

Verein
für
Kommunalwissenschaften e.V.



Aktuelle Beiträge
zur Kinder- und Jugendhilfe 45

**Zusammenhänge
und Wirkungen:
Umsetzungsstand und
Perspektiven der
Regelungen nach
§§ 78 a bis g SGB VIII**

**Dokumentation der Fachtagung
in Kooperation mit der Arbeitsgemeinschaft
für Erziehungshilfe e. V. (AFET)
– Bundesvereinigung, Hannover,
am 26. und 27. Juni 2003 in Berlin**

Verein für Kommunalwissenschaften e.V.
Straße des 17. Juni 112 · D-10623 Berlin · Telefon 030 39001-0 · Telefax 030 39001-100
Fachtagungen Jugendhilfe
Telefon 030 39001-136 · Telefax 030 39001-146 · e-mail: agfj@vfk.de · Internet: www.vfk.de/agfj

Diese Tagung wurde aus Mitteln des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend gefördert.

Impressum:

Herausgeber:

Verein für Kommunalwissenschaften e. V.

Ernst-Reuter-Haus · Straße des 17. Juni 112 · 10623 Berlin

Postfach 12 03 21 · 10593 Berlin

Redaktion, Layout und Satz:

Roland Kühne

Fritz-Kirsch-Zeile 24

12459 Berlin

Herstellung:

Verein für Kommunalwissenschaften e. V.

Berlin 2004

Hinweise zur Download-Ausgabe:

Der vorliegende Tagungsband wird vom Verein für Kommunalwissenschaften e.V. nicht mehr als Druckfassung aufgelegt. Es besteht die Möglichkeit, die Fachbeiträge und Diskussionen aus dem Internet herunter zu laden. Die Texte sind schreibgeschützt.

Vorwort

7

RAINER KRÖGER

*Vorstand des Diakonieverbundes Schweicheln e. V., Nordrhein-Westfalen,
Vorsitzender der Arbeitsgemeinschaft für Erziehungshilfe (AFET) e. V., und*

KERSTIN LANDUA

*Leiterin der Arbeitsgruppe Fachtagungen Jugendhilfe,
Verein für Kommunalwissenschaften e. V., Berlin***Die §§ 78 a ff. SGB VIII – Umsetzungsstand und Perspektiven:****Ergebnisse eines Teilgutachtens im Auftrag des Bundesministeriums
für Familie, Senioren, Frauen und Jugend
zu Leistungs-, Entgelt- und Qualitätsentwicklungsvereinbarungen**

13

PROF. DR. JOHANNES MÜNDER

*Professor für Sozialrecht und Zivilrecht,**Institut für Sozialpädagogik der Technischen Universität Berlin***Ergebnisse eines Teilgutachtens der Arbeitsgemeinschaft für
Erziehungshilfe e. V. im Auftrag des Bundesministeriums
für Familie, Senioren, Frauen und Jugend zum Rahmenvertrag
als Basis für örtliche Vereinbarungen nach §§ 78 a ff. SGB VIII –
Anregungen für einen wirkungsorientierten Musterrahmenvertrag**

24

PROF. HEINZ-DIETER GOTTLIEB

*Professor für Sozialrecht und Sozialverwaltungsrecht**an der Fakultät Soziale Arbeit und Gesundheit der Fachhochschule Hildesheim***Impulse und Ergebnisse der Diskussion in Arbeitsgruppen:****Arbeitsgruppe 1: Die §§ 78 a ff. SGB VIII und
Hilfeplanung, Erziehungsplanung im Einzelfall**

33

DR. KERSTIN DELLEMANN

Leiterin des Jugendamtes des Landkreises Saalfeld-Rudolstadt, Thüringen, und

SYLVIA KÖHLER

*Leiterin der Einrichtung Kinder- und Jugendwohnen der Arbeiterwohlfahrt e. V.,
Kreisverband Rudolstadt, Thüringen***Arbeitsgruppe 2: §§ 78 a ff. SGB VIII und Jugendhilfeplanung**

60

DR. INGO GOTTSCHALK

Jugendhilfeplaner des Jugendamtes der Landeshauptstadt Magdeburg, und

HEIKE RUDOLF

Geschäftsführerin der Arbeiterwohlfahrt e. V., Kreisverband Magdeburg

**Arbeitsgruppe 3: §§ 78 a ff. SGB VIII und
das „Zusammenspiel“ öffentlicher und freier Träger** 71

LUDGER WATERMANN

*Leiter der Abteilung Familien- und Erziehungshilfen des Jugendamtes
der Stadt Münster, Nordrhein-Westfalen, und*

KLEMENS RICHTERS

Leiter des Kinderheims St. Mauritz, Münster

**Arbeitsgruppe 4: Die §§ 78 a ff. SGB VIII und
der Zusammenhang von Finanzierung sowie Leistungs-, Entgelt- und
Qualitätsentwicklungsvereinbarungen – Dortmunder Kommentare** 79

BODO WEIRAUCH

*Leiter des Fachbereiches Erzieherische und Wirtschaftliche Hilfen
des Jugendamtes der Stadt Dortmund, Nordrhein-Westfalen, und*

FRIEDHELM EVERMANN

Leiter der Jugendhilfe Sankt Elisabeth, Dortmund

**Arbeitsgruppe 5: Umbau statt Ausbau –
Qualitätsentwicklung der Erziehungshilfen nach § 78 a SGB VIII
in der sozialräumlichen Reform der Erziehungshilfen in München** 103

PROF. DR. MARIA KURZ-ADAM

*Professorin für Psychologie in der sozialen Arbeit,
Katholische Stiftungsfachhochschule Benediktbeuren, und*

MICHAEL KÖHLER

*Leiter der Abteilung Erziehungsangebote des Jugendamtes
der Landeshauptstadt München*

Arbeitsgruppe 6: Die §§ 78 a ff. SGB VIII und wirkungsorientierte Ansätze 118

BRITTA TAMMEN

*Wissenschaftliche Mitarbeiterin im Institut für Sozialpädagogik
der Technischen Universität Berlin*

Podiumsdiskussion:

**Wie kann die Wirkung der Hilfen zur Erziehung durch Leistungs-,
Entgelt- und Qualitätsentwicklungsvereinbarungen gesteigert werden?** 124

Diskussionspartner:

UTE SCHÖNHERR

*Referentin im Bereich Hilfen zur Erziehung, Mitglied der Rahmenvertrags-
kommission der Berliner Senatsverwaltung für Schule, Jugend und Sport*

CORNELIA SCHEPLITZ

*Leiterin der Abteilung Soziale Arbeit des Amtes für Jugend und Soziales
der Stadt Frankfurt (Oder)*

DR. MICHAEL MACSENAERE

*Direktor des Instituts für Kinder- und Jugendhilfe, Bundesverband
katholischer Einrichtungen und Dienste der Erziehungshilfen e. V. (BVkE), Mainz*

Fachreferat:

**Einschätzung des Umgangs mit den Regelungen
nach §§ 78 a ff. SGB VIII in der Praxis und ihrer Wirkungen,
gespiegelt an den Intentionen des Gesetzgebers** 139

MINISTERIALRAT PROF. DR. DR. H. C. REINHARD WIESNER

*Leiter des Referates Kinder- und Jugendhilferecht
im Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Berlin*

Impulse und Ergebnisse der Diskussion in Arbeitsgruppen:

**Arbeitsgruppe 1: Kalkulationsgrundlagen prospektiver
Vereinbarungen – eine Arbeitshilfe für Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter
zur Beurteilung von Leistungsbeschreibungen** 150

GERHARD HERIGSLACK

*Leiter des Referates Wirtschaftliche Leistungen der Jugendhilfe
im Amt für Jugend und Familie der Landeshauptstadt Hannover,
Arbeitsgemeinschaft der Jugendämter der Länder Niedersachsen und Bremen*

**Arbeitsgruppe 2: Vier Jahre Thüringer Rahmenvertrag
über die Vereinbarungen von Leistung,
Entgelt und Qualitätsentwicklung in der Jugendhilfe** 161

DR. DETLEF KLASS

*Jugendhilfereferent beim Thüringischen Landkreistag, Erfurt, und
SIMONE BAUMANN
Leiterin des Amtes für Jugend, Kultur und Sport des Landkreises Gotha,
Thüringen*

**Arbeitsgruppe 3: Anregungen
zur fachlichen Weiterentwicklung der §§ 78 a ff. SGB VIII** 171

ALFONS WISSMANN

*Leiter des Fachbereiches Kinder,
Jugendliche und Familien der Stadt Gelsenkirchen*

**Arbeitsgruppe 4: Anregungen
für einen wirkungsorientierten Musterrahmenvertrag** 181

PROF. HEINZ-DIETER GOTTLIEB

*Professor für Sozialrecht und Sozialverwaltungsrecht
an der Fakultät Soziale Arbeit und Gesundheit der Fachhochschule Hildesheim*

**Arbeitsgruppe 5: Zu den Verfahren vor der Schiedsstelle
nach § 78 g SGB VIII** 186

MANFRED BUSCH

*Freiberuflicher Fachberater für Rechtsangelegenheiten in der Jugendhilfe,
Celle, Niedersachsen*

Arbeitsgruppe 6: Umsetzung der §§ 78 a ff. SGB VIII innerhalb der Stuttgarter Erziehungshilfereform: Präsentation des HzE-Vertragswerkes und erste Erfahrungen	192
---	-----

BRUNO PFEIFLE

Leiter des Jugendamtes der Landeshauptstadt Stuttgart, und

OLIVER HERWEG

Jugendhilfeplaner des Jugendamtes der Landeshauptstadt Stuttgart

Fachreferat:

Entwicklungspotenziale der Vereinbarungen nach §§ 78 a ff. SGB VIII und Vorstellung des Modellprogramms des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend	203
--	-----

KARL-HEINZ STRUZYNA

*Sozialdirektor im Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend,
Referat Kinder- und Jugendhilfe, Berlin*

Literaturhinweise	214
--------------------------	-----

Vorwort

Die Leistungserbringung, die Weiterentwicklung der Qualität und die Finanzierung der Hilfen zur Erziehung in Heimen, betreuten Wohnformen und Tagesgruppen wurde mit der Einführung der §§ 78 a bis g in das SGB VIII (Achstes Buch Sozialgesetzbuch – Kinder- und Jugendhilfe) zum 1. Januar 1999 auf eine neue gesetzliche Grundlage gestellt. Die Umsetzung dieser Neuregelung sowie die Fachdiskussionen zur Entgeltfinanzierung und zur Wirkungsorientierung der Erziehungshilfen sind hoch aktuelle Themen; sie stoßen auf bundes-, landes- und kommunalpolitischer Ebene auf großes Interesse.

Dies war der Anlass für die Fachtagung „Zusammenhänge und Wirkungen: Umsetzungsstand und Perspektiven der Regelungen nach §§ 78 a ff. SGB VIII“, die am 26. und 27. Juni 2003 vom Verein für Kommunalwissenschaften e. V. in Kooperation mit der Arbeitsgemeinschaft für Erziehungshilfe e. V. (AFET) in Berlin veranstaltet wurde. Mehr als 130 interessierte Fachkräfte aus der öffentlichen und freien Jugendhilfe sowie 30 Referentinnen und Referenten aus den verschiedensten Regionen Deutschlands hatten ein grundlegendes Interesse daran, sich breitmöglichst zu informieren und an der Weiterentwicklung des SGB VIII mitzuarbeiten, hier nun speziell an den Regelungen der §§ 78 a bis g SGB VIII, die weit mehr als reine finanzstrukturelle Aspekte beinhalten.

Die Mitarbeit an der Umsetzung dieser Paragraphen ist wichtig, sinnvoll und Veranstaltungen dazu sind auch eine gute Tradition des Vereins für Kommunalwissenschaften e. V. und der Arbeitsgemeinschaft für Erziehungshilfe e. V. In Veranstaltungen und Veröffentlichungen haben sich beide Institutionen in jüngster Vergangenheit immer wieder mit darum bemüht, die Regelungen auszugestalten und weiterzuentwickeln. Bereits in früheren Jahren wurde darüber maßgeblich diskutiert, handelte es sich doch um eine Gesetzesinitiative, die auf verschiedenen Ebenen für viel Aufruhr gesorgt hatte. Positiv war auf jeden Fall, dass die Träger der Kinder- und Jugendhilfe direkt an der Ausgestaltung beteiligt waren und sich dagegen gewehrt hatten, den Bestrebungen nachzugeben, BSHG-Regelungen im Verhältnis 1:1 in die Jugendhilfe zu übernehmen.

Inzwischen gibt es viele unterschiedliche Praxiserfahrungen in den verschiedenen Regionen. In einigen Bundesländern ist gerade erst vor kurzem ein Rahmenvertrag unterzeichnet worden; in anderen Bundesländern wird bereits seit Jahren nach einem Rahmenvertrag gearbeitet. Heutzutage stehen wir vor der Situation, dass wir andere äußere Rahmenbedingungen haben als im Jahr 1998. Es ist richtig und notwendig, jetzt darüber nachzudenken, welche dieser insgesamt sinnvollen Instrumente weiterentwickelt werden müssen.

Das war ein gemeinsames Anliegen dieser Tagung: zu fragen und zu erörtern, wie die Situation bezogen auf die §§ 78 a ff. SGB VIII in den verschiedenen Regionen Deutschlands ist und über die Wirkungen der Hilfen zur Erziehung im Zusammenhang

mit den §§ 78 a ff. SGB VIII zu diskutieren. Welche Zusammenhänge gibt es zwischen den §§ 78 a bis g SGB VIII und den Wirkungen und wo gibt es Veränderungsbedarf?

Dabei war und ist es sehr gut zu wissen, dass das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend ein ernsthaftes Interesse an der Weiterentwicklung hat. Prof. Dr. Dr. h. c. Reinhard Wiesner und Karl-Heinz Struzyna sind zwei Experten des Ministeriums, die auch mit großem persönlichen Engagement diese Entwicklung voranbringen. Insofern besteht auch die Chance, dass Erkenntnisse und Erfahrungen dieser Tagung konkreten Einfluss auf die Weiterentwicklung des Gesetzes haben.

Die Tagung selbst begann deshalb auch mit der Vorstellung von zwei Untersuchungen zu den zwischen Jugendämtern und Einrichtungsträgern abgeschlossenen Leistungs-, Entgelt- und Qualitätsentwicklungsvereinbarungen sowie zu den auf Landesebene geschlossenen Rahmenverträgen. Die Untersuchungen waren vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend in Auftrag gegeben worden, um den aktuellen Umsetzungsstand festzustellen und zukunftsweisende Vertragsinhalte zu eruieren. Die beiden Autoren, Prof. Dr. Johannes Münder, Professor für Sozialrecht und Zivilrecht am Institut für Sozialpädagogik der Technischen Universität Berlin, und Prof. Heinz-Dieter Gottlieb, Professor für Sozialrecht und Sozialverwaltungsrecht an der Fakultät für Soziale Arbeit und Gesundheit, Fachhochschule Hildesheim, referierten die Ergebnisse der Untersuchungen und stellten sich anschließend der Diskussion im Plenum.¹

Detailfragen dieser beiden Untersuchungen sowie die Zusammenhänge zwischen den Vereinbarungsinhalten, der Leistungserbringung und dem Hilfeerfolg wurden an beiden Arbeitstagen in verschiedenen Arbeitsgruppen vertieft.

Prof. Dr. Dr. h. c. Reinhard Wiesner eröffnete den zweiten Arbeitstag und stellte in seinem Fachreferat die gegenwärtige Anwendungspraxis der §§ 78 a bis SGB VIII den Intentionen des Gesetzgebers bei deren Einführung gegenüber. Dabei waren deutliche Diskrepanzen zu erkennen. Einerseits hätten sich die Erwartungen des Gesetzgebers im Hinblick auf Transparenz der Leistungsangebote und Kostendämpfung bislang nicht erfüllt, andererseits würden aber auch die fachlichen Chancen, insbesondere für die Qualitätsentwicklung, von den Vereinbarungspartnern nicht hinreichend genutzt. Der Leistungsempfänger als Dreh- und Angelpunkt der zu erbringenden Leistung fände zu wenig Beachtung und würde bisher noch zu wenig von der Neuregelung profitieren. Die in dieser Dokumentation auch nachzulesende Plenardiskussion war von zahlreichen Vorschlägen zur Weiterentwicklung der gesetzlichen Regelungen geprägt, denen engagierte Plädoyers für eine Beibehaltung und qualifiziertere Nutzung der vorhandenen Regelungen gegenüberstanden.

Es war eine engagierte und ehrliche Diskussion und wir – die Veranstalter – hoffen, dass wir mit dazu beigetragen haben, ein wichtiges Instrument unseres beruflichen

¹ Beide Gutachten sind in der Schriftenreihe „Aktuelle Beiträge zur Kinder- und Jugendhilfe“, Band 39, erschienen und können beim Verein für Kommunalwissenschaften e. V. bestellt werden.

Handelns so weiterzuentwickeln, dass wir vielleicht während einer Tagung des Vereins für Kommunalwissenschaften e. V. und der Arbeitsgemeinschaft für Erziehungshilfe e. V. im Jahr 2006 gemeinsam feststellen können, dass das, was im Juni 2003 in Berlin debattiert und entschieden wurde, die richtige Weichenstellung war. Das wäre wohl die beste positive Wirkung dieser Tagung.

RAINER KRÖGER

Vorstand des Diakonieverbundes Schweicheln e. V., Nordrhein-Westfalen,

Vorsitzender der Arbeitsgemeinschaft für Erziehungshilfe (AFET) e. V.,

und

KERSTIN LANDUA

Leiterin der Arbeitsgruppe Fachtagungen Jugendhilfe,

Verein für Kommunalwissenschaften e. V., Berlin

Dargestellte Personen auf der ersten Bildseite, oben links beginnend:

PROF. HEINZ-DIETER GOTTLIEB, PROF. DR. JOHANNES MÜNDER, RAINER KRÖGER, DR. ROLF-PETER LÖHR, MINISTERIALRAT PROF. DR. DR. H. C. REINHARD WIESNER, KARL-HEINZ STRUZYNÄ, DR. MICHAEL MACSENAERE, CORNELIA SCHEPLITZ, UTE SCHÖNHERR, SYLVIA KÖHLER, DR. KERSTIN DELLEMANN

Dargestellte Personen auf der zweiten Bildseite, oben links beginnend:

RAINER KRÖGER, PROF. HEINZ-DIETER GOTTLIEB, PROF. DR. JOHANNES MÜNDER, REGINA OFFER, RAINER KRÖGER, CORNELIE BAUER, KERSTIN LANDUA

Ergebnisse eines Teilgutachtens im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend zu Leistungs-, Entgelt- und Qualitätsentwicklungsvereinbarungen¹

PROF. DR. JOHANNES MÜNDER

Professor für Sozialrecht und Zivilrecht,

Institut für Sozialpädagogik der Technischen Universität Berlin

1. Das Forschungsziel

1. 1. Der Untersuchungsgegenstand

Zum 1. Januar 1999 erfuhr das Leistungserbringungsrecht des SGB VIII eine entscheidende Neuregelung, indem ein neuer Abschnitt mit dem Inhalt „Vereinbarungen über Leistungsangebote, Entgelte und Qualitätsentwicklungsvereinbarungen“ in den §§ 78 a bis 78 g SGB VIII in Kraft trat. Werden Leistungen in einer Einrichtung erbracht, so ist der Träger der öffentlichen Jugendhilfe seither gemäß § 78 b Absatz 1 SGB VIII grundsätzlich nur dann zur Übernahme des Entgelts gegenüber dem Leistungsberechtigten verpflichtet, wenn mit dem Träger der Einrichtung oder seinem Verband Vereinbarungen über Inhalt, Umfang und Qualität der Leistungsangebote – so genannte Leistungsvereinbarungen –, differenzierte Entgelte für die Leistungsangebote und die betriebsnotwendigen Investitionen – so genannte Entgeltvereinbarungen – und über Grundsätze und Maßstäbe für die Bewertung der Qualität der Leistungsangebote sowie über geeignete Maßnahmen zu ihrer Gewährleistung – so genannte Qualitätsentwicklungsvereinbarungen – abgeschlossen worden sind. Nach § 78 b Absatz 2 SGB VIII sind die genannten Vereinbarungen mit Trägern abzuschließen, die unter Berücksichtigung der Grundsätze der Leistungsfähigkeit, Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zur Erbringung der Leistung geeignet sind.

Gemäß § 78 a Absatz 1 SGB VIII gelten diese Regelung wie auch die sonstigen Regelungen der §§ 78 b bis 78 g SGB VIII für eine Reihe stationärer und teilstationärer Leistungen in Einrichtungen. Im Einzelnen sind dies die Erbringung von Leistungen für Betreuung und Unterkunft in einer sozialpädagogisch begleiteten Wohnform nach § 13 Absatz 3 SGB VIII, Leistungen in gemeinsamen Wohnformen für Mütter/Väter und Kinder nach § 19 SGB VIII, Leistungen zur Unterstützung bei notwendiger Unterbringung des Kindes oder Jugendlichen zur Erfüllung der Schulpflicht nach § 21 Satz 2

¹ ausführliche Ergebnisse siehe Münder, Johannes; Tammen, Britta: Die Vereinbarungen nach §§ 78 a ff. SGB VIII. Eine Untersuchung von Leistungs-, Entgelt- und Qualitätsentwicklungsvereinbarungen. Eine Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, In: Verein für Kommunalwissenschaften e. V. (Hrsg.): Die Vereinbarungen nach §§ 78 a ff. SGB VIII (Achstes Buch Sozialgesetzbuch – Kinder- und Jugendhilfe). Bestandsaufnahme und Analyse der Leistungs-, Entgelt- und Qualitätsentwicklungsvereinbarungen sowie der Rahmenverträge, Berlin (2003), S. 11-82 (Aktuelle Beträge zur Kinder- und Jugendhilfe, 39)

SGB VIII, Hilfe zur Erziehung in einer Tagesgruppe nach § 32 SGB VIII, in einem Heim oder einer sonstigen betreuten Wohnform nach § 34 SGB VIII sowie in intensiver sozialpädagogischer Einzelbetreuung nach § 35 SGB VIII, sofern sie außerhalb der eigenen Familie erfolgt, Eingliederungshilfe für seelisch behinderte Kinder und Jugendliche in anderen teilstationären Einrichtungen nach § 35 a Absatz 2 Nr. 2 Alternative 2 SGB VIII, Einrichtungen über Tag und Nacht sowie sonstigen Wohnformen nach § 35 a Absatz 2 Nr. 4 SGB VIII, Leistungen der entsprechenden stationären beziehungsweise teilstationären Form im Rahmen der Hilfe für junge Volljährige nach § 41 SGB VIII sowie Leistungen zum Unterhalt nach § 39 SGB VIII, sofern diese im Zusammenhang mit genannten Leistungen der Hilfe zur Erziehung, der Eingliederungshilfe und der Hilfe für junge Volljährige gewährt werden. Gemäß § 78 a Absatz 2 SGB VIII kann Landesrecht bestimmen, dass die §§ 78 b bis 78 g SGB VIII auch für andere Leistungen nach dem SGB VIII sowie für vorläufige Maßnahmen zum Schutz von Kindern und Jugendlichen nach §§ 42 und 43 SGB VIII gelten.

Nachdem die Regelungen der §§ 78 a ff. SGB VIII nunmehr seit nahezu drei Jahren in Kraft sind, ist davon auszugehen, dass inzwischen in umfangreicher Weise Leistungs-, Entgelt- und Qualitätsentwicklungsvereinbarungen abgeschlossen worden sind. Übergreifende Erkenntnisse zu den Inhalten dieser Vereinbarungen liegen bisher nicht vor. Dieses Defizit sollte mit der vorliegenden Untersuchung in einem ersten Schritt minimiert werden.

1. 2. Die Untersuchungsfragen

1. 2. 1. Vertragspartner und Verfahren

Auf formeller Ebene stellt sich zunächst die Frage, wer die Vertragspartner der Vereinbarungen nach § 78 b SGB VIII sind. Auf Seiten der öffentlichen Träger ist hier von Interesse, ob der grundsätzlichen örtlichen Zuständigkeit gemäß § 78 e SGB VIII entsprechend die örtlichen Träger die Leistungs-, Entgelt- und Qualitätsentwicklungsvereinbarungen abschließen oder ob aufgrund landesrechtlicher Regelungen auch andere Zuständigkeiten bestehen. Darüber hinaus sind auf formeller Ebene Verfahrensfragen von Interesse, so beispielsweise die Frage nach einer etwaigen Beteiligung von Landesjugendämtern und die Frage nach der Anhörung beziehungsweise der sonstigen Beteiligung der Hauptbeleger einer Einrichtung, wenn diese nicht zugleich Vertragspartner für die Vereinbarungen nach § 78 b Absatz 1 SGB VIII sind.

Auch auf Seiten der Leistungsanbieter stellt sich die Frage, wer hier Vertragspartner für die Vereinbarungen nach § 78 b Absatz 1 SGB VIII ist. Gemäß § 78 a Absatz 1 SGB VIII sind die Vereinbarungen mit dem Träger der Einrichtung oder seinem Verband abzuschließen. Von Interesse ist hier, mit wem die Vereinbarungen abgeschlossen werden, wenn der Träger über unterschiedliche örtliche Sitze verfügt, die sich gegebenenfalls sogar in unterschiedlichen Bundesländern befinden.

1. 2. 2. Schwerpunkt der Vereinbarungen

In inhaltlicher Hinsicht stellt sich zunächst die Frage, welche Schwerpunkte die Vereinbarungen aufweisen. Dies gilt bereits hinsichtlich der Gewichtung zwischen Leistungs-, Entgelt- und Qualitätsentwicklungsvereinbarungen. Es ist von Interesse, welche Aspekte dieser drei Vereinbarungsteile schwerpunktmäßig eine besondere Rolle spielen, in welchem Bereich beziehungsweise in welchen Bereichen besonders ausführliche oder besonders ausdifferenzierte Regelungen vorliegen und ob unterschiedliche oder identische Geltungsdauern vereinbart werden.

Darüber hinaus stellt sich auch bei jedem einzelnen Vereinbarungsbestandteil die Frage nach Inhalten und Schwerpunkten. Von Interesse sind hier hinsichtlich der **Leistungsvereinbarungen** in erster Linie die Aussagen zu Art, Ziel und Qualität des Leistungsangebotes, der Umfang der Beschreibung des Leistungsangebotes, die Aussagen zum Leistungsprofil und zum zu betreuenden Personenkreis, Angaben zur Qualifikation des Personals, Aussagen zur Ausstattung, zu betriebsnotwendigen Anlagen usw. Untersucht werden sollen jeweils Umfang und inhaltliche Dichte der Beschreibung. Daneben stellt sich die Frage nach Bezügen der Leistungsvereinbarung zur Leistungserbringung, insbesondere zu den Hilfeprozessen, zur Hilfeplanung, zur Evaluation usw.

Neben Inhalt und Umfang der Leistungsangebote hat gemäß § 78 b Absatz 1 SGB VIII auch die Qualität der Leistung ein Regelungsgegenstand der Leistungsvereinbarung zu sein. Hier stellt sich die Frage, welche Parameter für die Bewertung der Qualität der Leistung herangezogen werden, ob zum Beispiel Vereinbarungen zur Ergebnisqualität getroffen werden. Von Interesse ist auch, welche Gewichtung den einzelnen Parametern bei der Benennung der Qualität zukommt. Untersucht werden sollen daneben Aspekte der Variabilität und Flexibilität bei der Leistungsqualität, Zusammenhänge zwischen Qualitätsaussagen und individueller Leistungserbringung sowie Zusammenhänge und Beziehungen zwischen Aussagen zur Qualität des Leistungsangebots und den Qualitätsentwicklungsvereinbarungen.

Hinsichtlich der **Entgeltvereinbarungen** stellt sich zunächst die Frage, welche Unterlagen zum Gegenstand von Entgeltvereinbarungen gemacht werden. Zudem ist von Interesse, welche Elemente im Einzelnen aufgeschlüsselt werden und wie ausdifferenziert diese Vereinbarungen sind, ob zum Beispiel für Teilbereiche Pauschalen oder ähnliches vereinbart werden. Auch bei den Entgeltvereinbarungen ist der Zusammenhang zu den Leistungs- und Qualitätsentwicklungsvereinbarungen gemäß § 78 b Absatz 1 SGB VIII von Interesse. Insbesondere soll untersucht werden, ob die Qualität der Leistungserbringung, die Zielerreichung usw. durch Anreiz- beziehungsweise Sanktionsregelungen mit der Entgeltvereinbarung verknüpft wird.

Hinsichtlich der **Qualitätsentwicklungsvereinbarungen** ist insbesondere von Interesse, welche Methoden und Instrumentarien hinsichtlich einer Qualitätsentwicklungsvereinbarung zur Anwendung kommen und ob explizit Verfahren und Ziel einer Qualitätsentwicklungsvereinbarung festgelegt werden. Zudem soll auch hier untersucht

werden, ob und inwiefern Zusammenhänge mit den anderen Vereinbarungsteilen hergestellt werden.

1. 2. 3. Wirkung der Vereinbarungen auf die Leistungserbringung

Ein weiterer Aspekt der Untersuchung ist die Wirkung der Vereinbarungen auf die Leistungserbringung, soweit diese anhand der Vereinbarungen festgestellt werden kann. Hier stellt sich die Frage, ob es Regelungen gibt, in denen ein Zusammenhang zwischen den Vereinbarungen und den Leistungserbringungen hergestellt wird, welcher Art diese gegebenenfalls sind und ob solche Regelungen als Steuerungsinstrumentarien eingesetzt werden.

1. 2. 4. Interessenslagen und Vereinbarungen

Im Hinblick auf die Interessenslagen, die in den Vereinbarungen nach § 78 b Absatz 1 SGB VIII zum Ausdruck kommen können, stellt sich die Frage, ob aus den Vereinbarungen mögliche Interessenkonflikte der Vertragsparteien und deren Regelung beziehungsweise Lösung erkennbar sind. Zudem ist in diesem Zusammenhang von Interesse, ob bei den Vereinbarungen die Interessenslagen (nur) der Vertragsparteien im Vordergrund stehen.

1. 2. 5. Stellung der Leistungsberechtigten

In unmittelbarem Zusammenhang zu der zuletzt genannten Fragestellung steht die Rolle der Leistungsberechtigten insgesamt. Von Interesse ist, ob in den Vereinbarungen die Stellung und Rolle der Leistungsberechtigten ausdrücklich berücksichtigt wird, ob ihnen im Rahmen der Vereinbarungen eigene Rechte eingeräumt werden und ob Interessenvertretungen ihrerseits vorgesehen sind. Insbesondere bei den Entgeltvereinbarungen stellt sich die Frage, ob auf die Leistungsberechtigten in diesem Zusammenhang Bezug genommen wird. Diese Frage stellt sich auch hinsichtlich der Leistungsvereinbarung. Dabei ist von Interesse, ob es Regelungen zum Zusammenhang zwischen der individuellen Leistungserbringung gegenüber den Leistungsberechtigten und den entsprechenden Vereinbarungen gibt.

1. 2. 6. Rechtmäßigkeit und Zweckmäßigkeit der Regelungen

Weitere bedeutende Aspekte der Untersuchung sind Rechtmäßigkeit und Zweckmäßigkeit der Vereinbarungen. Dabei stellt sich die Frage, ob es Regelungen gibt, die rechtlich nicht haltbar sind, oder auf der anderen Seite, ob rechtlich notwendige oder zweckmäßige Regelungen fehlen. Von Interesse ist zudem, ob es redundante oder gar unzweckmäßige Regelungen gibt beziehungsweise inwiefern zukunftsorientiert neue, über die gegenwärtige Rechtslage hinausgehende Inhalte vereinbart werden.

1. 2. 7. Gesamtsicht, Erkenntnisse, Anregungen

Die genannten Aspekte sollen zunächst für einzelne Vereinbarungen untersucht werden. Auf der Basis der Auswertung der einzelnen Vereinbarungen sollen dann über diese Einzelauswertung hinausgehend Erkenntnisse gewonnen werden. Dies gilt zunächst hinsichtlich der Inhalte der Vereinbarungen. So zum Beispiel im Hinblick darauf, was die typischen Kernbereiche der Vereinbarungen sind, was bemerkenswerte Besonderheiten sind, wo ein mögliches oder reales Konfliktpotenzial liegt, wie sich die Stellung der Leistungsberechtigten im Rahmen der Vereinbarungen abzeichnet oder inwiefern über den Rahmen des § 78 a Absatz 1 SGB VIII hinaus andere Leistungsbereiche bereits angesprochen werden.

Darüber hinaus sollen besonders beispielhafte, anregende und empfehlenswerte Vereinbarungen und Vereinbarungsteile herausgearbeitet werden, um so auch zu einer Anregung in der Weiterentwicklung der Vereinbarungen zu kommen – dieser Aspekt ist insbesondere für die Vertragspartner der Vereinbarungen von Bedeutung.

Im Rahmen einer Gesamtsicht und möglicher Anregungen soll auch die Ebene des Gesetzgebers einbezogen und geprüft werden, inwiefern Aussagen dahingehend getroffen werden können, dass weitere Leistungsbereiche in die Regelungsstruktur der §§ 78 a ff. SGB VIII einbezogen werden können, sei es aus dem Bereich der Hilfen zur Erziehung (zum Beispiel § 33 SGB VIII), sei es aus anderen Leistungsbereichen des SGB VIII.

2. Allgemeine Erkenntnisse und Anregungen

Eine zusammenfassende, konzentrierte Darstellung der Ergebnisse der Auswertung der Einzelvereinbarungen erscheint nicht nur nicht sinnvoll, sondern ist nicht möglich: Die Spannweite der Einzelvereinbarungen und damit die Unterschiede sind zu groß, als dass sich über die unter Gliederungspunkt 3. 2. dargestellte Auswertung hinaus ein Resümee ziehen ließe, ohne zum Teil erhebliche inhaltliche Verluste hinnehmen zu müssen. Insofern kann die Lektüre der Auswertung¹ nicht erspart werden. Auf der Basis der dort vorgenommenen Auswertung können jedoch allgemeine Erkenntnisse formuliert und Anregungen gegeben werden.

2. 1. Die Rechtmäßigkeit und Zweckmäßigkeit der Regelungen

In den untersuchten Vereinbarungen liegen **keine rechtlich nicht haltbaren Regelungen** vor. Teilweise **fehlen** jedoch **notwendige** oder **zweckmäßige Regelungen**. Maß-

¹ siehe Münder, Johannes; Tammen, Britta: Die Vereinbarungen nach §§ 78 a ff. SGB VIII. Eine Untersuchung von Leistungs-, Entgelt- und Qualitätsentwicklungsvereinbarungen. Eine Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, In: Verein für Kommunalwissenschaften e. V. (Hrsg.): Die Vereinbarungen nach §§ 78 a ff. SGB VIII (Achstes Buch Sozialgesetzbuch – Kinder- und Jugendhilfe). Bestandsaufnahme und Analyse der Leistungs-, Entgelt- und Qualitätsentwicklungsvereinbarungen sowie der Rahmenverträge, Berlin (2003), Gliederungspunkte 3. 2. und 3. 3., S. 26-46 (Aktuelle Beträge zur Kinder- und Jugendhilfe, 39)

geblich in diesem Zusammenhang sind die Anforderungen, die § 78 c Absatz 1 SGB VIII an die Inhalte von Leistungs- und Entgeltvereinbarungen stellt.

Ganz überwiegend in ausreichendem Umfang sind die gemäß § 78 c Absatz 1 Nr. 1 SGB VIII erforderlichen Regelungen über Art, Ziel und Qualität des Leistungsangebotes vorhanden. Hier haben die meisten Vereinbarungen ihren Schwerpunkt und enthalten zu einem großen Teil umfangreiche und ausführliche Regelungen. Lediglich in einer Vereinbarung ist aufgrund von Widersprüchen nicht eindeutig zu erkennen, ob es sich um ein ambulantes oder um ein stationäres Leistungsangebot handelt. Angegeben ist dort, dass es sich um eine Vereinbarung über Leistungen der Heimerziehung beziehungsweise der sonstigen betreuten Wohnform gemäß § 34 SGB VIII in Verbindung mit intensiver sozialpädagogischer Einzelbetreuung gemäß § 35 SGB VIII und mit Hilfe für junge Volljährige gemäß § 41 SGB VIII handelt. Nach der in Bezug genommenen Leistungsbeschreibung handelt es sich jedoch eher um ein ambulantes, aufsuchendes Leistungsangebot. In einer weiteren Vereinbarung liegen kaum Angaben zu den Leistungsinhalten vor, da der entsprechende Gliederungspunkt – wohl durch ein Versehen – unbesetzt geblieben ist.

Ebenfalls in nahezu sämtlichen Vereinbarungen liegen ausreichende Regelungen zu dem in der Einrichtung zu betreuenden Personenkreis nach § 78 c Absatz 1 Nr. 2 SGB VIII vor. Nur in wenigen Verträgen wird der Personenkreis sehr allgemein und ohne Eingrenzung durch Ausschlusskriterien geregelt.

Die ersten nennenswerten Lücken bestehen bei der Regelung der erforderlichen sächlichen und personellen Ausstattung gemäß § 78 c Absatz 1 Nr. 3 SGB VIII. Bei den Regelungen zu den für die Leistung relevanten Räumlichkeiten fehlt es oft an Größenangaben und noch öfter an konkreten Angaben zur Ausstattung. Hinsichtlich der personellen Ausstattung liegen demgegenüber durchgängig ausreichende Regelungen vor. Nur vereinzelt bestehen hier Unklarheiten hinsichtlich der Anzahl der vorhandenen Fachkräfte.

Auch die gemäß § 78 c Absatz 1 Nr. 4 SGB VIII notwendige Regelung der Qualifikation des Personals liegt in den meisten Vereinbarungen hinreichend konkret vor. Nur ganz selten werden hier unpräzise Angaben gemacht. Die nach § 78 c Absatz 1 Nr. 5 SGB VIII erforderlichen Regelungen zu den betriebsnotwendigen Anlagen sind überwiegend vorhanden, bleiben jedoch in einigen Fällen eher unpräzise und allgemein.

In rund der Hälfte der Vereinbarungen liegen **redundante** oder **unzweckmäßige Regelungen** vor. Hierzu zählen in erster Linie die widersprüchlichen Aussagen zu den vereinbarten Leistungen, die in mehreren Verträgen getroffen werden. Sofern der Vereinbarung nicht eindeutig entnommen werden kann, zu welcher Leistung sich der Anbieter verpflichtet und welche Leistungen vom vereinbarten Entgelt umfasst sind, ist dies unpraktikabel und unzweckmäßig. Gleiches gilt für den Abschluss von Vereinbarungen ohne Regelung der Laufzeit oder Festlegung der Voraussetzungen für eine Kündigung oder einen Anspruch auf Neuverhandlungen. Ebenfalls als unzweckmäßig

erscheint die Vereinbarung zahlreicher Leistungsbestandteile ohne konkrete zeitliche Angaben. In vielen Fällen sind derartige Angaben unmöglich, weil die jeweiligen Leistungen – etwa Arztbesuche, Beratungsgespräche oder Unterstützung bei Behördengängen – oft unregelmäßig anfallen und nach Bedarf erbracht werden müssen. Zweckmäßig wäre es allerdings, in den Fällen zeitliche Regelungen vorzunehmen, in denen dies nach der Natur der vereinbarten Leistung möglich ist, etwa bei Häufigkeit und Dauer von Ferienreisen oder sonstigen aufwändigeren Freizeitaktivitäten. Gleiches gilt hinsichtlich der Häufigkeit und des zeitlichen Umfangs von Maßnahmen zur Qualitätsentwicklung wie etwa Fortbildung oder Supervision.

Manche Vereinbarungen enthalten keine inhaltlich unzweckmäßigen Regelungen, sind aber aus formellen Gründen teilweise unzweckmäßig. Einige Vereinbarungen sind unzweckmäßig strukturiert, indem die Zuordnung inhaltlicher Aspekte zu den einzelnen Vereinbarungsbestandteilen, insbesondere zwischen der Leistungs- und Qualitätsentwicklungsvereinbarung kaum nachvollziehbar ist und willkürlich erscheint. So ist beispielsweise die in einem Fall erfolgte Beschreibung der aktuellen räumlichen Lage und des Personals der Einrichtung unter dem Aspekt der Qualitätsentwicklung überraschend und trägt nicht zur Übersichtlichkeit bei. Ebenfalls unübersichtlich und unzweckmäßig ist der Verweis auf Leistungsbeschreibungen, die eine Fülle unterschiedlicher Angebote des Leistungserbringers enthalten und bei denen zunächst ermittelt werden muss, auf welche dieser zahlreichen Leistungen sich die vorliegende Vereinbarung bezieht.

Zukunftsorientierte, über die aktuelle Rechtslage der §§ 78 a ff. SGB VIII hinausgehende Vereinbarungen liegen nicht vor. Sofern anhand der Vereinbarungen innovative Konzepte erkennbar sind, betreffen diese vereinzelt Modelle der Sozialraumorientierung oder durch den Leistungsanbieter selbst neu entwickelte Hilfekonzepte. Die insgesamt vorliegenden (das heißt über die vertieft ausgewerteten hinausgehenden) Vereinbarungen lassen jedoch erkennen, dass manche Träger der öffentlichen Jugendhilfe auch ohne landesrechtliche Regelungen gemäß § 78 a Absatz 2 SGB VIII in analoger Anwendung der §§ 78 a ff. SGB VIII entsprechende Vereinbarungen auch mit Anbietern über ambulante Leistungen oder für vorläufige Maßnahmen zum Schutz von Kindern und Jugendlichen nach § 42 SGB VIII abschließen.

2. 2. Gesamtsicht und grundlegende Erkenntnisse

Insgesamt betrachtet erscheinen die meisten Vereinbarungen als praktikabel. Insbesondere die Leistungsvereinbarungen sind oftmals vollständig, gründlich und konkret. Hier erscheinen lediglich im Bereich der sächlichen beziehungsweise räumlichen Ausstattung und des Personals vielfach ausführlichere Aussagen angebracht. Ob großzügige oder beengte Räumlichkeiten zur Verfügung stehen, ist für die Leistung ebenso von Bedeutung wie zum Beispiel die Frage nach der technischen Ausstattung, wobei gerade Aussagen zur Verfügbarkeit von Computern und Internetzugang angesichts der ständig steigenden Bedeutung dieser Medien in vielen Fällen als wichtig erscheinen.

Auch die Entgeltvereinbarungen sind insofern praktikabel, als sie mit der Regelung des vereinbarten Entgelts eine verlässliche Anspruchsgrundlage für den Leistungserbringer gegen den Träger der öffentlichen Jugendhilfe bieten.

Über die Praktikabilität hinaus ist jedoch auch von Bedeutung, ob sich anhand der Vereinbarungen die Umsetzung der mit der Einführung der Leistungs-, Entgelt- und Qualitätsentwicklungsvereinbarungen verbundenen gesetzgeberischen Ziele erkennen lässt. Dies ist ganz überwiegend nicht der Fall. Die grundsätzliche Umstrukturierung des Leistungserbringungsrechts, die der Gesetzgeber mit der Einführung der §§ 78 a ff. SGB VIII zum 1. Januar 1999 bewirken wollte, spiegelt sich in den untersuchten Vereinbarungen nicht wider.

Dies betrifft bereits den Kernpunkt der Neuregelung, nämlich den beabsichtigten Wechsel zum Prinzip vertraglicher Vereinbarungen zwischen dem öffentlichen Träger der Jugendhilfe und dem Leistungsanbieter. Zwar tragen alle Dokumente die Bezeichnung „Vereinbarung“, jedoch erscheint es in vielen Fällen überaus zweifelhaft, ob sie tatsächlich die Ergebnisse vertraglicher Verhandlungen zwischen zwei gleichberechtigten Partnern sind.

Dies zeigt sich besonders deutlich im Bereich der erforderlichen Leistungsvereinbarungen und der erforderlichen Entgeltvereinbarungen. Bei den Leistungsvereinbarungen ist es in vielen Fällen so, als sei der Begriff „Leistungsvereinbarung“ vorangestellt worden, um der Terminologie der neuen Gesetzeslage genüge zu tun. Unter diesem Begriff taucht dann – sei es im Vereinbarungstext selbst, sei es in der Anlage – im Grunde genommen die Leistungsbeschreibung des Anbieters auf. Hier auf der Ebene der Leistung stellt es sich weitgehend so dar, als würde der Vertragspartner öffentlicher Träger der Jugendhilfe nicht oder nicht hinreichend in eine Verhandlung und eine die Verhandlung abschließende Vereinbarung über die Leistung eintreten, sondern würde – aus welchen Gründen auch immer – weitgehend die Leistungsbeschreibung des Anbieters zur Kenntnis nehmen. Ähnliches – jedoch von der anderen Seite der Vertragspartner – zeigt sich bei den Entgeltvereinbarungen. Hier kommt in vielen Verträgen ein Verständnis zum Ausdruck, dass der Träger der öffentlichen Jugendhilfe über das Entgelt „entscheidet“.

Darauf deuten zunächst die verwendeten Begrifflichkeiten hin: In vielen Fällen ist nach wie vor von Anträgen der Leistungsanbieter die Rede. So ist zum Beispiel mehrfach geregelt, dass das Jugendamt über Sonderaufwendungen „nach Antrag“ entscheidet, Neuverhandlungen können beantragt werden und in Protokollen ist die Rede davon, dass Entgelte beantragt werden. Besonders deutlich zeigt sich dies dann oft bezüglich der Unterlagen, die für die Entgelte maßgeblich sind. Hier werden zum Teil noch Selbstkostenblätter und Kostenunterlagen usw. verwendet. Eine Umstellung, etwa dahingehend, dass die Kalkulationsgrundlagen dargelegt werden, erfolgt konsequent nicht; allenfalls in Ansätzen und dann häufig vermengt mit Unterlagen zu den Kosten.

Auch dort, wo es um Qualität und Qualitätsentwicklung geht, findet sich bisweilen ein Verständnis, das nicht von einer Vereinbarungskultur geprägt ist. So findet sich in ei-

ner Leistungs- und Qualitätsentwicklungsvereinbarung die Formulierung: „*Das örtlich zuständige Jugendamt ... hat die Leistungsbeschreibung und das Qualitätsmanagementverfahren ... akzeptiert und daraufhin eine Entgeltvereinbarung mit ... getroffen.*“ Daran wird deutlich, dass Verhandlungen über Leistung und Qualität nicht erfolgt sind.

Den Vereinbarungen fehlen zudem ganz überwiegend Instrumentarien zur Regelung der Leistungsabwicklung, wie sie ansonsten in Verträgen üblich sind. So wird nur ganz vereinzelt auf Aspekte wie Fälligkeit des vereinbarten Entgelts, Verzug und daraus resultierende Zinsen usw. eingegangen. Fast völlig fehlen Regelungen über mögliche Leistungsstörungen, so zum Beispiel das Recht zur Minderung oder spezielle Kündigungsrechte im Falle von Nicht- oder Schlechterfüllung.

Unter diesem Aspekt wird auch die verhältnismäßig häufig unvollständige Regelung der Laufzeit der Vereinbarungen verständlich. Ganz überwiegend bleibt die Möglichkeit von Konflikten zwischen den Vertragsparteien in den Vereinbarungen unberücksichtigt. Offenbar besteht in der Praxis die Auffassung, dass in diesen Fragen umfassende Regelungen nicht zu treffen wären.

Auch der Wechsel vom Prinzip der Kostenerstattung zur Aushandlung von (marktmäßigen) Entgelten für einzelne Leistungen ist in den Vereinbarungen nicht nachvollzogen worden. Nach wie vor wird zu einem großen Teil auf Kosten- beziehungsweise Selbstkostenblätter oder auf den Kostennachweis des Anbieters Bezug genommen und auch in den Fällen, in denen nunmehr von „Aufwendungen“ die Rede ist, bringt dies keine Änderung in der Sache mit sich. Manche Entgeltvereinbarungen nehmen auf Kalkulationen des Anbieters Bezug. Dabei kann anhand der vorliegenden Unterlagen nicht beurteilt werden, ob beziehungsweise in welchem Umfang es sich tatsächlich um Kalkulationen handelt oder ob auch dort lediglich die prospektiven Selbstkosten der Einrichtung aufgeführt und zur Grundlage der Vereinbarung gemacht werden.

Das Erfordernis der Qualitätsentwicklungsvereinbarungen schließlich bringt ganz offensichtlich die größten Schwierigkeiten mit sich. Vereinzelt räumen die Vertragsparteien in ihren Vereinbarungen ausdrücklich ein, dass ihnen unklar ist, was sich hinter dem Begriff verbirgt. Erhöht wird für die Vertragsparteien die Problematik dadurch, dass der Begriff der Qualität nicht nur in § 78 b Absatz 1 Nr. 3 SGB VIII im Zusammenhang mit der Qualitätsentwicklungsvereinbarung auftaucht, sondern auch in § 78 b Absatz 1 Nr. 1 SGB VIII im Zusammenhang mit der Leistungsvereinbarung unter dem Stichwort der Qualität der Leistungsangebote.

Die Vereinbarungen lassen erkennen, dass diese Unklarheit auch bei den meisten übrigen Vereinbarungspartnern – wenn auch unausgesprochen – vorherrscht. Qualitätsentwicklungsvereinbarungen in dem Sinne, dass tatsächlich Instrumentarien zur Fortentwicklung der gegebenen Qualität vereinbart werden, liegen allenfalls rudimentär vor. Die meisten Vereinbarungen beschränken sich entweder darauf, den Begriff in die Überschrift aufzunehmen, ohne ihn später wieder aufzugreifen, oder fassen unter ihm

alles zusammen, was in dem Vertrag zu qualitativen Aspekten geregelt wird. Die differenzierten begrifflichen Unterscheidungen, insbesondere zwischen Qualitätssicherung und Qualitätsentwicklung,¹ spiegeln sich in den Vereinbarungen nicht wider. Vergleichbare Ausführungen zum Thema Qualität finden sich unter den Begriffen „Qualitätsentwicklungsvereinbarung“, „Qualitätsentwicklungsbeschreibung“, „Maßnahmen der Qualitätssicherung“, „Qualitätssicherung und Controlling“, „Qualitätsmerkmale“, „Qualitätssteuerung“, „Qualitätsstandards“ und „Qualitätsmanagement“. In einem Fall ist auch von einer Prüfungsvereinbarung die Rede. Die Unsicherheit der Vertragsparteien zeigt sich auch bei den Inhalten zu diesen Themen. In vielen Fällen scheint es, als solle in erster Linie dokumentiert werden, dass die Vertragspartner – zumeist die Leistungsanbieter, auf deren Leistungsbeschreibung Bezug genommen wird – über ein Grundwissen zum Thema der Qualität und insbesondere über die Kriterien von Struktur-, Prozess- und Ergebnisqualität verfügen. Inwiefern konkret diese Kriterien bei der Leistungserbringung Berücksichtigung finden sollen, bleibt zumeist unklar.

Bei allen Unterschieden der Vereinbarungen im Einzelnen lässt sich auf einer globalen Ebene festhalten, dass es noch keine hinreichend ausgeprägte Vereinbarungsstruktur gibt, es fehlt in den ausformulierten Vereinbarungen so etwas wie eine „Kultur der Einzelvereinbarung“. Man kann dies aus der Neuheit der Regelungen erklären, obwohl zum Zeitpunkt der Untersuchung die entsprechenden Gesetzesbestimmungen schon seit fast vier Jahren in Kraft waren. Möglicherweise resultiert diese fehlende Kultur der Einzelvereinbarung aber auch aus einem nach wie vor eher korporatistisch, „arbeitsteilig“ geprägten Grundverständnis: Bei der „Leistungsvereinbarung“ wird die von den Leistungserbringern vorgelegte Leistungsbeschreibung zur Grundlage der Vereinbarung gemacht, während bei den „Entgeltvereinbarungen“ den Leistungsträgern umfassende Informations-, Kontroll- und letztlich Entscheidungsrechte eingeräumt werden. Dieses Grundverständnis wäre dann auch die Erklärung dafür, dass klassische Regelungen bei Leistungsverträgen (Fälligkeit, Verzug, Umgang mit Leistungsstörungen) fehlen, da die Absicht besteht, sich in solchen Fällen auf irgendeine Weise konsensual zu verständigen.

2. 3. Anregungen

Abschließend lässt sich sagen, dass zunächst noch ein erheblicher Umsetzungsbedarf im Bereich der Leistungs-, Entgelt- und Qualitätsentwicklungsvereinbarungen nach §§ 78 a ff. SGB VIII besteht. In Anbetracht der Tatsache, dass auch vier Jahre nach Einführung der entsprechenden gesetzlichen Regelungen zentrale Inhalte nach wie vor nicht umgesetzt werden, bedarf es offenbar einer verstärkten Unterstützung der Vertragsparteien bei der Gestaltung ihrer Vereinbarungen. Diese ist in vielfältiger Form denkbar angesichts der Tatsache, dass – soweit dies von hier überblickt werden kann –

¹ vgl. zum Beispiel Wiesner, Reinhard; Mörsberger, Thomas; Oberloskamp, Helga; Struck, Jutta: SGB VIII Kinder- und Jugendhilfe, 2. völlig überarb. Aufl. München: Beck (2000), § 78 b Rz 12 ff.; siehe auch Münder, Johannes (Hrsg.) u. a.: Frankfurter Kommentar zum SGB VIII: Kinder- und Jugendhilfe, 4. vollst. überarb. Aufl. Weinheim: Beltz (2002), § 78 b Rz 3

Fortbildungen hierzu in nicht unerheblichem Umfang stattfinden. So könnte das Profil der Fortbildungsveranstaltungen stärker in Richtung der hier aufgezeigten Defizite entwickelt werden. Darüber hinaus scheint eine unmittelbare Unterstützung beider Vertragsparteien (sowohl der Leistungsträger als auch der Leistungserbringer) nötig. Eine solche konkrete Unterstützung der einzelnen Vertragsparteien wäre je nach Stand der Landesrahmenvereinbarungen unterschiedlich anzusetzen. Der Inhalt, der Umfang und die konzeptionelle Ausrichtung einer solchen Beratung sollte modellhaft erprobt werden, um daraus dann generelle, unterstützende und anregende Hinweise geben zu können.

Zentrale Bedeutung hat in diesem Zusammenhang die Information über die Chancen und Gestaltungsmöglichkeiten, die die Regelungen der §§ 78 a ff. SGB VIII beinhalten. Diese Aspekte scheinen den Vertragspartnern noch nicht in ausreichendem Maße bewusst zu sein. Es überwiegt offenbar im Bewusstsein vieler Beteiligter noch das Ziel, der neuen Gesetzeslage ohne allzu große Veränderungen der bisherigen Praxis nachzukommen.

Besondere Schwierigkeiten für die Anwendung und die Regelungen in den Vereinbarungen macht der Begriff der Qualität im weitesten Sinne, also sowohl die Qualität der Leistungsangebote als Teil der Leistungsvereinbarung als auch die Qualität im Zusammenhang mit den Qualitätsentwicklungsvereinbarungen. Um die damit zusammenhängenden und in der Anwendungspraxis auftretenden Probleme bearbeiten zu können, scheint die Form einer allgemeinen Fortbildung nicht geeignet zu sein. Denn die großen Schwierigkeiten, Unklarheiten und Unsicherheiten, die hinsichtlich der Funktion des Begriffs der Qualität allgemein und hinsichtlich der Qualitätsentwicklungsvereinbarung im Besonderen bestehen, ergeben sich zum Teil aus der Gesetzeslage selbst. Insofern bedarf es einer Überprüfung, ob die gegenwärtige gesetzliche Regelung für die Praxis anwendbar ist oder gar eine die Praxis steuernde Funktion haben kann. Sinnvoll wird es in diesem Zusammenhang sein, auch andere sozialrechtliche Regelungen, die auf den Aspekt der Qualität Bezug nehmen, wie zum Beispiel die des SGB XI und des BSHG, zu prüfen. Auf der Basis der Auswertung der Einzelvereinbarungen ergibt sich, dass eine funktionale Bedeutung von Qualität und Qualitätsentwicklungsvereinbarung gegenwärtig nicht erreicht wird. Insofern wäre eine Präzisierung der diesbezüglichen Regelung durch den Gesetzgeber wünschenswert.

Ergebnisse eines Teilgutachtens der Arbeitsgemeinschaft für Erziehungshilfe e. V. im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend zum Rahmenvertrag als Basis für örtliche Vereinbarungen nach §§ 78 a ff. SGB VIII – Anregungen für einen wirkungsorientierten Musterrahmenvertrag¹

PROF. HEINZ-DIETER GOTTLIEB

Professor für Sozialrecht und Sozialverwaltungsrecht

an der Fakultät Soziale Arbeit und Gesundheit der Fachhochschule Hildesheim

Vorrangigkeit der Rahmenverträge

Das Wort „einen“ in der Themenstellung wird hier nicht als Zahlwort verstanden, sondern als unbestimmter Artikel. Alles andere würde, wie im Teilgutachten im Einzelnen dargelegt, letztlich zu Lasten einer erwünschten landesrechtlichen Vielfalt und sachgerechten Fortentwicklung des rahmenvertraglichen Instrumentariums des § 78 f SGB VIII gehen. Davon unberührt bleibt das Anliegen, mit dem Teilgutachten die Anregungen für die von der Kinder- und Jugendhilfe im Allgemeinen und den §§ 78 a ff. SGB VIII insbesondere intendierten Wirkungen der Landesrahmenverträge zu geben.

Zunächst soll jedoch versucht werden, die Bedeutung des Teilgutachtens des Kollegen Prof. Dr. Münster und dessen Ergebnisse für das Thema der Landesrahmenverträge fruchtbar zu machen.

Hervorzuheben ist dabei, dass das von dem Kollegen Münster vorgelegte Teilgutachten, völlig unabhängig von dem hier zu besprechenden Teilgutachten, die zentrale Bedeutung der Landesrahmenverträge für ein Gelingen der örtlichen Vereinbarungen zu Leistung, Entgelt und Qualität im Ergebnis nicht nur bestätigt, sondern verstärkt. So lassen sich, wie die Untersuchung der Arbeitsgemeinschaft für Erziehungshilfe (AFET) festgestellt hat, keinerlei Gründe dafür erkennen, dass etwa auf Landesrahmenverträge verzichtet werden könnte.

Im Gegenteil, Rahmenverträge stellen nicht nur das einzige, sondern ein notwendiges Bindeglied zwischen den bundesgesetzlichen Regelungen des SGB VIII und den Ein-

¹ ausführliche Ergebnisse siehe Gottlieb, Heinz-Dieter; Kaufhold, Susanne; Thomsen, Monika: Rahmenverträge nach § 78 f Aches Buch Sozialgesetzbuch. Eine Untersuchung im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Abschlussbericht, In: Verein für Kommunalwissenschaften e. V. (Hrsg.): Die Vereinbarungen nach §§ 78 a ff. SGB VIII (Aches Buch Sozialgesetzbuch – Kinder- und Jugendhilfe). Bestandsaufnahme und Analyse der Leistungs-, Entgelt- und Qualitätsentwicklungsvereinbarungen sowie der Rahmenverträge, Berlin (2003), S. 83-146 (Aktuelle Beträge zur Kinder- und Jugendhilfe, 39)

zelvereinbarungen vor Ort dar, auf das der Gesetzgeber nicht verzichten können. Dies betrifft zum einen die Funktion, ein zu starkes Auseinanderdriften der Einzelvereinbarungen durch landesweite Vorgaben hinsichtlich der Leistung, der finanziellen Ausstattung und der Qualität zu verhindern, sondern zum anderen auch die Aufgabenverwirklichung der Kinder- und Jugendhilfe,¹ wirkungsorientiert die Hilfen zum Wohle der einzelnen Kinder- und Jugendlichen zielgenau zu leiten.

Den Rahmenverträgen kommt daher nicht nur eine Orientierungs-, Vorbild-, Entlastungs- und Konsensfunktion zu, die systematisch eigentlich hätte dazu führen müssen, dass Leistungs-, Entgelt- und Qualitätsentwicklungsvereinbarungen sinnvollerweise nur vor dem Hintergrund bestehender Landesrahmenverträge nach § 78 f SGB VIII geschlossen werden können. Insoweit sind die Landesrahmenverträge systematisch vorrangig vor den örtlichen Vereinbarungen zu denken und zu behandeln. Dies wird insbesondere deutlich, wenn man berücksichtigt, dass Träger der freien Jugendhilfe bundesländerübergreifend Leistungen nach §§ 78 a ff. SGB VIII anbieten. Darüber hinaus besitzen die Landesrahmenverträge eine äußerst wichtige Leitfunktion, wie dies in einigen (wenigen) Rahmenverträgen durch entsprechende Präambeln zum Ausdruck kommt.

Wesentlichkeit

Eine weitere wichtige Aufgabe der Landesrahmenverträge dürfte es sein, zu einer einheitlichen Verwendung der fachlichen Begriffe zu gelangen. Das Problem des Begriffswirrwarrs wird nur gelegentlich in den Rahmenverträgen angesprochen. Der in diesem Zusammenhang geäußerten Befürchtung einer „Versäulung“ könnte beispielsweise durch eine Regelung begegnet werden, dass mit einer Zuordnung zu einem Leistungstyp nicht die Einengung möglicher Leistungsangebote bezweckt wird und nicht verhindert werden soll, dass neue Leistungsangebote entwickelt werden. Entscheidend ist die Chance beziehungsweise der Versuch, jedenfalls zu bundeseinheitlichen (Fach)begriffen zu gelangen. Im Übrigen darf Vielfalt nicht mit Gewirr verwechselt werden. Deshalb erscheint die Verwendung von Info-Katalogen durchaus nützlich.

Der Gesetzgeber räumt den Vertragspartnern mit Absicht einen großen Gestaltungsspielraum ein. Dies darf jedoch nicht dazu verleiten, das gesamte, auf Landesebene vorhandene, jugendhilferechtliche Know-how im Landesrahmenvertrag gegenüber der örtlichen Ebene auszubreiten. Ein wirkungsorientierter Landesrahmenvertrag muss sich auf die wesentlichen vereinbarungsfähigen Gegenstände beschränken. Dies bedeutet zunächst, dass jeder Rahmenvertrag einem so genannten Wesentlichkeitstest zu unterwerfen wäre² sowie ausdrücklich für Leistungs- und Qualitätsvereinbarung § 80 a Absatz 2 Satz 1 SGB XI. Auch hier gilt das alte chinesische Sprichwort: Was wichtig ist, passt auf einen Fingernagel.

¹ vgl. § 1 SGB VIII

² vgl. § 78 c Absatz 1 Satz 1 SGB VIII

Vermieden werden muss – jedenfalls so weit wie möglich – die bloße Wiedergabe von Gesetzestexten, die gelegentlich nicht einmal korrekt beziehungsweise vollständig gelingt. Die Kenntnis des Gesetzestextes und grundlegender rechtlicher Kenntnisse darf bei den Vertragsparteien einschließlich der beteiligten Landesjugendämter ohne weiteres vorausgesetzt werden. Auffallend ist, dass sehr häufig auf umfangreiche Anlagen und/oder Anhänge verwiesen wird, die teilweise ausdrücklich als noch vorläufig betrachtet werden oder sich in Wirklichkeit noch im Verhandlungsstadium befinden. Die so entstandenen „Gesamtwerte“ machen nicht nur das teilweise erkennbare Bemühen der Vertragspartner, den eigentlichen Vertragstext knapp und verständlich zu halten, häufig zunichte, sondern führt zu Unklarheiten und damit unnötigen Verunsicherungen oder Missverständnissen nicht nur bei den Vertragspartnern, denen die Landesrahmenverträge eigentlich entgegenwirken sollen.

Wesentlich sind daher zunächst nur die Gegenstände, die überhaupt in den Bereich der Regelungen der §§ 78 a ff. SGB VIII fallen. Nicht hierunter fallende Gegenstände sind daher deutlich abgesetzt zu vereinbaren: Erst die Pflicht und dann die Kür. Die Landesrahmenverträge müssen sich auf die entscheidenden steuernden landesübergreifenden, akzeptablen oder akzeptierten und vereinbarungsgerechten Aspekte konzentrieren. Dem gemäß sollten Detailregelungen vermieden werden und insbesondere die Regelungen vermieden werden, die einrichtungsspezifische Fragen betreffen. Hier haben sich die Vertragspartner der Landesebene zurückzuhalten.

Landesrahmenverträge, die für einrichtungsspezifische Regelungen keinen ausreichenden Raum lassen, laufen Gefahr, von den Vertragspartnern vor Ort nicht dauerhaft angenommen zu werden und damit letztlich leer zu laufen. Die in beiden Teilgutachten nicht untersuchte Frage der Akzeptanz wäre in diesem Zusammenhang näher zu untersuchen. Hilfreich erschiene es ferner, wenn die Landesrahmenverträge die Gestaltungsräume der örtlichen Vertragspartner unter Nennung von denkbaren alternativen Regelungsmöglichkeiten konkret beschreiben würden. Insbesondere bei den „echten“ Kommissionen nach § 78 e Absatz 3 SGB VIII, die für den Abschluss der Leistungs-, Entgelt- und Qualitätsentwicklungsvereinbarung zuständig sein können, besteht die Gefahr zentraler, korporatistischer, nicht am Ort der (Aus-)Wirkung zustande gekommener, einrichtungsspezifischer Vereinbarungen, welche die Verantwortung der Vertragspartner vor Ort entgegen der Absicht des Gesetzgebers nicht stärken, sondern eher schwächen.

Kernstück und Richtschnur

„Vereinbarungsgerecht“ oder „vereinbarungsfähig“ sind nur Regelungen, die nicht gesetzlich festgelegt sind und die nach Auffassung der kommunalen Spitzenverbände auf Landesebene auf der einen Seite und den Verbänden der freien Jugendhilfe und den Vereinigungen sonstiger Leistungserbringer auf der anderen Seite einheitlich behandelt werden müssen, damit eine ungerechtfertigte Bevorzugung oder Benachteiligung einzelner Einrichtungen verhindert wird. Der Gesetzgeber legt es damit in die Hände der Vertreterinnen und Vertreter von landesweit tätigen Organisationen, die Spielregeln für

den „fachlich regulierten Wettbewerb“ festzulegen. Dieser Umstand rechtfertigt die (verpflichtende) Beteiligung der Landesjugendämter¹ als vollwertige Beteiligte sowie Mittler und sachverständiger Behörden, die jedoch äußerlich dadurch zum Ausdruck gebracht werden sollte, dass diese nicht nur als Beteiligte erwähnt werden, sondern den jeweiligen Landesrahmenvertrag ebenfalls mitverantwortlich unterzeichnen.

Entsprechend dem Sinn und Zweck der Kinder- und Jugendhilfe müssten Kernstück und Richtschnur nicht nur für die Vereinbarungen vor Ort, sondern sogar vorrangig für die rahmenvertraglichen Regelungen der Einsatz und die Verwirklichung der konkreten Hilfeplanung und Hilfeerbringung im Sinne des § 36 SGB VIII als zentralem Instrument der Angebotssteuerung und Angebotskorrektur sein. Dem kann nicht erfolgreich entgegengehalten werden, Hilfeplan und Hilfeerbringung erfolgten völlig unabhängig von Leistungs-, Entgelt- und Qualitätsentwicklungsvereinbarung. Nach § 78 b Absatz 3 SGB VIII ist der Träger der Jugendhilfe zur Übernahme des Leistungsentgeltes nur verpflichtet, wenn dies besonders nach der Maßgabe der Hilfeplanung nach § 36 SGB VIII im Einzelfall geboten ist. Die Hilfeplanung steht danach nicht etwa außerhalb der vertraglichen Konzeption der §§ 78 a ff. SGB VIII, sondern soll offensichtlich mit Hilfe dieser gerade verwirklicht werden.

Darüber hinaus dürfte jede Hilfeplanung, welche die Adressaten nicht als eigenständige Subjekte mit ihren Wünschen und Vorstellungen als Ausgangspunkt nimmt, ihr Ziel verfehlen und damit weitgehend wirkungslos bleiben. Schließlich sichert der Hilfeplan die Zusammenarbeit der Fachkräfte sowohl auf Seiten des Kostenträgers als auch der Einrichtung. Ohne eine Orientierung an der Hilfeplanung fehlt den rahmenvertraglichen Regelungen das entscheidende, die Vereinbarungen nach § 78 b Absatz 1 SGB VIII zusammenhaltende Kettenglied. An dieser Stelle darf in einem Landesrahmenvertrag deshalb nicht zugunsten der örtlichen Vereinbarungen geschwiegen werden, sondern müssen entsprechende Vorgaben gemacht werden, die landesweit das Hilfeplangeschehen leistungs- und qualitätsmäßig steuern, das heißt ordnen und charakterisieren.

Daraus folgt zunächst die Forderung an die Landesrahmenverträge, beispielsweise genauer zu bestimmen, wer als Hauptbeleger anzusehen ist. Ferner ist eine stärkere Einbeziehung jedenfalls des Hauptbelegers, möglicherweise sogar aller (erreichbaren) belegenden Jugendämter in das Verhandlungsgeschehen vor Ort zu bedenken. Bei sachgerechter Auslegung dürfte die Regelung des § 78 e Absatz 1 SGB VIII dahingehend zu verstehen sein, dass dem Hauptbeleger zeitgerecht vor Abschluss der Vereinbarungen nach § 78 b SGB VIII zumindest Gelegenheit zur Stellungnahme zu den beabsichtigten Vertragsabschlüssen zu geben ist. Eine darüber hinausgehende Beteiligung ist jedoch nicht etwa gesetzlich ausgeschlossen, sondern dürfte sogar in der Sache häufig geboten sein. Wird zum Beispiel nicht nur das Entgelt, sondern auch die Leistung(svereinbarung) geändert, entspricht diese (neue) Leistung möglicherweise nicht mehr der Leistung, die den Beleger ursprünglich veranlasste, die Einrichtung zu belegen. Hier könnte es möglicherweise zu rechtlich problematischen Verträgen zu Lasten Dritter kommen, die auch durch § 78 e Absatz 1 Satz 2 SGB VIII nicht gedeckt sein könnten.

¹ vgl. §§ 78 f Satz 2; 85 Absatz 2 Nr. 5 und 6 SGB VIII

Leistungsvereinbarung

Bei der Leistungsvereinbarung nach §§ 78 b Absatz 1 Ziffer 1; 78 c Absatz 1 SGB VIII ist entscheidend, dass die gesetzliche Definition nicht nur Inhalt und Umfang des jeweiligen Leistungsangebotes, sondern auch die Qualität umfasst. Dass Vereinbarungen vor Ort hier besser sein könnten als die „Vorbilder“ der Landesrahmenverträge, erscheint zweifelhaft. Jeder Leistungswettbewerb im Rahmen der Kinder- und Jugendhilfe ist danach zugleich ein Qualitätswettbewerb.

Die Rahmenverträge müssen sich daher bereits an dieser Stelle und nicht erst auf der Ebene der Qualitätsentwicklungsvereinbarung eingehend mit der zu vereinbarenden Qualität beschäftigen. Die Vertragspartner sowohl auf Landesebene als auch vor Ort können daher die Diskussion und Vereinbarung von verbindlichen Qualitätsstandards nicht etwa einer „dialogischen“ Qualitätsentwicklungsvereinbarung überlassen. An dieser Stelle ist es möglicherweise in der Vergangenheit – und zwar nicht nur bei den Vertragsparteien – zu Missverständnissen gekommen, die ohne eine gesetzgeberische Klarstellung und Präzisierung nur schwerlich auszuräumen sein dürfte.

Gleiches gilt für das im Teilgutachten des Kollegen Münder ebenfalls angesprochene Problem des Verweisens auf Leistungsangebote oder Leistungsbeschreibungen. Nicht nur zweckdienlich, sondern notwendig dürfte es sein, dass die Vertragspartner auf Landesebene im Sinne der rahmenvertraglichen Leitfunktion zukünftig klar und eindeutig zwischen Leistungsbeschreibung, Leistungsangebot und vereinbarter Leistung unterscheiden. Vor dem beschriebenen Hintergrund überrascht es daher kaum, dass man sich in den rahmenrechtlichen Regelungen zu etwaigen Leistungsstörungen – vorsichtig ausgedrückt – eher zurückhaltend äußert. Es wird offensichtlich nicht als selbstverständlich angesehen, dass vertraglich vereinbarte Leistungen bei Inanspruchnahme dem Kostenträger gegenüber geschuldet werden.¹ Für die vereinbarte Leistung, die dem einzelnen Kind oder Jugendlichen zugute kommen soll, erhält die Einrichtung ein (leistungsgerechtes) Entgelt.² Selbstverständlich hat (zumindest) der belegende Träger ein Recht, (grundsätzlich) zu prüfen, ob die vereinbarte Leistung dieses öffentlich-rechtlichen Vertrages erbracht wird. Wie anders sonst soll der Beleger sicherstellen, dass die in der Hilfeplanung zum Ausdruck kommenden und in der Leistungsvereinbarung vom örtlichen Träger der Jugendhilfe verbindlich für alle anderen örtlichen Träger vereinbarten Leistungen das Kind/den Jugendlichen tatsächlich zukommen.

Wird eine vereinbarte Leistung nicht erbracht, verringert sich notwendigerweise (zumindest) das vereinbarte Entgelt. Dies ist Selbstverständlichkeit und bedarf eigentlich keiner weiteren Erwähnung: Verträge sind zu erfüllen. Um so mehr überrascht es, wenn hierzu nicht einmal auf Landesebene nähere Modalitäten festgelegt werden. Möglicherweise wird hier die erforderliche partnerschaftliche Zusammenarbeit³ missverstanden oder aber die Tragweite einer vertraglichen Regelung nicht hinreichend er-

¹ zur Erbringung der Leistung gegenüber dem örtlichen Träger der Jugendhilfe vgl. § 78 c Absatz 1 Satz 2

² siehe § 78 c Absatz 2 SGB VIII

³ siehe § 4 Absatz 1 SGB VIII

kannt. Wer mehr verspricht oder vereinbart, als er hält, schadet nicht nur unmittelbar dem jungen Menschen, weil dieser nicht die Leistung erhält, die für ihn vorgesehen war, sondern verstößt auch und gerade in einem „fachlich regulierten Wettbewerb“ gegen die Grundsätze der gebotenen wettbewerblichen Fairness. Entsprechend deutlich müssten auch Leistungsstörungen bereits in den Rahmenverträgen – und nicht etwa erst in den Leistungsverträgen vor Ort – angesprochen werden. Die Landesrahmenverträge sollten die Verhandlungen vor Ort entlasten und Orientierung bieten.

Entgeltvereinbarung

Der „Perfektionismus“, mit dem in Rahmenverträgen beispielsweise hinsichtlich der Entgeltvereinbarungen Fragen der Auslastung und der Kalkulationen geregelt werden, dürfte nicht auf eine vom Gesetzgeber ausgelöste besondere Kreativität zurückzuführen sein, sondern sich vorwiegend daraus erklären, dass weitgehend auf Vorhandenes zurückgegriffen wurde. Dies ist grundsätzlich verständlich. Ob allerdings die hier bereits erreichte Tiefe der Verständigung unter allen Umständen auch vertraglich geregelt werden muss, erscheint fragwürdig. Vergleicht man den Umfang der Regelungen der Rahmenverträge mit denen der anderen Teile, so kann der Eindruck entstehen, als sei es den Verhandlungspartnern auf Landesebene vor allem darum gegangen, sich „budgetmäßig“ zu verständigen. Dabei dürfte sich, wenn Leistungs- und Qualitätsentwicklungsvereinbarung genau genug sind, das entsprechende leistungsgerechte Entgelt verhältnismäßig problemlos ermitteln lassen. So zeigten die Erfahrungen der Schiedsstellen, dass es sich bei angeblichen Entgeltstreitigkeiten in Wirklichkeit häufig um verdeckte Streitigkeiten über Leistungen handelt.

Aus dem Blickwinkel der Ziel- und Wirkungsorientierung dürfte zunächst grundsätzlich anzustreben sein, neben einer eher geringen (pauschalen) Grundleistung eine am Hilfeplan orientierte individuelle Zusatzleistung zu vereinbaren. Je genauer und klarer diese Kataloge der Zusatzleistungen sind, desto zielgenauer kann der Hilfeplan umgesetzt werden. Die vom Gesetz¹ geforderten differenzierten Leistungsangebote können einen wichtigen Beitrag dazu leisten, dass sich die Vertragspartner vor Ort der Hilfeplanung bewusster werden, diese im Interesse des Kindeswohls ernster nehmen und insoweit zu einer partnerschaftlichen Umsetzung beitragen. Dies schließt die rechtzeitige Korrektur einer Hilfeplanung ein. Eine individuelle Hilfeplanung muss konsequenterweise zu einer individuellen Finanzierungsform führen. Im Landesrahmenvertrag könnte beispielsweise eine Bandbreite vereinbart werden, innerhalb der sich das Verhältnis von Grundleistung und Zusatzleistungen bewegen sollte.

Keineswegs ausgeschlossen wird dadurch, dass individuelle Zusatzleistungen zu (allgemeinen) Sonderleistungen werden, wenn diese Leistungen von der Einrichtung als Standard definiert und somit (fast) allen Kindern oder Jugendlichen (regelmäßig) gewährt werden. Dies dürfte sich im Regelfall aber in entsprechenden, engeren Aufnahmekriterien widerspiegeln. Grundsätzlich denkbar ist es auch, Leistungskomplexe für

¹ vgl. § 78 b Absatz 1 Ziffer 2 SGB VIII

Zusatzleistungen zu entwickeln. Vielfalt und Entwicklungsmöglichkeiten werden also keineswegs beschnitten. In den Rahmenverträgen und folglich auch in den Vereinbarungen vor Ort finden sich bisher allerdings keinerlei Ideen oder Vorschläge im Sinne einer Vertragspartnerschaft mit Gewinn für alle Beteiligten. Die Vertragspartner verharren hier in alten Denkmodellen. Diese Chance der Entwicklung innovativer vertraglicher Regelungen wurde jedenfalls in der „ersten Runde“ der Landesrahmenverträge offenbar nicht gesehen beziehungsweise konnte nicht verwirklicht werden. In diesem Zusammenhang könnte zukünftig die gesetzlich vorgesehene Beteiligung der Landesjugendämter von besonderer Bedeutung sein und eine eigene Rechtfertigung erfahren. Konkret hieße dies, gemeinsam mit interessierten Einrichtungen und örtlichen Trägern Anreizmodelle zu entwickeln, zu erproben und zu unterstützen.

Nützlich erscheint ebenfalls die Entwicklung von Info-Katalogen, in die Angaben aus den Leistungs- und Entgeltvereinbarungen mittels abgestimmter Datenerfassungsbögen aufgenommen werden, um zum Beispiel den Vertragspartnern vor Ort, den Spitzenverbänden oder sogar den Fachkreisen bei der Auswahl des geeigneten Angebotes für das Kind oder den Jugendlichen zur Verfügung zu stehen. Ziel der Info-Kataloge ist nämlich eine umfassende Darstellung des Leistungsangebotes und die Vergleichbarkeit von Leistungen und Kosten herzustellen. Dieses Ziel dürfte gegenwärtig noch nicht erreicht sein. Die vorhandenen Darstellungen lassen regelmäßig keinen Rückschluss auf Leistung (und Qualität) innerhalb der Einrichtungen zu. Zur Anwendung im Rahmen eines „externen“ Vergleichs sind diese daher nur sehr eingeschränkt geeignet. Die einzelnen Einrichtungen halten jeweils Angebote vor, die nicht allein auf Kostenbasis verglichen werden sollten, so dass eine Prüfung der Leistung und der vorgesehenen Qualität der einzelnen Einrichtung weiterhin unabdingbar ist. Grundsätzlich erscheint aber das Instrument der Info-Kataloge geeignet, nicht nur zu mehr begrifflicher Klarheit beizutragen, sondern bei entsprechender Überarbeitung und Fortschreibung auch zum Leistungs- und Preisvergleich.

Qualitätsentwicklungsvereinbarung

Als insgesamt unterentwickelt muss der Bereich der Qualitätsentwicklungsvereinbarung bezeichnet werden. Bereits die gesetzliche Formulierung birgt die Gefahr von Missverständnissen, wenn die Qualität der „angebotenen“ beziehungsweise die in der Leistungsvereinbarung „vereinbarten“ Qualität bewertet werden soll. Dies dürfte eine Maßnahme der Qualitätssicherung, nicht aber der Qualitätsentwicklung darstellen. In weiten Bereichen der rahmenvertraglichen Qualitätsentwicklung geht es bei genauer Betrachtung um die Herstellung der gesetzlich erforderlichen Mindestqualität, nicht aber um die (Fort)entwicklung vorhandener fachlicher Standards. Aufgabe einer Qualitätsentwicklung ist es aber, das vorhandene fachliche Qualitätsverständnis ständig oder regelmäßig zu überprüfen und gegebenenfalls an neue Gegebenheiten und Erkenntnisse anzupassen. Aufgabe der rahmenvertraglichen Regelungen zur Qualitätsentwicklung wäre es daher, dialogisch allgemeine Qualitätsentwicklungskriterien – und nicht etwa Qualitätskriterien oder Dimensionen, in denen Qualität zu entwickeln ist – festzulegen und diese den Vertragspartnern vor Ort (im Sinne einer Zielvereinba-

rung) vorzugeben beziehungsweise vorzuschlagen. Entscheidend ist jedoch, dass die Aspekte der Qualitätsentwicklung nicht im Dialogischen stecken bleiben, sondern in concreto vereinbart werden und letztlich auch gegenüber dem Vertragspartner durchgesetzt werden können.

