

Annette Reiners

Beratungs- und Fortbildungskonzept zur
Unterstützung bayerischer Jugendämter
bei der Qualitätsentwicklung

Masterarbeit

BEI GRIN MACHT SICH IHR WISSEN BEZAHLT



- Wir veröffentlichen Ihre Hausarbeit, Bachelor- und Masterarbeit
- Ihr eigenes eBook und Buch - weltweit in allen wichtigen Shops
- Verdienen Sie an jedem Verkauf

Jetzt bei www.GRIN.com hochladen
und kostenlos publizieren



Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek:

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de/> abrufbar.

Dieses Werk sowie alle darin enthaltenen einzelnen Beiträge und Abbildungen sind urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsschutz zugelassen ist, bedarf der vorherigen Zustimmung des Verlanges. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Bearbeitungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen, Auswertungen durch Datenbanken und für die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronische Systeme. Alle Rechte, auch die des auszugsweisen Nachdrucks, der fotomechanischen Wiedergabe (einschließlich Mikrokopie) sowie der Auswertung durch Datenbanken oder ähnliche Einrichtungen, vorbehalten.

Impressum:

Copyright © 2013 GRIN Verlag
ISBN: 9783656698289

Dieses Buch bei GRIN:

<https://www.grin.com/document/276685>

Annette Reiners

**Beratungs- und Fortbildungskonzept zur Unterstützung
bayerischer Jugendämter bei der Qualitätsentwicklung**

GRIN - Your knowledge has value

Der GRIN Verlag publiziert seit 1998 wissenschaftliche Arbeiten von Studenten, Hochschullehrern und anderen Akademikern als eBook und gedrucktes Buch. Die Verlagswebsite www.grin.com ist die ideale Plattform zur Veröffentlichung von Hausarbeiten, Abschlussarbeiten, wissenschaftlichen Aufsätzen, Dissertationen und Fachbüchern.

Besuchen Sie uns im Internet:

<http://www.grin.com/>

<http://www.facebook.com/grincom>

http://www.twitter.com/grin_com

Fachhochschule für angewandtes Management

Fachbereich Wirtschaftspsychologie (Master)

Sommersemester 2013

Masterarbeit

Beratungs- und Fortbildungskonzept zur Unterstützung bayerischer Jugendämter bei der Qualitätsentwicklung

vorgelegt von:

Annette Reiners

Tag der Einreichung: 14.09.2013

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung	1
1.1. Ausgangssituation	1
1.2. Handlungsbedarf	2
1.3. Ziel und Aufbau der Arbeit	3
2. Begriffsklärungen	5
2.1. Der Begriff „Qualität“	5
2.1.1. Sichtweisenabhängige Qualitätsbegriffe	5
2.1.2. Jugendhilfe als komplexe Dienstleistung	7
2.1.3. Sichtweisen auf den Qualitätsbegriff in der Jugendhilfe	8
2.1.4. Dimensionen von Qualität in der Jugendhilfe	10
2.1.4.1. Strukturqualität in der Jugendhilfe	10
2.1.4.2. Prozessqualität in der Jugendhilfe	11
2.1.4.3. Ergebnisqualität in der Jugendhilfe	12
2.1.4.4. Infrastrukturqualität als Makrodimension	13
2.2. Der Begriff „Qualitätsentwicklung“	14
2.2.1. Historie der „Qualitätsentwicklung“ im SGB VIII	14
2.2.2. Qualitätsentwicklung als Überbegriff und als Teilschritt	15
2.2.3. Qualitätsbewertung als Teil der Qualitätsentwicklung	16
2.2.4. Qualitätsentwicklung als Qualitätskreislauf	17
2.2.5. Qualitätsentwicklung und Qualitätsmanagement	18
3. Jugendhilferechtliche Verfahren und Instrumente mit QuE-/QM-Bezug	22
3.1. Die Jugendhilfeplanung nach § 80 SGB VIII	22
3.1.1. Qualitätsentwicklungsbezug der Jugendhilfeplanung	23
3.1.2. JuBB als Werkzeug für die Jugendhilfeplanung	24
3.2. Das Hilfeplanverfahren nach § 36 SGB VIII	24
3.2.1. Qualitätsentwicklungsbezug des Hilfeplanverfahrens	24
3.2.2. Veröffentlichungen und Instrumente zum Hilfeplanverfahren	25
3.3. Die Qualitätsentwicklungsvereinbarungen nach §§ 78a-g SGB VIII	26
3.4. Der Schutzauftrag bei Kindeswohlgefährdung nach § 8a SGB VIII	27

3.4.1.	Qualitätsentwicklungsbezug des Schutzauftrags	27
3.4.2.	Veröffentlichungen und Instrumente zum Schutzauftrag	28
3.5.	Zusammenarbeit mit anderen Stellen (§ 81 SGB VIII und § 3 KGG)	28
3.5.1.	Qualitätsentwicklungsbezug der Zusammenarbeit mit anderen Stellen	29
3.5.2.	Veröffentlichungen und Instrumente zur Kooperation mit anderen Stellen.....	30
4.	QuE-/QM-Bausteine und ihre Umsetzung im Jugendamt	32
4.1.	Organisationsbezogene Besonderheiten des Jugendamtes	32
4.1.1.	Das Jugendamt als Organisationseinheit einer Kommunalverwaltung.....	32
4.1.2.	Das Jugendamt als zweigliedrige Behörde.....	33
4.1.3.	Das Jugendamt als einer der Träger der Jugendhilfe	34
4.2.	QuE-/QM-Steuerungsinstrumente und ihre Umsetzung im Jugendamt.....	34
4.2.1.	(Qualitäts)Leitbild	35
4.2.2.	Qualitätshandbuch und Arbeitshandbücher.....	35
4.2.3.	Qualitätszirkel und qualitätsbezogene Projektgruppen	36
4.2.4.	Qualitätsbeauftragter.....	37
4.3.	Teilkonzepte der/des QuE/QM und ihre Umsetzung im Jugendamt.....	39
4.3.1.	Risiko- und Fehlermanagement	40
4.3.2.	Beschwerdemanagement.....	42
4.4.	Kontextkonzepte zur/zum QuE/QM und ihre Umsetzung im Jugendamt.....	44
4.4.1.	Personalentwicklung als Kontextkonzept zur/zum QuE/QM	44
4.4.1.1.	Personalentwicklungskonzepte im Jugendamt	45
4.4.1.2.	Exkurs: Personalbemessung in bayerischen Jugendämtern (PeB).....	47
4.4.2.	Controlling als Kontextkonzept zum/zur QM/QuE.....	47
4.5.	Forschung zur Umsetzung von QuE/QM-Konzepten in Jugendämtern.....	48
4.5.1.	Studie zu QuE/QM in der Jugend- und Sozialhilfe	49
4.5.2.	Studie zu QuE/QM im Bereich der Hilfen zur Erziehung.....	50
4.5.3.	Forschung zu Fehler- und QuE/QM -Konzepten im Kinderschutz.....	51
5.	Untersuchung zum Umsetzungsstand der QuE	53
5.1.	Auswahl und Beschreibung der Stichprobe	53
5.2.	Beschreibung des Fragebogen als Erhebungsinstrument.....	54

5.2.1.	Der erste Fragenblock (Fragen 1.1. bis 1.3)	55
5.2.2.	Der zweite Fragenblock (Fragen 2.1. bis 2.3)	55
5.2.3.	Der dritte Fragenblock (Fragen 3.1. bis 3.3)	56
5.3.	Auswertung der Untersuchung	57
5.3.1.	Datenaufbereitung.....	57
5.3.1.1.	Überprüfen auf Auswertbarkeit.....	57
5.3.1.2.	Überprüfen auf fehlende Werte	57
5.3.1.3.	Umkodieren von Variablen	58
5.3.1.4.	Zusammenfassen von Items	59
5.3.2.	Auswertung der Lagemaße einzelner Fragen.....	59
5.3.2.1.	Lagemaße des subjektiven QuE-Umsetzungsstandes (Frage 2.1.).....	59
5.3.2.2.	Lagemaße der Steuerungsinstrumente (Frage 2.2.1).....	60
5.3.2.3.	Lagemaße der bereits ergriffenen Initiativen (Frage 2.2.3).....	61
5.3.2.4.	Lagemaße bezüglich der Qualitätsbeauftragten (Frage 2.3.).....	62
5.3.2.5.	Lagemaße der erschwerenden Faktoren (Frage 3.2.)	63
5.3.2.6.	Lagemaße zum Unterstützungsbedarf (Frage 3.3.).....	64
5.3.3.	Zusammenhänge mit organisationsbezogenen Rahmendaten	65
5.3.3.1.	Zusammenhang: Trägerzugehörigkeit mit QuE-Umsetzungsstand.....	65
5.3.3.2.	Zusammenhang: Größe des Jugendamtes mit QuE-Umsetzungsstand ...	65
5.3.3.3.	Zusammenhang: JHP-h/Woche und QuE-Umsetzungsstand	66
5.3.3.4.	Zusammenhang: JHP-h/Woche und vorhandene Steuerungsinstrumente	67
5.3.4.	Zusammenhänge eingeschätzter QuE-Umsetzungsstand	67
5.3.4.1.	QuE-Umsetzungsstand und Steuerungsinstrumente	68
5.3.4.2.	QuE-Umsetzungsstand und Abgestimmtheit der Steuerungsinstrumente.	69
5.3.4.3.	QuE-Umsetzungsstand und Initiativen zur QuE.....	69
5.3.4.4.	QuE-Umsetzungsstand und Qualitätsbeauftragte.....	70
5.3.4.5.	QuE-Umsetzungsstand und erschwerende Faktoren	71
5.4.	Reflexion des Forschungsverlaufs.....	73
5.5.	Interpretation der Befragungsergebnisse.....	74
6.	Eckpunkte für ein Beratungs- und Fortbildungskonzept zur QuE	75
6.1.	Konzeptionelle Grundlagen zum Fortbildungsauftrag des BLJA	75
6.1.1.	Gesetzliche Grundlagen.....	75

6.1.2.	Ziele und Bestandteile des BLJA-Fortbildungsangebotes.....	76
6.2.	Eckpunkte für überörtliche Fortbildungen zur QuE	77
6.2.1.	Zielgruppen der überörtlichen Fortbildungen zur Qualitätsentwicklung	77
6.2.2.	Inhalte der überörtlichen Fortbildungen zur Qualitätsentwicklung	78
6.2.3.	Ziele der überörtlichen Fortbildungen zur Qualitätsentwicklung	78
6.3.	Eckpunkte für die Fachberatung zur QuE.....	79
6.3.1.	Grundlagen der Fachberatung des BLJA	79
6.3.2.	Impulse für die QuE aus dem Change- und Qualitätsmanagement	79
6.3.2.1.	Erkenntnisse aus Change-Management-Projekten	80
6.3.2.2.	Erfahrungen aus der Implementierung von QM.....	83
6.3.3.	Impulse aus Konzeptvorschlägen der Jugendhilfe zur Qualitätsentwicklung ...	85
6.3.3.1.	„Qualitätswerkstatt Kinderschutz“ des ISA e.V. in Münster	86
6.3.3.2.	Dialogische Qualitätsentwicklung des Kronberger Kreises e.V.....	87
6.3.3.3.	Orientierungshilfe der LJÄ in NRW zu §§ 79, 79a SGB VIII.....	88
6.3.3.4.	Zusammenfassende Einschätzung der drei QuE-Konzepte	89
6.3.4.	Vorgehen bei einer BLJA-Fachberatung zur QuE in einem Jugendamt.....	90
6.3.4.1.	Rolle der BLJA-Fachberater in einem Entwicklungsprojekt	91
6.3.4.2.	1. Stufe: Bewusstsein für die Dringlichkeit schaffen	92
6.3.4.3.	2. Stufe: Einflussreiche Führungskoalition aufbauen	93
6.3.4.4.	3. Stufe: Entwicklung einer Vision und Strategien zur Umsetzung.....	94
6.3.4.5.	Exkurs: Projektmanagement im QuE-Kontext	96
6.3.4.6.	4. Stufe: Bekanntmachen von Vision und Strategien bei Mitarbeitern.....	99
6.3.4.7.	5. Stufe: Ermächtigung der Mitarbeiter auf breiter Basis.....	100
6.3.4.8.	6. Stufe: Schnelle Erfolge planen und gezielt herbeiführen	101
6.3.4.9.	7. Stufe: Erreichte Ziele und Erfolge konsolidieren	101
6.3.4.10.	8. Stufe: Verankerung der Veränderungen in der Organisationskultur ...	102
7.	Fazit und Ausblick	104
	Literaturverzeichnis	107

Abbildungsverzeichnis

- Abbildung 1: Jugendhilfe im Kräftespiel (Quelle: IJAB, 2009)
- Abbildung 2: Qualitätsdimensionen in der kommunalen Jugendhilfe (eigene Darstellung)
- Abbildung 3: Kontinuierliche Qualitätsverbesserung mit dem P-D-C-A-Zyklus (Quelle: Johannes Vietze; http://de.wikipedia.org/wiki/Datei:PDCA_Process.png)
- Abbildung 4: Auswertung der Befragung - Relative Häufigkeiten der Ausprägung beim QuE-Umsetzungsstand
- Abbildung 5: Auswertung der Befragung - Häufigkeiten der bereits ergriffene Initiativen zur Umsetzung des § 79a SGBVIII
- Abbildung 6: Auswertung der Befragung - Anzahl mit QuE beauftragter Stellen
- Abbildung 7: Auswertung der Befragung - Erschwerende Faktoren für Umsetzung, „trifft voll zu“ bis „trifft nicht zu“; in Prozenten, gestapelte Balken (100%)
- Abbildung 8: Auswertung der Befragung - Frage 3.3. Dringlichster Unterstützungsbedarf bei der QuE
- Abbildung 9: Auswertung der Befragung - Mittelwert-Vergleich subjektiver QuE-Umsetzungsstand zu JHP-h/Woche
- Abbildung 10: Auswertung der Befragung - Mittelwert-Vergleich von Anzahl gesetzlicher Steuerungsinstrumente zu ausgewiesenen JHP-h/Woche
- Abbildung 11: Auswertung der Befragung - Zusammenhang zwischen QuE-Umsetzungsstand und Qualitätsbeauftragten
- Abbildung 12: Projektorganisation der trägerinternen QuE im Jugendamt
- Abbildung 13: Fragen zum Fairnesscheck (in Anlehnung an Hornstein & Augustin, 2012, S. 204; Original von Streicher & Frey, 2008)
- Abbildung 14: Organigramm für das Jugendamt einer größeren Stadt (Quelle: Schröppel, 2000)
- Abbildung 15: Mittelwerte der erschwerenden Faktoren für die Umsetzung des § 79a SGB VIII
- Abbildung 16: Projektarchitektur einer trägerinternen QuE im Jugendamt mit Schnittstelle zur trägerübergreifenden QuE
- Abbildung 17: Vorschlag zur Gliederung eines Qualitätshandbuchs im Jugendamt (ZBFS-BLJA, 2013)

Tabellenverzeichnis

- Tabelle 1: Definition des Qualitätsbegriffs (in Anlehnung an Bruhn 2008, S. 34ff. ergänzt um „professionsbezogen“)
- Tabelle 2: Auswertung der Befragung: Umkodierte Skala Jugendhilfeplaner h/Woche
- Tabelle 3: Auswertung der Befragung: Mittelwerte in den drei Kategorien der Steuerungsinstrumente
- Tabelle 4: Auswertung der Befragung - Mittelwert-Vergleich Kategorien Steuerungsinstrumente zu subjektiv eingeschätztem QuE-Umsetzungsstand (in 2 Fallgruppen)
- Tabelle 5: Auswertung der Befragung - Mittelwertvergleich der Abgestimmtheit der vorhandenen Steuerungsinstrumente untereinander und dem subjektiven QuE-Umsetzungsstand
- Tabelle 6: Auswertung der Befragung - Zusammenhang subjektiver QuE-Umsetzungsstand und ergriffene Initiativen
- Tabelle 7: Auswertung der Befragung - Vergleich der Mittelwerte: Erschwerende Faktoren in zwei Fallgruppen des QuE-Umsetzungsstandes
- Tabelle 8: Auswertung der Befragung - Häufigkeiten der Werte beim QuE-Umsetzungsstand
- Tabelle 9: Auswertung der Befragung - Lagemaße des eingeschätzten QuE-Umsetzungsstandes
- Tabelle 10: Auswertung der Befragung - Häufigkeiten „Sonstiger Steuerungsinstrumente“
- Tabelle 11: Auswertung der Befragung - Häufigkeiten und Prozente: Gibt es eine oder mehrere Stellen, die mit QuE/QS explizit beauftragt sind?
- Tabelle 12: Auswertung der Befragung: Häufigkeiten und Prozente der mit QuE beauftragten Stellen
- Tabelle 13: Auswertung der Befragung - Anzahl der Funktionen, die mit QuE beauftragt sind
- Tabelle 14: Auswertung der Befragung - Lagemaße für erschwerende Faktoren für Umsetzung
- Tabelle 15: Auswertung der Befragung- Zuordnung Unterstützungsbedarfe zu fünf Items
- Tabelle 16: Auswertung der Befragung - Kreuztabelle Trägerzugehörigkeit - subjektiv eingeschätzter QuE-Umsetzungsstand
- Tabelle 17: Auswertung der Befragung - Mittelwertvergleich Kategorien Steuerungsinstrumente zu Trägerzugehörigkeit
- Tabelle 18: Auswertung der Befragung - Anzahl der Fachkräfte im Jugendamt

