

Joachim Merchel

Evaluation im Kontext von Finanzierungsvereinbarungen?

Evaluation als Bestandteil von Qualitätsentwicklung im Rahmen der Vereinbarungen nach §§ 78 a ff. SGB VIII

»Evaluation« als eine methodisch strukturierte, systematisierte Bewertung dessen, was man tut und mit welchen Wirkungen man es tut, wird als Anforderung an die Soziale Arbeit immer bedeutsamer. Evaluation als eine Methode zur Herstellung von Transparenz mit dem Zweck der Legitimation und mit dem Zweck der gezielten Weiterentwicklung von Arbeitsansätzen ist mittlerweile zu einem methodischen Instrument geworden, das sowohl von außen als Erwartung an die Akteure in der Sozialen Arbeit herangetragen wird als auch innerhalb der Sozialen Arbeit als eine Möglichkeit der Professionalisierung des Handelns entdeckt worden ist. Im Elften Kinder- und Jugendbericht wird Evaluation als einer der »Bausteine einer modernisierten Kinder- und Jugendhilfe« hervorgehoben, ohne die der von der Sachverständigenkommission propagierte »fachlich regulierte Qualitätswettbewerb« nicht realisiert werden könne (BMFSFJ 2002, S. 255 ff.). Evaluation, die über lange Zeit eher mit Formen der wissenschaftlichen Begleitung und Auswertung von umfassenderen Modellprojekten assoziiert und mit Evaluationsforschung in Verbindung gebracht wurde, wurde im Zusammenhang mit der Qualitätsdebatte auch in den Referenzrahmen einer auf unmittelbare Weiterentwicklung von Praxis ausgerichteten sozialwissenschaftlichen Methodik gestellt (Heiner 2001). Insbesondere Formen der internen Evaluation bzw. der Selbstevaluation werden als eines der methodischen Grundmuster der Qualitätsentwicklung nicht nur in der Sozialen Arbeit (vgl. Merchel 2001a/2004, S. 96 ff.; Heil/Heiner/Feldmann 2001), sondern auch in anderen pädagogischen Handlungsfeldern propagiert und mit praxisbezogenen Handlungsvorschlägen versehen (so z.B. Burkard/Eikenbusch 2000).

Eine besondere Beachtung verdient Evaluation dann, wenn sie nicht nur als Bestandteil der Professionalisierung eines Arbeitsfeldes der Sozialen Arbeit profiliert wird, sondern über diesen Professionalisierungskontext hinaus auch noch in einen sozialrechtlichen Kontext hineingenommen wird, wie es implizit in den Finanzierungsregelungen für die teilstationäre und stationäre Erziehungshilfe (§§ 78 a ff. SGB VIII) geschehen ist. Damit erhält Evaluation eine spezifische Dynamik, die über ihre Verwendung im fachspezifischen Qualitätsdiskurs hinausgeht. Versuche einer fachlichen Qualifizierung werden zum einen überhaupt Gegenstand von Steuerungsversuchen mit Hilfe des Mediums »Recht«, und zum anderen werden sie mit finanzbezogenen Steuerungsaktivitäten in Verbindung gebracht. In welcher Weise dies geschieht, mit welchen Schwierigkeiten dies verbunden ist, wie öffentliche Träger und Leistungserbringer mit den Anforderungen zum Abschluss einer »Qualitätsentwicklungsvereinbarung« (in den nachfolgenden Ausführungen als »QEV« abgekürzt) umgehen und mit welchen Perspektiven man möglicherweise die QEV als produktives und kooperatives Instrument der fachlichen Weiterentwicklung in der Erziehungshilfe nutzen könnte – dazu sollen in diesem Beitrag einige Anmerkungen gemacht und Thesen formuliert werden.

1 §§ 78a ff. SGB VIII: Zum Verhältnis von Finanzierungsregelungen und Qualitätsentwicklung

Seit dem 1.1.1999 – also seit mittlerweile fast sechs Jahren – müssen sich der öffentliche Träger der Jugendhilfe und ein Teil von Leistungsanbietern in der Erziehungshilfe nicht nur mit der Frage des Austarierens von Leistungsgehalten und Preisen bzw. Entgelten beschäftigen, sondern darüber hinaus auch noch mit der Frage, nach welchen Grundsätzen die Qualität der Leistungsangebote bewertet werden soll und mit welchen Maßnahmen die Realisierung von vereinbarten Qualitätsmaßstäben in geeigneter Weise gewährleistet werden soll. Für teilstationäre und stationäre Angebote der Erziehungshilfe soll neben einer Leistungsvereinbarung und einer Entgeltvereinbarung auch eine »Qualitätsentwicklungsvereinbarung« abgeschlossen werden. Nach dem Gesetzestext ist der Abschluss aller drei Vereinbarungen eine Voraussetzung, um den Träger der öffentlichen Jugendhilfe zur Übernahme des Entgelts zu verpflichten (§ 78 b, Abs. 1 SGB VIII).

Der Einbezug einer QEV kann nun unter zwei Gesichtspunkten betrachtet werden:

- In der einen Perspektive erscheint die QEV als eine logische Konsequenz der vorgängigen Verfahren in anderen sozialgesetzlichen Bereichen. Wenn im SGB V, im SGB XI und besonders im BSHG das Thema »Qualität« in den Zusammenhang der Finanzierungsregelungen einbezogen wurde, dann erscheint es nur konsequent, dies auch bei der Jugendhilfe nicht anders zu handhaben.
- In einer anderen Sichtweise ist die Platzierung des Qualitätsthemas innerhalb einer *Finanzierungsregelung* durchaus bemerkenswert. Denn bisher wurde über Qualität in der Jugendhilfe an mehreren Orten gesprochen: als Teil von einrichtungsinternen Konzeptdiskussionen, Supervisionen, Fortbildungen oder in Gesprächen mit dem Jugendamt, in denen die Einrichtung über konzeptionelle Planungen informiert und die Meinung des Jugendamtes eingeholt hat oder in denen man einzelfallbezogen über qualitative Anforderungen des pädagogischen Arrangements verhandelt hat. Der *unmittelbare* Zusammenhang zur Finanzierung war bei solchen Gesprächen über Qualität jedoch in der Regel nicht gegeben. Das Reden über Qualität war – zumindest wenn über es Merkmale der Strukturqualität hinausging – meist von den finanzbezogenen Aushandlungen abgekoppelt.

Mit der Eingliederung von QEV in den finanzbezogenen Vereinbarungskontext konstituierte der Gesetzgeber einen spezifischen Ort des Verhandels über das Qualitätsthema:

- Die Verhandlung des Qualitätsthemas wird zu einem Bestandteil *vertraglicher* Beziehungen und erhält damit im Grundsatz einen höheren Grad an Verbindlichkeit als die eher zufälligen und tendenziell unverbindlicheren Formen des Gesprächs.
- Der Ort, an dem das Qualitätsthema verhandelt wird, heißt Finanzierung und *symbolisiert damit einen höheren Grad an Ernsthaftigkeit*, weil mit dieser Verkoppelung Fragen der Qualität mit der Existenz von Einrichtungen in einen Zusammenhang gebracht werden.
- Die Art des Verhandels über Qualität erfolgt über die Modalitäten des Einzelfalls (Hilfeplanung nach § 36 SGB VIII) hinaus auch *einzelfallübergreifend*, auf die Struktur und den Prozess der Leistungserbringung in der gesamten Organisation bezogen.
- Die Behandlung des Qualitätsthemas soll nicht mehr Ergebnis zufälliger Konstellationen sein, sondern *über ein Verfahren abgesichert* sein.

Die Koppelung des Qualitätsthemas an vertragliche Beziehungen und an Finanzierungsverfahren setzte die Akteure (Jugendämter und Leistungsanbieter) vor Anforderungen, denen sie in den tradierten Pflegesatzverhandlungen nicht ausgesetzt waren. Dort bewegte man sich ausschließlich im Rahmen von strukturqualitativen Aspekten (Personal, Räume, Kostenkalküle) und deren Auswirkungen auf den Pflegesatz, während sich die Diskurse über die pädagogische Qualität des Angebots (pädagogische Arrangements, prozess- und ergebnisqualitative Aspekte) sich an davon abgetrennten Orten ereigneten: vielfach an den Hilfeplanungen zu Einzelfällen (§ 36 SGB VIII) und – bei örtlich günstigen Verhältnissen – infrastrukturbezogen im Rahmen von Jugendhilfeplanung nach §§ 79/80 SGB VIII. Mit den Regelungen der §§ 78 a ff. SGB VIII wurden Debatten über Entgelt und Qualität tendenziell zusammengeführt (ausführlicher s. *Merchel* 1999).