Ein Wettbewerb um die (bessere oder beste) Qualitätsentwicklung wäre danach zunächst einmal unabhängig vom Leistungs- und Qualitätswettbewerb denkbar. Die gesetzliche Forderung, Kosten der Qualitätsentwicklung¹ in das Entgelt einzubeziehen, steht dem nicht entgegen, setzt jedoch voraus, dass diese Kosten eigenständig dargestellt und im Falle der Leistungsstörung zurückgefordert werden können. Vor diesem Hintergrund dürfte es nicht unberechtigt sein zu fragen, ob Qualitätsentwicklungsvereinbarungen im Sinne der gesetzgeberischen Vorstellungen überhaupt sinnvoll vereinbart werden können. Will man den Gedanken der Qualitätsentwicklung rahmenvertraglich fortentwickeln, so sollte im Mittelpunkt zukünftiger Überlegungen die Frage von Indikatoren und deren Einordnung stehen. Sinn und Zweck von Rahmenverträgen dürfte es jedoch nicht sein, Indikatoren im Rahmenvertrag abschließend zu benennen. Ausreichend wäre es, wenn in den Landesrahmenverträgen beispielhaft Indikatoren benannt werden würden, mit deren Hilfe die Vertragspartner vor Ort in die Lage versetzt werden würden, nicht nur Überlegungen zum Messen von Qualität anzustellen, sondern auch damit beginnen könnten, in ihren Zuständigkeiten (erste) Erfahrungen zu gewinnen.

Auch könnte der Rahmenvertrag selbst zu einem überörtlichen Instrument der Qualitätsentwicklung werden. Der Abschluss eines Landesrahmenvertrages setzt ein hohes Maß an Kommunikations-, Innovations- und Konsensbereitschaft bei den Beteiligten voraus. Hier handlungsleitend und prägend für die Verträge vor Ort zu sein, bedeutet bei richtigem Verständnis einen Qualitätsgewinn.

Zur rahmenvertraglichen Kultur sollte im Regelfall die Einrichtung eines Beirates gehören. Dabei wird davon ausgegangen, dass die handelnden Personen nicht identisch sind mit denjenigen, die über den Rahmenvertrag selbst verhandeln und/oder bei Schiedsstellenverhandlungen nach § 78 g SGB VIII am selben Tisch sitzen. Wird dies eingehalten, so kann ein Beirat wertvolle Hilfen bei der Auslegung und Fortentwicklung der Landesrahmenverträge leisten.

Zusammenfassung

Fasst man die Ergebnisse des Teilgutachtens der AFET zusammen, so bleibt teilweise ein widersprüchliches Bild. Die formellen Hausaufgaben wurden gemacht. Dabei ist im positiven Sinne durchaus eine vielfältige Landschaft entstanden. Die Leitfunktion der Landesrahmenverträge wurde jedoch nur ansatzweise genutzt. Dies gilt zunächst für die Qualitätsentwicklungsvereinbarung. Zwar wurde der Begriff der Qualitätssicherung verhindert, ein überzeugendes Bild landesweiter Qualitätsentwicklungsver-

¹ vgl. § 78 c Absatz 2 Satz 1 SGB VIII

einbarungen kann den Landesrahmenverträgen jedoch nicht entnommen werden. Die in der Einfügung der §§ 78 a ff. SGB VIII liegenden innovativen Möglichkeiten wurden bisher nicht hinreichend gesehen und genutzt. Die Landesrahmenverträge bedürfen teilweise in zentralen Punkten der Überarbeitung.

Das Instrumentarium der rahmenvertraglichen Regelungen ist verbesserungswürdig; es müsste insbesondere zielgenauer genutzt werden. Zielgenauer bedeutet vor allem eine Orientierung am Kindeswohl und damit an der individuellen Hilfeplanung nach § 36 SGB VIII, die nach der Gesetzesbegründung das zentrale Instrumentarium der Angebotssteuerung und Angebotskorrektur darstellt. Die Hilfeplanung stellt somit die Grundlage für das gesamte Vertragsgeschehen innerhalb der Regelungen der §§ 78 a ff SGB VIII dar. Die untersuchten Landesrahmenverträge werden in der vorliegenden Form den Ansprüchen des Gesetzgebers nicht gerecht. Möglicherweise wird die Bedeutung des Hilfeplanes mehr außerhalb der §§ 78 a ff. SGB VIII oder zum anderen mehr auf der örtlichen Ebene verortet. Wegen der zentralen Bedeutung der Hilfeplanung erscheint eine weit stärkere Einbeziehung der Hilfeplanung in die rahmenvertraglichen Regelungen notwendig.

Arbeitsgruppe 1: Die §§ 78 a ff. SGB VIII und Hilfeplanung, Erziehungsplanung im Einzelfall

DR. KERSTIN DELLEMANN

Leiterin des Jugendamtes des Landkreises Saalfeld-Rudolstadt, Thüringen,
und

SILVIA KÖHLER

*Leiterin der Einrichtung Kinder- und Jugendwohnen der Arbeiterwohlfahrt e. V.,
Kreisverband Rudolstadt, Thüringen*

Vorbemerkungen und Zusammenfassung der Diskussion

Schon das Thema der Arbeitsgruppe 1 weist darauf hin, dass dies offensichtlich keine durchgängig beantwortete Frage ist und der Zusammenhang zwischen diesen Steuerungsinstrumentarien in der Praxis oftmals keine beziehungsweise keine hinreichende Beachtung findet. Doch gerade der Entscheidung über Art und Umfang einer Hilfe sowie deren Fortführung gehen eine Vielzahl von Prozessen voraus und begleiten diese, die sich auf die Leistungserbringung selbst und damit auch auf deren Qualität auswirken.

Diese Prozesse beginnen im Jugendamt (Hilfeplanung), werden in der Einrichtung (Erziehungsplanung) aufgegriffen, konkretisiert und während der Hilfeleistung immer wieder vom Jugendamt (Hilfeplanfortschreibung) thematisiert und fortgeführt.

Sowohl die Impulsreferate als auch die anschließende Diskussion in der Arbeitsgruppe widmeten sich Fragen des Zusammenhangs insbesondere zwischen Betriebserlaubnis, Vereinbarungen nach den §§ 78 a ff. SGB VIII Hilfeplanung, Erziehungsplanung und Jugendhilfeplanung sowie Fragen der Anforderungen an die Gestaltung des Hilfeplanungs- beziehungsweise Erziehungsplanungsprozesses, um wirkungsvolle, qualitativ hochwertige Leistungen erbringen zu können.

Der Zusammenhang zwischen Betriebserlaubnis, Vereinbarungen nach den §§ 78 a ff. SGB VIII sowie Hilfeplanung, Erziehungsplanung und Jugendhilfeplanung wurde anhand der Darstellung in der **Abbildung 1** erläutert.¹

Gegenstand der Diskussion zu diesem Modell waren insbesondere Fragen zum Zusammenhang zwischen Betriebserlaubnis und Leistungsbeschreibung, vor allem zur Frage, wie konkret eine Leistungsbeschreibung sein muss, um auf den individuellen Bedarf im Einzelfall die entsprechende Hilfe anbieten zu können (zum Beispiel Baukastensystem), Fragen zur Eingangsqualität von Hilfen (Welche Informationen erhält die Einrichtung?) in der Praxis und der Erwartung an Einrichtungen, vom ersten Tag

¹ Die Abbildungen zu diesem Beitrag schließen sich in chronologischer Folge an den Textteil an.

an zielorientiert zu arbeiten. Daneben wurde auf die Bedeutung eines internen Berichtswesens der Einrichtung über die Zielerreichung als Grundlage für interne reflexive Prozesse verwiesen, deren Ergebnisse wiederum in die Leistungsbeschreibung beziehungsweise Qualitätsentwicklungsbeschreibung einfließen müssen.

Ebenso gewinnt das Jugendamt über ein entsprechendes Berichtswesen Informationen zu Hilfebedarf, Kindern, Jugendlichen und Familien, die Unterstützungen erhalten, zur Beurteilung von Wirkungen der Hilfen (anhand der Auswertung von Zielerreichungseinschätzungen), welche wiederum Grundlage für die Fortführung von Verhandlungen nach §§ 78 a ff. liefern.

Hilfeplanung – Grundlage für die Qualitätsentwicklung

Dr. Kerstin Dellemann widmete sich in ihrem Vortrag insbesondere Fragen der qualitativen Anforderungen an den Hilfeplanungsprozess, der durch die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Sozialen Dienstes des Jugendamtes gesteuert wird. Zur Erläuterung verwies sie auf entwickelte Dokumentationsmaterialien. Die Grundlage der Dokumentation bildet der entwickelte **Beratungsbogen**. Dieser thematisiert neben allgemeinen Stammdaten – **siehe Abbildung 2 Blatt 1** – zunächst die Problem Darstellung aus Sicht der Beteiligten beziehungsweise anderer Personen – **siehe Abbildung 2 Blatt 2**. Dies verlangt eine Gesprächsgestaltung, die jedem Beteiligten die Möglichkeit einräumt, das Problem aus seiner persönlichen Sicht entsprechend seinen Möglichkeiten darzustellen.

Es ist Aufgabe der sozialpädagogischen Fachkraft, entsprechende Rede- oder Darstellungssequenzen einzuräumen. Unter Umständen können je nach Fallkonstellation auch getrennte Gespräche mit Sorgeberechtigten und Kind beziehungsweise Jugendlichen notwendig werden. Der „Problemtalk“ wird genutzt, um beispielsweise zu einem frühen Zeitpunkt Informationen über bisherige hilfreiche Lösungsversuche (Ressourcen) und Ausnahmen (zum Beispiel Zeiten, in denen das Problem nicht auftritt, oder Zeiten, in denen alles besser lief/läuft) zu erhalten. Mittels Genogrammarbeit, die der Veranschaulichung des sozialen Bezugssystems dient, können die Fähigkeiten der einzelnen Systemmitglieder erörtert und damit Ressourcen erkannt werden.

Zielvorstellungen haben im Beratungsbogen – **siehe Abbildung 2 Blatt 3** – eine zentrale Bedeutung. Auch bei der Zielbestimmung haben wiederum alle Beteiligten die Möglichkeit, ihre jeweils eigenen Ziele zu benennen und gleichzeitig Indikatoren anzugeben, die zeigen, ob ein Ziel erreicht wurde.

Die Ausweitung der Zielformulierungen/Indikatorenbenennung auf alle Beteiligten entspricht den Erfahrungen aus der Praxis, die besagen, dass Zielformulierungen, die nur auf das Kind oder den Jugendlichen fokussieren, in der Regel nicht ausreichen. Das gesamte System muss in den Blick genommen werden, um nachhaltige Veränderungen bewirken zu können – **siehe Abbildung 2 Blatt 4**.

Es obliegt wiederum der Kreativität und dem Einfühlungsvermögen der sozialpädagogischen Fachkräfte, mittels geeigneter Verfahren die Wünsche und Ziele von Kindern und Jugendlichen zu erkunden. Abhängig von der jeweiligen Fallkonstellation kann es unter Umständen notwendig sein, die Ziele auch in getrennten Gesprächen von Sorgeberechtigten und Kindern/Jugendlichen zu bestimmen.

Die Aufzeichnung und Kennzeichnung von Zielen, für die es (noch) keine Übereinstimmung (Zielkonflikt) gibt, halten wir unter den Aspekten der Transparenz sowie der Wertschätzung von abweichenden Standpunkten für sehr bedeutsam. Deren Aufzeichnung bietet die Möglichkeit, Widerstände zu erkennen, was zugleich die Voraussetzung für eine mögliche weitere Auseinandersetzung bildet.

Gibt es keine gemeinsame Akzeptanz bezüglich der entwickelten Ziele, so wird dies (zu diesem Zeitpunkt) dazu führen, dass wegen fehlender Grundlagen keine weiterführende Hilfe geleistet werden kann, was allerdings nicht heißt, dass damit auch in der Zukunft Hilfe nicht möglich wäre.

Die aufgezeigten Überlegungen gelten selbstverständlich nur für den Bereich der Jugendamtstätigkeit, in dem das Jugendamt nicht mit Eingriffen in Elternrechte in einer Schutz-, Wächter-, und Garantenfunktion reagiert. In der Regel haben die in diesen Fällen notwendigen Maßnahmen keinen Konsens als Voraussetzung.

Auch der **Antragsvordruck für Leistungen gemäß SGB VIII** wurde unter dem Aspekt der Beteiligung sowie der Mitwirkungsverpflichtung der Beteiligten an der Hilfeleistung ergänzt. So wird unter anderem erfragt, was mit der beantragten Hilfe erreicht werden soll und wie eine Antragstellerin selbst zur Lösung des Problems beitragen kann.

Der **Bericht an die Erziehungskonferenz** soll der fallzuständigen Fachkraft wiederum als Orientierung dienen. So greift dieser Bericht einerseits die in den Beratungen gewonnenen Informationen auf, berücksichtigt die gemäß § 27 SGB VIII erforderliche Begründung der Notwendigkeit von Hilfen zur Erziehung sowie die Wünsche der Beteiligten zur Hilfe und fokussiert bei der Beschreibung der geeigneten Hilfe zunächst auf die Frage, welche Hilfen fachlich am förderlichsten sind – inklusive einer Beschreibung und Begründung.

Das Ergebnis der Erziehungskonferenz dient der Dokumentation des Beratungsergebnisses der Erziehungskonferenz/Teamberatung. Wird eine andere Entscheidung getroffen oder ein anderer Entscheidungsvorschlag benannt, so sind diese zu begründen und zu erläutern.

Besteht ein Konsens, so ist es Aufgabe der fallzuständigen Fachkraft, gemeinsam mit den Beteiligten (unter eventueller Hinzuziehung der leistungsrealisierenden Stelle) einen Hilfeplan zum vorläufigen Tätig-Werden des Dienstes oder der Einrichtung zu erstellen. Da dieser erste Hilfeplan in der Regel zunächst nur einen groben Rahmen der Hilfe beschreiben kann und einer entsprechenden Konkretisierung nach einer Phase des Kennenlernens (nach rund zwei bis drei Monaten) bedarf, haben wir diesen Hilfe-

plan als **Vorläufigen Hilfeplan** bezeichnet. Der entwickelte Vordruck für den Vorläufigen Hilfeplan beinhaltet fachliche Merkmale, die aus unserer Sicht dort zu verankern sind. Dazu gehört unter anderem die Möglichkeit der Erfassung von wesentlichen Personendaten, Angaben zu der leistungserbringenden Stelle, zu Beginn und Umfang der Hilfe sowie zum Termin für die Erstellung des Hilfeplanes. Daneben sollten – ausgehend von der Situationsbeschreibung – die ausgehandelten und vereinbarten Ziele (einschließlich Indikatoren für die Zielerreichung) sowohl für das Kind, den Jugendlichen und die Eltern als auch die einzelnen Handlungsschritte (einschließlich des Zeitplanes) aufgenommen werden. Auch Ziele, für die es noch keinen Konsens gibt, sollten notiert werden können.

Erziehungsplanung – wesentlicher Teil der Qualitätsentwicklung

Die **Erziehungsplanung** gehört zu den Kernprozessen in den stationären Jugendhilfeeinrichtungen. Sie ist nicht nur ein zielführendes Element und ein Instrument der Prozesssteuerung, sondern auch ein wichtiger Bestandteil der Evaluation.

Die Erziehungsplanung gibt im Wesentlichen Auskunft über die Qualität einer Einrichtung, über die Planung sowie über die Umsetzung der Hilfe. Aus unserer Sicht wird diesem Prozess in Perspektive, auf dem derzeitigen finanzpolitischen Hintergrund und dessen Entwicklung, ein wesentlich höherer Stellenwert beigemessen werden, wenn es um Effektivität und Effizienz in der Hilfeplanung, der Leistungserbringung sowie deren Leistungsbeschreibungen geht.

Mit der Evaluation von Einzelfallhilfen lassen sich vielfältige Rückschlüsse bilden, die Auskunft über notwendige und zeitgerechte inhaltliche Veränderungen und somit Konzeptentwicklungsmöglichkeiten geben.

Mit Beginn einer Hilfe werden der hilfeleistenden Einrichtung nicht nur notwendige Unterlagen und die bereits gesammelten Informationen des Jugendamtes übergeben, sondern auch ein vorläufiger Hilfeplan, der die ersten Schwerpunkte der Hilfeausrichtung umreißt. Es wird ein **Erstgespräch mit allen Beteiligten** geführt – **siehe Abbildung 3 Blätter 1 und 2**.

Partizipation in der Erziehungsplanung

In den folgenden acht Wochen (Probezeit / Eingewöhnungszeit) wird es in der Einrichtung Kinder- und Jugendwohnen der Arbeiterwohlfahrt Rudolstadt e. V. so gehandhabt, dass der Kontakterzieher mit seinem Team die Aufgabe hat, mit dem zu betreuenden Kind realistische Teilziele für einen Zeitraum von maximal einem halben Jahr zu erarbeiten. Was sich hier wie eine Bagatelle beschreibt, ist in der Praxis Schwerstarbeit. In der Kennenlern- und Eingewöhnungsphase gehören viel Fingerspitzengefühl sowie pädagogisches Wissen und Können dazu, ein Kind oder einen Jugendlichen und sein familiäres Umfeld in seiner Gesamtheit wahrzunehmen und Ressourcen abzulei-

ten. Dazu kommt, dass dieser Prozess für den Betroffenen nur insofern wichtig ist, dass persönlich wichtige Vereinbarungen wie zum Beispiel Beurlaubungen geklärt werden. Zielstellungen im Bereich Schule, Verhalten oder ähnliches spielen gerade zu Beginn eine untergeordnete Rolle für den Klienten, was für jeden, der den Versuch bereits unternommen hat, sich in diese Rolle zu versetzen, nachvollziehbar ist.

Einer unserer Grundsätze ist es jedoch, diese wichtige Phase nicht über, sondern mit dem Klienten zu gestalten. Über das Aufnahmegespräch (Eltern/Kind) hinaus, in welchem Vorstellungen über Zielausrichtung, Umsetzungsmöglichkeiten und Zeitvorstellungen erfragt werden (Abbildung 3 Blätter 1 und 2), finden gezielte Einzelgespräche mit den Sorgeberechtigten, dem Kind/Jugendlichen, der Schule/Ausbildungsstätte und weiteren für den Betreuenden wichtigen Sozialfeldern statt. Diese Informationssammlung sowie Beobachtungen fließen in einer **psychosozialen Kurzeinschätzung** zusammen. Diese dient vor allem der Ist-Darstellung und der Ressourcenermittlung. Parallel dazu werden mit dem Kind/Jugendlichen Zielstellungen erarbeitet und schriftlich fixiert, welche als unmittelbare Zuarbeit für das Hilfeplangespräch dienen – **siehe Abbildung 4**. Dabei legen wir auf Folgendes unseren Schwerpunkt:

- Es sind Zielstellungen des Kindes oder Jugendlichen, nicht des Pädagogen!
- Es werden keine Fachbegriffe verwendet, sondern Formulierungen des Betreuten.
- Die Erarbeitung erfolgt auf den Grundsätzen der Lösungsorientierung, Systemorientierung, Ressourcenorientierung, Wertschätzung sowie der zeitlichen Orientierung.

Unabhängig davon, ob es das erste Hilfeplangespräch ist, soll der Jugendliche zu jeder Zeit erleben, dass diese Gespräche **mit ihm** und **nicht über ihn** geführt werden, dass er nicht Rechenschaft ablegt über Nicht-Gelungenes (Defizitorientierung), sondern auf **seine** Stärken aufbauen kann, dass er Ziele im Gespräch aushandeln kann und dazu aufgrund seiner Vorbereitung gut vorbereitet ist – **siehe Abbildung 5 Blätter 1, 2 und 3**. Die psychosoziale Kurzeinschätzung und die „Zuarbeit“ zum Hilfeplan werden dem zuständigen Mitarbeiter des Jugendamtes eine Woche vor dem Gesprächstermin zugesandt, damit dieser Zeit hat, Rücksprache zu nehmen und im Gespräch eventuell unberücksichtigte Aspekte einzubringen.

Ziel dieser Vorgehensweise ist vor allem die Stärkung des Kindes oder des Jugendlichen, eine zielorientierte Hilfestellung, eine Verkürzung der Gesprächsdauer und die Umsetzung der oft bemängelten Einflussnahme von Kindern und Jugendlichen auf das Hilfeplanverfahren. Rückblickend können wir bestätigen, dass sich deutliche Fortschritte erkennen lassen, besonders hinsichtlich der Ressourcenorientierung und Verständlichkeit für die Kinder und Jugendlichen – **siehe Abbildung 6**.

Umdenken und Erkennen von Ressourcen

Bei Änderungen solcher Kernprozesse ist es sehr empfehlenswert, diese über interne Weiterbildungsmaßnahmen zur Schulung aller pädagogischen Mitarbeiter zu realisie-

ren. Somit sichert man, dass die unterschiedlichen Sichtweisen, Erfahrungen sowie Erwartungshaltungen Einfluss nehmen und Grundhaltungen diskutiert werden. Im Ergebnis steht dann nicht nur ein überarbeiteter Standard, sondern ein einheitliches Grundwissen über Anspruch und Vorgehensweise sowie Veränderungen im methodischen Herangehen und in der Grundhaltung, was für eine Einrichtung von unschätzbarem Wert ist und von Mitarbeitern gut mitgetragen werden kann.

Im Ergebnis unserer Weiterbildungsreihe kamen als Nebeneffekte zum Beispiel inhaltliche Schwerpunkte und Einstellungsfragen neu zum tragen, so zum Beispiel:

- Unterbringung als **Prozess** (Zuschreibung neuer Bedeutungen und Sinngebung), Prozesscharakter heißt: Hindernisse, Krisen gehören dazu.
- Reflexion von Ressourcen und Stärken, Problemkonzentrierung = Status des Versagens, der Störung, der Inkompetenz, des Defizits.
- Neuer Kontext, Rahmen: der Kompetenz, Erfahrung von Selbstachtung.
- Unterbringung als Übergangszeit in Phasen, dient der Erfahrung eines anderen, neuen Selbstbildes.
- Zeit des Übens, Lernen unter dem Motto: „*Hilf mir, es selbst zu tun.*“
- Finden des persönlichen Mottos oder Themas für das Kind.
- Eltern und Familien gehören dazu: in Achtung, Respekt und mit Wertschätzung.

Was erfordert das von den pädagogischen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern?

- Konsequente ressourcenorientierte Haltung (Ressourcen = Quellen in der Arbeit).
- Lösungsverhalten.
- Delegation von Eigenverantwortung und Selbstkontrolle an die Kinder und Jugendlichen.
- Haltung: Änderungen brauchen Zeit!
- Therapeutisches Alltagsklima heißt Haltung weiterentwickeln gegen verhärtete Denkmuster, ständiges Überprüfen gewohnter Muster, respektvolles und wertschätzendes Denken, interdisziplinäres Klima, Bereitschaft, „neue Spielräume“ zu entwickeln.

Regelmäßiges Infragestellen des Prozesses zeigt uns, dass unterstützende Instrumentarien erarbeitet werden müssen; so zum Beispiel Reflexionsmöglichkeiten für das Team, um den Hilfeverlauf besser beurteilen zu können – **siehe Abbildung 7 Blätter 1 und 2** – sowie eine übersichtliche und verständliche Auswertungsmöglichkeit für den Klienten, um seinen momentanen Stand bei der Hilfeplanfortschreibung besser einschätzen zu können – **siehe Abbildung 8**.

Weiterhin wurde uns deutlich, dass wir noch erhebliche Ressourcen in der Elternarbeit und Aufnahmegestaltung haben. Im Ergebnis dieser Analyse sind wir momentan dabei, unser Gesamtkonzept zu überarbeiten und geeignete Formen für die Familienarbeit zu etablieren, welche bereits in der Aufnahmesituation konsequent zum Tragen kommen soll. Hierbei steht zum Beispiel die Aufgabe, entsprechende Formen für eine konkrete und abrechenbare Auftragsformulierung zu finden. Denn nur mit diesem Ausgangspunkt kann eine fundierte Prognose gebildet werden und damit verbundene Zeiträume der Verweildauer bis zur Auftragserfüllung realistisch dargestellt werden, welche wiederum einen direkten Einfluss auf die prägnantere Darstellung von Schwerpunkten in der Hilfe-/Erziehungsplanung hat und eine zielorientierte Arbeit vom ersten Tag an für die Einrichtung noch besser möglich macht.

Der Hilfeplanprozess als zentrales Steuerungselement

Die im Hilfeplan beziehungsweise in der Hilfeplanfortschreibung zu verankernden Merkmale entsprechen weitestgehend denen des vorläufigen Hilfeplanes. Sie werden ergänzt um eine Kostenprognose und eine Einschätzung zur Zufriedenheit mit der Hilfe sowie der Zusammenarbeit mit der hilfeleistenden Stelle. Weiterhin erfolgt eine Differenzierung zwischen Zielen, an denen weiter gearbeitet werden soll, sowie Zielen, die neu hinzukommen. Bei der Erstellung des Hilfeplanes oder seiner Fortschreibung geht es darum, eine möglichst präzise Vereinbarung von Zielen für die Hilfe sowie von Schritten zur Umsetzung der Ziele auf der Handlungsebene unter Beteiligung der leistungserbringenden Stelle zu erreichen.

Nur eine Vereinbarung von konkreten, überprüfbaren und für andere wahrnehmbare Ziele ermöglicht es, Wirkungen, die mit Hilfen zur Erziehung erreicht werden sollen, zu erkennen, zu bewerten und gegebenenfalls auch zu analysieren. Für die Fortschreibung des Hilfeplans im Einzelfall ist die Verständigung über erzielte Wirkungen (neue Ist-Situation) durch die Beteiligten (Kind, Jugendliche, Personensorgeberechtigte, Fachkräfte) im Rahmen der individuellen Steuerung die Ausgangsbasis. Wir haben uns deshalb dafür entschieden, einen **Bewertungsbogen** zu entwickeln, der der **Zieleinschätzung** durch das Kind/den Jugendlichen, die Personensorgeberechtigte sowie durch die hilfeleistende Stelle dient – **siehe Abbildung 9. Speziell für Kinder im Grundschulalter** wurde ein **vorstrukturierter Bewertungsbogen zur Zieleinschätzung** erstellt – **siehe Abbildung 10 Blätter 1 und 2.**

Zielerreichungseinschätzung als Grundlage für die Wirkungsbeurteilung

Unabhängig voneinander nehmen die Beteiligten sowie die hilfeleistende Stelle eine Einschätzung der im Hilfeplan vereinbarten Ziele anhand von Skalen vor. Skalen bieten die Möglichkeit, Fortschritte hinsichtlich der Ziele zu dokumentieren und die Komplexität zu reduzieren. Gegenstand der Beratung zur Hilfeplanfortschreibung ist zunächst die Kommunikation über die Einschätzung des Grades der Zielerreichung durch die Beteiligten und der hilfeleistenden Stelle. Dabei geht es in erster Linie da-

rum, Fortschritte anzuerkennen sowie Unterschiede in der Bewertung zu thematisieren und aufzuklären.

Im zweiten Schritt sind einerseits die im bisher maßgeblichen Hilfeplan vereinbarten Ziele, soweit sie bedeutsam bleiben, hinsichtlich ihrer Notwendigkeit und Erreichbarkeit sowie bezüglich des Zeitfaktors zu überprüfen. Gegebenenfalls sind sie aufzugeben, fortzuschreiben, zu verändern oder zu konkretisieren. Andererseits ist zu prüfen, ob und welche neuen Ziele individuell oder allgemein bedeutsam sind oder werden. Es sind Handlungsschritte sowie ein Terminrahmen zu vereinbaren.

Der Dokumentation des Gesprächs zur Hilfeplanfortschreibung kann der entwickelte **Evaluationsbericht** dienen. Dazu kann die Dokumentation der Zieleinschätzung der einzelnen am Hilfeplangespräch Beteiligten sowie eine gemeinsame Einschätzung zur Zielerreichung im Ergebnis des Hilfeplangesprächs genutzt werden. Voraussetzung dafür ist allerdings, dass eine gemeinsame Bewertung des Ergebnisses hinsichtlich des Grades der Zielerreichung zustande gekommen ist.

Daneben fokussiert der **Evaluationsbericht** auf **Aspekte** wie:

- Einschätzung der bisherigen Zufriedenheit mit der Hilfe sowie der Zusammenarbeit.
- Ob in der Rückschau ein anderes und wenn ja, welches Hilfeangebot geeigneter gewesen wäre.
- Eine Aufwands- und Kostenstatistik.
- Die Begründung der weiteren Notwendigkeit von Hilfe.
- Die Aufzeichnung von Zielen und Handlungsschritten und des Zeitfaktors für die weitere Hilfeleistung.

Sollten Änderungen der Hilfeleistung erforderlich werden, die einer Beratung innerhalb der Erziehungskonferenz/Teamberatung bedürfen, so kann der Evaluationsbericht gleichzeitig als Bericht an die Erziehungskonferenz/Teamberatung dienen (Analogie zum Bericht an die Erziehungskonferenz).

Wesentliche Aspekte für die weitere Hilfeleistung gehen in das **Dokument zur Hilfeplanfortschreibung** ein. Die vereinbarten Ziele und Handlungsschritte bilden die Grundlage für die weitere Hilfeleistung sowie die weitere Fortschreibung.

Ein **Abschlussgespräch** in zeitlicher Nähe zur Beendigung oder auch zum Abbruch der Hilfeleistung mit dem Zweck der Erörterung des letzten Hilfeplanabschnittes vor dem Hintergrund der vereinbarten Ziele und der gemeinsamen Auswertung der gesamten Hilfeleistung sowie des Gesamterfolges wird von uns für erforderlich gehalten und sollte als Standard eingeführt werden. Als gesprächsleitend kann der entwickelte **Abschlussbericht** dienen. Schwerpunkte liegen bei der Einschätzung der Zielerreichung und der Bewertung der Eignung der Hilfe.

Abschließende Bemerkungen

Entsprechend der Erwartungshaltung der Teilnehmer der Arbeitsgruppe sollten praxisnahe Beispiele für den Zusammenhang von Erziehungs- und Hilfeplanung und die unmittelbare Auswirkung der Novellierung der §§ 78 a ff. SGB VIII aus Sicht eines freien und öffentlichen Trägers dargestellt werden. Wie die Abbildung 1 bereits zeigt, ist es als ein zirkuläres System zu betrachten, das sich mit dem entsprechenden Stellenwert zu einem der Steuerungsinstrumente entwickeln könnte und damit einen entscheidenden Beitrag zur Erhöhung von Effektivität und Effizienz in der Jugendhilfe leisten würde. Grundlage dafür sind nicht nur die dargestellten inhaltlichen Bausteine, sondern auch der Konsens zwischen freien und öffentlichen Trägern, welcher von Fachlichkeit, offener fachlicher Kritik, Vertrauen und gegenseitiger Akzeptanz, kurz einer guten Kooperationsbeziehung getragen sein sollte.

**Ein Prozess dialogischer Qualitätsentwicklung –
der Zusammenhang zwischen Betriebserlaubnis, Vereinbarungen nach den
§§ 78 a ff. SGB VIII, Hilfeplanung, Erziehungsplanung und Jugendhilfeplanung**

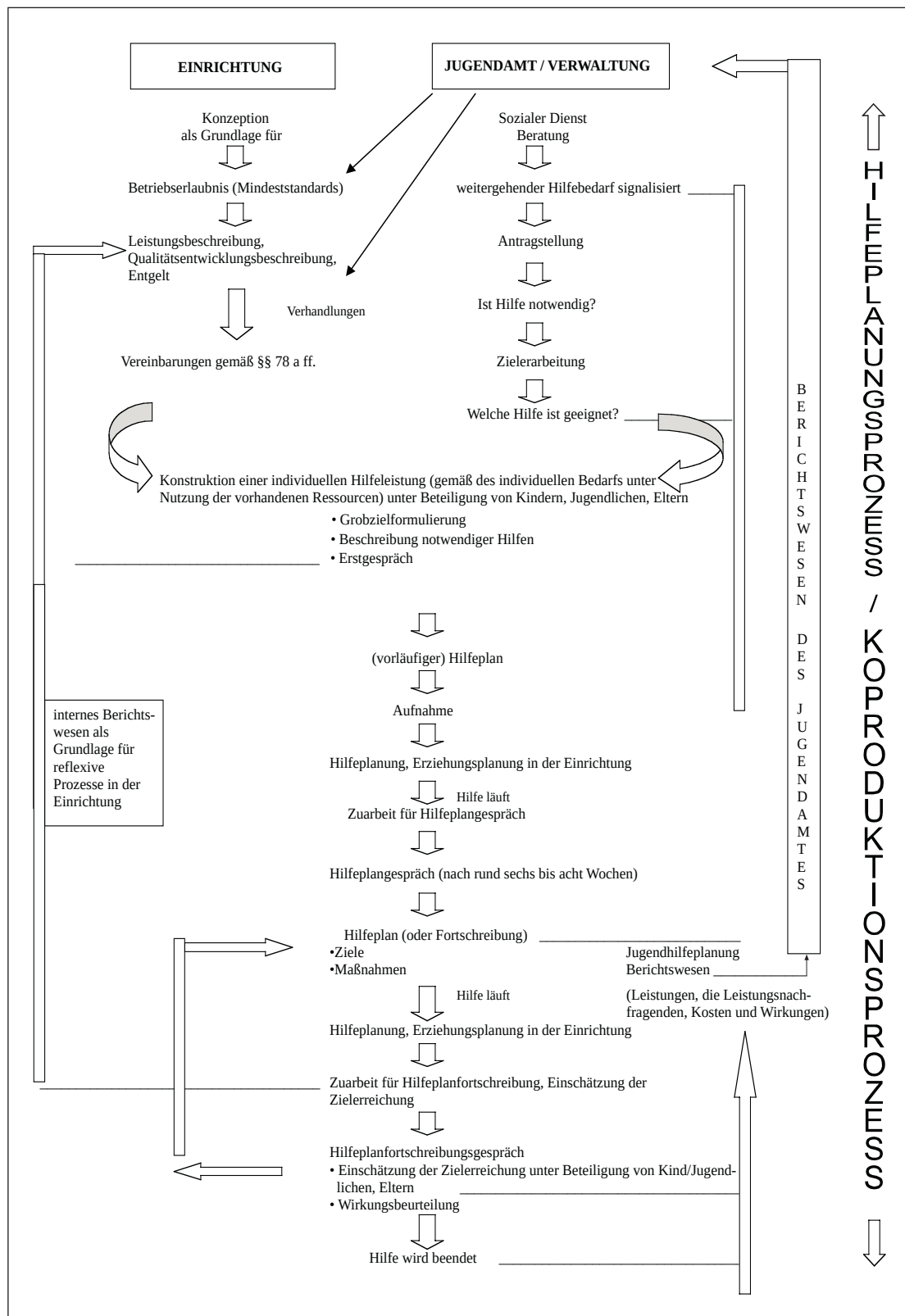


Abbildung 1

© Jugendamt Saalfeld-Rudolstadt

Beratungsbogen des Jugendamtes (1)

BVEWÜ	Datum: _____			
Zuständige(r) Sozialarbeiter(in): _____				
Az. des Hilfefalls _____				
<u>Personendaten</u> des Kindes/Jugendlichen/jungen Volljährigen, für das/den/die Beratung geleistet wird (Handelt es sich um mehrere Kinder, so sind die Daten des jüngsten Kindes anzugeben.)				
<u>Kind/Jugendliche(r) /junge(r) Volljährige(r)</u> anonym ☐				
Name, Vorname: _____	geb. am: _____			
Geburtsort: _____				
Familienstand: _____	Geschlecht: _____			
Anzahl der Geschwister: _____				
m ☐ w: ☐				
<u>Staatsangehörigkeit:</u> ☐ deutsch ☐ nicht deutsch ☐ unbekannt ☐ andere Merkmale und zwar _____ und zwar _____				
Das Kind/der Jugendliche/junge Volljährige hatte vor Erstkontakt mit dem Jugendamt in dieser Angelegenheit seinen gewöhnlichen Aufenthalt in (PLZ, Ort): _____ Straße/Nr.: _____ und zwar bei/in/an				
☐ den zusammenlebenden Eltern ☐ der Mutter ☐ dem Vater ☐ Mutter mit Stiefvater/Partner	☐ Vater mit Stiefmutter/Partnerin ☐ Pflegefamilie ☐ Großeltern/Verwandte ☐ Lebenspartner			
☐ eigene Wohnung ☐ Heim ☐ Wohngemeinschaft ☐ ohne festen Wohnsitz	☐ an unbekanntem Ort ☐ Einer sonstigen Person			
tatsächlicher Aufenthalt in (PLZ, Ort): _____ Straße/Nr.: _____ und zwar bei/in/an				
☐ den zusammenlebenden Eltern ☐ der Mutter ☐ dem Vater ☐ Mutter mit Stiefvater/Partner	☐ Vater mit Stiefmutter/Partnerin ☐ Pflegefamilie ☐ Großeltern/Verwandte ☐ Lebenspartner			
☐ eigene Wohnung ☐ Heim ☐ Wohngemeinschaft ☐ ohne festen Wohnsitz	☐ an unbekanntem Ort ☐ Einer sonstigen Person			
Weitere wichtige Adressen zum Fall:				
Nr.	Stellung zum Kind	Tel.:	PLZ, Ort	Straße, Nr.
1	Mutter			
2	Vater			
3	Vormund			
4				
5				
6				
7				
8				

Abbildung 2 Blatt 1

Beratungsbogen des Jugendamtes (2)

Es handelt sich um Beratung bzw. Mitwirkung gemäß:	§ SGB VIII		§ SGB VIII		§ SGB VIII	
--	---------------	--	---------------	--	---------------	--

Problemschilderung:

Problem:

Erklärung:

aus der Sicht des jungen Menschen:

aus der Sicht der Mutter bzw. andere(r) Beteiligte(r) (wer?)

aus der Sicht des Vaters bzw. andere(r) Beteiligte(r) (wer?)

aus der Sicht Sonstiger (z.B. Kindertagesstätte, Schule, Ärzte etc.):

bisherige hilfreiche Lösungsversuche:

Genogramm: (familiäre und soziale Beziehungen: Freundeskreis, Sozialraum)

junger ○ Mensch

Ressourcen:

des jungen Menschen:	
der Familie:	
des Freundeskreises:	
des sozialen Umfeldes: auch Vereine etc.	
sozialer Institutionen: auch Schule	

Abbildung 2 Blatt 2

[illegible]

Beratungsbogen des Jugendamtes (4)

Kontakte: (Zur Beratung sind erschienen)			
Datum	Personen Name, Adresse, Telefon Stellung zum Kind (Nr. S. 1)	Inhalt der Beratung	Dauer
Summe:			

Abbildung 2 Blatt 4

Erstgespräch

Name des Kindes:.....

geboren am:.....

wohnhaft:

Klasse, Schule (Telefon):.....

Sorgeberechtigte:

Mutter:**geboren am:**.....

Vater:**geboren am:**.....

wohnhaft:.....

Telefon:.....

Was soll sich verändern?

1. (Aufträge, Themen, persönliches Motto)

2.

3.

4.

5.

6.

7.

8.

(von ganz wichtig bis weniger wichtig)

Wie stellen Sie sich die Hilfe vor, damit es Ihnen wieder besser geht?
(entsprechend der Auftragslage)

Was muss in Bezug auf das Problem geschehen, damit ein Unterschied eintritt?

Wem wird es auffallen, wenn ...?

Was wird (Ihnen) auffallen, wenn ...?

Was glauben Sie selbst verändern zu können?

- Was kann ich dafür tun?
- Was kann ich bereits?
- Was gelingt mir bereits?
- Welche Ressourcen, Quellen habe ich?
- Welche Ausnahmen gibt es?
- Zu welchen Zeiten beeinträchtigt dich das Problem nicht so stark?

Welche Personen, außer dem Jugendamt, können Ihnen noch helfen?

Wie muss Ihr Leben wieder sein, dass Sie sich wohl fühlen können?

„Woran werden wir erkennen, ...“

→ Zielfrage: „Die Zukunft in der Gegenwart“

Was wird anders sein, wenn du so weit bist, den Aufenthalt zu beenden?

Was meinen Sie, wie viel Zeit werden Sie für die Hilfe benötigen?

Hilfeplanprozess unter systemischen Gesichtspunkten – struktureller Ablauf im Modell

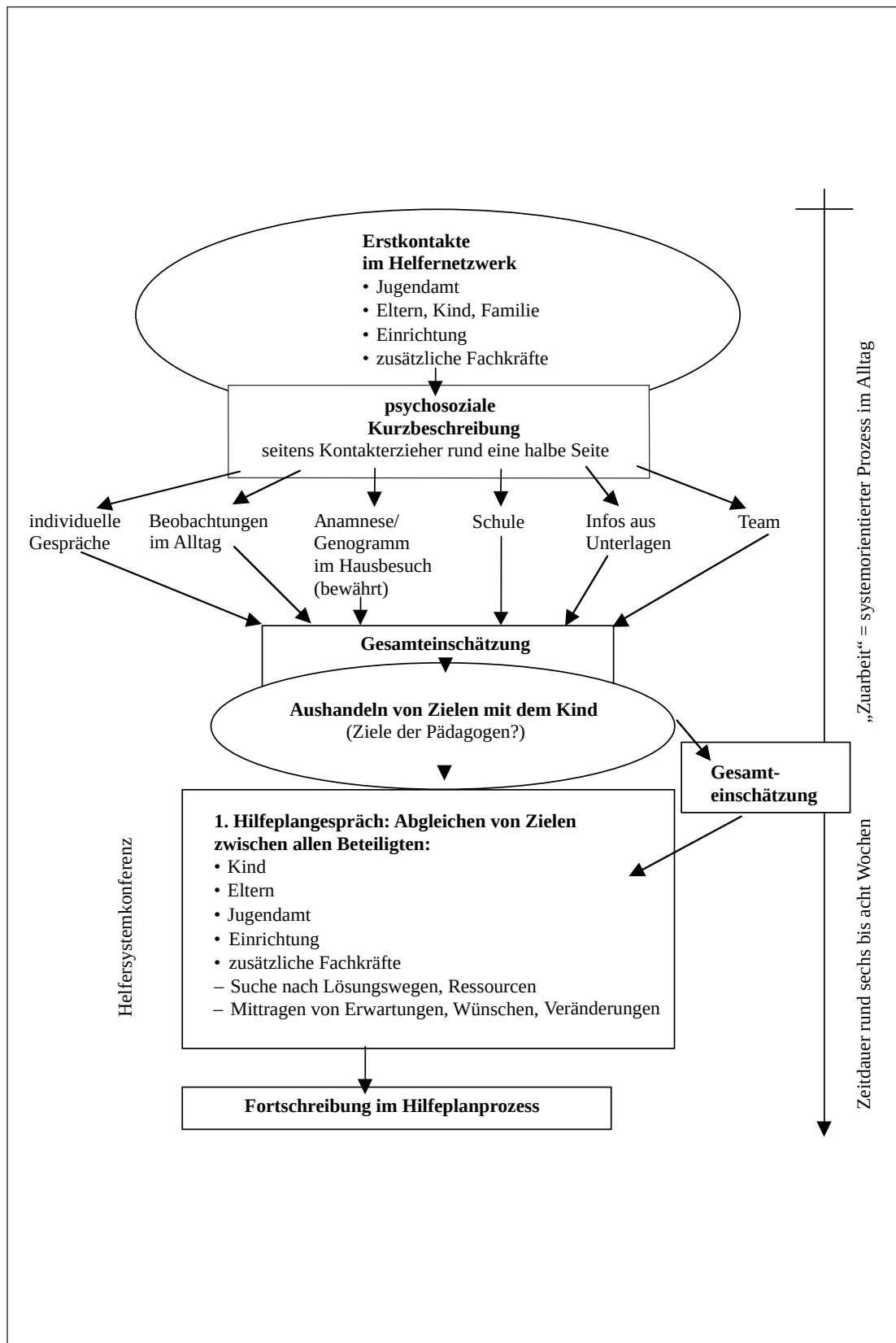


Abbildung 4

Grundlagen für die Erarbeitung der Zuarbeit zum Hilfeplan

Folgende psychosoziale Bereiche für Themen, Wünsche, Ziele sowie deren Richtziele im Überblick (für den pädagogischen Mitarbeiter):

psychosoziale Bereiche, Hauptziele	Richtziele (Beispiele)
1. körperliche Entwicklung 2. Persönlichkeitsentwicklung	Selbständigkeit, emotionales Verhalten: Selbstidentifikation, Ich-Stärke (Willensbildung), Abgrenzung, Nähe und Distanz, Gefühlsentwicklung, Aggressionen, Frustrationstoleranz soziales Verhalten: Freizeit, Fähigkeiten, Interessen, Außenkontakte, Gruppe, Erwachsenen-Interaktionen
3. Familie	Beziehungs- und Kommunikationsstrukturen Konflikte, Lebensereignisse, Bewältigungsformen, Kontakte, gemeinsame Aktivitäten, Besuche, verbindliche Absprachen, Ressourcen, Stabilität – Instabilität
4. Bildung, Schule, Beruf, Versorgung (Einrichtung)	Regelmäßigkeit, Bewältigung der Anforderungen, Abschlüsse, Leistungsverhalten
5. Versorgung (Einrichtung)	Bekleidung, Hygiene, Gesundheit, Schulsachen, Wohnstrukturen, Alltagsorganisation
6. Verselbständigung (Einrichtung)	Eigenversorgung, Finanzplanung, Behörden, Kontakte, Perspektiven, Grundsicherung (materiell)

Abbildung 5 Blatt 1

© Arbeiterwohlfahrt Rudolstadt e.V.

Gesprächsgrundlage für Kontakterzieherinnen mit Kind, Familie (Zuarbeit zum Hilfeplan, gemeinsames Ausfüllen der Tabelle

Lösungsweg meine Zielstellungen, Wünsche (Haupt- und Richtziele)	Was will ich dafür tun?	Was kann ich, was gelingt mir bereits? positive Ressourcen = Ist-Zustand	Was brauche ich noch? Von wem und wie viel? Welche Unterstützung benötige ich?	Welchen Zeitraum benötige ich dafür? „Die Zukunft in der Gegenwart.“
hierarchische Ordnung psychozialer Bereiche (Was ist am bedeutsamsten, was weniger?) erfolgt vom Kind! zu jedem Bereich ein konkretes Ziel erfragen, erarbeiten (vgl. Ist-Stand des alten Rasters) (mögliche Bereiche) • Schule, Ausbildung • Familie • soziale Fähigkeiten • Verselbständigung, Perspektive • Körperentwicklung, Gesundheit	zu jedem Bereich und konkretem Ziel und ausschließlich aus der Sicht des Kindes	<u>Das sind:</u> Stärken, Kompetenzen, Erfolge, Ausnahmen zu jedem Bereich und konkretem Ziel. <u>Frage:</u> Was hat sich bewährt, was war und ist nützlich? <u>Umdeutung und</u> gemeinsames Abgleichen → gemeinsames Urteil: Gibt es Konsens und/oder Unterschiede? Diese Spalte hat Bedeutung und Verbindlichkeit für die nächsten Spalten, Fragen. (Leitkriterium)	„So kann ich dir helfen: ...“ „Wo stehe ich dir zur Verfügung?“ zu jedem Bereich und konkretem Ziel → <u>Planung von</u> Verantwortlichen, zusätzlichen Fachkräften, materiellen und infrastrukturellen Fragen, Finanzierungen, weitere Ressourcen, neue Lösungsideen <u>Umdeuten:</u> von ehemaligen Störungen, <u>Defiziten</u> (vgl. „Maßnahmen“) neben Sicht des Kindes → Sicht des Erziehers, das heißt Auftragsklärung mit allen Beteiligten: <u>Was ist möglich?</u> Unterstützungsmöglichkeiten, auch Ablehnung möglich, → Abgleichen mit allen Beteiligten! Formulierung als Bitte seitens des Kindes, der Eltern gemeinsame Einschätzung auch: <u>Wo liegen welche Hindernisse auf dem Weg?</u> <u>Ergebnis:</u> Für alle Beteiligten, insbesondere für das Jugendamt und die Einrichtung besteht klare Auftragslage (wirtschaftlich!) und damit: Absicherung und Abrechenbarkeit voreinander.	<u>Fragen:</u> • Welche Zeit brauchst du, um neue Erfahrungen zu sammeln? • Woran werden wir erkennen, wann es soweit ist ...? • Was wirst du tun, wenn die Zeit erreicht ist, wenn die Dinge besser stehen? Durch Fragen ein Zeitgefühl entwickeln, Kalkulation erlernen. <u>Kindssicht gilt!</u> (neben Tipps und Relativierungen) nach einem halben Jahr <u>Reflexion:</u> Was war nützlich? Welcher Blick ist realistisch? Überschätzung? möglicherweise die Schlussfolgerung: In der Fortführung künftig mehr Zeit lassen.

Abbildung 5 Blatt 2

Zuarbeit zum Hilfeplan (Übersicht, die mit dem Kind oder Jugendlichen ausgefüllt wird)

meine Zielstellungen	Was will ich dafür tun?	Was kann ich, was gelingt mir bereits? (positive Ressourcen)	Was brauche ich noch? Welche Unterstützung benötige ich?	Welchen Zeitraum benötige ich dafür?
•	•	•	•	•
•	•	•	•	•
•	•	•	•	•
•	•	•	•	•
•	•	•	•	•

mögliche Bereiche:

Familie
 soziale Fähigkeiten
 Schule, Ausbildung
 Verselbständigung
 Perspektive

Ort, den

Name, Vorname
des Kindes/Jugendlichen

Name, Vorname
des Kontakterziehers

Abbildung 5 Blatt 3

Fragebogen zum Hilfeplan

Ein Hilfeplan	stimmt	stimmt teilweise	stimmt nicht	weiß nicht	gesamt
... dient der Feststellung, welche Leistung vom Jugendamt für mich geeignet und erforderlich ist,	17	2		3	22
... soll mein Interessen berücksichtigen,	12	7		3	22
... ist Papierverschwendung,		4	15	3	22
... soll zusammen mit mir, einem Mitarbeiter des Jugendamtes, der Einrichtung und meinen Eltern gemeinschaftlich besprochen werden,	15	4		3	22
... soll mir helfen, meine Wünsche zu äußern,	13	6		3	22
... dient dem Jugendamt dazu, mich zu überwachen	2	4	12	4	22
... hat keine weitere Bedeutung für mich,	5	4	8	5	22
... ist für mich als Hilfestellung gedacht,	16	3		3	22
... ist eine Möglichkeit, mich zu beteiligen,	13	5	1	3	22
... dient dazu, gemeinsam Ziele zu erarbeiten und festzulegen,	18	1		3	22
... ist für mich ein belastendes Ereignis.	4	7	8	3	22

Wenn es noch etwas gibt, was du loswerden willst, dann hast du jetzt die Gelegenheit:

"Die Hilfeplangespräche nicht so ausdehnen!"

"Ich bin wunschlos glücklich!"

"Ich möchte mich bei meinem Jugendamt bedanken und bin mit Herrn ... sehr zufrieden."

"Ich finde mein Jugendamt ganz gängig, aber ich sehe es zu selten!"

"Mein Jugendamt soll an meinen Geburtstag denken und zum Tag der offenen Tür kommen!"

"Mein Jugendamt soll nicht mit der Beendigung drängeln, ich bin noch nicht so weit!"

"Ich finde es gut, dass wir den Hilfeplan genau vorbereiten. Das Amt soll sich auf die Abstimmung konzentrieren und nicht so lang reden!"

"Wenn ich schon so viel Zeit opfere und das Gespräch vorbereite, soll das Amt auch meine Wünsche akzeptieren!"

"Ich möchte auch weiterhin die Personen einladen, die an dem Gespräch teilnehmen sollen."

8 x in ähnlicher Form

4 x in ähnlicher Form

9 x in ähnlicher Form

7 x in ähnlicher Form

9 x in ähnlicher Form

6 x in ähnlicher Form

Abbildung 6

Arbeit mit dem Hilfeplan – Teamberatung

Vorbereitung:	Termin:	verantwortlich:
1. Festlegung der Kinder, die zur Teamberatung vorgestellt werden sollen.	eine Woche zuvor	Teamleiter
2. Hilfeplan ist allen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern bekannt.	Vorbereitungszeit eine Woche	alle Mitarbeiter
3. Der Kontakterzieher bereitet sich intensiv vor.	Vorbereitungszeit eine Woche	Kontakterzieher
4. Der Hilfeplan wird nicht vorgelesen.		
5. Grobziele stehen im Muster, Richtziele werden mit 1; 2; 3 etc. benannt und deren Erfüllung in Prozent ausgewiesen.		Kontakterzieher
6. Sind Maßnahmen wirksam – ja, nein, teils, warum? Treffen von Festlegungen!		Kontakterzieher
7. Konkrete Aussagen zur Schulsituation zum Beispiel: Leistungsdurchschnitt Note 4, Grund: Vorbereitung auf Arbeiten, fehlende Unterlagen, Festlegung: wöchentliche Anrufe in Schule, tägliche Kontrolle der Aufzeichnungen.		

DIESE ART DER VORSTELLUNG UND HILFEÜBERPRÜFUNG VERLANGT:

1. EINE KONSEQUENTE VORBEREITUNG ALLER.
2. DISZIPLINIERT UND KRITISCH VORGEHENSWEISE.
3. DIE REDEZEIT IST AUF ZEHN MINUTEN BEGRENZT.
4. ES IST KEINE SUPERVISION ODER FALLBERATUNG.

Abbildung 7 Blatt 1

Name des Kindes:.....Hilfeplan vom:.....nächster Hilfeplan am:.....Datum:

Zielstellungen	Erfüllung der Zielstellung in Prozent	Festlegungen
körperliche Entwicklung	•	•
soziale Fähigkeiten	•	•
Schule, Ausbildung	•	•
Verselbständigung	•	•
Familie	•	•

Abbildung 7 Blatt 2

Auswertung des Hilfeplanes vom ... (Beurteilung durch das Kind oder den Jugendlichen)

Ziel	erreicht	Begründung
.	.	.
.	.	.
.	.	.
.	.	.
.	.	.
.	.	.

Bewertung je nach Möglichkeit des Kindes, des Jugendlichen

- vollständig erreicht (1) - nicht erreicht (6)
- 100 % - 0 %
- Prozente malen
- lachendes Gesicht - trauriges Gesicht

Abbildung 8

**Bewertungsbogen, Einschätzung der
im Hilfeplan gemeinsam vereinbarten Zielsetzungen**

Einschätzung der Erreichung der im Hilfeplan vom

..... 2002 gemeinsam vereinbarten Zielsetzungen

durch:

Ziele:

Einschätzung der Zielerreichung ¹⁾

☐ ...

☐ ...

☐ ...

☐ ...

☐ ...

☐ ...

☐ ...

☐ ...

☐ ...

☐ ...

☐ ...

☐ ...

1) Einschätzung erfolgt anhand einer Notenskala (1 – 6)/
anhand einer Fünferskala oder verbal, wobei gilt:
1 – Ziel erreicht 2 – eher erreicht 3 – teils, teils
4 – eher nicht ... 5 – nicht erreicht

Kinderbogen des Jugendamtes (1)



... hallo du !!!
Ja, genau DU bist gemeint!

Du hast doch sicher 2 Minuten Zeit, um einige Fragen zu beantworten !?

Fangen wir besser gleich an, denn Zeit ist ...

Denkst du, dass es jetzt in der Schule besser läuft?



um vieles besser!

☐

besser!

☐

schwer zu sagen!

☐

wenig besser!

☐

nein, nicht besser!

☐

Denkst du, dass du jetzt mehr selbst kannst?



ja, natürlich!

☐

ja!

☐

schwer zu sagen!

☐

nur wenig!

☐

nein!

☐

Denkst du, dass du jetzt besser mit anderen Kindern zurechtkommst?



um vieles besser!

☐

besser!

☐

schwer zu sagen!

☐

nur wenig!

☐

nein!

☐

Denkst du, dass du jetzt besser mit deiner Familie zurechtkommst?



um vieles besser!

☐

besser!

☐

schwer zu sagen!

☐

nur wenig!

☐

nein!

☐

Auf der Rückseite gibt es noch zwei Fragen!



Kinderbogen des Jugendamtes (2)

Bereitet dir die Teilnahme an Spaß?



sehr großen Spaß!

☐

ja!

☐

schwer zu sagen!

☐

wenig Spaß!

☐

nein!

☐

Denkst du, dass dich Frau / Herr weiter begleiten sollte?



selbstverständlich!

☐

ja!

☐

schwer zu sagen!

☐

weniger!

☐

nein!

☐

... geschafft!!!
Danke für die Mühe!

Arbeitsgruppe 2: Die §§ 78 a ff. SGB VIII und Jugendhilfeplanung

DR. INGO GOTTSCHALK

*Leiter der Stabsstelle Jugendhilfe, Sozial- und Gesundheitsplanung
der Landeshauptstadt Magdeburg,
und*

HEIKE RUDOLF

Geschäftsführerin der Arbeiterwohlfahrt e. V., Kreisverband Magdeburg

1. Grundlegende Veränderungen

Die wirkungsorientierte Steuerung des Leistungsprofils der Jugendhilfe ist Aufgabe des öffentlichen Trägers der Jugendhilfe. Der Gesetzgeber hat dazu im SGB VIII Steuerungsinstrumente verankert: den Hilfeplan, die Jugendhilfeplanung und Finanzierungsgrundsätze.

Zusätzlich zum Einsatz neuer Steuerungsinstrumentarien im Rahmen des Neuen Steuerungsmodells – so Leitbildentwicklung, Zielvereinbarung, Kontraktmanagement, Budgetierung, dezentrale Fach- und Ressourcenverantwortung, Qualitätsmanagement oder Controlling – wird mit der Einführung der §§ 78 a ff. SGB VIII hinsichtlich der Weiterentwicklung der Jugendhilfe, der Förderung freier Träger und der Jugendhilfeplanung eine Positionierung der kommunalen Ebene gefordert.

Dabei spricht die Einführung der §§ 78 a ff. zentrale Veränderungen im Sinne eines Paradigmenwechsels an – **vom Selbstkostendeckungsprinzip zur leistungsorientierten Entgeltfinanzierung. Damit verbunden ist eine stärkere Wettbewerbsorientierung in der Jugendhilfe über die Beschreibung von Leistungen und eine Vereinbarung zu deren Qualitätsentwicklung.**

Hinsichtlich des Paradigmenwechsels in der Jugendhilfe sind durch die Einführung der §§ 78 a ff. SGB VIII sechs zentrale Veränderungen festzustellen:¹

Erste zentrale Veränderung: Der örtliche Träger der Jugendhilfe, in dessen Bereich die Einrichtung liegt, ist für den Abschluss von Vereinbarungen zuständig (§ 78 e SGB VIII).

Zweite zentrale Veränderung: Vereinbarungen sind für einen künftigen Zeitraum abzuschließen; nachträgliche Ausgleichs sind nicht zulässig (§ 78 d SGB VIII).

¹ siehe Kröger, Rainer: Leistungs- Entgelt- und Qualitätsentwicklungsvereinbarungen in der Jugendhilfe, In: Verein für Kommunalwissenschaften e. V.: Bedeutung der neuen Regelungen nach §§ a bis g SGB VIII und erste Erfahrungen bei deren Umsetzung in der Kinder- und Jugendhilfe. Dokumentation des Workshops am 17. und 18. Juni 2002 in Berlin, Berlin (2003), S. 9-16 (Aktuelle Beiträge zur Kinder- und Jugendhilfe, 36)

Dritte zentrale Veränderung: Leistungs-, Qualitätsentwicklungs- und Entgeltvereinbarungen stehen in einem direkten Zusammenhang (§ 78 b SGB VIII).

Vierte zentrale Veränderung: Differenzierung in Grund- und Sonderleistungen.

Fünfte zentrale Veränderung: Einführung von Schiedsstellen.

Sechste zentrale Veränderung: Rahmenverträge auf Landesebene (§ 78 f SGB VIII).

2. Die §§ 78 a ff SGB VIII und Jugendhilfeplanung

Woraus leiten sich Fragestellungen der §§ 78 a ff. SGB VIII im Zusammenhang mit der Jugendhilfeplanung ab? Jugendhilfeplanung als aufgabenbezogene Sozialplanung in Verantwortung des Jugendhilfeausschusses muss sich als sozialpolitisches Steuerungsinstrument in der Jugendhilfe – den neuen Entwicklungsbedingungen angepasst – entwickeln und ausdifferenzieren.

Auf der Grundlage der Mindestanforderungen nach § 80 SGB VIII (Bestand, Bedarf, Maßnahmen) gewinnen neben sozialräumlichen auch managementorientierte Zugänge Bedeutung für die Steuerung in der Jugendhilfe – **siehe Abbildung 1.**

Eine wirkungsorientierte Steuerung ist hinsichtlich der Entfaltung des gesetzlichen Auftrages der §§ 78 a ff. SGB VIII als ein kontinuierlicher Managementkreislauf zu organisieren. Eine solche Steuerung ist eine systemische Bedingung für eine Bewertung der Wirkung und Wirtschaftlichkeit der Leistungen und der Leistungserbringung in der Jugendhilfe.

Jugendhilfe- beziehungsweise Sozialplanung schafft über die Sozialberichterstattung, die Zieldefinition, die Festlegung des Ressourcenrahmens und die Produkt- oder Maß-

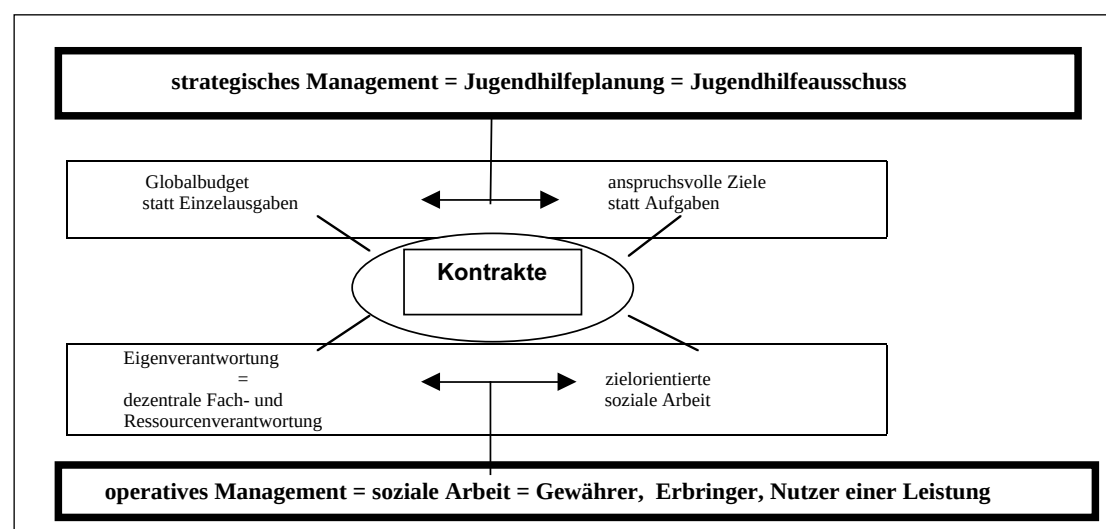


Abbildung 1

© I. Gottschalk (2002), modifiziert nach R. Heinz (2000)

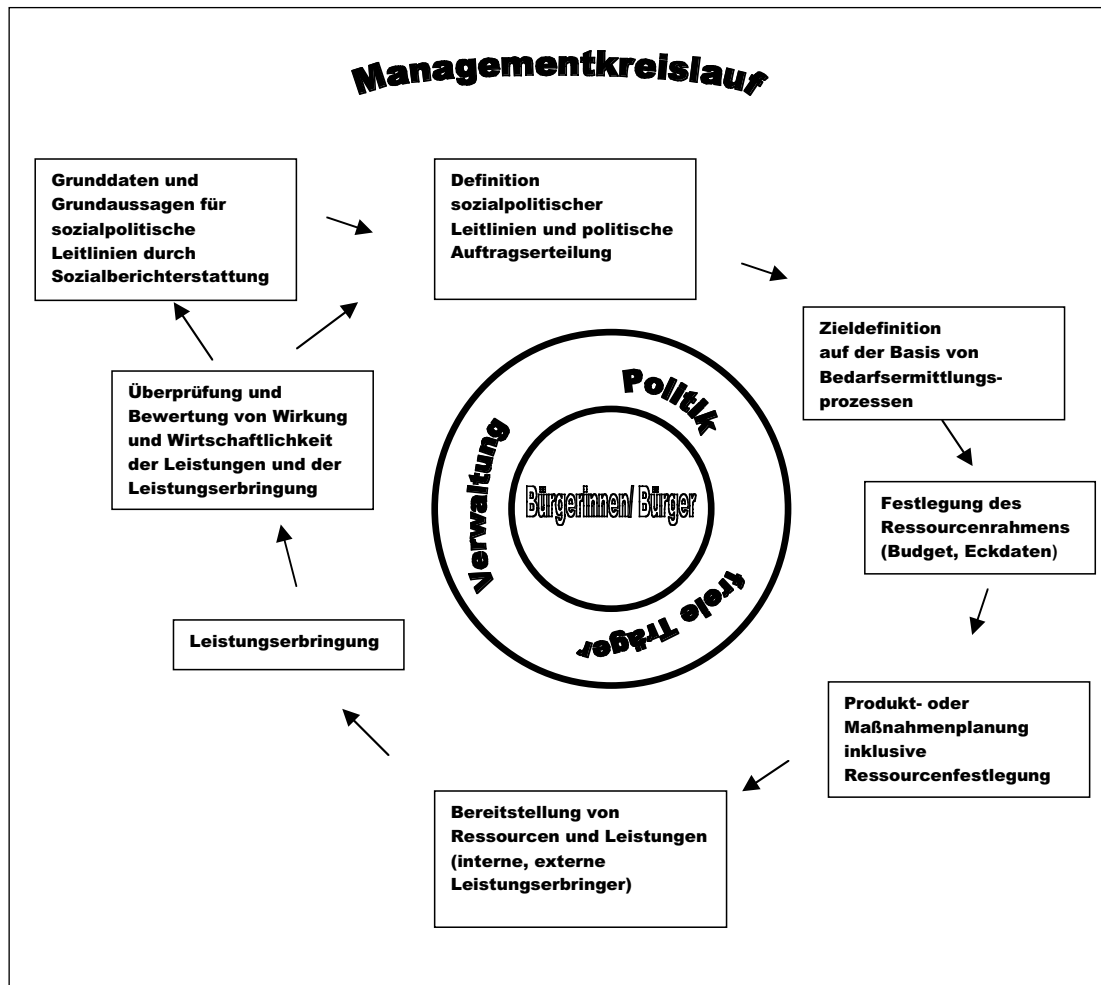


Abbildung 2

© W. Weins, I. Gottschalk (2003)

nahmeplanung Informations- und Gestaltungsgrundlagen für den Abschluss von Vereinbarungen nach §§ 78 a ff. SGB VIII – **siehe Abbildung 2.**

Jugendhilfe- beziehungsweise Sozialplanung ist fachpolitische Willensbildung des Jugendhilfeausschusses, damit werden Prämissen (Wirkungen, Ressourcen) für Qualitätsentwicklungsprozesse, die (Ko)Produktion sozialer Dienstleistungen sowie der Maßstab für die Ergebnisorientierung in der sozialarbeiterischen Fallarbeit gesetzt – **siehe Abbildung 3.**

Im Rahmen der örtlichen jugendpolitischen Diskussion sind über den kontinuierlichen Zielfindungsprozess im Rahmen der Jugendhilfeplanung in den Prozessschritten Information, Analyse und Implementierung strukturqualitative und wirkungsorientierte Aussagen zu treffen, die auf das Produkt- und Qualitätsmanagement der operativen Ebene auf die Leistungsvereinbarung (Inhalt, Umfang und Qualität der Leistungsangebote) und insbesondere auf die Qualitätsentwicklungsvereinbarung (Grundsätze und Maßstäbe für die Bewertung der Qualität der Leistungsangebote sowie über geeignete Maßnahmen zu ihrer Gewährleistung) nach §§ 78 a ff. SGB VIII Einfluss haben muss – **siehe Abbildung 4.**

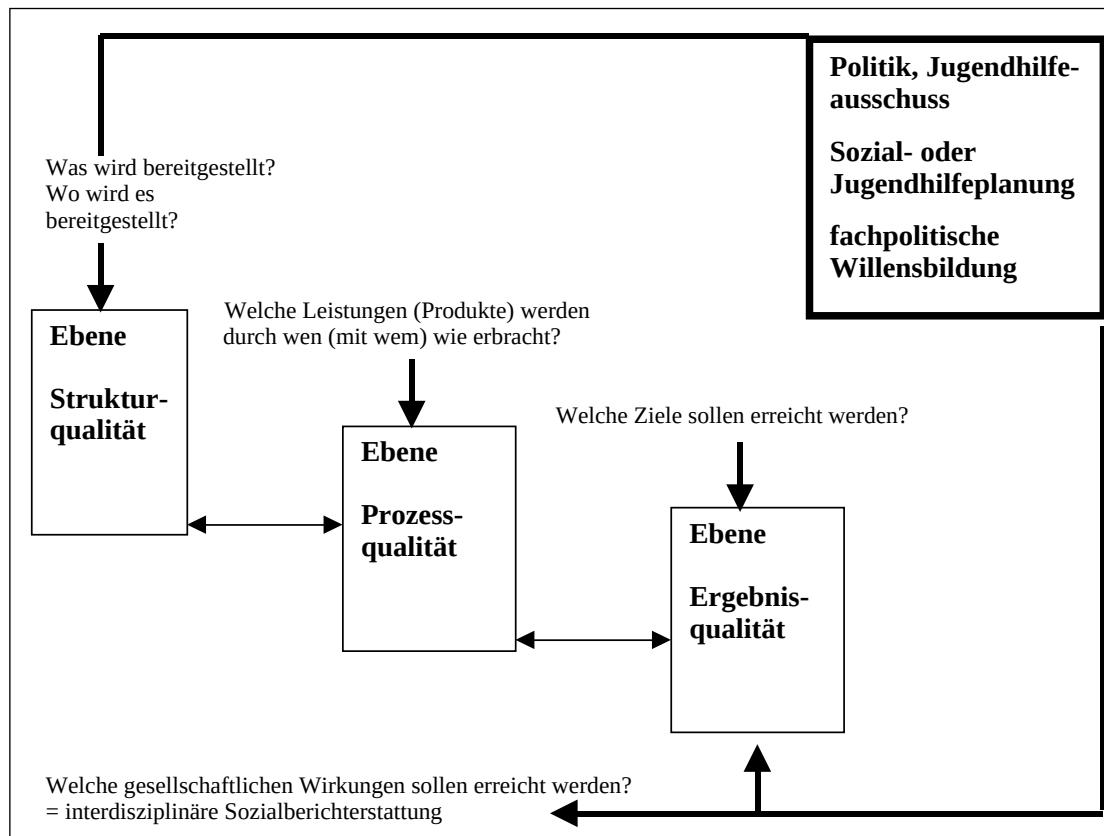


Abbildung 3

© I. Gottschalk (2003)

Kontinuierlicher Zielfindungsprozess

Information	Analyse	Implementierung	Leistungserbringung, Kontrolle
Ermittlung der Nachfrage, des Bedarfs, Stärken und Schwächen, Chancen und Risiken passive Informationen (Auswertung vorhandener Daten) Leitbild, Sozialdaten, Bestandsdaten, Pläne, Beschlüsse	Beurteilung der Wirksamkeit, Entscheidung über Evaluation der gesellschaftlichen Wirkungen durch interdisziplinäre Sozialberichterstattung Zielableitung für Produktbereiche und Produktgruppen und Aufstellung von Wirkungsindikatoren (Zielkaskade I)	Maßnahmen zur Verbesserung der Wirksamkeit durch die Verwaltung Zielableitung für Produkte und Aufstellung von Wirkungsindikatoren (Zielkaskade II) Produktentwicklung	Informationen über die Wirkungserreichung der Leistungserbringung • Fachcontrolling • Produkt- und Qualitätsmanagement • Geschäftsoptimierung • strategische Projekte
aktive Informationen (Erhebung neuer Daten) Bürgerbefragung, Benchmarking	Kontraktmanagement Politik - Verwaltung zu Leistungs- und Finanzziele (Strukturqualität von Leistungen) Infrastrukturplanung oder kommunale Entwicklungsplanung	Ableitungen zur Organisationsentwicklung	• Führungsinformationssystem • Leistungsverträge mit Leistungserbringern etc.) • Kontraktmanagement • Mitarbeitergespräch/ Zielvereinbarung

Rückkopplung, lernende Verwaltung

Abbildung 4

© I. Gottschalk (2003)

Die Leistungs-, Qualitätsentwicklungs- und Entgeltvereinbarungen (Entgeltvereinbarungen: differenzierte Entgelte für die Leistungsangebote und die betriebsnotwendigen Investitionen) sind in der Verantwortung des Sozialen Dienstes – der persönlichen Hilfen und der wirtschaftlichen Jugendhilfe – auf der Grundlage des Hilfeplanverfahrens in einem dialogischen Prozess zwischen Leistungsgewährer, Leistungsnehmer und Leistungsanbieter auszuhandeln – **siehe Abbildung 5.**

Qualitätsentwicklungsvereinbarungen sind in der Praxis noch nicht hinreichend ausdifferenziert. Aufgrund des besonderen Bezugs der Jugendhilfeplanung zur Qualitätsentwicklung soll ein möglicher Zugang für die Entwicklung eines dialogischen Verfahrens zur Qualitätsentwicklung vorgestellt werden.

3. Ansprüche an einen Dialog über Vereinbarungen zur Qualitätsentwicklung

Der Dialog ist ein auf subjektiven Einschätzungen der Leistungsgewährer, Leistungsanbieter und Leistungsnehmer basierendes Verfahren, dass die Möglichkeit für ein internes oder ein externes Benchmarking bieten kann.

Ausgangsbasis für die Erarbeitung von Vereinbarungen zur Qualitätsentwicklung sind:

- ein partnerschaftlicher Dialog zwischen Leistungsanbieter (in der Regel freie Träger) und dem Leistungsgewährer (öffentlicher Träger der Jugendhilfe) – Zielstellung sollten immer Vereinbarungen „auf Augenhöhe“ sein;
- die Partizipation der Leistungsnehmer;
- ein Informationsmanagement zur Anamnese des Einzelfalls (Bezug zum Hilfeplanverfahren) und zur Bedarfssituation im Rahmen des Gemeinwesens (Bezug zur Jugendhilfeplanung);
- die Gesamtheit der Ergebnisse der Hilfeplanungen zum Zeitpunkt der Betrachtung (Auswertung der Hilfepläne einer Einrichtung zu einem bestimmten Zeitpunkt beim örtlich zuständigen Kostenträger);
- die Selbstevaluation der am Prozess beteiligten Leistungsanbieter (in der Regel freie Träger) und des Leistungsgewährers (der öffentliche Träger der Jugendhilfe);
- die verbindliche Qualitätsdokumentation (Ablaufverfahren, Transparenz von Entscheidungsprozessen).

Vereinbarungen zur Qualitätsentwicklung sollen sich insbesondere auf zwei Bestandteile abheben: die Hilfeplanung und das Berichtswesen.

3. 1. Grundsätze zur Hilfeplanung

- Eine einheitliche Dokumentationsform des Hilfeplans sowie die Standardisierung in örtlicher Zuständigkeit sind unabdingbar.

Hilfeplanungsprozess in Magdeburg

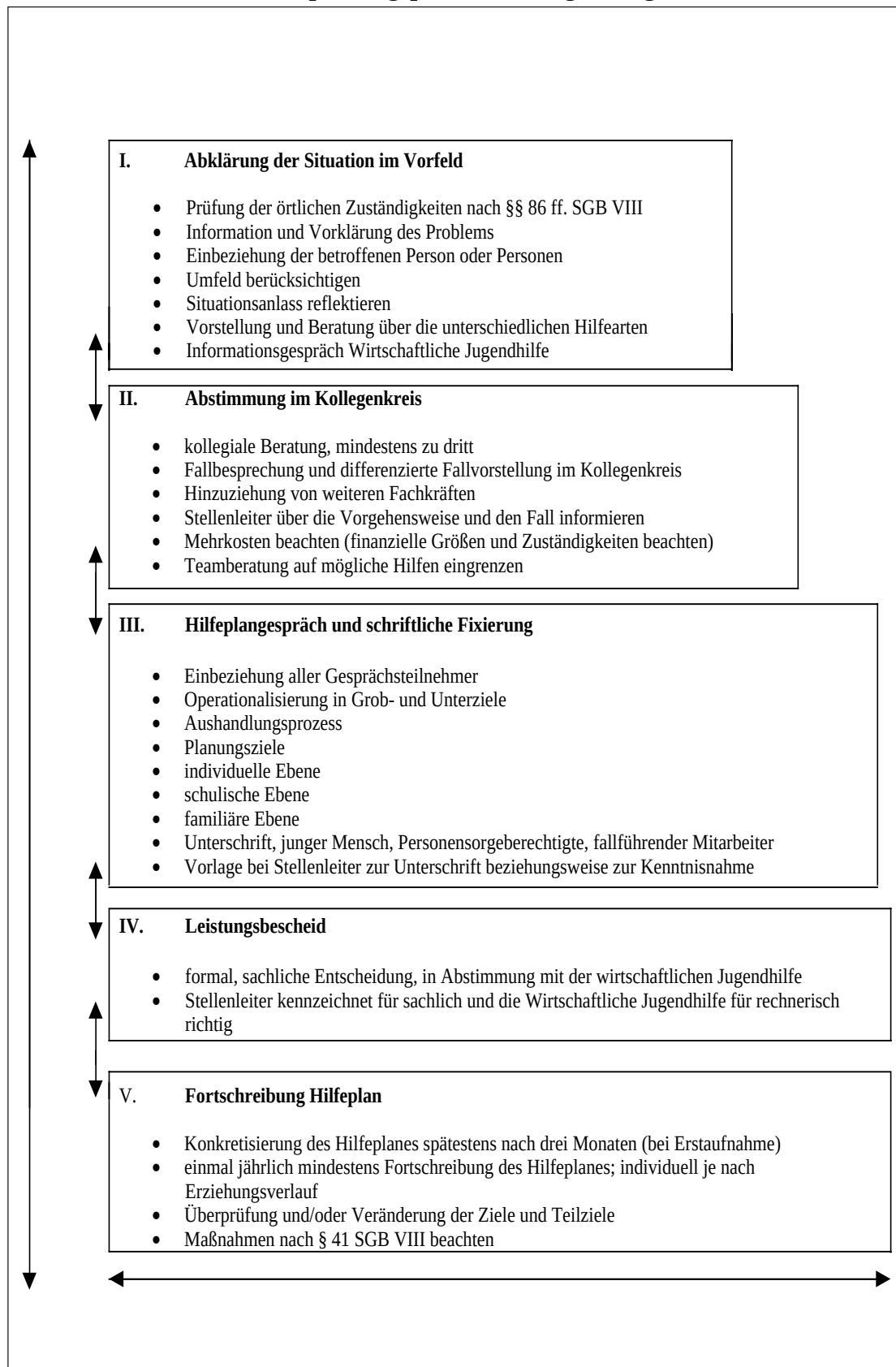


Abbildung 5

- Zielvereinbarungen sind als klare Auftragsformulierungen zur Hilfestellung zu formulieren.
- Für das operative Tagesgeschäft sind Ablaufverfahren zur Darlegung von individuellen Entwicklungsverläufen abzustimmen.
- Die Betroffenenbeteiligung ist zu sichern, um die Sichtweisen der am Prozess beteiligten Personen aufnehmen zu können.
- Möglichkeiten zur Selbstbewertung sind aus der Sicht der Leistungsnehmer, der Leistungsanbieter und der Leistungsgewährer zu entwickeln.
- Bei der Erziehungsplanung ist eine ausreichende Zieldifferenzierung zu berücksichtigen.