- Tabelle 19: Auswertung der Befragung - Vergleich der Mittelwerte des eingeschätzten QuE-Umsetzungsstands in Abhängigkeit zu ausgewiesenen JHP-h/Woche
- Tabelle 20: Auswertung der Befragung - Varianzanalyse des eingeschätzten QuE-Umsetzungsstand nach ausgewiesenen JHP-h/Woche
- Tabelle 21: Auswertung der Befragung - Post-hoc-Bonferroni-Test zum eingeschätzten QuE-Umsetzungsstand nach ausgewiesenen JHP-h/Woche
- Tabelle 22: Auswertung der Befragung - Mittelwertvergleich Kategorien Steuerungsinstrumente zu ausgewiesenen JHP-h/Woche
- Tabelle 23: Auswertung der Befragung - Varianzanalyse: Kategorien Steuerungsinstrumente zu ausgewiesenen JHP-h/Woche
- Tabelle 24: Auswertung der Befragung - Post-hoc-Bonferroni-Test zu gesetzlichen Steuerungsinstrumenten nach ausgewiesenen JHP-h/Woche
- Tabelle 25: Auswertung der Befragung - T-Test zwischen Fallgruppen QuE-Umsetzungsstand und Kategorien Steuerungsinstrumente
- Tabelle 26: Auswertung der Befragung - Mittelwertvergleich zwischen den fünf gesetzlichen Steuerungsinstrumenten nach Fallgruppen des subjektiven QuE-Umsetzungsstands
- Tabelle 27: Auswertung der Befragung - T-Test zwischen den fünf gesetzlichen Steuerungsinstrumenten nach Fallgruppen des subjektiven QuE-Umsetzungsstands
- Tabelle 28: Auswertung der Befragung - T-Test zwischen Fallgruppen QuE-Umsetzungsstand und Abgestimmtheit der Steuerungsinstrumente untereinander
- Tabelle 29: Auswertung der Befragung - Korrelation "ergriffene Initiativen" mit subjektivem QuE-Umsetzungsstand
- Tabelle 30: Auswertung der Befragung - Kreuztabelle: Fallgruppen QuE-Umsetzungsstand und Qualitätsbeauftragten
- Tabelle 31: Auswertung der Befragung: T-Test zwischen Fallgruppen QuE-Umsetzungsstand und erschwerenden Faktoren der QuE-Umsetzung
- Tabelle 32: Die acht Stufen eines Veränderungsprozesses (Kotter (1996); in Anlehnung an Barbara Müller, 2012, S. 128)
- Tabelle 33: Kriterienbasierter Überblick bisheriger Konzeptvorschläge zur QuE nach §§ 79, 79a SGB VIII

Anhangsverzeichnis

Anhang I: „Qualität“ als Begriff im SGB VIII (Auszüge).....	123
Anhang II: Organigramm für ein Jugendamt.....	125
Anhang III: Fragebogen zum „Status Quo der Umsetzung des § 79a SGB VIII“	126
Anhang IV: Weitere statistische Auswertungen der Befragung	129
Anhang V: Die Stufen eines Veränderungsprozesses nach Kotter (1966)	144
Anhang VI: Überblick über bisherige Konzeptvorschläge zur QuE in der Jugendhilfe	145
Anhang VII: Projektarchitektur zur Qualitätsentwicklung im Jugendamt.....	146
Anhang VIII: Vorschlag zur Gliederung eines Qualitätshandbuchs	147

Abkürzungsverzeichnis

AGJ	Arbeitsgemeinschaft für Kinder- und Jugendhilfe
AGSG	Gesetz zur Ausführung der Sozialgesetze
ASD	Allgemeiner Sozialer Dienst (in dieser Arbeit: ASD im Jugendamt)
BKiSchG	Bundeskinderschutzgesetz
BLJA	Bayerisches Landesjugendamt
BMFSFJ	Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend
DIN	Deutsches Institut für Normung e.V.
EFQM	European Foundation for Quality Management
EN	Europäische Norm
JALTA	Gesamtbayerische Jugendamtsleitungstagung
JaS	Jugendsozialarbeit an Schulen (in Bayern)
JHP	Jugendhilfeplanung
KJA	Kreisjugendamt
KJHG	Kinder- und Jugendhilfegesetz
KKG	Gesetz zur Kooperation und Information im Kinderschutz
KPVB	Bayerischer Kommunaler Prüfungsverband
ISO	International Organization for Standardization
NZFH	Nationales Zentrum Frühe Hilfen
PDCA	Plan-Do-Check-Act-Circle
QuE	Qualitätsentwicklung
QM	Qualitätsmanagement
QS	Qualitätssicherung
SGB VIII	Achtes Sozialgesetzbuch
StJA	Stadtjugendamt
ZBFS	Zentrum Bayern Familie und Soziales

1. Einleitung

1.1. Ausgangssituation

Am 1.1.2012 trat das Gesetz zur Stärkung eines aktiven Schutzes von Kindern und Jugendlichen in Kraft (Bundeskinderschutzgesetz - BKiSchG). Dieses Artikelgesetz hatte Änderungen in unterschiedlichen Gesetzesbüchern, maßgeblich aber im Achten Sozialgesetzbuch (SGB VIII), dem sogenannten Kinder- und Jugendhilfegesetz (KJHG), zur Folge.

Das BKiSchG stützt sich auf die Ergebnisse der Runden Tische zur "Heimerziehung in den 50er und 60er Jahren"¹ und zum Thema "Sexueller Kindesmissbrauch"² und soll insbesondere den Kinderschutz in Deutschland verbessern, indem es die stetige Weiterentwicklung fachlicher Standards, Handlungsleitlinien und Qualitätskriterien für die Arbeit der Kinder- und Jugendhilfe fordert (Deutscher Bundestag, 2011a, S. 2).

Diesem Anspruch sind die neuen Regelungen zur Qualitätsentwicklung in der Jugendhilfe, die mit dem BKiSchG im SGB VIII ausformuliert wurden, geschuldet:

- Mit dem § 79 Abs. 2 SGB VIII werden die Träger der öffentlichen Jugendhilfe aufgefordert, zur Erfüllung der Aufgaben nach dem SGB VIII eine kontinuierliche Qualitätsentwicklung nach Maßgabe des § 79a SGB VIII im Rahmen ihrer Gesamtverantwortung zu gewährleisten,
- mit dem § 79a SGB VIII werden die Anforderungen an die kontinuierliche Qualitätsentwicklung auftrags- und handlungsfeldbezogen konkretisiert und
- mit dem § 74 Abs. 1, Nr. 1 SGB VIII wird die Förderung der freien Jugendhilfe durch die Träger der öffentlichen Jugendhilfe - ungeachtet ihres Leistungsbereichs³ - an die Beachtung der Grundsätze und Maßstäbe der Qualitätsentwicklung und Qualitätssicherung gemäß § 79a SGB VIII geknüpft (Merchel, 2013a, S. 5).

Auf einen Punkt gebracht beinhalten die Neuregelungen die präzisierte Verpflichtung der Jugendämter, Prozesse der Qualitätsentwicklung als kontinuierliches Verfahren in ihren eigenen Handlungsfelder und in den Handlungsfelder der freien Träger der Jugendhilfe zu initiieren, aufrechtzuerhalten und weiterzuentwickeln.⁴

¹ Der Runde Tisch Heimerziehung in den 50er und 60er Jahren tagte von 2009 -2010. Er wurde auf Beschluss des Deutschen Bundestages eingerichtet ((*Abschlussbericht des Runden Tisches „Heimerziehung in den 50er und 60er Jahren“*, 2010).

² Die detaillierten Ergebnisse können im Abschlussbericht diesen Runden Tisches nachgelesen werden (2011).

³ Bisher war die Verpflichtung zur Qualitätsentwicklung nur auf die Kindertagesbetreuung und die Leistungserbringung stationärer und teilstationärer Hilfen von freien Trägern begrenzt.

⁴ Zu den zu berücksichtigenden Handlungsfelder gehören unter anderem Jugendarbeit, erzieherischer Kinder- und Jugendschutz, Eingliederungsbeihilfe für seelisch behinderte Kinder und Jugendliche, vorläufige Maßnahmen zum Schutz von Kindern und Jugendlichen, Schutz von Kindern und Jugendlichen in Familienpflege und Einrichtungen, Beistandschaft, Pflegschaft und Vormundschaft für Kinder und Jugendliche, der Prozess der Gefährdungseinschätzung nach § 8a SGB VIII, die Zusammenarbeit mit anderen Institutionen, etc..

1.2. Handlungsbedarf

Das BKiSchG gilt seit dem 1. Januar 2012. Die öffentlichen Träger der Jugendhilfe sind seit mehr als einem Jahr aufgefordert, Qualitätsentwicklungskonzepte - unter Einbeziehung der freien Träger für gemeinsame Handlungsfelder - zu erarbeiten und umzusetzen. Vereinzelt, mündlichen Rückmeldungen zufolge, hatte sich der Großteil der bayerischen Jugendämter bis zum Frühjahr 2013 jedoch mit den Regelungen zur Qualitätsentwicklung im eigenen Verantwortungsbereich nur am Rande beschäftigt.⁵ Ein Grund hierfür mag die Unsicherheit sein, wie genau die Umsetzung zu erfolgen hat. Als möglicher Orientierungsgeber hierfür wäre in Bayern das Bayerische Landesjugendamt (BLJA) in der Pflicht. Es ist für die Fortbildung und Beratung der örtlichen Träger der Jugendhilfe zur Erfüllung der Aufgaben nach dem SGB VIII zuständig (§ 85 Abs. 2 SGB VIII in Verbindung mit den AGSG)⁶, und zu diesen Aufgaben zählt auch die Umsetzung der oben genannten Regelungen zur Qualitätsentwicklung. Darüber hinaus wird im § 79a Satz 3 SGB VIII den Jugendämtern nahegelegt, dass sie sich bei ihren Konzepten zur Qualitätsentwicklung unter anderem „...an den fachlichen Empfehlungen der nach § 85 Abs. 2 zuständigen Behörden“ orientieren.

Neben dieser gesetzlichen Zuständigkeit als überörtlicher Träger der Jugendhilfe, gibt es auch ein fachlich motiviertes Interesse des BLJA, die Jugendämter bei der Umsetzung der Qualitätsentwicklung zu unterstützen. Denn mit Beratungsangeboten und Empfehlungen kann das BLJA den aktuellen Stand der fachlichen Diskussion bündeln und einen Legitimationsrahmen für örtliche Entscheidungen und Schwerpunktsetzungen schaffen (vgl. Merchel, 2013c, S. 13).

Voraussetzung dafür ist eine fachliche Positionierung des BLJA bezüglich der Ausgestaltung eines allgemeinen Qualitätsentwicklungskonzeptes in der Jugendhilfe, das auf die jugendamtsspezifischen Fachkonzepte anwendbar ist. Erst dann ist die Entwicklung bedarfs- und sachgerechter Fortbildungs- und Beratungsangebote möglich. Dies gilt es zeitnah zu verwirklichen, da zahlreiche Bildungsinstitute des freien Marktes in dem Feld der Qualitätsentwicklung ihre Interessen verfolgen und den örtlichen Jugendämtern Qualitätsentwicklungskonzepte (inklusive ihrer Begleitung) unterbreiten,⁷ die den (jugendhilfe-) fachlichen Interessen des BLJA in Teilen entgegenstehen.⁸

⁵ Diese Vermutung wird auch durch die Ergebnisse der Untersuchung zum Umsetzungsstand der Qualitätsentwicklung bzw. die Auswertung des Fragebogens im Kapitel 5.3 dieser Masterarbeit bestätigt.

⁶ In Bayern ist - nach dem landesrechtlichen Ausführungsgesetz im Sozialgesetz (AGSG) - das Bayerische Landesjugendamt als überörtlicher Träger der öffentlichen Jugendhilfe für diesen Bereich ausgenommen der Fortbildung und Fachberatung für Kindertagesstätten, in der Jugendarbeit und im Jugendschutz zuständig.

⁷ siehe Kapitel 6.3.3 dieser Arbeit.

⁸ Eine dieser Tendenzen ist zum Beispiel das Angebot, die Qualitätsentwicklungssysteme in der Jugendhilfe mit einem Gütesiegel zu zertifizieren (siehe Kapitel 6.3.3.1.)

1.3. Ziel und Aufbau der Arbeit

Ziel dieser Arbeit ist es, aus jugendhilfefachlicher und organisationsbezogener Perspektive Bausteine eines Qualitätsentwicklungskonzeptes für den Anwendungsbereich der Jugendhilfe herauszuarbeiten und darauf basierend, Eckpunkte für ein Beratungs- und Fortbildungskonzept des BLJA zur Umsetzungsberatung zu entwickeln. Dabei wird in dieser Arbeit der Fokus auf die jugendamtsinterne Qualitätsentwicklung gelegt, also auf die, die sich auf die Strukturen, Prozesse und Produkte bezieht, die der örtliche Träger der Jugendhilfe (das Jugendamt) in seiner Steuerungsverantwortung oder als Jugendhilfeleistung selbst erbringt.

Die entsprechende Forschungsfrage lautet: Wie sollte das Beratungs- und Fortbildungsangebot des Bayerischen Landesjugendamtes konzipiert sein, um die bayerischen Jugendämter bei ihrer organisationsinternen Umsetzung der §§ 79, 79a SGB VIII (Qualitätsentwicklung in der Kinder- und Jugendhilfe) zu unterstützen?

Dieses Konzept muss zum einem pragmatische Lösungen finden, die anschlussfähig sind an die bisher entwickelten und praktizierten qualitätsbezogenen Instrumente in den Jugendämtern, und gleichzeitig dem Anspruch gerecht werden, die Fachlichkeit der Jugendhilfe weiterzuentwickeln.

Um dies zu bewerkstelligen, werden im Kapitel 2 dieser Arbeit auf literaturanalytischer Basis, Abgrenzungen der - im Zusammenhang mit Qualität kursierenden - Begrifflichkeiten vorgenommen. Ziel dieses Teilschritts ist es, das Profil des gesetzlichen Auftrags zur Qualitätsentwicklung gemäß der §§ 79, 79a SGB VIII zu schärfen, um das Forschungsfeld einzugrenzen.

Im Kapitel 3 dieser Arbeit werden die gesetzlichen Vorgaben und die bisherigen Anstrengungen der Kinder- und Jugendhilfe⁹ mit Instrumenten und Konzepten, die einen Zusammenhang mit der Qualitätsentwicklung aufweisen, betrachtet und eingeschätzt.

Das Kapitel 4 beschäftigt sich anschließend mit den methodisch-strukturellen Bausteinen des Qualitätsmanagement und ihrer Umsetzungsmöglichkeit im Jugendamt, sowie mit den bisherigen Forschungserkenntnissen zur Umsetzung von Qualitätsentwicklungskonzepten in der öffentlichen Jugendhilfe.

Im Kapitel 5 wird beschrieben, wie die Einschätzung der bayerischen Jugendamtsleitungen bezüglich ihres Umsetzungsstandes in der Qualitätsentwicklung mit einem Fragebogen erhoben wurde und welche Ergebnisse aus dieser Untersuchung für die Konzeption eines Fortbildungs- und Beratungsangebotes des BLJA abgelesen werden können.

⁹ Im weiteren Verlauf dieser Arbeit wird aus sprachlichen Gründen anstatt des Begriffs „Kinder- und Jugendhilfe“ nur noch der auch gängige Begriff der Jugendhilfe verwendet.

Aus den Ergebnissen der Literaturanalyse und der explorativen Befragung schöpfend, und angereichert durch Impulse aus dem Change Management, den Implementierungskonzepten des Qualitätsmanagements und den bisher raren Konzeptvorschlägen zur Umsetzung der Qualitätsentwicklung, werden im 6. Kapitel die Eckpunkte für ein Fortbildungs- und Beratungsangebot zur Umsetzung der Qualitätsentwicklung in der öffentlichen Jugendhilfe - mit besonderem Fokus auf den Prozess der Organisationsberatung - abgeleitet.

Aus Gründen der besseren Lesbarkeit wird in den Ausführungen dieser Arbeit auf die gleichzeitige Verwendung männlicher und weiblicher Sprachformen verzichtet. Obwohl die grammatikalisch männliche Form verwendet wird gelten sämtliche Personenbezeichnungen gleichwohl für beiderlei Geschlecht.

2. Begriffsklärungen

Die Qualitätsdebatte in der Jugendhilfe ist kein neues Thema. Es ist aber auffällig, dass an den Stellen im Kinder- und Jugendhilfegesetz, an denen Qualitätsfragen thematisiert werden, der - in vielen anderen Berufsfeldern gängige - Begriff des „Qualitätsmanagements“ gänzlich vermieden und stattdessen vor allem der Terminus „Qualitätsentwicklung“¹⁰ verwendet wird. Die Wahl dieser Wortbedeutung scheint auf ein bestimmtes Verständnis und einer Schwerpunktsetzung der Jugendhilfe im Umgang mit Qualitätsthemen hinzuweisen. Um den Gegenstandsbereich für das in dieser Arbeit zu entwickelnde Fortbildungs- und Beratungskonzept einzugrenzen, wird daher in diesem Kapitel der Begriffsklärung von „Qualität“ und „Qualitätsentwicklung“ und ihrem Bezug zur Jugendhilfe nachgegangen.

2.1. Der Begriff „Qualität“

Für den Terminus „Qualität“ gibt es keine eindeutige und allgemein-akzeptierte Definition (Bruhn, 2008, S. 33). Die aktuelle wissenschaftstheoretische Diskussion um den Qualitätsbegriff beschäftigt sich vor allem mit der Frage, ob Qualität eine objektive Größe ist, die mit der Summe der als objektiv anzusehenden Eigenschaften die Beschaffenheit eines Bezugsobjektes „neutral“ bestimmt oder ob der Bezugspunkt für Qualität eher von der subjektiven Wertung des Betrachters hinsichtlich der Güte sowie der Ansprüche und Erwartungen an das Bezugsobjekt geprägt ist (Gissel-Palkovich 2002, S. 19).

Ein Versuch der Verknüpfung objektiver und subjektiver Elemente ist in der aktuellen Definition der DIN EN ISO 9000:2005 zu sehen. Sie definiert „Qualität“ als „Grad, in dem ein Satz inhärenter Merkmale Anforderungen erfüllt“ (DIN EN ISO 9000:2005). Dabei wird der „Satz inhärenter Merkmale“ als Summe bzw. Niveau der objektiv beobachtbaren Eigenschaften verstanden; bei der Festlegung der Anforderungen jedoch spielen die subjektiven Sichtweisen der Kunden, Mitarbeiter, etc. eine entscheidende Rolle.

2.1.1. Sichtweisenabhängige Qualitätsbegriffe

Eine differenziertere Unterscheidung kommt zum Tragen, wenn der Qualitätsbegriff nach unterschiedlichen (Akteurs-)Sichtweisen, wie beim produktorientierten Ansatz, beim kundenorientierten Ansatz, beim herstellungsorientierten Ansatz, beim wertorientierten Qualitätsbegriff (Garvin, 1988)¹¹ und beim professionsbezogenen Ansatz aufgefächert wird (Bissinger & Böllert, 2003, S. 202):

¹⁰ zum Beispiel in den §§ 45 Abs.3 Nr. 1, 74 Abs. 1 Nr. 1, § 79 Abs. 2 Nr. 2 SGB VIII und in der Überschrift des § 79a SGB VIII

¹¹ Garvin (1988) kennt noch den absoluten Qualitätsbegriff, der das umgangssprachliche Verständnis von Qualität abbildet, dass ein Qualitätserzeugnis ein Produkt oder eine Leistung ist, dessen bzw. deren Eigenschaften dauerhaft bestimmte Mindeststandards deutlich überschreiten.