Man kann die Aktualisierung des Qualitätsthemas in der Sozialen Arbeit generell und speziell die Bindung an vertragliche und auf Finanzierung ausgerichtete Regelungen als eine Widerspiegelung von umfassenden Veränderungen in den Steuerungsstrategien zum Sozialbereich interpretieren. Solche Veränderungen zeigen sich in zweierlei Hinsicht:

- Zu beobachten ist zunächst ein Wechsel der Steuerungsstrategie von der Steuerung durch Ausweitung und Allokation von Quantitäten (mehr Personal, mehr Einrichtungen, mehr finanzielle Ressourcen an bestimmten Stellen) hin zu einer Steuerung, die differenzierter an den qualitativen Eigenheiten der Organisationen ansetzt.
- Zum zweiten steht die Ausrichtung am Qualitätsbegriff beispielhaft für die Abkehr von einer steuerungsoptimistischen Strategie, die sich am Ideal der zielgerichteten Steuerung einer möglichst jeden Organisation durch ein umfassendes politisches Steuerungsprogramm ausrichtete. Die Anerkennung der Tatsache, dass sich Qualität primär auf der Ebene der konkreten Alltagsarbeit und der einzelnen Handlungsvollzüge ergibt, bewirkte eine verstärkte Beachtung kleinteiliger, auf den Alltag der Organisationen bezogener Steuerungskonzepte. Die Hoffnung, Qualitätsverbesserung über breiter angelegte sozialpolitische Reformen gestalten zu können, wird tendenziell ersetzt durch eine Ausrichtung an der einzelnen Organisation und der in ihr wirkenden Mechanismen.

Wenn ein solcher Wechsel in den Steuerungsstrategien vorgenommen wird¹, dann muss dieser Wechsel auch mit einem Druck versehen werden, der die Steuerungsversuche nicht im Ungefähren lässt, sondern dafür sorgt, dass die Beteiligten ihnen mit einem höheren Verpflichtungsgrad nachkommen. Die Bindung des Qualitätsthemas an einen finanzierungsrelevanten Verhandlungskontext erscheint zunächst strategisch als eine Erfolg versprechende Möglichkeit.

1 Kritisch angemerkt sei hier die sozialpolitische Ambivalenz dieses Vorgangs. Zum einen verweist die Qualitätsdiskussion auf ihren untrennbaren sozialpolitischen Gehalt: als Diskurs darüber, mit welcher normativen Grundlage die Kriterien für Qualität zu definieren sind, und als Diskurs darüber, in welchem Verhältnis die aufgewendeten Mittel zur erreichten und zur erreichbaren Qualität stehen sollen, was also die Gesellschaft für ein bestimmtes Maß an Qualität aufzuwenden bereit ist. Zum anderen kann jedoch auch eine Entpolitisierung der Steuerungsfrage die Folge sein. Wenn die wechselseitige Verkopplung von Infrastrukturqualität und Qualität der einzelnen Organisation aus dem Blick gerät, wird der Bezug zu Rahmenbedingungen vernachlässigt, und es besteht die Gefahr, dass die Betrachtung von Qualität einzig auf die Ebene der einzelnen Organisation verlagert und die Qualitätsfrage lediglich dort verankert wird. Die Steuerungsverantwortung hinsichtlich des Gesamtsystems wird aufgeweicht, und die politische Zuständigkeit droht partiell aufgelöst zu werden in den Verweis auf die Verantwortlichkeit der einzelnen Organisationen für die von ihnen realisierte Qualität. In einem einseitigen organisationsbezogenen Focus der Qualitätsdebatte läge somit eine Option für eine partielle Entpolitisierung der Qualitätsfrage.

2 Das implizite Evaluationsverständnis im SGB VIII

Bei der Betrachtung der Regelungen zum Qualitätsthema in den §§ 78 a ff. SGB VIII fällt auf, dass zum einen die Regelung zur Qualitätsentwicklung nur sehr allgemein und ohne konkretisierende methodische Anforderungen eingebracht worden ist und dass zum zweiten die inhaltliche Ausrichtung sich in Zielsetzung und Sprache sehr von den entsprechenden Regelungen in den anderen Sozialgesetzen unterscheidet.

Das Thema »Qualität« taucht in den Regelungen des § 78 b SGB VIII an zwei Stellen auf:

- im Zusammenhang mit der Leistungsvereinbarung, bei der »Inhalt, Umfang und Qualität der Leistungsangebote« vertraglich geregelt werden sollen, und
- als Gegenstand der Qualitätsentwicklungsvereinbarung, in der »Grundsätze und Maßstäbe für die Bewertung der Qualität der Leistungsangebote sowie über geeignete Maßnahmen zu ihrer Gewährleistung« verhandelt werden sollen.

Während sich die in der Leistungsvereinbarung festzulegenden Qualitätsmerkmale vorwiegend auf eine Skizzierung des Konzepts und auf strukturqualitative Merkmale beziehen, weil diese relativ problemlos im Sinne eines angemessenen Preis-Leistungs-Verhältnisses überprüft werden können, soll sich die QEV entsprechend den Intentionen des Gesetzgebers (s. Bundestagsdrucksache 13/10330, S. 18) gleichermaßen auf Kriterien der Prozessqualität und der Ergebnisqualität beziehen. Allerdings fehlen im Gesetzestext – anders als zur Leistungsvereinbarung und zur Entgeltvereinbarung (§ 78 c SGB VIII) – nähere Erläuterungen zu den QEV. Lediglich die Tatsache, dass »Maßstäbe für die Bewertung der Qualität der Leistungsangebote« vereinbart werden sollen, verweist auf die Notwendigkeit des Einsatzes von evaluativen Instrumenten, denn die Anforderung zur »Bewertung« schließt zum einen die Definition entsprechender Maßstäbe und zum anderen den gezielten Vergleich zwischen den definierten Maßstäben und der wahrgenommenen Realität ein. Der Hinweis auf Formen der Selbstevaluation ist dementsprechend in der Begründung zum Gesetzentwurf enthalten (Bundestagsdrucksache 13/10330, S. 19).²

Auffällig ist das im Vergleich zu den Qualitätsregelungen anderer Teile des SGB und des BSHG andersartige Vokabular des § 78 b SGB VIII. Während das SGB V, das SGB XI und das BSHG sich vom Gedanken der sozialrechtlich normierten »Qualitätssicherung« oder vom administrativ-kontrollierenden Motiv einer »Qualitätsprüfung«³ leiten lassen, setzt das SGB VIII mit der Verwendung des Begriffs »Qualitätsentwicklung« einen deutlichen fachlichen Verankerungspunkt für ein professionelles sozialpädagogisches Selbstverständnis in der Qualitätsdebatte. Mit dieser begrifflichen Eigenheit setzt sich das SGB VIII zum einen ab gegenüber dem aus betriebswirtschaftlichen und ingenieurwissenschaftlichen Kontexten stammenden

2 Für die Erziehungshilfe wurden die Evaluationsanforderungen noch sehr zurückhaltend eingebracht. In einem Referatsentwurf des Bundesministeriums für ein Tagesbetreuungsausbaugesetzes (TAG) wird die Evaluationsforderung an die Kindertageseinrichtungen mit einem deutlich klareren Auftrag versehen: Nach diesem Entwurf sollen die Kindertageseinrichtungen aufgefordert werden, eine »ausgearbeitete pädagogische und organisatorische Konzeption als Grundlage für die Erfüllung des Förderungsauftrages« vorzulegen und »Instrumente und Verfahren zur Evaluation der Arbeit in den Einrichtungen und bei den Trägern« einzusetzen (§ 22 a TAG-Entwurf). Die Neigung des Gesetzgebers zur Einführung einer verpflichtenden Evaluation als Steuerungsmodalität scheint sich zu intensivieren.

3 Dementsprechend beschränken sich die qualitätsbezogenen Vereinbarungen nach dem BSHG auch weitgehend auf den Charakter von Prüfungsvereinbarungen (zu den Gegenständen »Wirtschaftlichkeit« und »Qualität«), und die – nach der Gesetzesformulierung ebenfalls zu vereinbarenden – »Grundsätze und Maßstäbe der Qualität« werden dort weitgehend dem Prüfungsmotiv zu- bzw. untergeordnet (Münder, J., in: LPK-BSHG § 93a Rdnr. 25).