3. 2. Grundsätze zum Berichtswesen

- Zur Abstimmung des Verhandlungsrahmens sind nach vorher ausgehandelten Rahmenbedingungen jährliche Datenauswertungen vorzunehmen.
- Die Darstellung der Ergebnisse der Gesamtheit der Hilfeplanungen in einer Einrichtung sind als Grundlage der Evaluationsprozesse aufzunehmen.
- Die Zufriedenheit der am Hilfeprozess beteiligten Personen ist aus der Sicht der Leistungsanbieter, der Leistungsgewährer und der Leistungsnehmer zu erfassen.
- Die Einschätzung der Zusammenarbeit – im Sinne des Aufbaus eines Beschwerdemanagements – zwischen Leistungsanbieter und Leistungsgewährer ist zu berücksichtigen.

3. 3. Grundfragen des Dialogs

Auf drei Grundfragen ist in einem dialogischen Verfahren zur Qualitätsentwicklung nach §§ 78 a ff. SGB VIII leistungsorientiert zu reflektieren:

1. Inwieweit wurde mit den erbrachten Leistungen der Hilfebedarf erfüllt (Effektivität, Zielerreichungsgrad)?
2. Inwieweit war der Prozess dafür förderlich oder hinderlich (Kooperations- und Kommunikationsstrukturen)?
3. Inwieweit entsprachen die Strukturen und Ressourcen dem Hilfebedarf (vorgehaltene Hilfeangebote, fachliche Kompetenz etc.)?

Instrumentelle Basis ist der Hilfeplanungsprozess beziehungsweise dessen Fortschreibung. Abgebildet werden muss die Gesamtheit der Ergebnisse der Hilfeplanungsprozesse beim örtlich zuständigen Leistungsgewährer, Kostenträger bei möglichst einheitlichem Aufnahme- und Abgabeverfahren der Klientel.

3. 4. Rahmenbedingungen des Dialoges

- Alle Hilfeplanungen einer Einrichtung in örtlicher Zuständigkeit des Leistungsgewähmers werden mindestens einmal jährlich zu einem Stichtag erhoben.
- Der individuelle Grad der Zielerreichung ist für die Gesamtheit der Hilfeplanungen festzustellen. Dabei wird die Zielauswertung in der Hilfeplanfortschreibung einbezogen und dient der Modifizierung der Settings einer Einrichtung. Für die Quantifizierung sind Kriterien und Maßstäbe partnerschaftlich zu erarbeiten – jedoch mindestens abzustimmen –, die Grundlage einer entsprechenden gesonderten Erhebung sind.
- Die Zielerreichung wird dabei durch den Leistungsnehmer bewertet.

3. 5. Schwerpunkte des Dialoges (bei Moderation durch den Leistungsgewährer)

- Grundlage sind ausschließlich fachlich-inhaltliche Aspekte (keine finanziellen).
- Ziel ist eine Einzelvereinbarung mit jedem Träger zur Qualitätsentwicklung.

„Tagesordnung“ des Dialoges:

- a) **Darstellung, Erläuterung der Ergebnisse durch die Leistungserbringer zum Grad der Zielerreichung.**
- b) **Bewertung der Ergebnisse zum Grad der Zielerreichung, zur Maßnahmedauer, zum Angebot** (Maßnahme des Trägers) **sowie zur „Problemschwere“ der Klientel.** (Voraussetzung sind abrechenbare, pädagogisch nachvollziehbare, angemessen und ausreichend formulierte Zielstellungen im Hilfeplanverfahren.)
- c) **Ursachenforschung auf der Grundlage der Leistungsbeschreibung.** Ursachenforschung beispielsweise hinsichtlich der räumlich-materiellen oder der infrastrukturellen Bedingungen.
- d) **Ableitung von Schlussfolgerungen.** Schlussfolgerungen für möglichen Veränderungsbedarf sollten schrittweise abgeleitet werden. Nach der Ursachenforschung hinsichtlich der Leistungsbeschreibung ist Veränderungsbedarf für strukturelle oder prozessorientierte Voraussetzungen zur Leistungserbringung/Qualitätsentwicklung beim Leistungsanbieter und beim Leistungsgewährer zu erfassen. Durch die Benennung struktureller Voraussetzungen stellt sich der Bezug zur Jugendhilfeplanung her.
- e) **Qualitätsentwicklungsvereinbarung zur Umsetzung.**

4. Empfehlungen zur Debatte über die §§ 78 a ff. SGB VIII und die Jugendhilfeplanung

- Jugendhilfeplanung ist hinsichtlich der Sozialberichterstattung, der Zieldefinition, der Bedarfsermittlung und der Aussagen als Voraussetzungen für die Struktur- und

Ergebnisqualität von Leistungen als Voraussetzung für einen gelingenden Prozess zur Umsetzung des §§ 78 a ff. SGB VIII anzusehen.

- Fachkräfte der Jugendhilfeplanung sollten zwischen Leistungsgewährer und Leistungserbringer vor allem bei der Gestaltung des Verfahrens zur Qualitätsentwicklung nach §§ 78 a ff. SGB VIII aus einer neutralen Vermittlerrolle heraus moderieren.
- Die Bereitschaft und das Grundklima für einen konstruktiven Austausch zwischen freien und öffentlichen Trägern sind Voraussetzung für die Umsetzung der §§ 78 a ff. SGB VIII.
- Grundlage für die Umsetzung der §§ 78 a ff. SGB VIII ist ein fachlich abgestimmtes und mindestens örtlich einheitlich zu praktizierendes Hilfeplanverfahren.
- Notwendig ist die Organisation verstetigter dialogorientierter Diskussionsforen zur Qualitätsentwicklung der Erziehungshilfen zwischen freien und öffentlichen Trägern auf örtlicher Ebene. Das schließt die Notwendigkeit des Erfahrungsaustausches zu konkreten Themen auf Landesebene hinsichtlich der Gültigkeit eines Rahmenvertrages ein (zum Beispiel Hilfeplanung, Zielformulierung und Zielvereinbarung).
- Diskussionen zur weiteren Entwicklung von Qualität müssen über trägerinterne Prozesse hinausgehen.
- Die Anforderungen und Bewertungsvorstellungen zur Entwicklung von Qualität sollen aus der Eigenperspektive des Trägers sowie aus der Perspektive des jeweiligen Dialogpartners erfasst und transparent gemacht werden, um einen örtlichen Dialogansatz zu finden und die trägerinternen Möglichkeiten zur Dokumentation und Bewertung ausschöpfen.
- Förderlich für die Gestaltung eines dialogischen Prozesses zwischen den Partnern ist es, wenn die Qualitätsmessung der pädagogischen Arbeit anhand der von den jeweiligen Dialogpartnern akzeptierten Kriterien vorgenommen wird.
- Der örtliche Diskussionsrahmen muss jährlich vereinbart werden.
- Für die Verbesserung eines dialogorientierten Qualitätsentwicklungsprozesses ist die Initiierung und Gestaltung von Selbstevaluationsprozessen in den Einrichtungen der Erziehungshilfe und beim öffentlichen Träger unerlässlich.
- Um eine qualitätsgerechte Leistungserbringung im Bereich der Erziehungshilfen zu sichern, müssen die Potenzen des örtlichen Jugendhilfeausschusses bezüglich der Ergebnisse von Qualitätsentwicklungsprozessen im Bereich der erzieherischen Hilfen systematisch und nachvollziehbar genutzt werden.
- Die Qualifizierung des dialogorientierten Prozesses zur Qualitätsentwicklung der Erziehungshilfen muss auch eine Hauptaufgabe der Jugendhilfe auf Landesebene sein, vor allem durch: die Prüfung möglicher Rahmenbedingungen für einen gelingenden örtlichen Qualitätsentwicklungsprozess (unter anderem hinsichtlich eines Rahmenvertrages), die Organisation landesweiter Fortbildungen für die freien und öffentlichen Träger der Jugendhilfe, die Prüfung der Möglichkeiten eines landes-

weiten fachlich regulierten Qualitätswettbewerbs hinsichtlich der Leistungsanbieter sowie die Entwicklung der Tätigkeit der Landesschiedsstelle nach §§ 78 a ff. SGB VIII.

5. Offene Fragen

Offene Fragen hinsichtlich der §§ 78 a ff. SGB VIII und der Jugendhilfeplanung sind beispielsweise folgende:

- Welches Potenzial besteht bezüglich der Anforderungen der Vereinbarungen nach §§ 78 a ff. SGB VIII bezüglich der inhaltlichen Gestaltung anderer Leistungsbereiche der Jugendhilfe?
- Gibt es Formen einer angemessenen Verteilung des finanziellen Risikos zwischen den Leistungsanbietern und den Leistungsgewährern?
- Bringt eine verstärkte Flexibilisierung der Hilfen eine größere trägerübergreifende Zusammenarbeit im Einzelfall und verlangt das nicht eine stärkere Zusammenarbeit von Trägern bezüglich der Fallbegleitung durch das betreuende Personal?
- Gibt es Modelle, die diese fachliche Anforderung unter dem Aspekt der Jugendhilfeplanung berücksichtigen oder ist das noch „Zukunftsmusik“?
- Welche Fragestellungen wirft die Existenz privat-gewerblicher Leistungsanbieter in diesem speziellen Leistungsbereich der Jugendhilfe bezüglich der Qualitätsdebatte und der Jugendhilfeplanung auf?
- Wären Tendenzen zu unterstellen, dass freie Träger durch privat-gewerbliche Träger hinsichtlich der Qualität von Leistungen über die beiden übrigen Teile der Vereinbarung, also Preis und Leistung, verdrängt werden können?

Die örtliche Ausgestaltung des Verfahrens nach den §§ 78 a ff. SGB VIII ist ein fachliches Erfordernis jedes öffentlichen und freien Trägers der Jugendhilfe. Mit den örtlichen Verfahren werden künftig Antworten auch auf diese Fragen verbunden werden. Die Kinder- und Jugendhilfe muss sich diesen fachlichen Diskussionen dialogorientiert stellen.

Literatur- und Quellenverzeichnis:

Arbeitsgemeinschaft für Jugendhilfe e. V. (Hrsg.): Finanzierung der Leistungen von Trägern der freien Jugendhilfe nach dem Kinder- und Jugendhilfegesetz, Bonn (1998)

Arbeitsgemeinschaft für Jugendhilfe e. V. (Hrsg.): Hinweise und Empfehlungen zur Steuerung der Jugendhilfe. Gemeinsame Stellungnahme von AGJ und Deutschem Städtetag, Bonn (1999)

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen, und Jugend (Hrsg.): Handbuch zur Neuen Steuerung in der Kinder- und Jugendhilfe: eine Arbeitshilfe für freie und öffentliche Träger, Stuttgart: Kohlhammer (2000)

Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband, Landesverband Sachsen-Anhalt e. V. (Hrsg.): Dialog Erziehungshilfe – Vereinbarung zur Qualitätsentwicklung nach §§ 78 a ff. KJHG. Dokumentation der Fachtagung am 28. November 2003 in Magdeburg, Magdeburg: Eigenverlag des Deutschen Paritätischen Wohlfahrtsverbandes e. V., Landesverband Sachsen-Anhalt (2003)

Gottschalk, Ingo; Weins, Werner: Sozialplanung und Controlling im Managementkreislauf, unveröffentlichtes Manuskript, München, Magdeburg (2003)

Heinz, Rainer: Kommunales Management – Überlegungen zu einem KGSt-Ansatz, Stuttgart: Schäffer-Pöschel (2000)

Jordan, Erwin; Schone Reinhold: Handbuch Jugendhilfeplanung – Grundlagen, Bausteine, Materialien. Münster: Juventa (1998)

Kreft, Dieter: Verwaltungsmodernisierung im Rechtsrahmen des SGB VIII (KJHG), In: Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge, Frankfurt/Main (1999), S. 79 ff.

Kröger, Rainer: Leistungs- Entgelt- und Qualitätsentwicklungsvereinbarungen in der Jugendhilfe, In: Verein für Kommunalwissenschaften e. V: Bedeutung der neuen Regelungen nach §§ a bis g SGB VIII und erste Erfahrungen bei deren Umsetzung in der Kinder- und Jugendhilfe. Dokumentation des Workshops am 17. und 18. Juni 2002 in Berlin, Berlin: (2003), S. 9-16 (Aktuelle Beiträge zur Kinder- und Jugendhilfe, 36)

Kühn, Dietrich: Reform der öffentlichen Verwaltung – Das Neue Steuerungsmodell in der kommunalen Sozialverwaltung, Köln: Bildungsverlag Eins (1999)

Merchel, Joachim (Hrsg.): Qualität in der Jugendhilfe – Kriterien und Bewertungsmöglichkeiten, Münster: Juventa (1999)

Puch, Hans-Joachim; Westermeyer, Katharina: Managementkonzepte. Eine Einführung für soziale Berufe, Freiburg i. Br.: Lambertus (1999)

Arbeitsgruppe 3: Die §§ 78 a ff. SGB VIII und das „Zusammenspiel“ öffentlicher und freier Träger

LUDGER WATERMANN

*Leiter der Abteilung Familien- und Erziehungshilfen des Jugendamtes
der Stadt Münster, Nordrhein-Westfalen,
und*

KLEMENS RICHTERS

Leiter des Kinderheims St. Mauritz, Münster

I. Einführung

Die Neuregelung des Entgeltrechts zum 1. Januar 1999 hat einen erheblichen Paradigmenwechsel für die Jugendhilfe mit sich gebracht. Neue Begriffe wie Leistungsvereinbarung, Qualitätsentwicklung und Entgeltkalkulation waren inhaltlich zu füllen, Aushandlungsprozesse einzuüben und Verhandlungspositionen zu erarbeiten.

Die Rückmeldungen der Beteiligten zu den zwischenzeitlich erzielten Ergebnissen variieren sehr stark. In einigen Fällen muss die Frage erlaubt sein, ob Teilziele der Gesetzesnovellierung

- Dämpfung der Kostenentwicklung, insbesondere im Bereich der stationären und teilstationären Leistungen,
- Schaffung einer stärkeren Transparenz von Kosten und Leistungen,
- Verbesserung der Effizienz der eingesetzten Mittel

so stark handlungsleitend waren, das ein anderer wichtiger Eckpfeiler des Kinder- und Jugendhilfegesetzes – das „Zusammenspiel“ öffentlicher und freier Träger – aus dem Blick geriet.

Die nachfolgenden Hinweise sollen den Kommunen und den freien Trägern als den Akteuren vor Ort sowohl die gesetzlichen Rahmenbedingungen verdeutlichen als auch Erfahrungswerte aus der Praxis vermitteln.

II. Bundesgesetzliche Rahmenbedingungen

Die Vorschriften des Entgeltrechtes in den §§ 78 a ff. SGB VIII beinhalten wichtige Leitformulierungen für die Frage, welche Inhalte im Vordergrund stehen.

Nach § 78 b Absatz 2 SGB VIII sind Vereinbarungen im Sinne des Entgeltrechts mit den Trägern abzuschließen, die unter Berücksichtigung der Grundsätze der Leistungs-

fähigkeit, Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zur Erbringung der Leistung geeignet sind. Entgelte müssen nach § 78 c Absatz 2 SGB VIII leistungsgerecht sein. Sofern eine Vereinbarung nicht innerhalb von sechs Wochen erzielt werden konnte, kann gemäß § 78 g Absatz 2 SGB VIII auf Antrag einer Partei die Schiedsstelle angerufen werden.

In diesem Zusammenhang ist es aber wichtig, das Augenmerk weiterhin auf Vorschriften im Kinder- und Jugendhilfegesetz zu richten, die das Miteinander von öffentlicher und freier Jugendhilfe ansprechen. So wird in § 3 SGB VIII die Koexistenz von freier und öffentlicher Jugendhilfe beschrieben und die Trägervielfalt ausdrücklich erwähnt. Dies korrespondiert mit dem Wunsch- und Wahlrecht der Leistungsberechtigten nach § 5 SGB VIII. In § 4 SGB VIII ist nicht nur der Subsidiaritätsgedanke verankert, sondern auch formuliert, dass die öffentliche Jugendhilfe mit der freien Jugendhilfe zum Wohl junger Menschen und ihrer Familien partnerschaftlich zusammenarbeiten soll.

Es sei hier noch einmal ausdrücklich betont – die Neuregelungen zum Entgeltrecht klammern die Bedeutung und Wirksamkeit dieser Vorschriften nicht aus. Das Zusammenspiel von öffentlicher und freier Jugendhilfe kann beziehungsweise muss nach diesen Vorgaben gestaltet werden. Dies spiegelt sich in der Vorschrift über die Gesamtverantwortung der Träger der öffentlichen Jugendhilfe in § 79 SGB VIII wieder. Danach sollen die Träger der öffentlichen Jugendhilfe gewährleisten, dass die zur Erfüllung der Aufgaben nach diesem Buch erforderlichen und geeigneten Einrichtungen, Dienste und Veranstaltungen den verschiedenen Grundrichtungen der Erziehung entsprechend rechtzeitig und ausreichend zur Verfügung stehen.

III. Länderspezifische Regelungen

In den so genannten Rahmenverträgen werden auf Länderebene die Vorgaben des Entgeltrechts der §§ 78 a ff. SGB VIII aufgegriffen und stärker operationalisiert.

Als Beispiel sei der Rahmenvertrag I für die Übernahme von Leistungsentgelten in der Jugendhilfe für Nordrhein-Westfalen genannt. Dort wird in der Vorbemerkung nach dem Benennen der Zielvorgaben –

- die Maxime sind Fachlichkeit, Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit,
- Transparenz von Leistungen und Kosten sowie die Effizienz der einzusetzenden Mittel gewährleisten –

ausdrücklich die partnerschaftliche Zusammenarbeit als Basis benannt, durch Qualitätsentwicklung eine bestmögliche Fachpraxis in den stationären Erziehungs- und Eingliederungshilfen sicherzustellen.

§ 7 Absatz 3 des nordrhein-westfälischen Rahmenvertrages I verknüpft das Entgeltrecht mit den sozialpädagogischen Zielen der Hilfen zur Erziehung, wenn ausgeführt wird, dass der Einrichtungsträger über die Leistungsvereinbarung gewährleistet, dass

sein Leistungsangebot geeignet ist, im Einzelfall dem im Hilfeplan nach § 36 Absatz 2 SGB VIII bezeichneten Hilfebedarf zu entsprechen und ausreichend, zweckmäßig und wirtschaftlich ist.

Diese unbestimmten Rechtsbegriffe werden in § 7 Absatz 4 des nordrhein-westfälischen Rahmenvertrages I präzisiert. Dem Umfang nach **ausreichend** sind Leistungsangebote, wenn der Bedarf des in der jeweiligen Einrichtung zu betreuenden Personenkreises gedeckt werden kann. **Zweckmäßig** sind sie, wenn sie geeignete Voraussetzungen dafür bieten, die im Hilfeplan angestrebten Ziele zu ermöglichen. **Wirtschaftlich** sind sie, wenn die mit ihnen verbundenen Kosten in einem möglichst günstigen Verhältnis zur Leistung stehen.

Für die örtliche Verhandlungsebene stehen somit Konkretisierungen zur Verfügung, die eine Verknüpfung von fachlichen und finanziellen Zielvorstellungen ermöglichen.

Offen ist noch die Frage des Miteinanders. Dazu gibt die Schlussbestimmung in § 20 Absatz 1 des nordrhein-westfälischen Rahmenvertrages I sehr deutlich die Richtung vor. Danach verpflichten sich die Vertragspartner dieses Rahmenvertrages, bei der Anwendung, Auslegung, Überprüfung und Weiterentwicklung der vertraglichen Bestimmungen **partnerschaftlich und praxisorientiert** zusammenzuarbeiten.

IV. Spannungsverhältnis für die kommunale Ebene

Die bundesgesetzlichen Regelungen sowie der Rahmenvertrag I für Nordrhein-Westfalen setzen Markierungspunkte für das Zusammenspiel von öffentlicher und freier Trägerschaft. Vor Ort kommen aber auf der Verhandlungsebene noch zusätzliche Aspekte hinzu, die aufgrund der Komplexität des Themas keinen einheitlichen Zielkorridor begründen.

So ergeben sich nahezu zwangsläufig unterschiedliche Sichtweisen und Prioritätensetzungen zwischen öffentlicher und freier Jugendhilfe. Aber auch bei der näheren Binnenbetrachtung eines Vertragspartners ist zu attestieren, dass Zielkonflikte bestehen, die vor Verhandlungsbeginn ausgeräumt sein müssen.

Die nachfolgend genannten Aspekte sollen einen ersten Eindruck vermitteln.

Wie different kann die Sichtweise eines Jugendamtes gestaltet sein?

- „Wettbewerbscharakter“ der freien Träger untereinander, die Anbieter sollen miteinander konkurrieren. Ziel sollte dabei aber nicht der Wettbewerb um die billigste Leistung, sondern um die beste Lösung sein, ohne dabei finanzielle Ziele (Effizienzsteigerung, Kosteneinsparungen) aus dem Blick zu verlieren.
- Starker Konsolidierungsdruck im Bereich der Gemeindefinanzen, qualitative Aspekte beziehungsweise fachliche Standards geraten stärker unter Druck.

- Der öffentliche Jugendhilfeträger hat dem Anbieter zu vermitteln, welche fachlichen Standards er aus seiner Sicht im Rahmen seiner Gewährleistungspflicht nach § 79 SGB VIII finanzieren will und muss.
- Durch den Begriff „Vereinbarung“ hat der öffentliche Jugendhilfeträger die Legitimation, vorgelegte Unterlagen des Trägers, speziell die Leistungsvereinbarung, zu diskutieren und Veränderungswünsche anzumelden.
- Wenn der öffentliche Jugendhilfeträger konkrete Bedarfswünsche für Zielgruppen oder ähnliches äußert, erwächst daraus keine Belegungsgarantie.
- Ein freier Träger kann trotz gegenteiliger Bedarfsaussagen und/oder Standardeinschätzungen an seinem Wunsch nach Abschluss einer Vereinbarung nach §§ 78 a ff. SGB VIII festhalten; aus dem Abschluss der Vereinbarung folgt aber keine Pflicht zur Belegung durch das örtliche Jugendamt.
- Die Belegung durch das Jugendamt vor Ort ist für den freien Träger ein gewichtiger Faktor, aber nicht (immer) der alleinige. Gerade größere Träger mit ausgelagerten Gruppen etc. haben in hohem Maße einen überregionalen Bezug und mehrere „Hauptbeleger“. Der örtliche Jugendhilfeträger hat deshalb sein „Verhandlungsgewicht“ realistisch einzuschätzen.
- Auf klare Formulierungen und deutliche Abgrenzungen von Leistungsangeboten in den Leistungsbeschreibungen drängen, um so die Transparenz des fachlichen Profils herzustellen. Dies bedeutet ausreichende Zeitressourcen für die interne Vorbereitung und die Verhandlung mit dem freien Träger.
- Hohe Verantwortlichkeit, da vor Ort verhandelte Vereinbarungen bundesweite Gültigkeit besitzen.

Welche Sichtweise hat ein freier Träger?

- Mit Blick auf das verankerte Prinzip der prospektiven Pflegesätze ist eine leistungsgerechte Vergütung einzufordern.
- Die gesetzgeberisch gewollte Verknüpfung der Standards in der Leistungsbeschreibung mit der Entgeltkalkulation gerät durch den Finanzdruck der Kommunen aus dem Gleichgewicht.
- Durch die Gesetzeskonstruktion der Selbständigkeit der freien Jugendhilfe (§ 4 Absatz 1 SGB VIII) haben geeignete Träger einen subjektiv-öffentlichen Rechtsanspruch auf den Abschluss von Vereinbarungen. Wünsche und Forderungen des öffentlichen Jugendhilfeträgers sind daher nur bedingt umzusetzen.
- Aus dem Begriff „Leistungsvereinbarung“ ergibt sich, dass der öffentliche Träger nicht gezwungen sein kann, eine Leistungsbeschreibung des Einrichtungsträgers zu übernehmen. Dem steht die Gesetzeskonstruktion gegenüber, die die Selbständigkeit der freien Jugendhilfe zugrunde legt und den subjektiv-öffentlichen Rechtsanspruch des freien Trägers auf den Abschluss von Vereinbarungen (unabhängig von der Bedarfseinschätzung des öffentlichen Trägers).

- Einen Kompromiss finden zwischen der Dynamik von fachlichen Entwicklungen und Differenzierungen von Leistungsangeboten sowie der Notwendigkeit, nach betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten tragfähige Angebote vorzuhalten und ein klares Profil nach außen hin zu besitzen.
- Abwägen, ob auf längere Sicht geringe Grundleistung und viele Zusatzleistungen marktgerechter ist als hohe Grundleistung mit wenigen Zusatzleistungen.
- Problem der Mindestbelegungsquote speziell für kleinere Einrichtungen.
- Der Druck auf freie Träger nimmt zu, bei tendenziell eher schwierigen Kindern und Jugendlichen in kürzerer Zeit Erfolge zu erzielen.

V. Was bedeutet das für das „Zusammenspiel“ öffentlicher und freier Träger?

Eine Lösung kann nur darin liegen, den Grundsatz der partnerschaftlichen Zusammenarbeit nach § 4 Absatz 1 SGB VIII und § 20 des nordrhein-westfälischen Rahmenvertrages I so umzusetzen, dass beide Vertragsseiten den (langfristigen) Vorteil offener, fairer und kompromissbereiter Verhandlungen erkennen und sich darauf einlassen. Dafür ist zwingend das Bewusstsein zu entwickeln, dass öffentliche Jugendhilfe und freie Träger sich nicht im Verhältnis der Über- und Unterordnung gegenüberstehen, sondern als gleichberechtigte Partner, die auf örtlicher Ebene Interessengegensätze aushandeln müssen. Dieses Spannungsverhältnis kann sehr konflikthaft sein, aber auch sachangemessen gelöst werden. Je intensiver und regelmäßiger – losgelöst von Verhandlungen – Dialoge im Rahmen fachlicher Austausche geführt werden, desto eher wird es gelingen, das gemeinsame Ziel im Blick zu behalten.

Konflikte zwischen öffentlichen und freien Trägern lassen sich dann sachbezogen lösen, wenn beide sich im Rahmen einer partnerschaftlichen Zusammenarbeit bewegen. Dies bedeutet, dass man sich zunächst über die jeweiligen Vorstellungen der Verhandlungskultur austauschen muss; gegenseitige Erwartungen müssen transparent gemacht und präzisiert werden.

Wenn die gegenseitigen Vorstellungen und Erwartungen diskutiert worden sind, die fachlichen Vorstellungen im Hinblick auf Standards thematisiert und Konsens erzielt wurde, erst dann sollte der freie Träger auf der Basis dieser Gespräche eine Leistungsbeschreibung und eine Qualitätsentwicklungsbeschreibung entwickeln. Dieses geht dann als Entwurf an den öffentlichen Träger; in weiteren Gesprächen werden letzte Präzisierungen und Konkretisierungen vorgenommen.

Erst nach diesen Vorarbeiten sollte man zu (offiziellen) Vereinbarungsverhandlungen übergehen. Die dann in der Leistungs- und Qualitätsentwicklungsvereinbarung festgelegten Leistungs- und Qualitätsmerkmale werden zur Grundlage der Entgeltvereinbarung gemacht. Wenn die Leistungs- und Qualitätselemente einerseits und Preiselemente andererseits transparent und plausibel sind, kann es keinen Streit über die Höhe der Entgelte geben. Der Kern der Verhandlungen liegt in der präzisen Abstimmung über

die Bedarfseinschätzungen des öffentlichen Trägers, der Abstimmung über die gewünschten Standards und die Verständigung über die sowohl vom öffentlichen als auch freien Trägern gemeinsam getragene Vorstellung von der Qualität des Angebots.

Dieser vorgeschlagene Verfahrensablauf ist zeitaufwändig und bindet bei allen Beteiligten Zeitressourcen. Mit Blick auf den hohen Arbeitsdruck und vermeintlich schnell zu lösende Fragestellungen wird daher häufig an dieser Stelle „gespart“. Die Erfahrung zeigt aber, dass sich eine bewusste Zeitinvestition an dieser Stelle langfristig rechnet. Nicht oder vordergründig unter Zeitdruck gelöste Fragestellungen bleiben virulent und treten später um so stärker in Erscheinung – fachlich und/oder atmosphärisch.

Beide Verhandlungspartner müssen jeweils für sich ein klares Bild über die eigenen Verhandlungsziele entwickeln. Für die öffentliche Jugendhilfe bedeutet dies beispielsweise eine Abwägung des Veränderungsbedarfs zwischen Angebotsstrukturen, Standards und Entgelten und der Entscheidung, welchem Teilaspekt eine größere Gewichtung zugesprochen werden soll – mit entsprechenden Auswirkungen und Rückkopplungen auf alle Module des Entgeltrechtes.

Entscheidende Stellgröße ist aber immer die Leistungsvereinbarung. Über diese Leistungsvereinbarung werden die quantitativen und qualitativen Standards der einzelnen Angebote des freien Trägers gesetzt und zwangsläufig damit die entscheidenden Weichenstellungen für die Höhe der Entgeltsätze. Wichtig für eine offene Kommunikation ist deshalb, die jeweilige Zielsetzung am Anfang deutlich zu machen und den Hauptverhandlungsgegenstand herauszuarbeiten.

Diese beschriebenen Zielsetzungen für ein gutes Zusammenspiel von öffentlichen und freien Trägern setzen aber auch entsprechende organisatorische Absicherungen voraus. Aus Sicht eines öffentlichen Jugendhilfeträgers hat sich die Bildung einer internen örtlichen Kommission für die Verhandlungen nach den §§ 78 a ff. SGB VIII sehr bewährt. In diesem Gremium sind die Kompetenzen aus den Bereichen Sozialpädagogik, Finanzen und Verwaltungsrecht gebündelt. Durch dieses integrative Arbeitskonzept ist sichergestellt, dass Fall- und Praxiserfahrungen trägerbezogen eingebracht und rückgekoppelt werden können. Parallel ist dies mit einer personellen Kontinuität für die Mitarbeit in der örtlichen Kommission verknüpft. Diese Kontinuität der handelnden Personen wirkt sich sehr positiv auf die Verhandlungsführung aus, da es so gelingt, trägerübergreifend Erfahrungswerte zu bündeln.

Als dritter Baustein ist neben der Leistungsbeschreibung und der Entgeltkalkulation die Qualitätsentwicklung zu vereinbaren. Wie bereits zuvor beschrieben, bindet die angemessene Verhandlung von Leistung und Entgelt bei beiden Vertragsparteien erhebliche Ressourcen. Es empfiehlt sich daher, den fachlichen Austausch und die konkrete Verabredung zur Qualitätsentwicklung strukturell abzukoppeln und als separates Thema mit konkreter (Arbeits-)Fragestellung zu setzen. Dazu ist sehr bewusst die Arbeitsebene einzubinden. Der Baustein „Qualität“ bietet sicherlich das größte Entwicklungspotenzial für fachliche Weiterentwicklungen, da in den ersten Jahren des Entgelt-

rechtes durch die Einführung der prospektiven Pflegesätze nahezu automatisch der Schwerpunkt der Verhandlung beim Austarieren von Leistung und Entgelt lag.

Der Gesetzgeber ermöglicht den freien und öffentlichen Trägern einen sehr großen Spielraum; man muss ihn gestaltend aufgreifen. Entscheidend für das gute Zusammenspiel des öffentlichen und freien Trägers ist es, bei der Qualitätsentwicklung nach fachlichen und eben nicht nach (v)erfahrensfixierten Gesichtspunkten zu arbeiten.

Auch hierbei gilt – beide Partner sollten Übung darin besitzen, sich offen und fair im Umgang miteinander kritischen Fragen zu stellen und bereit sein, selbstkritisch Prozesse und Abläufe zu hinterfragen. Dabei sollte immer im Bewusstsein verankert sein, dass der Qualitätsdialog kein Selbstzweck ist. Von den Ergebnissen profitieren die, um die es im Kern geht – die Kinder, Jugendlichen und jungen Volljährigen.

VI. Welche Aspekte gibt es, die das „Zusammenspiel“ möglicherweise behindern? Wo sind noch neue Lösungswege zu suchen?

Entgeltverhandlungen nach den §§ 78 a ff. SGB VIII werden nicht im luftleeren Raum geführt. Freie Träger sehen sich häufig mit dem Anspruch von hoher Qualität der Leistung und der gleichzeitigen Forderung niedriger Entgeltsätze konfrontiert. Eine „Stellschraube“ ist der Auslastungsgrad der Einrichtung. Das betriebswirtschaftliche Risiko liegt aber ausschließlich beim Träger der Einrichtung. Wirtschaftliche Probleme des Einrichtungsträgers entstehen primär aus eventuellen Belegungsschwierigkeiten, zumal dann, wenn bei Abbruch von Maßnahmen eine neue Betreuung nur zeitverzögert eingerichtet werden kann. Die Vereinbarungen selbst enthalten keine Regelungen, aus denen sich ein Anspruch des Einrichtungsträgers ergeben könnte.

Die Dynamik der Ausdifferenzierung von Angebotsformen hat nicht nur wegen der Vervielfältigung der Lebensformen in unserer Gesellschaft zugenommen; in dieser Entwicklungsdynamik kommt auch der Handlungsdruck der freien Träger zum Ausdruck. Die schnelle Verbreitung neuer Hilfeformen wie flexible Hilfen und kurzzeittherapeutische Maßnahmen für Familien zeigen, dass die Systeme sehr anpassungsfähig sind. Gesellschaftlicher Wandel findet also auch auf diesem Weg Eingang in die Kinder- und Jugendhilfe. Das wirtschaftliche Risiko für den Fall einer Fehlkonzepption beziehungsweise Fehlkalkulation trägt natürlich allein der freie Träger.

Träger von stationären Angeboten geraten unter erheblichen Legitimations- und Finanzdruck, wenn eine technokratisch angewandte Kosten- und Leistungsrechnung nur mit dem Ziel gemacht wird, stationäre Fallzahlen zu reduzieren.

Insgesamt ist ein Bewusstsein zu entwickeln, dass der jeweilige Entgeltsatz pro Tag zwar in der Außenwirkung sehr stark wahrgenommen wird, die Fallkosten aber sehr stark durch die Betreuungsdauer der Maßnahme geprägt werden. Davon wiederum abgekoppelt ist die Einschätzung vorzunehmen, ob die vereinbarten Ziele erfolgreich umgesetzt wurden.

Die Einschätzung, ob die Umsetzung vereinbarter Ziele erfolgreich war, scheitert immer wieder an klaren, objektivierbaren Kriterien. Es ist eine Herausforderung für die freie und öffentliche Jugendhilfe, die laut Anlage III zum nordrhein-westfälischen Rahmenvertrag geforderte Qualitätsentwicklungsvereinbarung umzusetzen. Danach benennt die Einrichtung Indikatoren für Schlüsselprozesse und Merkmale, die eine Einschätzung und Bewertung der Zielerreichung der definierten Leistungsqualität des Leistungserbringers ermöglichen. Wahl und Angemessenheit der Indikatoren sind zwischen Einrichtung und Jugendamt abzustimmen.

In den Kommunen ist trägerübergreifend die fachliche Diskussion zu führen, wie stationäre Hilfen in Leitfragen wie „Sozialraumorientierung“ und „Sozialraumbudget“ einzubinden sind, verknüpft mit originären Arbeitsthemen stationärer Angebote wie Elternarbeit und Flexibilisierung von Hilfen.

All dies macht deutlich, wie stark Vereinbarungen nach den §§ 78 a ff. SGB VIII mit Themen der Jugendhilfeplanung, dem fachlichen Controlling und der Konzeptentwicklung verbunden sind.

Arbeitsgruppe 4: Die §§ 78 a ff. SGB VIII und der Zusammenhang von Finanzierung sowie Leistungs-, Entgelt- und Qualitätsentwicklungsvereinbarungen – Dortmunder Kommentare

BODO WEIRAUCH

*Leiter des Fachbereiches Erzieherische und Wirtschaftliche Hilfen
des Jugendamtes der Stadt Dortmund, Nordrhein-Westfalen,
und*

FRIEDHELM EVERMANN

Leiter der Jugendhilfe Sankt Elisabeth, Dortmund

Leistungs- und Entgeltvereinbarungen werden in Dortmund ähnlich erstellt wie in vielen anderen Kommunen. Es gibt aber einen „besonderen“ Umgang zwischen Jugendamt und den freien Trägern der Jugendhilfe. Daraus ist eine Qualitätsentwicklungsvereinbarung für den Bereich der Hilfen zur Erziehung entstanden, die unseres Wissens einmalig in der Bundesrepublik ist. Dies soll Gegenstand unserer kurzen Kommentare sein.

Die mittelbaren Folgen der Qualitätsentwicklung für die Finanzierung sind wesentlich stärker als die unmittelbaren Auswirkungen! Kurzfristige finanzielle Effekte werden durch eine Qualitätsentwicklungsvereinbarung, die diesen Namen verdient, nicht zu erzielen sein. Mittel- und langfristig haben Qualitätsentwicklungsvereinbarungen natürlich erhebliche finanzielle Auswirkungen. Deshalb ist die Arbeit an diesen Vereinbarungen nicht nur unter rein fachlichen Gesichtspunkten, sondern auch im Hinblick auf die Kostenentwicklung von großer Wichtigkeit.

Es existieren noch immer **Trugschlüsse**, die leider sehr langlebig sind. Diese Trugschlüsse lauten:

- Billige Hilfen sind immer preiswerte Hilfen.
- Teure Hilfen sind immer nachhaltige Hilfen.

Wenn es auch im Rahmen der Qualitätsdiskussion um die Hilfekosten geht, muss man sich vor vorschnellen Schlüssen hüten. Eine „billige“ Hilfe kann, wenn ihre Qualität mangelhaft ist und sie deshalb über Gebühr lange geleistet werden muss oder abgebrochen und durch eine andere Maßnahme ersetzt wird, viel teurer werden als eine nicht so „billige“ Hilfe, deren Ziel in einer akzeptablen Zeit erreicht wird. Umgekehrt allerdings ist ein hoher Preis nicht Garant für eine gute Arbeit.

Handlungsleitend für die Jugendhilfeplanung und die Qualitätsentwicklung im Bereich der Hilfen zur Erziehung sind in Dortmund:

- jugendpolitische Leitlinien,
- Jugendhilfeplanung, der Baustein HzE,
- die Qualitätsentwicklung der stationären Hilfen,
- die Qualitätsentwicklung der ambulanten Hilfen,
- die Qualitätsentwicklung der Jugendhilfedienste.

Das Dortmunder „Qualitätskonzept für Einrichtungen der stationären Erziehungshilfe“¹ ist eingebettet in ein Gesamtkonzept zur „Qualitätsentwicklung in der Dortmunder Jugendhilfe“. Dieses Gesamtkonzept zu einer trägerübergreifenden Qualitätsentwicklung wurde im März 1999 vom Jugendhilfeausschuss beschlossen.

Alle Qualitätsentwicklungskonzepte fußen im Rahmen der Jugendhilfeplanung auf den „jugendpolitischen Leitlinien“ als erstem Baustein. Der zweite Baustein „Jugendhilfeplanung im Bereich Hilfen zur Erziehung“ ist das Fundament für die konkreten Qualitätsentwicklungsmaßnahmen für stationäre Hilfen (Dies ist das hier vorgetragene Konzept.), ambulante Hilfen sowie für die Jugendhilfedienste in der Stadt Dortmund.

Zu den **Eckpunkten der Planungs- und Entwicklungsarbeit in Dortmund** gehören folgende Aspekte:

- Öffentlicher und freie Träger planen und entwickeln gemeinsam.
- Beide suchen den Konsens.
- Jeder Träger kann für seinen Bereich **ergänzende** Faktoren festlegen.

Die Zusammenarbeit von freien Trägern der Jugendhilfe und Jugendamt im Bereich der Hilfen zur Erziehung wird in Dortmund von diesen drei Eckpunkten bestimmt. Die Partner planen und entwickeln gemeinsam, wenn es nicht ausschließlich um die Binnenstruktur des jeweiligen Trägers geht. Diese Zusammenarbeit ist von dem Willen zum Konsens geprägt. Es ist jedem Träger unbenommen, für seinen Bereich ergänzende Faktoren festzulegen.

Die seit dem Beginn der Jugendhilfeplanung für den Bereich der Hilfen zur Erziehung 1996 in Dortmund vorliegenden Erfahrungen zeigen, dass diese Art der Zusammenarbeit ein Klima der Offenheit und gegenseitigen Wertschätzung erzeugt hat, dass sich für die Zusammenarbeit zwischen den Trägern äußerst positiv auswirkt. Dies kommt letztlich den betreuten Kindern, Jugendlichen und ihren Familien zugute.

¹ Das Dortmunder Qualitätskonzept für Einrichtungen der Heimerziehung wird in gekürzter Form als Anhang zu diesem Beitrag veröffentlicht.

Bei der **Entwicklung des Qualitätsentwicklungskonzeptes** galten folgende **Grundsätze**:

- Externe Moderation mit hoher Kompetenz.
- Paritätische Besetzung der Projektgruppe.
- Ein fest verabredeter Fahrplan.
- Wille zum Konsens.
- Die Möglichkeit, trägerspezifische Elemente einzubringen.

Die externe Moderation durch Prof. Dr. Joachim Merchel, der ein in Fragen der Qualitätsentwicklung anerkannter Fachmann ist, hat die Konzepterarbeitung in einem sehr stringenten Prozess möglich gemacht. Die Projektgruppe war paritätisch besetzt, öffentlicher und freie Träger sind mit ausgesprochenem Willen zum Konsens in die Bearbeitung gegangen. Die Verständigung auf Kriterien und Überprüfungsinstrumente ist sicher ein Kompromiss, der jedoch einen tragfähigen Konsens darstellt.

Das Qualitätskonzept ist für die beteiligten Träger zugleich die Qualitätsentwicklungsvereinbarung gemäß § 78 SGB VIII. Im Rahmen des Konzeptes steht es jedem Träger frei, weitere Kriterien zur Überprüfung einzubringen. Trotz dieser Erweiterungsmöglichkeit ist die Vereinbarung aus heutiger Sicht zu kurz gegriffen. Die zum Teil vielfältigen Prozesse im Rahmen des Qualitätsmanagements einzelner Träger finden keine Berücksichtigung. Hier sollten die Träger und auch das Jugendamt Gelegenheit haben, weitere Qualitätsentwicklungsprozesse in der Vereinbarung zu verhandeln. Einen Gesamtanspruch an Qualitätsentwicklung kann dieses Konzept sicher nicht erfüllen.

Die **Qualitätskriterien für stationäre Hilfen – siehe Abbildung 1** – sind Ergebnis der gemeinsamen Bearbeitung der Vertreter von fünfzehn freien Trägern der stationären Erziehungshilfe und des Jugendamtes Dormund. Im bisherigen Bearbeitungsprozess in den Einrichtungen haben sich einige Problemstellungen ergeben, die zu Modifikationen des Konzeptes beziehungsweise einzelner Kriterien geführt haben:

- Nicht alle Kriterien beziehungsweise Überprüfungsinstrumente erwiesen sich als valide.
- Die Bearbeitung mancher Fragebögen überforderten einige Klienten (Lese- und Verständnisanforderungen überforderten Kinder, manchmal auch Jugendliche und erwachsene Angehörige), so dass „neutrale Dritte“ die Befragung unterstützen mussten. In einer Einrichtung mit mehreren Gruppen bedarf es einer intensiven Vorbereitung, um eine solche kontinuierliche Überprüfungsarbeit zu leisten. Es braucht verschiedene Prozessverantwortliche, die diese Arbeit langfristig sichern, um größere Datenverluste zu vermeiden.

Qualitätskriterien für stationäre Hilfen

Strukturqualität	Prozessqualität	Ergebnisqualität
angemessenes Personal, Personalausstattung	Beteiligung von Kindern und Jugendlichen (Primärprozess)	Erreichen der bei der Hilfeplanung definierten Ziele
transparente Struktur von Zuständigkeiten	Aufrechterhalten, Verbessern und/oder Klären der Beziehungen zu den Eltern	Zufriedenheit bei Kindern und Jugendlichen
	Individualität und Flexibilität des Erziehungsgeschehens	selbständige Alltagsbewältigung (besonders bei jungen Erwachsenen)
	Kooperation mit städtischen Jugendhilfediensten (Sekundärprozess)	
	Kontakte und Kooperation mit Schulen	

Abbildung 1

© Jugendamt Dortmund

- Die Datenbearbeitung und Datenauswertung sowie die daraus resultierenden Erkenntnisse und Veränderungsprozesse erfordern einen hohen Bearbeitungsstandard von den Einrichtungen.

Die Bearbeitung des Konzeptes hat für die Einrichtungen in dieser ersten Projektphase (zwei Jahre) intensive Erfahrungen darüber gebracht, welche Anforderungen ein solches Selbstüberprüfungskonzept darstellt.

Erste Ergebnisse können benannt werden. Dazu gehören **folgende Aspekte:**

- Mittlerweile liegen die ersten Zwischenergebnisse der Qualitätsentwicklung vor.
- Unzulänglichkeiten, wie zuvor beschrieben, wurden bei einigen Erhebungsdetails erkannt; an Veränderungen wird gearbeitet.
- Die „Qualitätsarbeit“ der Einrichtungen muss wesentlich über die Kriterien dieses Konzeptes hinausgehen. Die Kriterien decken natürlich nur einen Teil der „Qualitätsarbeit“ der Einrichtungen ab.
- Die fallbezogene Kooperation zwischen den Trägern ist verbessert worden. Die Zusammenarbeit zwischen den Trägern im Rahmen der Qualitätsentwicklung hat auch dazu geführt, dass die einzelfallbezogene Kooperation intensiviert werden konnte.

An zwei Beispielen soll das Qualitätsentwicklungskonzept für die stationären Hilfen verdeutlicht werden. Die **Abbildung 2** gibt darüber Auskunft, in welchen Situationen Kinder und Jugendliche mitentscheiden können. In der **Abbildung 3** wurden die Meinungen junger Menschen zu ihrer Zufriedenheit in verschiedenen Lebensfeldern erfasst.

Zusammenfassend möchten wir bedeutsame **Fragestellungen für die Zukunft** formulieren:

- Wie setzen wir Erkenntnisse aus der Qualitätsentwicklung um?
- Was können wir tun, um die Kooperation weiter zu intensivieren und damit unsere Arbeit fachlich weiterzuentwickeln und Kosten zu sparen?
- Wollen wir weitere Qualitätsaspekte gemeinsam bearbeiten?

Das Konzept kann nur einen Teil der Qualitätsentwicklung einer Einrichtung erfassen, Qualitätsarbeit umfasst mehr. Jeder Träger sollte seine eigene Qualitätsarbeit umfassender verstehen und in die Verhandlungen der Qualitätsentwicklungsvereinbarung mit dem Kostenträger einbringen. Die Festlegung, das Qualitätskonzept sei gleichzeitig die Vereinbarung gemäß § 78 SGB VIII, ist kritisch zu bewerten. Das Konzept sollte ein für alle verbindlicher Teil der Vereinbarung sein, ohne andere komplexere Prozesse auszuschließen (zum Beispiel Personalentwicklung, Beschwerdemanagement etc.).

Die Erarbeitung und Sicherung gewisser Standards ist ein langwieriger Prozess. Die Sicherung dieses Prozesses sollte Teil der Qualitätsvereinbarung sein. Die Träger in Dortmund müssen klären, welche weiteren Standards und Prozesse sie gegebenenfalls zukünftig gemeinsam bearbeiten wollen.

Die eventuelle Ausweitung der gemeinsam bearbeiteten Qualitätskriterien kann erst erfolgen, wenn der gegenwärtig noch laufende und auf zwei Jahre angelegte Prozess ausgewertet ist.

In folgenden Situationen kann ich mitentscheiden:

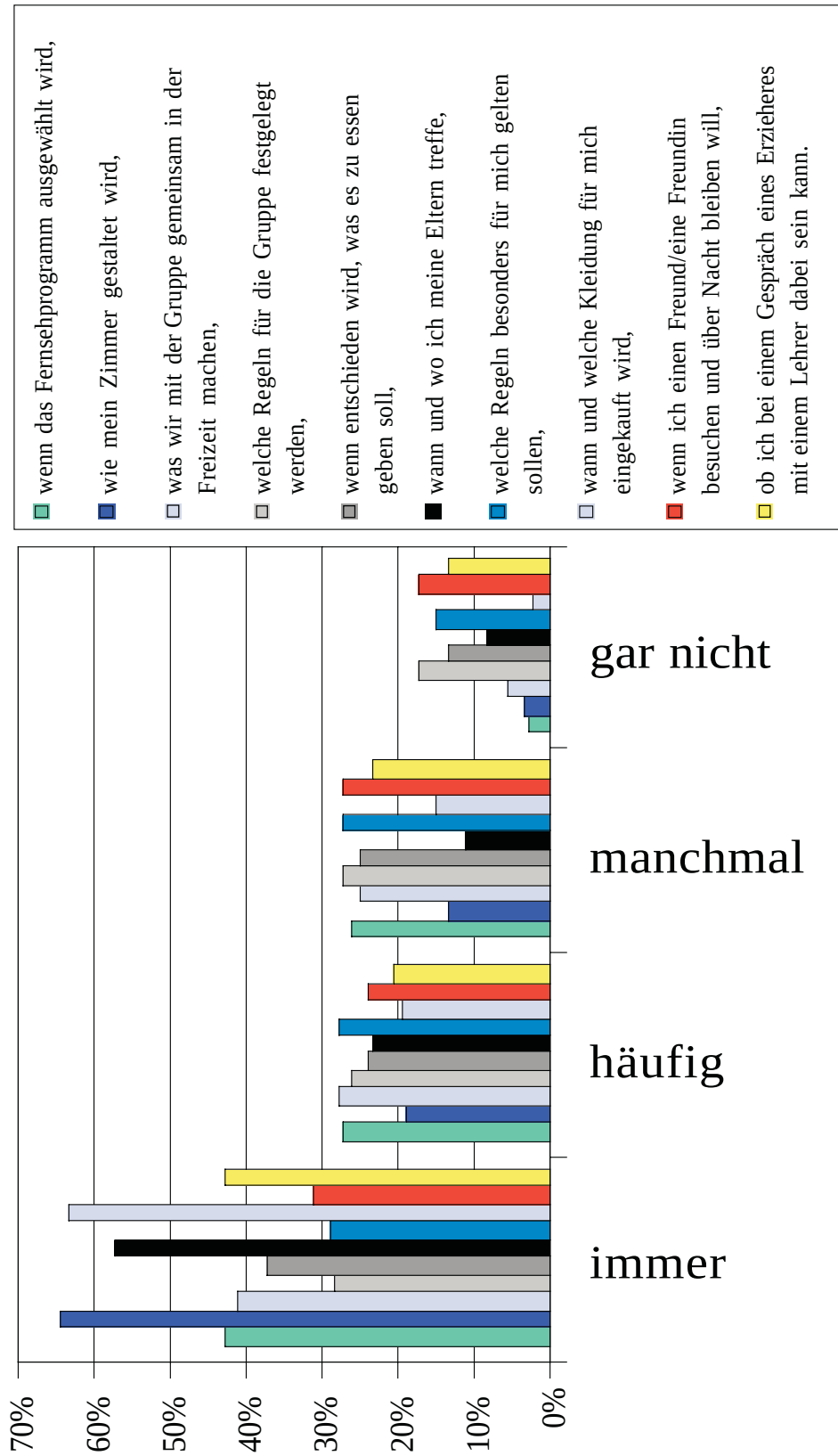


Abbildung 2

Wie zufrieden bist du mit ... ?

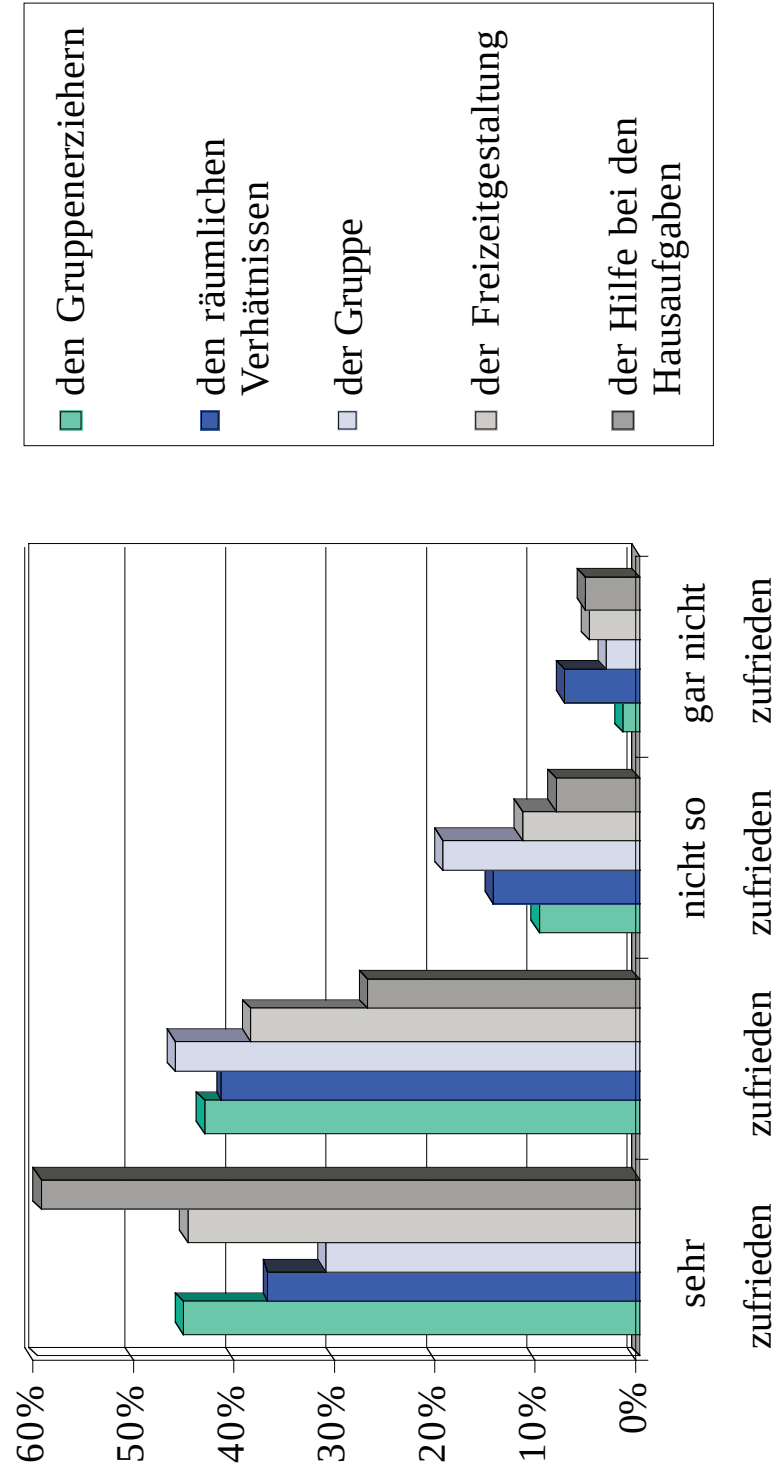


Abbildung 3

Anhang

Qualitätskonzept für Einrichtungen der Heimerziehung in Dortmund

zugleich: Qualitätsentwicklungsvereinbarung gemäß § 78 b SGB VIII

1. Zum Stellenwert des vorliegenden Qualitätskonzeptes

Der Jugendhilfeausschuss der Stadt Dortmund hat in seiner Sitzung am 17. März 1999 ein Konzept zur „Qualitätsentwicklung in der Dortmunder Jugendhilfe“ beschlossen. Nach diesem Konzept soll für alle Arbeitsfelder der Jugendhilfe in Dortmund ein mit den freien Trägern abgestimmtes Konzept zur trägerübergreifenden Qualitätsentwicklung erarbeitet und dem Jugendhilfeausschuss zur Beschlussfassung vorgelegt werden. Die Einrichtungen der stationären Erziehungshilfen haben in einem Arbeitskreis unter Moderation von Prof. Dr. Joachim Merchel (Dortmund/Fachhochschule Münster) das vorliegende Qualitätskonzept erarbeitet.

In diesem Arbeitskreis waren folgende Einrichtungen beziehungsweise Träger vertreten:

- Jugendamt der Stadt Dortmund
- Johannes-Falk-Kinderheim
- Institut für Heil- und Sonderpädagogik
- St. Elisabeth Kinderheim
- St. Vincenz-Heim
- Sozialpädagogische Einrichtung für Kinder und Jugendliche der Arbeiterwohlfahrt
- Christliches Jugenddorf Dortmund (CJD)
- Bonifatius-Heim
- Grünbau gGmbH
- Verbund Sozialtherapeutischer Einrichtungen (VSE) e. V.
- Verein für Erziehungshilfe Mengede e. V.
- Wohngruppe Kolibri
- Sozialdienst Katholischer Frauen Dortmund e. V.

Mit der Vorlage dieses zwischen der Verwaltung des Jugendamtes und den Einrichtungen abgestimmten und nun dem Kinder- und Jugendausschuss zur Beschlussfassung vorgelegten Qualitätskonzepts wird neben dem vom Jugendhilfeausschuss erteilten Auftrag auch die Anforderung des § 78 b SGB VIII eingelöst, nach der der örtliche Träger der öffentlichen Jugendhilfe verpflichtet wird, mit den Einrichtungen eine Qualitätsentwicklungsvereinbarung abzuschließen. Darin sollen „Grundsätze und Maßstäbe für die Bewertung der Qualität der Leistungsangebote“ sowie geeignete Maßnahmen zu ihrer Gewährleistung (§ 78 b Absatz 1 Nr. 3 SGB VIII) vereinbart werden. **Das vorliegende Qualitätskonzept ist somit zugleich zu werten als eine Qualitätsentwicklungsvereinbarung gem. § 78 b SGB VIII zwischen dem Jugendamt der Stadt Dortmund und den Einrichtungen der stationären Erziehungshilfe in Dortmund.** In die Vereinbarung als „Vertragspartner“ einbezogen sind die oben genannten Träger und Einrichtungen.

2. Hinweise zur fachlichen Einordnung des Qualitätskonzeptes

Jedes Qualitätskonzept ist mit einer Beschränkung auf einige wenige Qualitätskriterien und deren Bewertung verbunden. Ein Qualitätskonzept und eine darauf ausgerichtete Qualitätsentwicklung können nicht die gesamte Tätigkeit einer Einrichtung widerspiegeln. Die Vorlage eines Qualitätsentwicklungskonzeptes bedeutet, dass damit die Komplexität der realen Arbeit in den Einrichtungen reduziert wird. Weil man aus der Fülle möglicher Qualitätskriterien einige besonders bedeutsame auswählen und für eine strukturierte Qualitätsbewertung (im Zeitraum der nächsten zwei Jahre) vorschlagen muss, kann man aus methodischen Gründen eine Reduktion der Vielgestaltigkeit der pädagogischen Arbeit in den Einrichtungen der Heimerziehung gar nicht vermeiden. Diese aus pragmatischen Gründen methodisch notwendige Beschränkung sollte allen Beteiligten bewusst bleiben.

Das Ziel des mit dem Qualitätskonzept beabsichtigten Vorgehens liegt in einer prozessorientierten Qualitätsentwicklung. Mit der Vorlage von Qualitätskonzepten (und hier mit der „Qualitätsentwicklungsvereinbarung“) wird angestrebt, innerhalb eines zwischen den Einrichtungen abgestimmten Prozesses durch Auswertung des Geschehens in der eigenen Institution und durch einen Austausch der Bewertungsergebnisse mit anderen Institutionen Lernprozesse zur gezielten qualitativen Weiterentwicklung der pädagogischen Arbeit in den Einrichtungen anzuregen.

Das gesamte Verfahren und der in zwei Jahren vorzulegende Bericht dienen einer prozessorientierten, zwischen Jugendamt, Kinder- und Jugendausschuss und den Einrichtungen abgestimmten Qualitätsentwicklung und nicht dem Zweck, eine Messlatte für eine von außen gesteuerte Bewertung einzelner Einrichtungen zu konstruieren. Die Vorgabe abstrakter Messlatten, die von den Heimen erreicht werden müssten, wäre für einen solchen Prozess kontraproduktiv. Somit kann es auch nicht darum gehen, das vermeintlich „beste Heim in Dortmund“ zu prämiieren, sondern darum, einen gemeinsamen Prozess der Weiterentwicklung der Qualität in den Dortmunder Heimen zu gestalten.

Dabei ist auch an dieser Stelle, wie bereits im Konzept zur „Qualitätsentwicklung in der Dortmunder Jugendhilfe“ (JHA-Vorlage zur Sitzung am 17. März 1999) verdeutlicht, noch einmal auf das Wagnis und die Risiken hinzuweisen, auf die die Einrichtungen sich mit diesem trägerübergreifenden offenen Verfahren der Qualitätsentwicklung einlassen. Eine Qualitätsentwicklung, insbesondere wenn sie träger- und einrichtungsübergreifend vorgeht, macht nur dann Sinn, wenn die Zwischenergebnisse der Qualitätsbewertungen transparent und ehrlich dargestellt werden können. Berichte, die ausschließlich auf Erfolgsmeldungen ausgerichtet sind, machen fachlich wenig Sinn und lohnen letztlich den Aufwand nicht.

Auch ein mangelndes Erreichen von Qualitätszielen muss veröffentlicht werden können, wobei gleichzeitig die Gründe analysiert und diese Analysen veröffentlicht werden müssen. Eine solche Offenheit kann man von Einrichtungen und Trägern jedoch nur dann erwarten, wenn ihnen ein Vertrauensschutz entgegengebracht und eine gewisse „Fehlerfreundlichkeit“ zugestanden wird. Dies schließt ein, dass bei einigen, besonders „sensiblen“ Qualitätsthemen auch eine anonymisierte Darstellung erfolgt, aus der nicht aus der Darstellung auf eine bestimmte Einrichtung geschlossen werden kann.

In der Projektgruppe bestand Einigkeit darüber, dass zwischen der Qualität der Arbeit in den Einrichtungen und der Qualität der Hilfeplanung ein enger sachlicher Zusammenhang existiert. Gleichzeitig war aber allen Beteiligten deutlich, dass das komplexe Thema der Qualität von Hilfeplanung nicht im Rahmen der Erarbeitung eines Qualitätskonzepts für Einrichtungen der Heimerziehung in einem angemessenen Zeitrahmen und in der erforderlichen Intensität behandelt werden kann. Die Projektteilnehmer einigten sich daher darauf,

- dass sich das Projekt primär auf die Qualitätsentwicklung innerhalb der Einrichtungen beziehen sollte,
- dass diejenigen Aspekte aus der Diskussion, in denen die Qualität von Hilfeplanung angesprochen wird, protokollarisch festgehalten und in diejenige Gruppe vermittelt werden, die mit der Erarbeitung eines Qualitätskonzepts für die Jugendhilfedienste beauftragt wird,
- dass vor Beendigung der Beratungen zum Qualitätskonzept für die Jugendhilfedienste und vor dem Einbringen dieses Konzepts in den Kinder- und Jugendausschuss eine Erörterung der Aussagen zur Qualität der Hilfeplanung mit den Vertretern der Einrichtungen und Dienste (Leistungserbringer) stattfindet und eine gemeinsame Verständigung angestrebt wird.

3. Qualitätsdimensionen in der Arbeit von Einrichtungen der Heimerziehung

Die Projektgruppe hat die in der Fachdiskussion übliche Unterscheidung zwischen drei Ebenen der Qualität in Einrichtungen und Diensten der Jugendhilfe zugrunde gelegt:

- **Strukturqualität** bezieht sich auf die organisatorischen Rahmenbedingungen und auf die Ausstattung, über die eine Einrichtung bei der Erbringung ihrer Leistung verfügt;
- **Prozessqualität** bezieht sich auf die Art, in der die einzelnen Vorgänge der Hilfe und der Beratung gestaltet werden;
- **Ergebnisqualität** meint den mit der Leistung erzielten Zustand, den sichtbaren Erfolg oder Misserfolg einer Leistung.

Hinsichtlich der Prozessqualität in Einrichtungen der Heimerziehung ist eine Unterscheidung sinnvoll zwischen

- a) prozessqualitativen Kriterien, die den pädagogischen Umgang mit den Adressaten (Kind/Jugendlicher; Eltern) betreffen (Primärprozess), und
- b) solchen prozessqualitativen Kriterien, die Vorgänge betreffen, die zwar mittelbar in den pädagogischen Prozess hineinwirken, aber nicht im unmittelbaren Umgang mit den Adressaten zum Tragen kommen (Sekundärprozess).

Damit ergeben sich für die Prozessqualität folgende Unterscheidungen:

- Primärprozesse kindbezogen,
- Primärprozesse elternbezogen,
- Sekundärprozesse innerhalb der Einrichtung,
- Sekundärprozesse mit Institutionen außerhalb der Einrichtung.

4. Qualitätskriterien

Die Arbeitsgruppe hat einen Katalog verschiedener Qualitätskriterien in den einzelnen Qualitätsdimensionen zusammengestellt – **siehe Tabellen 1 bis 3**. Da sich die Qualitätsentwicklung in den nächsten zwei Jahren nicht auf alle Kriterien gleichzeitig erstrecken kann, hat die Arbeitsgruppe für jede der oben genannte Qualitätsdimensionen zwei oder drei Qualitätskriterien für die Qualitätsentwicklung in den nächsten zwei Jahren ausgewählt, die sie dem Kinder- und Jugendausschuss zur gemeinsamen Absprache vorschlägt.

Dieser Vorschlag hat Kriterien zum Inhalt, an denen alle Einrichtungen gemeinsam ihre Qualität bewerten und entwickeln wollen. Neben dieser Einigung auf gemeinsame Kriterien besteht die Möglichkeit, weitere einrichtungs- oder trägerspezifische Qualitätskriterien in die Qualitätsentwicklung einzubeziehen, wenn ein Träger oder eine Einrichtung konzeptionelle Besonderheiten berücksichtigen will, die sich im spezifischen Qualitätsprofil niederschlagen und die nach außen verdeutlicht werden sollen.

Qualitätskriterien für die Arbeit in Einrichtungen der Heimerziehung (1)

Strukturqualität

Personal:

- Qualifikation
- Kontinuität
- Zusatzqualifikationen

Personalschlüssel, Personalausstattung

Geschlechterdifferenzierung

Möglichkeit zu Fortbildung, Supervision (inklusive Vorhandensein von fachbezogenem Informationsmaterial)

Organisationsstrukturen:

- Dezentralität
- transparente Struktur von Zuständigkeiten
- Arbeitsplatzbeschreibungen
- Führungsstruktur

Vorhandensein von Konzept der Einrichtung und Informationsmaterial zur Einrichtung

angemessene räumliche Ausstattung

räumliche Lage der Einrichtung

sächliche Ausstattung (zum Beispiel EDV, Fördermaterial etc.)

Gruppengröße

Zusatzangebote der Einrichtung

Beteiligungsstruktur für Kinder und Jugendliche

Tabelle 1

Qualitätskriterien für die Arbeit in Einrichtungen der Heimerziehung (2)

Prozessqualität:	
<u>Primärprozesse kindbezogen:</u> Beteiligung von Kindern/Jugendlichen (Gruppenalltag, Erziehungsplanung etc.) Transparenz von Erziehungszielen und Erziehungsgeschehen Ermöglichen von individuellen Beziehungen ressourcenorientierter Erziehungsstil Individualität und Flexibilität des Erziehungsgeschehens Ermöglichen von Intimität Integration unterschiedlicher Lebensfelder im Erziehungsprozess Aufrechterhalten, Verbessern und/oder Klären der Beziehungen zu den Eltern Kontakte zum „alten“ sozialen Umfeld erhalten oder neu schaffen Einbeziehung lebenswichtiger Themen in pädagogische Prozesse: Sexualität, Gewalt, Zukunftsangst, Sinnsuche, weltanschauliche Orientierung Kontakte im sozialen Umfeld der Einrichtung ermöglichen oder neu schaffen	<u>Primärprozesse elternbezogen:</u> Beteiligung der Eltern oder von „Elternfiguren“ am Erziehungsgeschehen
<u>Sekundärprozesse innerhalb der Einrichtung:</u> fallbezogene Supervision und kollegiale Beratung Mitarbeiterbeteiligung bei Entscheidungen (unter anderem Aufnahmeverfahren, Kriseninterventionen, Strukturveränderungen u. a.) Teamarbeit für alle nachvollziehbare Dokumentation von Entscheidungen und Vereinbarungen einzelfallbezogene psychologische und therapeutische Beratung durch Spezialkräfte innerhalb der Einrichtung	<u>Sekundärprozesse mit Institutionen außerhalb der Einrichtung:</u> Kontakte und Kooperation mit Schulen und Ausbildungsinstitutionen einzelfallbezogene psychologische und therapeutische Begleitung durch Institutionen außerhalb der Einrichtung Kooperation mit den städtischen Jugendhilfediensten Mitarbeit in sozialräumlichen Gremien, Kooperationen zu Einrichtungen im Sozialraum

Tabelle 2

Qualitätskriterien für die Arbeit in Einrichtungen der Heimerziehung (3)

Ergebnisqualität:

Erreichen der bei der Hilfeplanung definierten Ziele

Zufriedenheit bei Kindern und Jugendlichen

Zufriedenheit bei Eltern

Rückführung in die Herkunftsfamilie

Schul- und/oder Berufsausbildung

keine Straftaten („Legalbewährung“)

verbesserte psychosoziale Befindlichkeit und Fähigkeiten
des Kindes/Jugendlichen:

■ Bindungs- und Beziehungsfähigkeit

■ Selbstbewusstsein

■ Selbstentfaltung

■ Sozialverträglichkeit

bei ausländischen Kindern, Jugendlichen: geklärter Aufenthaltsstatus –
geklärte Bindung an die eigene Kultur

bei jungen Erwachsenen: ohne weitere Hilfen durch Sozialarbeiter leben können
sowie „normale“ Hilfemöglichkeiten und Leistungsansprüche kennen

bei jungen Erwachsenen: selbständige Alltagsbewältigung

bei jungen Erwachsenen: Integration in das soziale Umfeld
(insbesondere Wohnung halten, mit sozialen Kontakten leben)

geklärte Beziehung zu Eltern oder zu Personen mit Elternfunktionen

Tabelle 3

© Jugendamt Dortmund

Die Arbeitsgruppe hat sich bei der Auswahl von Qualitätskriterien für das Qualitätskonzept von der Überlegung leiten lassen, dass den ausgewählten Kriterien zum einen in der Fachdiskussion eine hervorgehobene Funktion für eine fachlich gute Arbeit zugesprochen wird und zum anderen diese Kriterien auch in der jugendhilfepolitischen Diskussion für die Jugendhilfe insgesamt als sehr bedeutsam erachtet werden.

5. Indikatoren und Prüfinstrumente für die einzelnen Qualitätskriterien

Damit die beteiligten Einrichtungen für sich bewerten können, ob und in welchem Ausmaß sie die genannten Qualitätskriterien realisieren und damit auch eine Diskussion zwischen den Einrichtungen über praktische Möglichkeiten der Qualitätsverbesserung stattfinden kann, werden Indikatoren und Prüfinstrumente benötigt. Indikatoren sind sichtbare Anzeichen, an denen sich nachvollziehbar feststellen lässt, ob Qualitätsziele erreicht, teilweise erreicht, kaum oder gar nicht erreicht wurden; es geht darum, abstrakt erscheinende Qualitätsziele in beobachtbare und dokumentierbare Ereignisse zu übersetzen. Bei den Prüfinstrumenten haben sich die Einrichtungen auf Erhebungs- und Dokumentationsverfahren geeinigt, mit denen sich das Erreichen von Qualitätszielen und das Vorhandensein von Indikatoren darstellen lassen. Dabei sollten solche Prüfinstrumente gefunden und ausgewählt werden, die ohne allzu viel zusätzlichen Aufwand im Alltag der Einrichtungen einsetzbar sind.

(Im Hinblick auf die Auswertung und die nachfolgende Dokumentation der Qualitätsbewertung wird nachdrücklich darauf hingewiesen, dass die quantitativen Werte immer die komplexe soziale Wirklichkeit in den Einrichtungen verkürzen und dass daher jede Wiedergabe quantitativer Werte mit einer textlichen Erläuterung versehen werden muss. Zahlen sprechen nie für sich und bedürfen immer der wertenden Interpretation. Daher wird auch der spätere Qualitätsentwicklungsbericht, den die Einrichtungen und das Jugendamt dem Jugendhilfeausschuss vorlegen werden, neben den Kennzahlen sprachliche Einschätzungen und Interpretationen enthalten.)

Die Auswahl von Indikatoren und Prüfinstrumenten bildet die Grundlage für die Darstellung der Ergebnisse der Qualitätsbewertung und Qualitätsentwicklung auf den drei hier bedeutsamen Ebenen:

- innerhalb der jeweiligen Heimeinrichtung,
- in den Diskussionen zwischen den beteiligten Heimen und dem Jugendamt und
- in der Erörterung zwischen den Einrichtungen, der Verwaltung des Jugendamtes und dem Kinder- und Jugendausschuss.

5. 1. Indikatoren und Prüfinstrumente für die Kriterien zur Strukturqualität

5. 1. 1. Kriterium „angemessenes Personal, angemessene Personalausstattung“

Als Prüfinstrument für die Personalausstattung, also den Umfang des Personalbestandes, gelten die Werte, die im „Rahmenvertrag für die Übernahme von Leistungsentgelten in Einrichtungen der Jugendhilfe nach §§ 78 a bis g SGB VIII“ vom 24. Dezember 1998 festgelegt sind. Es ist zu registrieren, in welchem Umfang die in der Rahmenvereinbarung enthaltenen Werte für die Personalausstattung von der Einrichtung genutzt werden.

Als Prüfinstrument für die Angemessenheit des Personals in der Einrichtung wird ein Erhebungsbogen verwendet, der Auskunft gibt über

- die Anzahl der pädagogischen Mitarbeiter,
- die Berufsausbildung der pädagogischen Mitarbeiter,
- das Alter der Mitarbeiter,
- Zusatzausbildungen und Fortbildungen,
- Dauer und Umfang der Beschäftigung in der Einrichtung,
- Art der Arbeitsverhältnisse,
- Berufserfahrung vor Aufnahme der Tätigkeit in der Einrichtung.

Die Erhebung bezieht sich ausschließlich auf Mitarbeiter im pädagogischen Dienst der Einrichtungen und auf Mitarbeiter in solchen Stellen, die im Stellenplan der Einrichtung verankert sind.

5. 1. 2. Kriterium „transparente Struktur von Zuständigkeiten“

Um zu einer Einschätzung zu gelangen, ob und in welchem Ausmaß in einer Einrichtung das strukturqualitative Merkmal „transparente Struktur von Zuständigkeiten“ realisiert ist, wird einmal im Jahr zu einem zwischen den Beteiligten abgesprochenen Zeitraum ein Erhebungsbogen an jeweils

- fünf pädagogische Mitarbeiter der Einrichtung,
- fünf Mitarbeiter im Jugendamt oder im Jugendhilfedienst, mit denen die Einrichtung kooperiert,
- fünf Lehrer aus Schulen, mit denen die Einrichtung einzelfallbezogen kooperiert

mit der Bitte gegeben, für die im Erhebungsbogen genannten Situationen die primäre Zuständigkeit in der Einrichtung einzuschätzen. (Wenn eine Einrichtung viel mit überbetrieblichen Ausbildungsstätten kooperiert, kann der Erhebungsbogen zusätzlich an Personen aus Ausbildungsbetrieben gegeben werden.)

Die Streubreite der Angaben und der Vergleich mit den aus Sicht der Heimleitung vorhandenen Zuständigkeitsregelungen bieten Hinweise auf den Grad der Transparenz bezüglich der Organisationsstruktur der Einrichtung.

5. 2. Indikatoren und Prüfinstrumente für die Kriterien zur Prozessqualität

5. 2. 1. Kriterium „Beteiligung von Kindern und Jugendlichen“ (Primärprozess)

Für das Kriterium „Beteiligung von Kindern und Jugendlichen“ werden zwei zentrale Bezugspunkte gesehen, an denen dieses prozessqualitative Kriterium eine besondere

Bedeutung erhält: zum einen die Beteiligung des Kindes/Jugendlichen im Alltagsleben des Heimes/der Gruppe und zum anderen die Beteiligung des Kindes/Jugendlichen an den Hilfeplanungsgesprächen. Hinsichtlich der Beteiligung des Kindes/Jugendlichen an Hilfeplanungsprozessen wird im Zusammenhang dieses Qualitätskonzeptes derjenige Teil in den Blick genommen, der als Anforderung an die Heimpädagogen gerichtet ist. Derjenige Teil der Anforderungen zur Herstellung einer Beteiligungsmöglichkeit des Kindes/Jugendlichen, der an die Mitarbeiter im Jugendhilfedienst des Jugendamtes gerichtet ist, wird im Kontext des Qualitätskonzeptes für den Jugendhilfedienst erörtert.

Für die Bewertung des Standes der Beteiligung des Kindes/Jugendlichen im Alltagsleben des Heimes beziehungsweise der Gruppe soll folgender Fragebogen einmal im Jahr an alle Kinder und Jugendlichen der Einrichtung gegeben werden. (Der Fragebogen bezieht sich nur auf Kinder und Jugendliche, die in Gruppen leben und in Gruppenformen betreut werden; bei der Situation von Jugendlichen, die in Einzelwohnungen betreut werden, entsteht Beteiligung beziehungsweise Selbständigkeit bereits aus dem unmittelbaren Lebenszusammenhang.) Die Befragung einiger (insbesondere jüngerer) Kinder kann auch durch ein Interviewgespräch erfolgen, das ältere Jugendliche oder Pädagogen aus einer anderen Gruppe mit dem Kind führen.

<i>In folgenden Situationen ...</i>	<i>kann ich mitentscheiden</i> (bitte ankreuzen)			
	<i>immer</i>	<i>häufig</i>	<i>manchmal</i>	<i>gar nicht</i>
• wenn das Fernsehprogramm ausgewählt wird, • wie mein Zimmer gestaltet wird, • was wir mit in der Gruppe gemeinsam in der Freizeit machen, • welche Regeln für die Gruppe festgelegt werden, • wenn entschieden wird, was es zu essen geben soll, • wann und wo ich meine Eltern treffe, • welche Regeln besonders für mich gelten sollen, • wann und welche Kleidung für mich eingekauft wird, • wenn ich einen Freund/ eine Freundin besuchen und über Nacht bleiben will, • ob ich bei einem Gespräch eines Erziehers mit einem meiner Lehrer dabei sein kann.				

Für die Bewertung der Beteiligung von Kindern/Jugendlichen an Hilfeplanungsgesprächen soll eine fortlaufende Erhebung der Häufigkeiten bei einzelnen Aspekten der Beteiligung nach folgendem Schema erfolgen:

Beteiligungsform	Zeitraum			
	Januar - März	April - Juni	Juli - September	Oktober - Dezember
Anzahl der Hilfeplanungsgespräche				
Vorbereitungsgespräch mit dem Kind/Jugendlichen mit mindestens 15 Minuten Dauer				
Auswertungsgespräch mit dem Kind/Jugendlichen von mindestens 15 Minuten Dauer spätestens eine Woche nach dem Hilfeplangespräch				
Gespräch mit dem Kind/Jugendlichen über das Protokoll des Hilfeplangesprächs von mindestens 15 Minuten Dauer spätestens zwei Wochen nach Eingang des Protokolls				
beim Hilfeplangespräch ein Gesprächsanteil von mindestens zehn Minuten allein zwischen Kind/Jugendlichen und Jugendamtsmitarbeiter				

5. 2. 2. Kriterium „Aufrechterhalten, Verbessern und/oder Klärung der Beziehungen zu den Eltern“ (Primärprozess)

Für dieses prozessqualitative Kriterium werden zwei Indikatoren mit entsprechenden Prüfinstrumenten für wichtig erachtet. Zum einen ist für die Beziehung zu den Eltern die konkrete Form, in der sowohl die Kinder/Jugendlichen als auch die Pädagogen der Einrichtung Kontakte zu den Eltern halten oder suchen, ein wichtiges Element, in der sich die Qualität der pädagogischen Arbeit erweist. Zum anderen zeigt sich die Qualität aber auch darin, dass die Beziehungen der Kinder/Jugendlichen zu ihren Eltern Stellenwert in der pädagogischen Arbeit erhält.

Kinder und Jugendliche müssen sich mit den Beziehungen zu ihren Eltern auseinandersetzen, und zwar auch dann, wenn sie keine aktuellen Kontakte zu ihren Eltern haben oder diese Kontakte auch ablehnen. Die Elternfiguren bleiben wichtige Größen in der Psyche von Kindern und Jugendlichen und gute pädagogische Arbeit darf die Auseinandersetzung mit diesen Elternfiguren nicht vernachlässigen.

Für beide Dimensionen der Arbeit an und mit Elternbeziehungen sind Bewertungsinstrumente erarbeitet worden. Für die **Kontakte zwischen dem Kind/Jugendlichen und Eltern sowie zwischen den Pädagogen und Eltern** sollen die Häufigkeit und die Art der Kontakte aufgezeichnet werden:

Name des Kindes, Jugendlichen	Art und Häufigkeit des Kontaktes:		
	telefonischer Kontakt	Kontakt in der Einrichtung	Kontakt außerhalb der Einrichtung
.....			
.....			
.....			
.....			