Tabelle 1: Definition des Qualitätsbegriffs (in Anlehnung an Bruhn 2008, S. 34ff. ergänzt um „professionsbezogen“)

Sichtweisen auf den Qualitätsbegriff	Definition
produktorientiert	Qualität setzt sich aus der Summe der stabilen, messbaren Eigenschaften sowie ihrer Wechselwirkung zusammen.
kundenorientiert	Qualität drückt sich in der Übereinstimmung zwischen den Erwartungen (der Kunden) an eine Leistung und der erbrachten, erlebten Leistung aus (Meinhold, 2007, S. 151).
herstellungsorientiert	Qualität entsteht, wenn alle Standards und Verfahrensregeln im Herstellungsprozess eingehalten wurden. Qualität entspricht der Verfahrensgüte (Glatz, 2007, S. 30).
wertorientiert	Qualität wird aus dem Ergebnis einer Preis-Leistungs- bzw. Kosten-Nutzen-Abwägung heraus definiert (Bissinger & Böllert, 2003, S. 202).
professionsbezogen /expertokratisch	Qualität bemisst sich daran, ob die geltenden fachlichen Standards von den handelnden Professionellen strikt eingehalten wurden (Köpp & Neumann, 2003, S. 19).

Diese Sichtweisen auf Qualität können sich sowohl auf Produkte, als auch auf Dienstleistungen beziehen.

Die Besonderheit einer Dienstleistung und ihrer Qualität im Vergleich zum Produktionsbereich besteht darin, dass bei einer Dienstleistung ein beabsichtigtes, in der Regel immaterielles Angebotsprodukt durch mindestens eine Tätigkeit erbracht wird, die an der Schnittstelle zwischen Lieferant und Kunde ausgeführt wird (Geiger, 2001, S. 159; Zollondz, 2006, S. 175)(Zollondz, 2006, S. 175). An dieser Schnittstelle zwischen Dienstleister und Konsument fallen die Herstellung und die Konsumtion der Dienstleistung zeitlich untrennbar miteinander zusammen („uno-actu-Prinzip“), womit der Kunde als „externer Faktor“ an der Erbringung der Leistung und ihrer Qualität - zumindest teilweise - beteiligt ist (Faßnacht, 2001, S. 133). Insofern ist das Qualitätsverständnis im privatwirtschaftlichem Dienstleistungsbereich stark von der kundenorientierten Sichtweise geprägt, wenn gleich auch das Qualitätsniveau von Wettbewerbern und die Verankerung der Qualitätsthematik im Unternehmen eine wichtige Rolle spielen (Bruhn, 2008, S. 36).

2.1.2. Jugendhilfe als komplexe Dienstleistung

Die Kinder- und Jugendhilfe ist spätestens seit der Ablösung des Jugendwohlfahrtsgesetzes (JWG) durch das Kinder- und Jugendhilfegesetz (KJHG) im Jahre 1991 als soziale Dienstleistung definiert (BMFSFJ, 1994, S. 581ff.). Während sich diese Denkweise bisher größtenteils auf die helfenden, beratenden, unterstützenden und fördernden Angebote der Jugendhilfe bezog, wird mittlerweile auch der Kinderschutz nach § 8a SGB VIII, der die staatlichen Eingriffsmöglichkeiten in das Elternrecht präzisiert, als Dienstleistung, nämlich für Kinder und Jugendliche zu ihrem Schutz, interpretiert (Böllert & Watzlawik, 2012).

Gissel-Palkovic (2002, S. 56) spezifiziert die Jugendhilfe weiter aus als „personenbezogene, komplexe Dienstleistung“ (Gissel-Palkovich, 2002, S. 56f.) für Leistungsberechtigte, die als Ko-Produzenten verstanden werden und ohne deren Mitwirkung sogar auch die „beste“ Jugendhilfeleistung - gemessen an der Einhaltung der fachlichen Standards - unwirksam sein wird (Burkhard Müller, 1996, S. 53). Insofern bekommen „...die interaktiven Faktoren zwischen den Beteiligten, die psychologische, soziologische und kommunikationstheoretische Fragestellungen aufwerfen, [...] eine maßgebliche Bedeutung für den Verlauf und die Qualität (einer Jugendhilfeleistung, Anm. d. Verf.)“ (Gissel-Palkovich, 2002, S. 55).

In diesem Merkmal decken sich die Charakteristika von Dienstleistungen im privatwirtschaftlichen Bereich mit denen der Jugendhilfe. Ein wesentlicher Unterschied besteht dennoch darin, dass in der Jugendhilfe der Leistungsberechtigte als Kunde die Leistung nicht immer bezahlen muss, sich nicht immer freiwillig für die Inanspruchnahme einer Hilfe entscheidet und im Nachhinein auch nicht immer von sich aus identifizieren kann, ob ihm die Hilfe wirklich etwas gebracht hat (Krause, 2006, S. 58).

Darüber hinaus werden viele Hilfeleistungen der Jugendhilfe nicht vom Jugendamt selber, sondern von freien Trägern erbracht (siehe Abbildung 1), jedoch im sozialrechtlichen Leistungsdreieck abgerechnet. Dies bedeutet, dass der Leistungsberechtigte (Kinder, Jugendliche, junge Erwachsene, Eltern) und der Leistungserbringer (freier Träger der Jugendhilfe) in der Regel nicht in einer geschlossenen Tauschbeziehung stehen, sondern die Kosten nach einer vorangegangenen Prüfung der Leistungsberechtigung durch den Leistungsträger direkt an den Leistungserbringer gezahlt werden. Das Jugendamt hat in diesem Fall keine Möglichkeit, die Qualität der gewährten Leistung, direkt zu beobachten¹² und ist auf Qualitätsbeobachtungen anhand von Indikatoren angewiesen (Vomberg, 2010, S. 18).

¹² Dies ist auch wegen des Uno-Actu-Prinzips im Bereich der sozialen Dienstleistung, wo Herstellung und Konsum der Leistung zeitlich zusammenfallen, nicht möglich (vgl. Kapitel 2.1.2).

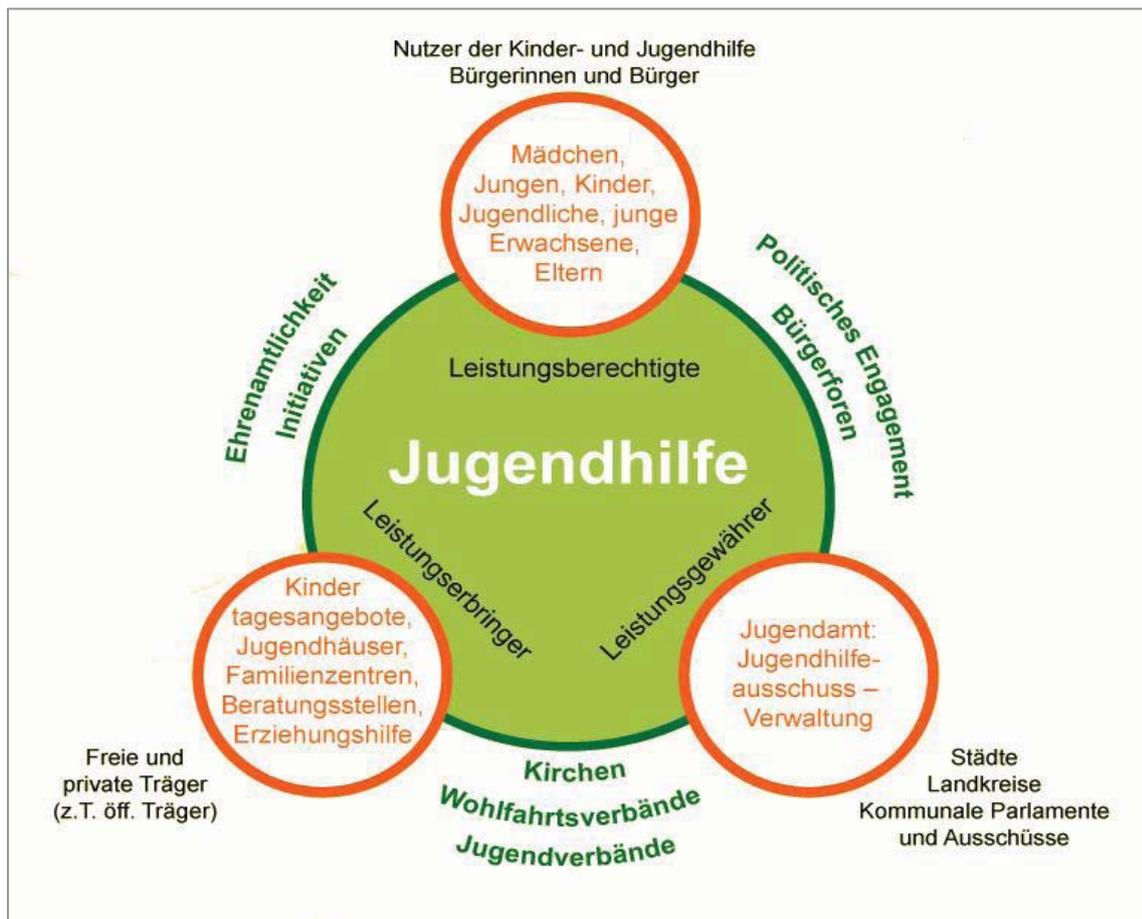


Abbildung 1: Jugendhilfe im Kräftespiel (Quelle: IJAB, 2009)

Die obige Abbildung macht außerdem deutlich, dass die Jugendhilfe neben den zentralen Interessensträgern Jugendamt, freien Trägern der Jugendhilfe und Nutzern der Jugendhilfe von einem komplexen Geflecht weiterer Systembeteiligten geprägt ist.

2.1.3. Sichtweisen auf den Qualitätsbegriff in der Jugendhilfe

Der Diversität der Systembeteiligten entsprechend differieren die Sichtweisen auf und die Erwartungen an die Qualität einer Hilfeleistung (vgl. Kapitel 2.1.1).

Die Städte bzw. Landkreise sind als Leistungsträger der Jugendhilfe an der sparsamen, aber effektiven Verausgabung der kommunalen Haushaltsmittel interessiert und damit tendenziell eher von der wertorientierten Perspektive geprägt. Der Qualitätsanspruch der Jugendämter als Leistungsgewährer ist mit dem Anspruch einer differenzierten Angebotspalette und wirksamer Aufgabenerledigung eher produktorientiert beschaffen. Die Leistungsberechtigten erwarten eine qualifizierte, individuelle Unterstützung und sind hinsichtlich ihrer Qualitätsbewertung der kundenorientierten Perspektive zuzuordnen, selbst wenn sie sich - wegen des sozialrechtlichen Dreiecksverhältnisses - machtpolitisch bzw. qualitätsbestimmend in einer machtpolitisch relativ schwachen Rolle befinden (Schmidt,

2011, S. 32).¹³ Die Fachkräfte bei den Leistungserbringern (in den Sozialen Diensten der Jugendämter und Einrichtungen der freien Träger der Jugendhilfe) sind - neben dem Wunsch nach guten Arbeitsbedingungen - entsprechend der expertokratischen Sichtweise an einer Leistungserbringung nach dem „Stand der Kunst“ interessiert. (Gerull, 2000, S. 6f.; Schelle, 2006, S. 72).

Vomberg (2010, S. 14) konstatiert angesichts dieser Interessendivergenzen für den Qualitätsbegriff der Jugendhilfe: „Die Bestimmung von Qualität findet somit im Spannungsfeld von gesetzlich formulierten Zielen, individuellen Erwartungen, wissenschaftlich und ethisch bestimmter Legitimität von sozialarbeiterischen Zielen, sowie im Kontext aktueller und fachlicher Diskussionen in Verbindung mit den zur Verfügung gestellten finanziellen Ressourcen statt.“

Merchel (2013b, S. 44ff.) sieht den Qualitätsbegriff in der Sozialen Arbeit nur in der Kombination mit einer Auseinandersetzung, nach welchen ethischen und normativen Grundsätzen eine Gesellschaft mit unterstützungsbedürftigen Menschen umgeht, als bestimmbar. Demgemäß definiert er Qualität als ein Konstrukt, dessen Bewertungsmaßstäbe es im dialogischen Prozess normativ auszuhandeln gilt, wobei die Einflussnahmemöglichkeiten der jeweiligen Systembeteiligten eine wesentliche Rolle spielen. Allerdings merken Galläer (2005, S. 24ff) und Schelle (2006, S. 71f.) an, dass nicht alle Maßstäbe zur Definition und Bewertung von Qualität von der Machtposition und den Sanktionsmitteln, mit denen bestimmte Interessensträger ihre Perspektive durchsetzen können, abhängig ist. Qualität in der Jugendhilfe wird nicht ständig neu, individuell oder willkürlich festgelegt. Es gibt durchaus interessensunabhängige und überindividuelle Aspekte, die bei der Bestimmung von Qualität zu berücksichtigen sind. In der Sozialen Arbeit, zu der auch die Jugendhilfe zählt, ist nach Schelle (2006, S. 73) dies in erster Linie die sozialpädagogische Fachlichkeit, die als grundlegende, theoretische Qualitätsvorstellung sich in

- fachlichen Standards (wie zum Beispiel die Anwendung rechtlich verankerter Steuerungsinstrumente wie die Hilfeplanung oder die Jugendhilfeplanung),
- Strukturmaximen (wie zum Beispiel Prävention, Dezentralisierung, Alltagsorientierung, Integration, Einmischung und Partizipation (Rätz-Heinisch, Schröer, & Wolff, 2009, S. 184)),
- sowie der Anwendung von anerkannten Methoden der Sozialen Arbeit (wie zum Beispiel der Einzelfallhilfe, Gruppenarbeit oder Gemeinwesenarbeit (Schelle, 2006, S. 73)) konkretisieren.

¹³ Darüber hinaus wird von Schelle (2006, S. 72) und von Schmidt (2011, S. 33) angezweifelt, dass Leistungsberechtigte mit ihrer mitunter stark variierenden und divergierenden Beurteilungskompetenz angemessen und sinnvoll über die Qualität einer Hilfeleistung urteilen können.

Trotz des Vorhandenseins dieser überindividuellen fachlichen Qualitätsvorstellung fordert Schmidt (2011, S. 32) jede Organisation in der Jugendhilfe auf, den Besonderheiten des eigenen Aufgabengebiets entsprechend, den Qualitätsbegriff auszuhandeln, zu operationalisieren und für sich nutzbar zu machen.

2.1.4. Dimensionen von Qualität in der Jugendhilfe

Eine Möglichkeit den Qualitätsbegriff zu systematisieren, ist die Aufgliederung in Qualitätsdimensionen nach dem Modell von Donabedian in Struktur-, Prozess- und Ergebnisqualität.

Diese Dreiteilung wird unter anderem auch für die Jugendhilfe in Bezug auf die Qualitätsentwicklungsvereinbarungen nach § 78b SGB VIII, die die freien Träger (teil-)stationärer Jugendhilfeleistungen mit den Jugendämtern als Finanzierungsvoraussetzung schließen müssen, von dem Gesetzgeber vorgeschlagen (Deutscher Bundestag, 2011b, S. 17). Aus diesem Grund und weil sich andere Konzepte von Qualitätsdimensionen¹⁴ in diese Ebenen integrieren lassen, wird diese Differenzierung im Folgenden weiter ausgeführt.¹⁵

2.1.4.1. Strukturqualität in der Jugendhilfe

Zur Strukturqualität, die auch als Potentialqualität bezeichnet wird, gehören - dem Kommentar zum SGB VIII entsprechend - Kriterien, die sich auf die personellen, sächlichen und finanziellen Rahmenbedingungen der Organisation zur Leistungserbringung beziehen. Zu dieser Ausstattung wird neben dem qualifizierten Personal, der Gruppenzusammensetzung und -größe, der Lage, den baulichen Standards der Einrichtung, auch das Vorhandensein einer ausdifferenzierten Konzeption gezählt (Münder, Meysen, & Trenczek, 2013, S. 726).¹⁶

Gerull (Gerull, 2004, S. 87) erweitert dieses Modell in Anlehnung an Meyer & Mattmüller (1994) um die Bedeutung des Einflusses und der Mitwirkung des Leistungsberechtigten¹⁷, indem er die Strukturqualität in die Potenzialqualität des Anbieters (Spezifizierungs- und Kontaktpotential) und die Potentialqualität des Nachfragers (Integrations- und

¹⁴ Der Kronberger Kreis für Qualitätsentwicklung e.V. schlägt beispielsweise folgende 10 Qualitätsdimensionen vor: (1) Grundorientierung und Leitideen, (2) Programmqualität, (3) Praxisprozessqualität, (4) Leitungsqualität, (5) Personal- und Teamqualität, (6) Organisationsqualität, (7) Kosten-Nutzen -Qualität, (8) Entwicklung und Sicherung von Qualität, (9) Hilfesystemqualität und (10) Qualität der Kinderschutzpolitik (Jugendamt Dormagen & Wolff, 2007; Wolff u. a., 2013, S. 275).

¹⁵ Auf andere Modelle zur Unterscheidung von Qualitätsdimensionen, wie beispielsweise von Grönroos, von Berry/Brandt, von Zeithaml/Berry/Parasuraman oder von Brady/Cronin wird hier aus Platzgründen nicht näher eingegangen; diese können nachgelesen werden in Bruhn, 2008, S. 48ff.

¹⁶ Von Spiegel (1994) forderte die Konzeptqualität als eigenständige, vierte Dimension, um dem Paradigmenwechsel im Rahmen des Neuen Steuerungsmodells von einer Input- zu einer Outputsteuerung bzw. einer Umorientierung der Arbeit von Aufgaben auf Ziele besser gerecht werden zu können.

¹⁷ Bei Faßnacht wird der Kunde als „externer Faktor“ bezeichnet (vgl. Kapitel 2.1.1).

Interaktivitätspotenzial) ausdifferenziert. Unter Ersterem wird das Potenzial verstanden, mit dem es der Organisation als Anbieter gelingt, ihre personelle, sächliche und finanzielle Ausstattung für kundenindividuelle Problemlösungen einzusetzen (Spezifizierungspotenzial) und durch geeignete Informationswege bei der Zielgruppe und der Öffentlichkeit bekannt zu machen (Kontaktpotenzial). Die Potentialqualität, die sich auf den Nachfrager bezieht, stellt den Leistungsberechtigten, seine Erwartungen, sein Problemverständnis und seine Mitwirkungsbereitschaft (Integrationsqualität), sowie die wechselseitigen Beeinflussungen zwischen verschiedenen Nachfragern in den Mittelpunkt (Interaktivitätspotenzial).