Begriff der Qualitätssicherung. Zum anderen markiert der Gesetzgeber Qualitätsentwicklung in der Jugendhilfe als ein prozesshaft-dynamisches Geschehen, das nicht in einseitigen Dominanzbeziehungen zwischen Gewährleister und Auftraggeber (Jugendamt) einerseits und Leistungserbringer (Einrichtung) andererseits auszugestalten ist, sondern eines dialogischen Vorgehens zwischen mit unterschiedlichen Funktionen an der Leistungserbringung beteiligten Organisationen bedarf. In der Gesetzesbegründung wird ausdrücklich auf die Logik des Qualitätsbegriffs bei sozialen Dienstleistungen verwiesen, und mit diesem Verweis wird der Begriff der Qualitätsentwicklung mit seinen dialogischen und prozesshaften Implikationen begründet (BT-Drucksache 13/10330, S. 18 f.). *Struck* (2003) interpretiert dementsprechend die Regelungen zur QEV als einen vom Gesetzgeber eröffneten »Spielraum, die Qualitätsentwicklung nach fachlichen statt verfahrensfixierten Gesichtspunkten der Qualitätssicherungssysteme zu betreiben« (S. 33). Und *Wiesner* (2003) äußert die Hoffnung, dass es mit dem Begriff der Qualitätsentwicklung vielleicht gelingen sei, »dem ausschließlich fiskalischen Ansatz bei der Einführung der Entgeltfinanzierung in der Jugendhilfe die Spitze zu brechen, weil in der Jugendhilfe einer auf Kosten fixierten Diskussion eine inhaltliche Qualitätsdiskussion entgegen gestellt worden ist« (S. 155). Somit verankert das SGB VIII in seinen Qualitätsregelungen stärker als andere Sozialgesetze die fachlichen Intentionen und trifft auf diese Weise eher den professionellen Gehalt sozialpädagogischen Handelns.⁴ Mit der Ausrichtung auf den in Vereinbarungen zu formenden Qualitätsdiskurs treffen und verstärken die Qualitätsregelungen den diskursorientierten fachlichen Gehalt, der das gesamte Kinder- und Jugendhilfegesetz durchzieht (ausführlicher dazu s. *Burghardt* 2001).

Die Ausrichtung auf ein Verfahren, bei dem fachliche Entwicklungsdiskurse sowie prozesshafte und dialogische Evaluationsvorgänge im Mittelpunkt stehen sollen, hat allerdings zur Folge, dass die diesbezüglich mögliche Regelungsdichte sehr begrenzt ist. Mit rechtlichen Regelungen kann eigentlich nur die Verpflichtung zur Aushandlung von Vereinbarungen benannt werden, und es kann das grundlegende Anliegen solcher Vereinbarungen charakterisiert werden. Weitere Festlegungen im Hinblick auf Inhalt und Verfahren einer fachbezogenen Evaluation lassen sich mit dem Medium Recht kaum sinnvoll herstellen. Dementsprechend enthält das SGB VIII auch keine weiteren inhaltlich festlegenden Aussagen zu Qualitätsentwicklungsvereinbarungen (anders als die konkretisierenden Aussagen zu Leistungsvereinbarungen und zu Entgeltvereinbarungen in § 78 c SGB VIII). Mit der Regelung des § 78 b wird lediglich der Anstoß gegeben, das Thema »Qualität« in den Vereinbarungskontext einzubeziehen. Die Verweise zwischen Qualität als Bestandteil von Leistungsvereinbarungen und Qualität als Gegenstand von QEV verbleiben im Unklaren. Der Gesetzgeber kann lediglich auf die förderliche Wirkung von Rahmenverträgen (§ 78 f) verweisen, mit deren Hilfe weitere Orientierungen an die Praxis vermittelt und die Variationsbreite bei der Realisierung der gesetzlichen Anforderung begrenzt werden können.

Selbst der in den Gesetzesregelungen und in den entsprechenden Begründungen angesprochene dialogische Charakter der Qualitätsentwicklung konnte vom Gesetzgeber nur in gebrochener Weise zum Ausdruck gebracht werden: Während es im Gesetzestext um die Qualität der Leistungsangebote, also um die Qualitätsverantwortung der Einrichtungen geht, bleibt die andere

4 Die im Vergleich zu anderen Sozialgesetzen ungewöhnliche fachbezogene Ausrichtung von Qualitätsentwicklung im SGB VIII scheint für einige Kommentatoren irritierend zu wirken, die dann die Spezifität dieser Regelung nicht ausreichend zur Kenntnis nehmen. So bewegen sich z.B. *Stähr/Hilke* (1999, S. 169) eher im Verständnis-kontext des BSHG, wenn sie die Qualitätsentwicklungsvereinbarungen des SGB VIII vorwiegend interpretieren als Modalitäten der Prüfung zur Gewährleistung von Qualität.

Seite eines dialogischen Evaluationsverfahrens, der Qualitätsanteil im Handeln des Jugendamts, außerhalb der gesetzlichen Verfahrensanforderung. Zwar ist angesichts der Bedeutung der Vorgänge bei der Hilfeplanung der Einfluss des Jugendamtshandelns auf die Qualität der Leistungserbringung eindeutig und fachlich nicht umstritten, jedoch kann im Kontext der gesetzlichen Regelungen das Jugendamt nicht gleichermaßen und explizit wie die Einrichtungen aufgefordert werden, sich im Hinblick auf die Qualität des eigenen Handelns zu öffnen und sich bewerten zu lassen. Die Anforderung an das Jugendamt, den eigenen Anteil an der Qualität der erzieherischen Hilfe wahrzunehmen und in die Evaluation einzubringen, ist lediglich implizit aus dem Begründungskontext zur QEV zu interpretieren, und zwar

- fachlich als Ausfluss der engen Verbindung zwischen der Qualität der Hilfeplanung und den vor der eigentlichen Hilfeleistung ablaufenden Prozessen, in denen der Hilfsanspruch konstituiert und die spezifischen Hilfemodalitäten ausgehandelt werden – der AFET (2001, S. 10) spricht hier in der Sicht der Leistungserbringer von »Eingangsqualität« – sowie
- verfahrenslogisch als Konsequenz aus dem dialogischen Charakter des Vereinbarungsprozesses: Ein wahrhaft dialogisches Verfahren entsteht erst dann, wenn nicht nur einer der Beteiligten sein Handeln der Bewertung unterziehen (lassen) muss, sondern im Grundsatz beide Beteiligte Teile ihres Handelns zum Gegenstand gemeinsamer und gegenseitiger Bewertung machen.

Der Hinweis, dass »Qualitätsentwicklung Anforderungen an beide Partner stellt«, also nicht nur an Einrichtungen, sondern auch an die Jugendämter, und dass insofern der Druck auf die Jugendämter wachse, »auch ihrerseits Qualitätsentwicklung zu betreiben« (Wiesner 2001, S. 40 f.), ist somit inhaltlich höchst plausibel, findet jedoch in Formulierungen des SGB VIII keinen unmittelbaren Niederschlag.

Der vom Gesetzgeber erhoffte Effekt, dass mit Hilfe der in den Bundesländern vereinbarten Rahmenverträge konkretere Anregungen zum Umgang mit den QEV vermittelt werden könnten, lässt sich bei der Betrachtung bestehender Rahmenverträge nur zum Teil als realisiert erkennen. Die Rahmenverträge lassen große Unterschiede im Hinblick auf Regelungen und Anregungen zu QEV sichtbar werden (s. dazu *Gottlieb/Kaufhold/Thomsen, 2003*). Man hat Rahmenvereinbarungen mit einem unterschiedlichen Grad an Differenziertheit: von sehr genau festlegenden Verfahrensvereinbarungen (Baden-Württemberg) über fachlich anregende, aber verfahrensbezogen sich begrenzende Vereinbarungen (Nordrhein-Westfalen) bis hin zu Rahmenvereinbarungen mit sehr spärlichem, auf wenige grundlegende Aussagen beschränktem Inhalt (Hessen).⁵ In einem Teil der Rahmenverträge wird der Schwerpunkt auf den Prüfungscharakter gelegt; damit scheinen diese Rahmenverträge sich mehr an der Logik des BSHG auszurichten als an der Logik von Qualitätsentwicklung, wie sie in der Diktion des SGB VIII in den Mittelpunkt gestellt wird (*Gottlieb/Kaufhold/Thomsen 2003, S. 145*). Die Schwierigkeiten des Umgangs mit dem Thema »Evaluation und Qualitätsentwicklung in der Erziehungshilfe« scheinen sich offenkundig auch in der Diversität und in inhaltlichen Unsicherheiten bei den Rahmenverträgen in den Bundesländern widerzuspiegeln.