Für die **Thematisierung von Elternbeziehungen und die Auseinandersetzung mit Elternfiguren** sollen die Aufzeichnungen der Häufigkeit der Thematisierung nach folgender Übersicht erfolgen:

Name des Kindes, Jugendlichen	Elternbeziehung erörtert	
	mit dem Kind, Jugendlichen	im Erzieherteam und/oder gruppenübergreifend
.....		
.....		
.....		
.....		

Für den Umgang mit diesen Instrumenten gilt in besonderer Weise die eingangs zu Gliederungspunkt 5 gemachte Bemerkung, dass allein die Aufzeichnung der Häufigkeit der Kontakte und der Häufigkeit der Thematisierung von Elternbeziehungen noch nicht ausreichend für die Bewertung der Qualität der pädagogischen Arbeit im Hinblick auf dieses Qualitätskriterium ist. Die quantitativen Werte sind lediglich **ein** Aspekt, der durch qualitative Kommentierungen ergänzt werden muss.

5. 2. 3. Kriterium „Individualität und Flexibilität des Erziehungsgeschehens“ (Primärprozess)

Für dieses prozessqualitative Kriterium sind zwei Indikatoren entscheidend:

- Zum einen zeigt sich die Qualität im Hinblick auf dieses Kriterium darin, dass in einer Einrichtung das Erziehungsgeschehen so individuell auf die einzelnen Kinder und Jugendlichen eingestellt ist, dass möglichst jedes Kind und jeder Jugendlicher das Gefühl hat, von den Pädagogen als Person wahrgenommen zu werden.
- Zum anderen wird Flexibilität dadurch erkennbar, dass Regeln und Verhaltensanforderungen situativ gehandhabt werden, ohne dass dadurch die Gültigkeit von Regeln und Absprachen generell in Zweifel gezogen wird.

Zur Bewertung der pädagogischen Praxis sollen alle Kinder und Jugendlichen der Einrichtung einmal im Jahr gebeten werden, eine Einschätzung nach folgendem Erhebungsbogen vorzunehmen. Das Ergebnis dieser Befragung der Kinder und Jugendlichen (ausgewertet nach Gruppen) und die Wahrnehmungen, die ein Kollegenteam aus der Einrichtung zur Flexibilität des einzelnen Gruppenteams im Umgang mit (Gruppen-)Normen gewonnen hat, sollen im Gespräch zwischen den beiden Teams ausgewertet werden.

Es handelt sich also um eine **Form der kollegialen dialogischen Begutachtung zwischen Teams**, um so die Beschränkung der Wahrnehmungen des Handelns im eigenen Team aufzuweichen, wobei als Material für diese Begutachtung die Ergebnisse der Befragung der Kinder und Jugendlichen sowie die Wahrnehmungen des Kollegenteams bilden.

	bitte ankreuzen:			
	ja, immer	häufig	manchmal	gar nicht
Wenn ich ein Problem habe, hört mir ein Erzieher zu und kümmert sich um mein Problem.				
Bei uns gibt es (Gruppen)Regeln, an die sich alle halten müssen, aber es kann auch Ausnahmen geben.				
Ich habe das Gefühl, dass <i>ich</i> mit meinen Vorstellungen und Wünschen für die Erzieher wichtig bin.				
Wenn etwas entschieden worden ist, so kann ich auch nachher noch etwas ändern, wenn ich mit den Erziehern darüber rede.				

5. 2. 4. Kriterium „Kooperation mit den städtischen Jugendhilfediensten“ (Sekundärprozesse)

Zur Bewertung der Kooperation zwischen den Heimen und den städtischen Jugendhilfediensten ist eine Zusammenführung der Perspektiven beider beteiligter Seiten erforderlich. Einmal im Jahr soll ein gemeinsames Gespräch stattfinden, in dem alle unbefriedigend verlaufenen Kontakte zwischen Heimen und Jugendhilfediensten erörtert werden. Dafür ist es notwendig, die unbefriedigend verlaufenen Kontakte zu dokumentieren. Die Dokumentation soll nach folgendem Schema erfolgen:

Unbefriedigend verlaufene Kontakte mit dem Jugendhilfedienst, kurze Kennzeichnung:		
Zeitpunkt, Anlass	Betroffener Jugendhilfedienst	empfundenes Problem

Die Dokumentation unbefriedigend verlaufener Kontakte aus Sicht der Jugendhilfedienste erfolgt nach einem ähnlichen Schema, bei dem lediglich in der Überschrift und in der mittleren Spalte für den Begriff „Jugendhilfedienst“ der Begriff „Heim“ eingesetzt wird.

Bei einer systematischen Dokumentation der unbefriedigend verlaufenen Kontakte und bei der nachfolgenden gemeinsamen Erörterung werden vermutlich einige Grundprobleme in der Kooperation deutlicher zutage treten, die sich dann gezielter beheben lassen.

5. 2. 5. Kriterium „Kontakte und Kooperationen mit Schulen“ (Sekundärprozesse)

Zur Einschätzung der Qualität der Kontakte, die eine Einrichtung mit Schulen unterhält, sollen die wesentlichen Schulen beziehungsweise Lehrer einmal im Jahr mit einem kurzen Fragebogen befragt werden, der folgende vier Fragen enthält:

(1) Fühlen Sie sich ausreichend über unsere Einrichtung informiert ?					
sehr gut					gar nicht
1	2	3	4	5	6
(2) Wie bewerten Sie unsere Teilnahme an Elternsprechtagen und an Elternabenden ?					
sehr befriedigend					sehr unbefriedigend
1	2	3	4	5	6
(3) Wie bewerten Sie die Zusammenarbeit bei den Hausaufgaben ?					
sehr befriedigend					sehr unbefriedigend
1	2	3	4	5	6
(1) Wie bewerten Sie die Zusammenarbeit bei speziellen Konfliktsituationen ?					
sehr befriedigend					sehr unbefriedigend
1	2	3	4	5	6
Was Sie sonst noch sagen wollen zur Zusammenarbeit zwischen unserem Heim und Ihrer Schule:					
.....					
.....					
.....					

Im Rahmen der träger- und einrichtungsübergreifenden Auswertung teilen die Einrichtungen mit, mit wie vielen Schulen beziehungsweise Lehrern sie kooperieren und wie viele Schulen beziehungsweise Lehrer sie befragt haben. Es geht darum, die Auswahl der befragten Schulen beziehungsweise Lehrer zu begründen und für die anderen Beteiligten plausibel zu machen. Wenn, wie oben dargelegt, die „wesentlichen Schulen und Lehrer“ befragt werden sollen, so soll erkennbar werden, welche Maßstäbe die einzelne Einrichtung bei der Konkretisierung des interpretationsfähigen Begriffs „wesentlich“ zugrunde gelegt hat.

5. 3. Indikatoren und Prüfinstrumente zur Ergebnisqualität

5. 3. 1. Kriterium „Erreichen der bei der Hilfeplanung definierten Ziele“

Zur Überprüfung, ob und in welchem Ausmaß die bei der Hilfeplanung definierten Ziele erreicht worden sind, sollen

- das Kind/der Jugendliche selbst,
- die beteiligten Elternteile,
- der für das Kind zuständige Mitarbeiter/die Mitarbeiterin des Jugendamtes,
- der für das Kind/den Jugendlichen zuständige Erzieher/die Erzieherin (nicht die Leitung!)

jeweils einschätzen, ob die Ziele erreicht worden sind, und zwar nach folgender Skala:

Ziele gar nicht erreicht	☐
Ziele in geringem Maße erreicht	☐
Ziele in mittlerem Ausmaß erreicht	☐
Ziele in höherem Maße erreicht	☐
Ziele vollständig erreicht	☐

5. 3. 2. Zufriedenheit bei Kindern und Jugendlichen

Einmal im Jahr sollen alle Kinder und Jugendlichen einer Einrichtung befragt werden, wie zufrieden sie mit wesentlichen Bedingungen ihres Lebens in der Einrichtung sind – **siehe Abbildung 3 auf Seite 85 dieser Publikation.**

Die Auswertung der Ergebnisse soll differenziert nach folgenden Altersgruppen erfolgen: unter zehn Jahren, zehn bis 14 Jahre, 15 Jahre und älter. Dadurch kann überlegt werden, ob altersspezifische Gründe oder altersgruppenbezogene Prägungen in der pädagogischen Arbeit vorhanden sind, die für die künftige pädagogische Arbeit zu überprüfen sind.

5. 3. 3. Kriterium „selbständige Alltagsbewältigung“

Einmal im Jahr schätzen die Pädagogen der Einrichtung bei allen Jugendlichen ab dem Alter von 16 Jahren, die mindestens ein Jahr in der Einrichtung leben, den Grad ihrer Selbständigkeit bei einigen wesentlichen Aspekten des alltäglichen Lebens ein:

	kann der/die Jugendliche nach unserer Einschätzung (bitte ankreuzen):					
	sehr gut 1	2	3	4	5	gar nicht 6
Wohnung, Zimmer sauber halten.						
Allein aufstehen und zur Schule gehen.						
Sich Essen zubereiten.						
Auf Gesundheit und Hygiene achten.						
Geld einteilen und mit Geld auskommen.						
Eigene Freizeit gestalten.						
Sich soziale Kontakte suchen.						

6. Weitere einrichtungs- oder trägerspezifische Qualitätskriterien

Im Gliederungspunkt 4 wurde bereits darauf hingewiesen, dass für die einzelnen Einrichtungen/Träger die Möglichkeit besteht, weitere einrichtungs- oder trägerspezifische Qualitätskriterien in die Qualitätsentwicklung einzubeziehen, um damit konzeptionelle Besonderheiten zu berücksichtigen, die sich im spezifischen Qualitätsprofil der jeweiligen Einrichtung niederschlagen und die nach außen verdeutlicht werden sollen. Solche von den Trägern eingebrachten einrichtungsspezifischen Qualitätskriterien, die in den künftigen Qualitätsbericht eingebracht werden sollen, können in diesem Abschnitt im Rahmen der Qualitätsentwicklungsvereinbarung zur Kenntnis gegeben werden.

Zum Zeitpunkt der abschließenden Erörterung der Qualitätsentwicklungsvereinbarung haben die meisten Träger einrichtungsspezifische Qualitätskriterien, die zusätzlich zu den gemeinsam verabredeten Qualitätskriterien in den Prozess der Qualitätsentwick-

lung eingebracht werden sollen, noch nicht benannt. Dafür bestehen unterschiedliche Gründe: Die Erörterungen innerhalb der Einrichtungen sind noch nicht abgeschlossen, der Aufwand für die Umsetzung der gemeinsamen Verfahren im Rahmen der Qualitätsvereinbarung kann noch nicht abgeschätzt werden, der Qualitätsentwicklungsprozess innerhalb der Einrichtung ist noch nicht auf einem Stand, dass konkrete einrichtungs- oder trägerspezifische Kriterien in der notwendigen Konkretion (mit der Angabe von Indikatoren und Messinstrumenten) benannt werden könnten.

Die beteiligten Träger/ Einrichtungen und das Jugendamt haben sich darauf geeinigt, dass im Rahmen des vereinbarten zweijährigen Qualitätsentwicklungsprozesses die einzelnen Einrichtungen auch noch zu einem späteren Zeitpunkt einrichtungsspezifische Qualitätskriterien einbringen können, die dann auch in den nach zwei Jahren vorzulegenden Qualitätsbericht aufgenommen werden.

Arbeitsgruppe 5: Umbau statt Ausbau – Qualitätsentwicklung der Erziehungshilfen nach § 78 a SGB VIII in der sozialräumlichen Reform der Erziehungshilfen in München

PROF. DR. MARIA KURZ-ADAM

*Professorin für Psychologie in der sozialen Arbeit,
Katholische Stiftungsfachhochschule Benediktbeuren,
und*

MICHAEL KÖHLER

*Leiter der Abteilung Erziehungsangebote des Jugendamtes
der Landeshauptstadt München*

I. Die Ausgangslage: Reformimpulse für Erziehungshilfen in den Kommunen

Die Bemühungen zur Umstrukturierung und Reformierung der Erziehungshilfen haben in den vergangenen Jahren zahlreiche Kommunen beschäftigt. Dabei steigt der Reformdruck auf die Leistungen der Erziehungshilfen stetig an, der im Wesentlichen auf drei Motoren gründet: Reformbemühungen der kommunalen Sozialadministration im Gefolge der KGSt-Empfehlungen, der politisch-ökonomische Druck durch den Kostenanstieg im Bereich Erziehungshilfen und der Modernisierungsdruck durch Recht im Gefolge der Neuordnung des Kinder- und Jugendhilferechts durch die §§ 78 a ff. SGB VIII.

Die Reformbemühungen der Kommunen sind Teil einer **umfassenden Modernisierung der Sozialadministration**, wie sie in den Grundzügen des Neuen Steuerungsmodells beschrieben sind – Dezentralisierung, Regionalisierung, Bürgernähe und Verwaltungs- und Leistungstransparenz dienen hier als Stichworte, die auch die Organisationsformen der freien Träger und Leistungserbringer unter erheblichen Veränderungsdruck gesetzt haben. Parallel wächst **der politisch-ökonomische Druck** auf die Legitimation Sozialer Dienstleistungen mit dem bundesweit seit Jahren zu beobachtenden **Kostenanstieg** gerade im Bereich der Erziehungshilfen weiter an – ein Druck, der nicht bloße kostensparende Antworten der Administration, sondern vor allem eigene fachliche Antworten dieser Dienstleistungen fordert.¹

Erziehungshilfen haben seit Inkrafttreten des KJHG ein außerordentliches Wachstum erfahren – sowohl auf der Fallzahlseite als auch auf der Ausgabenseite. Bundesweit

¹ vgl. hierzu ausführlich Kurz-Adam, Maria: Sozialmanagement als Sozialmodernisierung. Vom Kompetenzmanagement zum Koordinationsmanagement sozialer Dienstleistungen, In: Neue Praxis, Neuwied: Luchterhand 32 (2002), Nr. 4; siehe auch die Beiträge von Marquard, Peter: Kommunale Sozialarbeit, und Trede, Wolfgang: Hilfen zur Erziehung, In: Otto, Hans-Uwe; Thiersch, Hans: Handbuch Sozialarbeit, Sozialpädagogik. 2. Aufl. Neuwied: Luchterhand (2001), S. 1068 ff. und S. 787 ff.

hat sich das Fallvolumen des Jahres 2000 gegenüber der Mitte der neunziger Jahre um mehr als 95.000 (+ 20 Prozent) sowie im Vergleich zum Anfang der neunziger Jahre um knapp 208.000 (+ 57 Prozent) erhöht.¹

Diese fast explosionsartig zu nennende Erhöhung betrifft vor allem die ambulanten Hilfen einschließlich der Erziehungsberatung; im Bereich der Fremdunterbringung ist – auf der Grundlage der Bestandserhebungszahlen – ein vergleichsweise niedriger Anstieg von 7,9 Prozent im Zeitraum von 1991 auf 2000 zu verzeichnen, der sich allerdings nicht auf der Ausgabenseite als kostenkonsolidierend erweist.² Im Jahr 2001 haben sich die Erziehungshilfeausgaben auf 19,2 Milliarden Euro um 746 Millionen Euro gesteigert – dies ist eine Steigerung um vier Prozent, die neben den Tageseinrichtungen für Kinder vor allem auch durch die Hilfen zur Erziehung verursacht werden.³

Die Frage, wie und warum diese Kostensteigerungen im jeweiligen Einzugsgebiet entstehen, beschäftigt seit geraumer Zeit vor allem die Kommunen in ihrem Bemühen, unter dem Dach des Kinder- und Jugendhilfegesetzes sinnvolle Bedarfsplanung mit sinnvollen kosten- und qualitätsbezogenen Steuerungsmaßnahmen zu verbinden. Gefördert wird dieser Druck zudem durch die skeptisch stimmenden Bilanzen der jüngsten großen Studien zum Erfolg erzieherischer Hilfen: die Rate der Fehlzusweisungen in der Heimerziehung, die hohe Zahl der Abbrüche, schlecht vorbereiteter Unterbringungen und der „vergessenen Kinder“ in den Hilfen machen die Legitimation für diesen Sektor sozialer Dienstleistungen nicht gerade leichter.⁴

Dieser **ökonomische Druck** auf die Erziehungshilfen, gepaart mit einem zunehmenden Erfolgsdruck, fordert plausible und auch selbstkritische Erklärungen und neue Handlungsmuster der Fachlichkeit, die mit dem Verweis auf gestiegene Problemlagen und einen höheren Druck auf die Familien nur unzureichend abgedeckt sind. Die regionalspezifischen Faktoren und die Frage der Qualität des Arbeitsfeldes der Hilfen zur Erziehung – infrastrukturelle Versorgungslagen, Zugänge zu den Hilfen, Hilfedauern, Hilfequalität, pädagogisches Controlling der Hilfeverläufe etc. – haben eine min-

¹ vgl. hierzu Fendrich, Sandra; Pothmann, Jens: Fremdunterbringung zwischen empirischen Gewissheiten und weiterem Forschungsbedarf (Teil 1), In: Zentralblatt für Jugendrecht, Köln: Heymanns 90 (2003), Nr. 6, S. 205-248, speziell S. 205

² vgl. hierzu Fendrich, Sandra; Pothmann, Jens: Fremdunterbringung zwischen empirischen Gewissheiten und weiterem Forschungsbedarf (Teil 1), In: Zentralblatt für Jugendrecht, Köln: Heymanns 90 (2003), Nr. 6, 209 und 215

³ siehe KomDat-Jugendhilfe, Dortmund: Arbeitsstelle Kinder- und Jugendhilfestatistik der Universität Dortmund 6 (2003), Nr. 1, S. 1

⁴ ausführlich dazu Kurz-Adam, Maria; Frick, Ulrich; Köhler, Michael: Der Hilfeerfolg in den stationären Hilfen – Ergebnisse der Studie „Umbau statt Ausbau“. Zur Evaluation stationärer Erziehungshilfen in der Landeshauptstadt München, In: Pädagogischer Rundbrief, München: Referat Heimerziehung beim Landesverband Katholischer Einrichtungen der Heim- und Heilpädagogik (2001), Nr. 1, S. 2 ff.; siehe auch Frick, Ulrich; Kurz-Adam, Maria; Köhler, Michael: Die Ziele der stationären Jugendhilfe. Eine Typologie fachlicher Ziele und Zuweisungsmuster in der Hilfeplanung des Jugendamtes, In: Zeitschrift für Pädagogik, Weinheim: Beltz 48 (2002), Nr. 5, S. 765-785; aktuell dazu auch Schmidt, Martin u. a.: Effekte erzieherischer Hilfen und ihre Hintergründe, Stuttgart: Kohlhammer (2002)

destens ebenso wichtige Bedeutung in diesem Szenario von Erklärungen.¹ Deshalb stellt dieser ökonomische Druck einen eigenen Reformimpuls auf die Verfasstheit des Systems der Hilfen und seiner fachlichen Qualität in einer Kommune dar.

Im Gefolge dieses politisch-ökonomischen Drucks wächst schließlich auch der **rechtliche Druck** auf die Zusammenbindung von Fachlichkeit und ökonomischem Bewusstsein in den Erziehungshilfen. Mit der Neuordnung der Entgeltfinanzierung im teilstationären und stationären Bereich durch die Abschnitte der §§ 78 a bis g SGB VIII zum 1. Januar 1999 wurden die Erziehungshilfen gesetzlich in einen Prozess der Qualitätsentwicklung und Qualitätsüberprüfung eingebunden, dessen wesentliches Ziel eine transparente Angebotssteuerung im Leistungs-dreieck zwischen Leistungsgewährung, Angebot und Leistungsberechtigten ist. Der gesetzliche Schritt sollte vor dem Hintergrund eines zunehmend unüberschaubaren Ausgabenwachstums der Erziehungshilfen in den Kommunen eine Steuerungsfunktion übernehmen, die Kostentransparenz, Planbarkeit und Qualität der Erziehungshilfen in Einklang mit den Rechtsgrundsätzen des individuellen Leistungsanspruches und des Wunsch- und Wahlrechts der Leistungsberechtigten bringt. Mit den Instrumenten dieser Steuerung – Leistungsvereinbarungen mit den Einrichtungen, Entgeltvereinbarungen und Qualitätsentwicklungsvereinbarungen – wurde zugleich die Rolle des öffentlichen Trägers der Jugendhilfe im Sinne einer Gesamtverantwortung nicht nur für die Finanzierungsfragen, sondern auch für die Leistungsinhalte der Angebote erneut gestärkt – eine Stärkung, die neue Fragen des Gleichgewichts zwischen den Kostenträgern und den Anbietern der freien Jugendhilfe aufgeworfen hat. Diese Fragen bedürfen tragfähiger und zugleich kosteneffektiver Antworten im Zusammenspiel von Bedarfsfeststellung und Angebot.

II. Das Projekt „Umbau statt Ausbau“ der Erziehungshilfen in der Landeshauptstadt München – Qualitätsentwicklung durch Flexibilisierung der Angebote und sozialräumliche Organisationsreform

1. Ausgangsbedingungen

Die Landeshauptstadt München hat seit Ende des Jahres 2000 mit dem Projekt „Umbau statt Ausbau“ einen Prozess der Umstrukturierung der Erziehungshilfen begonnen, der mit den Leitlinien der Flexibilisierung und der sozialräumlichen Orientierung der Erziehungshilfen eine umfassende sozialräumliche Reform der Erziehungshilfen im kommunalen Zuständigkeitsgebiet zum Ziel hat. Ausgangspunkt des Projektes waren die Organisationsentwicklung der Stadtverwaltung der Landeshauptstadt München, insbesondere die Aufteilung in 13 Sozialregionen und der Aufbau regionaler Sozial-

¹ ausführlich dazu Kurz-Adam, Maria; Frick, Ulrich; Köhler, Michael: Wer steuert die Heimerziehung? Anmerkungen und empirische Befunde zur Qualitätsdiskussion in den Erziehungshilfen, In: Zentralblatt für Jugendrecht, Köln: Heymanns 89 (2002), Nr. 6, S. 202-211; weitere Befunde zu den Rahmenbedingungen der Bedarfsfeststellung und Hilfequalität In: Schmidt, Martin u. a.: Effekte erzieherischer Hilfen und ihre Hintergründe, Stuttgart: Kohlhammer (2002), S. 441 ff. und 523 f.

bürgerhäuser, die Neuordnung der Entgeltfinanzierung und der bestehende Kostendruck in den Erziehungshilfen. Zum Startzeitpunkt des Projektes war das Rechnungsergebnis in der Landeshauptstadt München für den Haushaltsbereich Erziehungshilfen von 93.466.583 Millionen Euro im Jahr 1995 auf 130.654.119 Millionen Euro im Jahr 2000 gestiegen.

Vorausgegangen waren dem Projekt zudem zwei wesentliche Markierungspunkte in der Veränderung des Hilfesystems: zum einen waren dies umfangreiche Erfahrungen mit der Flexibilisierung und sozialregionalen Verortung aller ambulanten Erziehungshilfen auf der Grundlage eines Stadtratsbeschlusses vom 21. September 1999, in dem nicht nur eine Qualitätsentwicklung der ambulanten Hilfen, sondern auch eine Umstrukturierung der teilstationären und stationären Erziehungshilfen und damit auch eine Umstrukturierung des gesamten Verwaltungsbereichs in den Erziehungshilfen angestrebt wurde.¹

Dieser Beschluss markiert nicht nur den Beginn einer „Entsäulung“ und Entspezialisierung eines bis dahin ausdifferenzierten Hilfeleistungssystems. Er stellt auch einen wesentlichen Anknüpfungspunkt für die Neuorganisation der Erziehungshilfen unter sozialräumlichen Gesichtspunkten dar. Bisher zentral und spezialisiert organisierte Angebote der ambulanten Erziehungshilfen wurden durch sozialräumliche Trägerkooperationen unter einem Hilfe-Dach mit dem Ziel zusammengefasst, das jeweils fall-spezifische Zuständigkeitsprofil zu einem flexiblen Profil zu erweitern, das jetzt sozialräumlich organisiert ist. Die Qualitätsentwicklungsprozesse, neue pauschalisierte Finanzierungsformen und neue Kooperationsstrukturen und Kooperationsformen zwischen den verschiedenen Akteuren des Stadtjugendamtes, der Bezirkssozialarbeit, den freien Trägern und den Fachkräften vor Ort wurden zum Anhaltspunkt und Maßstab für eine Weiterentwicklung, die „Umbau statt Ausbau“ für die Gesamtreform aufgegriffen und in seine Umsetzung einbezogen hat.²

Zum anderen wurde dem Projekt die **Evaluation des bestehenden Hilfesystems** vorangestellt. Das Projekt wurde konzipiert auf der Grundlage von Evaluationsdaten, die aus dem seit 1996 bestehenden Controllingsystem des Stadtjugendamtes zur Inanspruchnahme und zum Erfolg der stationären Hilfen gewonnen wurden. Diese Daten sind eine Grundlage für die Umstrukturierung **aller** Erziehungshilfen, da im Vordergrund dieser Evaluation nicht die erbrachte Leistung, sondern vor allem auch die Frage nach dem **Erfolg** dieser Leistung vor dem Hintergrund des Hilfesystems stand. Als Eckpunkte für eine qualitätsverbessernde Weiterentwicklung der Erziehungshilfen sind zu nennen: eine konsequente Elternarbeit, die effektive Belastungs- und Handlungsfähigkeit des Hilfesystems bei Krisen und die Zeit- und Zielorientierung der Hil-

¹ Landeshauptstadt München: Beschluss des Kinder- und Jugendhilfeausschusses „Mehr Flexibilität in der Jugendhilfe, anstelle von Heimunterbringung mehr ambulante Hilfen“ vom 21. September 1999

² ausführliche Ergebnisdarstellung In: Schefold, Werner; Neuberger, Christa; Schmidberger, Stefan: Flexibilisierung der ambulanten Erziehungshilfen in München. Abschlußbericht der externen Begleitung in den Modellregionen, erstellt im Auftrag der Landeshauptstadt München, München (2001) (Bezug über Stadtjugendamt München); siehe auch Köhler, Michael; Kurz-Adam, Maria; Neuberger Christa; Schefold, Werner: Die Reform der ambulanten Erziehungshilfen in München, In: Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge, Frankfurt/Main: 82 (2002), Nr. 11, S. 393 f.

fen. Als weiteres Ergebnis der Evaluation wurde deutlich, dass eine Hilfe in einer Kommune nur so gut sein kann wie der Teil des Systems, der in der Vorklärung die Notwendigkeit dieser Hilfe definiert und zuweist. Die Frage der Bedarfsfeststellung und der Konstruktion der richtigen und gelingenden Hilfe, deren Strukturen den Ansprüchen einer lebensweltorientierten, familienstützenden und zeitlich überschaubaren Hilfestruktur standhält, wurde daher zum Kernpunkt des weiteren Qualitätsentwicklungsprozesses in der Reform der Gesamtorganisation der Erziehungshilfen. Damit wurde eine empirische Grundlage für einen Reformprozess geschaffen, der diese Ansprüche einer modernen Hilfestaltung in den vorhandenen Strukturen und Leistungen der Erziehungshilfen weiterentwickeln und umfassend umstrukturieren sollte.¹

2. Plurale Subsidiarität und Konsens:

Partnerschaftlichkeit und Kooperation als Arbeitsgrundsätze des Projektes

„Umbau statt Ausbau“ folgt drei Grundsätzen: Transparenz, Partnerschaftlichkeit und Beteiligung aller Akteure.² Von Beginn des Projektes an wurde dieser Grundsatz der Partnerschaftlichkeit, der Partizipation und der **gemeinsamen Verantwortung** zwischen der Steuerung des Jugendamtes und den freien Trägern als wesentliches Arbeitselement verankert und kontinuierlich verfolgt. Er findet sich in allen Modulen und Ergebnissen wieder. Denn das Ziel einer größeren Durchlässigkeit der Hilfeformen und der Überwindung von Schnittstellen im Sinne der Modernisierung des gesamten Hilfesystems kann weder der Einzelfallsteuerung noch den Einrichtungen noch der Verwaltung allein zugemutet werden – gemeinsame Abstimmungen und gemeinsam getragene Qualitätsziele sind dazu notwendig, die nur auf dem Weg eines partnerschaftlichen Handelns hergestellt werden können.

Partnerschaftlichkeit bedeutet aber mehr als Austausch – sie bedeutet auch **Verantwortung auf beiden Seiten** für diese Ziele und Schritte herzustellen und zu bewahren. Insofern setzte das Projekt von Anbeginn nicht auf den einseitigen Ausbau der Steuerungskompetenz des Jugendamtes, demgegenüber die freien Träger der Jugendhilfe dann als bloße Leistungserbringer erscheinen, sondern umgekehrt auf die Notwendigkeit einer durch die freien Träger, die Bezirkssozialarbeit und das Jugendamt gemeinsam wahrgenommenen Organisationsveränderung. Die verstärkte Einbindung der

¹ Die Ergebnisse der vom Jugendamt der Landeshauptstadt München in Auftrag gegebenen Studie „Umbau statt Ausbau – Analyse der Inanspruchnahme stationärer Erziehungshilfen der Landeshauptstadt München von 1996 – 1999 – Evaluation der Maßnahmen von 1996 – 1998“, wurden im August 2000 vorgelegt und sind in einem Materialienband des Jugendamtes unter dem gleichen Titel veröffentlicht. Weitere Ergebnisse finden sich In: Kurz-Adam, Maria; Frick, Ulrich; Köhler, Michael: Der Hilfeerfolg in den stationären Hilfen – Ergebnisse der Studie „Umbau statt Ausbau“. Zur Evaluation stationärer Erziehungshilfen in der Landeshauptstadt München, In Pädagogischer Rundbrief, München: Referat Heimerziehung beim Landesverband Katholischer Einrichtungen der Heim- und Heilpädagogik (2001), Nr. 1, S. 2 ff.; siehe auch Frick Ulrich; Kurz-Adam Maria; Köhler Michael: Die Ziele der stationären Jugendhilfe – Eine Typologie fachlicher Ziele und Zuweisungsmuster in der Hilfeplanung des Jugendamtes, In: Zeitschrift für Pädagogik, Weinheim: Beltz 47 (2002), Nr. 5, S. 765 f.

² vgl. ausführlich dazu Kurz-Adam, Maria; Köhler, Michael: Umbau statt Ausbau. Die sozialräumliche Reform der Erziehungshilfen in München, In: Sozialmagazin, Weinheim: Juventa 27 (2002), Nr. 5, S. 24-32

freien Träger in die verbindliche Gestaltung sozialräumlicher Erziehungshilfen wird im Projekt „Umbau statt Ausbau“ als der moderne Weg der Verwirklichung der die deutsche Sozialstaatlichkeit bestimmenden Wertvorstellung von der Subsidiarität gedeutet.

3. Die Schritte des Projektes

3. 1. Der erste Schritt:

Die Münchner Qualitätsentwicklungsempfehlung nach § 78 b SGB VIII

Die im November 2001 im Rahmen der Facharbeitsgemeinschaft Hilfen zur Erziehung nach § 78 SGB VIII verabschiedete Qualitätsentwicklungsempfehlung ist das Ergebnis gemeinsamer trägerübergreifender Arbeit und zugleich der Grundstein für die weiteren Umsetzungsschritte des Projektes¹ und liegt diesem Beitrag als Anhang bei. In der Überschaubarkeit der Qualitätskriterien, dem Bezug auf die sozialregionale Infrastruktur, in der die Qualität der Hilfen zu entwickeln ist und der Einbindung aller erzieherischen Hilfeformen liegt der Kern, auf den sich **alle** erzieherischen Hilfen im Rahmen der künftigen Qualitätsentwicklungsvereinbarungen beziehen werden. Als Grundprinzip gilt hier: Nur wenn wirklich alle Formen der erzieherischen Hilfen beteiligt sind und sich beteiligen, gelingt es, das System der Erziehungshilfen zu einem offenen, kooperierenden, vernetzten und vernetzenden Leistungssystem zu entwickeln, das die Kennzeichen einer Flexibilisierung und Sozialraumorientierung für alle Hilfeformen trägt.

3. 2. Der zweite Schritt:

Rahmenvereinbarungen und Rahmenkonzeptionen für alle Hilfeformen

Für die Neuordnung der ambulanten Hilfen wurde im Jahr 2002 eine **Rahmenleistungsvereinbarung** festgeschrieben, die zur Grundlage für die flexible und sozialräumlich organisierte Arbeitsweise und das Leistungsspektrum der Hilfen dient.

Für die teilstationären Hilfen wurde ebenfalls im Jahr 2002 unter Beteiligung aller Anbieter eine **Rahmenkonzeption** erarbeitet, die neben den Kernelementen heilpädagogischer und sozialpädagogischer Arbeit in kleinen Gruppen auch flexible Elemente wie etwa Platzteilung, Aufteilung von Betreuungszeiten etc. vorsieht und zudem sozialräumliche Zuständigkeiten und Aufgaben beschreibt.

Im Jahr 2003 wird für die stationären Hilfen unter Beteiligung aller Anbieter ebenfalls eine **Rahmenkonzeption** erarbeitet, die die stationären Einrichtungen in die sozialräumliche Aufgabenbeschreibung und die Flexibilisierung ihres Angebotes in Abstimmung mit den bisherigen Konzeptionen und Vereinbarungen einbindet.

¹ Die Münchner Qualitätsentwicklungsempfehlung ist veröffentlicht in: Kurz-Adam, Maria; Köhler, Michael: Umbau statt Ausbau. Die sozialräumliche Reform der Erziehungshilfen in München, In: Sozialmagazin, Weinheim: Juventa 27 (2002), Nr. 5, S. 24-32

3. 3. Der dritte Schritt:

Ausbau der ambulanten Hilfen in den Sozialregionen

Im Projektverlauf 2002 wurden unter Beteiligung aller Anbieter alle ambulanten Hilfen – einschließlich der bisher über Einzelfallfinanzierung geförderten ambulanten Intensiven Sozialpädagogischen Einzelbetreuung nach § 35 SGB VIII – unter ein konzeptionelles und finanzielles Dach integriert und in den Sozialregionen Münchens verortet. Um wichtige spezialisierte Handlungsfelder nicht aufzugeben, wurden bestimmte Hilfen (Angebote für Mädchen, Migrantinnen etc.) als überregionale Hilfeformen in die ambulanten Hilfen für alle Sozialregionen integriert; sie arbeiten gemeinsam mit den regional verorteten Hilfen und Trägerkooperationen in der Einzelfallarbeit zusammen.

3. 4. Der vierte Schritt:

Die Bildung Regionaler Fachteams als Schlüsselstelle der fachlichen und wirtschaftlichen Einzelfallsteuerung in den Sozialregionen

Mit der sozialregionalen Zuordnung der Hilfen werden neue *Hilfeerschließungsformen* notwendig, die die neue, flexible Qualität zugleich nutzen, herstellen können und zudem verbindliche und kooperative Hilfeleistungen vereinbaren können. Im Mai 2003 wurde mit der Einführung der so genannten Regionalen Fachteams ein teamorientiertes Verfahren entwickelt und implementiert, in dem – unter Moderation und Gesamtleitung der regionalen Vermittlungsstelle des jeweiligen Sozialbürgerhauses beziehungsweise der Bezirkssozialarbeit des Allgemeinen Sozialdienstes – die (potenziellen) Erziehungshilfefälle unter standardisierten Vorgaben bearbeitet, verhandelt und im jeweiligen Einzelfall ausgestaltet werden.

Die Zusammensetzung der Teams folgt den Leitlinien des Projektes. Sie sind zusammengesetzt aus Mitgliedern beider Partner (Verwaltung und freie Träger/Anbieter) und aus Vertreterinnen und Vertreter der unterschiedlichen Hilfeformen – also partnerschaftlich, partizipativ und hilfeübergreifend. Sie sollen hochfrequent – vorgesehen ist ein ein- bis zweiwöchentlicher Turnus – stattfinden, um zeitnahe Hilfen zu ermöglichen und Wartezeiten für die Klientinnen und Klienten zu vermeiden, sie sollen wirtschaftlich und verbindlich handeln und durch ihre multiperspektivische Zusammensetzung reflektierte Einschätzungen zur Bedarfsfeststellung und Vorschläge zu flexiblen Lösungen im Einzelfall entwickeln.

3. 5. Der fünfte Schritt:

Die Weiterentwicklung des pädagogischen Controllings

Die konzeptionelle Fortschreibung des Angebots, die neuen pauschalierten Finanzierungsformen und die veränderte Steuerung des Einzelfalls durch die Regionalen Fachteams machen neue Formen des Controllings sowohl auf der Seite des Jugendamtes als auch auf Seiten der Träger erforderlich. Als Merkmale und Ziele dieser neuen Formen sind zu nennen:

- Überarbeitung des bisherigen Hilfeplanformulars vor allem im Bereich der Zielvereinbarungen, der Ressourcennutzung, der verbindlichen Kooperationen von Netzwerkpartnern und der Erziehungs- und Sorgeberechtigten, den Kindern und Jugendlichen selbst;
- die Verbindung des wirtschaftlichen und des pädagogischen Controllings auf Einzelfallebene unter Wahrung des Datenschutzes;
- neue Formen der Fallerfassung in den Sozialregionen zur Bedarfsplanung;
- neue Formen des wirtschaftlichen Controllings zur wirtschaftlichen Planung.

Im Zuge des Projektes sind in den Jahren 2002 bis 2003 die bisherigen Controllinginstrumente einschließlich des Hilfeplans in partnerschaftlicher Zusammenarbeit überarbeitet, gestrafft, weiter standardisiert und um wesentliche kostenrelevante Merkmale ergänzt worden. Darüber hinaus wird der Rückmeldungs- und Überprüfungsturnus für Kosten- und Fallzahlverläufe in den Sozialregionen verkürzt, um möglichst zeitnah steuern zu können.

Die sozialräumliche Reform der Erziehungshilfen in München hat mit diesen Projektschritten wesentliche Grundlagen für ein flexibles und sozialräumlich organisiertes Hilfe- und Steuerungssystem geschaffen, die ein erfolgreiches Handeln vor Ort ermöglichen sollen. Als wesentliche Schlüsselmerkmale des Projekts sind zu nennen:

- Verbindung des fachlichen Handelns mit einem teamorientierten und kosteneffektiven Controlling in den Sozialregionen vor Ort,
- konsequente Strategie des kooperativen und partnerschaftlichen Handelns zwischen öffentlichem und freien Trägern der Erziehungshilfen.

Das Projekt hat gerade durch diese konsequente Handlungsstrategie eines Erhalts von Pluralität, des subsidiären Auftrags und zugleich sozialräumlicher Verantwortung der freien Träger der Erziehungshilfen die Ausgangsbedingungen für eine nicht nur einrichtungsspezifische, sondern auch infrastrukturell wirksame Qualitätsentwicklung der erzieherischen Hilfen geschaffen. Zugleich hat „Umbau statt Ausbau“ tiefgreifende Veränderungen in der Verwaltung des Jugendamtes, im Selbstverständnis der Bezirkssozialarbeit und in der Rolle der freien Träger angestoßen. Mit diesen Zielen einer kosteneffektiven Steuerung von gelingenden Hilfen hat das Projekt die Erziehungshilfen in München nachhaltig verändert und „umgebaut“. Es ist damit ein Projekt, das nicht nur für die besondere Lage der Landeshauptstadt München, sondern für die grundsätzliche Frage der Zukunft der Erziehungshilfen unter dem Dach der kommunalen Kostensteuerung und zugleich der Qualitätsentwicklung des Zusammenspiels der unterschiedlichen Hilfeformen von entscheidender Bedeutung ist.

Um die Veränderungsprozesse anschaulich und nachvollziehbar darzustellen, wird als Anhang die Münchner Qualitätsentwicklungsempfehlung nach § 78 b SGB VIII nachgedruckt.

Anhang

ArGe § 78 SGB VIII Hilfen zur Erziehung

– Umbau statt Ausbau –
Empfehlungen zur Qualitätsentwicklung aller Hilfen zur Erziehung
in der Landeshauptstadt München mit dem Ziel der
Sozialraumorientierung und Flexibilisierung
(verabschiedet am 28. November 2001)

Einleitung

Die folgende Qualitätsentwicklungsempfehlung formuliert Qualitätskriterien und deren Überprüfungsverfahren, die der Umsetzung der Leitlinien der Sozialraumorientierung und der Flexibilisierung der erzieherischen Hilfen in der Landeshauptstadt München dienen. Als gemeinsam entwickelte Empfehlung des öffentlichen Trägers und der freien Träger der Erziehungshilfen enthält sie sowohl leistungsbezogene Qualitätsmerkmale als auch Qualitätskriterien der Jugendhilfeplanung, welche die freien Träger gleichermaßen einbeziehen wie das Stadtjugendamt, die Sozialbürgerhäuser und den Allgemeinen Sozialen Dienst.

Diese Qualitätsentwicklungsempfehlung ist Grundlage für die künftige Zusammenarbeit und das Kontraktmanagement zwischen der öffentlichen Verwaltung und den freien Trägern der Erziehungshilfen in der Landeshauptstadt München, um gemeinsam flexible und sozialraumorientierte erzieherische Hilfeangebote zu schaffen und weiterzuentwickeln.

Präambel

Diese Empfehlung dient als Grundlage der partnerschaftlichen Zusammenarbeit zwischen den Verbänden der freien Wohlfahrtspflege, anerkannten freien Trägern, weiteren Anbietern von Hilfen zur Erziehung und der Landeshauptstadt München, Sozialreferat, Stadtjugendamt im Bereich der ambulanten, teilstationären und stationären Hilfen. Es sind darin die Hilfen auf der rechtlichen Grundlage des SGB VIII vom 1. Januar 1991 eingeschlossen, im Besonderen die Leistungen und Angebote:

- des sozialpädagogisch begleiteten Wohnens (§ 13.3),
- der Hilfe zur Erziehung und ergänzende Leistungen (§§ 27 bis 35, 36, 37, 39, 40),
- der Hilfe für seelisch behinderte Kinder und Jugendliche und ergänzende Leistungen (§§ 35 a bis 37, 39, 40),

- der Hilfen für junge Volljährige und Nachbetreuung (§ 41),
- der gemeinsamen Wohnformen für Mütter/Väter und Kind (§ 19),
- Inobhutnahme in Einrichtungen und sonstigen betreuten Wohnformen (§ 42).

Mit den oben genannten Hilfen wird eine am Bedarf orientierte Versorgung der Landeshauptstadt München gewährleistet. Diese wird durch Kooperation zwischen den verschiedenen Anbietern und durch Vernetzung aller Angebote in der Sozialregion optimiert und gefördert.

Leitlinie hierbei ist eine bedarfsorientierte, flexible Ausgestaltung der Hilfen. Die Hilfen erfolgen zeitnah, nachhaltig, zielgenau und in der Regel sozialraumorientiert und wohnortnah. Der individuellen Ausgestaltung und der Vielfalt von Hilfen wird hierbei besonders Rechnung getragen. Im Rahmen der Qualitätssicherung ist die Überprüfbarkeit und Effizienz der Hilfen gewährleistet. Die Hilfen bieten beratende, begleitende, betreuende und unterstützende Leistungen für Kinder, Jugendliche und Heranwachsende in ihrer Lebenswelt und ihrem Sozialraum. Die Ziele der oben genannten Hilfen sind in den rechtlichen Grundlagen des SGB VIII beschrieben.

Die Hilfen fördern junge Menschen in ihrer Entwicklung und ihrem Recht auf Erziehung zu einer eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeit (§ 1 SGB VIII). Die Hilfen unterstützen die Personensorgeberechtigten in ihrem Erziehungsvermögen und deren familiäre Kompetenz.

Der Entscheidungsprozess für die Wahl der geeigneten und notwendigen Hilfe erfolgt im Hilfeplanverfahren (§ 36 SGB VIII) in einem transparenten Prozess zwischen dem jungen Menschen, den Personensorgeberechtigten, den vermittelnden Stellen und den Anbietern der Hilfeleistung.

Die ambulanten, teilstationären und stationären Hilfen werden durch eine Vielzahl von Einrichtungen und Diensten umgesetzt. Die Konzeptionen und Methoden werden von den anerkannten Trägern, weiteren Anbietern der oben genannten Hilfen und dem Stadtjugendamt München entwickelt, umgesetzt und fortlaufend aktualisiert. Die fachlichen Standards im Rahmen einer gemeinsam verfassten Empfehlung zur Qualitätsentwicklung werden konsequent umgesetzt und laufend weiterentwickelt.

1. Qualitätskriterien für die Infrastruktur erzieherischer Hilfen in der Sozialregion

1. 1. Präventive Qualität der sozialräumlichen Infrastruktur

An den Selbsthilfekräften der Sozialregion ansetzende Hilfestellungen in den Erziehungshilfen haben Vorrang, wenn der Hilfebedarf es zulässt. Ziel der Organisation von erzieherischen Hilfen in der Sozialregion ist es, durch eine präventive Orientierung an vorhandenen Stadtteilangeboten das Entstehen einzelfallbezogener Problemlagen ste-

tig zu verringern, Verschärfung zu verhindern und die Erarbeitung individueller Lösungsansätze kontinuierlich zu unterstützen. Die Vielfalt der fachlichen Angebote in den Sozialregionen trägt dazu bei, eine präventive Sozialplanung weiterzuentwickeln.

1. 2. Verbindliche Kooperationsbezüge

Öffentlicher und freie Träger der erzieherischen Hilfen als auch die freien Träger in der Sozialregion untereinander handeln in verbindlichen Kooperationsbezügen sowohl sozialräumlich/präventiv als auch einzelfallorientiert. Die Kooperationsbezüge sind so verbindlich zu gestalten, dass dort, wo der Bedarf von Betroffenen benannt beziehungsweise von Fachkräften festgestellt wird, Strukturen bestehen, die den Zugang zu der geeigneten Hilfe zeitnah, effektiv und am Einzelfall orientiert sicherstellen.

Ziel ist es, den Betroffenen in schwierigen Situationen frühzeitig eine möglichst lückenlose „Begleitung“ auf dem Weg zur und während der eigentlichen Hilfe anbieten zu können. Das soziale System gewährleistet, dass sowohl zeitliche als auch personelle Ressourcen zielorientiert und schonend genutzt werden.

1. 3. Zeitnahe Hilfezugänge und Reduzierung der Wartezeiten

Um zeitnahe Hilfen ohne Wartezeiten in der Sozialregion zu ermöglichen, werden die Zugänge zu den Hilfen adressatinnen- und adressatenfreundlich gestaltet und vereinfacht. Öffentlicher und freie Träger der Erziehungshilfen wirken darauf hin, dass in jedem Bedarfsfall erzieherische Hilfeleistungen grundsätzlich ohne Wartezeiten angeboten werden können.

1. 4. Wohnortnähe und lebensweltliche Orientierung der Hilfen

Präventive und spezifische Angebote der erzieherischen Hilfen werden in der Regel möglichst wohnortnah angeboten und zielen auf den Erhalt der Lebenswelt und der institutionellen Bezugswelt ab.

1. 5. Zielgenauigkeit der Hilfen durch Partizipation

Durch die kontinuierliche Sicherstellung der Partizipation der Hilfeadressatinnen und Hilfeadressaten sollen zielgenaue Hilfen ermöglicht werden. Die kontinuierliche Partizipation der Kinder, Jugendlichen und ihren Eltern muss in allen Schritten der Hilfe nachvollziehbar gesichert sein.

1. 6. Kooperative Bedarfsfeststellung und Diagnoseverfahren

Durch interdisziplinäre Verfahren der Bedarfsermittlung und der Steuerung der Hilfen in der Sozialregion werden multiperspektivische Betrachtungen und Entscheidungs-

tuationen gewährleistet, die eine bedarfsgerechte Hilfe im Einzelfall ermöglichen. Dies erfolgt in der Festlegung von interdisziplinären und trägerübergreifenden Team-, Konferenz- und/oder Kooperationsstrukturen – abgestuft nach Problematik und Dimension des Hilfebedarfs.

2. Qualitätskriterien für die Einrichtungen und Dienste der erzieherischen Hilfen

2. 1. Entwicklung bedarfsgerechter und flexibler Hilfeangebote im Einzelfall

Die Vielfalt des Leistungsspektrums erzieherischer Hilfen dient als Potenzial für die flexible und individuell zugeschnittene Gestaltung der Hilfen.

Öffentlicher und freie Träger der erzieherischen Hilfen wirken durch Personalentwicklung und Organisationsgestaltung darauf hin, dass innerhalb ihres Leistungsspektrums flexible und bedarfsgerechte Hilfen im Einzelfall zugeschnitten werden können. Ziel ist es, unnötige Wechsel in andere Hilfeformen zu vermeiden oder durch kontinuierliche Begleitung als Übergang zu gestalten.

2. 2. Kontinuierliche Eltern- und Familienarbeit

Eltern- und Familienarbeit ist ein integrierter Bestandteil aller Hilfen zur Erziehung. Über eine erweiterte Qualifizierung der Eltern- und Familienarbeit im Verfahren, der Struktur und den Inhalten wird sichergestellt, dass sich Hilfeverläufe deutlich an den Ressourcen der Leistungsberechtigten orientieren und so die Verweildauer insbesondere in teilstationären und stationären Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe rückläufig gestaltet werden kann.

Eckpunkte sind:

- kontinuierliche Koordination und Vernetzung von Fachkräften/Dienststellen,
- kontinuierliche und verbindliche Begleitung der Leistungsberechtigten im Prozess,
- Nutzung sozialräumlicher Ressourcen für Elternarbeit,
- Förderung von Motivation und Kooperation der Eltern,
- zielorientierte Beratung der Eltern im Entscheidungsprozess,
- Beteiligung der Eltern im Entscheidungsprozess und im weiteren Hilfeverlauf,
- Schaffung eines Info-Pools über die Angebotsbreite in der Sozialregion und deren Erreichbarkeit/Verfügbarkeit.

2. 3. Mitwirkung und Gestaltung in der Sozialregion

Durch kontinuierliche Stadtteilarbeit wirken die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Einrichtungen und Dienste der Erziehungshilfen darauf hin, die sozialräumlichen

Ressourcen für den individuellen Hilfebedarf zu erschließen und zu unterstützen (fallübergreifende Arbeit). Die Einrichtungen und Dienste wirken am Aufbau von Kooperationsstrukturen in der Sozialregion mit und beteiligen sich an den jugendhilferelevanten Gremien und Arbeitskreisen in der Sozialregion (fallunspezifische Arbeit).

2. 4. Rahmenbedingungen und Ressourcen

Öffentlicher und freie Träger der erzieherischen Hilfen wirken darauf hin, dass

- die Qualität,
- die Kooperation,
- die Zeitnähe von Hilfen,
- die Eltern- und Familienarbeit,
- die sozialräumlichen Arbeit

durch Schaffung beziehungsweise Fortentwicklung entsprechender Rahmenbedingungen und Ressourcen gesichert wird.

3. Verfahren zur kontinuierlichen Bewertung und Weiterentwicklung von Qualität

3. 1. Kontinuierliche Fortentwicklung der Dokumentationssysteme

Der regelmäßige und gemeinsame Austausch von öffentlichem Träger und freien Trägern der Erziehungshilfen über Ergebnisse, notwendige Veränderungen und die Weiterentwicklung von Leistungsstandards und Ergebnisdokumentation wird sichergestellt.

3. 2. Dokumentation infrastruktureller Merkmale

Die Entwicklung der Qualität erzieherischer Hilfen in der Sozialregion bedarf unter anderem folgender Dokumentationssysteme:

- Beschreibung der Sozialregion durch Sozialraumindikatoren mit Belastungs- und Ressourcenmerkmalen durch den öffentlichen Träger,
- Erfassung der fallunabhängigen Kooperationen im Sozialraum durch die jeweiligen Einrichtungen,
- gemeinsame Schaffung eines Datenpools des öffentlichen und der freien Träger der Erziehungshilfen mit dem Ziel der Transparenz über Datenerhebung, Kosten, Leistungen und Ergebnisse.

3. 3. Regelmäßige einzelfallbezogene Leistungsdokumentation und Ergebnisüberprüfung durch den öffentlichen und die freien Träger

Eine regelmäßige einzelfallbezogene Ergebnisdokumentation erfolgt unter anderem durch die

- Erhebung der Vorfeldhilfen,
- Erfassung der Merkmale fallübergreifender Arbeit,
- Erfassung einrichtungsrelevanter Merkmale der Hilfe,
- definierte Leistungsstandards,
- Zielfestlegung für Kind/Jugendlichen,
- Zielfestlegung für Eltern/Familie,
- Erfassung kostenrelevanter Merkmale,
- kontinuierliche Leistungsdokumentation, Ergebnisdokumentation und Ergebnisüberprüfung.

Die kontinuierliche Überprüfung wird unter anderem an folgende Punkte geknüpft:

- Vergleichbarkeit Anlass-Verlauf-Ergebnis der Hilfe,
- Überprüfungen der Hilfeverläufe,
- Dokumentation von Bedarf und Ressourcen im Einzelfall,
- Zielerreichung und Erfolg der Hilfe,
- Dokumentation der Adressatinnen- und Adressatenzufriedenheit.

3. 4. Personalentwicklung und Schulung

Der öffentliche Träger und die Einrichtungen und Dienste der erzieherischen Hilfen entwickeln Fortbildungsangebote und Schulungen zu folgenden Bereichen:

- multiperspektivische Diagnoseverfahren,
- Qualifizierung für flexibles sozialraumorientiertes (sozial-)pädagogisches Handeln.

Zur Qualifizierung der infrastrukturellen, einzelfallbezogenen und eltern- und familienarbeitsbezogenen Konzeptionen und Dokumentationssysteme bieten öffentlicher Träger und freie Träger der Erziehungshilfen Fortbildungen und Schulungen für ihre Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter an. Öffentlicher und freie Träger der erzieherischen Hilfen tauschen sich über ihre Qualifizierungsangebote aus und streben gegebenenfalls auch gemeinsame Fortbildungen an.

3. 5. Rahmenbedingungen und Ressourcen

Öffentlicher und freie Träger der erzieherischen Hilfen wirken darauf hin, dass für die Verfahren zur kontinuierlichen Bewertung und Weiterentwicklung entsprechende Rahmenbedingungen und Ressourcen gesichert werden können.

Arbeitsgruppe 6:

Die §§ 78 a ff. SGB VIII und wirkungsorientierte Ansätze

BRITTA TAMMEN

Wissenschaftliche Mitarbeiterin im Institut für Sozialpädagogik
der Technischen Universität Berlin

1. Mögliche Wirkungen der §§ 78 a ff. SGB VIII auf die Leistungserbringung – Betrachtung der im Auftrag des BMFSFJ untersuchten Einzelvereinbarungen unter dem Aspekt der (möglichen) Wirkungsorientierung

Bezüglich der Wirkungen der §§ 78 a ff. SGB VIII auf die Leistungserbringung lässt sich an die Fragen anknüpfen, die bereits mit einer möglichen Wirkungsorientierung der Rahmenvereinbarungen nach § 78 f SGB VIII aufgeworfen wurden:

- Bestehen Zusammenhänge zwischen den Vereinbarungen nach §§ 78 a ff. und der Wirkung der vereinbarten Jugendhilfeleistung?
- Sollen derartige Zusammenhänge überhaupt hergestellt werden?
- Wo besteht gegebenenfalls ein Veränderungsbedarf?

Zusammenhänge erscheinen zwischen allen drei Vereinbarungsteilen und der Wirkung der Leistung als denkbar: Am naheliegendsten erscheinen auf den ersten Blick entsprechende Zusammenhänge zwischen den Leistungsvereinbarungen und der Wirkung der Leistung, da die Leistungsvereinbarungen die Modalitäten der Leistung regeln und somit auch am unmittelbarsten auf ihre Wirkung Einfluss nehmen könnten.

Aber auch die übrigen Vereinbarungsteile können in diesem Zusammenhang – zumindest mittelbar – von Relevanz sein. Die Qualitätsentwicklungsvereinbarungen regeln die Weiterentwicklung der Qualität und haben damit Einfluss auf die mögliche zukünftige Qualität der Leistung, die wiederum Folgen im Hinblick auf ihre Wirkungen haben kann. Die Entgeltvereinbarung regelt Höhe des für die Leistung erbrachten Entgelts und hat Einfluss darauf, welche Leistungsaspekte auf Seiten des Anbieters finanzierbar und damit realisierbar sind. Zudem sind im Rahmen der Entgeltvereinbarungen Anreiz- und Sanktionsregelungen denkbar, die unter Umständen Einfluss auf die Wirkung der Leistung haben könnten.

1. 1. Ansätze und Möglichkeiten für Wirkungsorientierung auf formaler Ebene

Im Folgenden sollen die einzelnen Regelungen der im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend untersuchten Einzelvereinbarungen unter dem Aspekt der Wirkungsorientierung betrachtet werden.

Als formales Kriterium der Verträge erscheinen vor allem die Laufzeit der Vereinbarungen beziehungsweise die Regelungen über Voraussetzungen für Neuverhandlungen als relevant im Hinblick auf eine Steuerung der Wirkung der Leistung. Auf der einen Seite können kurze Laufzeiten die Flexibilität bei der Leistungserbringung fördern, indem eine zeitnahe Reaktion auf Veränderungsbedarf ermöglicht wird. Auf der anderen Seite bedeutet eine längere Laufzeit eine stärkere Verlässlichkeit und Planungssicherheit bei beiden Vertragspartnern.

In den untersuchten Vereinbarungen wird überwiegend eine feste Geltungsdauer der Verträge geregelt. Die so vereinbarten Laufzeiten bewegen sich zwischen sieben Monaten und fünf Jahren. Teilweise wird demgegenüber nur der Beginn der Laufzeit festgelegt. Hierbei werden nicht immer die Voraussetzungen für eine Kündigung des Vertrags oder für einen Anspruch auf Neuverhandlung geregelt, so dass das Ende der Vereinbarungen offen bleibt.

In gut 50 Prozent der Verträge wird eine einheitliche Laufzeit für alle drei Vereinbarungsteile geregelt. Zumeist beträgt diese ein Jahr, teilweise mit der Möglichkeit, ohne Änderung der Leistungs- und Qualitätsentwicklungsvereinbarung über das Entgelt neu zu verhandeln. Demgegenüber sind in knapp der Hälfte der Verträge unterschiedliche Laufzeiten der Vereinbarungsteile geregelt. Für die Leistungs- und Qualitätsentwicklungsvereinbarung ist dabei jeweils ein einheitlicher fester Zeitraum oder ein einheitlicher Beginn der Laufzeit vereinbart. Die vereinbarte Laufzeit der dazugehörigen Entgeltvereinbarung ist jeweils kürzer.

1. 2. Inhaltliche Regelungen der drei Vereinbarungsteile, die besondere Bedeutung für die Frage der Wirkungsorientierung haben könnten

1. 2. 1. Regelungen der Leistungsvereinbarungen

Von den wesentlichen Bestandteilen der Leistungsvereinbarungen erscheint zunächst die Regelung des Adressatenkreises als potenziell bedeutsam für die Wirkung der Leistung. Diese Regelungen können die (faktisch erfolgende) Belegung der jeweiligen Einrichtung durch die öffentlichen Träger der Jugendhilfe steuern. In den untersuchten Vereinbarungen wird der Adressatenkreis zumeist unter Benennung positiver Kriterien sowie von Ausschlusskriterien recht konkret geregelt. Zudem erscheint die Regelung der unmittelbar fallbezogenen Regelleistungen als besonders relevant im Hinblick auf die Wirkung der Leistung, da die entsprechenden Regelungen den Kern der Leistung bestimmen.

In den untersuchten Vereinbarungen erfolgen die Regelungen oft ohne konkrete zeitliche Angaben zu Häufigkeit beziehungsweise Dauer von einzelnen Leistungsaspekten. Dort zeigt sich in vielen Fällen ein Einfluss der Darstellungsform: Vereinbarungen, die in Form einer Tabelle gefasst sind, die die Angabe zeitlicher Aspekte ausdrücklich vorsieht, erweisen sich vielfach als konkreter als fließende Texte mit individueller Strukturierung. Die Regelung der Leistungen erfolgt teilweise abstrakt. Es werden zum Beispiel ohne

weitere Konkretisierung genannt: Erfüllung der Grundbedürfnisse, Pflege und Gestaltung von Beziehungen, Ausprägung eigener Autonomie- und Teilhabekompetenzen, Hilfe zur Selbsthilfe bei der Wiedereingliederung, Orientierungshilfe, Verselbständigung und Alltagsbewältigung. Die Regelung erfolgt jedoch überwiegend konkret, teilweise sehr ausdifferenziert.

Innerhalb der Arbeitsgruppe 6 wurde kontrovers erörtert, wie konkret und ausdifferenziert die Modalitäten der Leistung in den Vereinbarungen geregelt werden sollten. Einerseits wurde eine differenzierte Beschreibung der in der Einrichtung angebotenen Leistungen als Entscheidungshilfe für das Jugendamt bei Belegung der Einrichtung für wichtig erachtet. Teilweise wurde jedoch die Auffassung vertreten, in der Leistungsbeschreibung seien nur Grundleistungen darzustellen. Zusatzleistungen sollten dagegen über Fachleistungsstunden abgerechnet werden, die in der jeweiligen Rahmenvereinbarung einheitlich zu regeln seien. Übereinstimmend wurde eine klare Abgrenzung zwischen vereinbarten und vom Entgelt umfassten und von zusätzlich abzurechnenden Leistungen für wichtig gehalten. Teilweise wurde vertreten, die Details der Leistung seien nur im jeweiligen Hilfeplan festzulegen und gehörten nicht in die Leistungsvereinbarung.

In diesem Zusammenhang wurde ein spezielles Problem im Verhältnis zwischen Vereinbarung und Hilfeplan erörtert: Diskutiert wurde der Fall, dass sich die Leistungsvereinbarung ändert, der Hilfeplan des jungen Menschen jedoch unverändert bleibt und sich der dort beschriebene Bedarf mit dem veränderten Leistungsspektrum der Einrichtung nur noch eingeschränkt deckt. Ein Wechsel der Einrichtung wurde unter dem Aspekt der Bindungen des Minderjährigen für problematisch gehalten. Um derartigen Fällen vorzubeugen, wurde gefordert, eine Verpflichtung zur Beteiligung der Hauptbeleger im Verfahren zum Abschluss der Leistungsvereinbarung im Gesetz zu verankern.

Die Ziele der Hilfe werden in den untersuchten Vereinbarungen oft sehr abstrakt geregelt. Ausführungen zum grundsätzlichen Selbstverständnis zur fachlichen und methodischen Ausrichtung des Anbieters nehmen teilweise breiten Raum ein. Die Qualifikation des Personals wird ganz überwiegend vollständig geregelt, es finden sich aber kaum Angaben zu Zusatzqualifikationen oder speziell erforderlichen Kompetenzen. Die räumliche Ausstattung wird unterschiedlich genau geregelt. Beispielsweise wird mitunter die Größe nur für Gesamteinrichtung geregelt, teilweise für jedes Zimmer. Die Ausstattung der Einrichtungen wird teilweise nur für spezielle Anlagen wie etwa Spielplätze oder spezielle Sportanlagen thematisiert, teilweise demgegenüber auch für jedes einzelne Zimmer. Das Hilfeplanverfahren wird in jeder Vereinbarung angesprochen, aber nur sehr selten wird ein konkreter Bezug zur Hilfeleistung im Einzelfall hergestellt. Ebenso liegen hinsichtlich der qualitativen Aspekte oft nur abstrakte Regelungen vor. Ein Bezug zur konkreten Leistungserbringung ist vielfach nicht erkennbar.

1. 2. 2. Regelungen der Entgeltvereinbarungen

Im Verhältnis zu sonstigen vertraglichen Regelungswerken enthalten die Entgeltvereinbarungen auffällig selten Regelungen zur Frage von Leistungsstörungen wie etwa

zur Fälligkeit der vereinbarten Entgelte, zu möglichen Verzugszinsen – dieser Aspekt wird in einer einzigen Vereinbarung geregelt – oder im Fall einer schlechten Leistung. Dabei stellt sich die Frage, ob größere Transparenz und eine erhöhte Operationalisierbarkeit Auswirkungen auf die Leistung mit sich bringen würden. Dazu wurde in der Arbeitsgruppe 6 einerseits hervorgehoben, dass Transparenz und Regelungen für Konfliktfälle in der Vereinbarung wichtig seien. Es wurde jedoch auch vor zu differenzierten Regelungen gewarnt und betont, dass es darum gehe, eine praktikable Regelung zu finden und gleichzeitig eine Überdifferenzierung zu vermeiden. Die „Klagefestigkeit“ einer Vereinbarung wurde übereinstimmend gegenüber den pädagogischen Inhalten für nachrangig gehalten. Konkreter Regelungsbedarf wurde jedoch für den Bereich der Überprüfung der erbrachten Leistungen angesprochen. Teilweise wurde im Hinblick auf die Formulierung solcher juristisch anspruchsvolleren Vereinbarungsinhalte die mangelnde Unterstützung der zuständigen Stellen im Jugendamt durch das Rechtsamt beklagt.

Auch mögliche Anreiz- oder Sanktionsregelungen, mit denen auf den Erfolgsgrad der Leistung oder auf den Grad der erbrachten Qualität durch ein erhöhtes oder vermindertes Entgelt reagiert werden kann, sind in den untersuchten Vereinbarungen äußerst gering ausgeprägt. Derartige Anreiz- beziehungsweise Sanktionsregelungen sind zu erwägen, da das derzeitige Finanzierungssystem im Widerspruch zu den Zielen der Hilfe steht: Während die Ziele der Hilfe darin liegen, diese möglichst bald überflüssig zu machen, setzt die Wirtschaftlichkeit der Einrichtung eine möglichst hohe Auslastung voraus. Eine schnelle Erreichung der Ziele kann sich also – je nach Nachfrage der Leistung – für die Einrichtung als unwirtschaftlich erweisen.

Dieser Widerspruch war ein Schwerpunkt der kontroversen Diskussion in der Arbeitsgruppe 6. Teilweise wurde dieser Punkt für irrelevant gehalten, da es für einen Teil der Einrichtungen problemlos möglich sei, jederzeit einen hohen Auslastungsgrad zu erreichen und die Dauer des Verbleibs der einzelnen jungen Menschen in der Einrichtung ohne Bedeutung für deren wirtschaftliche Situation sei. Diesbezüglich wurde die Situation jedoch je nach Art und regionaler Lage von Einrichtungen sehr unterschiedlich dargestellt. Vorgeschlagen wurde beispielsweise eine Anreiz-Regelung in Form einer Prämie für den Fall einer bestimmten vereinbarten prozentualen Erfolgsquote von Fällen, in denen die im Hilfeplan verankerten Ziele erreicht werden.

Dieser Aspekt wurde jedoch unter dem Aspekt problematisiert, dass nicht nur der Leistungserbringer für den Erfolg der Hilfe verantwortlich ist, sondern Koproduzenten insbesondere auch der junge Mensch und sein Umfeld sowie der Träger der öffentlichen Jugendhilfe sind. Zudem wurde angemerkt, dass eine derartige Erfolgsprämie zu vorschnellen Entlassungen beziehungsweise Rückführungen von Minderjährigen in ihre Familien oder zu übertrieben positiver Beurteilung ihrer Entwicklung seitens der Einrichtung führen könnte. Es wurde die Gefahr einer zusätzlichen Belastung der jungen Menschen und ihrer Familien durch eine verfrühte Beendigung der Hilfe aus finanziellen Gründen angesprochen.

In den untersuchten Entgeltvereinbarungen finden sich selten Regelungen zu Sonderleistungen. In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage, ob eine möglichst detail-

lierte Ausdifferenzierung von einzelnen Leistungsaspekten die Wirkung der Leistung steuernd beeinflussen würde. Ein solcher Zusammenhang wurde in der Arbeitsgruppe 6 überwiegend angezweifelt. Es überwog die Einschätzung, das Entgelt werde von den realen Kosten der Einrichtung und dem Verhandlungsgeschick der Akteure bestimmt, ein Zusammenhang zur Leistung sei dagegen kaum gegeben.

1. 2. 3. Regelungen der Qualitätsentwicklungsvereinbarungen

In den untersuchten Vereinbarungen liegen kaum Regelungen speziell zur **Entwicklung** der Qualität vor. Fast ausschließlich werden statt dessen allgemeine Aussagen zu Kriterien von Qualität getroffen. Eine Unterscheidung zwischen der vereinbarten Qualität und Instrumentarien beziehungsweise Zielen der Qualitätsentwicklung ist kaum erkennbar. Sehr viele Regelungen haben den Charakter theoretischer, abstrakter, allgemeiner Abhandlungen zum Thema der Qualität mit wenig Bezug zur konkret vereinbarten Leistung. Sehr oft wird auf die Kriterien der Struktur-, Prozess- und Ergebnisqualität Bezug genommen; auch Begriffe werden erläutert. Bezüglich der bedeutsamen Methoden und Instrumentarien werden am häufigsten genannt: Teamgespräche, Dokumentation, Supervision, Fortbildung, Evaluation sowie Konzeptbeschreibung und Konzeptentwicklung. Teilweise werden auch Ausstattungsaspekte thematisiert. Verfahren und Ziele der Methoden beziehungsweise Instrumentarien werden in sehr unterschiedlichem Umfang geregelt. Oft geschieht dies sehr allgemein, indem lediglich relevante Begriffe angeführt oder abstrakt erläutert werden. Teilweise liegen sehr detaillierte Ausführungen vor, ohne dass die Umsetzung bei der konkreten Leistungserbringung erkennbar wird. Oft fehlen Angaben zu Zeit beziehungsweise Häufigkeit der eingesetzten Methoden (beispielsweise von Fortbildungen oder Supervision). Nur selten wird konkret geregelt, welche Methoden auf welche Weise zum Einsatz kommen.

Insgesamt besteht offensichtliche Unsicherheit, die vereinzelt sogar zum Ausdruck gebracht wird, indem formuliert wurde, dass die Frage zu klären sei, was unter einer Qualitätsentwicklungsvereinbarung im Sinne der §§ 78 a ff. SGB VIII zu verstehen ist. Die Unsicherheit resultiert – zumindest teilweise – daraus, dass der Begriff der Qualität als Bestandteil der Leistungsvereinbarung und der Qualitätsentwicklungsvereinbarung doppelt auftaucht. Aufgrund der Unklarheiten lässt sich eine Wirkungssteuerung durch die Qualitätsentwicklungsvereinbarungen derzeit wohl nicht erkennen. Innerhalb der Arbeitsgruppe 6 wurde übereinstimmend Bedarf an Schulung und Qualifizierung in diesem Bereich geäußert. Als ein Problem wurden die unterschiedlichen Strukturen von Einrichtungen angesprochen, die einheitliche Wege nicht ermöglichen. Zudem wurde betont, dass nicht nur in den Einrichtungen, sondern auch innerhalb der Jugendämter Qualitätsentwicklung nötig sei.

1. 3. Die Stellung der Leistungsberechtigten und sonstigen Betroffenen

Von besonderer Bedeutung für die Beeinflussung der Wirkung der Leistung erscheinen auch Regelungen zur Stellung der Leistungsberechtigten beziehungsweise Leis-

tungsadressaten, da diese im Mittelpunkt des Leistungsrechts des SGB VIII stehen und zudem Koproduzenten des Erfolgs der Leistung sind. Dies spricht dafür, dass das Ausmaß ihrer Beteiligung an der Gestaltung der Hilfe die Wirkung der Leistung deutlich beeinflusst.

In rund zwei Dritteln der untersuchten Vereinbarungen wird dieser Punkt ausdrücklich thematisiert. Dies erfolgt entweder in der Leistungsvereinbarung oder der Qualitätsentwicklungsvereinbarung. Teilweise ist die Mitwirkung der Betroffenen an der Ausgestaltung der Leistung sehr allgemein geregelt, zum Beispiel als Förderung der Selbstbestimmung oder als Mitsprache. Bei ausführlicherer Regelung werden insbesondere genannt: Einbeziehung in Hilfeplanverfahren, Beteiligung bei Entscheidungen im Alltagsbereich, Gestaltung von Festen etc. sowie die Befragung der Betroffenen zur Feststellung der Erfolgsqualität beziehungsweise Evaluation. Eigene Interessenvertretungen werden in rund der Hälfte dieser Fälle geregelt, beispielsweise in Form von Kinder- und Jugendlichenkonferenzen, Heimrat, die Wahl von Vertrauenspersonen und Gruppensprechern. Innerhalb der Arbeitsgruppe 6 wurde der Betroffenenbeteiligung große Bedeutung beigemessen, wobei darauf hingewiesen wurde, dass je nach Größe und Charakter der jeweiligen Einrichtung unterschiedliche Beteiligungsformen zu finden sind.

2. Wirkungen der §§ 78 a ff. SGB VIII auf die Vereinbarungsparteien

Neben der Frage nach möglichen Wirkungen der §§ 78 a ff. SGB VIII auf die konkret erbrachte Leistung stellt sich auch die Frage nach möglichen Wirkungen der Regelungen auf die Vertragsparteien. Innerhalb der Arbeitsgruppe 6 bestand Einigkeit darüber, dass derartige Wirkungen bislang als gering einzuschätzen sind. Mehrfach wurde jedoch darauf hingewiesen, dass seit Einführung der §§ 78 a ff. SGB VIII in deutlich höherem Umfang Verhandlungen zwischen den Vertragsparteien stattfinden, als dies zuvor der Fall war. Kritisiert wurde in diesem Zusammenhang jedoch, dass in erster Linie Streit über die Entgelte ausgetragen werde, während an erster Stelle die Diskussion über die Leistung stehen müsse. Ein Problem bei der Umsetzung der gesetzlich vorgesehenen Gleichrangigkeit der Verhandlungspartner wurde innerhalb der Arbeitsgruppe einhellig in der Abhängigkeit der Leistungsanbieter von den öffentlichen Trägern der Jugendhilfe gesehen.

Die bislang erfolgten Wirkungen der §§ 78 a ff. SGB VIII auf die Vereinbarungsparteien wurden innerhalb der Arbeitsgruppe übereinstimmend als angemessen im Hinblick auf die bisherige Geltungsdauer der Neuregelungen eingeschätzt. Vielfach wurde ein Bedarf nach Erhöhung der Kompetenzen aller beteiligten Akteure zur Umsetzung der gesetzlichen Regelungen angesprochen. Insgesamt wurde der bisherige Umsetzungsstand der §§ 78 a ff. SGB VIII nicht als unzureichend eingeschätzt. Die einhellige Ansicht ging dahin, auf Seiten beider Verhandlungspartner sei die Lernphase noch nicht abgeschlossen und zur Umsetzung der Regelungen sei insgesamt mit einem Zeitraum von ca. fünf bis sechs Jahren zu rechnen. Ein gesetzlicher Veränderungsbedarf wurde derzeit übereinstimmend verneint.

Podiumsdiskussion: Wie kann die Wirkung der Hilfen zur Erziehung durch Leistungs-, Entgelt- und Qualitäts- entwicklungsvereinbarungen gesteigert werden?

MODERATION: RAINER KRÖGER

*Vorstand des Diakonieverbundes Schweicheln e. V., Nordrhein-Westfalen,
Vorsitzender der Arbeitsgemeinschaft für Erziehungshilfe e. V. (AFET)*

Rainer Kröger: Bevor wir über die inhaltlichen Aspekte der Kernfrage dieser Podiumsdiskussion diskutieren, möchte ich die drei Gesprächspartner auf dem Podium bitten, sich selbst kurz vorzustellen, damit alle im Saal wissen, was Sie wo tun.

Ute Schönherr, *Referentin im Bereich Hilfen zur Erziehung, Mitglied der Rahmenvertragskommission der Berliner Senatsverwaltung für Schule, Jugend und Sport:* Ich bin Diplom-Pädagogin. In jüngster Zeit war ich unter anderem für die Aushandlung des Berliner Rahmenvertrages verantwortlich. Gleichzeitig – denn in Berlin ist irgendwie alles anders als irgendwo anders – repräsentiere ich hier und heute auch das Landesjugendamt mit, das in Berlin der Vertragspartner für die Leistungs-, Entgelt- und Qualitätsentwicklungsvereinbarungen ist. Der Rahmenvertrag war im Mai 2003 fertig, weshalb es wohl nur erst wenige Erfahrungen zu berichten gibt. Es existierte im Land Berlin jedoch seit 1995 eine Vorläufervereinbarung; deshalb kann ich manche Dinge schon beurteilen.

Ich habe während dieser Fachtagung auch schon manches gelernt und Abstand von der besonderen Berliner Situation gewonnen. Vielleicht werden damit mein Blick und meine Urteile noch objektiver.

Cornelia Scheplitz, *Leiterin der Abteilung Soziale Arbeit des Amtes für Jugend und Soziales der Stadt Frankfurt (Oder):* Auch ich habe im Verlauf der Tagung bereits genügend Abstand von meiner konkreten beruflichen Perspektive bekommen. Ich hatte von einem Projekt aus München gehört. Und München mit 1,25 Millionen Einwohnern ist wohl doch etwas ganz anderes als die Stadt Frankfurt (Oder) mit knapp 70.000 Einwohnern. Frankfurt (Oder) wollte eigentlich – mit dem Blick von vor zehn Jahren – heute an einer ganz anderen Stelle hinsichtlich der Einwohnerentwicklung stehen. Aber leider ist dieses Frankfurt eine kleiner werdende Stadt mit sehr vielen Problemen geworden.

Seit 1990 war ich in Frankfurt (Oder) Leiterin des Jugendamtes. Zuvor hatte ich in Berlin Kulturwissenschaften studiert. Mit diesem Abschluss konnte man damals in der Wendezeit also Jugendamtsleiterin werden. Ich arbeite jetzt in einem fusionierten Großamt, das ist das Amt für Jugend und Soziales, hervorgegangen aus dem Jugend- und Sozialamt. Als Leiterin der Abteilung Soziale Arbeit habe ich nach wie vor in ganz entscheidendem Maße mit dem Bereich der Qualitätsentwicklung in Systemen der sozialen Arbeit zu tun.

Dr. Michael Macsenaere, *Direktor des Instituts für Kinder- und Jugendhilfe, Bundesverband katholischer Einrichtungen und Dienste der Erziehungshilfen e. V. (BVkE), Mainz*: Ich bin der Mensch mit dem etwas komplizierten Namen in dieser Runde. Seit nahezu 20 Jahren bin ich in der Kinder- und Jugendhilfe tätig und zwar immer zweigleisig: zum einen in der Jugendhilfepraxis in mehreren Hilfearten, zum anderen in der Wissenschaft, vor allem mit empirisch-quantitativer Ausrichtung.

Mittlerweile bin ich Direktor des Instituts für Kinder- und Jugendhilfe (IKJ) mit Sitz in Mainz. Es ist ein junges Institut in Trägerschaft des BVkE, das sich in den vergangenen Jahren Stück für Stück vergrößert hat. Dort arbeiten gegenwärtig rund 25 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Ich meine, dass wir für die Jugendhilfe zumindest an zwei Stellen etwas Gutes einbringen können: erstens die Jugendhilfe-Effekte-Studie (JES) – eine sehr umfangreiche Studie, die vom BMFSFJ sowie von fünf Bundesländern und dem Deutschen Caritasverband gefördert wurde. Dieses umfangreiche Werk von mehr als 500 Seiten ist gerade erschienen und kann bei der Broschürenstelle des BMFSFJ unentgeltlich bezogen werden und steht auch als Download zur Verfügung. In der Studie werden die Effekte und deren Wirkfaktoren für das Spektrum der Hilfen zur Erziehung im Überblick wie auch hilfeartbezogen aufgezeigt.

Als zweite wichtige Arbeit des Instituts möchte ich das Qualitätsanalyse-System EVAS nennen. Dieses System wird gegenwärtig trägerübergreifend in 150 Einrichtungen in 13 Bundesländern angewendet, die damit bisher weit mehr als 10.000 Hilfen evaluiert haben. Da Wirkungen einen zentralen Aspekt von Qualität darstellen, werden mit EVAS die Effekte im Einzelfall wie auch in der gesamten Einrichtung dargestellt und im Sinne einer Stärken-Schwächen-Analyse vergleichbar gemacht.

Rainer Kröger: Vielen Dank. Mit den Aussagen der Fachleute auf dem Podium wurde deutlich, dass sich hier zwei Frauen und ein Mann zusammengefunden haben, die aus ihren professionellen Perspektiven heraus etwas zu dem Thema der Diskussion zu sagen haben.

Ich werde die Diskussion moderieren, allerdings nicht nur in der Funktion des neutralen Moderators. Mit dem Veranstalter habe ich vereinbart, dass ich mich bei der Debatte auch als Fachmann und Trägervertreter einbringen werde.