2.1.4.2. Prozessqualität in der Jugendhilfe

„In die Prozessqualität fließen die eingebrachten Potenziale des Anbieters und Nachfragers interaktiv zusammen und können als jeweilig spezifisches Prozessverhalten beschrieben werden“ (Küpers, 2001, S. 594). Unter dem Begriff der „Prozessqualität“ wird die Gestaltung der für die „Lieferung der Ergebnisse“ erforderlichen Prozesse¹⁸ subsumiert, deren Qualität – wie schon die Strukturqualität - nicht allein vom Leistungserbringer, sondern auch vom Klienten als Koproduzenten abhängen.

Die Prozesse lassen sich aufteilen in die Primärprozesse, welches Prozesse sind, die im unmittelbaren Kontakt mit dem Kind, Jugendlichen und/ oder den Eltern stattfinden,¹⁹ und in die Sekundärprozesse ohne direkte Interaktion zwischen Leistungserbringer und – empfänger(n), die einen mittelbaren Einfluss auf die Qualität der pädagogischen Prozesse haben²⁰ (Merchel, 2013b, S. 49). Als Schlüssel- oder Kernprozesse²¹ sind die Prozesse in Handlungsarrangements zu bezeichnen, von deren Qualität ein wesentlicher Teil der Qualität der Gesamtleistung abhängt und bei denen sich Qualitätsmängel besonders drastisch auswirken. Sie sollten deswegen bei der Qualitätsentwicklung eine besondere Aufmerksamkeit und Ausdifferenzierung erfahren (Merchel, 2013b, S. 49).

¹⁸ Eine Kontroverse bezüglich der Bestimmung der Prozessqualität von Jugendhilfeleistungen richtet sich darauf, ob der Prozess nicht weniger ein Herstellungsprozess ist, sondern vielmehr identisch ist mit dem Leistungsziel als gewünschtes Ergebnis (Badelt, 1996, S. 14).

¹⁹ Bei der Beschreibung der Qualität von Primärprozessen spielen Kriterien wie Transparenz in Bezug auf den Methodeneinsatz und der Zielbestimmung, Aufklärung über Rechte, Partizipationsmöglichkeiten der Leistungsberechtigten, etc. eine Rolle ((Bissinger & Böllert, 2003, S. 199; Gissel-Palkovich, 2002, S. 187ff.).

²⁰ Sekundärprozesse sind beispielsweise organisatorische Abläufe, wie die Fallübergabe, die Zusammenarbeit der Fachkräfte und Verwaltungshandeln, wie Aktenführung, etc.

²¹ Wilhelm (2007, S. 91) setzt die beiden Begriffe „Kernprozesse“ und „Schlüsselprozesse“ einander gleich.

2.1.4.3. Ergebnisqualität in der Jugendhilfe

Die Ergebnisqualität hat die Überprüfung, in welchem Ausmaß die erwarteten und vereinbarten Ziele der Leistungserbringung erreicht worden sind, zum Inhalt (Münder u. a., 2013, S. 726). Merchel (2013b, S. 50) unterscheidet dabei zwischen zwei Aspekten, zwischen dem „output“ und dem „outcome“. Unter „output“ versteht er den quantitativen Umfang der mit Ressourcen erbrachten Leistung; mit „outcome“ umschreibt er die eigentliche problemlösende Wirkung der Leistung bzw. des sozialpädagogischen oder therapeutischen Handelns bei den Leistungsberechtigten.

Diese Unterscheidung in eine quantitative und qualitative Dimension der Ergebnisqualität hat wesentliche Auswirkungen auf die Qualitätsbewertungsmaßstäbe. Ersteres ist relativ leicht anhand von Kennzahlen messbar, indem man beispielsweise zählt, an wie vielen Beratungseinheiten der Klient teilgenommen hat; wesentlich schwieriger, ist es zu erheben, welche Wirkung diese Beratungen in der Lebenswirklichkeit der Klienten hatten (Schmidt, 2011, S. 32). Dieser Frage haben sich umfangreiche Forschungsprojekte mit einem Fokus auf verschiedene Hilfearten der Jugendhilfe angenommen: Die Evaluationsstudie zu Leistungen und Grenzen von Heimerziehung (JuLe; Laufzeit 1993-1997), die Jugendhilfe-Effekte-Studie zu fünf in ihrem Intensitätsgrad gestufte Formen der Erziehungshilfe (JES; Laufzeit 1995-2000) und die Evaluation erzieherischer Hilfen (EVAS), die seit 1995 als Selbstbewertungsinstrument im Bereich des Hilfeplanverfahrens nach § 36 SGB VIII²² die Praxis der Jugendhilfe begleitet (BMFSFJ, 1998; Knab & Macsenaere, 2004; Macsenaere u. a., 2002). Ein für die Arbeitsprozesse beim Jugendamt wichtiges Ergebnis dieser Studien war, dass ein wesentlicher Wirkfaktor in der beteiligungs-, ressourcen- und wirkungsorientierten Hilfeplanung nach § 36 SGB VIII²³ liegt (Stefanie Albus u. a., 2010, S. 56f.). Die JuLe-Studie verifiziert darüber hinaus, die Hypothese, „...dass bei Einhaltung fachlicher und Gewährleistung gleicher Standards durch Standardisierung, qualitativere Hilfen mit höheren Wirkungsgraden zu erwarten sind“ (BMFSFJ, 1998; Schmidt, 2011, S. 53).

²² Auch das Modellprogramm des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) zur „Qualifizierung der Hilfen zur Erziehung durch wirkungsorientierte Ausgestaltung der Leistungs-, Entgelt- und Qualitätsentwicklungsvereinbarungen nach §§ 78a ff SGB VIII“ setzt sich mit der Wirksamkeit von gewährten Hilfen auseinander (Stefanie Albus u. a., 2010).

²³ siehe zur Beschreibung der Hilfeplanung nach § 36 SGB VIII das Kapitel 3.2 dieser Arbeit.

2.1.4.4. Infrastrukturqualität als Makrodimension

Während sich die drei obigen Dimensionen auf die organisationsinterne Qualitätsbestimmung beziehen, hat Merchel (2013b, S. 51f.) auch auf den Einfluss des jugendhilfepolitischen und infrastrukturellen Kontextes, in dem sich eine Organisation bewegt, hingewiesen. So kommt mit der „Infrastrukturqualität“ eine vierte Dimension als Makrodimension hinzu, die als von außen auferlegte Rahmenbedingung „...begrenzend oder öffnend auf die internen Prozesse der Qualitätsentwicklung wirkt“ (Merschel, 2013b, S. 52). Anforderungen an die Infrastrukturqualität können beispielsweise die Gewährleistung einer „gerechten“ Verteilung, einer „gerechten“ Zugänglichkeit und einer zeitlichen Erreichbarkeit von Leistungen, sowie der Sicherstellung der langfristigen Verfügbarkeit von Leistungen sein (Gissel-Palkovich, 2002, S. 99ff.). Diese Anforderungen haben unmittelbare Auswirkungen auf die konzeptionellen und ressourcenbezogenen Elemente der örtlichen Einrichtungen und bilden gewissermaßen einen Rahmen um die drei organisationsbezogenen Dimensionen (Abbildung 2). In der kommunalen Jugendhilfe ist die Jugendhilfeplanung nach § 80 SGB VIII²⁴ die Steuerungsinstanz, die explizit für die Infrastrukturplanung und die Definition qualitativer und quantitativer Kriterien zur Gestaltung des „Versorgungssystem Jugendhilfe“ vor Ort zuständig ist (Gissel-Palkovich, 2002, S. 93).

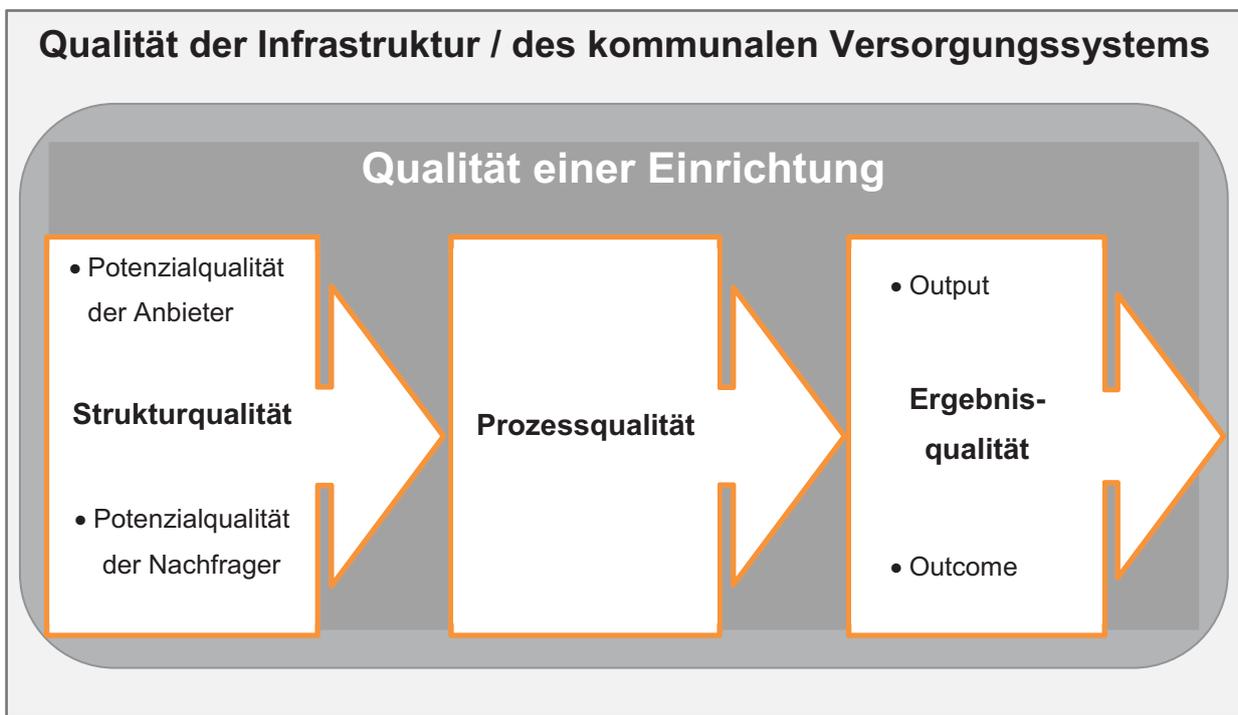


Abbildung 2: Qualitätsdimensionen in der kommunalen Jugendhilfe (eigene Darstellung)

²⁴ siehe zur Beschreibung der Jugendhilfeplanung nach § 80 SGB VII Kapitel 3.1 dieser Arbeit.

2.2. Der Begriff „Qualitätsentwicklung“

Wie zu Beginn des Kapitels 2 beschrieben, wird im SGB VIII nicht der Begriff „Qualitätsmanagement“ verwendet, sondern die Bezeichnung „Qualitätsentwicklung“ gewählt. Diese Bezeichnung ist jedoch in keinem Normensatz gelistet. Um ein Konzept zur Qualitätsentwicklung zu entwickeln, muss also geklärt werden, worin die Erwartungen, die für die Wahl des Terminus „Qualitätsentwicklung“ ausschlaggebend waren, bestehen.

In diesem Kapitel wird dafür zuerst der geschichtlichen Entwicklung des Begriffs „Qualitätsentwicklung“ nachgegangen, anschließend eine Einordnung der Bezeichnung in die Konzepte zum Qualitätsmanagement versucht und zum Abschluss das Begriffsverständnis von „Qualitätsentwicklung in der Jugendhilfe“ für diese Arbeit festgelegt.

2.2.1. Historie der „Qualitätsentwicklung“ im SGB VIII

Zum ersten Mal erscheint der Begriff „Qualitätsentwicklung“ 1999 im Zuge der Einführung der §§ 78a-g SGB VIII²⁵. Ein Blick in die Beschlussempfehlung zu den §§ 78a-g SGB VIII stellt klar, dass die Bezeichnung „Qualitätsentwicklung“ vom Gesetzgeber bewusst und unter Berücksichtigung der - in Kapitel 2.1.2 geschilderten - Besonderheit der Jugendhilfe als personenbezogene, komplexe Dienstleistung gewählt wurde (Deutscher Bundestag, 2011b, S. 17): In Abgrenzung zu dem - im industriellen Bereich gebräuchlichen - Begriff der „Qualitätssicherung“, sollte mit der Wortwahl „Qualitätsentwicklung“ dem Umstand Rechnung getragen werden, dass die Arbeit in der Jugendhilfe im Vergleich zur industriellen Produktion durch einen höheren Grad an Komplexität gekennzeichnet ist, „...in dem verschiedene Faktoren in einer Wechselwirkung stehen und bei denen auch schwer fassbare subjektive Faktoren eine wichtige Bedeutung haben“ (Deutscher Bundestag, 2011b, ebd.). Aufgrund dieses komplexen Bedingungsgefüges seien Hoffnungen verfehlt, dass Qualität in der Jugendhilfe allein durch einen sorgfältigen Instrumenteneinsatz zu gewährleisten sei. Darüber hinaus setze der Begriff „Qualitätssicherung“ voraus, dass es bereits ein allgemein anerkanntes Verständnis von Qualität und der dafür maßgeblichen Faktoren gibt. In der Jugendhilfe sei dies nicht der Fall. Vielmehr beinhalte diese Begriffswahl, die Aufforderung Qualitätsentwicklung als einen ständigen und dynamischen Prozess der (Weiter-) Entwicklung zu begreifen.

²⁵ Die §§ 78a-g SGB VIII regeln die Förderungs- bzw. Entgeltbedingungen zwischen öffentlicher Jugendhilfe (Leistungsträger) und freien Trägern der Jugendhilfe (Leistungserbringer) im Bereich der teilstationären und stationären Hilfen. Nach § 78b ist die Übernahme eines Leistungsentgelts an den Abschluss von sogenannten „Leistungs-, Entgelt- und Qualitätsentwicklungsvereinbarungen“ als Voraussetzung geknüpft.

Mit dem BKiSchG wurde der Terminus „Qualitätsentwicklung“ in den §§ 74, 79 Abs. 2 Nr. 2, 79a SGB VIII²⁶ erneut aufgegriffen und mit einem besonderen Fokus auf die Sicherung der Rechte von Kindern und Jugendlichen in Einrichtungen und dem Schutz vor Gewalt versehen (Münder u. a., 2013, S. 760f.).²⁷ Von diesen Vorschriften ausgehend, bietet der § 79a Satz 1 SGB VIII einen wichtigen Hinweis zu den erwarteten Inhalten einer „Qualitätsentwicklung“. Hier steht unter der Überschrift:

„§ 79a Qualitätsentwicklung in der Kinder- und Jugendhilfe

Um die Aufgaben der Kinder- und Jugendhilfe nach § 2 zu erfüllen, haben die Träger der öffentlichen Jugendhilfe Grundsätze und Maßstäbe für die Bewertung der Qualität sowie geeignete Maßnahmen zu ihrer Gewährleistung für

- 1. die Gewährung und Erbringung von Leistungen,*
- 2. die Erfüllung anderer Aufgaben,*
- 3. den Prozess der Gefährdungseinschätzung nach § 8a,*
- 4. die Zusammenarbeit mit anderen Institutionen*

weiterzuentwickeln, anzuwenden und regelmäßig zu überprüfen [...].“

Diese Formulierung ist als Aufforderung an die Jugendämter zu verstehen, unter Berücksichtigung der örtlichen Gegebenheiten Qualitätskriterien (Grundsätze und Maßstäbe) sowie Instrumentarien und Verfahren zur Qualitätsbewertung (Maßnahmen zur Gewährleistung)²⁸ für alle Handlungsfelder der kommunalen Jugendhilfe zu erarbeiten, in regelmäßigen Abständen zu überprüfen und gegebenenfalls Veränderungen anzupassen (Münder u. a., 2013, S. 762). Mit diesem Anspruch an eine Qualitätsentwicklung in der Jugendhilfe wird die Betonung des fachlich-prozesshaften-dynamischen Impulses, Qualitätskriterien arbeitsfeld- und organisationsbezogen dialogisch zu vereinbaren und kontinuierlich weiterzuentwickeln gegenüber dem administrativ-statisch-kontrollierendem Motiv der klassischen „Qualitätssicherung“ deutlich (Merchel, 2008, S. 695).

2.2.2. Qualitätsentwicklung als Überbegriff und als Teilschritt

Deutlich wird mit den vorausgegangenen Ausführungen aber auch, dass zu einer Qualitätsentwicklung gemäß § 79a Satz 1 SGB VIII neben der Bestimmung und Einigung auf verbindliche Qualitätskriterien, auch eine Form der „Qualitätssicherung“ gehört (trotz der jugendhilferechtlichen Ablehnung des Begriffs). Die Gewährleistung von Qualität muss sich

²⁶ § 74 SGB VIII thematisiert die Fördervoraussetzungen für alle Träger, die in der Jugendhilfe Leistungen erbringen; § 79 SGB VIII thematisiert die Gesamtverantwortung der Träger der öffentlichen Jugendhilfe, einschließlich der Gewährleistungspflicht zur Qualitätsentwicklung.

²⁷ Die Einbindung der freien Träger der Jugendhilfe in die Qualitätsentwicklung wird unter anderem durch die Verknüpfung von Qualitätsentwicklungskonzepten mit Fördervoraussetzungen gestaltet.

²⁸ vgl. die Gewährleistungsverpflichtung nach § 79 Abs. 1 Nr. 1 SGB VIII

in Maßnahmen der Qualitätsbewertung und in der Überprüfung, ob die entwickelten Qualitätskriterien und vereinbarten Verfahrensschritte auch beachtet und praktiziert werden, widerspiegeln.

Dies bedeutet - aus Sicht der Verfasserin dieser Arbeit - in der Konsequenz, dass der Begriff „Qualitätsentwicklung“ in der Jugendhilfe auf zwei Abstraktionsebenen verwendet wird, ohne dies explizit deutlich zu machen:

1. „Qualitätsentwicklung“ wird als Überbegriff für die verschiedenen qualitätsbezogenen Tätigkeiten (Bestimmen von Qualitätskriterien + Entwickeln und Anwenden von Maßnahmen zur Gewährleistung + Überprüfen der Kriterien und der Wirksamkeit von Maßnahmen) verwendet, aber
2. „Qualitätsentwicklung“ kann auch nur einen Teilschritt der qualitätsbezogenen Aktivitäten (die Aushandlung, Bestimmung und Vereinbarung von Qualitätskriterien) bezeichnen.