5 Der schwierige Umgang mit dem spezifischen, unter sozialrechtlichen Gesichtspunkten ungewöhnlichen Charakter der QEV wird auch in einigen Ausführungen bei *Gottlieb, H.-D./Kaufhold, S./Thomsen, M., 2003* erkennbar, z.B. wenn sie die problematische Erwartung formulieren, dass *Rahmenverträge* bereits Indikatoren für Qualitätsmerkmale benennen sollten (S. 134) oder wenn sie die QEV und nicht, wie es angesichts strukturqualitativer Kriterien in den Leistungsvereinbarungen angemessen wäre, die Leistungsvereinbarungen als den »Standort für Regelungen zur Leistungsüberprüfung und zu den Folgen etwaiger Leistungsstörungen« markieren (S. 138).

3 Zur Handhabung von Evaluation in Qualitätsentwicklungsvereinbarungen

Münder/Tammen (2003) haben in ihrer Untersuchung zu bereits zwischen Jugendämtern und Einrichtungen abgeschlossenen Vereinbarungen nach §§ 78 a ff. SGB VIII im Hinblick auf die QEV – im Vergleich zu den anderen beiden Vereinbarungstypen – die größten Unsicherheiten und die größten Unterschiede festgestellt. Häufig sei nicht erkennbar »ob die Ausführungen die Qualität der Leistungen als Bestandteil der Leistungsvereinbarung beschreiben sollen, ob sie sich als (Versuch einer) Qualitätsentwicklungsvereinbarung begreifen lassen oder ob sie beide Aspekte gleichzeitig abdecken sollen« (S. 34).⁶ In vielen Dokumenten ließen sich lediglich Beschreibungen von einigen qualitativen Merkmalen der Leistung erkennen; demgegenüber lägen QEV »in dem Sinne, dass tatsächlich Instrumentarien zur Fortentwicklung der gegebenen Qualität vereinbart werden, allenfalls rudimentär vor« (S. 51). In einer eigenen, aktuell laufenden Inhaltsanalyse von QEV aus Nordrhein-Westfalen wird deutlich, dass an mehreren Orten durchaus tragfähige, dem Sinn der gesetzlichen Regelung entsprechende oder sich annähernde Vereinbarungen geschlossen worden sind, dass aber solche vertraglichen Regelungen bei weitem nicht die Mehrheit bilden. Häufig wird von der Einrichtung eine schriftliche Mitteilung mit Angaben zur vermeintlichen Qualität an das Jugendamt geschickt, die dort zur Kenntnis genommen wird; ein Nicht-Widersprechen wird dann als eine implizite Form der »Vereinbarung« gewertet. Bisweilen enthalten Vereinbarungsdokumente schlichte Umetikettierungen, indem man lange praktizierte Maßnahmen aufzählt wie Fortbildung, Teamgespräche, Personalauswahl, Supervision etc., diese mit dem Begriff »Qualitätsentwicklung« gleichsetzt und die Mitteilung über solche Maßnahmen zur »Vereinbarung« erklärt. Manchmal werden einige »Verfahrensgrundsätze« mitgeteilt z.B. darüber, wie man die Aufnahme eines Kindes gestaltet, dass man mit der Schule kooperiert, dass man sich an Hilfeplänen beteiligt u.a.m., ohne dass genauere Formen der Evaluation und des Umgangs mit den Evaluationsergebnissen vereinbart würden. In einigen Fällen verweist man schlicht auf eine Zertifizierung oder auf eine Beteiligung an überregionalen Datensammlungen (wie z.B. EVAS; *Macsenaere/Herrmann* 2004), deren Verwendung im Rahmen von Qualitätsentwicklung aber undurchsichtig bleibt. Insgesamt zeigt sich eine bunte Palette des Umgangs mit der Anforderung, QEV abzuschließen – mit einer deutlichen Tendenz zu fachlich weniger anspruchsvollen »Lösungen«.

Worin liegen die Gründe für eine solch divergente, mit vielen Unzulänglichkeiten belastete Praxis des Umgangs mit der Evaluationsanforderung des § 78 b SGB VIII? Als mögliche Gründe seien hier folgende Beobachtungen aufgeführt:

(1) *Methodische Unsicherheiten im Umgang mit Anforderungen zur Evaluation und zur Qualitätsentwicklung.* Die breite Diskussion über Methoden des Qualitätsmanagements und über Evaluationsansätze, die – über die Herkunft des Qualitätsmanagements aus dem gewerblichen Bereich hinaus (s. den Überblick bei *Walgenbach* 2001) – spezifische fachliche Gegebenheiten in der Jugendhilfe aufnimmt, hat offensichtlich noch nicht zu einem verlässlichen, methodisch einigermassen sicheren Handeln in den Einrichtungen geführt. Auch in der Sozia-

6 Auf das Problem der Vermischung von Leistungsvereinbarung und QEV macht auch *Wiesner* aufmerksam (*Wiesner, R.*, SGB VIII § 78 b Rdnr. 15). Das Problem entsteht durch die Einbeziehung des Begriffs »Qualität« in den Kontext der Leistungsvereinbarung. Dadurch droht aus dem Blick zu geraten, dass die weitgehende Beschränkung der Leistungsvereinbarung auf die Strukturqualität den Unterschied markiert zur QEV, die die Ebenen der Prozess- und der Ergebnisqualität einschließt und darüber hinaus noch Verfahren zur Evaluation umfassen soll.

len Arbeit schwanken die methodischen Vorschläge zwischen methodisch eher weichen Formen »dialogischer Qualitätsentwicklung« über auf Teilbereiche ausgerichtete Selbstevaluationen bis hin zu umfassenden Verfahrensstandardisierungen mit Zertifizierungsabsicht. Welche Verfahren man für die eigene Organisation bei welchen Nutzenerwartungen praktikabel konstruieren und einsetzen kann, kann häufig nicht ausreichend präzise beantwortet werden. Angesichts dieser methodischen Unsicherheiten führt der praktische Umgang mit dem Qualitätsthema vielfach zu Frustrationen und zur Neigung, sich nicht so intensiv auf das Thema einlassen zu wollen.

- (2) *Offenheit des Qualitätsbegriffs*. Die mangelnde Spezifität des Qualitätsbegriffs verführt dazu, vieles von dem, was man auch bisher getan hat, dem Qualitätsmanagement zuzuordnen: Teamgespräche, Supervision, Personalauswahl etc. Da all dies irgendwie »qualitätsrelevant« ist, kann es unter dem Etikett der Qualitätsentwicklung begrifflich vereinnahmt werden. Damit entledigt man sich jedoch der Anforderung zu genauerer Evaluation. Wenn man z.B. »Hilfeplanung als begleitendes Qualitätsmanagementverfahren« etikettiert (so z.B. AFET, s. *Dedekind* 2003, S. 21), impliziert man, mit der bisherigen Praxis bereits die Anforderung zur Qualitätsentwicklung erfüllt zu haben, ohne dass man noch genauer die Art der Hilfeplanung evaluieren zu müssen glaubt. Die *spezifischen* Anforderungen der Qualitätsentwicklung geraten aus dem Blick.
- (3) *Ambivalente Haltungen gegenüber der Anforderung zur Qualitätsentwicklung*. Bei Fachkräften in der Jugendhilfe ist eine eigentümliche Spannung zu beobachten zwischen Akzeptanz und Meidungsverhalten gegenüber der Anforderung zur Qualitätsentwicklung. Einerseits kann man selbstverständlich ohne ein Aufgeben des professionellen Selbstbewusstseins nichts gegen die Anforderung zur Qualitätsentwicklung haben. Man muss sich gegenüber dem Qualitätsthema als offen erweisen und die Anmutung, Evaluation als Bestandteil von Qualitätsentwicklung zu betreiben, akzeptieren. Andererseits ist gleichzeitiger Unmut gegenüber dem Qualitätsthema zu erkennen,
- weil man die »Qualitätsarbeit« als zusätzlich zum Alltagsgeschäft betrachtet,
 - weil man nicht ausreichend mit Methoden des Qualitätsmanagements vertraut ist,
 - weil man Abneigung dagegen entwickelt, sich mit seiner »doch guten Arbeit« immer wieder legitimieren zu müssen,
 - weil man sich Risiken ausgesetzt sieht, die durch eine erweiterte Transparenz der eigenen Arbeit (als Folge von Evaluation und Qualitätsbewertung) und durch einen Bruch mit dem vielfach wirkenden Bewertungstabu (s. *Merchel* 2001a, S. 154) ausgelöst werden.
- (4) *Mangelnde Gegenseitigkeit bei den Beteiligten an den QEV und mangelnde Wahrnehmung der Prozessverantwortlichkeit durch das Jugendamt*. Die unzureichende Praxis des Umgangs mit kooperativen Evaluationsanforderungen des § 78 b SGB VIII würde sich nur dann merklich verbessern, wenn die Jugendämter als die eigentlich Prozessverantwortlichen (§ 78 e SGB VIII)
- in der Lage wären, im Gespräch mit den Einrichtungen das Benennen von überprüfbareren Qualitätsmerkmalen abzufordern und mit den Einrichtungen gemeinsam praktikable Bewertungsverfahren zu entwickeln,