Wie kann die Wirkung der Hilfen zur Erziehung durch Leistungs-, Entgelt- und Qualitätsentwicklungsvereinbarungen gesteigert werden? Diese Frage ist das Thema und der zentrale Leitgedanke der Diskussion. Nun fragt es sich, was denn eigentlich Wirkungen sind: Ist es das neue Zauberwort? Die Definition dessen, was Wirkung ist, hängt sehr stark vom Blickwinkel des Betrachters ab. Ist der erfolgreiche Schulabschluss die richtige Wirkung? Ist die Senkung der Delinquenzrate die richtige Wirkung oder die subjektive Zufriedenheit? Das alles sind unterschiedliche Facetten gelungener Biographien und damit – so könnte man auch sagen – erfolgreicher Wirkung.

Es stellt sich natürlich die Frage, ob man im Bereich der Hilfen zur Erziehung überhaupt Wirkungen messen sowie die strukturellen Bedingungen der Einrichtungen und

die Qualitäten vergleichen kann. Ist das Feld nicht viel zu komplex, um faire Aussagen und Einschätzungen machen zu können? Steckt hinter allem eigentlich auch die Geldfrage? Empfiehlt es sich etwa, Malus-Bonus-Systeme von Wirkungen einzuführen? Das alles sind Fragen und Assoziationen, die mir bei der Vorbereitung auf diese Podiumsdiskussion gekommen sind.

Ich möchte jetzt Dr. Macsenaere als Fachmann für das Messen von Wirkungen fragen: Kann man Ihrer Meinung nach Wirkungen im Bereich der Hilfen zur Erziehung messen?

Dr. Michael Macsenaere: Ehe ich die letzte Frage mit einem weitgehenden Ja beantworten werde, möchte ich auf eine zuerst gestellte Frage Herrn Krögers kurz eingehen. Bevor wir uns dem Problem der Messbarkeit von Wirkungen nähern, wäre es zunächst erst einmal interessant zu definieren, was Wirkungen denn überhaupt sind. Der Begriff der Wirkung erscheint auf den ersten Blick recht einfach; erfreulicherweise ist es zudem ein Begriff der deutschen Sprache. Wirkungen in der Kinder- und Jugendhilfe sind aber differenzierter zu sehen, wobei wir in unserem Arbeitsfeld fünf Aspekte beziehungsweise Dimensionen berücksichtigen sollten:

1. Die Adressaten. Wirkungen sollten nicht nur auf den jungen Menschen bezogen, sondern auch hinsichtlich der Eltern und des weiteren Umfeldes eingeschätzt werden.
2. Vom Einzelfall zur gesamten Jugendhilfe (Aggregationsebene). Wirkungen sollten zuerst immer einzelfallorientiert erhoben werden. Darauf basierend können dann aber auch Aussagen über die Wirkungen von einzelnen Gruppen, von ganzen Einrichtungen, von Hilfearten und von der Jugendhilfe insgesamt gewonnen werden. Auf diesen fünf Ebenen werden zum Beispiel mit EVAS halbjährlich Wirkungen dargestellt.
3. Defizite und Ressourcen. Wirkungen werden in der Regel leider nur an der Reduzierung von Defiziten festgemacht. In die Wirkungseinschätzung muss unbedingt der Blick auf die Steigerung der Ressourcen ausgeweitet werden. Wie die Jugendhilfe-Effekte-Studie zeigt, besteht in diesem Punkt insbesondere in den Jugendämtern noch Handlungsbedarf.
4. Wirkungen und Nebenwirkungen. Ein weiterer Aspekt von Wirkungen ist die Unterscheidung in intendierte und nicht intendierte Wirkungen, da jede Intervention in der Regel nicht nur zielgerichtet wirkt, sondern auch Nebenwirkungen aufweist.
5. Der Zeitpunkt. Wichtig ist der Zeitpunkt, wann Wirkungen festgestellt werden. Es ist naheliegend, dass wir analog zur Hilfeplanung halbjährlich, aber auch am Ende einer Hilfe, die Effekte und deren Wirkfaktoren dokumentieren und analysieren. Im Sinne der Nachhaltigkeit sollten wir jedoch auch ein, zwei oder fünf Jahre nach dem Ende einer Hilfe die Wirkungen einschätzen.

Unter Beachtung dieser fünf Aspekte sind Wirkungen auch in dem komplexen System der Kinder- und Jugendhilfe erfassbar. Wie EVAS zeigt, kann dies auch mit einem überschaubaren und von Praktikern einsetzbaren Verfahren gelingen.

Rainer Kröger: Mit diesen wenigen Anmerkungen wird deutlich, wie komplex das Thema ist und dass meine vermeintlich einfache Frage, ob das Messen von Wirkungen möglich ist, nicht so eindimensional beantwortet werden kann.

Ute Schönherr: In bin zu der Tagung mit der These gekommen, dass man an die Wirkungen über die Vereinbarungen nicht heran kann. Ich habe mich aber in einer Arbeitsgruppe bereits eines Besseren belehren lassen. Denn wenn die Vertragspartnerebene das Jugendamt ist, kann meiner Meinung nach im Wesentlichen der Weg das Ziel sein, nämlich die gemeinsame Auseinandersetzung zwischen Jugendamt und Träger über Leistung und Qualität der Leistung, wozu die Wirkungsannahme gehört. Denn schließlich muss man eine Idee haben, warum ein Kind oder Jugendlicher gerade diese oder jene Hilfe bekommen soll. Man erwartet eine Wirkung, über die man sich streiten muss. Wenn das dazu führt, dass die Vereinbarungen und die Fachkräfte, die dahinter stehen, unter dem Wirkungsaspekt qualifiziert werden, dann kann man damit wohl etwas bewirken.

Ich habe natürlich ein Problem auf der Ebene, auf der ich arbeite, denn ich muss immer überlegen, über welche Wirkungen gerade gesprochen wird, über die für die Eltern, Kinder und Jugendlichen oder über die Wirkungen auf der strategischen Ebene, was auf Neudeutsch gern Outcome genannt wird. Das wäre dann aber vielleicht noch ein zweites Thema für unsere Diskussionsrunde. Ich meine, auf der politisch-strategischen Ebene fehlt es eher an der Definition: Was wollen wir eigentlich mit Jugendhilfe und was ist sie uns wert? Denn jeder kennt die Auseinandersetzungen mit denjenigen, die das Geld verwalten oder genehmigen ...

Cornelia Scheplitz: Aus meiner Perspektive will ich einen Versuch des Zugangs zu der Fragestellung wagen. Ich meine, wir könnten uns hier im Raum relativ schnell darüber einig werden, dass soziale Arbeit im Allgemeinen in der Welt ist, damit sie ihre Wirkung entfalten kann. Warum sonst sollten wir uns eigentlich tagtäglich abmühen, uns einzubilden, das Beste für diejenigen zu tun, für die wir meinen, in der Welt zu sein. Wirkung muss sich entfalten und wenn man herausbekommen will, was im Konkreten eigentlich wirkt, dann wird man sich wohl im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe die Mühe machen müssen, herauszufinden, worum es geht, welche Ziele man verfolgt und wie es gelingen kann zu begründen, ob man diese Ziele tatsächlich erreicht hat, ob die gedachte Wirkung auch erzielt wurde.

Das bedeutet dann schon, dass man sich in die Niederungen von sehr aufwendigen, strapaziösen und sehr lang anhaltenden sowie auch kräftezehrenden Kommunikationsprozessen einlassen muss, die es vielleicht am Ende ermöglichen, dass man sich im Rahmen der öffentlichen und freien Träger der Jugendhilfe zu gemeinsamen Verfahren, gemeinsamen Zielen und Standards vereinbaren kann und vielleicht auch zu gemeinsamen Indikatoren, die geeignet erscheinen, plausibel, nachhaltig und dem Arbeitsalltag sehr nahe – also nicht sehr kompliziert – Wirkungen abzubilden.

Rainer Kröger: Warum diskutieren wir das jetzt? Sie sind schon sehr lange Leiterin eines Jugendamtes. Ich gehe davon aus, dass Sie bereits 1991 oder 1992 das Ziel hatten, dass die Maßnahmen, die Sie fördern, Wirkungen haben.

Cornelia Scheplitz: In dieser Zeit waren wir damit beschäftigt, Strukturen aufzubauen und in den Griff zu bekommen. Wir waren noch nicht dabei, die Arbeit zu reflektieren, sondern vielmehr Strukturen zu etablieren und das weitgehend nach dem Vorbild der alten Bundesländer. Danach zu schauen, ob das, was wir tun, eigentlich richtig ist, und ob es am Ende auch das Geeignetste ist, das fing etwas später an. In den Jahren 1995 und 1996 wurden wir in Frankfurt (Oder) ziemlich massiv gezwungen, uns etwas zu überlegen. Und wie vielerorts auch, war es in Frankfurt (Oder) ein sich chronisch abzeichnendes Haushaltsloch, das bisweilen Gesprächskulturen um sich herum entfaltete, die mit einer Besinnung auf fachliche Parameter überhaupt nichts mehr zu tun hatten. Spätestens in dem Moment, als sich der Sozialbeigeordnete ernsthaft mit dem Gedanken trug, alle Hilfepläne künftig selbst abzuzeichnen, musste man sich schon überlegen, ob es auch einen qualitativen Weg geben könnte, der der Politik und der Verwaltungsspitze plausibel erschien, um Jugendhilfe und das, was in diesem System eigentlich passiert, auch unter dem Aspekt der Kosten- und der Ressourcenoptimierung transparent zu machen.

Wir waren aus „Eigennutz“ daran interessiert, danach zu fragen, was wir eigentlich in unserem System tun. Machen wir es effektiv genug, machen wir es effizient genug?

Ute Schönherr: Aber neben der Kostenexplosion hat uns der Bundesgesetzgeber mit den Änderungen nach den §§ 78 a ff. auch noch ins Vertragsrecht gezwungen, so dass man natürlich in einer ganz anderen Form zu Aushandlungsprozessen kommen muss. Früher war das doch nicht nötig, oder haben die Träger das anders empfunden?

Rainer Kröger: Nicht so stark, wie das jetzt durch die Vereinbarungen nach den §§ 78 a ff. SGB VIII nachgefragt wird, wenn es dann auch umgesetzt wird.

Ich möchte einen anderen Aspekt ins Gespräch bringen. Herr Macsenaere, glauben Sie, dass durch die Jugendhilfe-Effekte-Studie – also durch die Auseinandersetzung, was Jugendhilfe leistet und welche Effekte, Wirkungen damit verbunden sind – diese Diskussion noch stärker in die Jugendhilfe gekommen ist? Haben wir einen gesamtgesellschaftlichen Legitimationsbedarf? Ist das der Hintergrund?

Dr. Michael Macsenaere: Ich möchte an den Wortbeitrag von Frau Scheplitz anknüpfen. Wir hatten bis vor wenigen Jahren in der Kinder- und Jugendhilfe noch keine entsprechende Kultur, uns mit Wirkungen kritisch auseinander zu setzen. In der Kinder- und Jugendhilfe waren andere Themen bestimmend. Ich möchte jetzt nicht so vermessend sein zu behaupten, dass die gerade erschienene Jugendhilfe-Effekte-Studie den Begriff der Wirkungsorientierung geprägt hat. Ich meine aber, dass die Studie einiges mit dazu beigetragen hat, vor allem was die Messinstrumente betrifft, die abgespeckt in EVAS bereits in über 10.000 Fällen zum Einsatz kamen und zur Qualitätsentwicklung nach den §§ 78 a ff. SGB VIII beitragen.

Rainer Kröger: Wenn es nun offensichtlich den Bedarf gibt, diese Problematik mit den Wirkungen von Leistungen zu betrachten, so möchte ich fragen: In welchen Bereichen der Hilfen zur Erziehung sind Ihrer Meinung nach am ehesten wirkungsorientier-

te Kopplungen zwischen den §§ 78 a ff. SGB VIII und den Leistungen möglich und empfehlenswert? Ich meine auch wirkungsorientierte Finanzierungsformen, denn die Frage nach den Kosten ist in dem Zusammenhang wichtig.

Dr. Michael Macsenaere: Das lässt sich nicht pauschal beantworten, da es in Deutschland gravierende Unterschiede hinsichtlich der Wirkungen gibt. Ich denke dabei zum Beispiel an die Erziehungsbeistandschaften, deren Effekte eine enorme Streuung aufweisen. Dafür gibt es natürlich auch erklärende Faktoren, also Wirkfaktoren, die dafür verantwortlich sind. Das gravierend schlechte Abschneiden der Erziehungsbeistandschaften – dies lässt sich auch statistisch nachweisen – ist überwiegend dadurch entstanden, dass die Qualifikation der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in dieser Hilfeart äußerst unterschiedlich ist. Gerade die weniger qualifizierten und zum Teil von Studenten durchgeführten Hilfen führten zu Abbrüchen. An diesem Beispiel wird deutlich, dass die Qualifikation der Beschäftigten ein wichtiger Wirkfaktor ist.

Ute Schönherr: Mir ist bisher kein plausibles Finanzierungssystem eingefallen. Aber es ist eine der Errungenschaften der §§ 78 a ff. SGB VIII, dass wir jetzt überhaupt eine Leistung sowie ein leistungsgerechtes Entgelt vereinbaren, auch prospektiv auf einigermassen klaren fachlichen Standards.

Wenn man jetzt von der Leistung weg zu einer Wirkungsorientierung kommen wollte, weiß ich nicht, wie man das bewerten und danach berechnen sollte. Ich höre immer wieder solche Stichworte wie Erfolgsprämien ... Mir ist das immer ein wenig unheimlich, denn der öffentliche Träger bliebe dann mit den Problemen sitzen, weil nach Wochen eine Familie wider Erwarten mit ihren Kindern nicht klar käme, der freie Träger aber ein Erfolgsprämie bekommen hätte. Oder?

Cornelia Scheplitz: Als wir in Frankfurt (Oder) zu überlegen begonnen hatten, wie man die Jugendhilfelandchaft auf einen kritischen Prüfstand stellen kann, war die Frage, welche Finanzierungsverfahren geeignet sein könnten, ehrlich gesagt zweitrangig. Es war auch nicht so sehr wichtig – und das ist es auch heute nicht –, dass wir gerade eine Gesetzesnovellierung umzusetzen hatten, die den öffentlichen Träger, aber auch die freien Träger aufforderte, intensiver danach zu sehen, was im Bereich der Hilfen zur Erziehung unter qualitativem Aspekt überhaupt gemacht wird und mit welchem Aufwand.

Wir wurden also auch gesetzlich in die Pflicht genommen. Aber selbst dieser äußere Anlass kann immer noch nicht Grund genug sein, sich einmal die Frage vorzulegen, wie wirksam eigentlich Jugendhilfe in einem speziellen sozialen Raum ist. Wir hatten zunächst andere Gründe, den Versuch zu unternehmen, unsere Verfahren, Kooperationsstrukturen und die ganz konkreten Verfahrensabläufe im Hilfeplanverfahren auf den Prüfstand zu stellen und verschiedene Dimensionen von Jugendhilfeleistungen in Frankfurt (Oder) zu überprüfen.

Erst im Zuge der Überprüfung und damit auch des Umbaus der Jugendhilfe- und Verfahrenslandschaft sind wir dann natürlich zu der Frage gekommen, welches geeignete

Finanzierungsverfahren das Bemühen darum befördern könnte, Qualitätsentwicklung tatsächlich zuzulassen und Träger von existenziellen Ängsten ein Stück weit frei zu machen. Denn: Wenn ein Träger jeden Tag nur darum kämpfen muss, relativ viele Fälle relativ lange haben zu müssen, um wirtschaftlich überleben zu können, dann kann man nicht sagen, dass dieser Träger frei ist, am konkreten Bedarf und unter qualitativen Aspekten über Hilfesettings zu reden. Dieser Träger hat im Hinterkopf immer den Gedanken daran, ob er die zur Existenzsicherung notwendigen Stunden „zugesprochen“ bekommt.

Qualitätsentwicklung völlig frei von diesen Barrieren zu besprechen, muss irgendwann dazu führen, dass man danach schaut, welche Finanzierungsverfahren man unabhängig von Entgelten und Kostensätzen auch etablieren kann. Ich habe es heute aus München gehört, kenne es von Stuttgart und weiß es aus Celle und Frankfurt (Oder). Es gibt durchaus Möglichkeiten, Wirkungsabsichten mit fiskalischen Spielregeln zu unterstützen.

Rainer Kröger: Ich schildere Ihnen ein Beispiel. In Norddeutschland gibt es einen Landkreis, der bietet den freien Trägern an, für die Dauer eines Jahres Sozialpädagogische Familienhilfe für 1.000 Euro im Monat pro Fall zu machen. Es werden Zielvereinbarungen gemeinsam vereinbart. Die Wirkungen werden dann gemessen. Der Weg dahin, also das Verfahren, dieses Ziel zu erreichen, überlässt der öffentliche Träger dem freien Träger. Das ist doch eigentlich Wirkungsorientierung pur oder? Zu einem Problem wird es, wenn das Ziel nicht erreicht wird. Doch darüber wurde noch nicht gesprochen.

Dr. Michael Macsenaere: Eine wirkungsorientierte Steuerung liegt meines Erachtens erst dann vor, wenn das Entgeltsystem von der Zielerreichung, besser noch von den erreichten Effekten abhängig ist. Zur Umsetzung wird gegenwärtig ein Bonus-Malus-System kontrovers diskutiert. Die Kontroverse ist wohl nicht zuletzt dadurch bedingt, dass ein Nichterreichen der Ziele einen Malus, also einen finanziellen Abzug, nach sich ziehen würde.

Rainer Kröger: Aber es wird doch besprochen, welches Ziel erreicht werden soll. Es ist die Verantwortung des Trägers, das Ziel zu erreichen. Worauf ich hinaus will, ist Folgendes: Wie das Ziel erreicht werden soll, ob mit Studenten, Rentnern oder Sozialpädagogen, liegt zumindest weitgehend außerhalb der Kontrolle des Jugendamtes.

Cornelia Scheplitz: Ihr Beispiel, Herr Kröger, könnte ich mir für Frankfurt (Oder) so nicht vorstellen. Wir haben in Frankfurt (Oder) ein Leitbild für flexible Erziehungshilfen entwickelt, worin ambulante und stationäre Hilfen eingeschlossen sind. Es schien uns, dass es in einem kooperativen dialogischen Verfahren eine Aushandlung dazu geben muss, wann eine Sozialpädagogische Familienhilfe, also eine ambulante flexible Erziehungshilfe, eine gute ist, unter welchen Standards diese Hilfe zu erbringen ist und welche Ressourcen dafür erforderlich sind.

Und schließlich will ich als fallzuständiger öffentlicher Träger immer noch wissen, ob die Leistung tatsächlich in dem vereinbarten Sinne erbracht wurde. Und dafür braucht

es Indikatoren, die dieses abbilden. Insgesamt betrachtet ist das etwas mehr, als einen Fall einem freien Träger zu übertragen, der für eine Leistung 1.000 Euro im Monat bekommt und das war es. Insgesamt scheint mir meine Perspektive dem Qualitätsmanagement näher zu kommen.

Ute Schönherr: Woran messe ich denn dann das erreichte Ziel? Das ist die interessante Frage. Denn es ist in der Kinder- und Jugendhilfe nicht wie beim Hausbau, wo beispielsweise vertraglich ein Festpreis für ein Fertigteilhaus vereinbart wird, das nach wenigen Wochen steht und dann vielleicht Dutzende qualitative Mängel sichtbar werden.

Wenn ich mir eine Familie vorstelle, so können wir möglicherweise beim Ende einer konkreten Hilfe feststellen, dass alles besser geworden ist. Das kann aber ein scheinbarer Erfolg sein. Es ist möglich, dass diese Familie nach einem Jahr wieder bei Frau Scheplitz an die Tür klopft ...

Rainer Kröger: Ich verstehe Sie so: Ein freier Träger sollte dann Geld bekommen, wenn bis zu einem Zeitraum von beispielsweise zwei Jahren nach der Hilfe die Familie nicht wieder auftaucht.

Ute Schönherr: Das genau ist meine Frage. So eine Art Fallpauschale könnte meines Erachtens schon eine Art wirkungsorientiertes Finanzierungssystem sein. Aber so eine Art Fallpauschale kann doch nur sinnvoll sein, wenn man diese nur einmal zahlen muss. Aber wer gibt denn dem öffentlichen Träger die Garantie, dass diese nur einmal gezahlt werden muss? So bekämen wir doch ein besseres Finanzierungssystem als bisher. Oder es gibt noch andere Ideen, von denen ich bisher nichts weiß?

Cornelia Scheplitz: Was mir wirklich wichtig ist – und deswegen komme ich noch einmal darauf zurück –, ist Folgendes: Das Nachdenken darüber, welche Finanzierungsform die geeignete sein könnte, um wirkungsorientiertes Arbeiten zu unterstützen, kann meines Erachtens nur am Ende eines Prozesses stehen. Und dieser Prozess bedeutet eine wirkliche inhaltliche Auseinandersetzung zu dem, was wir hier eigentlich wollen –sozusagen beispielsweise im Bereich der Erziehungshilfen Ziele mit den freien Trägern zu vereinbaren und dabei zu erörtern, was für alle Beteiligten eine gute flexible Erziehungshilfe ist. Oder anders formuliert: Mit welchen Zielen ist diese konkrete Hilfe in der Welt? Welche Standards wollen wir uns im konkreten Fall gegenseitig vereinbaren oder müssen mindestens erfüllt werden oder vorhanden sein? Welche Ressourcen wollen wir zur Verfügung stellen?

Bei der Antwort auf diese Fragen lassen sich schon Schlüsse auf mögliche Entgelte ziehen. Auf der Grundlage welcher Vereinbarungen und anhand welcher mitunter mühsam gemeinsam erarbeiteter, konkreter Indikatoren wollen wir dann tatsächlich messen, ob wir eine gute Erziehungshilfe geleistet haben?

Erst diese vorangegangenen aufwendigen fachlichen Diskussionen können uns an den Punkt bringen zu überlegen, welches Finanzierungssystem denn geeignet ist, das, was

mühevoll gemeinsam erarbeitet wurde, nicht wieder zu konterkarieren. Wenn wir dann bei Kostensätzen bleiben, kann uns das aber möglicherweise passieren.

Ute Schönherr: Aber Sie setzen auf den Einzelfall, auch auf die Einzelfallentscheidung für die Finanzierung. Das bedeutet, dass wir nach der Gedankenfolge von Frau Scheplitz den Begriff des Finanzierungssystems streichen müssen. Dann müsste es wohl einen „Otto-Katalog“ von möglichen Finanzierungsformen geben.

Cornelia Scheplitz: Ich weiß, dass es nicht die eine Form gibt. Aber wenn wir Kreativitätspotenziale freischaufeln wollen und wenn wir insbesondere die freien Träger von ihren beschriebenen und real existierenden (Existenz-)Ängsten aufgrund von „Versorgungsnotwendigkeiten“ frei machen müssen, dann brauchen wir fiskalische Spielräume, innerhalb derer man sich verlässlich bewegen kann, ohne im Hinterkopf zu haben, dass in diesem konkreten Monat noch 200 Euro fehlen, um das Monatsgehalt zahlen zu können ...

Rainer Kröger: Das war soeben eine etwas freie und assoziative Diskussion. Das wollten wir so, weil es ohnehin keine für alle verbindliche Lösung zu dem Problem gibt, wir deshalb nur immer wieder Anregungen zum Nachdenken geben können.

Ich möchte jetzt zu einer weiteren zentralen Fragestellung der Debatte und der Tagung überleiten. Wie kann die Wirkung der Hilfen zur Erziehung – und zwar die Wirkung für das Kind und den Jugendlichen – durch Leistungs-, Entgelt- und Qualitätsentwicklungsvereinbarungen gesteigert werden? Um es noch etwas präziser zu machen: Was kann man den Vertretern des Bundesministeriums – bildlich gesprochen – mit auf den Weg geben, um das Instrumentarium der §§ 78 a bis g SGB VIII bezogen auf die Wirkungen für die Kinder und Jugendlichen noch effektiver zu gestalten?

Darüber sollten wir jetzt diskutieren. Eine Anregung will ich auch gleich geben. Prof. Dr. Münder thematisierte die Frage nach der Präzisierung der Leistungsbeschreibungen und der Leistungsvereinbarungen, also den Dialog zwischen Einrichtung und Jugendamt, mit dem Ziel, auf der direkten vertraglichen Vereinbarungsebene sehr konkret zu werden. Wenn man sich darauf einigen könnte, Leistungsbeschreibungen wirklich konkreter und präziser zu machen, hätte das Steigerungseffekte von Wirkungen zur Folge?

Cornelia Scheplitz: Ich glaube ganz fest daran, dass im Zentrum dieser Kontraktkultur die Qualitätsentwicklungsvereinbarung stehen müsste. Die Leistungsvereinbarung ist interessant, denn es ist wichtig zu wissen, worum es sich handelt, aber diese Vereinbarung ist meiner Meinung nach das eigentliche Herzstück **nicht**, jedenfalls nicht dann, wenn wir die Frage beantworten wollen, wie Wirkung von Hilfen zur Erziehung auch durch Vereinbarungen nach den §§ 78 a ff. SGB VIII gesteigert werden kann.

Wenn wir einen Moment lang unterstellen, dass die Qualitätsentwicklungsvereinbarung für diese Frage ein Herzstück darstellen könnte, dann müsste man tatsächlich all diese Dinge tun, von denen ich bereits sprach. Eine Qualitätsentwicklungsvereinba-

rung müsste mehr beinhalten als die Aussage, gute Qualität abliefern zu wollen. Man muss sich wirklich intensiv mit verschiedenen Dingen zuvor beschäftigt haben: mit Leitbildern, mit Standards, mit Verfahren, die miteinander vereinbart sein müssen, und mit Instrumenten der Messung von Qualitäten – so Adressatenbefragungen, Anteile fallunspezifischer Arbeit, Evaluationen etc.

Mit all diesen Dingen muss man sich „herumplagen“, um sie auch als notwendige Vereinbarungsangebote in eine Qualitätsentwicklungsvereinbarung schreiben zu können. Meines Erachtens ist eine Qualitätsentwicklungsvereinbarung an sich schon ein Entwicklungsprozess, weil so viele Dinge gestaltet sowie dialogisch aufbereitet, nachbereitet und fortgeschrieben werden müssen, was meist sehr mühsam ist. Nur über ein Verfahren der Abbildung von Qualität anhand von Indikatoren, die man fortschreiben muss, aber die man erst einmal haben muss, kann man tatsächlich „beweisen“ oder darstellen, wie gut die Hilfen sind.

Dr. Michael Macsenaere: Ich möchte mich der Meinung von Frau Scheplitz anschließen. Auch ich plädiere dafür, in erster Linie bei der Qualitätsentwicklungsvereinbarung anzusetzen. Ich begrüße es, dass diese im Jahr 1999 formuliert und Bestandteil des SGB VIII wurde. Ich bin jedoch mit dem aktuellen Umsetzungsstand der §§ 78 a ff. SGB VIII unzufrieden: Wenn momentan Qualitätsentwicklung betrieben wird, dann handelt es sich dabei oft um kein wirkungsorientiertes Herangehen, sondern es wird überwiegend an Strukturen, bestenfalls noch an einzelfallbezogenen Prozessen, also an Leistungen, angesetzt. Da also in der Regel Wirkungen nicht hinreichend beachtet werden, sollte der Aspekt der Ergebnisqualität explizit festgeschrieben werden.

Demnach sollte Qualitätsentwicklung zuerst an der Ergebnisqualität ansetzen und erst an zweiter Stelle die zugrunde liegenden Wirkfaktoren, also Prozesse, Strukturen und Adressatenmerkmale, erfassen. Dass eine solche wirkungsorientierte Qualitätsentwicklung auch praktikabel sein kann, zeigt die weite Verbreitung von EVAS.

Rainer Kröger: Aber was können wir tun? Wir haben gehört, dass das System der Qualitätsentwicklungsvereinbarungen bundesweit – ganz vorsichtig formuliert – nicht gut umgesetzt ist. Das hat ja irgendeinen Grund. Jetzt kommt Herr Macsenaere und fordert zum Handeln auf; das ist so ein moralischer Appell an uns alle hier im Raum. Aber was kann jeden Einzelnen reizen, das zu tun?

Dr. Michael Macsenaere: Eine ganz kurze Antwort: Schauen Sie einfach auf die vorliegenden empirischen Daten, wie unterschiedlich Jugendhilfe wirkt. Es sollte für uns alle Ziel sein, uns doch eher mindestens an dem oberen Mittelmaß oder vielleicht sogar an den Besten zu orientieren und von diesen zu lernen. Doch um das zu können, müssen wir die Wirkung, die Ergebnisqualität erst einmal feststellen.

Cornelia Scheplitz: Ich habe noch eine viel einfachere Erklärung. Ich bin mir nicht so sicher, ob für einen Jugendamtsleiter die empirischen Daten der gesamten Bundesrepublik tagtäglich so wichtig sind. Sie sind sicher hin und wieder wichtig, um sich einen Überblick zu verschaffen. Man kann aber auch aus anderen Perspektiven zu neuen

Gedanken und Überlegungen kommen. Ein Jugendamtsleiter, der ohnehin ein strategischer „Sortierer“ ist, braucht – salopp formuliert – so etwas wie ein „leitungsimmanentes Innovations-Lustgefühl“. Es ist die Frage, ob man als Jugendamtsleiter seine Verantwortung darin entdeckt und sieht, Lust zu entwickeln, zu verbreiten und herauszufinden, wie gut es in der jeweiligen Stadt oder Region um die Jugendhilfelandchaft bestellt ist.

Deswegen meine ich, dass es eigentlich nicht wirklich so wichtig ist, ob es Gesetze gibt, die dieses – seriös formuliert – dem öffentlichen Träger abverlangen, wenngleich ich auch froh bin, dass es im Gesetz steht, weil so wenigstens noch der Letzte mit dem Denken anfangen kann. Ich halte es für eine immanente Führungsverantwortung. Und ich meine, ein Stück weit wirft das auch ein Licht auf Führungs- und Steuerungsqualität in Deutschland, wenn uns Prof. Dr. Münster berichtet, dass die Qualitätsentwicklungsvereinbarungen eigentlich noch so dahindümpeln und noch nicht wirklich Struktur und Qualität abbilden.

Ute Schönherr: Ich möchte jetzt einmal transportieren, was in der Arbeitsgruppe 6 gesagt worden ist: nun einmal Ruhe. Es sei eine zu kurze Zeit, weshalb es nicht so richtig gelang, einen so umfassenden Prozess mit so vielen Beteiligten in Gang zu setzen, und dass man erwarten könne, dieser Prozess sei bereits abgeschlossen. Insofern sei es eigentlich auch noch zu früh zu behaupten, die gesetzliche Änderung habe sich bewährt oder noch nicht bewährt. Es stünde nun die Umsetzung an und Umsetzung hieße Qualifizierung, also Lustgefühle bei Führungskräften erzeugen, wie immer das geht. Ich denke vor allem an die Qualifizierung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den Jugendämtern, weil ich meine, dass man den Prozess auf keinen Fall von der Hilfeplanung und den Erkenntnissen, die man aus den Einzelfällen gewinnt, abkoppeln darf.

Im Wesentlichen scheint der Auseinandersetzungs- und Wiederverständigungsprozess zwischen den beiden Seiten im Zentrum der Debatte zu stehen, wobei dabei immer noch die betroffenen Beteiligten fehlen. So etwas wie Wirksamkeitsdialoge könnten sicherlich dazu führen, dass die Vereinbarungen auch besser werden, die man in der Folgeperiode schließen wird.

Rainer Kröger: Ich will in dem Zusammenhang einen kurzen Eindruck aus einer Arbeitsgruppendifkussion schildern, die ich längere Zeit verfolgt habe, ich meine die Arbeitsgruppe, in der die Dortmunder Praxis dargestellt wurde. In Dortmund ist es so, wenn ich es richtig verstanden habe, dass sämtliche freien Träger im stationären Bereich und das Jugendamt zusammengesessen und zehn Qualitätskriterien gemeinsam erarbeitet haben, die sie jetzt auch weiter evaluieren. Dort gibt es einen kontinuierlichen Diskussionsprozess miteinander. Nun sind die Dortmunder nicht zufällig zu dieser Fachtagung eingeladen worden. Die Dortmunder Praxis ist bei weitem nicht die allgemeine Realität in Deutschland. Bei mir kam in diesem Zusammenhang folgender Gedanke auf: Wäre es nicht eine Idee, wenn in Rahmenverträgen auf Länderebene sinngemäß formuliert werden würde, dass in jedem Jugendamt dieses und jenes mit den freien Trägern stattzufinden hätte? Ich denke vor allem an den Hinweis, dass die

Qualitätskriterien gemeinsam zu erarbeiten sind. Das müsste meiner Meinung nach doch Teil des Systems sein; das hat erst einmal weniger mit dem Lustgefühl zu tun.

Cornelia Scheplitz: Wenn man daran glaubt, dass es noch etwas bringt, dies in die letzte Vereinbarung zu schreiben, obwohl es im Kinder- und Jugendhilferecht ausführlich formuliert ist, sollte man es tun. Ich halte das nicht für erforderlich, es ist aber auch nicht schädlich. Wenn es einen Prozess befördern sollte, der offensichtlich nach empirischer Darstellung nur sehr schleppend in Gang kommt, dann ist es vielleicht sogar förderlich.

Dr. Michael Macsenaere: Dem möchte ich mich unbedingt anschließen. Meine Anerkennung möchte ich nach Dortmund richten, weil es dort offensichtlich gelungen ist, auch ohne zusätzliche Anstöße Standards und konkrete Vereinbarungen zu entwickeln. Das ist aber in Deutschland leider nicht die Regel.

Rainer Kröger: In diesem Zusammenhang frage ich, ob es nicht sinnvoll wäre, eine Kopplung von Hilfeplanverfahren sowie Leistungs- Entgelt- und Qualitätsentwicklungsvereinbarungen auf der örtlichen Ebene herzustellen. Sollte das in der örtlichen Leistungsvereinbarung konkret mit drinstehen und künftig auch Bestandteil der Rahmenvereinbarungen sein?

Cornelia Scheplitz: Vielleicht liegt es daran, dass ich nicht sehr verwöhnt bin, was die Ausgestaltungstiefe der brandenburgischen Rahmenvereinbarung angeht. Wir mussten uns auf uns selbst besinnen, um dem Ganzen Leben einzuhauchen. Ich persönlich war ganz froh darüber, weil das unserer eigenen Kreativität einen breiteren Raum gelassen hat. Ich halte es für überflüssig, den Bezug zum § 36 SGB VIII herzustellen, denn wenn man ernsthaft daran interessiert ist, Qualität zu entwickeln, kommt man gar nicht darum herum, das Verfahren, das man vor Ort praktiziert, um Hilfe zu planen, auf den Prüfstand zu stellen. Ich kann mir überhaupt nicht vorstellen, wie es anders gehen soll.

Aber wenn es auch hierbei wiederum erforderlich zu sein scheint, Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Jugendhilfe auf den Gedanken zu bringen, dass das Ganze etwas mit dem § 36 SGB VIII zu tun haben könnte, dann könnte man das auch noch reinschreiben.

Ute Schönherr: Die Voraussetzung, die Frau Scheplitz beschreibt, wonach jeder wolle, ist wirklich nicht überall Realität.

Rainer Kröger: Das ist in der Tat ein Problem, obwohl wir mit den §§ 78 a bis g SGB VIII ein Instrumentarium besitzen, das die Verbindung von Leistung, Entgelt und Qualität herstellt. Das ist eine neue Qualität im Miteinander öffentlicher und freier Träger, die es zuvor nicht gab. Wir tun uns manchmal noch schwer damit. Aber können Wirkungen von Hilfen zur Erziehung im Zusammenhang mit diesem Instrumentarium noch verbessert werden?

Ich habe vor kurzem einen Vortrag über Gesundheit gehört, in welchem ein Professor aus Bielefeld berichtete, dass 25 Prozent des Handelns der Ärzte auf evaluierten wis-

senschaftlichen Erkenntnissen beruht, während 75 Prozent Erfahrungswissen sind. Mein subjektiver Eindruck ist ein völlig anderer. Was wissen wir eigentlich über Wirkungen? Wie müssten wir das denn im pädagogischen Bereich einschätzen?

Dr. Michael Macsenaere: Das stimmt, auch die Medizin hat bisher nicht alles durch Evaluation erklärt; dort gibt es noch keine lange Evaluationstradition, wobei die Kinder- und Jugendhilfe eine noch viel kürzere hat: Wir haben erst Mitte der neunziger Jahre damit begonnen. Wenn wir die von Ihnen zitierten 25 Prozent in der Medizin als gegeben ansehen, würde das in der Kinder- und Jugendhilfe einen Wert von zwei bis drei Prozent ausmachen, etwa ein Zehntel, das auf evaluiertes Wissen zurückzuführen ist, das unser Handeln prägt. Allerdings schließe ich daraus, dass das Handeln in der Kinder- und Jugendhilfe künftig stärker reflektiert werden muss, damit aus den zwei bis drei Prozent in den nächsten Jahren einmal zehn Prozent werden. Eine ergebnisorientierte Qualitätsentwicklung wird diesen Prozess beschleunigen.

Ute Schönherr: Das wird uns die Politik auch abzwängen. Deshalb hatte ich bereits zu Beginn der Diskussion erwähnt, dass es mit dem Druck auf die Kassen immer schlimmer werden wird, wenn wir nicht deutlicher legitimieren können, was eigentlich die Wirkung ist und was das Outcome für die Familien sowie für die soziale und gesellschaftliche Situation insgesamt bedeutet. Ich komme mir jetzt schon ein wenig schizophren vor, dass ich hier über Inhalte nachdenke, wie man die Hilfeplanung besser mit den Vereinbarungen zueinander bringen kann. Also bei der Situation, in der die Berliner Jugendämter sind, die bis zu 25 Prozent ihrer Fälle irgendwie verschwinden lassen sollen, weiß ich gar nicht, welche Instrumente man noch erfinden soll.

Rainer Kröger: Wir sind bei einem weiteren wichtigen Aspekt: die gesamtgesellschaftliche Bedeutsamkeit der Diskussion um Wirkungen der Jugendhilfeleistungen. Meiner Meinung nach ist es gerade in Berlin wichtig, in diesen finanziell schwierigen Zeiten sehr genau darauf zu achten und Erkenntnisse zu sammeln, welche Wirkungen durch bestimmte Hilfen zur Erziehung erzielt werden. Wir müssen dies tun, weil wir sonst die Politik außerhalb der Jugendhilfe überhaupt nicht mehr davon überzeugen können, dass die Ausgaben gerade im Bereich der Hilfen zur Erziehung – und die sind bezogen auf den einzelnen jungen Menschen manchmal sehr hoch – noch legitimierbar sind und auch weiter umgesetzt werden können. Deshalb ist es meines Erachtens wichtig, die Diskussion um Wirkungen der Hilfen zur Erziehung weiterzuführen. Man gelangt so auch zu der Frage, an welchen Stellen man mit Hilfe des Instrumentariums nach den §§ 78 a ff. SGB VIII Veränderungen einleiten kann, die das Thema der Wirkungen weiter voranbringen.

Die Zeit ist fortgeschritten und so bitte ich nun die Diskussionspartner um abschließende Bemerkungen.

Dr. Michael Macsenaere: Ich stelle drei Forderungen auf.

Erstens: Wenn Qualitätsentwicklung, dann bitte mit einem Fokus auf Ergebnisqualität und unter Berücksichtigung von Prozess- und Strukturqualität.

Zweitens: Qualitätsentwicklung darf sich nicht nur auf die Leistungserbringer beziehen, sondern sollte auch die Jugendämter mit einbeziehen. Das geschieht in einigen Regionen vorbildlich, in anderen Regionen leider überhaupt nicht. Ideal wäre ein gemeinsames Instrumentarium, mit dem Jugendamt und Leistungserbringer im Dialog arbeiten. In einem überregionalen Modellprojekt wird gegenwärtig auf der Basis von EVAS ein solches Verfahren vom Institut für Kinder- und Jugendhilfe in Kooperation mit Jugendämtern und Einrichtungen erprobt.

Drittens: Die fachliche Auseinandersetzung mit dem Thema der wirkungsorientierten Steuerung ist begrüßenswert. In diesem Zusammenhang sollten zukünftig noch stärker mögliche Anreizsysteme, so zum Beispiel ein Bonus-Malus-System, kritisch diskutiert werden. Ich befürchte, dass wirkungsorientierte Steuerung völlig ohne Anreizsystem einen eher trägen Prozess nach sich zöge. Etwas offensiver angegangen böte sich dagegen die Chance, die Effizienz, also die Kosten-Nutzen-Relation in der Kinder- und Jugendhilfe zu verbessern. Gewinner davon wären in erster Linie die uns anvertrauten jungen Menschen und ihre Familien.

Cornelia Scheplitz: Ein Anreiz kann beispielsweise schon sein, ein Gefühl zu verbreiten, dass die freien Träger tatsächlich ernst genommen werden mit dem, was sie in bestimmten Zusammenhängen einzubringen hätten und einzubringen haben. Dazu müsste man Strukturen entfalten, mit denen und innerhalb derer Ernst gemacht wird mit der „Gleichberechtigung der Partner“.

Ich kann über Frankfurt (Oder) berichten, dass wir uns in der dortigen Kinder- und Jugendhilfe sehr bemühen, Verfahren zu entwickeln und zu qualifizieren, die innerhalb dieser Strukturen die gleiche Augenhöhe zwischen dem öffentlichen Träger und freien Trägern sicherstellen. Die Verfahrensstrukturen lassen diese Gleichberechtigung zu. Und obwohl wir das seit rund drei Jahren praktizieren, existieren bei den freien Trägern immer noch unterschwellige Ängste, in einem „Abhängigkeitsverhältnis“ zum öffentlichen Träger zu stehen. Das ist in der Folge destruktiv und hemmend. Deshalb kann ich nur immer wieder in Richtung der öffentlichen Träger der Kinder- und Jugendhilfe sagen: Kümmert euch um eure Kooperationskultur, um eure Dialogkultur mit den freien Trägern, und zwar nicht nur, indem Absichten erklärt werden, sondern gehandelt wird.

Ute Schönherr: Wenn die Debatte um die Wirkungsorientierung nicht zu gesetzgeberischen Schnellschüssen führt, sondern zu einer Qualifizierung der Arbeit und der Zusammenarbeit, dann wäre ich sehr froh.

Rainer Kröger: Ich glaube, dass wir um diese Debatte nicht herumkommen. Ich habe davor auch keine Angst, weil ich weiß, dass gerade in den stationären Hilfen zur Erziehung sehr viele Wirkungen erzielt werden, worüber wir uns vielleicht noch nicht systematisch genug bewusst sind,

Wenn ich auf die anderen sozialen Sicherungssysteme in der Bundesrepublik schaue, dann weiß ich, dass diese Diskussion stärker auf uns zukommen wird. Wenn man sich mit den anderen Systemen beschäftigt, dann weiß man auch, dass wir in der Kinder-

und Jugendhilfe alles in allem gegenwärtig noch eher in ruhigeren Fahrwassern sind, aber die Veränderungen sind bereits spürbar. Ich denke, es ist wichtig, dass sich öffentliche und freie Träger gemeinsam auf diese neue Situation vorbereiten und das heißt eben auch, Probleme miteinander zu diskutieren. Ich möchte Sie deshalb ermuntern und ermutigen, sich dem eher sperrigen Thema der Wirkungen unseres Tuns zuzuwenden und auch die Folgen zu erörtern, wenn gewünschte Wirkungen nicht eintreten. Wir müssen uns verstärkt der Diskussion der §§ 78 a bis g SGB VIII stellen und dabei vor allem den Zusammenhängen von Wirkungen und Finanzen.

Ich hoffe, dass Sie während der Diskussion einige Anregungen für Ihre Arbeit bekommen haben und danke Ihnen für Ihre Aufmerksamkeit.

Einschätzung des Umgangs mit den Regelungen nach §§ 78 a ff. SGB VIII in der Praxis und ihrer Wirkungen, gespiegelt an den Intentionen des Gesetzgebers

MINISTERIALRAT PROF. DR. DR. H. C. REINHARD WIESNER

Leiter des Referates Kinder- und Jugendhilferecht

im Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Berlin

Vorbemerkungen

Herr Kröger sprach in seiner Moderation von dem ernsthaften Interesse des Ministeriums an der Kommunikation mit der Praxis. Für mich ist diese Kommunikation eine schlichte Notwendigkeit. Es kann und darf keine Einbahnstraße von oben nach unten, von der Gesetzgebungsebene zur Praxis geben. Genau so wichtig ist die Rückmeldung aus der Praxis und der Dialog zwischen den verschiedenen Ebenen. Nur auf diesem Wege des Dialogs lassen sich die Intentionen des Gesetzgebers in die Praxis transportieren – und nur auf demselben Wege lassen sich die Wirkungen gesetzlicher Vorschriften feststellen. Wir wissen alle, dass die bloße gesetzgeberische Intention ihren Wert haben mag, sie allein garantiert noch keine Praxistauglichkeit.

Die Neuordnung der Entgeltfinanzierung, also der §§ 78 a ff. SGB VIII hat den Verein für Kommunalwissenschaften wiederholt beschäftigt. Bereits vor einem Jahr haben wir uns hier in Berlin in kleinerer Runde zu einem Experten-Workshop zusammengefunden. Damals habe ich versucht, aus der ministerialen Sicht die Erwartungen des Gesetzgebers auf der einen Seite und die Entwicklung in der Praxis auf der anderen Seite zu erläutern.¹ Was dort zusammengetragen worden ist, hat weiterhin Gültigkeit. Ich bin sicher, dass viele von ihnen diese Publikation gelesen haben.

Seit diesem Experten-Workshop gibt es eine Reihe neuer Akzente. Dazu zähle ich vor allem die beiden Teilgutachten, die im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend vorgelegt wurden und am ersten Tag dieser Fachtagung diskutiert worden sind.²

Als Zwischenbilanz lässt sich festhalten: Vieles, was Sie und ich befürchtet und erwartet haben, wird in diesen Gutachten bestätigt. Die Ergebnisse sind so gesehen keine Überraschung. Leider konnte ich die Präsentation dieser Teilgutachten im Rahmen der Fachtagung nicht verfolgen, weil ich derzeit im Bundesministerium für Familie, Se-

¹ siehe Verein für Kommunalwissenschaften e. V. (Hrsg.): Erste Erfahrungen bei der Umsetzung der Regelungen nach §§ 78 a bis g SGB VIII und die wirkungsvolle Gestaltung von Qualitätsentwicklungs-, Leistungs- und Entgeltvereinbarungen (Aktuelle Beiträge zur Kinder- und Jugendhilfe 36), Berlin (2003), S. 114-121

² siehe Verein für Kommunalwissenschaften e. V. (Hrsg.): Die Vereinbarungen nach §§ 78 a ff. SGB VIII (Achtes Buch Sozialgesetzbuch – Kinder- und Jugendhilfe), Bestandsaufnahme und Analyse der Leistungs-, Entgelt- und Qualitätsentwicklungsvereinbarungen sowie der Rahmenverträge (Aktuelle Beiträge zur Kinder- und Jugendhilfe 39), Berlin (2003)

nieren, Frauen und Jugend sehr stark mit der Vorbereitung des Gesetzentwurfs zum Ausbau der Tagesbetreuung für Kinder sowie dem von Seiten der Länder eingebrachten Gesetzentwurf zur Novellierung des SGB VIII befasst bin. Wegen der Aktualität dieser Gesetzentwürfe möchte ich – dem Wunsch der Veranstalter entsprechend – in meinen Ausführungen auf diese Gesetzgebungsinitiative näher eingehen.

Die Kostendiskussion wird zum beherrschenden Thema in der Jugendhilfe

Ich sehe übrigens einen Zusammenhang zwischen dem Gesetzentwurf des Bundesrates zur Änderung des Achten Buches Sozialgesetzbuch und der Reform der Entgeltfinanzierung, die zum 1. Januar 1999 in Kraft getreten war. Mit dieser neuen Initiative des Bundesrates wird eine Entwicklung fortgesetzt, die mit der Diskussion um die Neuordnung der Entgeltfinanzierung ihren Anfang genommen hatte. Hatten alle gesetzlichen Initiativen bis zu diesem Zeitpunkt ein fachpolitisches Anliegen, vor allem die Verbesserung des Leistungsspektrums der Kinder- und Jugendhilfe, so wird nun immer mehr die Kostenentwicklung zum Anlass gesetzgeberischen Handelns. Dabei ist es wenig tröstlich, dass die Kinder- und Jugendhilfe dabei nicht allein steht, sondern das gesamte Sozialleistungsrecht auf den Prüfstand gestellt wird.

Im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe können wir **diese Entwicklung gegenwärtig an drei Orten beobachten:**

1. Zum einen anhand der **Diskussion über die Entwicklung der Pflegesätze** in den Einrichtungen, also der Entgelte, wie sie korrekt in den §§ 78 ff. SGB VIII genannt werden. Die Terminologie ist dazu im Sozialrecht nicht einheitlich: So ist in der Sozialhilfe von Vergütungen die Rede, in der Sache besteht indes kein Unterschied.

Das Motiv für die Reform des § 78 SGB VIII war die Mitte der neunziger Jahre zu beobachtende Kostenentwicklung. Heute wissen wir, dass die statistischen Daten, auf die man sich damals bezog, nicht aussagekräftig waren – zum Teil wegen der Untererfassung relevanter Daten in den ersten Jahren nach Inkrafttreten des Gesetzes und der neuen Kinder- und Jugendhilfestatistik. Zunächst aber schienen die Zahlen alarmierend und lieferten die Rechtfertigung für die Deckelung der Pflegesätze in den Jahren 1996 bis 1998, die von den Ländern auf Druck der kommunalen Spitzenverbände im Vermittlungsverfahren zum Sozialhilfereformgesetz durchgesetzt worden war. Der Gesetzgeber des Kinder- und Jugendhilferechts stand damals unter Druck, möglichst schnell zu einer Neuordnung der Entgeltfinanzierung zu kommen, und damit der Deckelung den Boden zu entziehen.

Bei dieser Diskussion muss immer wieder in Erinnerung gerufen werden, was damals bereits von der Bundesarbeitsgemeinschaft der Landesjugendämter vorgetragen worden war: Zu Unrecht konzentriert sich die gesamte Diskussion auf die Entgeltvereinbarungen und speziell auf die **Höhe der Pflegesätze**. Für den Preis der Leistung wesentlich bedeutsamer als die Höhe des täglichen oder monatlichen Pflegesatzes ist indes die **Dauer der Leistung** (also der Multiplikator für den täglichen

oder monatlichen Pflegesatz). Diese Dauer wiederum wird im Wesentlichen durch die Steuerung des Hilfeprozesses und eine am konkreten Bedarf orientierte Leistungserbringung beeinflusst.

Hier sehe ich auch einen zentralen Unterschied zur Diskussion in der Eingliederungshilfe für körperlich und geistig Behinderte oder im Bereich der Pflegeversicherung. Bei älteren und behinderten Menschen wird es in der Regel nur noch möglich sein, die negativen Folgen einer Entwicklung zu dämpfen, die körperliche oder geistige Behinderung oder aber die Altersdemenz lässt sich – jedenfalls nach dem heutigen Stand der wissenschaftlichen Erkenntnis – hingegen ursächlich nicht beeinflussen. Dies ist – Gott sei Dank – in der Kinder- und Jugendhilfe anders. Sie hat es mit Kindern, Jugendlichen und jungen Volljährigen zu tun, die noch ein beträchtliches Entwicklungs- und Veränderungspotenzial haben. Viele Schwierigkeiten können sich unter fachlicher Begleitung und Therapie „auswachsen“. Auch Kinder und Jugendliche, die in ihrer Kindheit und Jugend mit schweren körperlichen und seelischen Belastungen konfrontiert sind, können solche Belastungen mit fachlicher Hilfe verarbeiten. Deshalb spielt die wirkungsvolle Ausgestaltung des Hilfeprozesses in der Kinder- und Jugendhilfe eine ganz entscheidende Rolle für die Dauer und den Erfolg und damit auch für die Kosten der Hilfe.

Das A und O des Hilfeprozesses sind daher die **Planung und Steuerung der Hilfe**. Dies zeigt sich auch in den beiden Teilgutachten immer wieder. Insoweit kommt es also in besonderer Weise darauf an, dass zwischen den Vereinbarungen nach §§ 78 a ff. SGB VIII einerseits und der Steuerung des individuellen Hilfeprozesses andererseits Bezüge, Brücken geschaffen werden. Die Vereinbarungen nach §§ 78 a ff. SGB VIII müssen so ausgestaltet sein, dass sie eine möglichst optimale Umsetzung und situative Anpassung der Hilfepläne im Einzelfall garantieren.

Dies bedeutet aber: Der wesentliche Faktor für die Kosten einer Hilfe ist nicht der tägliche oder monatliche Pflegesatz, sondern die bedarfsorientierte, möglichst maßgeschneiderte Hilfe. Damit kann gerade auch eine Hilfe, bei der der Pflegesatz auf den Tag oder Monat bezogen enorm hoch erscheint, am Ende die kostengünstigste Hilfe sein. Andererseits ist ein niedriger Pflegesatz für sich genommen keineswegs der Garant für eine kostengünstige Hilfe.

2. Ein zweiter Ort, an dem über die Kostenentwicklung in der Kinder- und Jugendhilfe diskutiert wird, ist der **Gesetzentwurf des Bundesrates zur Änderung des Achten Buches Sozialgesetzbuch**. Ging es bei der Diskussion um die Neuordnung der Entgeltfinanzierung darum, die Leistungsverpflichtungen im Gesetz selbst unangetastet zu lassen und die Kosten über die Entgeltvereinbarungen zu senken, so geht der Gesetzentwurf nun einen entscheidenden Schritt weiter, in dem nämlich Einschnitte in das Leistungsspektrum der Kinder- und Jugendhilfe vorgesehen sind.

Die Bundesregierung nimmt gegenwärtig zu diesem Gesetzentwurf Stellung. Der Entwurf der Stellungnahme im Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend ist weitgehend fertiggestellt. Am 9. Juli 2003 wird das Bundeskabinett

die Stellungnahme beschließen. Noch im Juli 2003 wird eine erste Lesung im Bundestag stattfinden, aber die Ausschussberatungen werden dann nach der Sommerpause erst im September und Oktober folgen.

In dem Gesetzentwurf des Bundesrates, der auf eine Initiative Bayerns zurückgeht, ist von der Nachhaltigkeit in der Kinder- und Jugendhilfe die Rede: Leistungskürzungen sollen damit legitimiert werden, dass andernfalls zukünftigen Generationen mangels finanzieller Mittel keine entsprechenden Leistungen mehr erbracht werden. Hier stellt sich schon die Frage, ob auf diese Weise eine Generation gegen die nächste ausgespielt werden darf. Vor allem aber bleibt die Frage völlig unbeantwortet, welche Folgen die geplanten Leistungskürzungen für die Entwicklung der betroffenen jungen Menschen tatsächlich haben. Mit dem bloßen Appell an mehr Selbstverantwortung wird der existierende Hilfebedarf nicht gedeckt werden können, geht es doch bei diesen jungen Menschen erst einmal darum, ihren Anspruch auf Erziehung und Entwicklung zu einer eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeit einzulösen, also wenn man so will, um eine Art psychosozialer Grundsicherung. Hilfebedarf wird durch das Kappen von Leistungsverpflichtungen nicht von selbst verschwinden. Stattdessen wird sich der Druck auf andere Leistungssysteme verlagern oder aber Fehlentwicklungen junger Menschen werden soweit eskalieren, dass diese als jugendliche Delinquenten oder als Sozialhilfeempfänger ohne Perspektive keine Chance auf gesellschaftliche Eingliederung mehr haben.

Kinder-, jugend- und gesellschaftspolitisch gesehen, sind solche Leistungskürzungen nicht zu verantworten. Sie mögen kurzfristig und vordergründig die Jugendhilfeeats in den Kommunen entlasten; sie kommen aber Staat und Gesellschaft mittel- und langfristig teuer zu stehen.

Ein Sonderproblem bildet dabei noch einmal die Eingliederungshilfe für seelisch behinderte Kinder und Jugendliche. Selbst wenn wir einmal offen lassen, ob und inwieweit Lese- oder Rechtschreibschwäche tatsächlich zu einer (drohenden) seelischen Behinderung führt, so kann es Staat und Gesellschaft nicht gleichgültig sein, ob künftig eine größere Zahl von Kindern und Jugendlichen heranwächst, die in einer hochtechnisierten Welt nicht über grundlegende Fähigkeiten zur Kommunikation verfügt. Es ist zynisch, wenn die Jugendhilfe angesichts einer unzureichenden Förderung dieser Kinder und Jugendlichen in der Schule nun auch noch „ihre Schotten dicht macht“. Eine besonnene Jugendpolitik darf sich nicht durch die Hetze einzelner Massenmedien gegen angebliche Millionäre, die ihre Kinder auf Staatskosten in ausländische Internate schicken, verrückt machen lassen.

Wir hatten zum Gesetzentwurf des Bundesrates vor einer Woche hier in Berlin mit allen Ländern ein Informationsgespräch, weil zu erwarten ist, dass der Gesetzentwurf im Bundestag nicht insgesamt abgelehnt werden wird. Es gab vor zwei Jahren schon einmal einen vergleichbaren Entwurf – ebenfalls von Bayern vorgelegt und mit fast demselben Inhalt. Dieser Gesetzentwurf war vom Deutschen Bundestag mehrheitlich abgelehnt worden. Inzwischen hat sich aber die Situation geändert:

Der Kostendruck ist nicht nur ein Problem in den CDU/CSU-geführten Ländern, sondern macht auch den Kommunen in den SPD-regierten Ländern zu schaffen. Deshalb bin ich skeptisch, ob der Bundestag dieses Mal erneut den Gesetzentwurf insgesamt ablehnt oder ob nicht der Druck auf die Abgeordneten von Seiten der Kommunalpolitik zunimmt, das Gesetz – mit Abstrichen – anzunehmen.

Im weiteren Gesetzgebungsverfahren wird das Ministerium zu den einzelnen Fragen angehört. Ohne formell Herr des Verfahrens zu sein, hat die Bundesregierung dabei üblicherweise auch die Möglichkeit, eigene Vorschläge in Form von „Formulierungshilfen“ in das Verfahren einzubringen. Sollte also dieser Gesetzentwurf schon nicht zu verhindern sein, dann liegt der Bundesregierung daran, auch solche Änderungsvorschläge einzubringen, die fachlich abgestimmt sind und die Kinder- und Jugendhilfe jedenfalls partiell verbessern. Die Bundesregierung wird deshalb versuchen, nicht nur längst fällige Änderungen der Kinder- und Jugendhilfestatistik bei den Tageseinrichtungen für Kinder einzubauen. Entsprechende Änderungen sind schon seit längerer Zeit mit den kommunalen Spitzenverbänden und den Ländern abgesprochen. Dabei soll es insbesondere darum gehen, nicht mehr die Zahl der genehmigten Plätze in Tageseinrichtungen, sondern die Zahl der dort geförderten Kinder zu erfragen, und dies jährlich und nicht wie bisher nur alle vier Jahre. Darüber hinaus liegt uns daran, das System der Heranziehung zu den Kosten im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe radikal zu vereinfachen. Auch dazu liegen seit längerer Zeit Formulierungsvorschläge vor, die zusammen mit Experten aus der Praxis der Kinder- und Jugendhilfe erarbeitet worden sind. Dabei soll ebenfalls indirekt auch das Kindergeld abgeschöpft werden. Wir erwarten uns davon eine erhebliche Verwaltungsvereinfachung in den Jugendämtern. Die Bundesregierung beabsichtigt allerdings nicht, noch weitere Vorschläge für Leistungskürzungen in diesen Gesetzentwurf einzubringen.

Nachtrag: Zwischen der Veranstaltung und der Veröffentlichung der Dokumentation ist nicht zuletzt wegen der späten Ablieferung des Manuskripts durch den Autor viel Zeit ins Land gegangen. Zu dem Gesetzentwurf des Bundesrates hatte der Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend des Deutschen Bundestages im Dezember 2003 eine Sachverständigenanhörung durchgeführt. Die Mehrzahl der Sachverständigen hat sich gegen die vorgesehenen Leistungskürzungen ausgesprochen. Mit der Mehrheit der Stimmen im Bundestag ist der Gesetzentwurf des Bundesrates schließlich im Frühjahr 2004 abgelehnt worden, obwohl die Bundesregierung in ihrer Stellungnahme an einzelnen Punkten Kompromissbereitschaft angedeutet hatte. Allerdings ist die Diskussion um die Ausgabenentwicklung in der Kinder- und Jugendhilfe und die Forderung nach Leistungskürzungen damit keineswegs zum Stillstand gekommen. Vielmehr wird das Thema erneut in einer Entschließung des Bundesrates zur Kostenentwicklung in der Kinder- und Jugendhilfe aufgegriffen, die von den Ländern Bayern und Nordrhein-Westfalen vorgelegt worden ist.

3. Das Thema der Kostenentwicklung und der Kostendämpfung in der Kinder- und Jugendhilfe wird darüber hinaus – unabhängig von Gesetzgebungsinitiativen und Dis-

kussionen auf Bundesebene – im **kommunalen Nahraum** diskutiert. Nachdem der Gesetzgeber die kommunalen Gebietskörperschaften nicht durch gesetzliche Änderungen von ihren Leistungsverpflichtungen entbindet, wird dort verstärkt der Versuch unternommen, die Kostenentwicklung durch neue Formen der Leistungserbringung in den Griff zu bekommen. Dazu zähle ich insbesondere die verschiedenen Konzepte sozialraumorientierter Trägerbudgets, wie sie in verschiedenen Publikationen und Praxisberichten diskutiert werden. Grundlage der Leistungserbringung sind in diesem Fall nicht mehr Rechtsansprüche von Kindern, Jugendlichen und ihren Eltern, sondern die vor Ort getroffenen Vereinbarungen zwischen den Jugendämtern und den häufig mit Versorgungsverträgen ausgestatteten exklusiven Leistungsanbietern („Hoflieferanten“). Dass solche Konzepte – je nach Ausgestaltung – elementare Prinzipien des Sozialleistungsrechts wie Trägerpluralität, Wunsch- und Wahlrecht und Steuerungsverantwortung des Jugendamts außer Acht lassen, ist an anderer Stelle immer wieder erörtert worden. Dennoch bleibt das Grundanliegen aktuell: durch präventive Angebote im Sozialraum und unter Einbeziehung nachbarschaftlicher Hilfen aufwendige pädagogische Hilfen nach Möglichkeit zu vermeiden.

Aussagen der Gutachten

Kommen wir zu den vorgelegten Teilgutachten. Sie zeigen sehr deutlich auf, dass die Vorstellungen des Gesetzgebers, aber auch die Motive der kommunalen Spitzenverbände in der Praxis nicht umgesetzt worden sind. Vielmehr besteht an zentralen Punkten weiterhin Unklarheit über die Ziele der gesetzlichen Regelung. Im Übrigen zeigt sich eine erhebliche Variationsbreite bei den verschiedenen Vertragstypen nach §§ 78 a ff. – angefangen bei mehr oder weniger formularmäßigen Standardprodukten bis hin zu fast wissenschaftlich formulierten Abhandlungen. Nun könnte man meinen, eine solche Vielfalt sei inspirierend und anregend für die Praxis. Der Gesetzgeber muss sich aber gleichzeitig die Frage gefallen lassen, ob eine solche Vielfalt nicht eher das Zeichen mangelnder gesetzlicher Steuerung ist. Deshalb wird zu prüfen sein, ob der Gesetzgeber nicht eindeutiger Vorgaben für die Vertragsinhalte machen sollte.

Im Hinblick auf Sinn und Zweck dieser Vereinbarungen erscheint es auch immer wieder notwendig, den Zusammenhang mit den Leistungsansprüchen der Kinder, Jugendlichen und Eltern zu betonen. Die Juristen sprechen insoweit gern von einem Dreiecksverhältnis, das durch die Pole Jugendamt, Leistungserbringer, Leistungsberechtigter gekennzeichnet ist. Die Basis dieses Dreiecksverhältnisses bildet die rechtliche Beziehung zwischen dem Leistungsberechtigten und dem Jugendamt, also der Rechtsanspruch auf Hilfe zur Erziehung nach §§ 27 ff. SGB VIII oder auf Eingliederungshilfe für seelisch behinderte Kinder und Jugendliche nach § 35 a SGB VIII beziehungsweise die Soll-Verpflichtung des jungen Volljährigen nach § 41 SGB VIII. Sinn und Zweck der Vereinbarungen ist es nun, die Erfüllung dieser Rechtsansprüche beziehungsweise Soll-Verpflichtungen zu unterstützen, nicht etwa sie einzuschränken oder gar zu vereiteln.

Dies bedeutet, dass die Verhandlungspartner in ihren Vertragsverhandlungen nicht frei sind. Alle Vereinbarungen müssten vielmehr darauf gerichtet sein, die Erfüllung der Rechtsansprüche beziehungsweise der gesetzlichen Leistungsverpflichtungen zu unterstützen. Dieser Zusammenhang ist wichtig – insbesondere auch, um damit Grenzen im Hinblick auf das Interesse der Leistungsträger zur Kostenreduzierung zu setzen. Dass die Kommunen den zwingenden Vorgaben des Sozialleistungsrechts häufig nicht ausreichend Beachtung schenken, liegt freilich auch daran, dass zu wenige der Leistungsberechtigten in der Kinder- und Jugendhilfe die Erfüllung ihrer Rechtsansprüche vor den Verwaltungsgerichten einklagen.

Die beiden Gutachten weisen auch nach, dass die Verhandlungen nur bedingt „auf gleicher Augenhöhe“ stattfinden, also vom Grundsatz der Gleichordnung geprägt sind. Vor allem die kommunale Seite erweckt unter dem Druck finanzieller Vorgaben immer wieder den Anschein, als könne sie die Vertragsinhalte gewissermaßen diktieren. Die gesamte rechtliche Systematik der §§ 78 a ff. SGB VIII wird zur Farce, wenn das finanzielle Diktat der Kommunen den Inhalt der Verträge diktiert. Auf einer solchen Basis ist es – mangels vorhandener Spielräume – nicht mehr möglich, miteinander inhaltlich zu verhandeln, sondern nur noch darüber zu sprechen, was mit den vorhandenen Mitteln tatsächlich geleistet werden kann.

Die Philosophie der §§ 78 a ff. SGB VIII ist jedoch anders gestrickt: Basis des Vertragssystems sollten die Verhandlungen über die Leistungsvereinbarungen sein, also darüber, welche Leistungsinhalte mit welcher fachlichen Qualität in der Jugendhilfelandchaft in Deutschland angeboten werden sollten, auf welche Kriterien der Qualitätsentwicklung man sich einigt und schließlich, welche Preise dafür vereinbart werden sollten.

Im Hinblick auf die Preisgestaltung werden offensichtlich auch die beiden Ebenen, nämlich die der abstrakten Verträge einerseits und die der Inanspruchnahme einer Einrichtung andererseits, nicht genügend auseinander gehalten. So kommen bereits auf der Ebene der Vertragsverhandlungen sehr stark die Interessen des Vertragspartners auf der öffentlichen Seite zum Ausdruck, der im Einzelfall diese Leistungen zu finanzieren hat. Dabei wird aber häufig verkannt, dass es letztlich das Betriebsrisiko des Anbieters ist, ob seine Einrichtung vor dem Hintergrund der ausgehandelten „Konditionen“ auch tatsächlich in Anspruch genommen wird. Es gehört durchaus zu den Aufgaben des Vertragspartners auf der öffentlichen Seite, Aspekte der „Leistungsgerechtigkeit“ im Blick zu halten. Dabei muss sich der Vertragspartner aber immer dessen bewusst sein, dass er damit nicht über die individuelle Inanspruchnahme einer Einrichtung im Rahmen einer von ihm zu gewährenden Hilfe zur Erziehung, sondern „nur“ abstrakt über die Zulassung dieser Einrichtung zum Markt der Jugendhilfe zu entscheiden hat.

Ein Buch mit sieben Siegeln scheint noch immer das Qualitätsthema oder genauer die **rechtliche Verortung des Qualitätsthemas** zu sein. Offensichtlich ist es dem Gesetzgeber nicht gelungen, deutlich zu machen, welche Qualitätsaspekte Gegenstand der Leistungsvereinbarungen sein sollen und welche in der Qualitätsentwicklungsverein-

barung zu behandeln sind. Sie wissen, warum der Gesetzgeber für die Kinder- und Jugendhilfe bewusst vom Begriff der „Qualitätssicherung“ Abstand genommen hat, und stattdessen den Begriff der „Qualitätsentwicklung“ bevorzugt hat. Inzwischen stellt sich jedoch heraus, dass mit dieser Begriffswahl die Abgrenzung zwischen der Leistungsvereinbarung, in der es unter anderem auch um die Qualität der Leistung geht (§ 78 b Absatz 1 Nr. 1), und der Qualitätsentwicklungsvereinbarung (§ 78 b Absatz 1 Nr. 3) schwierig geworden ist.

Das grundlegende Problem scheint mir darin zu liegen, dass es bei den Leistungsvereinbarungen um die Fixierung eines bestimmten Inhalts geht, während es bei der Qualitätsentwicklungsvereinbarung um die Vereinbarung eines Prozesses geht, mit Hilfe dessen die Qualität der Leistung verbessert und diese Verbesserung anhand bestimmter Indikatoren überprüft wird. So gesehen sind Leistungsvereinbarungen statische Vereinbarungen, während Qualitätsentwicklungsvereinbarungen dynamische Vereinbarungen sind.

Während im Rahmen der statischen Leistungsvereinbarung insbesondere die Aspekte der Struktur- und Prozessqualität im Vordergrund stehen, ist Thema der Qualitätsentwicklungsvereinbarung auch die Ergebnisqualität. Dabei geht es hier allerdings nicht um das Ergebnis eines individuellen Hilfeprozesses, sondern – allgemein – um Rahmenbedingungen, die dazu beitragen die jeweilige Hilfeleistung, also zum Beispiel Heimerziehung, erfolgreich durchzuführen.

Wettbewerb statt partnerschaftlicher Zusammenarbeit ?

Mit der Neuordnung der Entgeltfinanzierung sollten – wie zuvor in den anderen Sozialleistungsbereichen – Wettbewerbselemente in die Kinder- und Jugendhilfe eingeführt werden. Es bestand die Vorstellung, auch im Bereich von Sozialleistungen eine Art „Markt“ herzustellen – mit dem großen Unterschied zum Markt in der freien Wirtschaft, dass Kunde und Finanzier auseinander fallen und bereits daraus unterschiedliche Interessenlagen resultieren. Mit dem Begriff „Markt“ ist aber nicht nur eine bestimmte Vorstellung vom Kunden verbunden, sondern insbesondere auch von den verschiedenen Anbietern, die sich miteinander im Wettbewerb befinden.

Dieses Bild weicht erheblich ab von der klassischen Vorstellung einer partnerschaftlichen Zusammenarbeit der einzelnen Leistungsanbieter – vom ursprünglichen Bild der Subsidiarität öffentlicher Jugendhilfe einmal ganz abgesehen. Bisher liegen mir zu dieser Fragestellung keine Befunde vor, aber:

- Welchen Einfluss haben die §§ 78 a ff. SGB VIII auf die Kooperationskultur?
- Tritt an die Stelle von Kooperation in Arbeitsgemeinschaften oder im Jugendhilfeausschuss die Tendenz, sich eher gegenseitig abzuschotten und nicht in die Karten schauen zu lassen, damit der andere nicht eigene Ideen und Konzepte zu seinem Vorteil nutzt?

- Wie vor allem agieren die Träger der öffentlichen Jugendhilfe, die – jedenfalls partiell – zugleich als Leistungsanbieter und als Leistungs- und Kostenträger agieren, damit also gewissermaßen auf beiden Seiten des Tisches sitzen?
- Ergibt sich allein aus dieser Konstellation die Notwendigkeit, dass sich Träger der öffentlichen Jugendhilfe aus der Funktion des Leistungsanbieters zurückziehen und sich auf ihre Steuerungsfunktion konzentrieren, mit der Folge, dass wir im Ergebnis ausschließlich Anbieter aus dem Bereich der freien Jugendhilfe haben – freilich angereichert um privatgewerbliche Anbieter?

Dazu hat sich die Sachverständigenkommission zum Elften Kinder- und Jugendbericht dezidiert geäußert.

Die Beteiligung des Hauptbelegers

In den Gutachten problematisiert wird auch die Beteiligung des so genannten Hauptbelegers, also desjenigen Jugendamts, aus dessen Zuständigkeitsbereich der überwiegende Teil der Kinder und Jugendlichen in eine Einrichtung kommt. Der Gesetzgeber knüpft in § 78 e SGB VIII die Zuständigkeit für die Vereinbarungen am Ort der Einrichtung an. Mit der örtlichen Nähe zum Jugendamt ist aber nicht ohne weiteres auch ein Belegungsinteresse dieses Jugendamtes verbunden. Denkbar ist durchaus, dass dieses zuständige Jugendamt gar keinen Bedarf für ein entsprechendes Angebot sieht. Solche Erwägungen, insbesondere die Frage nach dem Bedarf, müssen aber bei der Aufnahme von Vertragsverhandlungen unberücksichtigt bleiben. Die Aufgabe des zuständigen Jugendamtes ist es, dem Leistungsanbieter mit dem Abschluss der Vereinbarungen den Zugang zum „Markt der Jugendhilfe“ zu eröffnen. Damit auch die Interessen der Leistungsträger, die von diesen Leistungsangeboten Gebrauch machen, angemessen Berücksichtigung finden, sieht die Vorschrift vor, dass der Hauptbeleger anzuhören ist. Wie diese Anhörung im konkreten Fall abläuft, in welcher Weise das zuständige Jugendamt die Vorschläge und Stellungnahmen des anzuhörenden Jugendamts in seine Entscheidung einbezieht, ist gegenwärtig noch nicht ausreichend geklärt.

Im Rahmen des laufenden Gesetzgebungsvorhabens bestünde die Gelegenheit, Anregungen zur Veränderung beziehungsweise Nachbesserung der §§ 78 a ff. SGB VIII aufzugreifen. Dabei könnte durchaus überlegt werden, ob wir an den drei Vereinbarungsarten festhalten. Denkbar wäre auch, die Inhalte der Qualitätsentwicklungsvereinbarungen klarer im Gesetz zu regeln. Schließlich könnte die Art und Weise der Einbeziehung des Hauptbelegers bei den Vertragsverhandlungen klarer geregelt werden.

Ich möchte Sie deshalb am Ende meines Beitrages nicht nur zu einer Diskussion über meine Ausführungen einladen, sondern auch dazu auffordern, Vorschläge zu einer Weiterentwicklung der rechtlichen Grundlagen der Entgeltfinanzierung in den §§ 78 a ff. SGB VIII zu machen.

Antworten auf Fragen und Anmerkungen aus dem Plenum

Es wurde eine Reihe Fragen angesprochen, auf die ich zusammenfassend kurz eingehen möchte.

Wir wissen alle, dass das deutsche Recht immer noch an verschiedenen Stellen zwischen frei-gemeinnützigen und privat-gewerblichen Trägern differenziert. Dies gilt auch, aber nicht nur, für die Kinder- und Jugendhilfe, wenn sie etwa die Anerkennung und damit auch die dauerhafte Förderung in § 75 SGB VIII an das Kriterium der Gemeinnützigkeit knüpft. Mittelbar verbunden ist damit auch das Vorschlagsrecht des Jugendhilfeausschusses. Andererseits findet sich diese Differenzierung nicht in den Vorschriften über die Entgeltfinanzierung. Dort ist nur von Trägern von Einrichtungen die Rede – unabhängig davon, ob diese privat-gewerblich oder gemeinnützig tätig sind. Insbesondere die europäische Rechtsentwicklung wird dazu beitragen, dass diese unterschiedliche Behandlung zunehmend in Frage gestellt wird. Ich denke aber, dass der Gesetzgeber zum gegenwärtigen Zeitpunkt dieses „heiße Eisen“ noch nicht aufgreifen wird.

Die Bemerkungen zur Frage des Hauptbelegers bekräftigen meine Skepsis, ob die derzeitige gesetzliche Regelung ausreichend klar ist, oder ob wir genauer definieren müssen, wer Hauptbeleger in Sonderheit der §§ 78 a ff. SGB VIII ist. Wenn eine Einrichtung – wie es geschildert wurde – von einer Vielzahl von Jugendämtern belegt wird und es im eigentlichen Sinne keinen Hauptbeleger gibt, dann wird es besonders schwierig, zu bestimmen, wer an den Verhandlungen beteiligt werden soll.

Nachvollziehen kann ich auch die Klage über den fachlichen und zeitlichen Aufwand, der mit der Umsetzung der Vereinbarungen verbunden ist, obwohl es uns im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe gelungen ist, das rechtliche Instrumentarium wesentlich weniger perfektionistisch auszugestalten als in der Sozialhilfe oder in der sozialen Pflegeversicherung. Dennoch kann man sich natürlich grundsätzlich die Frage stellen, ob mittel- und langfristig an dem System der Vereinbarungen festgehalten werden soll. Noch gibt es aber keine Signale in den benachbarten Leistungsbereichen. Vielmehr wird in der Sozialhilfe das bisherige System aus dem BSHG in das neue SGB XII übernommen – mit dem Unterschied, dass dort künftig auch die Leistungsvereinbarungen schiedsstellenfähig gemacht werden, was sie im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe schon immer sind. Solange kein anderes, besser geeignetes Instrumentarium in Sicht ist, werden wohl die Spitzenverbände auf der Seite der öffentlichen und der freien Träger an diesem System festhalten.

Aus meiner Sicht ist im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe langfristig zu überlegen, wie es mit der Qualitätsentwicklungsvereinbarung weitergehen soll. Entweder es gelingt uns, auch diesen Vereinbarungstyp mit Leben zu erfüllen oder aber es wird zu fragen sein, ob wichtige Elemente davon in die Leistungsvereinbarung einbezogen werden. Im Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend gibt es dazu gegenwärtig keine Position. Wie Sie wissen, war die Neuregelung der Entgeltvereinbarung insgesamt ein Petition der kommunalen Spitzenverbände, das seinerzeit vom

Ministerium leidenschaftslos aufgegriffen worden war, um Schlimmeres zu verhindern, insbesondere der Pflegesatzdeckelung ein Ende zu setzen.

Vielleicht bietet es sich aber an, nach Ablauf dieser Tagung noch einmal im kleineren Kreis mit Experten aus der öffentlichen und aus der freien Jugendhilfe über einen konkreten Änderungsbedarf in der jetzigen Situation zu diskutieren.

Eine stärkere Forderung nach Pauschalierung höre ich aus Kreisen der Sozialhilfe. Dort gibt es jetzt schon die „Gruppen von Hilfeempfängern mit einem vergleichbaren Bedarf“. Auf der anderen Seite hat die Jugendhilfedebatte das Modell der maßgeschneiderten Hilfe propagiert. So richtig der „Maßanzug“ aus fachlicher Sicht ist – so kann dies aber nicht bedeuten, dass wir letztlich bei der Finanzierung wieder zu einer Einzelabrechnung kommen. Hier muss zwangsläufig pauschaliert werden – worunter freilich die Transparenz und damit die Vergleichbarkeit leidet. Das andere Extrem – die Fallpauschalen – erscheinen mir für die Bedürfnisse der Kinder- und Jugendhilfe gänzlich ungeeignet, weil sie ein Maß an Typisierung – insbesondere auch im Hinblick auf die zeitliche Dauer von Hilfen voraussetzen – das angesichts des individuell unterschiedlichen Hilfebedarfs in der Kinder- und Jugendhilfe nicht vorzufinden ist. Dies sieht eben etwa im Bereich der Krankenbehandlung anders aus, wo man von einer typischen Blinddarmoperation oder einer typischen Mandeloperation sprechen und dafür Pauschsätze vorsehen kann. Einen Königsweg in punkto Finanzierung sehe ich im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe gegenwärtig nicht – schon gar nicht hinsichtlich der Budgets. Auch solche Budgets entbinden die zuständigen Leistungsträger nicht von der Kalkulation der im Einzelfall zu erbringenden Hilfe.

Im Plenum wurde auch die Finanzierung ambulanter Hilfen angesprochen. Der Gesetzgeber hatte sich damals dafür entschieden, die Entgeltfinanzierung bundesrechtlich nur für den Bereich teilstationärer und stationärer Leistungen vorzusehen, da bei ambulanten Leistungen in der Praxis unterschiedliche Finanzierungsmodelle zugrunde gelegt werden. Er hat aber gleichzeitig durch einen Landesrechtsvorbehalt den Ländern die Möglichkeit eröffnet, die Vorschriften der Entgeltfinanzierung auch auf ambulante Leistungen anzuwenden – etwa dort, wo Fallpauschalen oder Fachleistungsstunden berechnet werden. Nach meiner Kenntnis hat bisher kein Land von diesem Vorbehalt Gebrauch gemacht. Zwar kommt es in der Praxis durchaus zu Vereinbarungen im ambulanten Bereich; diese haben aber dann mangels einer landesrechtlichen Regelung nicht die das Wunsch- und Wahlrecht beschränkende Wirkung, wie dies im teilstationären und stationären Bereich der Fall ist. Solange aber in den Ländern kein Regelungsbedarf gesehen wird, wird der Bund in dieser Frage nicht initiativ werden.