Vielleicht liegt genau in diesem Umstand die Ursache zur zögerlichen Umsetzung der §§ 79, 79a SGB VIII. Festzuhalten für die Praxis bleibt in jedem Fall, dass die Bestimmung von Qualitätskriterien ohne die Entwicklung entsprechender Bewertungsverfahren fruchtlos sein werden.

2.2.3. Qualitätsbewertung als Teil der Qualitätsentwicklung

Als Instrumente zur „Qualitätsbewertung“ kommen zwei Varianten in Frage, die über die früheren Instrumente der Jugendhilfe, die in der Beschlussempfehlung zur den §§ 78a-g SGB VIII für die Gewährleistung und Überprüfung der fachlichen Qualität empfohlen wurden, weit hinausgehen.²⁹

Merchel (2013a, S. 16) unterscheidet im Wesentlichen zwischen dem Muster der Verfahrensstandardisierung und dem der evaluativen Qualitätsbewertung.

Bei der Verfahrensstandardisierung werden zuerst Anforderungen an Abläufe definiert und Vorgehensweisen festgelegt, um über „gute“ Prozesse „gute“ Ergebnisse zu erreichen. Die Organisation muss im Sinne der Qualitätssicherung sicherstellen, dass periodisch überprüft wird, ob die Mitarbeiter diese Vorgaben einhalten und ob die Standards zweckmäßig sind, um die geforderten Ergebnisqualitäten zu erreichen. Merchel (2013a, S. 16f.) beschränkt den Nutzen der Verfahrensstandardisierung auf qualitätskritische Prozesse mit geringer Komplexität, um dort Anforderungen transparent und Handeln verbindlich zu machen. Dies

²⁹ In den Beschlussempfehlungen heißt es: „Die wesentlichen Instrumente der Entwicklung und Gewährleistung fachlicher Qualität sind Beratung und Anleitung, die regelmäßige Supervision und Fortbildung sowie eine systematische Dokumentation der Entwicklung des Kindes bzw. des Jugendlichen“ (Deutscher Bundestag, 1998, S. 17f.).

trifft Merchels Ansicht nach, beispielsweise auf eine Vielzahl von administrativen Prozessen zu (Merchel, 2013a, S. 16).

Für sozialpädagogische Prozesse, „...die ihre Qualität eher in der individuellen Ausdifferenzierung, in situationsorientierter Flexibilität und in sinnbezogenem reflexivem Handeln finden“ ist nach Merchel (2013a, S. 16) die evaluative Qualitätsbewertung geeigneter. Bei dieser Herangehensweise werden zu einem bestimmten Gegenstandsbereich „...Qualitätskriterien definiert, die als Maßstab für eine auf Evaluation gründende Bewertung von Prozessen genommen werden, um auf der Basis solcher Bewertungen ein Bild zum Stand der Qualität in einer Organisation zu erzeugen und daraus Schlussfolgerungen für eine Verbesserung der Arbeit zu ziehen“ (Merchel, 2013a, S. 17).

Zu unterscheiden ist bei der evaluativen Qualitätsbewertung zwischen der „externen Evaluation“ und „internen Evaluation“.

Die externe Evaluation zeichnet sich dadurch aus, dass sie von Personen, die nicht zu der zu evaluierenden Organisation gehören, durchgeführt wird.

Bei der internen Evaluation übernehmen Beschäftigte der Organisation, deren Arbeit evaluiert werden soll, diese Aufgabe. Die interne Evaluation kann fremdperspektivisch geprägt sein, wenn sie von Organisationsmitgliedern durchgeführt wird, die nicht in den zu evaluierenden Handlungsalltag integriert sind oder selbstperspektivisch, wenn die Evaluation von den Fachkräften parallel zu ihrer Arbeit geplant und ausgeführt wird (Merchel, 2013b, S. 115f.).³⁰ Damit eine Evaluation ihrem praxisbezogenen Erkenntnis- und Verwertungsinteresse gerecht werden kann, ist die gelungene Operationalisierung von Zielen und Qualitätskriterien des zu betrachtenden Handlungsfeldes, so dass sie beobachtbar und empirisch zugänglich werden, unumgänglich. Als Kriterien für die Formulierung von entsprechenden Zielen wird die s.m.a.r.t-Formel vorgeschlagen (Merchel, 2013b, S. 118f.), als Beschreibungsebenen kommen die Dimensionen der Struktur-, Prozess- und Ergebnisqualität (vgl. Kapitel 2.1.4) in Betracht (Merchel, 2010a, S. 55f.).

2.2.4. Qualitätsentwicklung als Qualitätskreislauf

Wenn Qualitätsentwicklung als dynamischer und kontinuierlicher Prozess verstanden werden will, dann macht der Einsatz von Qualitätsbewertungsverfahren nur dann Sinn, wenn die gewonnenen Erkenntnisse - je nach Ergebnis - auch für die Identifizierung von Handlungsfeldern und -maßnahmen der Sicherung oder der Verbesserung von Qualität, verwertet werden (vgl. hierzu auch die Empfehlungen für Changeprozesse von K. Müller, Bungard, Straatmann, & Hörning, 2012, S. 355).

³⁰ In der Begründung der Bundesregierung zum Gesetzentwurf für die Einführung der §§ 78 a-g SGB VIII wird insbesondere die Selbstevaluation als ein Verfahren, das der Qualitätsentwicklung in der Jugendhilfe förderlich ist, hervorgehoben (Deutscher Bundestag, 1998, S. 19; Merchel, 2013b, S. 123).

Diese Denkweise leitet zu dem Modell des Plan-Do-Check-Act-Circle (abgekürzt „PDCA-Zyklus“) über, den der amerikanische Wissenschaftler William Edwards Deming in den 50er Jahren entwickelt hat und der heute „...zum Standard-Denk- und Handlungsschema jeglicher Verbesserungsaktivitäten“ (Zollondz, 2006, S. 253) gehört. Dem PDCA-Zyklus zufolge bewegt sich die Qualitätsentwicklung in einem ständigen Kreislauf von Analysen der Ist-Situation, deren Ergebnisse zu einer Entwicklung von Maßnahmen zur Qualitätsverbesserung führen (plan), zu Umsetzungstests des Verbesserungsplans (do), zu Überprüfungen, inwieweit die Zielsetzungen mit den Maßnahmen erreicht wurden (check) bis hin zu der Standardisierung erfolgreicher Maßnahmen und der Planung von weiteren Verbesserungsaktivitäten (Act) (Zollondz, 2006, S. 253f.).

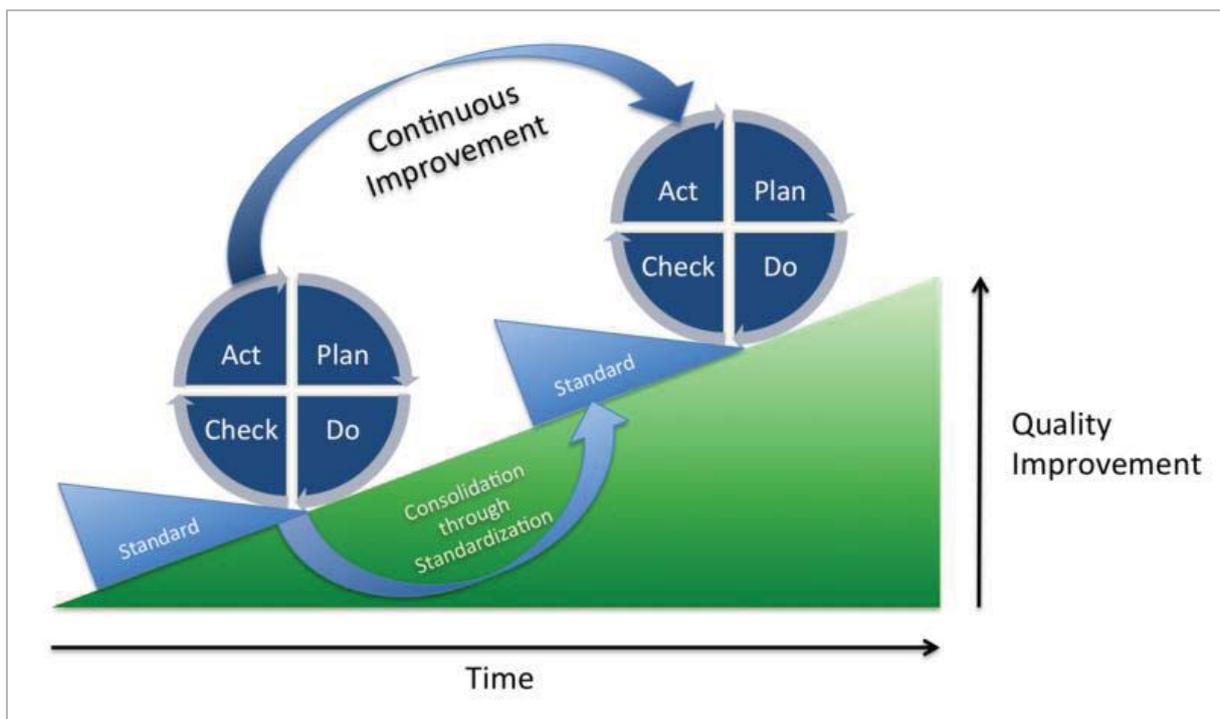


Abbildung 3: Kontinuierliche Qualitätsverbesserung mit dem P-D-C-A-Zyklus (Quelle: Johannes Vietze; http://de.wikipedia.org/wiki/Datei:PDCA_Process.png)

2.2.5. Qualitätsentwicklung und Qualitätsmanagement

Vergleicht man das - in den obigen Ausführungen entfaltete - Verständnis des Begriffs „Qualitätsentwicklung“ mit den Anforderungen, die an ein „Qualitätsmanagement“ gestellt werden, dann sind mehr Gemeinsamkeiten als Unterschiede erkennbar. Die Definition für Qualitätsmanagement (QM) lautet: Qualitätsmanagement ist „Aufeinander abgestimmte Tätigkeiten zum Leiten und Lenken einer Organisation bezüglich Qualität“ (DIN EN ISO 9000:2005). Die Übereinstimmung zwischen den beiden Bezeichnungen „Qualitätsentwicklung“ und „Qualitätsmanagement“ besteht demnach darin, dass es in einer

Organisation unterschiedliche Aktivitäten gibt, um die Qualität zu beeinflussen, und dass diese sich aufeinander beziehen müssen. Während jedoch der Begriff der „Qualitätsentwicklung“ eher die Einzelschritte formuliert und dabei auf Dialog, Aushandlung und Weiterentwicklung setzt, erscheint die Definition zum „Qualitätsmanagement“ nicht nur die verantwortliche Zuständigkeit für diesen Prozess (Leiten und Lenken) deutlicher zu betonen, sondern auch auf ein umfassenderes Management-Modell hinzudeuten. Merchel (2013b, S. 14f.) warnt allerdings davor, den Qualitätsmanagementbegriff zu weit zu fassen³¹, und damit zu riskieren, dass die Grenze zwischen allgemeinem Management und qualitätsbezogenem Management verschwimmt. Er schlägt für die Soziale Arbeit ein enges Begriffsverständnis von Qualitätsmanagement vor, das als aufgabenbezogener Teilbereich der Steuerung - in funktionaler Verbundenheit mit den anderen Management-Steuerungsbereichen (organisationsbezogene Steuerung, mitarbeiterbezogene Steuerung, Controlling und Marketing) - nur die Prozesse in den Blick nimmt, „...bei denen es um eine gezielte und strukturierte Bewertung und Weiterentwicklung der ‚Güte‘ sozialer Dienstleistungen geht“ (Merschel, 2013b, S. 15f.).

Diese Sichtweise ähnelt sehr der obigen Begriffsklärung zur Qualitätsentwicklung. Aus diesen Gründen werden im weiteren Verlauf der Masterarbeit die beiden Begriffe einander gleich gesetzt und Anleihen aus dem engen Verständnis des Qualitätsmanagements für die konzeptionelle Ausgestaltung einer Qualitätsentwicklung in Jugendhilfe genommen, ohne jedoch das Prozesshafte, Dynamische und Dialogische, das dem Begriff „Qualitätsentwicklung“ innewohnt, zu vernachlässigen.

Der Fokus wird auf der Analyse, Bewertung und Verbesserung von fachlichen und administrativen Prozessen in Hinblick auf ihre Güte liegen.³² Gemäß des Conditio-Sine-Qua-Non-QM-Modells (C-S-Q-N-QM-Modell) werden aber auch die anderen QM-Elemente berücksichtigt, „...ohne die kein Qualitätsmanagement Bestand hat“ (Zollondz, 2006, S. 207f.), nämlich:

- Die Kunden, die in der Jugendhilfe den Leistungsberechtigten entsprechen, und aus deren Erwartungen – vor allem einzelfallbezogen - Qualitätsanforderungen abgeleitet werden müssen,
- die Mitarbeiter, die nicht nur fachlich kompetent sein, sondern auch das Qualitätsbewusstsein mitbringen müssen,

³¹ Eine weite Fassung des Qualitätsmanagement nimmt beispielsweise das Total Quality Management-Modell (TQM-Modell) vor, die als umfassende Managementkonzeption das Thema „Qualität ins Zentrum des Denkens und Handelns aller Mitarbeiter stellt“ (Zollondz, 2006, S. 211).

³² Die Betonung des Prozessmanagements als Basis des Qualitätsmanagement wird in dieser Arbeit unter anderem auch deswegen gewählt, weil der Bayerische Landkreistag, als Interessensvertreter der bayerischen Landkreise, mit seinem „Leitfaden Verwaltungsprozesse“ dieselbe Perspektive einnimmt (Bayerischer Landkreistag, 2013).

- das Management bzw. die oberste Leitung, die neben der strategischen und strukturell-systematischen Gestaltung über Qualitätsziele und Organisationsstrukturen das Qualitätsmanagement verantworten und als Vorbild leben, sowie die nötigen Ressourcen bereitstellen muss.

Worauf in dieser Masterarbeit verzichtet wird, weil es 1. vom Gesetzgeber nicht gefordert, und 2. der Einschätzung der Autorin nach die fachliche Weiterentwicklung der Jugendhilfe nicht entscheidend befördern wird, ist die Erarbeitung eines zertifizierbaren Qualitätsmanagementsystems, wie es beispielsweise bei konsequenter Umsetzung der DIN EN ISO 9000:2005ff oder des Qualitätsmodells der European Foundation of Quality Management (EFQM-Modell) in einer Organisation möglich wäre.³³

Stattdessen wird ein Konzept zur Qualitätsentwicklung entworfen, das die gesetzlichen Einzelvorschriften und vorhandenen Ansätze zur Qualitätsentwicklung in der öffentlichen Jugendhilfe sichtet, das diejenigen Elemente aus den unterschiedlichen Qualitätsmanagementmodellen extrahiert, die eine relevante Verbindung zu den inhaltlich-fachlichen Qualitätsthemen der Jugendhilfe aufweisen und das diese in ein anschlussfähiges, für ein Jugendamt individuelles „Mischmodell“³⁴ überleitet, welches die „ewigen“ Fragen einer Organisation kontinuierlich und reflexiv beantworten kann:

- *„Wie macht die Organisation ihre Arbeit gut (d. h., wie werden in Abstimmung mit relevanten Anspruchsgruppen Kriterien für Fachlichkeit, Nutzen und Qualität definiert)?*
- *Wie können alle MitarbeiterInnen in die Lage versetzt werden, ihre Arbeit gut zu machen (d. h., wie kann die Organisation anforderungsgerechte Strukturen, Informationen, Fähigkeiten, Lerngelegenheiten usw. gewährleisten)?*
- *Wie kann erreicht werden, dass alle MitarbeiterInnen verantwortungsvoll und qualitätsorientiert handeln (d. h., wie schafft die Organisation günstige Rahmenbedingungen für Motivation, Commitment, Zuverlässigkeit, Verantwortungsbereitschaft usw.)?*
- *Wie kann vorgesorgt werden, dass die Organisation merkt, wenn eines oder mehrere dieser Ziele verfehlt werden (d. h.; wie können Formen der Selbststeuerung, Fremdkontrolle und Rechenschaftslegung sinnvoll miteinander verknüpft werden)?“ (Gerull, 2004, S. 239f.)*

³³ Die Din EN ISO 9000:2005ff. markiert als Qualitätsmanagementmodell das in Kapitel 2.2.3 beschriebene verfahrensbasierte Muster der Qualitätsbewertung, während das EFQM-Modell eher der evaluativen Qualitätsbewertung zuzuordnen ist (für eine ausdifferenzierte Beschreibung von QM-Modellen und ihrer Umsetzung als QM-Systeme in einer Organisation, siehe Zollondz, 2006, S. 239ff.)

³⁴ Jedes Jugendamt ist aufgrund des kommunalen Selbstverwaltungsrechts anders aufgebaut; vgl. Kapitel 4.1.1.

Ausgangspunkt für die Jugendämter zur Beantwortung dieser Fragen, muss das im SGB VIII definierte Aufgabenverständnis sein. In diesem Sinne werden in den folgenden Kapiteln die Vorschriften und Steuerungsinstrumente im SGB VIII, die diese gesellschaftliche Funktion und einen Bezug zur Qualitätsentwicklung aufweisen, vorgestellt.

3. Jugendhilferechtliche Verfahren und Instrumente mit QuE-/QM-Bezug

In dem für den Auftrag der öffentlichen Jugendhilfe maßgebenden Gesetzeswerk, dem SGB VIII, sind mehrere qualitätsbezogene Steuerungsinstrumente und Verfahren für einzelne Aufgabenbereiche der Jugendhilfe benannt, deren Ausgestaltung und Umsetzung in einem Qualitätsentwicklungskonzept gemäß §§ 79, 79a SGB VIII benannt sein müssen. Für die meisten dieser nachstehend ausgeführten Regelungen hat das BLJA, in seiner Funktion als überörtlicher Träger der Jugendhilfe entweder Empfehlungen zur Umsetzung veröffentlicht, Modellvorhaben begleitet und/oder Werkzeuge zur Verfügung gestellt.

In diesem Kapitel werden zwei zentrale Steuerungsinstrumente der öffentlichen Jugendhilfe, die Jugendhilfeplanung und das Hilfeplanverfahren, in ihrem Bezug zur Qualitätsentwicklung skizziert, inklusive ausgewählter Empfehlungen und Werkzeuge, die das BLJA diesbezüglich bisher zur Verfügung gestellt hat. Ihnen folgen die gesetzlichen Vorgaben und Qualitätsmaßstäbe zu den Aufgabenbereichen, auf die der § 79a SGB VIII darüber hinaus Bezug nimmt (Qualitätsentwicklungsvereinbarungen, Schutzauftrag mit Gefährdungseinschätzung, Zusammenarbeit mit anderen Institutionen).