- in der Lage wären, über die begründete Nutzung von bestimmten Angeboten in Einzelfällen hinaus eine innerhalb des Jugendamtes abgestimmte Meinung über die erwartete Güte von Einrichtungen und deren Leistungen herauszufiltern und diese gegenüber den Einrichtungen zu kommunizieren,
- im Sinne eines dialogischen Vereinbarungsverfahrens »auf Augenhöhe« bereit wären, auch die eigene Hilfeplanungspraxis in die kooperative Evaluation einzubeziehen, also Qualitätskriterien und darauf ausgerichtete Evaluationsinstrumente für Hilfeplanung zu erarbeiten und diese in ein gemeinsames Bewertungsverfahren einzubringen.

Eine solche evaluationsförderliche Praxis des Jugendamtes scheint noch die Ausnahme zu sein. Bei den vorhandenen, als QEV etikettierten Dokumenten drängt sich Eindruck auf, dass die Jugendämter ihre prozessverantwortliche Funktion nicht sehr intensiv wahrnehmen,⁷ sondern vielfach die Einrichtungen die aus ihrer Sicht erforderlichen Angaben liefern und damit versuchen, der gesetzlichen Anforderung »irgendwie« zu genügen und die Jugendämter zufrieden zu stellen. In der Praxis scheint sich eine eigentümliche Verkehrung in der Prozessverantwortlichkeit zu ereignen.

4 Perspektiven zum verbesserten Umgang mit der Anforderung zur QEV

Münder/Tammen plädieren nach ihrer Studie für eine Präzisierung der auf Qualität bezogenen gesetzlichen Regelungen durch den Gesetzgeber (2003, S. 52 f.; ähnlich *Späth* 2001, S. 20). Darüber hinaus lassen sie angesichts der Offenheit, die im Qualitätsbegriff selbst liegt, die grundsätzliche Frage nach der Sinnhaftigkeit von qualitätsbezogenen gesetzlichen Regelungen durchschimmern: Macht es überhaupt Sinn, die Frage der fachlichen Qualitätsentwicklung mit Hilfe gesetzlicher Anstöße regeln zu wollen, und dies auch noch im Umfeld zu Regelungen zur Finanzierung?

Im zweiten Abschnitt dieses Beitrags wurde erläutert, dass eine präzisere gesetzliche Regelung zu den QEV zum einen wegen der mangelnden Steuerbarkeit komplexer fachlicher und organisationsbezogener Entwicklungsprozesse mit dem Medium Recht kaum möglich ist. Ferner zeigen die Rahmenverträge, in denen handlungsleitende Präzisierungen vorgenommen werden sollten, dass auch deren Steuerungspotenzial gegenüber den örtlichen Handlungsträgern begrenzt ist. Würde man jedoch die Anforderung zur QEV völlig aus dem Gesetz herausnehmen, würde man zum einen eine Entkoppelung der Finanzierungsfrage vom Qualitätsthema fördern mit mittelfristig bedenklichen Auswirkungen auf die künftigen konflikthaftern Finanzierungsdebatten in der Erziehungshilfe. Zum anderen würde man ein fachpolitisches Entwicklungsinstrument aussondern, und zwar bereits nach einer kurzen Zeit, in der man nur begrenzt zielgerichtete Versuche unternommen hat, die Optionen dieses Instrumentes zu nutzen. Angesichts der in anderen Jugendhilfebereichen zu verzeichnenden wachsenden Evalua-

7 Unter der Fragestellung, wie mit der Prozessverantwortlichkeit der Jugendämter umgegangen wird, wären auch die Rahmenverträge genauer zu analysieren. So wird z.B. in der Allgemeinen Qualitätsentwicklungsvereinbarung in Nordrhein-Westfalen geregelt, dass der Einrichtungsträger das Jugendamt zum Qualitätsentwicklungsgespräch einladen soll. Die Praxis des Einladens kann ein symbolträchtig wirkendes Element zum Umgang mit Prozessverantwortlichkeit werden. Auch wenn einige problematische Aspekte aus den der Vereinbarung vorangegangenen »Leitlinien zum Qualitätsdialog« (zur Kritik s. *Merchel, J.*, 2001b) in der Rahmenvereinbarung verbessert worden sind, so bleibt der Umgang mit der eindeutigen Verankerung von Prozessverantwortlichkeit weiterhin unbefriedigend.

tionsanforderungen wäre dies geradezu kontraproduktiv. Es käme nun vielmehr darauf an, genauer nach Beispielen zu fahnden, in denen ernsthafte Projekte zur Umsetzung der Intentionen, mit denen die Regelung zu den QEV eingeführt worden sind, versucht worden sind. Dabei geht es nicht allein darum, nach dem Muster einer »best-practice-Ausstellung« Anregungen zur Nachahmung zu vermitteln, sondern genauer zu analysieren, welche förderlichen und beeinträchtigenden Bedingungen bei den einzelnen Projekten vorlagen und wie man Bedingungen schaffen kann, um unterschiedliche Handlungsmuster zur Realisierung einer produktiven QEV realisieren zu können. Die Arbeit an der Umsetzung der fachpolitischen Intentionen, die mit der QEV verbunden sind, befindet sich noch in den Anfängen. Bisher hatten die unmittelbaren ressourcenrelevanten Vereinbarungen (Leistungsvereinbarung und Entgeltvereinbarung) aus verständlichen Gründen Vorrang für die Einrichtungen. Nach einer Phase des eingewöhnenden Umgangs mit den neuen Finanzierungsregelungen könnten die Beteiligten mehr Aufmerksamkeit auf die QEV legen und die darin liegenden Optionen zu nutzen versuchen.

In einigen Regionen sind bereits QEV erarbeitet worden, die eine fachpolitisch angemessene Implementation einer kooperativen Evaluation in der Erziehungshilfe anregen können. Dazu gehören u.a. die in ihrer Anlage unterschiedlich vorgehenden Vereinbarungen aus der Region Heilbronn-Franken⁸ und aus der Stadt Dortmund (Merschel 2000). Beide Konzepte sind trägerübergreifend, also gemeinsam vom Jugendamt und den örtlichen Einrichtungen der Erziehungshilfe, erarbeitet worden, und beide Konzepte beinhalten Verfahrensweisen der Evaluation, bei denen Qualität in der Erziehungshilfe in trägerübergreifender Form bewertet wird. Beide Verfahrensweisen vollziehen in ihren Versionen der QEV jedoch unterschiedliche konzeptionelle Ausrichtungen.

Im kooperativen Qualitätsmanagementmodell der Region Heilbronn-Franken, mit dem die Anforderungen des § 78 b SGB VIII zum Abschluss einer QEV realisiert werden sollen, orientiert man sich am jeweils einzelfallbezogenen Verlauf des Hilfeprozesses. Dabei werden vier Phasen unterschieden: Hilfeplanung, Beginn der Hilfeerbringung, Verlauf (Durchführung) der Hilfe, Beendigung der Hilfe. Für jede dieser Phasen wurden jeweils qualitative Verlaufskriterien miteinander abgestimmt, und es wurden Strukturierungs- und Erhebungsmaterialien konstruiert, die zwei Ausrichtungen haben:

- Zum einen sollen durch die Materialien das Hilfeplanungsgeschehen und der darauf aufbauende Prozess der Hilfeerbringung strukturiert und qualifiziert werden (Qualitätsgewinn über Verfahrensstrukturierung). Ein Teil der Erhebungsbögen hat einen eher »diagnostischen« Charakter und zielt auf einzelfallbezogene Strukturierung des Handelns.
- Zum anderen sind einige Erhebungsmaterialien darauf ausgerichtet, den Verlauf und die Ergebnisse des Hilfeprozesses zu evaluieren und aus der gemeinsamen Evaluation Daten zu gewinnen, um sowohl die Hilfeplanungspraxis des Jugendamtes als auch die Gestaltung der Hilfeprozesse in den Einrichtungen einschätzen und gezielt weiterentwickeln zu können.