Arbeitsgruppe 1:

Kalkulationsgrundlagen prospektiver Vereinbarungen – eine Arbeitshilfe für Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zur Beurteilung von Leistungsbeschreibungen

GERHARD HERIGSLACK

*Leiter des Referates Wirtschaftliche Leistungen der Jugendhilfe
im Amt für Jugend und Familie der Landeshauptstadt Hannover,
Arbeitsgemeinschaft der Jugendämter der Länder Niedersachsen und Bremen*

Vorbemerkungen

Die bei Verhandlungen über Leistungs-, Entgelt- und Qualitätsentwicklungsvereinbarungen vorgelegten Leistungsbeschreibungen sind Grundlage für die Entgeltkalkulation. Die Arbeitsgemeinschaft der Jugendämter der Länder Niedersachsen und Bremen hat deshalb zur Beurteilung von Leistungsbeschreibungen eine Arbeitshilfe für Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von Jugendämtern erarbeitet. Diese Arbeitshilfe soll eine Orientierungs- und Lesegrundlage darstellen, um eine vorgelegte Leistungsbeschreibung besser verstehen und beurteilen zu können. Unter anderem soll sie „Neueinsteigern“ einen Rahmen bieten, wie man an die Prüfung einer Leistungsbeschreibung schrittweise und fragend herangehen kann.

Bei den aufgeworfenen Fragestellungen handelt es sich nicht um einen abgeschlossenen, den Komplex abschließenden Fragenkatalog. Vielmehr soll er regelmäßig auf der Grundlage von Praxiserfahrungen fortgeschrieben werden.

Auch soll diese Arbeitshilfe nicht den fachlichen notwendigen Dialog zwischen dem örtlichen Jugendhilfeträger und dem Leistungsanbieter ersetzen, sondern im Gegenteil mit dafür sorgen, dass alle Aspekte einer guten Leistungsbeschreibung erfasst und in einem Einigungsprozess plausibel miteinander ausgehandelt und bestimmt worden sind.

Anregungen, Ergänzungen und Kritik werden vom Vorstand der Arbeitsgemeinschaft der Jugendämter der Länder Niedersachsen und Bremen gern entgegengenommen.

1. Allgemeines

Die Leistungsbeschreibung sollte klar und übersichtlich strukturiert sein. Ein Inhaltsverzeichnis sollte grundsätzlich Bestandteil der Leistungsbeschreibung sein. Auf jeder Seite ist Datum und Seitenzahl zu vermerken. Wichtig ist, dass eine Anpassung des Datums nur dann erfolgen darf, wenn in der Leistungsbeschreibung etwas verändert wird (Hinweis auf die automatische Datumsfunktion bei Schreibprogrammen, zum Beispiel bei WORD).

2. Gesamteinrichtung

Ist die vollständige Trägeranschrift mit Telefon, Telefax, E-Mail und gegebenenfalls Adresse aufgeführt?

2. 1. Art der Gesamteinrichtung, Leistungsbereich, Grundstruktur

- Wie hoch sind die Personal-, Sach- und Investitionskostenanteile der Gesamteinrichtung, die jugendhilferelevant sind?
- Ist das gesamte Leistungsangebot (auch außerhalb der Jugendhilfe) der Gesamteinrichtung übersichtlich dargestellt (zum Beispiel mit Hilfe eines Organigramms)?
- Ist ein Stellenplan für die übergreifenden Dienste bezogen auf die Gesamteinrichtung vorhanden – zum Beispiel Verteilung der Stelle Gesamtleitung, Verwaltung, therapeutische Dienste etc.?
- Sind die Verteilungsschlüssel für die einzelnen Stellenanteile, Sach- und Investitionskosten bekannt?

Stichwortartige Darstellung der einzelnen Leistungsbereiche der Gesamteinrichtung - auch außerhalb der Jugendhilfe (einschließlich ambulanter Hilfen). Diese Informationen sind wichtig, um Querschnittsfunktionen sowie gruppenübergreifende Dienste zu erkennen und beurteilen zu können, ob Stellenanteile sinnvoll zugeordnet werden (einschließlich eventueller Eingruppierungsfragen).

2. 2. Grundsätzliches Selbstverständnis, Leitbild

Keine inhaltlichen Vorgaben, kurze, prägnante Darstellung sind wünschenswert.

3. Leistungsangebot der Jugendhilfe (pro Angebot eine Beschreibung)

3. 1. Personenkreis, Zielgruppe, Platzzahl

Alter, Geschlecht, Aufnahme- und Betreuungsalter, Indikationsschwerpunkte; Angaben nur für den jeweils beschriebenen Einrichtungsteil, **nicht** für die gesamte Einrichtung! Es muss deutlich werden, dass ein Zusammenhang zwischen Zielgruppe und Angebotsstruktur (zum Beispiel heilpädagogisch orientiert, heilpädagogisch - therapeutisch) besteht. Je qualifizierter das Angebot ist, um so differenzierter und ausgeprägter müssen die Indikationsmerkmale der Zielgruppe sein.

3. 2. Ausschlusskriterien

Sind die grundsätzlichen Ausschlusskriterien (zum Beispiel körperliche und geistige Behinderungen, Drogenabhängigkeit, manifeste psychische Krankheiten und ähnliches) eindeutig formuliert?

Allein eine Suchtmittelgefährdung oder unpassende aktuelle Gruppenzusammensetzungen dürfen kein Ausschlusskriterium sein.

3. 3. Hilfeart und Rechtsgrundlagen

Hat der Einrichtungsträger alle Rechtsgrundlagen für das Leistungsangebot benannt?

Beispiele:

teilstationäre Einrichtungen:				
Art der Einrichtung	rechtliche Möglichkeiten			
Tagesgruppe	§ 32 SGB VIII			
vollstationäre Einrichtungen:				
Art der Einrichtung	rechtliche Möglichkeiten			
stationäre Wohngruppe, sonstige betreute Wohnformen	§ 34 SGB VIII	§ 35 a SGB VIII	§ 41 i. V. m. § 34 SGB VIII	§ 41 i. V. m. § 35 a SGB VIII
intensive sozialpädagogische Einzelbetreuung (ISE)	§ 35 SGB VIII			
Mutter/Vater-Kind-Einrichtung	§ 19 SGB VIII			

3. 4. Ziele

Sind Grundaussagen über die Zielsetzung benannt worden?

Die Ziele ergeben sich aus der Art und dem Selbstverständnis (Leitbild) der Einrichtung. Diese können sein: Rückführung in das Elternhaus, Stabilisierung der Familie, regelmäßiger Schulbesuch, schulische Förderung mit dem Ziel eines adäquaten Bildungsabschlusses, Verselbständigung, Verbesserung der elterlichen Erziehungskompetenz, Beseitigung oder/und Verminderung kindlicher Störungen, Förderung und Stabilisierung der Persönlichkeitsentwicklung, Entwicklung der eigenen Identität, Selbstwertgefühl, Entdeckung der eigenen Sexualität, Entwicklung einer positiven Einstellung zum eigenen Körper etc.

3. 5. Methodische Grundlagen

Sind die Methoden für das jeweilige Leistungsangebot dargestellt worden, mit denen die definierten Ziele erreicht werden sollen?

Pädagogische und/oder therapeutische Methoden, die sich aus der Qualifikation des pädagogischen/therapeutischen Personals (einschließlich Zusatzausbildungen) ergeben und mit Ziffer 2. 4. im Einklang stehen müssen. So zum Beispiel ganzheitlicher Ansatz, systemischer Ansatz, Wahrnehmungsübungen, Vermittlung alternativer Problemlösungsstrategien, einzelfallbezogene und gruppenbezogene Arbeit, etwa mit erlebnispädagogischen Ansätzen, Lebensweltorientierung, Vernetzung (Kooperationsstrukturen zu anderen Institutionen wie Schule, Polizei, Kinder- und Jugendpsychiatrie usw.), Sozialraumorientierung etc.

Welche fachlichen Grundannahmen liegen den eingesetzten Methoden zugrunde?

3. 6. Grundleistungen im Leistungsbereich Erziehung

(gegebenenfalls auch Schule und Ausbildung im gesonderten Gliederungspunkt)

3. 6. 1. Räumliche Gegebenheiten und sächliche Ausstattung

Sind nachfolgende Punkte nachvollziehbar und transparent beschrieben?

- Sind Angaben zum Standort (gegebenenfalls Anschrift je nach Leistungsangebot) der Wohngruppen, Außenwohngruppen, Erziehungsstellen, Tagesgruppen mit Angabe der Platzzahl vom Träger gemacht worden?
- Sind die Räumlichkeiten gemietet oder sind diese Eigentum des Trägers?
- Das konkrete Raumangebot mit Angabe der Größe der einzelnen Räume (Einzel- und Doppelzimmer, Gemeinschaftsräume, Funktionsräume) ist vom Träger zu beschreiben. Eine Grundrisszeichnung ist gegebenenfalls zur Plausibilitätsprüfung vorzulegen.
- Beschreibung des Außengeländes, Größe, Nutzung.
- Gegebenenfalls Aussagen zur Möblierung, Anzahl der Betten.
- Räumliche Einbindung des Personals in die Einrichtung. Gegebenenfalls Darstellung und Trennung der privat genutzten Räumlichkeiten mit genaue Angabe der Quadratmeter.
- Anzahl und Art der vorgehaltenen Fahrzeuge.

Sind die vorgehaltenen Gebäude, Gebäudeteile und das Außengelände sowie die sonstigen sachlichen Ausstattungen betriebsnotwendig und wirtschaftlich?

3. 6. 2. Personalausstattung, Stellenplan

- Sind die Stellenanteile/Wochenstunden, Qualifikation, Vergütungsgruppen für die nachfolgenden Personalgruppen eindeutig benannt und dargestellt? Vor allem pädagogisches Personal (inklusive Gruppenleitung), gruppenübergreifendes Personal (zum Beispiel therapeutisches Personal), pädagogische Leitung, kaufmännische Leitung und Verwaltung sowie Wirtschaftsdienst.
- Ist das vorgehaltene Personal betriebsnotwendig und wirtschaftlich?
- Auf welcher Grundlage erfolgt die Bezahlung des Personals (BAT, AVR, Haustarif etc.)?

Wenn Fremdleistungen eingekauft werden (Reinigung, Gartenpflege, Verwaltungsleistungen, therapeutische Leistungen), sind diese dann nachvollziehbar dargestellt worden (zum Beispiel umgerechneter Stellenanteil, Anzahl der Wochenstunden, Bezahlung auf Honorarbasis, Stundenvergütung etc.)?

3. 6. 3. Täglicher Betreuungsumfang

- Wie sieht der Einsatz des Personals am Tag (zum Beispiel Schichtdienst) und in der Nacht aus (konkret durch wen, in welchem Umfang und mit welcher Qualifikation)?
- Wann und in welchem Umfang erfolgt keine Betreuung?
- Wie ist die Betreuung an Schultagen, an schulfreien Tagen und in den Ferien geregelt?
- Wie ist die Betreuung vormittags an Schultagen geregelt, wenn das Kind krank oder vorübergehend von der Schule ausgeschlossen ist?
- Finden Doppelbetreuungen statt? Wenn ja, ist die Notwendigkeit ausreichend beschrieben?
- Ist in jeder Gruppe eine Nachtbereitschaft – konkret durch wen, in welchem Umfang und mit welcher Qualifikation – vorhanden oder werden mehrere Gruppen von einer Nachtbereitschaft betreut?
- Werden Nachtbereitschaften zusätzlich vergütet oder durch Freizeit ausgeglichen?
- Werden Rufbereitschaften vorgehalten – wann, durch wen, warum? Wird diese vergütet oder durch Freizeit ausgeglichen?

3. 6. 4. Pädagogische Grundleistungen

Diese Ausführungen betreffen den Regelfall und das „normale“ Angebot vollstationärer Einrichtungen. Sofern neben dieser Leistung auch spezielle Förderungen (zum Beispiel gemäß § 35 a SGB VIII) angeboten werden, ist darzustellen, welche Störungen

bearbeitet werden können und wie sich diese Leistung von der grundsätzlichen Regelversorgung abgrenzt.

a) Wie sieht in der Einrichtung die Betreuung im Alltag aus?

Bei den nachfolgenden Punkten handelt es sich um eine beispielhafte Aufzählung:

- Bereitstellung einer Wohn- und Schlafgelegenheit, Schutz, Nahrung, Kleidung.
- Sorge für das leibliche Wohl, insbesondere Gesundheitsfürsorge.

Klare Aussagen über die genaue Versorgung der untergebrachten Kinder und Jugendlichen. Wie viele Mahlzeiten, welche (zum Beispiel Diät)? Wie ist die Essenversorgung am Wochenende und in den Ferien geregelt? Wie ist die ärztliche Versorgung? Hier kann gegebenenfalls interessant sein, ob es eine Kooperation mit einem niedergelassenen Kinder- und Jugendpsychiater gibt, ob eine Kinder- und Jugendpsychiatrie in Krisenfällen schnell erreichbar ist etc.

- Da sein für Kinder und Jugendliche, zuhören, antworten, trösten usw. (Ansprechbarkeit, aufmerksame Präsenz, pädagogische Grundhaltung).
- Wahrnehmung der Aufsichtspflicht.
- Regeln aufzeigen und Grenzen setzen.
- Den Tagesablauf strukturieren helfen.
- Wecken, aufstehen, Körperpflege, Kleidung, äußeres Erscheinungsbild.
- Anleitung zur täglichen Körperhygiene, Überwachung ärztlich verordnete Medikation, Aufklärung/Verhütung, HIV- und Suchtprävention.
- Sorge für ausreichende Entspannungs-, Ruhe- und Schlafenszeiten.
- Anleitung bei hauswirtschaftlichen Tätigkeiten wie einkaufen, kochen, spülen, trocknen usw. sowie bei der Vor- und Nachbereitung/Mitarbeit bei Instandhaltung und Gartenarbeit.
- Unterstützung beim Umgang mit Geld, insbesondere Taschengeld.
- Anleitung, Überwachung beim Sauberhalten der Räume, Heranführung zu einem angemessenen Ordnungssystem, Unterstützung und Motivation zu einer individuellen Gestaltung des eigenen Zimmers und der Gruppenräume, kleinere Reparaturen.

- Sorge dafür tragen, dass regelmäßig und rechtzeitig Schule, Ausbildungs- oder Arbeitsplatz aufgesucht werden.
- Gemeinsame Unternehmungen.
- Teilnahme an Sport-, Freizeit- und Urlaubsaktivitäten ermöglichen, Ferienfreizeiten und Ferienfahrten, ferienpädagogische Maßnahmen.
- Begleitung bei den Ereignissen des Jahresablaufs einschließlich Feste und Feiern.
- Betreuung und Pflege im Krankheitsfall, gegebenenfalls Besuch im Krankenhaus.
- Begleitung bezüglich der Kontakte zur Familie und zum sozialen Umfeld.
- Begleitung bei Arztbesuchen und Behördengängen.

b) Wie erfolgt die Betreuung in Krisensituationen?

Wie ist dies konkret in der Einrichtung geregelt? Wer ist dafür zuständig, verantwortlich, insbesondere während der Wochenenden und nachts? In welchem Umfang wird dies, insbesondere bei akuten Krisen, angeboten? Wie wird das Jugendamt mit einbezogen? Wie erfolgt die Zusammenarbeit bei Konflikten mit außenstehenden Stellen (Schule, Ausbildungsstätte)? Wie wird in der Einrichtung mit drohenden Abbrüchen umgegangen?

c) Wie gestaltet sich die Erziehungs- und Entwicklungsförderung in der Einrichtung?

Bei den nachfolgenden Punkten handelt es sich um eine beispielhafte Aufzählung:

- Den jungen Menschen ein Vorbild sein und sie als eigenständige Person respektieren.
- Aufklärung und Unterstützung bei der Geltendmachung von Persönlichkeitsrechten, materiellen Ansprüchen, sozial-emotionalen Bedürfnissen etc.
- Situativ und zeitnah auf Handlungsweisen des jungen Menschen reagieren.
- Unterstützung beim Erwerb der wesentlichen Kulturtechniken, Förderung des Lesens, Schreibens und musisch kreativen Ausdrucks.
- Gezielte Förderung im motorischen und praktisch-handwerklichen Bereich.
- Hilfestellung bei der Bewältigung von schulischen, ausbildungsbezogenen und beruflichen Anforderungen einschließlich des Aufbaus von Leistungsmotivation.

Darstellung der schulischen und beruflichen sowie berufsfördernden Angebote innerhalb und außerhalb der Einrichtung, die tatsächlich in Anspruch genommen werden können, Hilfen zur Entwicklung und Förderung von Handlungskompetenzen oder Orientierung für Schule, Ausbildung, Beruf und Freizeit, Planung des schulischen und beruflichen Werdeganges, Ausbildungsberatung, regelmäßiger Kontakt zur Schule, Ausbildungsstätte, Unterstützung bei der Suche eines Ausbildungsplatzes, Hausaufgabenbetreuung, gezielte Nachhilfe, gegebenenfalls durch wen, Qualifikation.

- Gezielte Spiele, Übungen und Projekte nach individuellem Plan.
- Tägliches Gespräch mit dem Kind/Jugendlichen über Befindlichkeiten, Vorhaben und Vereinbarungen.
- Integrationshilfen intern und nach außen, insbesondere Kontakt und/oder Zugehörigkeit zu Gruppen und Cliques, zu Vereinen, Umfeld.
- Unterstützung bei der Verarbeitung beziehungsweise Bewältigung von Frustrationen und Aggressionen.
- Turnusmäßige Gruppengespräche und Gruppenarbeit.
- Einüben von Sozialverhalten durch gruppen- und erlebnispädagogische Maßnahmen.
- Konflikte ansprechen, aufdecken und austragen beziehungsweise aushalten
- Begleitung in die Selbständigkeit, Ablösung in eigenständige Lebensformen.

Gestaltung des Ablösungsprozesses, des Übergangs und die Vorbereitung auf die folgende Lebensphase (stationäre Einrichtungen) beziehungsweise Vorbereitung des Kindes/Jugendlichen und der Eltern auf die Beendigung der Hilfe (teilstationäre Einrichtungen). Wie erfolgt die Nachbetreuung (Umzug, Wohnungssuche, Möbelkauf, Kurzbesuche danach etc.)?

d) Mittelbare Leistungen

- Erkennen und beschreiben von alters- und entwicklungsgemäßen Aufgaben, Risiken und Ressourcen des einzelnen jungen Menschen.

- Zeit- und zielgerichtete Planung, Verwirklichung und Überprüfung von entwicklungsförderlichen Teilzielen nach Maßgabe des Hilfeplanes.
- Individuelle Vorbereitung und Reflexion der pädagogischen Arbeit.
- Tägliche Leistungsdokumentation, insbesondere Tagebuch, Übergabe und turnusmäßige Berichterstattung nach innen und vereinbarungsgemäß nach außen.
- Zusammenarbeit mit Lehrern, Fachkräften des Jugendamtes, Therapeuten; unter anderem nach Bedarf und Maßgabe.
- Elternarbeit und Elternkontakte.

Wo finden die Gespräche statt? Wer führt sie durch (Qualifikation)? Wie oft finden Gespräche statt? Welcher zeitliche Umfang ist dafür vorgesehen? Welche telefonischen und schriftlichen Elternkontakte finden daneben statt?

e) Inhalte der gruppenübergreifenden Leistungen

Es ist eine konkrete und eindeutige Beschreibung dieser Leistungen erforderlich.

- Wer erbringt die Leistungen?
- Handelt es sich um Honorarkräfte oder um fest angestelltes Personal?
- Wo und in welchem zeitlichen Umfang werden die Leistungen erbracht?

Beispiele: heilpädagogisches Reiten, Musiktherapie, Erlebnispädagogik, psychologische Leistungen etc.

3. 6. 5. Mitwirkung am Hilfeplanverfahren; zeitliche Perspektive

- Wer nimmt an den Hilfeplangesprächen teil?
- Wie werden die Anforderungen des Jugendamtes an die Durchführung des Hilfeplangesprächs sichergestellt?
- Wie werden die Kinder/Jugendlichen, Eltern und sonstige Beteiligte am Hilfeplanverfahren beteiligt und auf Hilfeplangespräch vorbereitet?
- Erhält das Jugendamt rechtzeitig (vier Wochen vor dem Hilfeplangespräch) entsprechende Unterlagen von der Einrichtung (Bericht, Zeugnisse etc.)?
- Wie ist der Bericht gestaltet?
- Wo finden die Gespräche im Regelfall statt?

- Wie sieht die zeitliche Regelung der Fortschreibung aus?

3. 6. 6. Aufnahmeverfahren, Anamneseverfahren

- Wie gestaltet sich das Aufnahmeverfahren?
- Welche Daten und Fakten über die Familie, das Kind, den Jugendlichen sind vorzulegen?

Art und Verfahren, wie Anfragen von Jugendämtern bearbeitet werden. Wie lange dauert es, bis die Jugendämter Rückmeldung erhalten? Wie schnell erfolgt die Umsetzung einer positiven Rückmeldung? Gibt es Probewohnen und Probezeiten (zeitlicher Umfang)? Inwieweit entstehen Kosten für Probewohnen und Probezeiten? Wer genau ist am Aufnahmeverfahren beteiligt (Ansprechpartner)?

3. 6. 7. Konkretisierung des Hilfeplanverfahrens

Der Förder- oder Erziehungsplan ist die Konkretisierung des Hilfeplanes. Der Hilfeplan definiert die grundsätzlichen Ziele, der Förder- oder Erziehungsplan die Feinziele. Hier: Darstellung nach Art, Umfang, Erstellung, Fortschreibung, Verantwortliche, Beteiligte. Wie werden die Erziehungspläne mit dem Jugendamt und den Eltern/Personensorgeberechtigten abgestimmt? Wie transparent sind die Pläne für die betroffenen Kinder und Jugendlichen?

3. 6. 8. Darstellung der Aufgaben der kaufmännischen und/oder pädagogischen Leitung und Verwaltung

Welche Leistungen werden in der Einrichtung erbracht? Wer ist für welche Aufgaben und Leistungen zuständig und verantwortlich? Werden Leistungen in einer Zentralverwaltung oder von dritter Seite erbracht? Wenn ja, um welche Leistungen handelt es sich?

- Konzeptioneller und organisatorischer Bereich.

Verantwortlichkeit für Konzepte und Organisation (dazu kurze Arbeitsplatz- und Aufgabenbeschreibung, wenn für Plausibilitätsprüfung erforderlich).

- Personalbereich.

Verantwortlichkeit für Personalbereich (dazu kurze Arbeitsplatz- und Aufgabenbeschreibung, wenn für Plausibilitätsprüfung erforderlich).

■ Verwaltung, betriebswirtschaftlicher Bereich

Verantwortlichkeit für verwaltungs- und betriebswirtschaftlichen Bereich (dazu kurze Arbeitsplatz- und Aufgabenbeschreibung, wenn für Plausibilitätsprüfung erforderlich).

3. 6. 9. Darstellung der Aufgaben Wirtschaftsdienst

■ Hauswirtschaft.

Kurze Arbeitsplatz- und Aufgabenbeschreibung. Wann ist das Personal im Einsatz?

■ Hausmeisterdienste.

Kurze Arbeitsplatz- und Aufgabenbeschreibung. Wie sieht der personelle Einsatz aus? Werden die Betreuten bei handwerklichen Arbeiten mit einbezogen? Handelt es sich hier um ein geringfügig beschäftigtes Arbeitsverhältnis?

■ Reinigung.

Kurze Arbeitsplatz- und Aufgabenbeschreibung. Handelt es sich hier um ein geringfügig beschäftigtes Arbeitsverhältnis?

■ Fahrdienste.

Darstellung der Fahrdienste, die im Entgelt enthalten sind, zum Beispiel Freizeitangebote, Einkäufe, Behördengänge, Arztbesuche, Fahrten zu externen Therapeuten etc. (keine Familienheimfahrten). Wer führt die Fahrdienste durch?

3. 7. Individuelle Sonderleistungen

Beschreibung von Sonderleistungen, die nicht Grundleistungen sind, beziehungsweise konkrete Abgrenzung zu den Grundleistungen. Sind Subsidiaritätsgesichtspunkte berücksichtigt worden (zum Beispiel Krankenkassenleistungen)? Prüfung nach gleichen Kriterien wie bei der Grundleistung.

4. Leistungsbereich Schule und Ausbildung

Wenn ein Angebot vorhanden ist, sollen die Leistungen konkret beschrieben werden. Prüfung nach gleichen Kriterien wie bei der Grundleistung.

Arbeitsgruppe 2: Vier Jahre Thüringer Rahmenvertrag über die Vereinbarungen von Leistung, Entgelt und Qualitätsentwicklung in der Jugendhilfe

DR. DETLEF KLASS

*Jugendhilfereferent beim Thüringischen Landkreistag, Erfurt,
und*

SIMONE BAUMANN

Leiterin des Amtes für Jugend, Kultur und Sport des Landkreises Gotha, Thüringen

1. Ziele und Ansatz des Rahmenvertrages

Am 1. Januar 1999 trat die Neuordnung der Rechtsgrundlagen über die Finanzierung der (teil-)stationären Hilfen nach den §§ 78 a ff. SGB VIII in Kraft. Das erklärte Ziel dieser Neuordnung besteht darin, eine stärkere Transparenz von Kosten und Leistungen zu schaffen, die Effizienz der eingesetzten Mittel zu verbessern und die Kostenentwicklung bei den (teil-)stationären Hilfen zu dämpfen. Durch Rahmenverträge, die auf Landesebene zwischen den Kommunalen Spitzenverbänden und den Verbänden der Einrichtungsträger abzuschließen sind, sollen die Ziele dieser gesetzlichen Regelungen konkretisiert und deren Durchsetzung in den Einzelverhandlungen vor Ort durch die Vereinbarung von Grundsätzen und Standards unterstützt werden. Rahmenverträge sind auch ein Instrument, um zu gewährleisten, dass die in den Landkreisen und kreisfreien Städten zu vereinbarenden Leistungen und Entgelte vergleichbar bleiben.

Der Thüringer Rahmenvertrag wurde nach knapp einjährigen Verhandlungen am 1. Juli 1999 unterzeichnet. Er hat den Charakter einer Empfehlung, wird in den Einzelverhandlungen vor Ort aber allgemein zugrunde gelegt. Der Rahmenvertrag ist inzwischen vier Jahre in Kraft. Was ist die Bilanz? Werden die Ziele der §§ 78 a ff. SGB VIII erreicht?

Die Antwort auf diese Fragen kann – wie in den anderen Bundesländern auch – **nicht befriedigen**. Der Systemwechsel, der mit der Neuordnung der Finanzierung der (teil-)stationären Hilfen angestrebt wurde, hat nicht oder bloß in Ansätzen stattgefunden. Das Kosten-Leistungs-Verhältnis ist zwar insgesamt transparenter geworden, das Ziel der Kostendämpfung wurde aber bisher nicht erreicht. Von 1999 bis 2003 sind die Entgelte für (teil-)stationäre Hilfen im Durchschnitt um rund 19 Prozent angestiegen. Ein den Marktbedingungen analoger Wettbewerb zwischen den Einrichtungsträgern hat sich nicht entwickelt. Die Einschätzung im Elften Kinder- und Jugendbericht, dass die Neuordnung der Finanzierungsgrundlagen die Konkurrenz befördert habe und jetzt die Gefahr eines allein durch die Kosten bestimmten Wettbewerbs in der Jugendhilfe bestehe,¹ trifft – zumindest in Thüringen – nicht zu.

¹ siehe Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend: Elfter Kinder- und Jugendbericht. Bericht über die Lebenssituation junger Menschen und die Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe in Deutschland, Berlin (2002), Bundestagsdrucksache 14/8181 vom 4. Februar 2002, S. 84

Dass die Ziele diese Neuordnung nicht oder nicht befriedigend erreicht werden, hat mit der Umstellung auf das Finanzierungssystem zu tun, mit den Voraussetzungen für diese Umstellung und den Änderungen, die sich aus diesem System für die Praxis der Jugendhilfe ergeben.

Eine wesentliche Änderung besteht in der örtlichen Zuständigkeit (§ 78 e SGB VIII) für den Abschluss von Einzelvereinbarungen – **siehe Abbildung 1**. Die Regionalisierung der Zuständigkeit wird als Voraussetzung für eine bessere Kosten-Leistungs-Transparenz und die Kostendämpfung betrachtet. Die Landkreise und kreisfreien Städte sollen als die Kostenträger der (teil-)stationären Hilfen auch die Vereinbarungen über die Höhe der Kosten abschließen. Auf die Bildung von regionalen oder landesweiten Kommissionen in Sonderheit des § 78 e Absatz 2 SGB VIII, die für die örtlichen Jugendhilfeträger die Entgelte vereinbaren, wurde – in Abgrenzung zur Praxis der Allgemeinen Pflegesatzkommission – aus diesem Grund verzichtet.

Die Regionalisierung der Zuständigkeit für den Abschluss von Leistungs-, Entgelt- und Qualitätsentwicklungsvereinbarungen nach § 78 b SGB VIII hat die Möglichkeit eröffnet, auf die Kostenentwicklung Einfluss zu nehmen. Zugleich hat die Aufgabe, die Einrichtungsentgelte betriebswirtschaftlich zu prüfen und Leistungsinhalte und Qualität der Angebote zu verhandeln, die Mehrzahl der Jugendämter vor personelle und fachliche Probleme gestellt. Das hat sich bis heute nur zum Teil geändert. Um die Umstellung auf das neue Finanzierungssystem tatsächlich zu vollziehen und Leistungsangebote unter den Gesichtspunkt einer effektiven und effizienten Leistungserbringung bewerten und vereinbaren zu können, sind ausreichende personelle Ressourcen und Fachkompetenz eine Voraussetzung. Ohne diese Voraussetzung wird sich das Ziel einer Kostendämpfung bei den (teil-)stationären Hilfen nicht erreichen lassen.

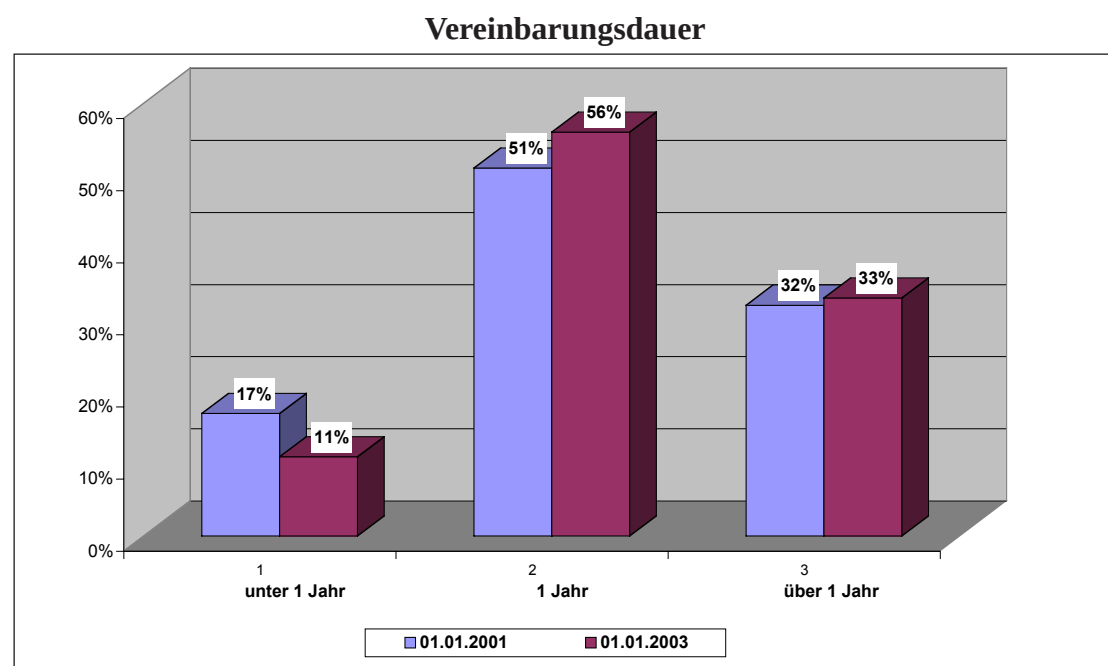


Abbildung 1

© D. Klass

Der partnerschaftlichen Zusammenarbeit mit den Einrichtungsträgern hat die Übertragung der Zuständigkeit für den Abschluss der Vereinbarungen nach § 78 b SGB VIII auf die örtlichen Jugendhilfeträger offensichtlich nicht geschadet. Dass die Schiedsstelle in den vier Jahren lediglich zehn Streitfälle zu verhandeln hatte, kann als Indiz für eine enge Zusammenarbeit betrachtet werden, aber auch als Indiz für das Bemühen, Konflikte nicht auszutragen.

2. Rahmenvertrag und Leistungsvereinbarung:

Das neue Finanzierungssystem orientiert – volkswirtschaftlich betrachtet – auf eine Angebotssteuerung. Die Annahme ist, dass durch Wettbewerb unter Marktbedingungen die Einrichtungen motiviert werden, ihre Leistungen von den Gestehungskosten her preisgünstig anzubieten. Diese Annahme setzt einmal voraus, dass die angebotenen Leistungen der Einrichtungen tatsächlich vergleichbar sind. Die Vergleichbarkeit der Leistungsangebote ist eine Voraussetzung, damit die Jugendämter in die Lage sind, zwischen verschiedenen Angeboten das preisgünstigste Angebot auszuwählen.

Ohne diese Möglichkeit der Vergleichbarkeit ist ein am Preis orientiertes Nachfrageverhalten nicht zu realisieren. Diese Annahme setzt zum anderen voraus, dass die Jugendämter ihre Rolle als Nachfrager nach diesen Leistungsangeboten auch wie unter Marktbedingungen ausfüllen. Beide Voraussetzungen sind nicht beziehungsweise nur zum Teil gegeben. Ob diese Voraussetzungen in der Jugendhilfe hergestellt werden können, ist zweifelhaft. Die Praxis verstärkt diese Zweifel.

Im Thüringer Rahmenvertrag wird auf die Vergleichbarkeit der Leistungsangebote durch die Vorgabe hingewirkt, keine Gesamtleistung zu vereinbaren, sondern zwischen Regelleistung und zusätzliche individuelle Erziehungsleistungen zu differenzieren (§ 5 Absatz 1 ThürRV-SGB VIII). Als Regelleistung soll eine einheitliche Grundleistung vereinbart werden, die eine Vergleichbarkeit der Angebote der verschiedenen Einrichtungen und eine Auswahl nach dem Preis erlaubt. Durch die Vereinbarung von zusätzlichen individuellen Erziehungsleistungen, die den individuellen Hilfebedarf ergänzend in Anspruch genommen werden können, besteht die Voraussetzung für ein flexibles Angebotsprofil der Einrichtung.

„Die Leistungsbeschreibung ist grundsätzlich nach dem Angebot der Regelleistung und dem Angebot an zusätzlichen individuellen Erziehungsleistungen zu untergliedern“ (Ziffer 2 Absatz 4 der Anlage 1 ThürRV-SGB VIII). Die Untergliederung der Leistung ist Gegenstand der Verhandlung, kein durch die Jugendämter lediglich hinzunehmender Fakt. Inhalt, Umfang und Qualität einer Leistung sind zu vereinbaren (§ 78 b Absatz 1 SGB VIII). Die Vorgabe, das Leistungsangebot zu untergliedern, ist nicht die Vorgabe an die Einrichtungen, im Takt zu arbeiten. Die Diffamierung dieser Vorgabe als *„Taylorisierung der pädagogischen Arbeit“*,¹ ist nicht bloß scheinheilig, son-

¹ siehe Struck, Norbert: Leistungs-, Entgelt- und Qualitätsentwicklungsvereinbarungen nach §§ 78 a ff. SGB VIII, In: AFET-Mitglieder-Rundbrief, Hannover (2003), Nr. 1, S. 26 ff.

dem bezeichnet auch die Widerstände, die bei Wohlfahrtsverbänden gegenüber dem neuen Finanzierungssystem noch bestehen und dessen Umsetzung hemmen.

Diese Vorgabe, zwischen Regelleistung und zusätzlichen individuellen Erziehungsleistungen zu differenzieren, wird in rund 60 Prozent der abgeschlossenen Vereinbarungen berücksichtigt. In zirka 40 Prozent wird eine Gesamtleistung nach dem Angebotsprofil der Einrichtung vereinbart. Gegenüber 2001 hat sich 2003 die Anzahl der Vereinbarungen, die zwischen Regelleistung und zusätzlichen individuellen Erziehungsleistungen differenzieren, um lediglich zwei Prozent erhöht.

Dass der Anteil der Vereinbarungsabschlüsse, die diese Differenzierung vornehmen, nicht höher ist, hängt damit zusammen, dass ein differenziertes Leistungsangebot eine Nachfrage nach diesem Angebot voraussetzt. Eine Differenzierung der Leistung ist für die Einrichtungen nur wirtschaftlich und führt zu mehr Wettbewerb, wenn diese Leistung von den Jugendämtern auch differenziert nachgefragt wird. Das aber ist nicht allgemein der Fall. Die Nachfrage richtet sich überwiegend auf ein Angebot als Gesamtleistung. Die Nachfrage nach einem differenzierten Angebot setzt eine entsprechend differenzierte, aus dem individuellen Hilfebedarf des Kindes oder Jugendlichen abgeleitete Hilfeplanung voraus. Professionalität und eine effektivere und effizientere Leistungserbringung der Einrichtungen ist nicht ohne eine professionelle Steuerung der Leistungserbringung im Einzelfall durch die Jugendämter zu erreichen.

Insgesamt ist festzustellen, dass diese Vorgabe des Rahmenvertrages zu einer differenzierten Vereinbarung der Leistungsangebote nicht den Erfolg hatte, dass vergleichbare Regelleistungen vereinbart werden. Die Unterschiede zwischen den Leistungsangeboten (und den Entgelten für diese Angebote) haben im Gegenteil weiter zugenommen. So betrug der Unterschied zwischen dem niedrigsten und dem höchsten Entgelt für Heimerziehung 1999 pro Platz/Tag rund 37 Euro, 2003 dagegen rund 50 Euro. Im betreuten Jugendwohnen betrug der Unterschied 1999 pro Platz/Tag rund 23 Euro, 2003 dagegen rund 58 Euro. Die Vergleichbarkeit der Leistungsangebote als Voraussetzung für ein am Kosten-Leistungs-Verhältnis orientiertes Nachfrageverhalten der Jugendämter hat sich nicht verbessert, sondern entwickelt sich eher rückläufig. Das hat weniger mit Defiziten bei der Differenzierung der Leistungsangebote in Regelleistung und zusätzlichen individuellen Erziehungsleistungen zu tun als damit, dass ganz unterschiedliche Einrichtungsformen entstehen, deren Angebote sich nicht auf den gemeinsamen Nenner einer mit anderen Angeboten vergleichbaren Regelleistung bringen lassen. Dass der Rahmenvertrag keine Personalanhaltswerte festschreibt, sondern die Empfehlung enthält, das notwendige Betreuungspersonal anhand einer Betreuungszeitberechnung auszuhandeln, hat die Entstehung dieser Unterschiede unterstützt. Der Unterschied zwischen Heimerziehung mit einem Personalanhaltswert von 1:2 und betreutem Jugendwohnen mit einem Personalanhaltswert von 1:4 differenziert sich nach und nach und drückt sich in einer Vielzahl unterschiedlicher Leistungsangebote aus – **siehe Abbildung 2.**

Die Folgen dieser Entwicklung sind ambivalent. Die Unterschiede zwischen den Leistungsangeboten erschweren zwar auf der einen Seite einen Vergleich und eine Aus-

Personalschlüssel für Hilfen nach § 34 SGB VIII

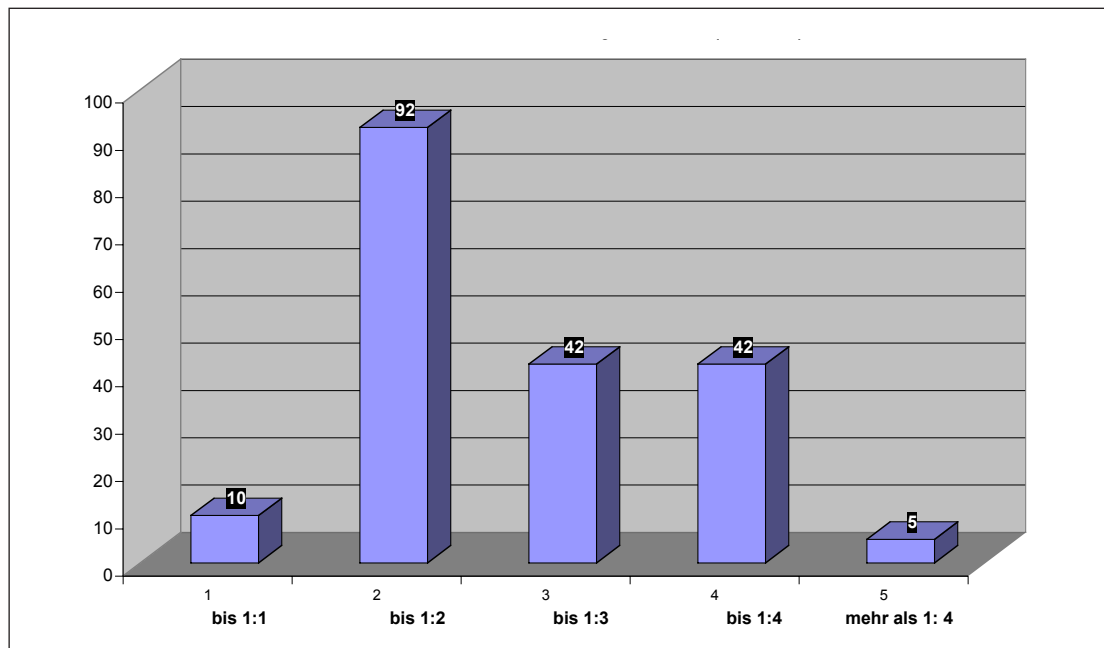


Abbildung 2

© D. Klass

wahl dieser Angebote über die Höhe der Entgelte, sie erlauben auf der anderen Seite aber einen Vergleich und eine Auswahl über die Qualität, mit der diese Leistungsangebote erbracht werden. Neben der Möglichkeit, Wettbewerb und Anreiz zu einer effektiven und effizienten Leistungserbringung über den Preisvergleich zu erzeugen, besteht auch die Möglichkeit, über eine ergebnisorientierte Steuerung und Anpassung der Leistungsangebote an den individuellen Bedarf des Kindes oder Jugendlichen zu mehr Effektivität und Effizienz zu kommen.

3. Rahmenvertrag und Qualitätsentwicklungsvereinbarung

§ 6 ThürRV-SGB VIII sieht als Maßnahmen der Einrichtungen zur Qualitätsentwicklung vor:

- a) Qualitätsgrundsätze aufzustellen, das heißt, Ziele zu bestimmen, die mit der Leistung erreicht werden sollen;
- b) ein Konzept zu entwickeln, in dem die Schritte beschrieben werden, um diese Ziele zu erreichen;
- c) die Zielerreichung, das heißt die Ergebnisse der Leistungserbringung, zu dokumentieren.

In der Praxis werden diese Maßnahmen – wenn überhaupt – nur im Ansatz realisiert. Maßnahmen zur Qualitätsentwicklung stehen nicht im Zentrum der Verhandlungen zwischen Einrichtungsträgern und Jugendämtern. Das hat unterschiedliche Gründe.

Einmal ist nach wie vor strittig, was Qualitätsentwicklung eigentlich ausmacht. Qualität wird noch immer vorrangig auf Strukturqualität beschränkt und ihre Entwicklung als Forderung nach mehr Personal, bessere Ausstattung und anderes artikuliert. Qualität wird weniger unter dem Gesichtspunkt betrachtet, Maßnahmen zu entwickeln, die geeignet sind, die Zielerreichung der Leistungsangebote zu optimieren und ihre Wirtschaftlichkeit zu erhöhen.¹ Eine systematische Entwicklung von Prozess- und Ergebnisqualität, die unter dem Eindruck der Finanznot der Kommunen in die Qualitätsdebatte Eingang gefunden hat, finden wir in der Praxis noch nicht.

Die Beschränkung auf Strukturqualität hat zur Folge, dass Qualitätsentwicklung bloß als Kostenfaktor in Erscheinung tritt, ohne dass für die Kostenträger erkennbar wird, dass diese höheren Kosten der Leistungsangebote auch zu besseren Ergebnissen führen. Das erklärt die Zurückhaltung der Jugendämter in den Verhandlungen zur Qualitätsentwicklung, nicht aber die der Einrichtungsträger. Deren Zurückhaltung hat einen anderen Grund. Qualitätsentwicklungsmaßnahmen sollen helfen – und in der Regierungsbegründung wird dieser Effekt ausdrücklich hervorgehoben, um die Kosten für diese Maßnahmen zu rechtfertigen –, durch eine bessere Leistungserbringung die Verweildauer der Kinder und Jugendlichen in den Einrichtungen zu verkürzen. Eine Verkürzung der Verweildauer entspricht den in § 34 SGB VIII beschriebenen Zielen von Heimerziehung und betreutem Jugendwohnen. Sie ist als ein Qualitätskriterium der Leistungserbringung im Interesse der Kinder und Jugendlichen, die in den Einrichtungen untergebracht sind. Eine Verkürzung der Verweildauer ist aber nicht unbedingt im Interesse der Einrichtungen, die in einer möglichst hohen Auslastung ihre Existenzgrundlage haben.²

Das pädagogische Ziel, durch Qualitätsentwicklung die begonnenen Hilfen in einer kürzeren Zeit zu beenden, und das wirtschaftliche Ziel der Einrichtungen, eine hohe Auslastung zu erreichen, sind nicht kongruent. Der Widerspruch zwischen beiden Zielen, den Jugendämter bei der Beendigung von Hilfen unmittelbar erleben, wird durch Maßnahmen zur Qualitätsentwicklung, die zu einem besseren Ergebnis durch eine Verkürzung der Verweildauer beitragen, nicht erzeugt, jedoch verstärkt.

Tatsächlich hat sich die Verweildauer der Kinder und Jugendlichen in den Heimeinrichtungen in Thüringen nicht verkürzt, sondern von 2001 zu 2002 von 26 Monaten auf 29 Monate im Durchschnitt erhöht. Die Anstiege der Entgelte für (teil-)stationäre Hilfen spiegeln sich nicht in einer Verkürzung der durchschnittlichen Verweildauer als einem Maßstab für die Qualität der Hilfen wider.

Um den Widerspruch zwischen pädagogischen Zielen und wirtschaftlichen Zielen bei der Erbringung (teil-)stationärer Hilfen aufzulösen beziehungsweise zu relativieren

¹ siehe Dellemann, Kerstin: Von der(Un-)möglichkeit, Erfolge und damit Qualität von sozialer Arbeit zu beurteilen, In: Der Thüringer Landkreis, Erfurt: Thüringer Landkreistag (2000), Nr. 3, S. 34 ff.

² siehe Struzyna, Karl-Heinz: Wirkungsorientierte Finanzierungsformen, In: Verein für Kommunalwissenschaften e. V. (Hrsg.): Erste Erfahrungen bei der Umsetzung der Regelungen nach §§ 78 a bis g SGB VIII und die wirkungsorientierte Gestaltung von Qualitäts-, Leistungs- und Entgeltvereinbarungen, Berlin (2002), S. 198 ff. (Aktuelle Beiträge zur Kinder- und Jugendhilfe, 36)

und den Wettbewerb zwischen den Einrichtungen zu unterstützen, wäre unter anderem notwendig:

- Qualitätsentwicklungsvereinbarungen über eine wirkungsorientierte Leistungserbringung abzuschließen. Die Einrichtungen haben nach § 6 ThürRV-SGB VIII die Aufgabe, durch ein Konzept der Qualitätsentwicklung plausibel zu machen, dass sie in der Lage sind, die angebotenen Leistungen effektiv und effizient zu erbringen, und sie müssen die Wirkung ihrer Leistungen zum Beispiel durch eine Verkürzung der Verweildauer oder anhand anderer Wirkungskriterien nachweisen.
- Qualität muss sich für die Einrichtungen auszahlen. Das setzt voraus, dass eine qualitativ gute Leistungserbringung durch die Belegungspraxis der Jugendämter wirtschaftlich belohnt und eine qualitativ schlechte Leistungserbringung entsprechend bestraft wird. Wir brauchen eine Belegungspraxis, die Einrichtungen bevorteilt, die effektiv und effizient arbeiten. Diese Praxis, die zu mehr Wettbewerb beitragen würde, haben wir noch nicht.
- Das Instrument, um die Nachfrage zu qualifizieren, ist eine Hilfeplanung nach § 36 SGB VIII, die die Leistungserbringung im Einzelfall wirkungsorientiert steuert. Ohne diese Steuerung durch eine qualifizierte Hilfeplanung ist mehr Effektivität und Effizienz und mehr Wettbewerb zwischen den Einrichtungen nicht zu erreichen. Eine ausreichende Personalausstattung und die Professionalität der Sozialdienste in den Jugendämtern sind aus diesem Grund die wichtigste Voraussetzung, um die Ausgabenentwicklung für die (teil-)stationären Hilfen in den Griff zu bekommen.
- Die Einhaltung der vereinbarten Leistungsinhalte muss durch die Betriebserlaubnisbehörde mehr kontrolliert werden. Inhalt, Umfang und Qualität der Leistung sind als Gegenstand der Leistungsbeschreibung auch die Voraussetzungen für die Betriebserlaubnis der Einrichtungen. Die Einhaltung dieser Voraussetzungen bedarf der Kontrolle. Das zeigen die Erfahrungen, die eine Anpassung der Praxis der Betriebserlaubnisbehörde an die Praxis der Leistungserbringung auf der Grundlage der §§ 78 a ff. SGB VIII erfordern. Die weitgehende Beschränkung auf Fachberatung wird dieser Praxis und den Anforderungen, die sich aus dieser Praxis ergeben, nicht mehr gerecht.

4. Rahmenvertrag und Entgeltvereinbarung

Nach dem Thüringer Rahmenvertrag (§ 7) werden Entgelte als Tagessätze für Regelleistungen vereinbart. Individuelle Zusatzleistungen werden über Fachleistungsstunden finanziert. Das Entgelt für eine Leistung im Einzelfall setzt sich also aus einem fixen Tagessatz und Stundensätzen für ergänzende Leistungen nach dem Hilfeplan zusammen. Die Frage ist, ob diese Vorgabe über die Bildung der Entgelte geeignet ist, Anreize für eine bessere Leistungserbringung zu schaffen und eine Kostendämpfung zu bewirken.

Karl-Heinz Struzyna vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend hat diese Frage aufgegriffen und auf die Notwendigkeit hingewiesen, das System der Finanzierung der (teil-)stationären Hilfen durch Tagessätze zu modifizieren.¹ Da unter dem neuen Finanzierungssystem an der Praxis der Pflegesätze festgehalten wurde und die Leistungsangebote der Einrichtungen vorrangig über Tagessätze finanziert werden, die sie pro Belegungstag und für die Dauer der Belegung erhalten, sind die Einrichtungen durch diese Finanzierung über Tagessätze gezwungen, ihre Angebote auszulasten. Es besteht für die Einrichtungen kein Anreiz für eine Verkürzung der Verweildauer, die im Gegenteil ihre wirtschaftliche Grundlage gefährden würde.

Als Möglichkeit der Modifizierung des Tagessatzsystems wird vorgeschlagen, degressive Entgelte zu vereinbaren und die Höhe der Entgelte für eine Leistung zum Beispiel an die Verweildauer in der Einrichtung zu knüpfen. Durch Zielerreichungszulagen können ebenso wirtschaftliche Anreize für eine wirkungsorientierte Leistungserbringung geschaffen werden. Der differenzierte Aufbau der Entgelte aus einem Regelleistungsentgelt und Entgelten für zusätzliche individuelle Erziehungsleistungen, der im Thüringer Rahmenvertrag empfohlen wird, ist eine weitere Modifizierung des Tagessatzsystems, die in den Entgeltvereinbarungen aber noch mehr zu nutzen wäre – **siehe Abbildung 3.**

Die für die Ausgabenentwicklung nicht gewollte Wirkung, die von den wirtschaftlichen Interessen der Einrichtungen an einer hohen Auslastung ihrer Angebote aus-

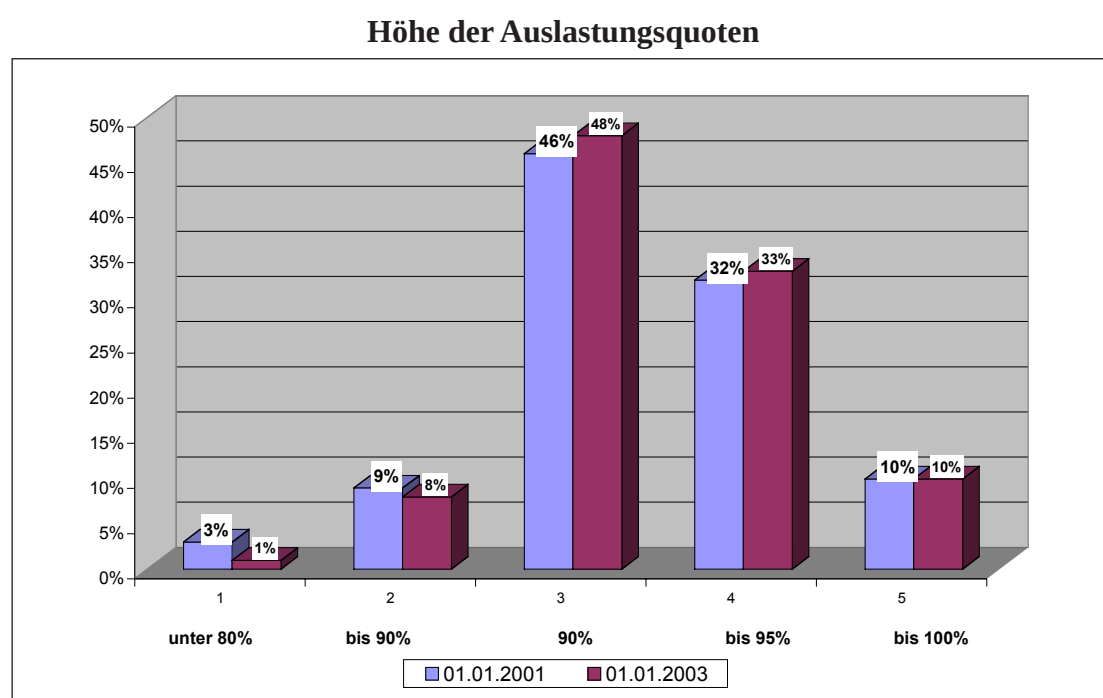


Abbildung 3

© D. Klass

¹ siehe Struzyna, Karl-Heinz: Ziele und Modelle bei der praktischen Weiterentwicklung des Instrumentariums nach §§ 78 a ff. SGB VIII, In: Verein für Kommunalwissenschaften e. V. (Hrsg.): Erste Erfahrungen bei der Umsetzung der Regelungen nach §§ 78 a bis g SGB VIII und die wirkungsorientierte Gestaltung von Qualitäts-, Leistungs- und Entgeltvereinbarungen, Berlin (2002), S.122 ff. (Aktuelle Beiträge zur Kinder- und Jugendhilfe, 36)

geht, wird durch das in Thüringen vorhandene Überangebot an Einrichtungenplätzen bei einer zugleich rückläufigen Entwicklung der Altersgruppen, die (teil-)stationäre Leistungen erhalten, noch verstärkt. Das neue Finanzierungssystem hat nicht bewirkt, dass sich die Angebotsentwicklung am tatsächlichen Platzbedarf ausrichtet. Das mit Inkrafttreten des Rahmenvertrages bestehende Überangebot an Plätzen belastet die öffentlichen Haushalte auch noch nach vier Jahren. Die Auslastungsquote von mindestens 90 Prozent, auf die sich die Vereinbarungspartner im Rahmenvertrag verständigt haben, hatte die Funktion, den Einrichtungen die Möglichkeit zu geben, vorhandene Überangebote in einem sachgerechten zeitlichen Rahmen abzubauen. Das ist nicht erfolgt. Nach wie vor hat mehr als die Hälfte der Einrichtungen – 2001 waren das 58 Prozent im Jahr 2003 noch 57 Prozent – eine Auslastungsquote von 90 Prozent und weniger. Den örtlichen Jugendhilfeträgern entstehen für die nicht gebrauchten Angebotsplätze, die über diese Auslastungsquote finanziert werden, Mehraufwendungen von jährlich rund 4,5 bis 5 Millionen Euro. Diese Ausgaben, die keinem Kind oder Jugendlichen zugute kommen, wären durch eine Anhebung der durchschnittlichen Auslastungsquote auf 95 Prozent einzusparen. Die Anhebung entspräche dem Gebot der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit und wäre lediglich eine Angleichung an die üblichen Auslastungsquoten in anderen Bundesländern.

Die Anhebung der Auslastungsquote auf mindestens 95 Prozent wird in der Landeskommision mit den Verbänden der Einrichtungsträger gegenwärtig verhandelt. Unabhängig von dem Ausgang der Verhandlungen sollte mit den Einrichtungsträgern vor Ort die Anhebung der Auslastungsquote zeitlich abgestimmt und das Nachfrageverhalten auf die Auswahl von Einrichtungen orientiert werden, die zu einer wirtschaftlichen und sparsamen Leistungserbringung gemäß § 78 b Absatz 2 SGB VIII bereit und in der Lage sind.

Nach einer aktuellen Studie zu den Folgen der Bevölkerungsentwicklung für die Jugendhilfe in Thüringen,¹ die das Landesjugendamt in Auftrag gegeben hat, ist in der Heimerziehung bis 2012 mit einem Bedarfsrückgang um 42 Prozent zu rechnen. Da die Einrichtungen keine Marktanalysen durchführen, um ihre Angebote zu planen, wird sich ihr wirtschaftliches Risiko, das vor allem darin besteht, unterhalb der vereinbarten Auslastungsquote belegt zu werden, durch diesen Rückgang erhöhen. Das kann sich einmal ungünstig auf die Verweildauer auswirken. Zum anderen werden die Einrichtungen versuchen, dieses Risiko über die Entgelthöhe zu reduzieren. Der prospektive Ansatz der Entgeltvereinbarungen, der als Anreiz fungieren soll, die Selbstkosten zu reduzieren, wirkt vor dem Hintergrund des Belegungsrisikos als Anreiz, ein hohes Entgelt zu vereinbaren. Die Wirkung der Prospektivität kehrt sich um.

Es muss erreicht werden, das Platzangebot durch die tatsächliche Nachfrage beziehungsweise den Bedarf zu regulieren. Die das neue Finanzierungssystem bestimmen-

¹ siehe Auswirkungen der Bevölkerungsentwicklung auf die Arbeitsfelder der Kinder- und Jugendhilfe bis zum Jahre 2012 in Thüringen, Eine Arbeitshilfe für Jugendämter, erstellt im Auftrag des Landesamtes für Soziales und Familie, Abteilung 5 – Landesjugendamt Thüringen – von der Arbeitsstelle Kinder- und Jugendhilfestatistik der Universität Dortmund, Autoren: Fendrich, Sandra; Schilling Matthias

de Angebotssteuerung ist offensichtlich wenig geeignet, das Angebot an Einrichtungen an der Nachfrageentwicklung auszurichten. Sie ist vor allem wenig geeignet, das Belegungsrisiko zu kalkulieren. Um die Planungssicherheit der Einrichtungen zu verbessern, wäre die Angebotssteuerung durch Instrumente der Nachfragesteuerung, durch Jugendhilfeplanung und ein leistungsfähiges Berichtswesen zu ergänzen. In einigen Jugendämtern werden gegenwärtig anhand der Bevölkerungsprognose die Bedarfsprognosen für die (teil-)stationären Hilfen ermittelt und die Einrichtungsträger aufgefordert, sich mit diesen Prognosen zu befassen und ihre Angebote an den voraussichtlichen Bedarf anzupassen – **siehe Abbildung 4**. Die durch den Rückgang der Altersgruppen für diese Hilfen nicht mehr gebrauchten Einrichtungenplätze könnten bedarfsgerecht abgebaut werden und die Einrichtungen könnten ihr Belegungsrisiko besser kalkulieren. Der Anreiz, dieses Risiko durch die Vereinbarung einer geringeren Auslastungsquote und durch ein höheres Entgelt oder eine längere Verweildauer in der Einrichtung zu kompensieren, würde gedämpft werden.

Es wäre zweckmäßig, wenn die Bedarfsentwicklung und die durch die Bevölkerungsprognose angezeigte Notwendigkeit, vorhandene Einrichtungskapazitäten zu reduzieren, in der Fachberatung durch das Landesjugendamt berücksichtigt würden. Zweckmäßig wäre auch, den Abschluss von Vereinbarungen nach § 78 b SGB VIII an die Voraussetzung zu knüpfen, dass ein Bedarf für die zu vereinbarenden Angebote besteht. Das ist durch die §§ 78 a bis g SGB VIII aber ausgeschlossen und würde eine Gesetzesänderung erforderlich machen. Dennoch wäre eine ergänzende Bedarfssteuerung zweckmäßig. Angebote erzeugen Bedarf. Diese in der Wirtschaft erwünschte Wirkung ist in der Jugendhilfe – zumindest bei den öffentlichen Jugendhelfeträgern – unerwünscht.

**Vorausberechnung der Entwicklung der Hilfen
nach § 34 SGB VII bis 2012 in Thüringen**

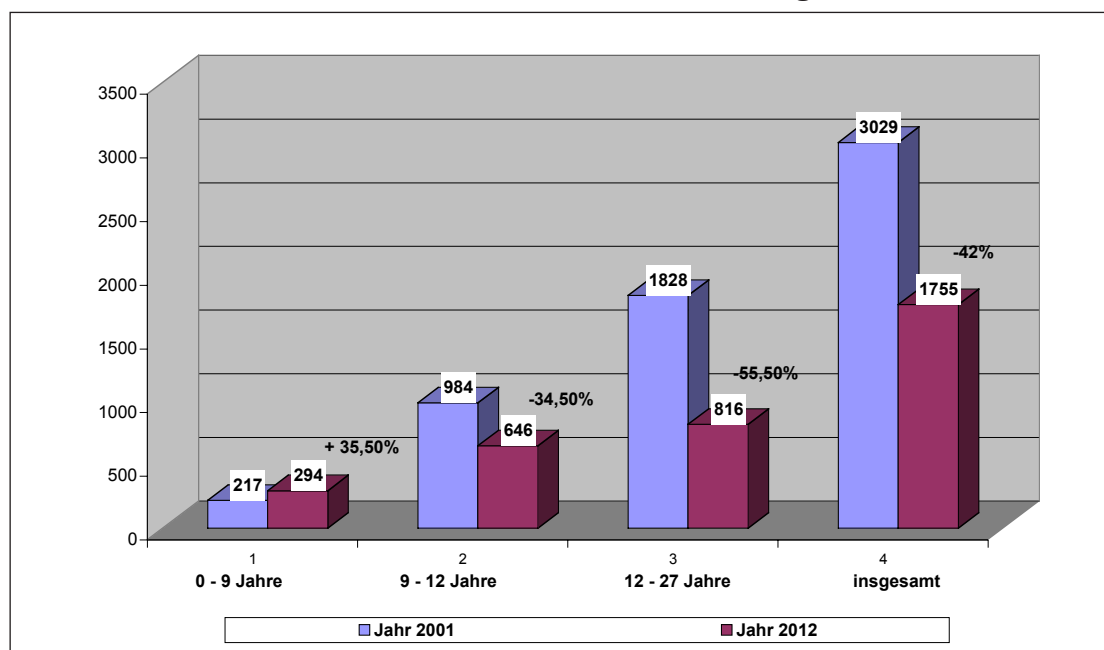


Abbildung 4

© D. Klass

Arbeitsgruppe 3: Anregungen zur fachlichen Weiterentwicklung der §§ 78 a ff. SGB VIII

ALFONS WISSMANN

*Leiter des Fachbereiches Kinder,
Jugendliche und Familien der Stadt Gelsenkirchen*

Vorbemerkungen

Ich bin gebeten worden, in der Arbeitsgruppe 3 den Auftrag zu übernehmen, einige Diskussionsimpulse für die Frage nach einer möglichen oder vielleicht sogar notwendigen Weiterentwicklung der Regelungen des neuen Entgeltrechtes zu setzen. Anliegen dieser Fachtagung ist es ja, mögliche Perspektiven und Wege zu suchen, wie einerseits die gesetzlichen Vorgaben in eine realisierbare Praxis vor dem Hintergrund schwierigster Finanzsituationen in den Kommunen übergeführt werden können und andererseits die Qualität in den Hilfen zur Erziehung befördert werden kann.

Als grundsätzliche Vorbemerkung möchte ich dabei voranstellen, dass jede Beschäftigung mit Weiterentwicklung meines Erachtens zunächst einmal damit beginnen muss, offene Fragen und bisherige Praxisprobleme bei der Umsetzung in den Blick zu nehmen. Ich möchte insofern einige Fragestellungen auf unterschiedlichen Ebenen ansprechen und greife dabei auf einige interessante Diskussionsbeiträge des jetzt fast genau ein Jahr zurückliegenden Experten-Workshops des Vereins für Kommunalwissenschaften e. V. zur Umsetzung der §§ 78 a ff. SGB VIII zurück.¹

Das neue Entgeltrecht wird häufig so umschrieben, dass den fiskalischen Zielen ein fachlich innovativer Aspekt, nämlich die Weiterentwicklung von Leistungsqualität, gegenübergestellt ist. Will man die Qualitätsentwicklung aber ausschließlich als Gegenpol zu und völlig losgelöst von den fiskalischen Motiven sehen, wären demnach offensichtlich zwei völlig unterschiedliche Ebenen bei der Diskussion über eine Weiterentwicklung in den Blick zu nehmen. Meines Erachtens sind die beiden Bereiche aber zwei Seiten der gleichen Medaille, das heißt, eine isolierte Betrachtung von Kosten ist wenig hilfreich; andererseits kann die fachliche Debatte über Qualitätsstandards und Qualitätsentwicklung nach meiner Auffassung aber ebenfalls nicht losgelöst von Kostenzusammenhängen gesehen werden. Insofern denke ich, dass sämtliche Überlegungen in Richtung einer Weiterentwicklung der §§ 78 a ff. gleichzeitig immer fachliche, rechtliche und fiskalische Komponenten und Perspektiven beinhalten werden.

¹ siehe Verein für Kommunalwissenschaften e. V. (Hrsg.): Erste Erfahrungen bei der Umsetzung der Regelungen nach §§ 78 a bis g SGB VIII und die wirkungsorientierte Gestaltung von Qualitätsentwicklungs-, Leistungs- und Entgeltvereinbarungen. Dokumentation des Workshops am 17. und 18. Juni 2002 in Berlin, Berlin (2003), (Aktuelle Beiträge zu Kinder- und Jugendhilfe, 36)

Vor diesem Hintergrund möchte ich mehrere Gedanken skizzieren, die möglicherweise in der anschließenden Diskussion Anregungen entwickeln helfen und die eventuelle Lösungswege für Umsetzungsprobleme und Praxisschwierigkeiten aufzeigen. Um genügend Raum für einen Austausch in der Arbeitsgruppe zu haben, will ich fünf verschiedene Aspekte, die überwiegend die Ebene von offensichtlich zu klärenden Regelungsmechanismen betreffen und teilweise miteinander korrespondieren, möglichst kurz formulieren. Ein sechster Aspekt, die fachliche Frage, wie Qualitätsfeststellungen gegenwärtig überhaupt gemacht werden können, soll anschließend einen etwas breiteren Raum einnehmen.

Erster Diskussionspunkt

Vor möglichen Überlegungen einer fachlichen Weiterentwicklung der §§ 78 a ff. SGB VIII müssen wir uns zunächst die Frage gefallen lassen, ob das vorhandene Instrumentarium mit seinen Chancen und Möglichkeiten auf dem Weg zu einer guten Fachpraxis, die zudem den Maximen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit verpflichtet ist, überhaupt konsequent umgesetzt wird. In zahlreichen Veröffentlichungen und während mancher Fachtagungen wird immer noch häufig beklagt, dass die Verantwortung des öffentlichen Jugendhilfeträgers von diesem nicht erkannt wird und den §§ 78 a ff. nicht der gebührende Stellenwert zukommt. Es wird kritisiert, dass Leistungsvereinbarungen in den Jugendämtern zu wenig beachtet und die Gliederung in drei gleichberechtigte, zusammengehörende Vereinbarungen von der Praxis häufig nicht akzeptiert wird.

Also noch einmal ein selbstkritischer Appell: In den Jugendämtern muss ein Bewusstsein über die **besondere Verantwortung** entwickelt werden, die aus der überregionalen Wirkung der vor Ort zu schließenden Vereinbarungen für den freien Träger und insbesondere für alle anderen öffentlichen Träger erwächst. Aufgrund der **Bindungswirkung** der örtlichen einrichtungsspezifischen Vereinbarungen für alle anderen Jugendämter ist unbedingt der Blick über den eigenen Tellerrand hinaus erforderlich. Die Jugendämter stehen in einer Rolle als verantwortliche Sachwalter aller Kommunen im Interesse der Ziele des neuen Entgeltrechtes. Insofern müssen sich Einstellungen und Haltungen mangelnden Engagements – mancherorts begründet mit fehlender Kooperation und/oder Nichtbelegung der Einrichtung – hin zu einer Einstellung der intensiven Auseinandersetzung mit der Thematik entwickeln. Dies muss alle Komponenten, Leistung, Qualität und Entgelte betreffen.

Zweiter Diskussionspunkt

Die Ziele des neuen Entgeltrechtes – Kostendämpfung und Erhöhung der Effizienz der eingesetzten Mittel auf der einen und Qualitätsentwicklung auf der anderen Seite – stehen sich keinesfalls unversöhnlich und widersprüchlich gegenüber, sondern stehen meines Erachtens in wechselseitiger Beziehung zueinander beziehungsweise müssen beide Anteile konstruktiv miteinander verbunden werden. In die Qualitätsdebatte ge-

hört auch die Frage, ob und wie viel an Zuwachs von Leistungsqualitäten struktureller Art wir uns unter den gegenwärtigen Bedingungen noch erlauben dürfen. Der vorhandene Kostendruck wirkt sich insofern nach meiner Überzeugung nicht negativ auf die Vereinbarungen aus, wie oftmals behauptet wird, sondern fördert die gemeinsame Suche nach guten Lösungen, da es sozusagen einen Zwang zur Kommunikation, zum Dialog gibt – und das ist gut so.

Sofern Qualitätsentwicklung nicht ausschließlich einem Verständnis der permanenten Ausweitung von Strukturqualitäten (insbesondere Personalzuwachs mit dann auch ausufernden Kosten) folgt, sondern als Aufgabe und Anspruch gesehen wird, eine Optimierung von Hilfeplanung in Inhalt, Verfahren und Dokumentation, eine Optimierung der pädagogischen Alltagspraxis (Prozessqualitäten), eine Differenzierung einer bedarfsorientierten Leistungserbringung und letztlich die Entwicklung bedarfsgerechter Angebotsstrukturen anzustreben, dann ist auch über das Instrument von Qualitätsentwicklung eine Einflussnahme auf Kostenentwicklung möglich. Ein solches Verständnis wird dann erfolgreich sein, wenn Jugendamt und freier Träger bereit sind, gemeinsam Verantwortung zu übernehmen.

Dritter Diskussionspunkt

Das neue Entgeltrecht hat in der Umsetzungspraxis Dilemmata und Problemstellungen auf unterschiedlichen Ebenen offenbart:

- Unter anderem wird immer wieder das Verhältnis von Betriebserlaubnis und Leistungsvereinbarung diskutiert und eine Klärung desselben gefordert. Soll die Leistungsvereinbarung der Betriebserlaubnis folgen oder muss vielmehr die Erteilung der Betriebserlaubnis an den Abschluss einer Vereinbarung gekoppelt werden? Stellen die in der Betriebserlaubnis verankerten Standards und Schlüssel immer das unterste Limit dar oder kann in angebotsspezifischen Vereinbarungen davon abgewichen werden?
- Weiterhin wird im Rahmen der Zweigliedrigkeit des öffentlichen Trägers die Frage kontrovers diskutiert, wer für den Vereinbarungsabschluss zuständig ist, Jugendhilfeausschuss oder laufende Verwaltung? In einem Gutachten des Deutschen Vereins von 1998 wird die Auffassung vertreten, dass Vereinbarungen wegen ihrer finanziellen Bedeutung dem Beschlussrecht des Jugendhilfeausschusses unterliegen. Allerdings können sich daraus, wie ich meine, erhebliche Probleme für die Praxis ergeben, weil Vertreter der freien Träger im Rahmen ihrer Mitgliedschaft im Jugendhilfeausschuss an diesen Vereinbarungsabschlüssen direkt oder indirekt mitwirken. Diese Vertreter könnten gleichfalls betroffene Vereinbarungspartner sein, was mögliche Interessenkollisionen bedeuten würde und darüber hinaus Vereinbarungsabschlüsse anderer Anbieter und damit von Konkurrenten auf dem Markt beeinflussen.
- Immer wieder aktuell ist auch der Disput zwischen öffentlichen und freien Trägern hinsichtlich der Frage einer Zulässigkeit von Prüfrechten der Jugendämter über

Leistungs- und Qualitätsstandards. Ich denke, freie Träger müssen akzeptieren, dass eine Prüfung der Fachlichkeit und Plausibilität des Angebotes durch das Jugendamt als Gewährleistungsträger richtig und wichtig ist. Allerdings sollte über den Einsatz und Umgang eines solchen Instrumentes nachgedacht werden, da mit der Überprüfung des einen durch den anderen immer das Risiko des Missbehagens oder Misstrauens besteht. In Nordrhein-Westfalen sind wir diesem Dilemma bei der Neugestaltung des Rahmenvertrages dadurch begegnet, dass wir die Möglichkeit von anlassbezogenen Prüfungen durch einen sachverständigen Dritten vereinbart haben.

- Von Beginn der neuen Regelungen an waren außerdem die Zuständigkeitsregelungen nach § 78 e, insbesondere hinsichtlich der Beteiligung des Hauptbelegers, in der Kontroverse, was zum Teil Auswirkungen auf Motivation und Engagement hatte, sich den Vereinbarungsaufgaben mit der gebotenen Intensität und Sorgfalt zu stellen. Hier ist zu überlegen, ob die Rechte des Hauptbelegers mit einem bloßen Anhörungsrecht zukünftig ausreichend berücksichtigt werden.

Für alle unter diesem Punkt beschriebenen Aspekte ist zu fragen, ob hier – unter Umständen sogar gesetzlicher – Handlungsbedarf gesehen wird.

Vierter Diskussionspunkt

Ein wesentliches Moment des neuen Entgeltrechtes ist die Möglichkeit des Abschlusses von Rahmenverträgen auf Länderebene. Mittlerweile liegen nach meinem Wissen in fast allen 16 Bundesländern Rahmenverträge vor beziehungsweise wurden Rahmenverträge nach Erprobungsphasen in einzelnen Ländern bereits fortgeschrieben. Die Vereinbarungen auf örtlicher Ebene sollen ja eingebettet sein in Vereinbarungen auf Landesebene, mit dem Sinn, zwischen den verschiedenen Angeboten und den darauf beruhenden Entgelten zwar keine Einheitlichkeit, aber doch eine gewisse Vergleichbarkeit und Harmonisierung herzustellen. Im Zusammenhang der Rahmenverträge und insbesondere im Vergleich wurden immer wieder unterschiedliche Fragen diskutiert:

- Sollte oder müsste nicht eine Vergleichbarkeit der Rahmenverträge auf Bundesebene hergestellt werden und damit gewährleistet sein?
- Sollen Grundleistungen und strukturelle Standards einrichtungsindividuell sein oder grundsätzlich regional oder sogar bundesweit zwingend einheitlich geregelt werden? Was spräche dafür oder dagegen? (Standards über strukturelle Voraussetzungen für eine gute Fachpraxis – zum Beispiel Personalschlüssel – differieren in einzelnen Ländern noch ganz erheblich).
- Sollen durch Rahmenvertragsvorgaben Leistungen und Entgelte weiter spezifiziert oder stärker pauschaliert werden? Inwieweit sollen einmal festgelegte Kalkulationswerte laufend indexiert und somit pauschal fortgeschrieben werden? Stehen pauschale Fortschreibungen nicht den eigentlichen Zielen des neuen Entgeltrechtes entgegen?

- Sollte das Instrument eines Info-Kataloges, wie es in einigen Rahmenverträgen vereinbart ist, nicht bundesweit gefördert werden, um so die Vielfalt der Leistungsangebote, entsprechender Kosten und der Bemühungen um Qualitätsentwicklung besser überblicken und bewerten zu können?

Fünfter Diskussionspunkt

Eine interessante Fragestellung im Zusammenhang des neuen Entgeltrechtes ist die Frage nach einer eventuellen Ausweitung des Anwendungsbereiches des § 78 a auf ambulante Hilfen. Bislang ist noch nicht erkennbar, dass die Länder von dem Vorbehalt Gebrauch machen, die Regelungen der Entgeltfinanzierung auch auf die ambulanten Hilfen zur Erziehung auszudehnen. In einzelnen Fällen kommt es sicherlich vor, dass auch ohne ausdrückliche gesetzliche Regelung Vereinbarungen abgeschlossen werden. Dies scheint nach meinem Kenntnisstand jedoch die Ausnahme zu sein. Zu erörtern wäre, was für, was gegen eine solche Weiterentwicklung sprechen würde.

Nach meiner Auffassung wäre aufgrund des Volumens der ambulanten Hilfen eine Einbeziehung von Sozialer Gruppenarbeit, Erziehungsbeistandschaft, insbesondere der Sozialpädagogischen Familienhilfe und des Bereiches der ambulanten Hilfen nach § 35 a SGB VIII in den Vereinbarungskontext äußerst hilfreich. Einerseits müsste es gerade auch im Interesse der ambulanten Anbieter sein, bei gegenwärtigen Rahmenbedingungen ihre Leistungen und Qualitäten transparent zu beschreiben, andererseits wäre es sinnvoll, unter dem Gedanken des Wettbewerbes auch eine gewisse Qualitätskontrolle im Hinblick auf einen wachsenden Markt dieser Leistungserbringer ausüben zu können. Sollte oder müsste man also den Anwendungsbereich nicht auch von Gesetzes wegen dementsprechend ergänzen?

Sechster Diskussionspunkt

Der eigentliche Schwerpunkt des Anspruches nach fachlicher Weiterentwicklung betrifft sicherlich die Qualitätsentwicklung. Unbestritten scheint zu sein, dass das Thema „Qualität“ in der fachpolitischen Diskussion der vergangenen Jahre als das Zukunftsthema in der Erziehungshilfe dargestellt wird. Nach meinen Erfahrungen – und diese decken sich mit zahlreichen Beiträgen auf verschiedenen Fachtagungen – herrschen jedoch nach wie vor große Unsicherheiten und Zurückhaltung im Umgang mit der Qualitätsdebatte, nicht nur allein vor dem Hintergrund der sich dramatisch verschärfenden fiskalischen Rahmenbedingungen.

Qualitätsentwicklungsvereinbarungen fristen im Vergleich zu den anderen Komponenten meines Erachtens immer noch ein Schattendasein. Oder es gehen die Meinungen darüber, was an Qualität wie entwickelt werden soll, noch sehr weit auseinander. Die Profession der Sozialarbeit erfordert aber grundsätzlich eine Qualitätsdebatte, da Qualität ein wesentliches Element moderner Professionalität ist und auch sein muss. Und es sollte nicht nur als eine lästige Pflicht im Rahmen der §§ 78 a ff. begriffen werden,

sondern als Chance, gute oder sogar beste Fachpraxis zu entwickeln. Wie soll aber Qualitätsentwicklung wirkungsvoll betrieben und Qualität in den Hilfen zur Erziehung befördert werden?

Ich räume ein, dass ich kein ausgewiesener Experte für Qualitätsentwicklung, sondern in erster Linie Lernender bin. Anhand von verschiedenen Leistungsbeschreibungen weiß ich, dass manche freien Träger sozusagen im Widerspruch zu einer oftmals kritisierten betriebswirtschaftlichen Rationalität des neuen Entgeltrechtes aus der Wirtschaft entnommene Qualitätsmanagementmodelle wie DIN ISO, TQM oder ähnliches als Gütesiegel eingeführt und Zertifizierungsprozesse durchlaufen haben. Über die Wirkungen solcher Modelle und Methoden bin ich mir nicht im Klaren; sie dürfen meines Erachtens jedoch durchaus berechtigte Skepsis auslösen, da diese Modelle einen immensen Aufwand und enorme Kosten verursachen und überwiegend Verfahrensstandards – benutzt als Orientierungsrahmen leisten sie vielleicht sogar gute Dienste – beschreiben.