3.1. Die Jugendhilfeplanung nach § 80 SGB VIII

Die Jugendhilfeplanung ist eine verbindliche Aufgabe der Träger der öffentlichen Jugendhilfe und unterstützt sie darin, Einfluss auf die Schaffung, den Betrieb bzw. die Durchführung von Veranstaltungen, Diensten und Einrichtungen in der Kommune zu nehmen und somit ihrer Gewährleistungsverantwortung gemäß § 79 Abs.1 Nr. 1 SGB VIII, dass diese Angebote rechtzeitig und ausreichend zur Verfügung stehen, gerecht zu werden.

Jugendhilfeplanung hat nach § 80 SGB VIII den Auftrag,

- den Bestand an Diensten und Einrichtungen der örtlichen Jugendhilfe festzustellen,
- den Bedarf - unter Berücksichtigung der Bedürfnisse und Wünsche von Kindern, Jugendlichen und Personensorgeberechtigten - zu ermitteln und
- Vorhaben zur Befriedigung des Bedarfs - unter Berücksichtigung der im Jugendhilfehaushalt vorhandenen Mittel und unter Einbeziehung der freien Träger - rechtzeitig zu planen. (ZBFS-Bayerisches Landesjugendamt, o. J.-a)

Damit ist die Jugendhilfeplanung eine Steuerungsmodalität innerhalb der Jugendhilfe, die Ziele, Prioritäten und Rahmenbedingungen für alle Leistungsfelder der Jugendhilfe³⁵ erarbeitet und der strategischen Steuerungs- und Entscheidungsebene der örtlichen

³⁵ Die Leistungsfelder der Jugendhilfe erstrecken sich von Leistungen zur Beratung, Betreuung, Erziehung, Bildung junger Menschen, bis hin zur Aufsicht, dem Schutz und kurzfristige Eingriffen in Not- und Krisensituationen.

Jugendhilfe (bestehend aus Jugendamtsleitung und Jugendhilfeausschuss³⁶) vorschlägt, wobei Gesichtspunkte wie Qualität, Effizienz, Wirtschaftlichkeit, Effektivität und Kontinuität mit einbezogen werden (Merchel, 2010b, S. 402; ZBFS-Bayerisches Landesjugendamt, o. J.-a).

3.1.1. Qualitätsentwicklungsbezug der Jugendhilfeplanung

Die Jugendhilfeplanung nach § 80 SGB VIII ist unter dem Blickwinkel der Qualitätsperspektive in zweifacher Weise bedeutsam:

Zum Einem definiert die Jugendhilfeplanung in ihrer Steuerungsfunktion den Rahmen der Infrastrukturqualität, indem sie anhand von quantitativen und qualitativen Maßstäben bewertet, welche Einrichtungen, Dienste und Veranstaltungen zur Bedarfsbefriedigung erforderlich und geeignet sind.³⁷ Mit der Benennung von Qualitätskriterien („Grundsätze und Maßstäbe für die Bewertung von Qualität“) und fachlichen Vorstellungen bezüglich der Geeignetheit von Diensten und Einrichtungen der Jugendhilfe wird die Jugendhilfeplanung zu einem qualitätsfördernden Faktor, insbesondere hinsichtlich der Erbringung von Leistungen und erweist sich in diesem Zusammenhang mit der Qualitätsentwicklung nach § 79a Satz 1 Nr. 1 SGB VIII eng verbunden (Merchel, 2013a, S. 9f.).

Zum Anderem (oder gerade deswegen) muss sich die Jugendhilfeplanung auch bezüglich ihrer eigenen Qualität messen lassen und die Frage beantworten: Was sind die Qualitätskriterien anhand derer „gute Jugendhilfeplanung“ identifizierbar wird? Merchel (2010b, S. 398ff.) hat hierzu eine stichwortartige Liste von struktur- und prozessqualitativen Anforderungen erstellt. In dieser Aufzählung von Qualitätskriterien wird beispielsweise die Ausstattung eines Jugendamtes mit einer Planungsfachkraft, die für die Jugendhilfeplanung entweder ausschließlich oder mit mindestens 50% ihres Stundenumfangs zuständig ist (Strukturqualität) genannt oder aber auch das Verständnis und die Ausgestaltung der Jugendhilfeplanung als kontinuierlichen Prozess der Bestandsbewertung, Bedarfsbeobachtung und Evaluation von Maßnahmen zur Verbesserung der Infrastruktur (Prozessqualität der Jugendhilfeplanung).

³⁶ Das Gremium „Jugendhilfeausschuss“ wird Kapitel 4.1.2 erläutert.

³⁷ Die Gewährleistung, dass die erforderlichen und geeigneten Einrichtungen, Dienste und Veranstaltungen den verschiedenen Grundrichtungen der Erziehung entsprechend rechtzeitig und ausreichend zur Verfügung stehen ist nach § 79 Abs. 2 Nr. 1 Aufgabe der Träger der öffentlichen Jugendhilfe. Als grundsätzliche Parameter für die Beurteilung gelten die Maßgaben, dass sich die Dienste und Einrichtungen am sozialen Umfeld der Familien orientieren, dass die Angebote vielfältig, wirksam und aufeinander abgestimmt sind, dass junge Menschen und Familien in gefährdeten Lebens- und Wohnbereichen besonders gefördert werden, und dass die Vereinbarkeit von Familie und Beruf unterstützt wird (§ 80 Abs. 2 SGB VIII).

3.1.2. JuBB als Werkzeug für die Jugendhilfeplanung

Die örtliche Jugendhilfeplanung ist für die qualitätsorientierte Planung und Weiterentwicklung der Jugendhilfe auf empirische Daten angewiesen. Zusätzlich zu den grundlegenden statistischen Auswertungen des Bayerischen Landesamtes für Statistik und Datenverarbeitung können die bayerischen Jugendämter seit 2006 im Rahmen des BLJA Projektes Jugendhilfeberichterstattung Bayern (JuBB), ihre Fallzahlen aus besonders kostenintensiven Bereichen der Jugendhilfe erheben. Die teilnehmenden Jugendämter erhalten einmal jährlich - nach Einreichung ihrer Daten - vom BLJA aussagekräftige Auswertungen, die, im Clustervergleich mit strukturähnlichen Jugendämtern, einer fundierte, vorausschauende örtliche Jugendhilfeplanung dienen können, sowie, vor allem in Verknüpfung mit den Informationen aus der Personalbemessung³⁸, die Grundlage für ein fachliches und wirtschaftliches Controlling³⁹ und eine zielgerichtete Steuerung bieten. (ZBFS-Bayerisches Landesjugendamt, 2008a, 2010).

3.2. Das Hilfeplanverfahren nach § 36 SGB VIII

Der Hilfeplan ist ein verbindliches, zentrales Steuerungsinstrument auf der operativen Ebene des Trägers der öffentlichen Jugendhilfe und hilft, die Inanspruchnahme von Hilfen und den Verlauf des einzelnen Hilfeprozess im Einzelfall zu steuern (Hartmann, 1998). Gemäß § 36 Abs. 2 SGB VIII stellt der Hilfeplan die Dokumentation des kontinuierlichen Planungs- und Beteiligungs- bzw. Zielvereinbarungsverfahrens einer in der Regel mehr als dreimonatigen erzieherischen Hilfeleistung dar. Dabei werden in diesem Verfahren angestrebte Ergebnisse und entsprechende Hilfeangebote zwischen allen Beteiligten ausgehandelt und vereinbart, evaluiert und fortgeschrieben (ZBFS-Bayerisches Landesjugendamt, 2008b).

3.2.1. Qualitätsentwicklungsbezug des Hilfeplanverfahrens

Das Instrument des Hilfeplans ist in mehrfacher Hinsicht für die Umsetzung der Qualitätsentwicklung relevant:

- Das Hilfeplanverfahren stellt im Einzelfallkontext das zentrale Instrument zur Qualitätssteuerung der Leistungen dar. Das Besondere dabei ist, dass in einem formalisierten, transparenten Verfahren die Steuerungs-, Leistungserbringungs- und Leistungsempfängerseite unmittelbar in die Definition der Prozessqualität sowie der Ergebnis- und Wirkungsziele der Leistungen einbezogen sind. Das herausragende Qualitätsmerkmal des Hilfeplanverfahrens ist die Partizipation der Personensorgeberechtigten und der Kinder bei der Installierung und Ausgestaltung einer

³⁸ Kapitel 4.4.1.2 verweist auf Modellprojekt des BLJA zur Personalbemessung in bayerischen Jugendämtern (PeB).

³⁹ Das Kontextkonzept „Controlling“ wird in Kapitel 4.4.2 dieser Arbeit erläutert.

Jugendhilfeleistung. Sie folgt der Erkenntnis, dass die Hilfe umso erfolgreicher ist, je mehr sie den unterschiedlichen Bedürfnis- und Interessenslagen der Leistungsberechtigten/-empfänger entsprechen und je mehr sie von diesen gewollt sind (Wiesner, 2005).

- Im fallübergreifenden Zusammenhang ist das Hilfeplanverfahren selbst Gegenstand der Standardisierung und Qualitätsentwicklung, vor allem hinsichtlich seiner Prozessqualität; Qualitätskriterien zur Bewertung des Hilfeplanprozesses können unter anderem sein, welchen Methoden, Instrumente und Spielräume den ASD- Fachkräften zur Verfügung stehen, um den erzieherischen Bedarf zu erheben, wie es gelingt, Personensorgeberechtigte und Kinder bzw. Jugendliche in das Hilfeplanverfahren einzubeziehen und mit diesen wirkungsorientierte, evaluierbare Ziele⁴⁰ zu vereinbaren (Freigang, 2009, S. 109).
- Darüber hinaus sind die Bewertungen der fallübergreifenden Ergebnisse, Teil der gesamten fachlichen, strategischen und wirtschaftlichen Steuerung des Jugendamtes. Bei der Erarbeitung des Qualitätsentwicklungskonzeptes eines Jugendamtes ist daher darauf zu achten, dass die Jugendhilfeplanung als Steuerungsinstrument auf der strategischen Ebene und das Hilfeplanverfahren auf der operativen Ebene nicht unverbunden nebeneinander stehen, sondern miteinander verschränkt sind und von der wechselseitigen Beratung und Rückmeldung für die Erfüllung ihrer jeweiligen Aufgaben profitieren (Landesamt für Soziales, Jugend und Versorgung des Landes Rheinland-Pfalz, 2007, S. 27; Merchel, 2010b).

3.2.2. Veröffentlichungen und Instrumente zum Hilfeplanverfahren

Eine Orientierung für die Gestaltung des Hilfeplanverfahrens und der entsprechenden Qualitätskriterien gibt die Veröffentlichung des Bayerischen Landesjugendamtes „Hilfeplan. Aufstellung, Mitwirkung, Zusammenarbeit - Arbeitshilfe für die Praxis der Hilfe zur Erziehung.“ Darüber hinaus wurden in der Vergangenheit sowohl im jährlich erscheinenden Fortbildungsprogramm des BLJA regelmäßig Kurse zur Beteiligung von Kinder am Hilfeplanverfahren angeboten, als auch Fachberatungen⁴¹ zum Thema „Qualifizierung des Hilfeplanverfahrens“ durchgeführt.

⁴⁰ zur smarten Zielformulierung als Voraussetzung für Evaluationsprojekte siehe Kapitel 2.2.3.

⁴¹ zum Begriff der Fachberatung im BLJA siehe Kapitel 6.3.

3.3. Die Qualitätsentwicklungsvereinbarungen nach §§ 78a-g SGB VIII

Während im Hilfeplanverfahren einzelfallbezogen der Auftrag und das Ziel einer Hilfe zur Erziehung herausgearbeitet werden, werden in den §§ 78a-g SGB VIII, die im Jahr 1999 in das SGB VIII eingeführt wurden, die Bedingungen für die Übernahme der Kosten für teilstationären und stationären Hilfen zwischen Trägern und Einrichtungen der freien Jugendhilfe als Leistungserbringer und dem örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe als Leistungsträger geregelt. Die zentrale Voraussetzung für die Kostenerstattung ist der Abschluss von Leistungs- Entgelt- und Qualitätsentwicklungsvereinbarungen zwischen den freien und öffentlichen Trägern.⁴²

Die Leistungsvereinbarung definiert gemäß § 78c SGB VIII die Art, das Ziel und die Qualität des Leistungsangebotes, die Zielgruppe, die sächliche und personelle Ausstattung sowie die betriebsnotwendigen Anlagen der Einrichtung. Damit werden wesentliche Aussagen zur Struktur- und Prozessqualität der Leistungsangebote getroffen. Die Qualitätsentwicklungsvereinbarung nach § 78b SGB VIII bestimmt die Grundsätze und Maßstäbe für die Bewertung der Qualität der Leistungsangebote sowie geeignete Maßnahmen zu ihrer Gewährleistung (Qualitätssicherung). Die in der Leistungs- und Qualitätsentwicklungsvereinbarung festgelegten Leistungs- und Qualitätsmerkmale bilden die Grundlage, „...auf der die differenzierten Entgelte im Rahmen der Entgeltvereinbarung zu ermitteln und zu vereinbaren sind“ (Münder, 2013, S. 732f.).

Die genannten Vereinbarungen verpflichteten vordergründig nur die leistungserbringende Seite zur Definition von Qualitätskriterien und qualitätssichernden Verfahren. Dennoch ist auch das Jugendamt im Zuge der einzelfallbezogenen Zusammenarbeit (Hilfeplan) und der übergeordneten Steuerung bzw. dem Controlling (Jugendhilfeplanung) damit konfrontiert, an den entscheidenden Schnittstellen die Qualität ihrer Ziele, Leistungen und Prozesse zu beschreiben. Die Umsetzung und Ausgestaltung der Qualitätsentwicklungsvereinbarungen ließ einer Studie des Vereins für Kommunalwissenschaften gemäß (Münder, 2003), fünf Jahre nach der gesetzlichen Neuregelung der §§78a-f. SGB VIII sehr viel Optimierungspotential, insbesondere bezüglich des Beitrags der öffentlichen Jugendhilfe offen (Wolff, 2002, S. 63f.). Die verbindliche Aufforderung zur Qualitätsentwicklung, die nun in den §§ 74, 79, 79a SGB VIII für alle Leistungsfelder der Jugendhilfe an die initiiierende Verantwortung der Jugendämter gebunden ist, lässt eine konstruktive Weiterentwicklung erwarten, die auf den Erfahrungen mit den §§ 78a-g SGB VIII aufbauen kann.

⁴² vergleiche hierzu die Ausführungen zum sozialleistungsrechtlichen Dreiecksverhältnis in Kapitel 2.1.2.

3.4. Der Schutzauftrag bei Kindeswohlgefährdung nach § 8a SGB VIII

Das SGB VIII betont im Vergleich zum früheren Jugendwohlfahrtsgesetz (JWG) das Dienstleistungsverständnis der Jugendhilfe, ein helfendes, beratendes, unterstützendes und förderndes Angebot für Kinder, Jugendliche und Familien vorhalten zu können, welches hilft, individuelle oder soziale Krisen und Problemlagen zu überwinden. Andererseits muss die Jugendhilfe in Erfüllung ihres Wächteramtes (§ 1 Abs. 2 SGB VIII) dann eingreifend tätig werden und mit den erforderlichen Maßnahmen einschreiten, wenn die Personensorgeberechtigten nicht – auch nicht mit öffentlicher Hilfe - willens oder in der Lage sind, Gefährdungen von ihren Kindern abzuwenden (Schone, 2010, S. 51).

Wesentlicher Bezugspunkt für die Umsetzung des Schutzauftrages durch die Jugendhilfe ist der § 8a SGB VIII.

3.4.1. Qualitätsentwicklungsbezug des Schutzauftrags

Mit dem § 8a SGB VIII wird der Prozess und die Aufgabe der Jugendämter im Zusammenhang mit dem staatlichen Schutzauftrag detailliert bestimmt. Der Prozess beginnt mit der Wahrnehmung bzw. dem Bekanntwerden von gewichtigen Anhaltspunkten, beinhaltet die Abschätzung des Gefährdungsrisikos und endet mit dem Anbieten geeigneter Hilfen oder der Anrufung des Familiengerichts, wenn die Personensorgeberechtigten nicht bereit oder in der Lage sind, bei der Abschätzung des Gefährdungsrisikos mitzuwirken oder die Gefährdung ihres Kindes abzuwenden. Die Jugendämter sind dabei verpflichtet, „...durch interne aufbau- und ablauforganisatorische Maßnahmen sicherzustellen, dass dem Schutzauftrag im unmittelbar eigenen Verantwortungsbereich jederzeit ausreichend Rechnung getragen wird, und durch den Abschluss von Vereinbarungen mit den Trägern von Einrichtungen und Diensten, die Leistungen nach dem SGB VIII erbringen, sicherzustellen, dass dort der in § 8a Abs. 4 SGB VIII genannte Standard des Schutzauftrags zur Geltung kommt“ (ZBFS-Bayerischer Landesjugendhilfeausschuss, 2012, S. 1).

Der im BKISchG in Kraft getretene § 79a Abs. 1, Nr. 3 SGB VIII wiederholt diesen Auftrag an die Träger der öffentlichen Jugendhilfe, indem er insbesondere für den Prozess der Gefährdungseinschätzung nach § 8a SGB VIII die Weiterentwicklung, Anwendung und Überprüfung von Grundsätzen und Maßstäben zur Bewertung der Qualität sowie geeigneter Maßnahmen zu ihrer Gewährleistung fordert.

3.4.2. Veröffentlichungen und Instrumente zum Schutzauftrag

Der Bayerische Landesjugendhilfeausschuss hat mit der am 15.03.2006 beschlossenen und veröffentlichten Fassung der fachlichen Empfehlungen zur Umsetzung des Schutzauftrags nach § 8a SGB VIII die fachlichen und prozessualen Standards für das interne Verfahren im Jugendamt sowie die Anforderungen an die Vereinbarungen mit den leistungserbringenden Trägern und Einrichtungen der freien Jugendhilfe ausdifferenziert (ZBFS-Bayerischer Landesjugendhilfeausschuss, 2012).⁴³

Diese Empfehlungen fordern die öffentliche Jugendhilfe auf, verbindliche Verfahrensstandards für die Bearbeitung von Fällen des Verdachts auf Kindeswohlgefährdung festzulegen. Dabei sind insbesondere die Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten in allen Teilprozessen und Aktivitäten des Verfahrens, die fachlichen Standards für die Gefährdungseinschätzung, die Anforderungen an die fachliche Qualifikation der beteiligten Fachkräfte, die Schnittstellen zwischen öffentlichem und freiem Träger, sowie die Art und Weise der Dokumentation zu regeln. Diese Ausführungen beinhalten die Qualitätsdimensionen der Prozess-, Struktur- und Ergebnisqualität.