8 In einem Modellprojekt ist in der Region Heilbronn-Franken trägerübergreifend ein Qualitätsmanagement-Modell entwickelt worden. Dieses ist dargestellt in einem umfassenden »Handbuch zum kooperativen Qualitätsmanagement-Modell der Jugendhilfe in der Region Heilbronn-Franken« (2003/2004). Weil bei dem Handbuch kein Herausgeber und keine Bezugsadresse erkennbar sind, können weitere bibliografische Hinweise nicht gegeben werden.

Qualitative Formung des Prozesses sowie Evaluation von Prozessen und Ergebnissen: auf beide Aspekte zielen die im Rahmen des »kooperativen Qualitätsmanagements« erarbeiteten Erhebungsmaterialien und Verfahren. Allerdings entsteht der Eindruck, dass die *Hilfeplanung* den eigentlichen Schwerpunkt und den primären Verankerungspunkt des Qualitätsmanagementverfahrens bildet. Die Strukturierung und die Evaluation des jeweiligen Hilfeverlaufs bilden den Kristallisationspunkt des Verfahrens der Qualitätsentwicklung, und die zitierten vier Phasen des Hilfeprozesses, auf die sich die in der QEV enthaltenen Materialien beziehen, markieren nichts anderes als die verschiedenen Stadien eines kontinuierlichen Hilfeplanungsprozesses, wie er in § 36 SGB VIII konzipiert worden ist (vgl. dazu *Merchel 1998a*). Die Fokussierung auf Hilfeplanung prägt den Charakter dieser QEV, in der in differenzierter Weise Strukturierung und Evaluation von Hilfeverläufen durch den öffentlichen Träger und durch die Leistungserbringer zu einem kooperativen Qualitätsmanagement miteinander verknüpft werden.

In der Dortmunder QEV, die ebenfalls trägerübergreifend vom Jugendamt gemeinsam mit allen in Dortmund tätigen (und vom dortigen Jugendamt belegten) Trägern und Einrichtungen der stationären Erziehungshilfe abgeschlossen sind, wird die Hilfeplanung zwar auch einbezogen, jedoch wird diese nicht allein in den Mittelpunkt gestellt. In der Dortmunder QEV sind zwei unterschiedliche »Orte« vorgesehen, an denen Qualitätsmanagement in der Erziehungshilfe stattfindet und die beide in der QEV zu berücksichtigen sind:

- die Qualität der Hilfeplanung, bei der das Jugendamt den Schwerpunkt der Prozessverantwortung trägt, und
- die Qualität der Leistungserbringung in der Einrichtung, bei der die Handelnden in der Einrichtung im Zentrum der Prozessverantwortung stehen.

Beide »Orte der Qualität von Erziehungshilfe« sind zwar miteinander verschränkt und beide Akteurstypen müssen zum Erreichen von Qualität jeweils zusammenwirken und sind daher mit spezifischen Rollen in die Qualitätsentwicklung verwickelt, jedoch wird die Qualitätsentwicklung nach unterschiedlichen Primärverantwortlichkeiten differenziert.

Das in Dortmund entwickelte Verfahren zur Qualitätsentwicklung in der Erziehungshilfe umfasst zwei Elemente:

- ein »Qualitätskonzept für Einrichtungen der Heimerziehung in Dortmund«, das zugleich als QEV im Sinne des § 78 b SGB VIII gilt; in diesem Qualitätskonzept, das die Einrichtungen in den Mittelpunkt stellt, wurde die in Prozessverantwortung des Jugendamtes stehende Hilfeplanung aus pragmatischen Gründen zunächst ausgeklammert und in ein nachfolgend – ebenfalls kooperativ vom Jugendamt und den freien Trägern – erarbeitetes zweites Qualitätskonzept ausgegliedert, nämlich in
- ein »Qualitätskonzept für die Jugendhilfedienste im Jugendamt Dortmund«, das sich auf das Jugendamtshandeln bezieht und das aus dem Bereich des Jugendamtshandelns zunächst zwei Handlungsfelder in den Blick nimmt: die Hilfeplanung und den Schutz von Kindern in akuten Gefährdungssituationen.⁹

9 Daneben wurden noch zwei weitere Qualitätskonzepte erarbeitet, das »Qualitätskonzept für die Dortmunder Erziehungsberatungsstellen« und das »Qualitätskonzept für ambulante Hilfen zur Erziehung in Dortmund«. Da Erziehungsberatungsstellen und ambulante Erziehungshilfen sich außerhalb der Regelungsbreite des § 78 b SGB VIII befinden, werden sie hier nicht in den Kontext der QEV eingeordnet. Die Erarbeitung der vier verschiedenen

Neben der Ausrichtung auf »zwei Orte« von Qualitätsentwicklung besteht ein weiterer elementarer Unterschied zwischen der Dortmunder QEV und der QEV aus der Region Heilbronn-Franken. Das Verfahren aus der Region Heilbronn-Franken verfolgt das Ziel, über Materialien und fachliche Vorgaben den Hilfeplanungsprozess qualitativ auszugestalten, und die Evaluation richtet sich primär an der Frage aus, ob eine Einhaltung der fachlichen Vorstellungen und Vorgaben in der Summe der jeweiligen *Einzelfälle* gelungen ist. Demgegenüber stellt das Dortmunder stärker die Kriterien für Qualität in Struktur, Handeln und Ergebnis der jeweiligen *Organisation* in den Mittelpunkt. Der »Qualitätsblick« richtet sich auf die jeweilige Organisation: das Jugendamt oder die Einrichtung. Mit Blick auf die jeweilige Organisation wird gefragt: Welche Kriterien können benannt werden, bei deren Realisierung die Arbeit der Organisation als »gut« bezeichnet werden kann? Solche Kriterien sind in den innerhalb der Qualitätsdiskussion üblichen Dimensionen von Struktur-, Prozess- und Ergebnisqualität zu benennen. Nach einer Auswahl von als besonders bedeutsam erkannten Qualitätskriterien werden für diese Kriterien Indikatoren gesucht, und zur Evaluation von Qualität anhand dieser Kriterien und Indikatoren werden Prüfinstrumente konstruiert (genauere Verfahrenserläuterung s. Merchel 2001a/2004, S. 114–144).

Konkret sind in den Dortmunder Qualitätskonzepten folgende *Qualitätskriterien zur Evaluation ausgewählt* worden:

bezogen auf die Einrichtungen:

Strukturqualität	Prozessqualität	Ergebnisqualität
<ul style="list-style-type: none"> • angemessenes Personal/ angemessene Personalausstattung • transparente Struktur von Zuständigkeiten 	<p>bezogen auf <i>Primärprozesse</i>:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Beteiligung von Kindern und Jugendlichen • Aufrechterhalten, Verbessern und/ oder Klären der Beziehungen zu den Eltern • Individualität und Flexibilität des Erziehungsgeschehens <p>bezogen auf <i>Sekundärprozesse</i>:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Kooperation mit den städtischen Jugendhilfediensten • Kontakte und Kooperationen mit Schulen 	<ul style="list-style-type: none"> • Erreichen der bei der Hilfeplanung definierten Ziele • Zufriedenheit bei Kindern und Jugendlichen • selbständige Alltagsbewältigung (besonders bei jungen Erwachsenen)

Qualitätskonzepte erfolgte unter Beratung und Moderation des Autors (zum Qualitätskonzept für die Heimerziehung s. auch Merchel, J., 2000).

bezogen auf das Jugendamt:

	Strukturqualität	Prozessqualität	Ergebnisqualität
<i>Hilfeplanung</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Regelmäßigkeit in der Fortschreibung von Hilfeplänen • strukturierte Vor- und Nachbereitung der Hilfeplangespräche 	<ul style="list-style-type: none"> • Transparenz und präzise Beschreibung erreichbarer Ziele (einschließlich der Zeitdimension) • flexible und auf Veränderungen zeitnah reagierende Gestaltung des Hilfeplanungsprozesses • aktive Beteiligung des Kindes/Jugendlichen (einschließlich einer verständlichen Protokollierung) 	<ul style="list-style-type: none"> • Unterschreiben des Protokolls von allen Beteiligten • geringe Zahl von Hilfe-Abbrüchen
<i>Schutz von Kindern in akuten Gefährdungssituationen</i>	<ul style="list-style-type: none"> • zeitnahe kollegiale Beratung in Krisenfällen • Vorhandensein festgeschriebener und verbindlicher Standards für das Vorgehen 	<ul style="list-style-type: none"> • differenzierte und nachvollziehbare Dokumentation des Handelns • Herstellen von Transparenz zu Kontroll- und zu Beratungsaufträgen gegenüber den Eltern 	<ul style="list-style-type: none"> • Gewährleistung des Schutzes von Kindern in der Gefährdungssituation; Abwendung der Gefährdungssituation • hoher Grad an Kooperation mit allen Beteiligten auch nach der Einleitung von Maßnahmen zum Schutz der Kinder

Für jedes dieser Qualitätskriterien wurden erarbeitet: Indikatoren, Prüfinstrumente, Hinweise auf Vorgehensweisen bei der Anwendung der Prüfinstrumente. Zur besseren Kennzeichnung des Verfahrens soll an *drei Beispielen* verdeutlicht werden, wie solche Indikatoren und Prüfinstrumente aussehen und in welche Richtung eine kooperative Evaluation im Rahmen von QEV zielt.

*Beispiel: ergebnisqualitatives Kriterium »selbständige Alltagsbewältigung«
aus dem Qualitätskonzept für die Einrichtungen*

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:

	<i>kann der/ die Jugendliche nach unserer Einschätzung (bitte ankreuzen):</i>					
	<i>sehr gut 1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>	<i>5</i>	<i>gar nicht 6</i>
<ul style="list-style-type: none"> • 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 						

*Beispiel: ergebnisqualitatives Kriterium »geringe Zahl von Hilfe-Abbrüchen«
aus dem Qualitätskonzept für das Jugendamt*

Ein »Hilfe-Abbruch« wird folgendermaßen definiert:

Ein »Hilfe-Abbruch« liegt dann vor, wenn eine Hilfe vorzeitig und in einer nicht im Rahmen von Hilfeplanung geplanten Weise beendet wird – entweder durch einen Wechsel des Lebensmittelpunktes eines Kindes/ Jugendlichen oder in Folge eines Nichterreichens der Hilfeplanziele. Fälle, die im Rahmen der Hilfeplanung als »Clearing-Fälle« eingeordnet und ein entsprechender zeitlich begrenzter »Clearing-Auftrag« an die Einrichtung bzw. den Dienst formuliert wurde, können nach diesem Verständnis nicht der Kategorie »Hilfe-Abbruch« zugeordnet werden.

Die Erhebung von Hilfe-Abbrüchen erfolgt beim Jugendhilfedienst und wird in der statistischen Erfassung nicht den einzelnen Einrichtungen und Diensten zugeordnet, weil hier die Ergebnisqualität der Hilfeplanung und nicht der Leistungserbringung im Mittelpunkt steht. *Ein Hilfe-Abbruch wird hier verstanden als ein möglicher Indikator für eine nicht angemessene (zu wenig differenzierte, nicht ausreichend auf Problemverstehen gegründete, die Spezifika bei Leistungserbringer zu wenig beachtende,) Hilfeplanung. Die Reflexion zu den Ergebnissen der Erhebung bei Hilfe-Abbrüchen richtet sich also primär auf den Prozess der Hilfeplanung und nicht auf die Vorgänge bei der Leistungserbringung.*

Hilfe-Abbrüche im Zeitraum insgesamt:	
<i>davon:</i>	
• durch Wechsel des Lebensmittelpunktes des Kindes/ Jugendlichen	
• aufgrund von Nichterreichen der Hilfeplanziele	
Hilfe-Abbrüche im Zeitraum insgesamt:	
<i>bei Hilfe-Abbruch in der stationären Erziehungshilfe:</i>	
• bei Unterbringungen nach § 33 KJHG	
• bei Unterbringungen nach § 34 KJHG	
<i>davon:</i>	
in akuten Krisensituationen	

An einem weiteren Beispiel ist zu sehen, dass sich die Evaluation nicht nur auf quantitative Erhebungen ausrichtet, deren Ergebnisse dann in gemeinsamen Erörterungen bewertet werden sollen, sondern dass bei der Evaluation auch Verfahren der qualitativen Bewertung einbezogen und im Rahmen der Qualitätsentwicklung genutzt werden.

Beispiel: prozessqualitatives Kriterium »Transparenz und präzise Beschreibung erreichbarer Ziele« aus dem Qualitätskonzept für das Jugendamt

Als Indikatoren für dieses Qualitätskriterium ist zu überprüfen, ob bei der Definition eines Ziels im Hilfeplan

- konkrete Personen benannt sind, die etwas tun müssen (Wer?),
- konkrete Zustände oder Handlungen benannt sind, die diese Personen erreichen wollen oder zu denen sich diese Personen bereit erklärt haben (Was?),
- Zeitpunkte benannt sind, bis zu denen die Zustände realisiert oder die Handlungen vollzogen sein sollen (Bis wann?),
- Merkmale und/ oder Vorgänge zur Prüfung der Zielerreichung verabredet sind.

Ferner ist zu bewerten, ob angesichts des bisherigen Fallverlaufs die Zieldefinitionen im Hinblick auf die Erreichbarkeit plausibel erscheinen.

Eine solche Überprüfung soll einmal im Jahr kollegial organisiert werden. Dazu werden in jedem Jugendhilfedienst von der Jugendhilfedienstleitung 10% der im letzten Jahr erstellten bzw. fortgeschriebenen Hilfepläne (10% der jeweils von einem Mitarbeiter erarbeiteten Hilfepläne) nach dem Zufallsprinzip ausgewählt. Die ausgewählten Hilfepläne werden kopiert, und diese Kopien werden durch Schwärzen der Namen anonymisiert. Die Bewertung der Hilfepläne nach den o.g. Indikatoren erfolgt durch eine sozialpädagogische Fachperson aus einem anderen Jugendhilfedienst. Welche Person aus welchem Jugendhilfedienst die Hilfepläne aus einem anderen Jugendhilfedienst bewertet, wird jährlich neu festgelegt; die Jugendhilfedienste, aus denen die Bewertungspersonen kommen, sollen wechseln. Die Bewertungsperson nimmt die gewünschte Bewertung der Hilfepläne nach den o.g. Indikatoren vor und fertigt einen kurzen Bericht an, der die Grundlage eines gemeinsamen Auswertungsgesprächs bildet. Mit der Bewertung durch einen Fachkollegen aus einem anderen Jugendhilfedienst ist die Ab-

sicht verbunden, dass neue Wahrnehmungen und eine andere Bewertungssicht eingebracht werden und dass die Auseinandersetzung mit dieser veränderten Sicht Chancen eines Qualitätsdiskurses und einer Qualitätsverbesserung eröffnet.

In den Dortmunder Qualitätskonzepten wurde vereinbart, dass die Ergebnisse der jeweils von den Einrichtungen und vom Jugendamt realisierten Evaluationen sowohl organisationsintern als auch organisationsübergreifend zwischen Jugendamt und Einrichtungen erörtert werden. Daraus werden sowohl von der einzelnen Organisation als auch im gemeinsamen Diskurs Maßnahmen der Qualitätsentwicklung abgeleitet. Da es sich bei der auf den Qualitätskonzepten fußenden QEV um grundsätzliche Angelegenheiten der regionalen Jugendhilfe handelt, wurden dem Jugendhilfeausschuss, der sich gem. § 71, Abs. 2 SGB VIII mit »Grundsatz- und Strukturfragen der örtlichen Jugendhilfe« zu befassen hat und somit für QEV zuständig ist (s. *Merchel* 1998b, S. 386; grundlegender zum Gestaltungsauftrag des Jugendhilfeausschusses im Rahmen von Qualitätsentwicklung in der Jugendhilfe s. *Merchel/Reismann* 2004, bes. S. 215 ff.) die Qualitätskonzepte zur Beschlussfassung vorgelegt. Die Ergebnisse der gemeinsamen Evaluationen und Qualitätsdiskurse sollen dem Jugendhilfeausschuss alle zwei Jahre in einem »Qualitätsbericht« übermittelt werden.