Qualitätsentwicklung sollte meiner Auffassung nach aber durchaus bescheidener anfangen und weniger das Ziel verfolgen, Verfahrensregelungen für die Leistungserbringung zu etablieren, sondern an der Basis des sozialarbeiterischen Tuns ansetzen. Qualitätsentwicklung müsste zunächst damit beginnen, die konkrete Praxis zu untersuchen, das heißt, die pädagogischen Prozesse in den Blick zu nehmen, sie auf den Prüfstand zu stellen, sie zu konkretisieren, sie gegebenenfalls experimentell neu zu erfinden, um sie anschließend im Sinne einer Fortschreibung der Arbeitskonzepte kontinuierlich fachlich auszuwerten und weiterzuentwickeln. Die zentrale Frage muss dabei sein, wann ein Hilfeprozess eigentlich gut ist, wann nach Lage der Dinge gut gearbeitet wird. Ich will damit andeuten, dass die so genannten Programm- oder Prozessqualitäten deutlich mehr als bisher in den Fokus gerückt werden müssen und dies auch wesentlich gewinnbringender ist als ausschließlich permanente Debatten über Strukturen. Nur so können Einrichtungen und Jugendämter zu lernenden Organisationen werden. Darüber hinaus sollte gleichermaßen vielmehr als bisher ein Interesse und Bereitschaft bestehen, auf die Ergebnisse, die Wirkungen der Hilfen zu schauen, beispielsweise durch Kundenbefragungen.

Weitere maßgebliche und wesentliche Merkmale, die Qualität im Hilfeprozess ausmachen, sind die Qualifikationen der Beschäftigten sowie deren Haltungen und Einstellungen, was häufig vergessen wird. Eine so genannte Personalqualität beginnt also bereits bei der Ausbildung und einer berufsbezogenen Weiterbildung. Fachkräfte in der heutigen Erziehungshilfe bedürfen zunehmend mehr an Fähigkeiten der Selbstreflexivität, also der Bereitschaft und das Vermögen, über ihr Handeln mit sich und besser noch mit anderen zu reflektieren, um nicht in Routinen zu verfallen oder verhaftet zu bleiben.

Qualität kann keinen absoluten und objektiven Wert darstellen, sondern ist eine Konstruktion und in der Regel auch nicht wertlos erfassbar. Will man einem Verständnis folgen, dass Jugendhilfepraxis ein überaus komplexes, konfliktreiches, ein multikausal bestimmtes und mehrperspektivisches Geschehen ist, so hängt die Qualität der Leis-

tungen im Wesentlichen davon ab, die Erwartungen der zu betreuenden Kinder und Jugendlichen, der Eltern, der Jugendämter und der Anbieter transparent zu machen und zusammenzuführen.

Qualitätsentwicklung mit dem Ziel der Praxisveränderung und Praxisverbesserung kann dabei nur gemeinsam im Zusammenwirken zwischen Jugendamt und Leistungserbringern unter so weit wie möglicher Einbeziehung der Adressaten der Hilfen auf den Weg gebracht werden. Der geeignete methodische Ansatz dafür ist der regelmäßige Dialog, bei dem das jeweilige Verständnis bestimmter Qualitätsvorstellungen geklärt, fachtheoretische und konzeptionelle Standpunkte und Erwartungen ausgetauscht und in möglichst breite Übereinstimmung gebracht werden können. In dem Zusammenhang will ich auf die Vorstellung des theoretischen Konzeptes der dialogischen Qualitätsentwicklung durch Prof. Dr. Reinhart Wolff während des Workshops des Vereins für Kommunalwissenschaften e. V. im Jahr 2002 hinweisen.¹

Ein Fragenkatalog als Diskussionsgrundlage

Im Interesse einer besseren Übersichtlichkeit der angeschnittenen Probleme und Zusammenhänge möchte ich zum Schluss meines Referates einen Fragenkatalog präsentieren, der der weiteren Fachdiskussion dienen soll.

These: Wir befinden uns mit dem neuen Entgeltrecht und seinen Zusammenhängen bundesweit immer noch in einer Umbruchphase. Jede Beschäftigung mit einer möglichen Weiterentwicklung der §§ 78 a ff. SGB VIII sollte deshalb damit beginnen, offene Fragen und Praxisprobleme in den Blick zu nehmen und diese kritisch zu untersuchen. Ergibt sich daraus Handlungsbedarf, gegebenenfalls gesetzlicher Art? Welche Anregungen sollten auf den Weg gebracht werden? Hierzu im Folgenden der Fragenkatalog mit unterschiedlichen Aspekten als Diskussionsgrundlage.

I. Problemstellungen und Dilemmata bei der Umsetzungspraxis

- Muss das Verhältnis von Leistungsvereinbarung und Betriebserlaubnis einer Klärung zugeführt werden?
- Soll oder muss die Leistungsvereinbarung der Betriebserlaubnis folgen oder muss vielmehr die Erteilung einer Betriebserlaubnis an den Abschluss der Vereinbarungen gekoppelt werden?

¹ siehe Wolff, Reinhart: Qualitätsentwicklung – auf dem Weg zur lernenden Organisation? §§ 78 a ff. und die fachliche Weiterentwicklung, In: Verein für Kommunalwissenschaften e. V. (Hrsg.): Erste Erfahrungen bei der Umsetzung der Regelungen nach §§ 78 a bis g SGB VIII und die wirkungsorientierte Gestaltung von Qualitätsentwicklungs-, Leistungs- und Entgeltvereinbarungen. Dokumentation des Workshops am 17. und 18. Juni 2002 in Berlin, Berlin (2003), S. 71-81, (Aktuelle Beiträge zu Kinder- und Jugendhilfe, 36)

- Stellen in der Betriebserlaubnis verankerte Standards immer das unterste Limit dar oder können vor Ort anderweitige Erwartungen der Vereinbarungspartner ermöglicht werden? Wenn ja, wie wäre das rechtlich zu bewerten?
- Benötigen wir bei vernünftiger Ausgestaltung der §§ 78 a ff. die Betriebserlaubnis überhaupt noch?
- Muss der Einrichtungsbegriff neu definiert werden? Bedürfen die vorhandenen Zuständigkeitsregelungen einer Neufassung?
- Große überregionale und dezentrale Einrichtungsträger versus kleine Jugendämter: Wie kann hier eine vernünftige Zuständigkeitsebene aussehen? Jugendämter stehen aufgrund der überregionalen Bindungswirkung der Vereinbarungen in besonderer Verantwortung, nehmen möglicherweise die Angebote aber überhaupt nicht in Anspruch. Oder Einrichtungen entwickeln Angebote, die nicht im Interesse des örtlichen Trägers liegen, da kein Bedarf gesehen wird.
- Wie sieht eigentlich die örtliche Ebene für die großen Stadtstaaten wie Berlin aus?
- Sind die Rechte der „Hauptbeleger“ mit einem bloßen Anhörungsrecht ausreichend berücksichtigt?

II. Die Funktion und Rolle der Rahmenverträge auf Länderebene

- Die Vereinbarungen auf örtlicher Ebene sollen in Vereinbarungen auf Landesebene eingebettet sein, mit dem Sinn, eine gewisse Harmonisierung von Leistungen und Entgelten herzustellen. Rahmenverträge mit normsetzender oder mit orientierender Funktion?
- Sollen Grundleistungen und strukturelle Standards einrichtungsindividuell sein oder grundsätzlich landes- oder sogar bundesweit einheitlich geregelt werden? Länderübergreifende Zuständigkeitswechsel führen oftmals zu Irritationen, da strukturelle Voraussetzungen – zum Beispiel Personalschlüssel – in einzelnen Ländern doch ganz erheblich differieren.
- Sollte deshalb eine Vergleichbarkeit der Rahmenverträge auf Bundesebene hergestellt und gewährleistet werden? Was spräche für einen bundesweiten „Musterrahmenvertrag“, was dagegen?
- Sollen durch Rahmenvertragsvorgaben Leistungen und Entgelte noch weiter spezifiziert, oder doch stärker pauschaliert und nivelliert werden?
- Muss es überhaupt Rahmenverträge geben?

III. Einige grundsätzliche Fragestellungen rechtlicher Art

- Das Problem der Zweigliedrigkeit des öffentlichen Trägers: Sollen die Vereinbarungen dem Beschlussrecht des Jugendhilfeausschusses unterliegen oder sind sie laufendes Geschäft der Verwaltung?

- Laut Gutachten des Deutschen Vereins sind alle Komponenten nach §§ 78 a ff. wegen ihrer finanziellen Bedeutung unter einen Beschlussvorbehalt des Jugendhilfeausschusses zu stellen.
- Praxisproblem: Vertreter der freien Träger im Rahmen ihrer Mitgliedschaft im Jugendhilfeausschuss wirken möglicherweise als betroffene Vereinbarungspartner an Vereinbarungsabschlüssen mit – Interessenkollisionen – und beeinflussen darüber hinaus möglicherweise Vereinbarungen von „Konkurrenten“ auf dem Markt.
- Vereinbarungen sind gerade unter dem Aspekt von Vereinbarungszeiträumen und Qualitätsdialogen dynamische und immer wiederkehrende Vorgänge, was eher für ein laufendes Geschäft der Jugendamtsverwaltung spricht.
- Wie steht es um die Ausweitung des Anwendungsbereiches der §§ 78 a ff. auf die ambulanten Hilfen zur Erziehung und andere Leistungen?
- Bisher ist nicht erkennbar, dass die Länder von dem Vorbehalt Gebrauch machen, die Regelungen des Neuen Entgeltrechtes auch auf andere Leistungen auszudehnen.
- Aufgrund des Volumens der ambulanten Hilfen und vor dem Hintergrund des Gedankens der Gleichbehandlung dieser Leistungsanbieter wäre eine Einbeziehung von sozialer Gruppenarbeit, Erziehungsbeistandschaft, insbesondere der Sozialpädagogischen Familienhilfe und der ambulanten Hilfen nach § 35 a in den Vereinbarungskontext nur konsequent.
- Im Hinblick auf einen wachsenden Markt dieser Leistungserbringer sollten ebenfalls Leistungen und Qualitäten transparent beschrieben und vereinbart werden. Unter dem Gedanken des Wettbewerbes kann eine gewisse „Qualitätskontrolle“ für diese Leistungen nur hilfreich sein. Was spräche gegen eine Einbeziehung?

IV. Die Qualitätsentwicklung als zentrales Moment der fachlichen Weiterentwicklung, aber wie?

- Qualitätsentwicklungsvereinbarungen fristen im Vergleich zu den anderen Komponenten der §§ 78 a ff. immer noch ein Schattendasein, beziehungsweise gehen die Meinungen darüber, was an Qualität und wie es entwickelt werden soll, noch weit auseinander. Um Qualität als notwendiges Thema lebendig zu halten, muss diese Debatte auch in den Jugendämtern offensiv als Herausforderung begriffen werden.
- Gibt es eine Verbindung zwischen §§ 78 a ff. und Hilfeplanung nach § 36 SGB VIII? Kommt das, was überwiegend auf übergeordneter Ebene verhandelt und vereinbart wird, überhaupt an der Basis an? Kennen die für die Hilfeplanung zuständigen Mitarbeiter die Vereinbarungen über Leistungen und Leistungsqualitäten und werden sie in Qualitätsdialoge eingebunden? Vereinbarungsinhalte müssen über das Instrument der Hilfeplanung im Sinne von Zielkontrolle gespiegelt werden. Besteht hier nicht erheblicher Vermittlungsbedarf?

- Ein Blick auf die Ergebnisse, oder anders: Werden die Mitarbeiter an eine Bewertung von Erfolg und Misserfolg im Sinne eines Wirksamkeitsdialoges herangeführt? Die Entwicklung von Grundsätzen und Maßstäben für eine Bewertung von Qualität – unter anderem gefordert in § 78 b – ist methodisch ein völlig ungeübtes Geschäft und stößt auf Widerstand. Qualifizierung der Hilfeplanung?
- Helfen Qualitätsmanagementmodelle (DIN ISO, u.a.) aus anderen Bereichen und Zertifizierungsprozesse als Gütesiegel tatsächlich weiter?
- Qualitätsentwicklung muss Praxisuntersuchung und Praxisveränderung beinhalten, die zentrale Frage muss dabei lauten, wie Hilfeprozesse optimiert und erfolgreich gestaltet werden können. Bislant orientiert sich die Qualitätsdiskussion überwiegend an den Strukturqualitäten. Hier sollten die Programm- und Prozessqualitäten zunehmend mehr in den Fokus gerückt werden.
- Qualitätsentwicklung kann nur gemeinsam im Zusammenwirken zwischen Jugendamt und Leistungserbringern und weitestgehender Beteiligung der Hilfeempfänger auf den Weg gebracht werden. Der geeignete methodische Ansatz dafür ist der kontinuierliche Dialog.

Arbeitsgruppe 4: Anregungen für einen wirkungsorientierten Musterrahmenvertrag

PROF. HEINZ-DIETER GOTTLIEB

Professor für Sozialrecht und Sozialverwaltungsrecht

an der Fakultät für Soziale Arbeit und Gesundheit der Fachhochschule Hildesheim

Vorbemerkungen

Einen einzigen Musterrahmenvertrag sollte es nicht geben, weil dies der erforderlichen Vielfalt und Fortentwicklung der Kinder- und Jugendhilfe auch auf Landesebene entgegenwirken würde. Allerdings besteht ein hoher Abstimmungsbedarf. Dieser ist weder aus der Sicht des örtlichen Trägers der Jugendhilfe noch aus der Sicht des öffentlichen Trägers vor Ort noch des örtlich agierenden freien Trägers der Kinder- und Jugendhilfe erkennbar, sondern nur, wenn man die Landesrahmenverträge aus der Sicht eines überörtlichen, über Landesgrenzen hinweg bundesweit agierenden Trägers betrachtet. Aus dieser Sichtweise gewinnt man gelegentlich den Eindruck, dass Vielfalt auch ihre Grenzen haben muss. Man denke nur daran, dass in der Praxis Kinder und Jugendliche in einem Heim teilweise unterschiedliche Taschengelder erhalten, jeweils nach den Regelungen des Bundeslandes, aus denen sie kommen. Hier sollten zum Beispiel die Überlegungen zu wirkungsorientierten Landesrahmenverträgen ansetzen.

Leitfunktion der Rahmenverträge

Zu Recht wurde deshalb zunächst danach gefragt, auf welcher Ebene die Wirkungen eintreten sollen. Wirkungsorientierte Rahmenverträge heißt, dass diese so angelegt sein müssen, dass die einzelnen vor Ort abzuschließenden Vereinbarungen besser als bisher wirken können. Ziel ist eine bessere Wirkung der Kinder- und Jugendhilfe zum Wohle des einzelnen Kindes oder Jugendlichen. Dies bedeutet zugleich, dass die Leitfunktion der Landesrahmenverträge als systematisch vorrangiges Instrument von allen Beteiligten inhaltlich anerkannt und umgesetzt wird. Die systematische Vorrangigkeit hat zur Folge, dass – bevor man über vor Ort abzuschließende Vereinbarung spricht – notwendigerweise der Inhalt der Rahmenverträge zu erörtern ist.

Die Landesrahmenverträge sollten zu den „Ideengebern“ für die örtlichen Vereinbarungen werden. Anderenfalls besteht die Gefahr, dass sich die vor Ort abzuschließenden Vereinbarungen an den dortigen – vor allem finanziellen und bürokratischen – Problemen orientieren, nicht aber den auf Landesebene vereinbarten Leitbildern. Leitfunktion bedeutet mehr als bloße Orientierung. Der Begriff der Leitfunktion ist als zielführend und richtungsweisend zu verstehen. Aufgabe der Landesrahmenverträge kann es nicht nur sein, das auf Landesebene vorhandene Know-how der Kinder- und

Jugendhilfe zusammenzufassen, sondern muss es jedenfalls werden, die Kinder- und Jugendhilfe auch mit Alternativen und neuen Ideen insgesamt voranzubringen. Dabei nicht nur den Bestand zu pflegen, sondern den Weg frei zu machen, ist (auch) Aufgabe der Landesrahmenverträge.

Insofern müsste der Hilfeplan nach § 36 SGB VIII eine entscheidende Rolle auch in den Landesrahmenverträgen zugewiesen bekommen. Nach der Gesetzesbegründung ist der Hilfeplan das zentrale Steuerungsinstrument für die Vorbereitung und die Gewährung der Hilfe. Der Hilfeplan steuert ferner die jeweilige Fortschreibung der Hilfestellung, um einem sich ändernden Hilfebedarf Rechnung zu tragen und gegebenenfalls Ausgangsentscheidungen zu korrigieren. Nimmt man dies ernst, so müssen sich die Landesrahmenverträge diesem Instrument widmen. Praktisch bedeutet dies, dass man Überlegungen dazu anstellen muss, wie beispielsweise die Zusammenarbeit der Fachkräfte oder mit Dritten, das Wunsch- und Wahlrecht oder eine fachgerechte Beteiligung der Adressaten und Adressaten der Hilfe organisiert und gestaltet werden könnte.

Allerdings wurde auch skeptisch nachgefragt, welche Prüfkriterien es gebe, um die Wirkung der vom öffentlichen Träger der Jugendhilfe häufig gewünschten Verkürzung der Dauer des Verbleibs eines Kindes oder Jugendlichen in der teilstationären oder stationären Einrichtung fachlich abschätzen zu können. Genau dies alles wäre allerdings Aufgabe der Rahmenverträge. Rahmenvertragliche Vorgaben an dieser Stelle würden jedoch wesentlich zur Wirkungsorientierung der Vereinbarung vor Ort beitragen.

Rahmenverträge als Teil der vertraglichen Konzeption

In den Rahmenverträgen müsste, um wirkungsorientierter zu sein, versucht werden, die gesetzgeberischen Ziele deutlicher herauszuarbeiten. Dazu gehört zunächst ein umfassendes Verständnis von der vertraglichen Konzeption der §§ 78 a ff. SGB VIII. Danach geht es eben nicht mehr um die Kosten der jeweiligen Einrichtung, sondern zunächst um die von der Einrichtung angebotene Leistung sowie um ein leistungsgerechtes Entgelt. Nach der Legaldefinition soll gemäß § 78 Absatz 1 Ziffer 1 SGB VIII eine Leistungsvereinbarung über Inhalt, den Umfang und die Qualität des Leistungsangebotes geschlossen werden. Damit ist jedenfalls im Rahmen der §§ 78 a ff. SGB VIII jeder Wettbewerb ein Qualitätswettbewerb. Die Landesrahmenverträge sind allerdings in dieser Hinsicht insgesamt häufig so gefasst, dass auf die „Leistungsbeschreibungen“ verwiesen wird.

Das Gesetz spricht aber klar und eindeutig nicht von der Vereinbarung einer Leistungsbeschreibung, sondern von einer Vereinbarung über das Leistungsangebot. Dabei kommt es selbstverständlich nicht auf die Überschrift an, sondern auf den Inhalt. In der Sache muss aber allen Beteiligten klar sein, dass Gegenstand des Leistungsangebotes nicht eine Beschreibung sein kann, sondern ein differenziertes, präzises und verbindliches Angebot ist. Deshalb ist auch für jedes Leistungsangebot eine eigenständige Leistungsvereinbarung zu schließen. Dabei zeigt sich in der Praxis, dass Streitig-

keiten über das leistungsgerechte Entgelt in Wirklichkeit unterschiedliche Auffassungen hinsichtlich der zu vereinbarenden Leistung darstellen.

Wirkungsorientierung bedeutet hier, dass die Vertragsparteien auf Landesebene von sich aus beispielsweise die Anforderungen an Differenzierung und Genauigkeit näher beschreiben. Verbindlichkeit bedeutet hier, dass nicht nur die Voraussetzungen nach § 78 c Absatz 1 Satz 3 SGB VIII zu gewährleisten sind, sondern dass auch die Einrichtung jederzeit in der Lage sein muss, die vereinbarte Leistung in der vereinbarten Qualität zu erbringen. Wer mehr verspricht, als er zu halten im Stande ist, verstößt gegen den Grundsatz eines fairen Wettbewerbs. Daraus folgt zwingend, dass das Nichterbringen einer vereinbarten Leistung grundsätzlich einen (schadens)ersatzpflichtigen Umstand darstellt – ob gegenüber dem belegenden Jugendamt oder dem Vertragspartner, kann dabei offen bleiben. Jedenfalls muss das belegende Jugendamt genau wissen, welche Leistung es erwarten darf. Eine unverbindliche Leistungsbeschreibung genügt diesen Anforderungen jedenfalls nicht.

Qualitätsentwicklungsvereinbarung

Besondere Beachtung verdient auch die Qualitätsentwicklungsvereinbarung nach § 78 a Absatz 1 Nr. 3 SGB VIII, mit der sich alle vorhandenen Landesrahmenverträge beschäftigen. Der Abschluss einer ordnungsgemäßen Qualitätsentwicklungsvereinbarung bereitet auf örtlicher Ebene ganz erhebliche Schwierigkeiten. Mit dem Begriff der Qualitätsentwicklung wollte sich die Kinder- und Jugendhilfe von dem technischen Begriff der Qualitätssicherung absetzen und den besonderen prozesshaften Charakter der Kinder- und Jugendhilfe betonen. Dies ist jedoch bisher weitgehend nicht gelungen. Inhaltlich nichtssagend, wird auf örtlicher Ebene häufig nur vereinbart, dass die Entwicklung von Qualität vereinbart wird. Damit werden zwar formal die Voraussetzungen für die Übernahme eines Entgeltes durch den örtlichen Träger geschaffen – § 78 b Absatz 1 SGB VIII –, von der erhofften prozesshaften Wirkung ist jedoch nichts zu spüren. Häufig wird auch die Vereinbarung einer bestimmten Qualität zugleich als Qualitätsentwicklung begriffen und Prüfvereinbarungen zum Gegenstand der Qualitätsentwicklung gemacht. Dies ist inhaltlich Qualitätssicherung und keine Qualitätsentwicklung.

Mit dem Abschluss einer Qualitätsentwicklungsvereinbarung sind die Vertragspartner vor Ort ganz offenbar überfordert. Dies erhöht die Anforderungen, die an wirkungsorientierte Landesrahmenverträge an dieser Stelle zu stellen sind. Die Schwierigkeiten liegen dabei auf der Hand, denn Qualität war bisher in dieser Form kein Rechtsbegriff. Dies auch deshalb, weil es nicht ausreicht, Qualitätsmerkmale zu beschreiben, sondern diese auch fassbar gemacht werden müssen. Hierzu müssen Indikatoren, also beobachtbare Tatbestände benannt werden, aus denen auf das Vorhandensein geschlossen werden kann. Gefordert wurden auch von den Diskussionspartnern der Arbeitsgruppe klare Kennzeichen oder Kennziffern für Erfolge. Das wäre eine Aufgabe für die Rahmenverträge. Qualität lässt sich nicht feststellen, sondern kann nur aufgrund von Indizien angezeigt werden. Mit der Benennung von konkreten Indikatoren tut man sich in

Landesrahmenverträgen jedoch schwer. Es wird im Allgemeinen den Verhandlungspartnern vor Ort überlassen, Indikatoren beispielsweise für Schlüsselprozesse und Qualitätsmerkmale zu benennen, die eine Einschätzung der Zielerreichung und damit auch der Wirkung ermöglichen. Soll eine Qualitätsentwicklung gewährleistet werden, bedeutet dies, dass eine Qualität eben nicht von Anfang an (vollständig) gegeben ist, sondern erst mit der Zeit entsteht, um sich sogleich einer weiteren Entwicklung zu stellen. Dies ist der prozesshafte Charakter der Qualitätsentwicklung.

Es geht also um die (ständige) Weiterentwicklung und Verbesserung. Will sich die (vertragliche Konzeption der) Kinder- und Jugendhilfe ernsthaft dieser Herausforderung stellen, so müssen ausgehend von den Rahmenverträgen die entsprechenden Indikatoren entwickelt und vorgestellt werden. Hingewiesen wurde in diesem Zusammenhang aber auf die Gefahr einer doppelgleisigen Arbeit. Angesichts der aufgezeigten Schwierigkeiten und geringen Erfahrungen in diesem Bereich sollte es sich gegenüber den Vertragspartnern aber bloß um ein Angebot handeln, das noch weiter erprobt wird. Landesrahmenverträge, mit denen man sich dieser (und der anderen aufgezeigten) Aufgabe(n) stellt, werden damit selbst zu einem Instrument der Qualitätsentwicklung.

Weitere Aspekte der Diskussion

Die Tätigkeit der Arbeitsgruppe war unter anderem dadurch gekennzeichnet, dass weit weniger Teilnehmerinnen und Teilnehmer erschienen, als sich ursprünglich angemeldet hatten. Dies war auch verständlich, weil das überwiegende Interesse zunächst bei den näher liegenden Vereinbarungen vor Ort und nicht bei den fern liegenden Landesrahmenverträgen liegt, obwohl es von der Systematik genau umgekehrt sein müsste. Fachkräfte kritisierten in der Arbeitsgruppe deshalb auch, dass die vorgetragenen Überlegungen an der Wirklichkeit vorbeigingen. Entscheidend sei die Finanzierung und darüber entscheide ganz wesentlich beziehungsweise allein der jeweilige Kämmerer. In der Praxis würde zunächst über den Preis und dann über die Leistung verhandelt. Es würde verhandelt, bis der Preis „stimme“. Die zentrale Bedeutung der Landesrahmenverträge und ihre Wirkung auf die Vereinbarungen vor Ort ist vor dem Hintergrund der finanziellen Probleme nur schwer vermittelbar.

Entsprechendes trifft auf die Bedeutung von Regelungen zum Hilfeplan gemäß § 36 SGB VIII zu. Die Umsetzung des Hilfeplans wurde von den Gesprächspartnern ganz überwiegend als originäre Aufgabe der Vertragspartner vor Ort angesehen, mit denen sich rahmenvertragliche Regelungen nicht beschäftigen sollen. Offenbar werden Landesrahmenverträgen und den Vereinbarungen vor Ort unterschiedliche Aufgabenkreise ohne Schnittstellen zugewiesen. Dabei wird erkennbar befürchtet, die Rahmenverträge könnten sich zu sehr in das Verhältnis von örtlichem Träger und Einrichtung einmischen. Auf welchen Erfahrungen diese Ansicht beruht, konnte nicht ergründet werden. Wichtig erscheint dieser Umstand jedoch insofern, als dies auch nicht die zentrale Aufgabe der Landesrahmenverträge sein kann, sondern diese lediglich einen Rahmen für die Einzelvereinbarungen herstellen sollen, um ein zu starkes Auseinanderdriften der Einzelvereinbarungen auf den örtlichen Ebenen zu verhindern. Dies ist im Bereich

der Hilfeplanung nach § 36 SGB VIII offenbar der Fall, so dass von den Vertragspartnern auf Landesebene ein Beitrag zur (Fort)entwicklung dieses Bereiches erwartet werden kann.

Insgesamt entstand in der Arbeitsgruppe der Eindruck, dass von der Ebene des Landes wenig Hilfe zur Bewältigung der örtlichen Aufgaben erwartet und deshalb versucht wird, diese eher auf Distanz zu halten. Deshalb ist allein eine mehr formelle Akzeptanz der rahmenvertraglichen Regelungen festzustellen, die aber durch die erörterte weite Auslegung der Beitrittsregelungen in einigen Bundesländern nicht hinreichend eingefangen werden dürfte.

Dies gilt auch für den Bereich der Leistung. In diesem Zusammenhang wird von den Diskussionspartnern befürchtet, dass es über die Landesebene zu massiven Absenkungen von Standards kommen könnte. Dies wird vermutet sowohl hinsichtlich der Fragen des Personalschlüssels als auch bei der Qualifikation des Personals. Möglicherweise werden dort – ob zu Recht oder zu Unrecht, ist ohne Bedeutung – Standards als Höchststandard und nicht als Minimalstandard verstanden. Dies liegt möglicherweise an einer zu starken Orientierung der Rahmenverträge an der Betriebserlaubnis. Hilfreich wäre es möglicherweise, wenn die Rahmenverträge flexible Personalschlüssel oder nur Personalkorridore vorgeben würden, die vereinbart werden können, ohne die Betriebserlaubnis zu gefährden. Nachgefragt wurde auch hinsichtlich des Zeitpunktes etwaiger Leistungsvergleiche. Diese Frage könnte und müsste gegebenenfalls im Rahmenvertrag geregelt werden.

Am schwierigsten gestalteten sich in der Arbeitsgruppe die Erörterungen zum Bereich der Qualitätsentwicklung. Hier standen verständlicherweise zunächst Probleme der Ausgestaltung des Dialogs der Vertragspartner im Vordergrund. Inhaltlich ging es wechselseitig um Fragen der Verantwortlichkeit und des gegenseitigen Interesses. Die Chancen in diesem Bereich, die beispielsweise darin liegen, dass die gegebenenfalls anfallenden Aufwendungen in das leistungsgerechte Entgelt einfließen können (§ 78 c Absatz 2 Satz 1 SGB VIII) waren nur schwer vermittelbar. Im Lauf der Diskussion wurde ein Modell der Zielvereinbarung entwickelt, innerhalb derer die Einrichtung umfassend und selbstverantwortlich die Qualität entwickeln kann. Eine Chance für die Landesrahmenverträge dürfte auch darin liegen, solche innovativen Überlegungen aufzunehmen, zu erörtern und gegebenenfalls auf Landesebene als Modell anzubieten.

Resümee

Kurz zusammengefasst, lässt sich Folgendes feststellen: Gegenüber Regelungen auf Landesebene besteht eine überraschend hohe Skepsis. Die vertragliche Konzeption der §§ 78 a ff. SGB VIII wird in der Praxis noch nicht hinreichend gelebt. Die Vertragspartner auf Landesebene dürfen sich mit dem bloßen Abschluss der Rahmenverträge nicht zufrieden geben, sondern sollten die Kritik im Interesse einer wirkungsorientierten Arbeit auf Landesebene aufnehmen.

Arbeitsgruppe 5: Zu den Verfahren vor der Schiedsstelle nach § 78 g SGB VIII

MANFRED BUSCH

*Freiberuflicher Fachberater für Rechtsangelegenheiten in der Jugendhilfe,
Celle, Niedersachsen*

Der Tätigkeit der jugendhilferechtlichen Schiedsstellen nach § 78 g SGB VIII dürfte in den nächsten Jahren eine ständig wachsende Bedeutung zukommen. Ihre Aufgabe ist es, eine Einigung über Vereinbarungen zur Qualitätsentwicklung, zur Leistung und zum Entgelt herzustellen, soweit sie zwischen dem öffentlichen Träger und dem freien einschließlich privat-gewerblichen Träger der Jugendhilfe nicht aus eigener Kraft erzielt werden kann. Dabei sind die Schiedsstellen auch mit Fragen konfrontiert, die durch die Rechtsprechung nicht entschieden worden sind. Mein Beitrag befasst sich gezielt mit einigen ausgewählten verfahrensrechtlichen Anforderungen vor dem Hintergrund, dass manches, was geschieht und vertreten wird, mit rechtsstaatlichen Grundsätzen unvereinbar ist.

Ausgangslage

Einrichtungsträger, die Jugendhilfeleistungen wirtschaftlich, sparsam und leistungsfähig anbieten können, haben Anspruch auf Abschluss der Vereinbarungen nach § 78 b SGB VIII. Die Vereinbarungen haben Zulassungscharakter, da nach § 78 b Absatz 3 SGB VIII in der Regel kein Anspruch auf Übernahme des Leistungsentgeltes besteht, wenn die Vereinbarungen zur Qualitätsentwicklung, zum Leistungsangebot und aus beiden resultierend zum Entgelt fehlen. § 78 e SGB VIII regelt die örtliche Zuständigkeit. Danach ist der öffentliche Träger zuständig, in dessen Bereich die Einrichtung gelegen ist, soweit das Landesrecht keine anderweitige Zuständigkeitsregelung trifft. Rahmenverträge allein können die bundeseinheitliche Vorgabe zur örtlichen Zuständigkeit nicht ändern.¹

Schiedsstellen- und Geschäftsordnung

In den einzelnen landesrechtlichen Schiedsstellenverordnungen sind die Zahl der Mitglieder einer Schiedsstelle, die Bestellung, die Amtsdauer, die Verfahrensabläufe, die Erstattung der Auslagen und die Entschädigung der Schiedsstellenmitglieder sowie die Geschäftsführung, die Erhebung und die Höhe der Gebühren zu regeln. Schiedsstellenverordnung und Geschäftsordnungen der Schiedsstellen müssen sowohl mit den Vorga-

¹ ausführlicher zur örtlichen Zuständigkeit siehe Busch, Manfred: Örtliche Zuständigkeit für den Abschluss von Vereinbarungen und andere verfahrensrechtliche Aspekte zu §§ 78 a ff. SGB VIII, In: Zentralblatt für Jugendrecht, Köln: Heymanns 86 (1999), Nr. 7/8, S. 255-262.

ben aus § 78 g SGB VIII als auch mit den Verfahrensgrundrechten wie auf Gewährung rechtlichen Gehörs in Einklang stehen. Die Geschäftsordnungen der einzelnen Schiedsstellen begründen allein für ihre Mitglieder unmittelbare Rechte und Pflichten.¹

Schiedsstelle

Der Gestaltungsspielraum der Schiedsstelle in der Jugendhilfe ist genauso groß wie der Gestaltungsspielraum der sich nicht einigewordenen Vertragsparteien. Die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit, der Sparsamkeit und der Leistungsfähigkeit sind stets zu beachten. Bei den Feststellungen, die die Schiedsstelle in der Jugendhilfe zu treffen hat, handelt es sich um rechtsgestaltende Vertragsergänzungen und nicht um Verwaltungsakte. Das Bundesverwaltungsgericht hat sich bislang noch nicht grundlegend zu der Frage der Rechtsnatur der Entscheidungen der jugendhilferechtlichen Schiedsstellen geäußert. Der Versuch in der Literatur, der Schiedsstelle nach § 78 g SGB VIII eine Behördeneigenschaft anzudichten, vermag nicht zu überzeugen. Ihr Handeln kann nicht einem übergeordneten Verwaltungsträger zugerechnet werden. Vielmehr werden die Schiedsstellen in der Jugendhilfe aufgrund gesetzlicher Ermächtigung im SGB VIII im eigenen Namen tätig und sind auch aus diesem Grunde im rechtlichen Sinne keine Behörde.

Der Schiedsstelle stehen Zwangsmittel nicht zur Verfügung. Die Mitglieder der Schiedsstelle sind nicht weisungsgebunden. Ihre Tätigkeit beruht nicht auf einem imperativen Mandat ihrer Entsendungsorganisation. Sie können nur aus wichtigem Grund vorzeitig abberufen werden. Es besteht keine Verpflichtung zur Übernahme des Amtes. Die Mitglieder der Schiedsstelle haben jedoch in gewisser Weise Mitwirkungspflichten. Solange sie Mitglied der Schiedsstelle sind, haben sie an den einberufenen Sitzungen teilzunehmen, sich an der Beschlussfassung zu beteiligen oder im Verhinderungsfall die Stellvertreterin oder den Stellvertreter zu benachrichtigen.

Der Vorsitzende einer Schiedsstelle sollte über eine besondere Sachkunde verfügen, die dem Amt und den damit verbundenen Aufgaben Rechnung trägt. Allein die Tatsache, dass der unparteiische Vorsitzende seine Rechtsmeinung zu spezifischen Rechtsfragen veröffentlicht hat, rechtfertigt nicht, seine Unparteilichkeit in Frage zu stellen. Alle Mitglieder einer Schiedsstelle unterliegen der Verschwiegenheitspflicht einschließlich gegenüber den Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen, die sie durch ihre Tätigkeit als Mitglied einer Schiedsstelle erfahren.

Zuständigkeit

Jugendhilferechtliche Schiedsstellen sind vor allem nicht zuständig für den Rahmenvertrag, der nicht schiedsstellenfähig ist, und auch nicht für Streitpunkte, die sich aus

¹ Übersicht zu den Schiedsstellenverordnungen bei Struck, Norbert, In: Fieseler, Gerhard; Schleicher, Hans; Busch, Manfred: (Hrsg.): Gemeinschaftskommentar zum SGB VIII (GK-SGB VIII), Neuwied: Luchterhand, § 78 g SGB VIII, Rz 6

der Umsetzung von Vereinbarungen ergeben können. Schiedsstellen nach § 78 g SGB VIII haben keinerlei judikative Funktionen. Sieht eine Vertragspartei Verpflichtungen aus abgeschlossenen Vereinbarungen nicht richtig oder in einer zum Schadensersatz verpflichtenden Weise fehlerhaft erfüllt und kann sie sich mit der anderen Vertragspartei darüber nicht verständigen, ist nicht die Schiedsstelle, sondern das Gericht anzurufen. Schiedsstellen nach § 78 g SGB VIII werden auf Antrag und nur dann tätig, wenn die Vertragsparteien keinen Konsens bei den nach § 78 b SGB VIII abzuschließenden Vereinbarungen erzielen können.

Das Verfahren

Der verfahrenseinleitende Antrag muss die Vertragsparteien bezeichnen, die Gegenstände angeben, über die keine Einigung erzielt werden konnte, den Sachverhalt und das Ergebnis vorangegangener Verhandlungen darstellen, die Gründe benennen, derentwegen die Vereinbarung gescheitert ist, und die begehrte Feststellung formulieren und begründen.¹

Verfahrensbevollmächtigte sind zulässig und den verfahrensbeteiligten Vertragsparteien steht es frei, sich durch einen Bevollmächtigten vertreten zu lassen. Ein Vertretungs- oder Anwaltszwang gibt es jedoch nicht. Neben dem Grundsatz des rechtlichen Gehörs ist von zentraler Bedeutung der Beschleunigungsgrundsatz. Verfahren sollten innerhalb weniger Monate abgeschlossen sein. Ein der Feststellung vorgeschaltetes obligatorisches Einigungsverfahren ist gesetzlich nicht vorgesehen.

Feststellungen der Schiedsstelle

Die Beratung und Beschlussfassung der Schiedsstelle hat in Abwesenheit der Verfahrensbeteiligten und ihrer Bevollmächtigten zu erfolgen. Die Schiedsstelle muss ihre Entscheidungen begründen. In der schriftlichen Entscheidung sind die wesentlichen tatsächlichen und rechtlichen Grundlagen der Entscheidung mitzuteilen. Formelhafte Floskeln oder Wiederholung des Gesetzestextes genügen nicht. Eine Rechtsmittelbelehrung ist erforderlich. Allgemeinut sollte eigentlich sein, dass Entscheidungen in anonymisierter Form Dritten zugänglich sind.

Bekanntgabe der Entscheidung

Die Entscheidung (Feststellung) ist den Verfahrensbeteiligten zuzustellen. Liegt eine schriftliche Vollmacht vor, hat die Zustellung an den Bevollmächtigten zu erfolgen. Mit der Zustellung ist die Entscheidung der Schiedsstelle für die Vertragsparteien solange verbindlich, bis sie nicht einvernehmlich durch die Vertragsparteien geändert wird.

¹ siehe zusammenfassend das von mir als Übersicht erarbeitete Schiedsstellen-Profil nach § 78 g SGB VIII am Ende dieses Beitrages.

Rechtsschutz

Rechtsschutz gegen Entscheidungen der Schiedsstelle wird ausschließlich von den Verwaltungsgerichten gewährt. Für Verfahrens- oder Formfehler besteht regelmäßig keine selbständige Anfechtbarkeit. Klagebefugt sind die Vertragsparteien. Eine Klage gegen die Entscheidung der Schiedsstelle hat keine aufschiebende Wirkung.

Schiedsstellen-Profil nach § 78 g SGB VIII

Stichworte		SGB VIII
Verfassung und Ordnung	• Rechtsverordnung der Landesregierung.	§ 78 g Absatz 4
Aufgaben	• Außergerichtliche Konflikt- und Streitbeilegung, • auf Antrag, • durch Feststellung über die Gegenstände der Vereinbarungen nach § 78 b SGB VIII, • über die keine Einigung erzielt wurde.	§ 78 g Absatz 2
Rechtsnatur	• Keine Behörde oder Körperschaft des öffentlichen Rechts. • Von Gesetzes wegen handelt es sich nicht um ein Verwaltungsverfahren. • Feststellungen (Entscheidungen) der Schiedsstelle sind keine Verwaltungsakte. • Keine Schiedsabrede, • sondern Landesinstanz mit eigenem gesetzlichen Auftrag – „Konfliktschlichtungsinstanz eigener Art“.	
Zusammensetzung	• Vertreterinnen und Vertreter von Jugendhelfeträgern und Einrichtungsträgern in gleicher Zahl und einem unparteiischen vorsitzenden Mitglied.	§ 78 g Absatz 1 Satz 2
Status	• Von Weisungen unabhängiges Ehrenamt. • Gebot der Unparteilichkeit.	
Grenzen	• Insbesondere dieselben, die auch für die streitenden Vertragsparteien gelten.	
Rahmenverträge	• Unzuständig (nicht schiedsstellenfähig).	
Antragsprinzip	• Ohne substantiierten Antrag keine Sachentscheidung. • Es gilt nicht der Untersuchungsgrundsatz, sondern das Verhandlungsprinzip.	
Anrufungsfrist	• Zu verhandeln ist frühestens sechs Wochen nach schriftlicher Aufforderung.	§ 78 g Absatz 2, Satz 1
Verhandlungsführung	• Obliegt dem vorsitzenden Mitglied.	
Darlegungs- und Beweislast	• Regelmäßig „Antragsteller“ (der sich auf etwas beruft). • Im Wahrnehmungsbereich der jeweiligen Partei. • Im Ergebnis „leistungsgerechtes Entgelt“.	
rechtliches Gehör	• Ist vor Erlass einer Entscheidung zu gewähren. • Keine Überraschungsentscheidung. • Mündliche Verhandlung.	

Stichworte		SGB VIII
Bevollmächtigung	• Sach- und rechtskundige Vertretung ist möglich. • Kosten trägt unterlegene Partei (vgl. dazu aber auch Kostenfestsetzung).	
Beschlussfassung	• Mehrheitsbeschluss; Näheres regelt Landesverordnung.	
Protokoll	• Ergebnisprotokoll. • Anträge sind wörtlich aufzunehmen.	
Feststellungsfrist	• unverzüglich nach Ablauf der Sechswochenfrist und Antragseingang (absolutes Gebot der Unverzüglichkeit).	§ 78 g Absatz 2 Satz 1
Sachentscheidung	• Nur im Rahmen der gestellten Anträge. • Rückwirkend maximal auf den Tag des Antragseinganges.	§ 78 g Absatz 3 Satz 2
Schiedsspruch	• Der Sachentscheidung ist unmittelbare Vertragsgestaltung beizumessen. • Begründungspflicht.	
Kostenfestsetzung	• Bestandteil des Verfahrens. • Unterliegenshaftung, also abzustellen im Wesentlichen auf den Erfolg oder bei Rücknahme auf die Erfolgsaussichten (entgegen einigen SchVO).	
Rechtsmittel	• Klage (vor dem Verwaltungsgericht). • Keine aufschiebende Wirkung.	§ 78 g Absatz 2, Satz 3

Literatur

Busch, Manfred: Örtliche Zuständigkeit für den Abschluss von Vereinbarungen und andere verfahrensrechtliche Aspekte zu §§ 78 a ff. SGB VIII, In: Zentralblatt für Jugendrecht, Köln: Heymanns 86 (1999), Nr. 7/8, S. 255-262

Busch, Manfred: Verfahren bei der Schiedsstelle nach § 78 g SGB VIII, In: Zentralblatt für Jugendrecht, Köln: Heymanns 87 (2000), Nr. 10, S. 384-391, Teil 2 In Nr. 11, S. 424-432

Busch, Manfred: „Je dicker die Brille, desto dünner die Wahrheit“ – Schiedsstellen der Jugendhilfe im Blickpunkt, In: AFET Mitglieder-Rundbrief, Hannover: Arbeitsgemeinschaft für Erziehungshilfe e. V. – AFET – (2002), Nr. 1, S. 36-46

Fieseler, Gerhard, Schleicher, Hans, Busch, Manfred: (Hrsg.): Gemeinschaftskommentar zum SGB VIII (GK-SGB VIII), Neuwied: Luchterhand (2004)

Fricke, Ernst: Aktueller Stand der Schiedsstellenarbeit – bisherige Ergebnisse und Erfahrungen – in Mecklenburg-Vorpommern. Landshut: Manuskript o. J., 4 S.

Gottlieb, Heinz-Dieter: Die Arbeit der niedersächsischen Schiedsstelle nach § 78 g SGB VIII im Jahre 1999, In: In: AFET Mitglieder-Rundbrief, Hannover: Arbeitsgemeinschaft für Erziehungshilfe e. V. – AFET – (2000); Nr. 2-3; S. 6-8

Gottlieb, Heinz-Dieter: Zweites bundesweites Treffen der vorsitzenden Mitglieder der Schiedsstellen nach § 78 g SGB VIII, In: AFET Mitglieder-Rundbrief, Hannover: Arbeitsgemeinschaft für Erziehungshilfe e. V. – AFET – (2001), Nr. 4, S. 19-21

Gottlieb, Heinz-Dieter: Die Schiedsstellen nach dem Sozialgesetzbuch, In: Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge, Frankfurt/Main: 81 (2001), Nr. 8, S. 257-262

Gottlieb, Heinz-Dieter: Schiedsstellenverfahren nach § 78 g SGB VIII, In: Zeitschrift für das Fürsorgewesen, Hannover: Boorberg 54 (2002), Nr. 1, S. 1-9

Gottlieb, Heinz-Dieter: Entgeltverhandlungen in der Jugendhilfe, In: Blickpunkt Jugendhilfe, Osnabrück: Fromm 8 (2003), Nr. 33, S. 3-8

Gottlieb, Heinz-Dieter; Grams, Ilona: Erstes bundesweites Treffen der vorsitzenden Mitglieder der Schiedsstellen nach § 78 g SGB VIII, In: AFET Mitglieder-Rundbrief, Hannover: Arbeitsgemeinschaft für Erziehungshilfe e. V. – AFET – (2000), Nr. 4, S. 13-15

Gottschalck, Detlef: Rechtliche Stellungnahme zur Frage der Vereinbarkeit von Regelungen der Hamburgischen Schiedsstellenverordnung mit den bundesgesetzlichen Vorgaben des § 78 g SGB VIII. Hamburg: Manuskript (1999), 16 S.

Jeske, Volker; Fricke, Ernst: Anspruch und Wirklichkeit. Die Schiedsstelle der Jugendhilfe in Mecklenburg-Vorpommern, In: 2. Forschungs-Forum FHH Neubrandenburg (o. J.), S. 12

Kaufhold, Susanne: Drittes bundesweites Treffen der vorsitzenden Mitglieder der Schiedsstellen nach § 78 g SGB VIII, In: AFET Mitglieder-Rundbrief, Hannover: Arbeitsgemeinschaft für Erziehungshilfe e. V. – AFET – (2003), Nr. 1, S. 17-18

Münder, Johannes: Vereinbarungen über Leistungsangebote, Entgelt und Qualitätsentwicklung §§ 78a – 78g SGB VIII – Rahmenvertrag, Einzelvereinbarungen. Berlin: Manuskript (Mai 1999), 33 S.

Siemens, Andreas: Anspruch von Trägern sozialer Dienste und Einrichtungen auf den Abschluss von Leistungserbringungsvereinbarungen im Kinder- und Jugendhilfe. Sowie im Sozialhilferecht, In: Sozialrecht aktuell, Starnberg: R. S. Schulz (2002), Nr. 4, S. 75-82; Teil 2 In: Nr. 5, S. 99-105

Wabnitz, Reinhard Joachim: Zur Rechtsnatur von Entscheidungen der Schiedsstelle nach § 78 g SGB VIII, In: Zentralblatt für Jugendrecht, Köln: Heymanns 88 (2001), Nr. 2, S. 33-39

Wabnitz, Reinhard Joachim: Mediative Arbeitsweisen in der Kinder- und Jugendhilfe – insbesondere bei Schiedsstellenverfahren nach § 78 g SGB VIII, In: AFET Mitglieder-Rundbrief, Hannover: Arbeitsgemeinschaft für Erziehungshilfe e. V. – AFET – (2003), Nr. 1, S. 19-26; zuvor In: Jugendhilfe, Neuwied: Luchterhand 40 (2002), Nr. 5, S. 255-262

Wiesner, Reinhard: Grenzen der Vereinbarung prospektiver Entgelte. Kalkulationsgrundlagen und rechtliche Aspekte – SGB VIII, In: Sozialrecht aktuell, Starnberg: R. S. Schulz (2002), Nr. 1, S. 6-9

Arbeitsgruppe 6: Umsetzung der §§ 78 a ff. SGB VIII innerhalb der Stuttgarter Erziehungshilfereform: Präsentation des HzE-Vertragswerkes und erste Erfahrungen

BRUNO PFEIFLE

Leiter des Jugendamtes der Landeshauptstadt Stuttgart,
und

OLIVER HERWEG

Jugendhilfeplaner des Jugendamtes der Landeshauptstadt Stuttgart

1. Ein Vertragswerk für den Umbau der Erziehungshilfen

Wir stellen Ihnen das Stuttgarter HzE-Vertragswerk vor. Die im Beitrag genannten Quellen und Dokumente repräsentieren das vom Jugendamt und den beteiligten Trägern geteilte Organisationswissen; sie stellen den strukturellen Überbau dar, der für sich genommen leblose Materie ist. Das eigentliche Reformprojekt spielt sich im Alltagsleben der Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeiter ab, drückt sich in den verhandelten Hilfeplänen aus, lebt in der partizipativen Grundhaltung den Familien gegenüber usw. Dies ist uns wichtig vorzuschicken, da sich nur aufgrund einer veränderten Vertragslage noch lange nicht die Umsetzung der anvisierten Ziele sichern lässt. Aber trotzdem gehören die neu gesetzten Rahmenbedingungen nach unserer Überzeugung notwendigerweise dazu, damit strukturelle Vorgaben den gesetzten fachlichen Überzeugungen Vorschub geben. Soweit die Vorrede, nun zum Vertragswerk.

Mit Beginn des Umbaus der Hilfen zur Erziehung in Stuttgart 1997 wurden von der HzE-Trägerkonferenz die fachlichen Ziele als Grundlage der Projektarbeit beschlossen. Die über mehrere Jahre gewonnenen Erfahrungen mit den beiden Experimentbereichen bilden die Basis der mittlerweile stadtweit gültigen Konzepte, Vorgaben und Standards. Viele weitere im Projektverlauf getroffene Vereinbarungen und Entscheidungen wurden in den Protokollen der HzE-Trägerkonferenz festgehalten und umfassen mehr als 52 Protokolldokumente, die zwei A 4-Ordner füllen. Zusätzlich wurden Konzeptpapiere und Arbeitshilfen erstellt sowie eine Stadtteamgeschäftsordnung erarbeitet. Mit dem Näherrücken der stadtweiten Übertragung der Umbaustrukturen reifte der Plan, die wichtigsten Vereinbarungen zu bündeln und gleichzeitig auf einen aktuellen Stand zu bringen – **zusammenfassend siehe Abbildung 1.**

Der Grundlagenvertrag, in welchem die fachlichen Ziele dargestellt sind, bildet die Basis des Umbauprojektes. In den einzelnen Teilverträgen werden Rahmenbedingungen mit der Absicht formuliert, eine größtmögliche Annäherung an die fachlichen Ziele zu ermöglichen. Die Bausteine des Projektes dienen der Unterstützung und Orientierung im (pädagogischen) Arbeitsalltag und müssen zur Zielerreichung beitragen. Ein zentrales Grundprinzip im Rahmen des Umbaus der Erziehungshilfen ist die Einführung einer zielorientierten Steuerung, die zur Umsetzung der konzeptionellen Bau-

Übersicht über das Stuttgarter HzE-Vertragswerk

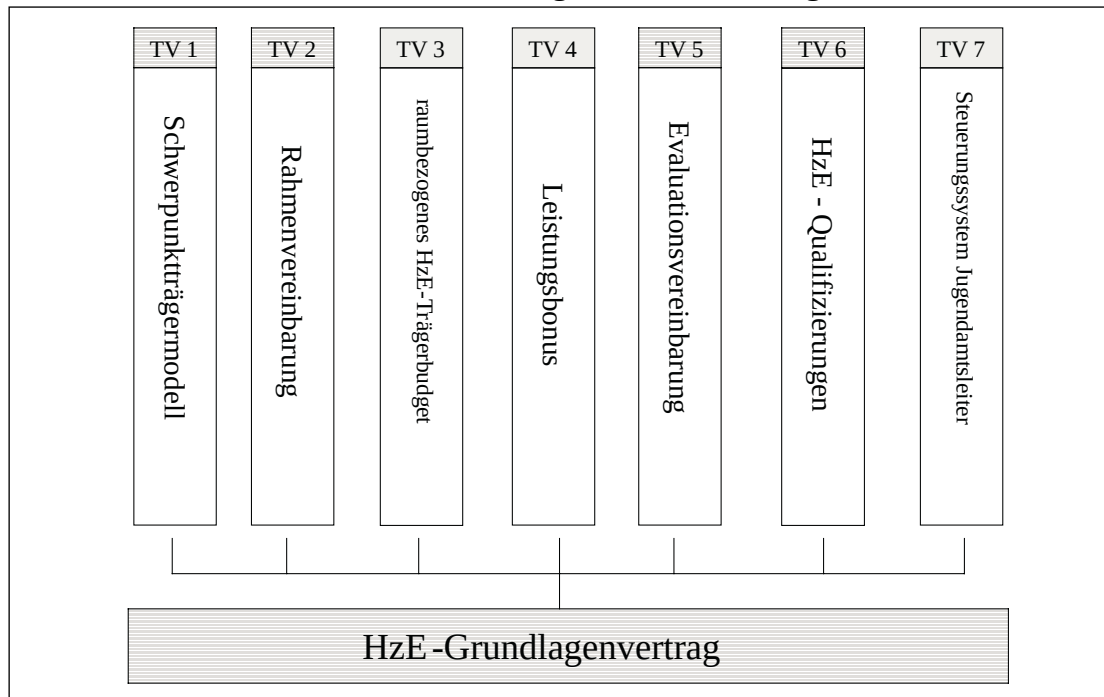


Abbildung 1

© Jugendamt Stuttgart

steine auf allen Steuerungsebenen handlungsleitend werden muss. Das HzE-Vertragswerk wurde als Gesamtwerk im Mai 2003 von der HzE-Trägerkonferenz verabschiedet und stellt eine solide Grundlage für den Reformprozess dar.

2. Die Erfüllung der rechtlichen Vorgaben nach den §§ 78 a ff. SGB VIII

Mit dem vorliegenden Gesamtvertragswerk werden durch die vertragsschließenden Parteien die gesetzlichen Anforderungen nach den §§ 78 a ff. SGB VIII erfüllt. Die Leistungsvereinbarung wird durch die fachlichen Ziele im Grundlagenvertrag, dem im Teilvertrag 1 beschriebenen Schwerpunktträgermodell und dem gemeinsam vereinbarten Hilfeplanverfahren (Teilvertrag 2) abgedeckt. Der Budgetvertrag (Teilvertrag 3) regelt die Finanzierung der Hilfen und entspricht der Entgeltvereinbarung. Die unterschiedlichen Aspekte der Qualitätsentwicklung werden ausführlich in den Teilverträgen 4 bis 7 beschrieben; die Gesamtheit dieser Teilverträge entspricht der Qualitätsvereinbarung.

Die Erfüllung der gesetzlichen Anforderungen wurde durch Prof. Dr. Johannes Mün-der bestätigt, der die Vertragsgestaltung beratend begleitete. Die Erfüllung der gesetzlichen Anforderungen, insbesondere in Bezug auf die Leistungsbeschreibung bedeutet allerdings nicht, dass in Stuttgart – überspitzt formuliert – konzeptionslos gearbeitet wird. Es gibt weiterhin einen intensiven Austausch zwischen Jugendamt und Trägern über die pädagogische Ausrichtung einzelner Hilfs- und Unterstützungsangebote. Doch nun zum eigentlichen Inhalt unseres Vortrags, dem Vertragswerk.

3. Der Grundlagenvertrag

Mit Beginn des Umbaus der Hilfen zur Erziehung in Stuttgart 1997 wurden von der HzE-Trägerkonferenz die fachlichen Ziele als Grundlage der Projektarbeit beschlossen. Die über mehrere Jahre hinweg gewonnenen Erfahrungen mit den beiden Experimentbereichen bilden die Basis der mittlerweile stadtweit gültigen Konzepte, Vorgaben und Standards. Mit dem vorliegenden Grundlagenvertrag wurden die fachlichen Ziele noch einmal überarbeitet und aktualisiert.

In den einzelnen Teilverträgen wurden Rahmenbedingungen mit der Absicht formuliert, eine größtmögliche Annäherung an die fachlichen Ziele zu ermöglichen. Die Bausteine des Projektes dienen der Unterstützung und Orientierung im (pädagogischen) Arbeitsalltag und müssen zur Zielerreichung beitragen. Ein zentrales Grundprinzip im Rahmen des Umbaus der Erziehungshilfen ist die Einführung einer zielorientierten Steuerung, die zur Umsetzung der konzeptionellen Bausteine auf allen Steuerungsebenen handlungsleitend werden muss.

3. 1. Die fachlichen Ziele

Adressatenorientierte Hilfen. Für die Erziehungshilfe in Stuttgart sind die Leistungsberechtigten Ausgangspunkt der Hilfeplanung und Leistungserbringung. Die existierende Angebotslandschaft soll derart flexibel gestaltet werden, dass die individuellen Ziele und Wünsche der Familien¹ und jungen Menschen in fachlich sinnvoller Weise umgesetzt werden können. Dies ist ein zentrales Anliegen des Reformprojektes. Dafür ist es notwendig, Adressatenorientierung nicht nur theoretisch einzufordern, sondern praktisch auszugestalten und in konkrete überprüfbare Ziele zu übersetzen.

Lebensweltorientierung: Integrieren statt ausgrenzen. Hilfen zur Erziehung sollen in der Lebenswelt der Familien und jungen Menschen stattfinden. Wesentlich für das Agieren in der Lebenswelt ist die Akzeptanz und die Tolerierung unterschiedlicher Lebenskonzepte bei gleichzeitiger Sensibilität für die Möglichkeiten vorhandener oder aktivierbarer sozialräumlicher Ressourcen, Netzwerke und Angebote.

Dieses fachliche Ziel knüpft an Entwicklungsmöglichkeiten und Ressourcen an, die in der Lebenswelt der Adressaten zu finden sind und die dazu beitragen, alltägliche Aufgaben möglichst gelingend zu bewältigen. Die Adressaten sollen dazu befähigt werden, Lebensweltressourcen zu entdecken, sie zu nutzen und ihre Eigenkräfte zu stärken, sprich: ihr Leben selbst in die Hand zu nehmen. Hilfen zur Erziehung setzen deshalb dort an, wo Familien nicht mehr in der Lage sind, Probleme und Konflikte aus eigener Kraft zu lösen, weshalb Unterstützungsleistungen von außen erforderlich sind.

Lebensweltlich installierte Hilfen werden aus der Perspektive derjenigen, die sie in Anspruch nehmen, entwickelt. Es handelt sich um regionalisierte, dezentrale Hilfefor-

¹ Mit dem Begriff „Familie“ verbinden wir jede private Lebensform von Erwachsenen mit Kindern. An anderer Stelle verwenden wir auch den Begriff „Adressaten“.

men, die nachhaltig wirken, weil sie die Ressourcen der Lebenswelt mobilisieren und mit einbeziehen. Hilfen in der Lebenswelt sollten deshalb so gestaltet werden, dass sie nach geraumer Zeit von den Familien selbst umgesetzt werden können und als selbstverständliche Handlungen in die Alltagspraxis eingehen.

4. Die Bausteine der HzE-Reform

4. 1. Das Schwerpunktträgermodell (Teilvertrag 1)

In Stuttgart gibt es in der Jugendhilfe zehn räumliche Steuerungsbereiche. Diese werden jeweils einem Leistungserbringer übertragen, der in dem ihm übertragenen Bereich als Schwerpunktträger tätig ist (umgesetzt für neun Bereiche, ein Bereich wird erst zu einem späteren Zeitpunkt in die Reform einbezogen) – **siehe Abbildung 2**. Dieser so genannte Schwerpunktträger übernimmt die fachliche Verantwortung dafür, dass in dem jeweiligen Bereich die erforderlichen individuellen Hilfen erbracht werden; er ist außerdem für die sozialraumbezogene Arbeit zuständig.

Auf diese Weise soll eine Flexibilisierung der Infrastruktur für die Hilfen zur Erziehung erreicht werden, die sich vor Ort an den individuellen Bedarfslagen der Adressaten orientieren. Der jeweilige Schwerpunktträger stimmt seine personellen, materiellen und räumlichen Ressourcen mit den Bedarfslagen in seinem Schwerpunktbereich ab.

Das Stuttgarter Schwerpunktträgermodell

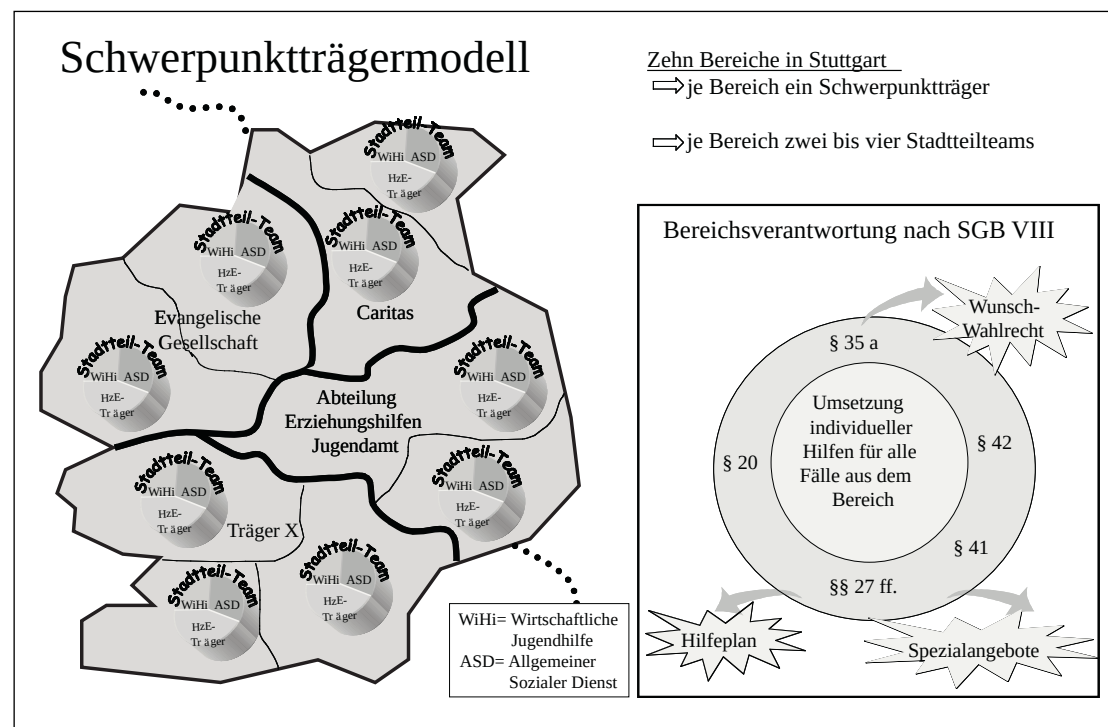


Abbildung 2

© Jugendamt Stuttgart

Im Zusammenhang mit dem Schwerpunktträgermodell wird der Stuttgarter Reform gelegentlich Monopolisierung vorgeworfen und die Gefahr der Einschränkung des Wunsch- und Wahlrechts nach § 5 Absatz 1 SGB VIII skizziert.

Im Stuttgarter HzE-Projekt ist die Einbeziehung der Leistungsberechtigten, ihrer Sichtweisen, Ressourcen und Wünsche eines der grundlegenden Ziele. Um die Praxis entsprechend zu steuern, wurde das Ziel in folgenden Bausteinen verankert: in den Mitarbeitertrainings, in der Rahmenvereinbarung zur Hilfeplanung und Fallbearbeitung – im Rahmen der Verfahrensverantwortung des Allgemeinen Sozialen Dienstes; dieser hat explizit die Verantwortung für die Wahrung des Wunsch- und Wahlrechtes; im Ablaufschema für Fallbesprechungen in den Stadtteilteams; in den Vorgaben für die Gestaltung der Kontraktgespräche – und im fachlichen Controlling. So deutlich wurde dieses Ziel in der traditionellen Praxis nie eingefordert und die faktische Umsetzung war auch noch nie so transparent wie jetzt im Reformmodell.

In der Praxis zeigt sich, dass weiterhin Familien aufgrund des Wunsch- und Wahlrechtes oder wegen fehlender passender Unterstützungsmöglichkeiten beim Schwerpunktträger von anderen Erziehungshilfeträgern Leistungen erhalten.

4. 2. Arbeitsstrukturen und Hilfeplanverfahren (Teilvertrag 2)

Um passgenaue Hilfen zu erhalten, ist eine enge Kooperation zwischen Leistungsberechtigten, Allgemeinem Sozialen Dienst, Wirtschaftlicher Jugendhilfe und Schwerpunktträger beziehungsweise Leistungserbringer notwendig – **siehe Abbildung 3**.



Abbildung 3

© Jugendamt Stuttgart

Innerhalb der Hilfeplanung wird an vielen Stellen die Einbeziehung der Leistungsberechtigten eingefordert und über Verfahrensstandards abgesichert (zum Beispiel vierteljährliche Hilfeplanung, konkrete, verständliche und überprüfbare Hilfekontakte usw.).

Zur Sicherstellung der Vereinbarungen in Einzelfällen, zur Aktenführung, Informationsweitergabe im Rahmen des Datenschutzes und zu Controllingaufgaben wurde ein neues Dokumentationssystem innerhalb der Hilfeplanung entwickelt. Die neuen Arbeitsstrukturen und der Prozess der Hilfeplanung garantieren gute, abgestimmte Arbeitsabläufe bei gleichzeitiger Rollenklarheit der Beteiligten.

4. 3. Finanzierungssystem (Teilvertrag 3)

Wesentlich für den Umbau der Erziehungshilfen ist ein Finanzierungskonzept, das von allen am Hilfeprozess Beteiligten wirtschaftliches Arbeiten einfordert und auf dessen Basis die individuellen Hilfen flexibel durchgeführt werden können – **siehe Abbildung 4**. Das Finanzierungskonzept erlaubt somit eine individuelle Feinabstimmung und konzeptionelle Richtungsänderungen während des Hilfeprozesses. Dazu gehört, dass unterschiedliche Betreuungsintensitäten leistungsgerecht finanziert werden und die Finanzierung dem kurzfristig veränderten Bedarf angepasst werden kann. Die bedarfsgerechte Finanzierung der erbrachten Hilfeleistung steht dabei im Vordergrund.

Die Finanzierung der Hilfen zur Erziehung wird auf eine neue Grundlage gestellt. Die Schwerpunktträger erhalten raumbezogene Budgets. Deren Berechnungssystematik

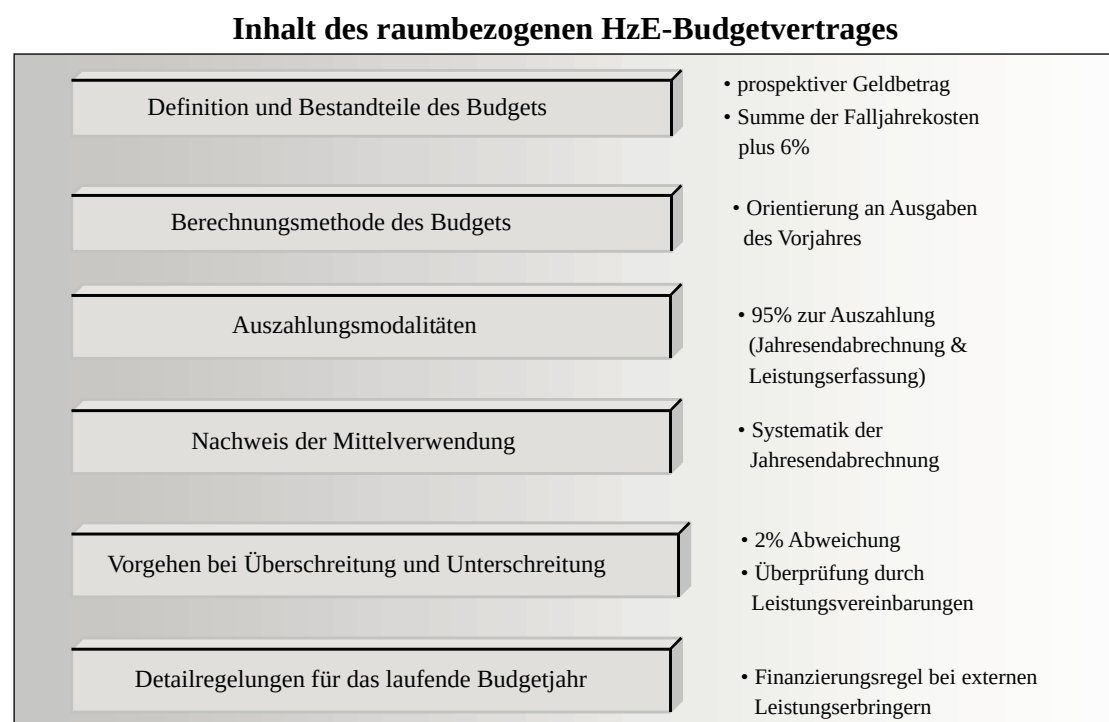


Abbildung 4

© Jugendamt Stuttgart

und der Umgang mit Gewinn und Verlust werden in Budgetverträgen vereinbart. Die Funktionsweise der Budgetierung und die Detailregelungen können in der Abbildung 4 nur in Form eines Schemas dargestellt werden, da eine ausführliche Darstellung die Vortragszeit weit überschreiten würde.

4. 4. Qualitätsentwicklungsinstrumente

(Teilvertrag 4, Teilvertrag 5, Teilvereinbarung 6, Teilvertrag 7)

4. 4. 1. Teilvertrag 4 – Leistungsbonus

Das Leistungsbonussystem ist aufgrund der HzE-Trägerkonferenzentscheidung vom 6. Dezember 2002 für das Jahr 2003 ausgesetzt. Grundsätzlich handelt es sich dabei um einen Baustein zur Qualitätsentwicklungsvereinbarung gemäß § 78 b SGB VIII. Das Konzept orientiert sich am KGSt-Bericht 12/98 zum Kontraktmanagement zwischen öffentlichen und freien Trägern in der Jugendhilfe, insbesondere zum Management von Leistungsverträgen.

4. 4. 2. Teilvertrag 5 – Evaluationsvereinbarung

Beim Jugendamt sind Ressourcen zur Evaluation des Reformprojektes angesiedelt, mit denen unterschiedliche Fragestellungen untersucht werden. Die Evaluationsvorhaben dienen der Qualitätssicherung und der Qualitätsentwicklung, das heißt, es wird auf die Umsetzung der fachlichen Ziele hin untersucht sowie auf Weiterentwicklungsbedarf hingewiesen beziehungsweise eigene Vorschläge erarbeitet – **siehe Abbildung 5**. Dabei handelt es sich um eine anwendungsbezogene und prozessbegleitende Evaluation, das heißt, es werden laufend Rückmeldungen in den Umbauprozess gegeben.

Evaluationskonzept innerhalb des Umbaus der Erziehungshilfen

- Evaluation dient der Qualitätssicherung + Qualitätsentwicklung
- Evaluation ist anwendungsbezogen und prozessbegleitend
- Evaluation dient als Reflexionsinstanz mit „Fremdblick“

Grundsätze der Evaluation

- Ressourcenorientierung
- Vertrauensschutz
- Akzeptanz und Wertschätzung
- Offenheit und Transparenz
- Verhältnismäßigkeit des Aufwandes

Themen

- Kontraktgespräche
- Fallbesprechungen im Stadtteilteam
- fallunspezifische Arbeit
- Adressatenbefragung

Abbildung 5

Als gemeinsamer Bezugsrahmen wird in der Evaluationsvereinbarung die Organisationsanbindung der beiden Stellen dargestellt und beschrieben, wie die Themenauswahl getroffen wird. Weiterhin wird ein Überblick über mögliche Methoden gegeben, der Vertrauensschutz definiert und die Verwendungswege der Ergebnisse erläutert.

Die qualitative Methodik der Evaluation erfordert ein hohes Maß an Offenheit und Vertrauen bei allen am Reformprojekt Beteiligten. Damit Evaluation funktioniert, müssen Einblicke in die Arbeitsrealität ermöglicht werden. Dies kann praktisch heißen, dass Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter verschiedener Erziehungshilfeträger zu einem Thema interviewt werden oder die Evaluatoren mit zu Kontraktgesprächen gehen oder sogar Kontakt zu Familien oder Jugendlichen aufnehmen und diese zu Themen befragen etc. Die erste Tür für die Evaluatoren muss fast immer von Mitarbeiterseite geöffnet werden. Daher wurden im Vertrag die Grundsätze der Evaluationsarbeit vereinbart:

- Ressourcenorientierung,
- Vertrauensschutz,
- Akzeptanz und Wertschätzung,
- Offenheit und Transparenz,
- Verhältnismäßigkeit des Aufwandes.

Die stadtweite Evaluationsvereinbarung wird gegenwärtig nochmals überarbeitet und wird bei Bedarf weiter aktualisiert.

4. 4. 3. Teilvereinbarung 6 – HzE-Qualifizierungen

Die eine Seite der Reform besteht aus strukturellen Rahmenbedingungen, Verfahrensabläufen, Finanzierungsregeln usw., die neue Spielräume schaffen und passgenauere Hilfen ermöglichen und diese auch finanzieren sollen. Die zweite Seite der Medaille sind die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter selber und deren Wissen, Haltungen und Fachlichkeit. Die Definitionsprozesse auf Mitarbeiterebene bestimmen zu einem erheblichen Maß über die Hilfesettings, Dauer der Hilfen, Intensität der Leistungserbringung, Einbindung vorhandener Ressourcen oder Suche nach geeigneten neuen Unterstützungsmöglichkeiten außerhalb klassischer Erziehungshilfe. Die fachlichen Ziele auf der Mitarbeiterebene immer wieder einzufordern, zu unterstützen und Raum für die Auseinandersetzung mit der eigenen Arbeit zu bieten, ist eine ständige Aufgabe für Leitungskräfte. Als Impulsgeber wurde zusätzlich ein umfassendes Qualifizierungsprogramm entwickelt und organisiert – **siehe Abbildung 6**. Beauftragt wurde eine jugendamtsinterne Dienststelle „Qualität und Qualifizierung“.

Die Erfahrungen in den Experimentbereichen mit den Trainings bildeten die Grundlage für das europaweite ausgeschriebene Trainingskonzept. Die Dienststelle „Qualität

Die Trainingsmodule im Überblick

HzE-Qualifizierungen		
• organisationsübergreifend (ASD, HzE, WiHi) als Stadtteilteam • auf Entwicklungsziele abgestimmt • prozesshaftes Lernverständnis • anhand von Praxisbeispielen • Training on the Job • obligatorisch		
Inhalte		
Training on the job	Modul 1	→ neue Rollen und Aufgaben → ressourcenorientiertes Arbeiten 2 Tage
	Modul 2	→ lösungsorientierte Vorgehensweise → vom Willen zum Ziel 2 Tage
	Modul 3	→ Moderation und Gesprächsführung, → Falleingabe, Fallpräsentation, Fallbesprechung im Stadtteilteam 2 Tage
Training on the job	Modul 4	→ Partizipation von Kindern und Jugendlichen → Aushandlungsprozesse und Zielerarbeitung in KG 3 Tage
	Modul 5	→ sozialraumorientiertes Arbeiten und fallunspezifische Arbeit 2 Tage
bei Bedarf bereichsübergreifende Veranstaltungen		

Abbildung 6

© Jugendamt Stuttgart

und Qualifizierung“ organisierte das Auswahlverfahren und begleitet die jetzt schon laufenden Trainings. Es werden standardisierte Rückmeldebögen gesammelt, auftretende Störungen vermittelt, Termine und Veranstaltungsorte koordiniert und der laufende Prozess permanent ausgewertet.

Qualifizierungsgruppen sind die so genannten Stadtteilteams, acht bis 15 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Allgemeinen Sozialen Dienstes, der Wirtschaftlichen Jugendhilfe und der Schwerpunktträger. Die Teilnahme ist verpflichtend. Die Trainings sind prozesshaft angelegt und wechseln zwischen Theorie- und Praxiseinheiten. Gleichzeitig fördern die gemeinsamen Trainingseinheiten die Teamfindung und die Zusammenarbeit in den Stadtteilteams. Dafür wurde eine Struktur gewählt, die für den Lernprozess feste Stammreferenten für jedes Stadtteilteam vorsehen und für einzelne fachliche Themen Fremdreferenten. Geplant sind 12,5 Tage pro Stadtteilteam über 2,5 Jahre verteilt. Die Kosten werden zwischen Träger und Jugendamt geteilt.

Erfahrungen: Die Ausschreibung der HzE-Qualifizierungen war sehr aufwändig, sie brachte aber ein gutes Ergebnis. Die Module werden von allen Beteiligten als äußerst produktiv bewertet, wobei die Gefahr der Unterstellung von Inkompetenz durchaus mitschwingen könnte. Wichtig ist die Parallelität zwischen den fachlichen Zielen der Reform und der Grundhaltung innerhalb der Qualifizierungen – Beteiligung, ressourcenorientiert, flexibel, passgenau ...

4. 4. 4. Teilvertrag 7 – Steuerungssystem Jugendamtsleiter

Die Umsetzung der fachlichen Ziele wird durch ein Fachcontrollingsystem unterstützt, das mit dem Jahr 2003 eingeführt wird. Dieses umfasst für jede Leitungsebene unterschiedliche, Ziel überprüfende Indikatoren – **siehe Abbildung 7**. Diese können von Jahr zu Jahr verändert werden. Außerdem wurde ein Controllingzyklus vereinbart, der neben den bereichsspezifischen Halbjahres- und Jahrescontrollingworkshops einen stadtweiten Benchmarking-Workshop beinhaltet.

Bei der Entwicklung des Controllingsystems sind die mehrjährigen Erfahrungen aus der Experimentzeit (seit 1998) eingearbeitet worden. Dabei legten wir besonderen Wert auf eine gute Mischung aus quantitativen und qualitativen Erhebungsverfahren. Beide Herangehensweisen ergänzen sich und bieten in ihrer Methodik Vor- und Nachteile. Unsere jetzt einjährige Praxis zeigt allerdings, dass in dem Fachcontrollingsystem zu viele Einzelthemen beobachtet werden. Diese Vielfalt an Indikatoren, Schwerpunktthemen, Fallbeispielen und Amtsleiterindikatoren ist der Vermittlung zur Basis eher hinderlich.

Sehr gute Erfahrungen machen wir mit dem Baustein des Schwerpunktthemas. Jeder Bereich wurde aufgefordert, sich einem selbst gewählten inhaltlichen Thema schwerpunktmäßig zu widmen und die Vorgehensweise sowie die Fortschritte regelmäßig zurückzumelden. Die im Rahmen dieser Themenbearbeitung durchgeführten Erhebungen, Mitarbeiterveranstaltungen, Reflexionsschleifen sind im einzelnen Stadtgebiet von hohem Nutzen und werden über die Jugendhilfeplanung auf die gesamtstädtische Ebene transportiert.