Für die Organisationsdiagnose im Rahmen von Fachberatungsprozessen, die bei bayerischen Jugendämtern als Implementierungsunterstützung des § 8a SGB VIII durchgeführt wurden, hat das BLJA die Empfehlungen des Landesjugendhilfeausschusses in eine fragengeleitete Checkliste heruntergebrochen, die sich als „Organisationscheck“ der zentralen Frage widmet: „Ist Ihr Jugendamt für den Schutzauftrag gemäß § 8a SGB VIII gerüstet?“ (ZBFS-Bayerisches Landesjugendamt, 2007).

3.5. Zusammenarbeit mit anderen Stellen (§ 81 SGB VIII und § 3 KGG)

Der letzte gesetzliche Regelungsbereich, der im Zusammenhang mit der Qualitätsentwicklung nach § 79a SGB VIII genannt werden muss, betrifft die Zusammenarbeit des Jugendamtes mit anderen Diensten, Institutionen und Einrichtungen (außerhalb der Jugendhilfe).

Der § 81 SGB VIII fordert die Träger der öffentlichen Jugendhilfe auf, im Rahmen ihrer Aufgabe und Befugnisse mit anderen Stellen und öffentlichen Einrichtungen, deren Tätigkeit sich auf die Lebenssituation junger Menschen und ihrer Familien auswirkt, zusammenzuarbeiten und diese Kooperationsbeziehungen auch strukturell zu verankern.⁴⁴

⁴³ Der Beschluss des Landesjugendhilfeausschusses verleiht, aufgrund der Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände und der Träger der freien Jugendhilfe an diesem Gremium, den fachlichen Empfehlungen normativen Charakter für die Kinder- und Jugendhilfe in Bayern hinsichtlich seines fachlichen und politischen Stellenwerts.

⁴⁴ Hintergrund dieser Vorschrift, die seit Inkrafttreten des BKiSchG auch die Bedeutung der strukturellen Zusammenarbeit betont und deren Auflistung der wichtigsten Kooperationspartner um andere einzubeziehende Institutionen erweitert wurde, ist, dass für ein gelingendes Aufwachsen von Kindern und Jugendlichen und für

Während sich der § 81 SGB VIII nur auf die Kooperationsverpflichtung der Jugendämter mit anderen Organisationen bezieht, die sich aus der Aufgabenerfüllung des Jugendamtes ableitet, verlangt das Gesetz zur Kooperation und Information im Kinderschutz (KKG) in § 3 Abs. 1 KKG, eine Beteiligung der Jugendämter an flächendeckend aufzubauenden und weiterzuentwickelnden, verbindlichen Netzwerkstrukturen der zuständigen Leistungsträger, Institutionen und Akteure im Kinderschutz. Außer der Beteiligung des Jugendamtes an diesen Netzwerken, ist in § 3 Abs. 3 KKG festgelegt, dass diese Strukturen der Zusammenarbeit durch den Träger der öffentlichen Jugendhilfe organisiert und koordiniert werden sollen (Arbeitsgemeinschaft für Kinder- und Jugendhilfe (AGJ) & Bundesarbeitsgemeinschaft Landesjugendämter (BAGLJÄ), 2012, S. 10f.).

3.5.1. Qualitätsentwicklungsbezug der Zusammenarbeit mit anderen Stellen

Der § 79 a Satz 1 Nr. 4 SGB VIII verlangt im Rahmen der Qualitätsentwicklung der Jugendämter für die Zusammenarbeit mit anderen Institutionen Qualitätskriterien, sowie geeignete Maßnahmen zu ihrer Gewährleistung zu beschreiben, anzuwenden und zu überprüfen. Beide der oben genannten Vorschriften sind davon betroffen.

Bezüglich der geforderten Kooperation mit anderen Stellen nach § 81 SGB VIII ist das Jugendamt als einzige Organisation explizit dazu verpflichtet, das Zustandekommen der Kooperationsbeziehungen mit den unterschiedlichen Handlungsbereichen zu initiieren und strukturell zu verankern (Schäfer, 2013, S. 770 Rd. 1-2). Bezüglich des Auf- und Ausbaus sowie der Koordinierung von Netzwerkstrukturen gemäß § 3 Abs. 1 KKG besteht der Auftrag des Jugendamtes darin, alle Kompetenzen und Handlungsmöglichkeiten der Akteure im Kinderschutz vor Ort zu bündeln und eine nachhaltige interdisziplinäre Zusammenarbeit zur bestmöglichen Unterstützung junger Menschen und ihrer Familien im Sinne des präventiven Kinderschutzes zu schaffen. Hierfür ist es unausweichlich, mit den Netzwerkpartnern Verfahrensstandards und Qualitätskriterien für einen verbindlichen Kooperationsrahmen an den Schnittstellen der Zusammenarbeit zu entwickeln, die in Vereinbarungen festgelegt werden (StMAS, 2011).

Nachdem beide gesetzlichen Aufträge zur Kooperation (§ 81 SGB VIII und § 3 KKG) in dem Rahmen der Gesamt- und Planungsverantwortung der Jugendämter (§ 79 SGB VIII) zu verorten sind, sind auch die Qualitätserfordernisse, die an die Prozesse der Jugendhilfeplanung (§ 81 SGB VIII) mit der Einbindung in die Fach- und Sozialplanungsprozesse der Kommune gestellt werden, davon betroffen.

adäquate Lösungen bei komplexen Problemlagen ein Netzwerk von Kooperationen zwingend erforderlich ist (Schäfer, 2013, S. 769 Rd. 1)

Jenseits dessen stellen sich bezüglich einer Qualitätsentwicklung und –sicherung in der Zusammenarbeit mit anderen Institutionen unter anderem die prozess-, struktur- und ergebnisqualitätsrelevanten Fragen,

- wie die Initiativfunktion des Jugendamtes zur Partnerschafts- bzw. Netzwerkbildung gelingen können,
- welche Ziele und Wirkungen das Jugendamt mit der Kooperationsbeziehung verbindet,
- welchen Nutzen die Kooperationspartner aus der Zusammenarbeit mit dem Jugendamt für ihren eigenen Aufgabenbereich ziehen,
- in welcher Form die einzelfallunabhängigen Kooperationsbeziehungen manifestiert werden,
- wo (auf welcher funktionale Ebene und mit welchen Zeitressourcen) in den kooperierenden Organisationen diese strukturell angebunden sind,
- welche politischen, administrativen, finanziellen und personellen Voraussetzungen für die Kooperation unabdingbar sind und wie diese geschaffen werden sowie
- auf welche Weise sie für die operative Ebene transparent, für den Einzelfall nutzbar und verbindlich gemacht werden können.⁴⁵

3.5.2. Veröffentlichungen und Instrumente zur Kooperation mit anderen Stellen

Zur Orientierung für die Qualitätsentwicklung bei der Kooperation mit Stellen außerhalb der Jugendhilfe können die bayerischen Jugendämter auf ihre Erfahrungen mit den staatlichen Förderprogrammen Jugendsozialarbeit an Schulen (JaS)⁴⁶ und den Koordinierenden Kinderschutzstellen (KoKi) bzw. auf die fachlichen implementierungsorientierten Unterstützungsangebote des BLJA zurückgreifen. In den entsprechenden Förderrichtlinien, Handbüchern und Fortbildungsveranstaltungen wird unter anderem wiederkehrend der Sinn von Kooperationsvereinbarungen zu Festlegung der Kooperationsprinzipien, der Nutzen von kommunalen Fachbeiräten zur Klärung konzeptioneller, finanzierungsbezogener und konfliktbehafteter Fragen der Zusammenarbeit, der Vorteil regelhafter Austauschtreffen und von den beteiligten Professionen gemeinsam besuchter Fortbildungen betont (Renges & Lerch-Wolfrum, 2004).

⁴⁵ Für die Zusammenarbeit im Einzelfall sind die Vorschriften des besonderen Datenschutzes nach §§ 61 ff. SGB VIII zu beachten (Schäfer, 2013, S. 771 Rd. 5).

⁴⁶ Für die Jugendsozialarbeit an Schulen (JaS) als Jugendhilfeleistung nach § 13.1. SGB VIII ist eine verbindlich vereinbarte, partnerschaftliche Zusammenarbeit von Jugendhilfe und Schule erforderlich.

Mit den qualitätsentwicklungsrelevanten Ausführungen bezüglich der Verpflichtung der Jugendhilfe zur Zusammenarbeit mit anderen Stellen, Institutionen und Einrichtungen wird das 3. Kapitel dieser Masterarbeit „Jugendhilferechtliche Verfahren und Instrumente mit QuE-/QM-Bezug“ abgeschlossen.

Im folgenden Kapitel werden strukturelle, methodische und konzeptionelle Bausteine aus dem Qualitätsmanagement vorgestellt, deren Integration in ein Qualitätsentwicklungskonzept der Jugendhilfe eine erfolgskritische Bedeutung haben könnte.

4. QuE-/QM-Bausteine und ihre Umsetzung im Jugendamt

Eine kontinuierliche Qualitätsentwicklung sollte nicht nur gesetzliche Vorgaben erfüllen, sondern auch mit einer fachlichen Weiterentwicklung der Jugendhilfe verbunden sein. Deshalb können - trotz mutmaßlicher Vorbehalte von Professionen der Sozialen Arbeit gegenüber der Übertragung von Konzepten und Begriffen aus der Privatwirtschaft (Merchel, 2013b, S. 176) - bei der Erarbeitung des Qualitätsentwicklungskonzeptes strukturell-methodische Anleihen aus dem Qualitätsmanagement hilfreich sein.

In den nachfolgenden Abschnitten werden als QuE-/QM-Bausteine ausgewählte Steuerungsinstrumente, Teilkonzepte des Qualitätsmanagements und relevante Kontextkonzepte aus anderen Steuerungsbereichen des Managements skizziert und mit den Besonderheiten der öffentlichen Jugendhilfe bzw. mit ihrem gesetzlichen Auftrag der Qualitätsentwicklung nach §§ 79, 79a SGB VIII in Beziehung gesetzt. Wesentlich für die qualitätsfördernde Wirksamkeit der Elemente ist, die einzelnen Instrumente und Konzepte nicht isoliert voneinander zu sehen, sondern sie aufeinander abzustimmen und zu einem schlüssigen Qualitätsmanagementsystem zusammenzufassen (Bruhn, 2008, S. 365f.).

4.1. Organisationsbezogene Besonderheiten des Jugendamtes

Für einen gelungenen Transfer von Elementen des Qualitätsmanagements in ein zu gestaltendes Qualitätsentwicklungskonzept der öffentlichen Jugendhilfe sind die folgenden Eigenheiten des Systems Jugendhilfe zu berücksichtigen.

4.1.1. Das Jugendamt als Organisationseinheit einer Kommunalverwaltung

Das Jugendamt ist gemäß § 69 Abs. 3 SGB VIII eine verbindlich einzurichtende Organisationseinheit innerhalb der Stadtverwaltung oder des Landratsamtes. Die kommunalen Gebietskörperschaften (Landkreise und Städte) sind dem Selbstverwaltungsrecht gemäß in der konkreten Ausgestaltung der Aufbau- und Ablauforganisation der Ämter nicht festgelegt. Im Hinblick auf die Aufgaben der Kinder- und Jugendhilfe obliegt den Landkreisen und kreisfreien Städten die Personal-, Organisations- und Finanzhoheit. Sie werden diesbezüglich von externen Organisationen beraten, wie beispielsweise von der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt), dem Bayerischen Kommunalen Prüfungsverband (BKPV) und den kommunalen Spitzenverbänden (Bayerischer Landkreistag und Bayerischer Städtetag).⁴⁷

⁴⁷ Die meisten Kommunalverwaltungen orientieren sich hinsichtlich der Aufbauorganisation ihrer Gesamtverwaltung beispielsweise an den Empfehlungen der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt).

Für die Qualitätsentwicklung in einem Jugendamt hat die Zugehörigkeit zur Kommunalverwaltung folgende Implikationen:

- Die Größe, die Gliederung und die Organisation eines Jugendamtes sind nicht einheitlich festgelegt, sondern abhängig von der Größe, sozialen Struktur und kommunalpolitischer Schwerpunktsetzung der Stadt oder des Landkreises (Bieker, 2006, S. 156). Insofern kann kein einheitliches Qualitätsentwicklungskonzept für alle Jugendämter als „Blaupause“ ausgearbeitet werden, sondern muss - ausgerichtet an den jeweiligen organisationsstrukturellen und ablaufspezifischen Besonderheiten des einzelnen Jugendamtes - vor Ort entwickelt werden.
- Bei der Erarbeitung eines Qualitätsentwicklungskonzeptes ist es ratsam, die relevanten Empfehlungen und Gutachten der KGSt, des BKPV und der bayerischen kommunalen Spitzenverbände zu berücksichtigen.⁴⁸
- Es muss überlegt werden, welche anderen Steuerungskonzepte und Organisationseinheiten der Kommunalverwaltung bei der Erarbeitung des Qualitätsentwicklungskonzeptes des Jugendamtes miteinbezogen werden müssen.

4.1.2. Das Jugendamt als zweigliedrige Behörde

Das Jugendamt nimmt innerhalb der Behördenstruktur mit seiner Organisationform, die sich gemäß § 70 SGB VIII aus zwei Bestandteilen zusammensetzt, eine Sonderrolle ein. So besteht das Jugendamt aus der Verwaltung des Jugendamtes, die die laufenden Geschäfte der öffentlichen Jugendhilfe wahrnimmt, und dem Jugendhilfeausschuss, der sich aus Mitgliedern des Kreistags bzw. des Stadtrates, in der Jugendhilfe erfahrene Bürgern, sowie Personen von anerkannten Trägern der freien Jugendhilfe und den Jugendverbänden zusammensetzt (ZBFS-Bayerisches Landesjugendamt, 2009, S. 14f.).⁴⁹ Die Aufgabe des Jugendhilfeausschusses ist es, Anregungen und Vorschläge zur Weiterentwicklung der Jugendhilfe aufzunehmen, sowie die örtlichen Jugendhilfeangebote zu fördern und zu planen (§ 71 SGB VIII). Der Jugendhilfeausschuss ist somit das für die Beschlussfassung der strategischen Ziele, zuständige Organ in der kommunalen Jugendhilfe (Hopmann, 2010, S. 316f.).

Nachdem insbesondere die Entscheidung bezüglich der strategischen Ziele, der trägerübergreifenden Qualitätskriterien und der Verfahrensweisen, mit denen die Qualitätsentwicklung gemeinsam mit den freien Trägern realisiert werden soll, grundlegende

⁴⁸ Eine wesentliche Rolle im Rahmen der Qualitätsentwicklung beispielsweise spielt das Modell der Neuen Steuerung (NSM), dass – begleitet von der KGSt - als Verwaltungsreform auf kommunaler Ebene mit betriebswirtschaftlichen Elemente der Steuerung wie Outputorientierung, dezentrale Ressourcenverantwortung, Kontraktmanagement, Controlling und Wettbewerb die öffentlichen Verwaltung modernisieren sollte (KGSt - Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement, 1993).

⁴⁹ Jedes Landesjugendamt besteht nach § 70 Abs. 3 SGB VIII ebenfalls aus zwei Organisationseinheiten: Der Verwaltung des Landesjugendamtes und dem Landesjugendhilfeausschuss.

Bedeutung für die Weiterentwicklung der örtlichen Jugendhilfe hat, muss der Jugendhilfeausschuss für diese Fragen in den Prozess der Qualitätsentwicklung einbezogen werden (Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge, 2012, S. 11).

4.1.3. Das Jugendamt als einer der Träger der Jugendhilfe

Jugendhilfeleistungen werden zwar von dem Jugendamt als Leistungsgewährer bewilligt und finanziert, der weitaus größte Teil der Jugendhilfeleistungen aber wird gemäß des Subsidiaritätsprinzips nach § 4 Abs. 2 SGB VIII⁵⁰ von anerkannten freien und privatgewerblichen Trägern der Jugendhilfe, als sogenannten „Leistungserbringer“ erbracht (vgl. Kapitel 2.1.2).⁵¹ Sofern das Qualitätsentwicklungskonzept des Jugendamtes die Tätigkeitsfelder der freien Träger berührt, sind diese im Sinne der partnerschaftlichen Zusammenarbeit gemäß § 4 Abs. 1 SGB VIII in den Prozess der Qualitätsentwicklung miteinzubeziehen. Dies entspricht auch dem dialogischen Prinzip der Qualitätsbestimmung in der Jugendhilfe. Zur Einbeziehung der freien Träger eignet sich zum einem ein Unterausschuss des Jugendhilfeausschuss (dem Gremium, dem auch freie Träger angehören), als auch die Arbeitsgemeinschaften nach § 78 SGB VIII, in denen geplante Maßnahmen oder Positionen zu aktuellen Fragestellungen zwischen dem Jugendamt mit den anerkannten Trägern der freien Jugendhilfen abgestimmt werden.

Nachdem der Fokus dieser Masterarbeit jedoch auf die Qualitätsentwicklung innerhalb des Jugendamts gelegt ist, und sich damit vorrangig auf die Strukturen, Prozesse und Leistungen bezieht, die das Jugendamt selbst erbringt, werden nur die qualitätsbezogenen Schnittstellenthemen im Kontext mit den freien Trägern der Jugendhilfe ausgeführt.

4.2. QuE-/QM-Steuerungsinstrumente und ihre Umsetzung im Jugendamt

Unter der Berücksichtigung der beschriebenen organisationsbezogenen Besonderheiten eines Jugendamtes, werden im Folgenden methodische und organisationstrukturell ausgerichtete Steuerungsinstrumente aus dem Qualitätsmanagement⁵² vorgestellt sowie ihre Umsetzung und Ausgestaltung im Rahmen eines Qualitätsentwicklungskonzept der Jugendhilfe umrissen.

⁵⁰ Das Subsidiaritätsprinzip gemäß § 4 Abs. 2 SGB VIII besagt, dass die Träger der öffentlichen Jugendhilfe von eigenen Maßnahmen absehen sollen, soweit geeignete Einrichtungen, Dienste und Veranstaltungen von anerkannten Trägern der freien Kinder- und Jugendhilfe betrieben werden oder rechtzeitig geschaffen werden können.

⁵¹ In 2010/2011 betrieben die nicht-staatlichen Träger 70,4 % der Einrichtungen, verfügten über 65,8% der Plätze und beschäftigten 69,4% des Personals in der Jugendhilfe (BMFSFJ, 2013, S. 284f.)