An den Beispielen aus Region Heilbronn-Franken und aus Dortmund kann deutlich werden,

- in welcher Weise zum einen eine am jeweiligen Organisationshandeln und zum anderen eine primär an der einzelfallbezogenen Hilfeplanung ausgerichtete Evaluation und Qualitätsbewertung erfolgen können,
- dass Qualität der Hilfeplanung und Qualität der Leistungserbringung in Qualitätsentwicklungsverfahren einbezogen werden können und dass damit dem kooperativen Vereinbarungsgedanken den QEV-Intentionen des § 78 b SGB VIII Rechnung getragen werden kann und
- dass Qualität zu einem Gegenstand des fachbezogenen trägerübergreifenden Diskurses werden kann, durch den beide Seiten (Jugendamt und Leistungserbringer) sich zur Evaluation verpflichten und mit der gegenseitigen Transparenz den Qualitätsdiskurs »auf Augenhöhe« führen können.

Trotz aller Schwierigkeiten bei der Umsetzung der gesetzlichen Anforderungen, den fachlichen Gedanken der Evaluation im Rahmen von Vereinbarungen als Impuls zur Qualitätsentwicklung zu nutzen, und trotz der irritierenden Verkoppelung dieses fachlichen Impulses mit den Regelungen zur Finanzierung deuten die hier nur kurz skizzierten Beispiele an, dass solche Qualitätsentwicklungsvereinbarungen als produktive Anstöße für eine trägerübergreifende Qualitätsarbeit in der Jugendhilfe genutzt werden können. Dass dies in einer Trägerlandschaft schwierig wird, die durch tradierte Selbstbezüglichkeiten von Organisationen, durch Trägeregoismen, durch Wettbewerb und Konkurrenz und durch das Problem einer Bewältigung von Ressourcenknappheit gekennzeichnet ist, muss man zur Kenntnis nehmen. Gleichzeitig sollte diese Kenntnisnahme jedoch mit intensivierten Überlegungen einhergehen, durch welche Impulse man den durch den § 78 b SGB VIII im Hinblick auf Qualitätsentwicklung transportierten Anstößen besser Geltung verschaffen kann. Eine genauere Analyse und Erforschung der Bedingungen zum Gelingen und Scheitern von QEV-Praxis wäre hier ein wichtiger Schritt.

Literatur:

- AFET-Fachausschuss »Organisations- und Personalentwicklung« (2001):** Qualitätsentwicklungsvereinbarungen – Chance zur Weiterentwicklung der Hilfen zur Erziehung. In: AFET-Mitgliederrundbrief 1/2001, S. 9–13
- Birk, U. u.a. (2003):** Bundessozialhilfegesetz. Lehr- und Praxiskommentar (LPK-BSHG). 6. Aufl. Baden-Baden
- Bundesministerium für Familien, Senioren, Frauen und Jugend (Hrsg.) (2002):** Elfter Kinder- und Jugendbericht. Bericht über die Lebenssituation junger Menschen und die Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe in Deutschland. Berlin
- Burghardt, H. (2001):** Recht und Soziale Arbeit. Grundlagen für eine rechtsgebundene sozialpädagogische Fachlichkeit. Weinheim/ München 2001
- Burkard, Ch./Eikenbusch, G. (2000):** Praxishandbuch Evaluation in der Schule. Berlin
- Dedekind, M. (2003):** Stellenwert des Hilfeplanes im Rahmen der Qualitätsentwicklung. In: AFET-Mitgliederrundbrief 3/2003, S. 20–28
- Gottlieb, H.-D./Kaufhold, S./Thomsen, M. (2003):** Rahmenverträge nach § 78 f SGB VIII. Eine Untersuchung im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend. Abschlussbericht. Berlin (Verein für Kommunalwissenschaften)
- Heil, K./Heiner, M./Feldmann, U. (Hrsg.) (2001):** Evaluation sozialer Arbeit. Eine Arbeitshilfe mit Beispielen zur Evaluation und Selbstevaluation. Frankfurt/ Main
- Heiner, M. (2001):** Evaluation. In: Otto, H.U./ Thiersch, H. (Hrsg.), Handbuch Sozialarbeit/ Sozialpädagogik. Neuwied/ Kriftel (2. Aufl.), S. 481–495
- Macsenaere, M./Herrmann, T. (2004):** Klientel, Ausgangslage und Wirkungen in den Hilfen zur Erziehung. Eine Bestandsaufnahme mit EVAS. In: Unsere Jugend 1/2004, S. 32–42
- Merchel, J. (1998a):** Hilfeplanung bei den Hilfen zur Erziehung § 36 SGB VIII. Stuttgart u.a.
- Merchel, J. (1998b):** Qualitätsentwicklung als gesetzlicher Auftrag: Überlegungen zu Bedeutung und Umsetzung des neuen § 78 b SGB VIII. In: Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge 12(1998, S. 382–387
- Merchel, J. (1999):** Leistungsvereinbarung, Entgeltvereinbarung, Qualitätsentwicklungsvereinbarung. Anmerkungen zu den drei Vereinbarungsformen. In: Kröger, R. (Hrsg.), Leistung, Entgelt und Qualitätsentwicklung in der Jugendhilfe. Neuwied/ Kriftel, S. 71–84
- Merchel, J. (2000):** Qualitätsentwicklungsvereinbarungen – Perspektiven einer trägerübergreifenden Qualitätsentwicklung in der regionalen Erziehungshilfe. In: ders. (Hrsg.), Qualitätsentwicklung in Einrichtungen und Diensten der Erziehungshilfe. Frankfurt/ Main, S. 247–276
- Merchel, J. (2001a/ 2004):** Qualitätsmanagement in der Sozialen Arbeit. Ein Lehr- und Arbeitsbuch. Münster (2. Aufl. Weinheim/ München 2004)

- Merchel, J. (2001b):** Rahmenvereinbarung zur Qualitätsentwicklungsvereinbarung. Ein Beispiel, wie man es *nicht* machen sollte. In: Forum Erziehungshilfe 5/2001, S. 309–313
- Merchel, J./Reismann, H. (2004):** Der Jugendhilfeausschuss. Eine Untersuchung über seine fachliche und jugendhilfepolitische Bedeutung am Beispiel NRW. Weinheim/ München
- Münder, J./Tammen, B. (2003):** 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. Berlin (Verein für Kommunalwissenschaften)
- Späth, K. (2001):** Zwischenbilanz und Bestandsaufnahme nach 2 Jahren neuer Finanzierungsregelungen aus der Sicht der dreien Träger der Kinder- und Jugendhilfe. In: AFET (Hrsg.), Bestandsaufnahme und Erfahrungen mit den neuen Regelungen nach §§ 78 a ff KJHG in der Kinder- und Jugendhilfe. Hannover, S. 8–24
- Struck, N. (2003):** Leistungs-, Entgelt- und Qualitätsentwicklungsvereinbarungen nach §§ 78 a ff SGB VIII – ein Kommentar. In: AFET-Mitgliederrundbrief 1/2003, S. 26–33
- Walgensbach, P. (2001):** Historisch-Institutionalistische Analyse der QM-Entwicklung. In: Wächter, H./ Vedder, G. (Hrsg.), Qualitätsmanagement in Organisationen. Wiesbaden, S. 3–25
- Wiesner, R. u.a. (2000):** SGB VIII. Kinder- und Jugendhilfe. 2. Aufl. München
- Wiesner, R. (2001):** Zwischenbilanz und Bestandsaufnahme nach zwei Jahren neuer Finanzierungsregelungen – aus Sicht des Bundesgesetzgebers. In: AFET (Hrsg.), Bestandsaufnahme und Erfahrungen mit den neuen Regelungen nach §§ 78 a ff KJHG in der Kinder- und Jugendhilfe. Hannover, S. 38–44
- Wiesner, R. (2003):** Intentionen des Gesetzgebers bei der Einführung der §§ 78 a ff. und Fragen der Umsetzung in der Praxis der Jugendhilfe. In: Verein für Kommunalwissenschaften (Hrsg.), Erste Erfahrungen bei der Umsetzung der Regelungen nach §§ 78 a bis g SGB VIII und die wirkungsorientierte Gestaltung von Qualitätsentwicklungs-, Leistungs- und Entgeltvereinbarungen. Berlin S. 114–121

Verf.: Prof. Dr. Joachim Merchel, Fachhochschule Münster, Fachbereich Sozialwesen, Hüfferstr. 27, 48149 Münster