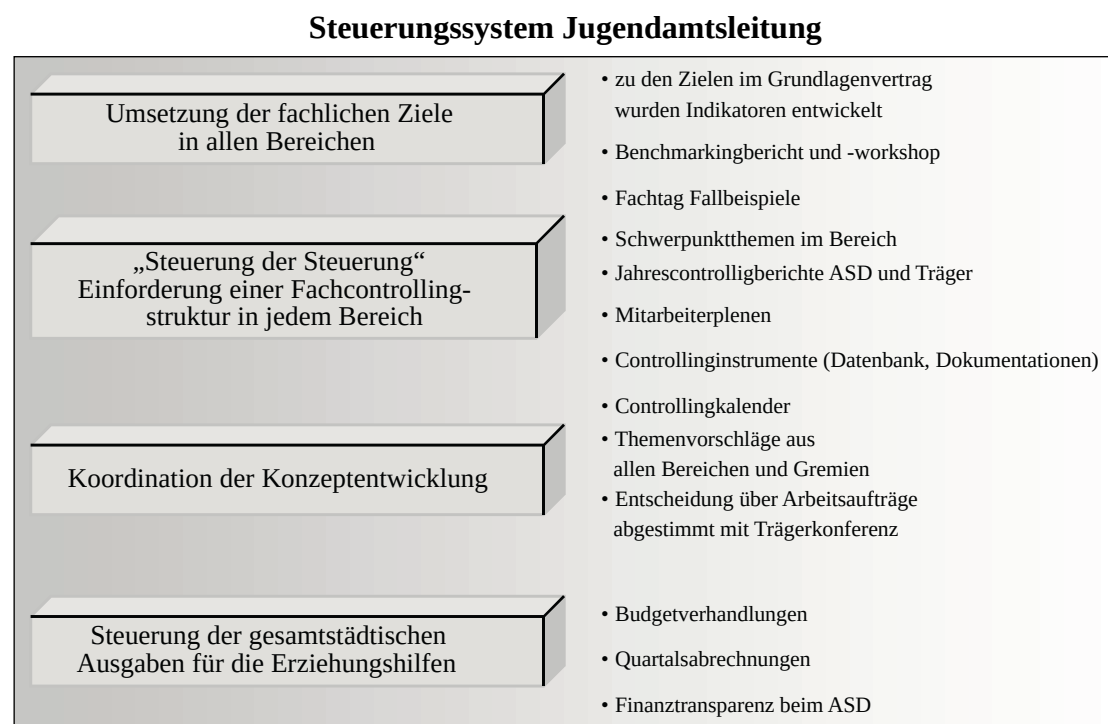


Abbildung 7

© Jugendamt Stuttgart

5. Schlussbemerkungen

Das vorgestellte Vertragswerk half uns in Stuttgart, die vielen Vereinbarungen und Verträge auf ihre Bedeutung hin zu überprüfen und zu systematisieren. Das schaffte Klarheit bei allen am Umbau beteiligten Institutionen. Zusätzlich sind wir durch die rechtliche Beratung und Einschätzung durch Prof. Dr. Johannes Münder auch juristisch abgesichert und können den Stuttgarter Umbau der Erziehungshilfen weiter entwickeln.

Die durch die schriftliche Fixierung der Verfahrensstandards und Strukturvorgaben erreichte Klarheit stellt sicherlich einen notwendigen Schritt im gesamten Umbauprozess dar, trotzdem sind wir der Überzeugung, dass die im Projekt installierten Reflexions-schleifen und gesammelten Erfahrungen noch zahlreiche Änderungen mit sich bringen werden. Die Frage wird nicht nur sein, ob das, was wir entwickelt haben, gut ist, sondern auch, wie wir auf Änderungsvorschläge, neue Rahmenbedingungen und Kritik reagieren. Es kann gut sein, dass wir in zwei Jahren ein Stuttgarter Vertragswerk mit nur noch fünf Teilverträgen und nur noch 25 Seiten Text präsentieren anstatt wie jetzt sieben Teilverträge mit über 100 Seiten Text.

Entwicklungspotenziale der Vereinbarungen nach §§ 78 a ff. SGB VIII und Vorstellung des Modellprogramms des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend

KARL-HEINZ STRUZYNA

*Sozialdirektor im Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend,
Referat Kinder- und Jugendhilfe, Berlin*

Einleitung

Zwei hoch interessante Tage gehen zu Ende, auch für mich persönlich hoch interessant, weil ich doch eine Reihe neuer Perspektiven auf das Thema, mit dem ich mich bereits seit längerer Zeit beschäftige, entdeckt habe und zahlreiche Anhaltspunkte mitnehme. Ich will einen Bogen über diese zwei Beratungstage spannen und Ihnen einige zukunftsorientierte Anregungen mit auf den Weg nach Hause geben.

Dabei knüpfe ich an die Eingangsworte des Moderators, Rainer Kröger, an: „*Entfernen Sie sich vom Arbeitsalltag sowie vom täglichen Stress und Ärger.*“ Ich möchte Sie einladen, aus der Vogelperspektive mit mir gemeinsam einen Blick auf unser System der Erziehungshilfen zu wagen unter der Fragestellung: Was können wir mit den hier erörterten Ansätzen in den Hilfen zur Erziehung verbessern?

In meinem Beitrag will ich erstens kurz wesentliche Inhalte der Fachtagung resümieren. Zweitens werde ich einige Ausführungen zur Entwicklung der sozialen Sicherungssysteme machen, damit wir wissen, in welchem Kontext wir uns eigentlich bewegen. Drittens will ich Diskrepanzen und Risiken im gegenwärtigen System der Hilfen zur Erziehung aufzeigen; ich werde viertens Chancen und Ziele bei der Weiterentwicklung der Vereinbarungen nach §§ 78 a ff. benennen. Am Ende meines Beitrages werde ich das geplante Modellprogramm des Bundesministeriums vorstellen.

I. Was haben wir gehört?

Eine Bemerkung will ich voranstellen: Die Landschaft der Vereinbarungen nach den §§ 78 a ff. ist vielfältig und weist zahlreiche unterschiedliche Facetten auf. Ich spreche deshalb von Tendenzen und will keineswegs absolute Aussagen machen. Ich meine, diesen differenzierten Blick haben während der zwei Beratungstage alle Tagungsteilnehmerinnen und Teilnehmer entwickelt.

1. Der Paradigmenwechsel weg von der Selbstkostendeckung hin zum prospektiven Entgelt wurde – wie die beiden Gutachten von Prof. Dr. Münder und Prof. Gottlieb zeigen – bisher noch nicht hinreichend vollzogen.

2. Eine Verhandlungskultur zwischen den gleichberechtigten Vertragspartnern hat sich noch nicht herausgebildet. Nach wie vor scheinen korporatistische Strukturen fortzubestehen.
3. Die Rahmenverträge und Einzelvereinbarungen agieren weitgehend unabhängig von der Hilfeplanung, der Hilferealisierung und dem Leistungsempfänger. Damit bleiben ihr Zweck und ihre Wirkung undeutlich.
4. Der Zusammenhang zwischen den drei Vereinbarungen – der Leistungsvereinbarung, der Entgeltvereinbarung und der Qualitätsentwicklungsvereinbarung – wird offensichtlich noch nicht hinreichend erkannt.
5. Zu den Leistungsbeschreibungen wurde festgestellt: Sie sind überwiegend zu unkonkret, zu wenig in bezifferbare und messbare Aussagen zu fassen; es fehlen Indikatoren und Prüfverfahren für die Erbringung und Bewertung der Leistung. Der Bezug, dass eine Leistung nur bewertet werden kann, wenn auch ihr Qualitätsniveau beschrieben und vereinbart ist, ist nicht überall zu erkennen.
6. Entgelte werden zwar inzwischen Entgelte genannt; sie basieren aber häufig nach wie vor auf dem nachgewiesenen Aufwand anstatt auf einer plausiblen Kalkulation.
7. Die Qualitätsdebatte ist in verschiedenen Zusammenhängen zur Sprache gekommen. Der Begriff der Qualität ist aber offensichtlich in der Praxis der Kinder- und Jugendhilfe bis heute nebulös geblieben, wenn man bedenkt, wie unklar sich der Begriff in den verschiedenen Vereinbarungen widerspiegelt. Die Verbindung zwischen den teilweise sehr abstrakten Modellen zur Beschreibung und Entwicklung von Qualität und der praktischen Anwendung und Umsetzung in den Vereinbarungen scheint noch nicht gelungen zu sein.
8. Der Verhandlungsaufwand ist sowohl bei den Einrichtungsträgern als auch bei den öffentlichen Trägern relativ hoch: einerseits viel Bürokratie, auf der andern Seite nicht immer zweckmäßige, am Ziel der Hilfe orientierte Inhalte, die vereinbart werden.
9. Insgesamt betrachtet geht es also nicht nur um Nachbesserungen im Detail, sondern es geht um einen Wechsel der Perspektive und um einen Wechsel in der Denkweise.
10. Vor Ort herrschen viele Defizite sowie Unsicherheiten vor, bei den öffentlichen Trägern der Kinder- und Jugendhilfe ebenso wie bei den freien Trägern. Es scheint doch ein gewaltiger Beratungsbedarf zu bestehen.
11. Aber Schluss jetzt mit der Defizitbeschreibung. Bei einer ressourcenorientierten Analyse ist festzustellen, dass sich in einzelnen Vereinbarungen durchaus auch konstruktive Ansätze verbergen. Auf einige Ansätze wurde hingewiesen und insbe-

sondere in den Arbeitsgruppen, die ich besucht habe, wurden ausgearbeitete und teilweise weit durchdachte Gestaltungsmodelle vorgestellt. Diese werden nicht im Verhältnis 1:1 übertragbar sein, aber sie geben Anregungen und zeigen, dass im Rahmen dieser Vereinbarungen sinnträchtige Regelungen möglich sind. Hoch interessante Überlegungen und Anregungen habe ich aus der Podiumsdiskussion herausgehört. Und letztlich hat Prof. Dr. Wiesner in seinem Referat noch einmal deutlich gemacht, was Ziel und Zweck der Jugendhilfe mit diesen Vereinbarungen ist: nämlich eine zielorientierte Hilfe zu erbringen und die intendierte Wirkung zu realisieren. Die Vereinbarungen stellen den Rahmen dafür her. Er hat auch darauf hingewiesen, dass das zentrale Steuerungsinstrument im Einzelfall natürlich der Hilfeplan ist. Aber wie bekommt man die Verbindung hin? Darauf werde ich während meines Beitrages noch eingehen.

12. Mein Resümee: In der Breite herrscht ein starker Entwicklungsbedarf. Es gibt einzelne differenziert durchdachte Praxismodelle, die in den Arbeitsgruppen vorgestellt wurden, sowie Überlegungen und Ansätze, die richtig Lust machen, sich mit dem Thema der Wirkung der Erziehungshilfen sowie der wirkungsorientierten Steuerung durch die Vereinbarungen nach den §§ 78 a ff. intensiver zu befassen.

II. Zur Weiterentwicklung der Sozialleistungssysteme – In welchem Kontext bewegen wir uns?

Ich möchte einige Anmerkungen zur Weiterentwicklung der Sozialleistungssysteme machen, weil ich es für die zukünftigen Debatten um Steuerung und Modernisierung der Jugendhilfe für wichtig erachte, zu wissen, in welchem Kontext wir uns bewegen. Das ist auch bedeutsam, wenn wir möglicherweise an Änderungen des SGB VIII herangehen.

1. Es ist festzuhalten, dass sich die Erwartungen des Gesetzgebers an die Einführung der §§ 78 a bis g so, wie sie in der Gesetzesbegründung standen, nämlich Kostendämpfung, Transparenz und Effizienzsteigerung, nicht erfüllt haben. Einige Kolleginnen und Kollegen haben im Verlauf der Tagung aber darauf hingewiesen, dass, obwohl vier Jahre vergangen sind, die Jugendhilfe zur Entwicklung solcher neuen Instrumente und zu einer neuen Vereinbarungskultur möglicherweise doch noch mehr Zeit braucht. Wir werden es sehen. Die Haushalte der Kommunen stehen nach wie vor unter Druck. Die Haushaltsansätze für die Hilfen zur Erziehung werden mitunter zum Objekt der Begierde der Bürgermeister oder der Finanzdezenten. Deshalb bleibt unter Finanzierungsgesichtspunkten der Kommunen der Druck auf die Kinder- und Jugendhilfe erhalten; er wird eher stärker als schwächer.
2. Es gibt nicht nur für die Kinder- und Jugendhilfe und für die Hilfen zur Erziehung, sondern für alle Sozialleistungssysteme einen zunehmenden öffentlichen Legitimierungsdruck. Immer häufiger – auch im internationalen Vergleich – wird nach dem Grad der Wirksamkeit, das heißt der Effektivität, und nach dem Grad der Wirtschaftlichkeit dieser Systeme, also nach der Effizienz, gefragt. Die Fachleute

werden gefragt, welche Instrumente denn die Kinder- und Jugendhilfe hat, um Effektivität und Effizienz ihrer Leistungen zu messen und nachzuweisen.

3. Der Umbau der Sozialleistungssysteme vollzieht sich inzwischen in einem rasanten Tempo. Zum einen laufen die Änderungen schlichtweg auf eine Leistungsreduzierung hinaus, zum anderen auf eine Verbesserung der Wirtschaftlichkeit. Eine wichtige Rolle spielen Best-Practice-Modelle. Das bedeutet: Das Modell, das am weitesten und am sinnvollsten entwickelt ist, kann als Beispiel für andere dienen. Aber diese Perspektive wird mehr und mehr abgelöst durch die Perspektive des Best Value. Das bedeutet: Mit einer zur Verfügung stehenden Summe X soll das bestmögliche Ergebnis erzielt werden. Auch dazu kann ein Wettbewerb entfacht werden und die Tendenz zu diesem Ansatz zeichnet sich in anderen Sozialleistungssystemen sowie im Ausland immer deutlicher ab.
4. Gegenwärtig ist zu beobachten, dass der Zusammenhang zwischen Finanzierungsform und Leistungsfähigkeit des jeweiligen Sozialleistungssystems immer mehr in den Fokus rückt. Ich nenne als Beispiel die Überlegungen zur Kita-Card. Sie soll den Zugang von Eltern zur Kindertagesbetreuung neu gestalten und ihnen Entscheidungsmöglichkeiten in der Erwartung eröffnen, dass dadurch Effekte in Richtung Qualitätsentwicklung entstehen. Erwähnen möchte ich ferner das Gesundheitswesen, wo man über Fallpauschalen diskutiert. Ich denke auch an den Behindertenbereich, wo das persönliche Budget einen Mittelpunkt der Debatte bildet. In allen Systemen schaut man heutzutage verstärkt auf den Zusammenhang zwischen Finanzierungssystem und Leistungserbringung und sucht nach Wegen, aus den Zusammenhängen nutzvolle Effekte zu generieren. Ein wichtiger Ansatz dabei ist die Stärkung der Rolle des Leistungsempfängers, der mehr Einfluss auf den Einsatz der Mittel für die von ihm beanspruchte Leistung erhält.
5. Ich stelle zwei gegenläufige Tendenzen fest: Zum einen die Tendenz, durch immer komplexere Regelsysteme und immer differenziertere Detailregelungen – von der Gesetzgebung über die Umsetzung auf Länderebene und auf kommunaler Ebene, über die Rahmenverträge bis hin zu den Einzelvereinbarungen – die Gestaltung der Leistungen bis ins Einzelne zu regeln. Auf der anderen Seite existiert eine Art Gegenbewegung, die eher in Richtung einer Vereinfachung des Regulationssystems geht: Im Vordergrund stehen die Deregulierung und die Nutzung von Selbstregulierungsmechanismen. Maximen dafür sind: mehr Anbieterfreiheit, mehr Wettbewerb und mehr Markt. Man setzt darauf, dass diese Mechanismen zu hochwertigen Leistungen führen und zu einem realen Verhältnis zwischen Leistung, Qualität und Preis. Vor dem Hintergrund dieser beiden widerstreitenden Tendenzen bewegen wir uns auch in der Debatte um die Regelungen nach den §§ 78 a ff. SGB VIII.

III. Diskrepanzen und Risiken im System der Hilfen zur Erziehung

Ich möchte nun über Diskrepanzen und Risiken im System der Hilfen zur Erziehung sprechen, auf die auch während dieser Tagung einige Kolleginnen und Kollegen hingewiesen haben.

1. Wir müssen feststellen, dass die fachlichen Steuerungsinstrumente der Kinder- und Jugendhilfe stellenweise ins Hintertreffen geraten hinter die Steuerung durch Preisvorgaben und Budgetabsenkungen, die zunehmend das Geschehen dominieren. Beispiele wurden aus Städten und Kreisen genannt, wo aus dem politischen Raum die pauschale oder prozentuale Absenkung der Ausgaben für stationäre Unterbringungen vorgegeben wird. Die Kinder- und Jugendhilfe sieht sich offenbar vielerorts genötigt, solchen Vorgaben entsprechen zu müssen. Dabei leidet die Glaubwürdigkeit des Hilfesystems, wenn fachliche Kriterien offensichtlich derart disponibel werden.

Wir können die Chance nutzen, wirksame fachliche Steuerungsinstrumente, die in unmittelbarem Zusammenhang mit der wirtschaftlichen Steuerung stehen, im Rahmen der Vereinbarungen nach den §§ 78 a ff. zu entwickeln und anzuwenden. Insofern gibt es meines Erachtens in dieser Drucksituation auch Chancen, auf die ich noch genauer zu sprechen komme.

2. Ich stelle weiterhin als Manko fest und will es deutlich als Risiko bezeichnen, dass sich in der Kinder- und Jugendhilfe einerseits die Pädagogen und andererseits die Wirtschaftsverantwortlichen – salopp formuliert – „spinnefeind“ sind, und zwar innerhalb der freien und der öffentlichen Träger gleichermaßen. Ich stelle fest, dass diese Fachkräfte unterschiedlicher Profession teilweise eher gegeneinander als miteinander arbeiten und dadurch natürlich auch viele Energien verbrauchen und Chancen verpassen. Gibt es keine gemeinsamen Ziele? Ich frage: Sind wir in der Lage, Ziele zu formulieren, auf die sich beide Professionen verständigen und für die sie ihre Kompetenzen gegenseitig ergänzend einsetzen können? Wenn nicht, bedeutet dieses Gegeneinander weiterhin ein ungeheures Verschleudern von Ressourcen. Ein solches Arbeiten macht zudem das System der Erziehungshilfen träge und unflexibel, weil sich beide Seiten gegenseitig immer wieder blockieren und deshalb nicht schnell auf veränderte Anforderungen reagiert werden kann.
3. Einige Anmerkungen zur Qualitätsdebatte: Die Qualitätsentwicklung in der Kinder- und Jugendhilfe führt nach meinem Eindruck bisher weitgehend ein Eigenleben auf einem hohen, teilweise abgehobenen Abstraktionsniveau, ohne dass bisher in ausreichendem Maß konkrete Auswirkungen einer erhöhten Qualität durch Evaluation nachgewiesen werden. Selbstverständlich gibt es Ausnahmen und positive Beispiele. Doch hat der praxisbezogene Umgang mit Qualität offensichtlich noch nicht die Breite der Kinder- und Jugendhilfe erreicht, wenn wir uns die vorgestellten Untersuchungen über die Vereinbarungen nach den §§ 78 a ff. SGB VIII unter diesem Gesichtspunkt anschauen.

Diese Vereinbarungen bieten in Bezug auf Qualität die Möglichkeit, realistische, finanziell untersetzte, von beiden Seiten gewollte und kontrollierbare Verbesserungen herbeizuführen. Dabei besteht die Chance, nicht nur einseitig Qualität zu entwickeln, sondern den Vertragspartner einzubinden und zu entsprechenden Qualitätszielen zu verpflichten.

4. Als weiteres Defizit und Risiko stelle ich fest, dass in dem komplizierten Aushandlungsprozess der Vereinbarungen nach den §§ 78 a ff. SGB VIII der Leistungsempfänger leicht aus dem Blick gerät und die Interessenslagen der Träger beider Seiten das Geschehen dominieren. Dabei ist zu bedenken, dass die Auswirkungen einer guten oder einer schlechten Qualität bei der Leistungserbringung in aller Regel am deutlichsten und unmittelbarsten der Leistungsempfänger spürt.

Daran schließt sich die Frage an: Warum gelingt es nicht, den Leistungsempfänger in Qualitätssicherungsmaßnahmen einzubeziehen, in die Beurteilung von Qualität? Ich möchte Ihnen diese Frage mit auf den Weg nach Hause geben. Wenn wir in die Wirtschaft schauen, zieht sie sehr viele Informationen aus Kundenbefragungen hinsichtlich der Zufriedenheit mit den Angeboten und Produkten. Ich meine, wir nutzen in der Kinder- und Jugendhilfe dieses Mittel zu wenig. Wir reden viel und lange über Beteiligungsformen, aber wir sprechen zu wenig über die Konkretisierung dieser Beteiligung, dass nämlich der Leistungsempfänger auch eine Aussage darüber machen kann, wie die Leistungsqualität von ihm subjektiv beurteilt wird.

5. Wir befinden uns heute in den Hilfen zur Erziehung in einem System, welches nicht mehr wie früher auf dem Prinzip der Selbstkostenerstattung beruht, aber eben auch nicht der freien Marktwirtschaft überlassen ist. Mit den §§ 78 a bis g hat der Gesetzgeber einerseits das System für einzelne Wettbewerbselemente und marktähnliche Strukturen geöffnet, andererseits aber Reglementierungen eingeführt. Die Akteure können Verträge miteinander aushandeln und schließen, ja sie müssen das sogar. Diese Verpflichtung entspricht nicht den Regeln auf einem freien Markt, denn dort herrscht kein Kontraktierungszwang. Der Gesetzgeber will soziale Dienstleistungen nicht völlig dem Marktgeschehen überlassen, weil er darauf achten muss, dass die Versorgung flächendeckend gewährleistet bleibt.

Eine spezifische Art von Wettbewerb zwischen Trägern der Erziehungshilfe gibt es schon lange: Konkurrenzen um die Belegung von Einrichtungen, um Unterbringungsentscheidungen. Einige Kolleginnen und Kollegen haben während der Tagung angemerkt, dass die Akquise von Unterbringungen nicht immer mit fachlich korrekten und fairen Mitteln geführt wird, weil der wirtschaftliche Druck zur Auslastung der Einrichtungen groß ist. Solche Mechanismen sind auch bei der Verlängerung von Hilfen zu beobachten.

Wir haben demgegenüber aber keinen transparenten Wettbewerb zugunsten des Leistungsempfängers: Der erfährt wenig darüber, was denn die Entscheidung für eine bestimmte Einrichtung für ihn bedeutet und wie die konkreten Leistungen im Vergleich zu anderen Möglichkeiten denn aussehen. Wenn jemand in ein Reisebüro geht, um eine Reise zu buchen, dann werden ihm Kataloge zur Orientierung und Entscheidung gereicht, er kann vergleichen. Wenn er allerdings wegen einer Erziehungshilfe zum Jugendamt geht, gibt es leider nichts Gleichwertiges im Hinblick auf Transparenz und Vergleichbarkeit der Leistungsangebote. Als Grundlage für die persönliche Entscheidungsfindung in einer so einschneidenden Angelegen-

heit wie einer Erziehungshilfe werden dem Leistungsempfänger kaum anschauliche Informationen geboten, die ihm einen echten Vergleich ermöglichen.

6. Es gibt eine Divergenz zwischen dem pädagogischen Auftrag und der Wirtschaftlichkeit stationärer Einrichtungen – **siehe Abbildung 1.**

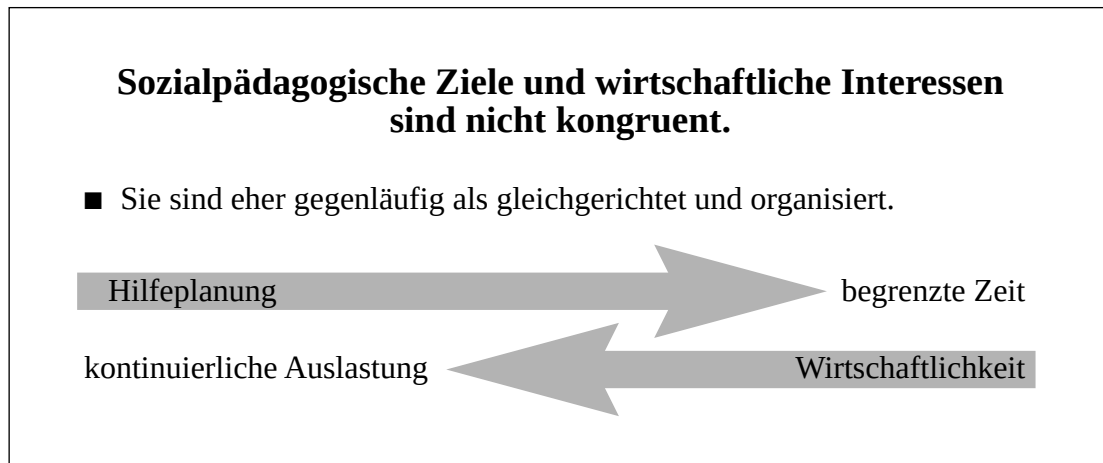


Abbildung 1

© K.-H. Struzyna

Es wurde im Verlauf der Tagung mehrfach festgestellt und Prof. Dr. Wiesner hat es noch einmal dezidiert benannt: Die Hilfeplanung, überhaupt der Inhalt der erzieherischen Hilfe, ist in aller Regel ein zeitlich begrenzter Hilfeprozess, der in einem Fall früher, im anderen Fall später, aber zu einem gewissen Zeitpunkt mit einem Ergebnis abgeschlossen werden soll. Die Wirtschaftlichkeit einer Einrichtung hängt hingegen von einer kontinuierlichen Auslastung ab. Unter Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten kann ein Einrichtungsträger deshalb wenig Interesse entwickeln, eine Hilfeleistung möglichst schnell und konsequent zum Erfolg zu führen und zu beenden. Die erfolgreiche Beendigung einer Hilfe zur Erziehung stellt für den Leistungserbringer geradezu ein wirtschaftliches Risiko dar.

Wir müssen konstatieren, dass es das gegenwärtig praktizierte Finanzierungssystem nicht vorsieht, die sozialpädagogischen Ziele des Hilfeplans in der Bezahlung beziehungsweise im Entgelt abzubilden. Ich muss es anders sagen: Die gesetzlichen Regelungen zwingen uns nicht dazu, Tagessätze zu vereinbaren. Es sind durchaus andere Formen der Abrechnung und Bezahlung denkbar, die die Erreichung der Hilfeplanziele honorieren. Man kann darüber nachdenken, die Tagessatzfinanzierung um Bestandteile zu erweitern, die das Interesse an der Erreichung der Hilfeplanziele verstärken und das Risiko eines Belegungsausfalls beim Träger mindern.

7. Pädagogischer Erfolg wird wirtschaftlich nicht belohnt, sondern eher bestraft. Das ist eine Diskrepanz, die niemandem anzulasten ist, sondern die eher als Systemmangel zu bezeichnen ist, der allerdings im Einzelfall und in der Gesamtheit der Fälle durchaus zu gravierenden Problemen und Dysfunktionen führen kann.

IV. Chancen und Ziele bei der Weiterentwicklung der Vereinbarungen nach den §§ 78 a ff. SGB VIII

1. Bereits im Achten Jugendbericht wurde im Jahr 1990 der Zusammenhang zwischen Finanzierungsform und inhaltlichen Zielen erkannt: *„Finanzierungssysteme können durch die Art ihrer Ausgestaltung und durch die Anwendung in der Praxis die Aktivitäten in der Jugendhilfe fördern, aber auch behindern und manchmal sogar undurchführbar machen.“*¹

Nachdem diese Feststellung zur damaligen Zeit nur geringe Beachtung fand, wird ihre Bedeutung für die Weiterentwicklung und Funktionsverbesserung der Kinder- und Jugendhilfe nunmehr zunehmend erkannt. Gerade die Vereinbarungen nach den §§ 78 a ff. SGB VIII bieten die Möglichkeit, den inhaltlichen Auftrag und die Finanzierungsform in einen zweckdienlichen, der Zielsetzung förderlichen Zusammenhang zu bringen.

2. Eine Chance der Vereinbarungen liegt meines Erachtens darin, die drei Dimensionen – Leistung, Qualität und Preis – in ein nachvollziehbares und ausgewogenes Verhältnis zu bringen und damit die Dienstleistung für Nutzer und Kostenträger transparenter zu machen. Deshalb sind diese Vereinbarungen in ihrer Dreigliedrigkeit auch ein relativ umfassendes Steuerungsinstrument für die Leistungserbringung. Wesentlich scheint mir auch, dass der Inhalt dieses umfassenden Steuerungsinstruments vertraglich vereinbart wird und nicht einseitig durch gesetzliche Regelungen oder einseitige Entscheidungen des öffentlichen Trägers vorgegeben wird. Darin liegen Chancen und ein enormes Innovationspotenzial. Wo sonst in der Kinder- und Jugendhilfe können denn theoretische Überlegungen und praktische Bestrebungen, die Qualität der Leistungen zu verbessern, verbindlicher in die Realität umgesetzt werden als über die Vereinbarungen nach den §§ 78 a ff. SGB VIII?
3. Noch eine Bemerkung zur Qualitätsdebatte: Die Trias Strukturqualität, Prozessqualität und Ergebnisqualität impliziert mitunter, dass diese drei Dimensionen von Qualität gleichberechtigt und gleichwertig nebeneinander stehen. Dies trifft nicht zu. Ich meine, wir müssen wesentlich deutlicher den Fokus auf die Ergebnisqualität richten, denn nur die Ergebnisqualität lässt sich unmittelbar auf die Ziele und Wirkungen der Hilfe beziehen. Strukturqualität und Prozessqualität haben eine mittelbare Bedeutung, wenn sie dazu dienen, die Ergebnisqualität herbeizuführen. Um ein Ergebnis zu erreichen, erscheint es notwendig, bestimmte Strukturen und Standards vorzuhalten. Aber die sind kein Selbstzweck, sondern dienen der Herbeiführung und Sicherung der Ergebnisqualität. Und auch wenn die Ergebnisqualität mit geringerem Aufwand erreicht wird, wird der Hilfezweck in vollem Umfang erfüllt.

Im Hinblick auf die Qualifizierung der Hilfe muss es deshalb darum gehen, die Ergebnisqualität in den Mittelpunkt zu rücken und den Hilfeempfänger an der Beurteilung der Ergebnisqualität zu beteiligen.

¹ Bundesministerium für Jugend, Familie, Frauen und Gesundheit (Hrsg.): Achter Jugendbericht, Bonn (1990), S. 192

4. Wir müssen mehr als bisher – und dazu besteht die Möglichkeit im Rahmen der Vereinbarungen – die intendierte Wirkung der Hilfe in den Blick nehmen. Dazu können die Vereinbarungen durch fördernde Bedingungen und Anreize sowie durch die Vermeidung von kontraindizierten Mechanismen, wie etwa der ausschließlichen Abrechnung nach Belegungstagen, wirkungs- und ergebnisorientiert gestaltet werden.

Dies eröffnet die Chance, sich auf das Wesentliche zu konzentrieren, die Ziele der Hilfe konsequenter zu realisieren sowie unnötigen Aufwand und damit Kosten zu reduzieren.

5. Mit wirkungsorientierten Formen der Vereinbarungen nach den §§ 78 a ff. SGB VIII besteht für die Leistungsträger der Erziehungshilfen die Möglichkeit, sozialpädagogischen und wirtschaftlichen Erfolg miteinander zu verknüpfen. Dazu muss sich der – zu definierende – pädagogische Erfolg im Entgelt niederschlagen.
6. Ein Ziel wirkungsorientierter Vereinbarungen sollte sein, vorhandene kontraproduktive Anreize durch positive Anreize zu ersetzen. Warum sollten wir nicht den pädagogischen Erfolg des Leistungserbringers honorieren anstatt seinen Aufwand unabhängig vom Ergebnis abzugelten? Bisher jedenfalls hat der Leistungserbringer weder einen Anreiz, die Hilfeziele möglichst schnell zu erreichen, noch einen Anreiz, seinen Aufwand zu reduzieren.
7. Rahmenverträge können diese Ziele und Chancen befördern. Bei entsprechender Ausgestaltung können sie wesentliche Orientierungen und Impulse zur Qualifizierung der Hilfepraxis und zur Steuerung der Entwicklung der Hilfen zur Erziehung in der Region bieten.

V. Überlegungen zur Ausschreibung eines Modellprogramms

Das geplante Modellprogramm des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend trägt den Titel: „Qualifizierung der stationären Hilfen zur Erziehung durch wirkungsorientierte Ausgestaltung der Leistungs-, Entgelt- und Qualitätsentwicklungsvereinbarungen“. Das Bundesministerium will damit die Entwicklung zukunftsorientierter Modelle der Hilfen zur Erziehung anregen und unterstützen.

Ich werde die Struktur des geplanten Modellprogramms erläutern. Zunächst zum Inhalt: Was soll untersucht und erprobt werden? Die Kernfrage lautet: Wie können Vereinbarungen nach den §§ 78 a bis g SGB VIII genutzt werden, um die Hilfepraxis zu qualifizieren und um die Ergebnisse der Leistungserbringung im Sinne von Ergebnisqualität und Wirkung der Erziehungshilfe zu befördern? Was müssen die Vertragspartner vereinbaren, damit das intendierte Ergebnis der Leistungserbringung konsequenter herbeigeführt wird als bisher?

Die **Ausschreibung** soll **auf drei Ebenen** erfolgen.

- Auf der **Ebene 1** sind die Vereinbarungspartner angesprochen, das heißt Leistungserbringer (Einrichtungsträger) und Kostenträger (Jugendamt), die wirkungsorientierte Vereinbarungen aushandeln und erproben wollen und die ohnehin per gesetzlichem Auftrag miteinander verhandeln und eine Vereinbarung treffen müssen, oder die ihre bereits getroffene Vereinbarung modernisieren und weiterentwickeln wollen.

Jugendamt und Leistungserbringer bewerben sich als „Tandem“. Die gemeinsame Bewerbung setzt voraus, dass sich die beiden Vereinbarungspartner vorher verständigen und eine gemeinsame Erklärung zu ihrer Teilnahmewilligkeit an dem Modellvorhaben abgeben, in der sie ihre Ziele darlegen, die sie über die auszuhandelnden Vereinbarungen erreichen wollen.

Im Rahmen des Modellprogramms erhalten die Vereinbarungspartner eine qualifizierte Beratung und eine zielorientierte Moderation bei der Aushandlung ihrer Vereinbarungen. Ferner nehmen sie an Workshops zur Qualifizierung und zum Erfahrungsaustausch teil.

- Auf der **Ebene 2** bewerben sich Berater, die die Tandems unterstützen sollen, ihre Vereinbarungen unter sozialpädagogischen, betriebswirtschaftlichen und juristischen Gesichtspunkten so auszuhandeln, dass sie ihre Ziele zur Weiterentwicklung der Hilfen zur Erziehung erreichen können.

Auf der Ebene 2 sind Institute oder erfahrene Einzelpersonen angesprochen, die sich mit einem Beratungskonzept bewerben. Während eines Startworkshops, an dem die „Tandems“ teilnehmen, werden diese Beratungskonzepte, die durchaus unterschiedlicher Art sein können, vorgestellt. Es ist daran gedacht, dass anschließend die Tandems den Berater auswählen, dessen Konzept ihnen für die Umsetzung ihrer Ziele am geeignetsten erscheint. Dadurch stehen die Beratungskonzepte im Wettbewerb.

Die ausgewählten Berater werden im Rahmen des Modellprogramms für den Beratungsprozess bezahlt. Sie eignen sich dabei natürlich Beratungskompetenz an, die sie über das Modellvorhaben hinaus einsetzen können.

Die auf diese Weise an etwa acht bis zwölf Modellstandorten ausgehandelten Vereinbarungen sollen dann in der praktischen Umsetzung erprobt und die Erfahrungen evaluiert werden.

- Auf der **Ebene 3** können sich erfahrene Institute mit einem kooperativen Evaluationskonzept bewerben, das die Tandems und die Berater aktiv einbezieht. Sie sollen die an den verschiedenen Modellstandorten ausgehandelten Vereinbarungen in der praktischen Umsetzung evaluieren und herausfinden, welche Vereinbarungsinhalte zur Erreichung der gesetzten Ziele beitragen. Dabei spielen die Auswirkungen auf den Hilfeprozess, die Umsetzung der Hilfeplanziele und die Wirkung beim Hilfeempfänger eine wesentliche Rolle.

VI. Abschließende Bemerkung

Diese Tagung hat wesentlich dazu beigetragen, die Potenziale zu erkennen, mit denen die Vereinbarungen nach den §§ 78 a bis g SGB VIII zur Weiterentwicklung der Hilfen zur Erziehung genutzt werden können. Ich hoffe, Sie gehen mit neuen Ideen auf den Nachhauseweg und haben sich anregen lassen, in ihrem Arbeitsbereich solche Ansätze praktisch zu erproben.

Literaturhinweise

Arbeitsgemeinschaft für Erziehungshilfe e. V. (AFET) – Bundesvereinigung –, Hannover (Hrsg.)

AFET-Fachgespräch Umsetzung der Neuregelung §§ 77 ff. SGB VIII in die Praxis der Jugendhilfe. Dokumentation des Fachgesprächs der Arbeitsgemeinschaft für Erziehungshilfe (AFET) e. V. – Bundesvereinigung – am 25. November 1998 in Bonn.
Hannover (1999); 51 S.

Apitzsch, Martin

Nochmals: Budgetierung per Kartellabsprache? Kooperation oder Kartell?
In: Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge, Frankfurt/Main; 80 (2000); Nr. 7; S. 206-208

Backhaus-Maul, Holger

Die Subsidiaritätsidee in den Zeiten der Kostenrechnung. Vertragsverhandlungen zwischen Sozialverwaltungen und Wohlfahrtsverbänden.
In: Zentralblatt für Jugendrecht, Köln: Heymanns; 87 (2000); Nr. 5; S. 161-173

Baltz, Jochem

Leistungsentgelte in der Jugendhilfe. Die Neuordnung der Rechtsgrundlage für die Finanzierung von Jugendhilfeleistungen durch Art. 2 – Änderung des SGB VIII - des 2. SGB XI-ÄndG. Teil 1 und 2.
In: Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge, Frankfurt/Main; 78 (1998); Nr. 12; S. 377-381 und 79 (1999); Nr. 1; S. 24-28

Böllert, Karin

Fachlich regulierter Qualitätswettbewerb.
In: Aufwachsen in öffentlicher Verantwortung. Dokumentation der Fachtagung zum 11. Kinder- und Jugendbericht (am 18. und 19. April 2002 in Berlin). Arbeitsgemeinschaft für Jugendhilfe – AGJ –, Berlin: Selbstverlag (2003); S. 59-66; ISBN 3-922975-70-4

Buckenhofer, Bernd

Die Kommissionen zur Vereinbarung der Entgelte in der Jugendhilfe.
In: Der Bayerische Bürgermeister, München (1999); Nr. 11; S. 437-438

Bundesarbeitsgemeinschaft der Landesjugendämter – BAGLJÄ –, Köln (Hrsg.)

Hinweise zu den Steuerungsmöglichkeiten durch Leistungs-, Entgelt- und Qualitätsentwicklungsvereinbarungen unter Berücksichtigung von individuellen Hilfeplänen, Jugendhilfeplanung, Qualitätsstandards und finanziellen Rahmenbedingungen. (Arbeitspapier beschlossen in der 88. Arbeitstagung vom 3. bis 5. Mai 2000 in Halle, Sachsen-Anhalt).
In: AFET Mitglieder-Rundbrief, Hannover: Arbeitsgemeinschaft für Erziehungshilfe e. V. – AFET – (2001); Nr. 1; S. 37-42

Burghoff, Lothar; Sommer, Martin; Sträter, Peter

Vereinbarung über Leistungsangebote, Entgelte und Qualitätsentwicklung.

§§ 77, 78 a bis 78 g SGB VIII (KJHG). Fachliche und finanzielle

Gestaltungs- und Steuerungsmöglichkeiten der (teil-)stationären Hilfen.

Stuttgart: Boorberg (1999); 128 S.; ISBN 3-415-02597-7

Busch, Manfred

„Je dicker die Brille, desto dünner die Wahrheit“.

Schiedsstellen der Jugendhilfe im Blickpunkt.

In: AFET Mitglieder-Rundbrief, Hannover: Arbeitsgemeinschaft für Erziehungshilfe e.V.

– AFET – (2002); Nr. 1; S. 36-46

Busch, Manfred

Verfahren der Schiedsstelle nach § 78 g SGB VIII. Teil 1 und 2.

In: Zentralblatt für Jugendrecht, Köln: Heymanns; 87 (2000); Nr. 10; S. 384-391 und

Nr. 11; S. 424-432

Busch, Manfred

Örtliche Zuständigkeit für den Abschluss von Vereinbarungen und andere verfahrensrechtliche Aspekte zu §§ 78 a ff. SGB VIII.

In: Zentralblatt für Jugendrecht, Köln: Heymanns; 86 (1999); Nr. 7/8; S. 255-262

Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband, Landesverband Sachsen-Anhalt e. V.,
Magdeburg (Hrsg.)

Dialog Erziehungshilfe – Vereinbarung zur Qualitätsentwicklung nach § 78 a KJHG. Dokumentation der Fachtagung am 28. November 2002 in Magdeburg

Magdeburg (2003); 38 S.

Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge, Frankfurt/Main (Hrsg.)

Arbeitsgemeinschaft für Erziehungshilfe e. V. (AFET) – Bundesvereinigung –,
Hannover (Hrsg.)

Bestandsaufnahme und Erfahrungen mit den neuen Regelungen nach §§ 78 a ff. KJHG in der Kinder- und Jugendhilfe.

Hannover (2001); 119 S.

AFET-Veröffentlichung Nr. 59/2001

Dresdener Debatte um die Vereinbarungen gem. §§ 78 a-g SGB VIII.

In: Forum Erziehungshilfen, Münster: Votum; 8 (2002); Nr. 2; S. 115-118

Emanuel, Markus

Von den Schwierigkeiten einer Qualitätsentwicklung in der Jugendhilfe.

In: Zentralblatt für Jugendrecht, Köln: Heymanns; 88 (2001); Nr. 4; S. 133-143

Empfehlung des AFET zu Qualitätsentwicklungsvereinbarungen.

In: Jugendhilfe, Neuwied: Luchterhand; 39 (2001); Nr. 3; S. 155-156

EREV-Positionspapier zu Verhandlungen und Vereinbarungen nach §§ 78 a ff. SGB VIII (am 7. März 2002 vom Vorstand und Fachbeirat verabschiedet).

In: Evangelische Jugendhilfe, Hannover: Evangelischer Erziehungsverband e. V.
– EREV – 79 (2002); Nr. 2; S. 115-117

Evangelischer Erziehungsverband e. V. – EREV –, Hannover (Hrsg.)
Lang, Jörg; Kunert, Stefan

Leistungs-, Qualitätsentwicklungs- und Entgeltvereinbarungen in der Jugendhilfe. Eine Arbeitshilfe für Verhandlungen und Vereinbarungen sowie Schiedsstellen- und Gerichtsverfahren nach §§ 78 a ff. SGB VIII.

Hannover (2001); 108 S.
(EREV-Schriftenreihe; 2001/3)

Evangelischer Erziehungsverband e. V. – EREV –, Hannover (Hrsg.)

**Qualitätsentwicklungsvereinbarung nach § 78 b KJHG.
Begründung – Umsetzung – Fortschreibung.**

Hannover (1999); 140 S.
(EREV-Schriftenreihe; 1999/2)

Fachhochschule Münster, Fachbereich Sozialwesen

**Qualitätsentwicklungsvereinbarungen in der Erziehungshilfe:
Umsetzung bei Jugendämtern und Heimen im Münsterland. Projektbericht.**

Münster (2000); 40 S.

Filthuth, Karl-Heinz

Zum Stand der Umsetzung des § 78 b KJHG.

In: Evangelische Jugendhilfe, Hannover: Evangelischer Erziehungsverband e. V.
– EREV –, 77 (2000); Nr. 3; S. 158-160

Frings, Peter

Die Arbeitsgemeinschaften nach § 78 SGB VIII.

In: Zeitschrift für das Fürsorgewesen, Hannover: Boorberg; 55 (2003); Nr. 3; S. 53-57

Gestaltung von Verträgen über die Leistung Erziehungs- und Familienberatung.

In: Informationen für Erziehungsberatungsstellen, Fürth: Bundeskonferenz
für Erziehungsberatung e. V. (2001); Nr. 1; S. 3-13

Goetz, Michael

Zuwendungsvertrag und Leistungsvertrag.

Die Regelungsinhalte und Rechtsfolgen unterscheiden sich grundlegend.

Eine juristische Arbeitshilfe für die Praxis.

In: Blätter der Wohlfahrtspflege, Stuttgart: Wohlfahrtswerk für Baden-Württemberg;
146 (1999); Nr. 7/8; S. 161-166

Gottlieb, Heinz-Dieter

Schiedsstellenverfahren nach § 78 g SGB VIII.

In: Zeitschrift für das Fürsorgewesen, Stuttgart: Boorberg; 54 (2002); Nr. 1, S. 1-9

Gottlieb, Heinz-Dieter

Die Arbeit der niedersächsischen Schiedsstelle nach § 78 g SGB VIII im Jahr 1999.

In: AFET Mitglieder-Rundbrief, Hannover: Arbeitsgemeinschaft für Erziehungshilfe e. V.
– AFET – (2000); Nr. 2-3; S. 6-8

Gottlieb, Heinz-Dieter; Grams, Ilona

Erstes bundesweites Treffen der vorsitzenden Mitglieder der Schiedsstelle nach § 78 g SGB VIII.

In: AFET Mitglieder-Rundbrief, Hannover: Arbeitsgemeinschaft für Erziehungshilfe e. V.
– AFET – (2000); Nr. 4

Grams, Ilona

Neugestaltung der Finanzierung erzieherischer Hilfen. Bericht der Arbeitsgruppe auf der AFET-Beiratssitzung am 1. und 2. März 2001 in Potsdam.

In: AFET Mitglieder-Rundbrief, Hannover: Arbeitsgemeinschaft für Erziehungshilfe e. V.
– AFET – (2001); Nr. 3; S. 11-12

Gruhler, Siegfried; Hartmann, Harold; Link, Jürgen; Schöpflin, Erich

Kooperative Qualitätsentwicklung öffentlicher und freier Träger der Jugendhilfe. Ein Modell der Zusammenarbeit am Beispiel der Region Heilbronn-Franken.

In: Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge, Frankfurt/Main; 81 (2001); Nr. 1; S. 18-27

Gutachten zum Rahmenvertrag.

In: Jugendhilfe Report, Köln (1999); Nr. 3; S. 35

Bezugsadresse: Landschaftsverband Rheinland, Landesjugendamt, 50663 Köln

Hertlein, Dieter

Kriterien zur Bemessung der Entgelte in der Jugendhilfe.

In: Der Bayerische Bürgermeister, München (1999); Nr. 11; S. 439-441

Hilke, Andreas

„Steuerungsmöglichkeiten“ im Rahmen des Finanzierungssystems der §§ 78 a ff. SGB VIII – Schwerpunkt öffentlicher Finanzen.

In: Zentralblatt für Jugendrecht, Köln: Heymanns; 90 (2003); Nr. 2; S. 52-56

Hinrichs, Knut

Zu den Vereinbarungen nach §§ 93 ff. BSHG (mit Auswirkungen auf die Vereinbarungen nach §§ 78 a ff. SGB VIII). Zum Beschluss des 5. Senats vom 28. Februar 2002 - BVerwG 5 C 25.01.

In: Evangelische Jugendhilfe, Hannover: Evangelischer Erziehungsverband e. V.
– EREV – ; 80 (2003); Nr. 5; S. 278-284

Hintzsche, Burkhard

Bewertung der Umsetzung der §§ 78 a ff. SGB VIII – aus der Sicht der Kommunalen Spitzenverbände.

In: Evangelische Jugendhilfe, Hannover: Evangelischer Erziehungsverband e. V.
– EREV – ; 78 (2001); Nr. 2; S. 101-106

Hintzsche, Burkhard

**Qualitätsentwicklung zwischen Anspruch und Leistbarkeit
aus der Sicht der Kostenträger.**

In: Evangelische Jugendhilfe, Hannover: Evangelischer Erziehungsverband e. V.
– EREV –; 77 (2000); Nr. 3; S. 143-146

Internationale Gesellschaft für erzieherische Hilfen – IGfH –, Frankfurt/Main (Hrsg.)
Merchel, Joachim (Hrsg.)

**Qualitätsentwicklung in Einrichtungen und Diensten der Erziehungshilfe.
Methoden, Erfahrungen, Kritik, Perspektiven.**

Frankfurt/Main: Selbstverlag (2000); 279 S.; ISBN 3-925146-4

Kaufhold, Susanne

**Drittes bundesweites Treffen der vorsitzenden Mitglieder
der Schiedsstellen nach § 78 g SGB VIII.**

In: AFET Mitglieder-Rundbrief, Hannover: Arbeitsgemeinschaft für Erziehungshilfe e. V.
– AFET – (2003); Nr. 1; S. 17-18

Kiehl, Walter H.

Die Schubumkehr.

Verzerrungseffekte der „Neuen Steuerungsmodelle“ für Sozialrechtsnormen.

In: Sozialmagazin, Weinheim: Juventa; 26 (2001); Nr. 5; S. 14-19

Kiehl, Walter H.

**Entgegnung auf die Stellungnahme AG „Ambulante Hilfen zur Erziehung“.
Verzerrung sozialpädagogischer Prioritäten durch Finanzierungskriterien
der „Frankfurter Fachleistungsstunde“.**

In: Sozialmagazin, Weinheim: Juventa; 26 (2001); Nr. 9; S. 11

Knorr, Friedhelm; Scheppach, Maria

**Kontraktmanagement. Finanzierungsformen – Leistungsverträge –
für freie Wohlfahrtsverbände und Sozialverwaltungen.**

Regensburg: Walhalla (1999); 266 S.; ISBN 3-8029-7429-8

Kröger, Rainer

**Stand der Umsetzung und Wirkungen der §§ 78 a ff. SGB VIII
im Bereich stationärer erzieherischer Hilfen.**

In: Evangelische Jugendhilfe, Hannover: Evangelischer Erziehungsverband e. V.
– EREV –; 77 (2000); Nr. 4; S. 245-248

Kröger, Rainer (Hrsg.)

**Leistung, Entgelt und Qualitätsentwicklung in der Jugendhilfe. Arbeitshilfen
mit Musterbeispielen zur praktischen Umsetzung der §§ 78 a-g SGB VIII.**

Neuwied: Luchterhand (1999); 292 S. (inklusive CD-ROM);
ISBN 3-472-03755-5

Kröger, Rainer

Umsetzung der §§ 78 a-g SGB VIII.

Aktueller Stand in den einzelnen Bundesländern.

In: Jugendhilfe, Neuwied: Luchterhand; 37 (1999); Nr. 3; S. 173-182

Kröger, Rainer

Rahmenvertrag nach § 78 f SGB VIII.

Erste Erfahrungen mit der Umsetzung in Niedersachsen.

In: Jugendhilfe, Neuwied: Luchterhand; 37 (1999); Nr. 1; S. 31-35

Krölls, Albert

**Budgetierung per Kartellabsprache? Zur Unzulässigkeit von
Kontingentvereinbarungen zwischen Jugendhilfeadministration und
Wohlfahrtsverbänden im Bereich der Hilfen zur Erziehung.**

In: Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge,
Frankfurt/Main; 80 (2000); Nr. 2; S. 56-59

Krölls, Albert

Nochmals: Budgetierung per Kartellabsprache?

Kooperation als Legalität ersatz.

In: Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge,
Frankfurt/Main; 80 (2000); Nr. 7; S. 209-217

Kunkel, Christian

Erosion des Subsidiaritätsprinzips?

Lösen in der Jugendhilfe privatgewerbliche Träger die freien Träger ab?

In: Sozial Extra, Leverkusen: Leske + Budrich; 26 (2002); Nr. 1; S. 16-20

Kunkel, Peter-Christian

Rechtsfragen der Finanzierung freier Träger.

In: Zentralblatt für Jugendrecht, Köln: Heymanns; 87 (2000); Nr. 11; S. 413-420

Kurz-Adam, Maria; Köhler, Michael

Umbau statt Ausbau.

Die sozialräumliche Reform der Erziehungshilfen in München.

In: Sozialmagazin, Weinheim: Juventa; 27 (2002); Nr. 5; S. 24-32

**Landesrechtliche Rahmenverträge (§ 78 f SGB VIII) und
Schiedsstellenverordnungen (§ 78 g SGB VIII) der einzelnen Bundesländer.**
www.jugendhilfe-netz.de (unter der Rubrik Recht)

Lang, Jörg

Klientenverträge – Vereinbarungen als Qualitätsmerkmal der Jugendhilfe.

In: Evangelische Jugendhilfe, Hannover: Evangelischer Erziehungsverband e. V.
– EREV –; 80 (2003); Nr. 1; S. 17-28

Lang, Jörg

Warum eigentlich nicht: Klientenverträge und –vereinbarungen im Rahmen des Rechtssystems der Jugendhilfe.

In: Evangelische Jugendhilfe, Hannover: Evangelischer Erziehungsverband e. V. – EREV –; 79 (2002); Nr. 2, S. 76-80

Leipzig, Jugendamt (Hrsg.)

Haller, Siegfried

Erfahrungsaustausch zum Instrumentarium § 78 ff. VIII – Jugendamt Leipzig. Vortrag des Amtsleiters des Jugendamtes Leipzig, Herr Haller, anlässlich der Sächsischen Jugendamtsleitertagung im November 2001.

Leipzig (2001); 40 S.

Marquard, Peter

Zuwendungsförderung oder Leistungsvertrag. Anmerkungen zum Förderauftrag des SGB VIII und den Chancen von Vereinbarungen.

In: Forum Jugendhilfe, Bonn: Arbeitsgemeinschaft für Jugendhilfe (1999); Nr. 2; S. 35-38

Merchel, Joachim

Rahmenvereinbarung zur Qualitätsentwicklungsvereinbarung.

Ein Beispiel, wie man es nicht machen sollte.

In: Forum Erziehungshilfen, Münster: Votum; 7 (2001); Nr. 5; S. 309-313

Merchel, Joachim

Qualitätsentwicklung als gesetzlicher Auftrag:

Überlegungen zu Bedeutung und Umsetzung des neuen § 78 SGB VIII.

In: Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge, Frankfurt/Main; 78 (1998); Nr. 12; S. 382-387

Merchel, Joachim

Der „fachlich regulierte Qualitätswettbewerb“:

eine angemessene jugendhilfepolitische Perspektive?

In: Aufwachsen in öffentlicher Verantwortung. Dokumentation der Fachtagung zum 11. Kinder- und Jugendbericht (am 18. und 19. April 2002 in Berlin). Arbeitsgemeinschaft für Jugendhilfe – AGJ –, Berlin: Selbstverlag (2003); S. 67-81

Mrozynski, Peter

Freie Träger im Spannungsfeld zwischen Kontraktmanagement und Förderung. Vertragliche Vereinbarungen im Kontext des Kinder- und Jugendhilfegesetzes, des Wettbewerbs- und Steuerrechts sowie der Diskussion um Qualitätsentwicklung in der Jugendhilfe.

Rechtsgutachten im Auftrag der nordrhein-westfälischen Jugendringe.

Dortmund (2001); 83 S.

Münder, Johannes

Finanzierungsstrategien in der Kinder- und Jugendhilfe.

In: Strukturen der Kinder- und Jugendhilfe. Eine Bestandsaufnahme.
Sachverständigenkommission Elfter Kinder- und Jugendbericht, München: DJI (2002);
S. 105-162

Münder, Johannes

Sozialraumorientierung aus rechtlicher Sicht.

In: Zentralblatt für Jugendrecht, Köln: Heymanns; 89 (2002); Nr. 11; S. 416-422

Münder, Johannes

Wer zahlt, schafft an? Zur Finanzierung im Kinder- und Jugendhilferecht.

In: Jugendhilfe, Neuwied: Luchterhand (2001); Nr. 5; S. 247-257

Neumann, Volker

Vergabe öffentlicher Aufträge in der Sozial- und Jugendhilfe?

In: Beiträge zum Recht der sozialen Dienste und Einrichtungen (RsDE),
Köln: Heymanns (2001); Nr. 48; S. 1-27

Onnasch, Wolf

**Ausschreibungen von Leistungen
durch die öffentlichen Träger der Jugendhilfe.**

In: Evangelische Jugendhilfe, Hannover: Evangelischer Erziehungsverband e. V.
– EREV –; 78 (2001); Nr. 2; Beilage

Peters, Friedrich

**Projekt: „Qualitätsentwicklung und -sicherung erzieherischer Hilfen“ –
zusammenfassende Ergebnisdarstellung des Endberichts.**

In: Forum Erziehungshilfen, Weinheim: Beltz; 9 (2003); Nr. 3; S. 162-165

Pluto, Liane

**Eindrücke zur Tagung „Der Inhalt bestimmt die Form – Jugendhilfestruktur
auf dem Prüfstand“ am 21. und 22. September 2000 in Erfurt.**

In: Zentralblatt für Jugendrecht, Köln: Heymanns; 88 (2001); Nr. 2; S. 54-55

Reuter-Spanier, Dieter

**Beteiligung der Leistungsberechtigten im Rahmen der
Qualitätsentwicklungsvereinbarungen. Bericht der Arbeitsgruppe auf der
AFET-Beiratssitzung am 1. und 2. März 2001 in Potsdam.**

In: AFET-Mitglieder-Rundbrief, Hannover: Arbeitsgemeinschaft für Erziehungshilfe e. V.
– AFET – (2001); Nr. 3; S. 9-10

Sachsen, Landesamt für Familie und Soziales, Landesjugendamt, Chemnitz (Hrsg.)
Nehrkorn, Anja; Vollmer, Ralf-Günter

**Leistungsvertrag - Zuschussvertrag - Zuschussbescheid. Dokumentation eines
Workshops am 1. und 2. Februar 2000.**

Chemnitz (2000); 43 S.

Schneider, W.

Gesetzlicher „Wille“ und Realität. Kritische Auseinandersetzung mit dem Systemwechsel nach §§ 78 a-g SGB VIII am Beispiel therapeutischer Leistungen.
In: AFET Mitglieder-Rundbrief, Hannover: Arbeitsgemeinschaft für Erziehungshilfe e.V.
– AFET – (2000); Nr. 1; S. 9-12

Schröder, Jan

**Neue Finanzierungssysteme für die Jugendhilfe?
Ideen, Wege, Erfahrungen, Zukunftsmodelle.**

In: Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge,
Frankfurt/Main: Selbstverlag; 83 (2003); Nr. 8; S. 349-354

Sozialpädagogisches Institut im SOS-Kinderdorf e. V., München (Hrsg.)

**Qualitätsentwicklung und Qualitätswettbewerb.
Dokumentation der Fachtagung „Qualitätsentwicklung und Qualitätswettbewerb
in der stationären Erziehungshilfe“, 7. und 8. November 2002 in Berlin.**
München (2003); 127 S.

Späth, Karl

Erwartungen an die neuen Regelungen der §§ 78 a-g KJHG.

In: Jugendwohl, Freiburg i. Br.: Lambertus; 80 (1999); Nr. 2; S. 59-69;

Stähr, Axel

**Leistungserbringung durch Träger der freien Jugendhilfe –
Konsequenzen aus dem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts
vom 28. September 2000 zur Selbstbeschaffung von Jugendhilfeleistungen.**

In: Zentralblatt für Jugendrecht, Köln: Heymanns; 89 (2002); Nr. 12; S. 449-457

Stähr, Axel

**Die Leistungsvereinbarung als neues Instrument in der Jugendhilfe
(§§ 78 a bis 78 g SGB VIII).**

In: Recht der Jugend und des Bildungswesens, Neuwied: Luchterhand;
48 (2000); Nr. 2; S. 159-180

Stähr, Axel; Hilke, Andreas

**Die Leistungs- und Finanzierungsbeziehungen im Kinder- und Jugendhilferecht
vor dem Hintergrund der neuen §§ 78 a bis 78 g SGB VIII.**

In: Zentralblatt für Jugendrecht, Köln: Heymanns; 86 (1999); Nr. 5; S. 155-170

Struck, Norbert

**Leistungs-, Entgelt und Qualitätsentwicklungsvereinbarungen
nach §§ 78 a ff. SGB VIII – ein Kommentar.**

In: AFET Mitglieder-Rundbrief, Hannover: Arbeitsgemeinschaft für Erziehungshilfe e.V.
– AFET – (2003); Nr. 1; S. 26-33

Struck, Norbert

Der Charakter von Schiedsstellen nach dem Bundesverwaltungsgericht.

Beschluss des BVerwG vom 28. Februar 2002,

5 C 25.01; veröffentlicht in NDV-RD Heft 4/2002, S. 59 ff.

In: Forum Erziehungshilfen, Münster: Votum; 9 (2003); Nr. 1; S. 57

Struck, Norbert

Der Stand der Verhandlungen zu Rahmenverträgen

nach § 78 f SGB VIII in den Bundesländern.

In: Forum Erziehungshilfen, Münster: Votum; 5 (1999); Nr. 2; S. 113-114

Themenheft: Leistungsvereinbarungen.

In: Blätter der Wohlfahrtspflege, Stuttgart: Wohlfahrtswerk für

Baden-Württemberg; 145 (1998); Nr. 1+2; S. 4-27

Verein für Kommunalwissenschaften e. V., Berlin (Hrsg.)

Die Vereinbarungen nach §§ 78 a ff. SGB VIII (Achstes Buch Sozialgesetzbuch – Kinder- und Jugendhilfe). Bestandsaufnahme und Analyse der Leistungs-, Entgelt- und Qualitätsentwicklungsvereinbarungen sowie der Rahmenverträge. Studie zum Umsetzungsstand der gesetzlichen Neuregelung der §§ 78 a ff. SGB VIII im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend.

Berlin (2003); 155 S.; ISBN 3-931418-42-1

Verein für Kommunalwissenschaften e. V., Berlin (Hrsg.)

Erste Erfahrungen bei der Umsetzung der Regelungen nach §§ 78 a bis g SGB VIII und die wirkungsorientierte Gestaltung von Qualitätsentwicklungs-, Leistungs- und Entgeltvereinbarungen. Dokumentation des Workshops des Vereins für Kommunalwissenschaften e. V. am 17. und 18. Juni 2002 in Berlin sowie eines Expertengesprächs des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend und der JSB – Dr. Jan Schröder Beratungsgesellschaft mbH am 8. und 9. April 2002 in Mainz.

Berlin (2003); 217 S.; ISBN 3-931418-39-1

Vergaberecht und freie Wohlfahrtspflege. Der Paritätische Wohlfahrtsverband untersucht die Ausschreibungspflicht sozialer Dienstleistungen.

In: Blätter der Wohlfahrtspflege, Stuttgart: Wohlfahrtswerk für Baden-Württemberg; 148 (2001); Nr. 1+2; S. 30-34

Wabnitz, Reinhard Joachim

Mediative Arbeitsweisen in der Kinder- und Jugendhilfe –

insbesondere bei Schiedsstellenverfahren nach § 78 g SGB VIII.

In: Jugendhilfe, Neuwied: Luchterhand; 40 (2002); Nr. 5; S. 255-262; auch In:

AFET Mitglieder-Rundbrief, Hannover: Arbeitsgemeinschaft für Erziehungshilfe e. V.

– AFET – (2003); Nr. 1; S. 19-26

Wabnitz, Reinhard Joachim

**Zur Rechtsnatur von Entscheidungen der Schiedsstelle
nach § 78 g SGB VIII (Kinder- und Jugendhilfe).**

In: Zentralblatt für Jugendrecht, Köln: Heymanns; 88 (2001); Nr. 2; S. 33-39

Wagner-Kröger, Rosa

Der Prozess ist entscheidend.

Ein Erfahrungsbericht bei der Erstellung von Leistungsbeschreibungen.

In: Evangelische Jugendhilfe, Hannover: Evangelischer Erziehungsverband e. V.
– EREV –; 76 (1999); Nr. 5; S. 287-289

Walka, Susanne

Betriebserlaubnis für ambulante Hilfen zur Erziehung?

Anmerkungen zu dem Aufsatz von Wolf Onnasch in der EJ 5/2000.

In: Evangelische Jugendhilfe, Hannover: Evangelischer Erziehungsverband e. V.
– EREV –; 78 (2001); Nr. 3; S. 169-171

Wiesner, Reinhard

Die Neuregelung der Entgeltfinanzierung in der Kinder- und Jugendhilfe.

In: Zentralblatt für Jugendrecht, Köln: Heymanns; 86 (1999); Nr. 3; S. 79-85

Wiesner, Reinhard

Konkurrenz, Wettbewerb, Vergabe und Rechtsanspruch auf Leistungen.

In: Evangelische Jugendhilfe, Hannover: Evangelischer Erziehungsverband e. V.
– EREV –; 79 (2002); Nr. 1; S. 34-41

In der Reihe „Aktuelle Beiträge zur Kinder- und Jugendhilfe“
bisher erschienene Titel:

- 1 „Eingliederung seelisch behinderter Kinder und Jugendlicher in die Jugendhilfe“**
(Dokumentation der Fachtagung am 30. und 31. März 1995)
Berlin 1995, 203 S., DIN A5 kostenlos im Internet verfügbar
- 2 „Jugendhilfeplanung – ein wirksames Steuerungsinstrument der Jugendhilfe“**
(Dokumentation der Fachtagung am 18. und 19. Mai 1995)
Berlin 1995, 113 S., DIN A5 kostenlos im Internet verfügbar
- 3 „Anforderungen der Jugendhilfe an neue Steuerungsmodelle“**
(Dokumentation der Fachtagung am 28. und 29. August 1995)
Berlin 1996, 160 S., DIN A5 kostenlos im Internet verfügbar
- 4 „Aufgaben, Kompetenzen, Strukturen und Arbeitsweisen von Jugendhilfeausschüssen“**
(Dokumentation der Fachtagung am 24. und 25. November 1995)
Berlin 1996, 122 S., DIN A5 kostenlos im Internet verfügbar
- 5 „Lebenslagen von Kindern und Jugendlichen im Wandel: Neue Anforderungen an Jugendhilfe und Schule“**
(Dokumentation der Fachtagung am 26. und 27. Januar 1996)
Berlin 1996, 230 S., DIN A5 kostenlos im Internet verfügbar
- 6 „Jugendhilfe und Familiengericht – Das Selbstverständnis der Jugendhilfe im gerichtlichen Verfahren“**
(Dokumentation der Fachtagung am 26. und 27. Oktober 1995)
Berlin 1996, 119 S., DIN A5 nicht mehr im Angebot
- 7 „Jugendarbeitslosigkeit – was tun ?! Jugendhilfe und Sozialamt, Arbeitsverwaltung und Wirtschaft als Partner bei der Sicherung beruflicher Perspektiven junger Menschen“**
(Dokumentation der Fachtagung am 21. und 22. Mai 1996)
Berlin 1997, 264 S., DIN A5 kostenlos im Internet verfügbar
- 8 „Verwaltungsmodernisierung – Standpunkte und Entwicklungen in der Jugendhilfe“**
(Dokumentation der Fachtagung am 25. und 26. November 1996)
Berlin 1997, 130 S., DIN A4 kostenlos im Internet verfügbar

- 9 „Eingliederung seelisch behinderter Kinder und Jugendlicher in die Jugendhilfe. Erfahrungen – Probleme – Entwicklungen“**
(Dokumentation des Workshops vom 2. bis 4. September 1996)
Berlin 1997, 94 S., DIN A4 kostenlos im Internet verfügbar
- 10 „Kinder-Leben in der Stadt: Herausforderungen an Jugendhilfe und Stadtplanung“**
(Dokumentation der Fachtagung am 22. und 23. Januar 1997)
Berlin 1997, 151 S., DIN A4 kostenlos im Internet verfügbar
- 11 „Flexibilisierung und Steuerung im Bereich der Hilfen zur Erziehung“**
(Dokumentation der Fachtagung am 18. und 19. Oktober 1996)
Berlin 1997, 152 S., DIN A4 kostenlos im Internet verfügbar
- 12 „Aufgaben und Möglichkeiten der Jugendhilfe bei der Auseinandersetzung mit sexueller Gewalt gegen Kinder“**
(Dokumentation der Fachtagung am 6. und 7. Juni 1997)
Berlin 1998, 142 S., DIN A4 kostenlos im Internet verfügbar
- 13 „Jugendhilfeausschuß und kommunale Jugendpolitik“**
(Dokumentation der Fachtagung am 28. Februar und 1. März 1997)
Berlin 1998, 105 S., DIN A4 kostenlos im Internet verfügbar
- 14 „Die Reform des Kindschaftsrechts – Auswirkungen auf die Praxis der Kinder- und Jugendhilfe“**
(Beiträge der Fachtagung am 12. und 13. Dezember 1997)
Berlin 1998, 84 S., DIN A4 kostenlos im Internet verfügbar
- 15 „Netzwerk Kriminalprävention – Was kann Jugendhilfe leisten?“**
(Dokumentation der Fachtagung am 19. und 20. September 1997)
Berlin 1998, 158 S., DIN A4 kostenlos im Internet verfügbar
- 16 „Die Beratung im Kontext von Scheidungs-, Sorgerechts- und Umgangsrechtsverfahren – Anforderungen an Strukturen und Formen der Kooperation von Familiengericht, Jugendhilfe und Anwaltschaft“**
(Dokumentation der Fachtagung am 24. und 25. September 1998)
Berlin 1999, 163 S., DIN A4 kostenlos im Internet verfügbar
- 17 „... und schuld ist im Ernstfall das Jugendamt‘ Probleme und Risiken sozialpädagogischer Entscheidungen bei Kindeswohlgefährdung zwischen fachlicher Notwendigkeit und strafrechtlicher Ahndung“**
(Dokumentation der Fachtagung am 16. und 17. November 1998)
Berlin 1999, 110 S., DIN A4, ISBN 3-931418-21-9 Preis: 7,00 Euro

- 18 1. Berliner Diskurs zur Jugendhilfe: „Partnerschaftliche Kooperation oder marktwirtschaftlicher Wettbewerb? – Zur Zukunft des Zusammenwirkens von öffentlicher und freier Jugendhilfe“**
(Dokumentation des Diskurses am 11. und 12. Dezember 1998)
Berlin 1999, 109 S., DIN A4, ISBN 3-931418-20-0 Preis: 7,00 Euro
- 19 „Hilfen von Anfang an – Unterstützung von Familien als interdisziplinäre Aufgabe“**
(Dokumentation der Fachtagung am 23. und 24. April 1999)
Berlin 1999, 163 S., DIN A4, ISBN 3-931418-22-7 Preis: 7,00 Euro
- 20 „Was tun mit den Schwierig(st)en?“**
(Dokumentation der Fachtagung am 21. und 22. Juni 1999)
Berlin 1999, 205 S., DIN A4, ISBN 3-931418-23-5 Preis: 7,00 Euro
- 21 „Lokale Agenda 21 – Gestaltungsmöglichkeiten für Jugendhilfe und Schule - eine Herausforderung für die Kommunalpolitik?!“**
(Dokumentation der Fachtagung am 1. und 2. Oktober 1999)
Berlin 2000, 182 S., DIN A4, ISBN 3-931418-24-3 Preis: 7,00 Euro
- 22 2. Berliner Diskurs zur Jugendhilfe: „Braucht flexible Jugendpolitik ein neues Jugendamt?“**
(Dokumentation des Diskurses am 15. November 1999)
Berlin 2000, 101 S., DIN A4, ISBN 3-931418-25-1 Preis: 7,00 Euro
- 23 „Verantwortung, Aufgaben und Möglichkeiten der Jugendhilfe zur Sicherung der Chancen junger Menschen auf Ausbildung und Arbeit“**
(Dokumentation des Workshops am 29. und 30. November 1999)
Berlin 2000, 168 S., DIN A4, ISBN 3-931418-26-X Preis: 7,00 Euro
- 24 „Mitwirkung und Beteiligung von Kindern und Jugendlichen: Hindernisse, Probleme, Erfolge“**
(Dokumentation des Seminars des Deutschen Institutes für Urbanistik in Zusammenarbeit mit der Arbeitsgruppe Fachtagungen Jugendhilfe vom 20. bis 22. März 2000)
Berlin 2000, 127 S., DIN A4, ISBN 3-931418-28-6 Preis: 7,00 Euro
- 25 „Die Reform des Kindschaftsrechts – eine Reform für Kinder?“**
(Dokumentation der Fachtagung am 12. und 13. Mai 2000)
Berlin 2000, 208 S., DIN A4, ISBN 3-931418-29-4 Preis: 7,00 Euro
- 26 „Rechtzeitiges Erkennen von Fehlentwicklungen im frühen Kindesalter und das angemessene Reagieren von Jugendhilfe und Medizin unter besonderer Berücksichtigung von Datenschutz und Schweigepflicht“**
(Dokumentation des Workshops am 30. und 31. März 2000)
Berlin 2000, 125 S., DIN A4, ISBN 3-931418-27-8 Preis: 7,00 Euro

- 27 „Sozialarbeit im sozialen Raum“**
(Dokumentation der Fachtagung am 21. und 22. September 2000)
Berlin 2001, 198 S., DIN A4, ISBN 3-931418-30-8 Preis: 14,00 Euro
- 28 3. Berliner Diskurs zur Jugendhilfe:**
„Kindertagesbetreuung – eine Investition, die sich lohnt!“
(Dokumentation des Diskurses am 20. November 2000)
Berlin 2001, 103 S., DIN A4, ISBN 3-931418-31-6 Preis: 12,00 Euro
- 29 „Pädagogische Konzepte in der Jugendsozialarbeit mit rechten Jugendlichen“**
(Dokumentation des Workshops am 8. und 9. März 2001)
Berlin 2001, 95 S., DIN A4, ISBN 3-931418-32-4 Preis: 12,00 Euro
- 30 „Qualitätsmanagement in der Jugendhilfe“**
(Dokumentation der Fachtagung am 30. November und 1. Dezember 2000)
Berlin 2001, 191 S., DIN A4, ISBN 3-931418-33-2 Preis: 14,00 Euro
- 31 „Auf dem Weg zur solidarischen Stadt – Kooperation von Stadtentwicklung und Jugendhilfe“**
(Dokumentation der Fachtagung am 10. und 11. Mai 2001)
Berlin 2001, 227 S., DIN A4, ISBN 3-931418-34-0 Preis: 14,00 Euro
- 32 „Mit Kindern und Jugendlichen verhandeln?! Partizipation im Jugendhilfekontext“**
(Dokumentation der Fachtagung am 20. und 21. September 2001)
Berlin 2002, 202 S., DIN A4, ISBN 3-931418-35-9 Preis: 14,00 Euro
- 33 „Das Verhältnis zwischen den Sozialen Diensten und Amtsvormundschaft/Amtspflegschaft im Jugendamt“**
(Dokumentation der Fachtagung am 11. und 12. Oktober 2001)
Berlin 2002, 130 S., DIN A4, ISBN 3-931418-36-7 Preis: 13,00 Euro
- 34 „Die Verantwortung der Jugendhilfe zur Sicherung des Kindeswohls“**
(Dokumentation der Fachtagung am 29. und 30. November 2001)
Berlin 2002, 204 S., DIN A4, ISBN 3-931418-37-5 Preis: 14,00 Euro
- 35 „DAS ANDERE – Perspektiven der Jugendhilfe zum Umgang mit kultureller Vielfalt“**
(Dokumentation der Fachtagung am 6. und 7. Juni 2002)
Berlin 2003, 158 S., DIN A4, ISBN 3-931418-38-3 Preis: 14,00 Euro
- 36 „Erste Erfahrungen bei der Umsetzung der Regelungen nach §§ 78 a bis g SGB VIII und die wirkungsorientierte Gestaltung von Qualitätsentwicklungs-, Leistungs- und Entgeltvereinbarungen“**
(Dokumentation des Workshops am 17. und 18. Juni 2002 sowie eines Expertengesprächs am 8. und 9. April 2002)
Berlin 2003, 217 S., DIN A4, ISBN 3-931418-39-1 Preis: 14,00 Euro

- 37 **„Vorbildliche Strategien kommunaler Suchtprävention“**
(Dokumentation der Fachtagung am 10. und 11. Oktober 2002)
Berlin 2003, 214 S., DIN A4, ISBN 3-931418-40-5 Preis: 14,00 Euro
- 38 **„Nicht nur gut aufgehoben.
Kindertagesbetreuung als zukunftsorientierte Dienstleistung“**
(Dokumentation der Fachtagung am 17. und 18. Oktober 2002)
Berlin 2003, 176 S., DIN A4, ISBN 3-931418-41-3 Preis: 14,00 Euro
- 39 **„Die Vereinbarungen nach §§ 78 a ff. SGB VIII
(Achstes Buch Sozialgesetzbuch – Kinder- und Jugendhilfe)
Bestandsaufnahme und Analyse der Leistungs-, Entgelt- und
Qualitätsentwicklungsvereinbarungen sowie der Rahmenverträge“**
(Studie zum Umsetzungsstand der gesetzlichen Neuregelungen
der §§ 78 a ff. SGB VIII im Auftrag des Bundesministeriums
für Familie, Senioren, Frauen und Jugend)
Berlin 2003, 158 S., DIN A4, ISBN 3-931418-42-1 Preis: 14,00 Euro
- 40 **5. Berliner Diskurs zur Jugendhilfe:
„Startchancen verbessern –
Für ein neues Verständnis von Bildung in der Jugendhilfe“**
(Dokumentation des Diskurses am 8. November 2002)
Berlin 2003, 118 S., DIN A4, ISBN 3-931418-43-X Preis: 14,00 Euro
- 41 **„Steuerungsmöglichkeiten der Jugendhilfe im Kontext
der demographischen Entwicklung in Deutschland“**
(Dokumentation der Fachtagung am 28. und 29. November 2002)
Berlin 2003, 169 S., DIN A4, ISBN 3-931418-44-8 Preis: 14,00 Euro
- 42 **„Freiheitsentziehende Maßnahmen als Voraussetzung für
pädagogische Einflussnahme – Indikationen, Settings, Verfahren“**
(Dokumentation des Workshops am 3. und 4. April 2003)
Berlin 2004, 96 S., DIN A4, ISBN 3-931418-45-6 Preis: 17,00 Euro
- 43/1 **„It Takes Two to Tango. Band 1
Frühe Kindheit an der Schnittstelle
Zwischen Jugendhilfe und Entwicklungspsychologie“**
(Dokumentation der Fachtagung vom 14. bis 16. Mai 2003)
Berlin 2004, 287 S., DIN A4, ISBN 3-931418-47-2 Preis: 17,00 Euro
- 43/2 **„It Takes Two to Tango. Band 2
Konzepte und Modelle zur Früherkennung von
Entwicklungsgefährdungen bei Säuglingen und Kleinkindern“**
(Dokumentation des Pre-Conference-Workshops II am 14. Mai 2003)
Berlin 2004, 117 S., DIN A4, ISBN 3-931418-46-4 Preis: 13,00 Euro

- 44 „Wenn das Jugendamt wüsste, was das Jugendamt weiß ...
Das Jugendamt auf dem Weg zu einer lernenden Organisation“**
(Dokumentation der Fachtagung am 18. und 19. September 2003)
Berlin 2004, 72 S., DIN A4, ISBN 3-931418-48-0 Preis: 13,00 Euro

Weitere Veröffentlichungen des Vereins für Kommunalwissenschaften e.V.:

**WS 1 „Soziale Arbeit in der Schule (Schulsozialarbeit) -
konzeptionelle Grundbedingungen“**
(Positionspapier eines Workshops von Leitungskräften aus
Jugendhilfe und Kultur sowie Wissenschaftlern am 13. und 14. Dezember 1996)
Berlin 1997, 18 S., DIN A4 kostenlos im Internet verfügbar

**WS 2 „Die Verantwortung der Jugendhilfe für den Schutz der Kinder
vor sexueller Gewalt – Was muß Jugendhilfe leisten, wie kann sie helfen?
Mit wem soll sie wie kooperieren?“**
(Thesen und Leitlinien des Workshops am 15. und 16. Juni 1998)
Berlin 1999, 32 S., DIN A4 kostenlos im Internet verfügbar

„Literaturauswahl Jugendhilfe 2000“
Berlin 2001, 134 S., DIN A4 kostenlos im Internet verfügbar

„Literaturauswahl Jugendhilfe 2001“
Berlin 2002, 102 S., DIN A4 kostenlos im Internet verfügbar

„Literaturauswahl Jugendhilfe 2002“
Berlin 2003, 107 S., DIN A4 kostenlos im Internet verfügbar

„Literaturauswahl Jugendhilfe 2003“
Berlin 2004, 156 S., DIN A4 Preis: 5,50 Euro

Demnächst werden folgende Titel erscheinen:

**6. Berliner Diskurs zur Jugendhilfe:
„Kindererziehung zwischen elterlicher und staatlicher Verantwortung“**
(Dokumentation des Diskurses am 14. November 2003)

**„(Mehr) Selbstverantwortung zulassen.
Neue Konzepte in der Kinder- und Jugendhilfe“**
(Dokumentation der Fachtagung am 22. und 23. April 2004)

**„Die Verantwortung der Jugendhilfe
für Kinder von Eltern mit chronischen Belastungen“**
(Dokumentation der Fachtagung am 17. und 18. Juni 2004)

Bezugsadresse:

Verein für Kommunalwissenschaften e.V.,
Arbeitsgruppe Fachtagungen Jugendhilfe, Postfach 12 03 21, 10593 Berlin
Telefon: 030 / 39001-136 E-Mail: agfj@vfk.de
Telefax: 030 / 39001-146 Internet: www.vfk.de/agfj