⁵² Gerull und Schmidt bezeichnen diese Bausteine als „Qualitätsinstrumente“ (Gerull, 2004, S. 101; Schmidt, 2011, S. 42f.). Für die Autorin dieser Masterarbeit ist diese Begrifflichkeit zu leicht zu verwechseln mit den Qualitätstechniken, die zur Untersuchung einzelner Fragestellungen dienen, wie zum Beispiel die Qualitätsfunktionendarstellung (QFD), die Fehlermöglichkeits- und Einflussanalyse (FMEA), die Statistische Prozessregelung (SPR) oder die Sieben Qualitätswerkzeuge (Q7) (Zollondz, 2006, S. 335). Deswegen werden in dieser Arbeit die Begriffe „Steuerungsinstrumente“ verwendet.

4.2.1. (Qualitäts)Leitbild

Leitbilder beschreiben langfristige Ziele, gültige Prinzipien, Normen und Spielregeln. Sie erklären innerhalb eines verbindlichen Orientierungsrahmens das Selbstverständnis der Organisation, ihre Aufgaben sowie Strukturen und enthalten Aussagen zu den Organisationsmitgliedern, zu ihren Einstellungen und Werten, sowie zu ihrem Verhalten untereinander und zu ihrem Umfeld (insbesondere gegenüber Kunden und kooperierenden Organisationen) (Graf & Spengler, 2000, S. 43).

Das Qualitätsleitbild ist als Steuerungsinstrument ein spezielles Leitbild, mit dem die Qualitätspolitik, -grundsätze und -ziele der Organisation im Innenverhältnis und Außenverhältnis transparent gemacht werden. Es kann Teil eines allgemeinen Leitbild sein und sollte – wie bei Leitbildern generell – unter Beteiligung der Mitarbeiter erarbeitet und laufend angepasst werden (Zollondz, 2006, S. 407ff.). Ein partizipativ entwickeltes Qualitätsleitbild „...kann als gemeinsames und gepflegtes Orientierungssystem für qualitätsbezogene Tätigkeiten gelebter Bestandteil guter Organisationskultur sein“ (Gerull, 2004, S. 202; Schelle, 2006).

Wenn ein Jugendamt ein (Qualitäts)Leitbild im Rahmen seiner Qualitätsentwicklung erarbeiten möchte, muss es dieses mit dem übergeordneten Leitbild der Kommunalverwaltung abstimmen und sich - dem eigenen Aufgabengebiet - entsprechend darauf beziehen.⁵³ Die (Qualitäts)Leitbildentwicklung stellt in der Regel den Ausgangspunkt für ein Qualitätsentwicklungskonzept dar. Es gibt aber die Option, mit der Beschreibung von Qualitätskriterien und Kernprozessen zu starten und das (Qualität)Leitbild als Zusammenschau der mit der Qualitätsentwicklung angestrebten, „guten Praxis“ an das Ende der Prozesses zu stellen (Gerull, 2004, S. 202).

4.2.2. Qualitätshandbuch und Arbeitshandbücher

Das Qualitätshandbuch ist als der Baustein eines Qualitätsentwicklungskonzeptes zu verstehen, der alle relevanten Dokumente, die das Konzept nachvollziehbar und überprüfbar machen, beinhaltet. Ein Qualitätshandbuch enthält das Qualitätsleitbild, die Beschreibung der Aufbau- und Ablauforganisation inklusive der qualitätsbezogenen Aufgaben und Zuständigkeiten, die aufgabenbezogenen organisatorischen und fachbezogenen Regelungen (meist in Form von Prozessbeschreibungen) und die mitgeltenden Unterlagen,

⁵³ Als Beispiele für ein Leitbild eines bayerischen Jugendamtes, siehe das Leitbild des Jugendamtes der Stadt Nürnberg: www.jugendamt.nuernberg.de/downloads/leitbild_jugendamt.pdf oder der Stadt Ingolstadt: http://www2.ingolstadt.de/Leben_in_Ingolstadt/Kinder_Jugend_Familie/Jugendamt/.

Veröffentlichte Qualitätsleitbilder von bayerischen Jugendämtern wurden bei einer Internetrecherche nicht gefunden, jedoch konnten vergleichbare Aussagen im ersten Teil von Arbeitshandbüchern gefunden werden.

wie beispielsweise Verfahrensanweisungen (die beschreiben, wie qualitätssichernde Maßnahmen durchgeführt werden sollen), Prüfanweisungen, Formulare und Checklisten (Merchel, 2013b, S. 222).

Ein Qualitätshandbuch dokumentiert nicht nur das Qualitätsentwicklungskonzept, es bietet den Mitarbeitern eine qualitätsbezogene Orientierungs- und Strukturierungshilfe und dient als Führungsinstrument der Sicherstellung der Qualitätsfähigkeit einer Organisation. Genauso wie das Qualitätsleitbild, sollte auch das Qualitätshandbuch gemeinsam mit den Mitarbeitern erstellt und beständig aktuell gehalten werden (Gerull, 2004, S. 203ff.).

Bezogen auf die bayerische Jugendhilfe wurden bereits zu Beginn der Qualitätsdebatten in einigen Jugendämtern sogenannte „Arbeitshandbücher“ entwickelt, die zu einem Teil die Anforderungen eines Qualitätshandbuchs nachvollziehen, indem sie allgemeine Grundsätze und Ziele sowie verbindliche fachliche Standards und Arbeitsprozesse definieren. Diese Arbeitshandbücher beziehen sich in der Regel auf den Aufgabenbereich des ASD im Jugendamt und verfolgen die Ziele, das fachliche Handeln zu vereinheitlichen und besser steuern zu können, die Arbeitsprozesse für Kooperationspartner transparenter zu machen und für die Einarbeitung neuer Fachkräfte eine nachvollziehbare Handreichung zu haben. Um die Arbeitshandbücher für die Qualitätsentwicklungsvorgaben nach § 79a SGB VIII nutzen zu können, müssen die Handlungsfelder, die im § 79a SGB VIII⁵⁴ genannt, aber im Qualitätshandbuch noch nicht beschrieben sind, identifiziert und - um Qualitätskriterien und Bewertungsverfahren ergänzt - in das Handbuch eingepflegt werden.

4.2.3. Qualitätszirkel und qualitätsbezogene Projektgruppen

Qualitätszirkel sind ein Teil der strukturellen Verankerung von qualitätsbezogenen Themen in einer Organisation (Majewski & Seybald, 2002, S. 108f.). Unter dem Begriff „Qualitätszirkel“ werden häufig auf Dauer angelegte Arbeitsgruppen subsumiert, die sich aus 5-12 Mitarbeitern eines oder mehrerer Arbeitsbereiche zusammensetzen und sich in regelmäßigen Abständen treffen, und „...Probleme der Arbeit identifizieren und Lösungsvorschläge erarbeiten, nach Freigabe durch die zuständigen Entscheidungsträger umsetzen und die Umsetzung auswerten“ (Engelhardt, 2001, S. 115). Insofern werden Qualitätszirkel als Beitrag der „Basis“ zur Qualitätsentwicklung gesehen (Gissel-Palkovich, 2002, S. 16). Hierarchieübergreifende Qualitätszirkel können für die Betrachtung und

⁵⁴ Die Handlungsfelder, für die es gemäß § 79a SGB VIII Qualitätskriterien und Bewertungsverfahren weiter zu entwickeln gilt, sind: die Gewährung und Erbringung von Leistungen (§ 1 SGB VIII, die Erfüllung anderer Aufgaben § 3 SGB VIII, den Prozess der Gefährdungseinschätzung nach § 8a SGB VIII und die Zusammenarbeit mit anderen Institutionen (§ 81 SGB VIII), dabei insbesondere Qualitätsmerkmale für die Sicherung der Rechte von Kindern und Jugendlichen in Einrichtungen und ihren Schutz vor Gewalt.

Verbesserung komplexer Prozesse mit verschiedenen Schnittstellen gebildet werden (Jugendamt Steglitz-Zehlendorf, 2008, S. 34). Für die Klärung und qualitative Verbesserung der Schnittstellen mit Kooperationspartnern empfehlen sich interinstitutionelle Qualitätszirkel (Gissel-Palkovich, 2002, S. 205).

Von dem Begriff der „Projektgruppe“ kann die Bezeichnung „Qualitätszirkel“ insofern abgrenzt werden, als dass es sich bei Ersterem um - in der Regel - zeitlich befristete Aufträge mit spezifischer Zielsetzung handelt. Eine Projektgruppe wird beispielsweise ins Leben gerufen, um ein Qualitätsentwicklungskonzept für eine Organisation zu erarbeiten und zu implementieren (Engelhardt, 2001, S. 115). Nicht selten sind aber in der Mitgliedschaft der initiierten Projektgruppe und der später etablierten Qualitätszirkel personelle Überschneidungen zu finden.

Für die Qualitätsentwicklung in der öffentlichen Jugendhilfe ist darauf zu achten, dass die Installierung eines weiteren Gremiums in Form eines Qualitätszirkels, der den Anspruch hat, außerhalb der eigentlichen Tagesarbeit qualitätsbezogene Fragestellungen zu bearbeiten, wegen des Mehraufwandes auf Widerstände, bei kleineren Jugendämtern gar an Kapazitätsgrenzen stoßen kann. Insofern empfiehlt sich die Prüfung, welche bereits existenten Arbeitsgruppen oder Teams für diese Aufgaben genutzt werden können (Majewski & Seybald, 2002, S. 109).

Gleiches gilt für die organisationsübergreifende Qualitätsentwicklung innerhalb der Jugendhilfe für die Einbeziehung der Träger. Es ist überlegenswert, ob Unterausschüsse bzw. Arbeitsgruppen des Jugendhilfeausschusses oder die Arbeitsgemeinschaften von öffentlichen mit freien Trägern nach § 78 SGB VIII als geeignete Gremien dafür genutzt werden können.

4.2.4. Qualitätsbeauftragter

Der Begriff „Qualitätsbeauftragter“ oder „Qualitätsmanagementbeauftragter“ benennt eine Funktion in einer Organisation, die als interner Dienstleister, Koordinator und Kontrolleur alle qualitätsmanagementbezogenen Aufgaben wahrnimmt (Engelhardt, 2001, S. 119). Bezüglich der strukturellen Verankerung dieser Funktion gibt es nach Gerull (2004, S. 210ff.) konträre Meinungen. Die eine Auffassung sieht eine oder mehrere Fachstellen als Experten vor, die - nahe angesiedelt an der Organisationleitung - den Aufbau, die Pflege und die Einhaltung des Qualitätsentwicklungssystems koordinieren und kontrollieren (Seghezzi, 2003, S. 190f.). Die andere Position sieht Qualitätsentwicklung als Querschnittsaufgabe, die von allen Beschäftigten einer Organisation als inhärenten Bestandteil ihrer jeweiligen Aufgabengebiete

und ohne Unterstützung spezifischer Fachstellen übernommen wird (Seghezzi, 2003, S. 191). Die letztere Variante ist für den Bereich der sozialen Dienstleistungen überlegenswert. Hier kann - wegen des uno-actu-Prinzips (vgl. Kapitel 2.1.2) - eine „fehlerhafte“ Leistung nicht umgetauscht, repariert oder aussortiert werden. So wird die qualitätsorientierte Fachkraft als erfolgskritischer Faktor vor Ort für die rechtzeitige Anpassung der Leistungseigenschaften an die Anforderungen der maßgeblichen Anspruchsgruppen gesehen. Die Gefahr bei dem Ansatz, Qualität als Querschnittsaufgabe zu verstehen, besteht jedoch darin, dass die Leitungsverantwortung für den Steuerungsbereich „Qualitätsentwicklung“ „nach unten abgeschoben“ werden kann. Zwischenformen dieser beiden Extrempositionen sind denkbar und zumeist sinnvoll.

Für die Qualitätsentwicklung im Jugendamt sollte in jeder denkbaren Variante sichergestellt sein, dass die Jugendamtsleitung eindeutig die Qualitätsentwicklung als strategische Leitungsaufgabe begreift und bereit ist „...die Ergebnisse der Qualitätsbewertung ernsthaft in Überlegungen zur Veränderung von Arbeitsabläufen und Organisationsstrukturen einzubringen“ (Merchel, 2013b, S. 188). Wenn dies gewährleistet ist, kann – als eine Variante - ein Qualitätsbeauftragter für die Prozessgestaltung der qualitätsentwickelnden Aktivitäten benannt und die Verantwortung zur Pflege und Aktualisierung der - in den Handbüchern beschriebenen Qualitäten einzelner Leistungsbereiche - von den Fachkräften, die das jeweilige Aufgabengebiet bearbeiten, übertragen werden.

Für etwaige Qualitätsbeauftragte sind als Auswahlkriterien die Akzeptanz der Person bei der Leitung, den Mitarbeitern und den freien Trägern, gute Kenntnisse der Arbeitsinhalte und die Zugehörigkeitsdauer zum Jugendamt zu berücksichtigen (Majewski & Seybald, 2002, S. 86).

Organisationsbezogen kommen in der öffentlichen Jugendhilfe für die Rolle der Qualitätsbeauftragten unterschiedliche Funktionsbereiche bzw. -träger in Frage:

- Eine mögliche Stelle wäre die Jugendhilfeplanung, deren qualitative und quantitative Einschätzung im Rahmen ihrer Planungsaufgabe ausschlaggebend dafür ist, welche Einrichtungen, Dienste und Veranstaltungen vor Ort als erforderlich und geeignet anzusehen sind. Insofern wäre die Jugendhilfeplanung der Funktionsbereich, der die Entwicklung von Qualitätskriterien zur Bewertung „geeigneter“ Einrichtungen, die sowohl bei der Bestandserhebung, als auch bei den Erörterungen zum Bedarf eingesetzt werden können, koordinieren sollte (Merchel, 2013a, S. 9). Der qualitätsbezogene Koordinationsbereich beträfe - von der Fachlichkeit der Jugendhilfeplanung her gesehen - insbesondere die infrastrukturelle Qualitätsentwicklung und die Förderung der Qualitätsentwicklung bei den freien Trägern.
- Je nach Größe eines Jugendamtes ist die Leitungskraft des Allgemeinen Sozialen Dienstes (ASD) eines Jugendamtes als koordinierende Qualitätsbeauftragte der

organisationsinternen Qualitätsentwicklung, eine überlegenswerte Option. Die Argumentation trägt dem Umstand Rechnung, dass der Verantwortungsbereich einer ASD-Leitung sich auf die fachliche (qualitative) Steuerung des - in der Regel - größten Leistungsfeldes innerhalb des Jugendamtes bezieht.⁵⁵ Gleichzeitig ist der Großteil der in Bayern erstellten Arbeitshandbücher⁵⁶ bereits unter der Koordination von ASD-Leitungen entstanden.

Unabhängig von der Verortung des bzw. der koordinierenden Qualitätsbeauftragten, gilt es realistisch zu prüfen, ob die bestehenden Stundenausstattungen für die verantwortlichen Personen angesichts des umfangreichen Handlungsauftrages zur Qualitätsentwicklung ausreichend sind. Dies wird in den seltensten Fällen zutreffen, da beispielsweise die Jugendhilfeplanung, Untersuchungen zufolge, bereits in Relation zu ihrem ursprünglichen Aufgabengebiet⁵⁷ unterausgestattet ist (Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge, 2012).

Mit der Funktionsbeschreibung des Qualitätsbeauftragten und der möglichen Ausgestaltung dieser Rolle im Jugendamt, endet der Abschnitt zu den Steuerungsinstrumenten, die aus dem Qualitätsmanagement für ein Qualitätsentwicklungskonzept der Jugendhilfe herangezogen werden könnten. Im folgenden Kapitel werden zwei Teilkonzepte des Qualitätsmanagements dargelegt und in einen Bezug zur Qualitätsentwicklung im Jugendamt gesetzt.

4.3. Teilkonzepte der/des QuE/QM und ihre Umsetzung im Jugendamt

Zu den Teilkonzepten des Qualitätsmanagement werden in dieser Arbeit Praktiken gezählt, die von ihrem Schwerpunkt her, dem Managementteilbereich Qualitätsmanagement⁵⁸ zugeordnet werden können. Dabei werden diejenigen Teilkonzepte beschrieben, die im Rahmen der Qualitätsentwicklung nach § 79a SGB VIII eine spezielle Bedeutung erfahren haben: Das Risiko- und Fehlermanagement und das Beschwerdemanagement⁵⁹.

⁵⁵ Der ASD ist der zentrale Beratungs- und Unterstützungsdienst für Familien, Kinder und Jugendliche. Zur organisatorischen Verankerung des ASD und zum Aufgabenprofil des ASD's siehe die Informationen der BAG ASD/KSD (BAG ASD/KSD, o. J.)

⁵⁶ Die Beschaffenheit von Arbeitshandbüchern und ihr Beitrag zu Qualitätsentwicklung wird im Kapitel 4.2.2 skizziert.

⁵⁷ Für die Beschreibung der Aufgaben der Jugendhilfeplanung siehe Kapitel 3.1.

⁵⁸ Die fünf Teilbereiche des Managements sind: Organisationsbezogene Steuerung, mitarbeiterbezogene Steuerung, Controlling, Qualitätsmanagement und Marketing (siehe Kapitel 2.2.5).

⁵⁹ Theoretisch könnte das Beschwerdemanagement als Kundenbeziehungsmanagement auch dem Steuerungsbereich „Marketing“ zugeordnet werden (Zollondz, 2001, S. 423).

4.3.1. Risiko- und Fehlermanagement

„Unter dem Begriff ‚Risikomanagement‘ versteht man eine Prozessanalyse mit dem Ziel, Risikosituationen [...] aufzudecken, bzw. eine Managementmethode, die das Ziel hat, in einer systematischen Form Fehler und ihre Folgen zu erkennen, zu analysieren und zu vermeiden [...] Als solches ist das Risikomanagement ein Teil des Qualitätsmanagements“ (Fegert, Fangerau, & Ziegenhain, 2010, S. 125).

Ein strukturiertes Risikomanagement besteht aus einem Kreislauf: Regelmäßig und strukturiert werden Ereignisse, Handlungen und Entwicklungen, die die Organisation daran hindern können, ihre Zielsetzungen zu erreichen, nach Risiken untersucht (Risikoidentifizierung). Die gefundenen Risiken werden nach Eintrittswahrscheinlichkeit und Art der möglichen Schäden bewertet, um daraus eine Priorisierung in der Bearbeitung festzulegen (Risikobewertung). Dann werden Strategien zum Abbau oder zur Minimierung der Risiken erarbeitet und umgesetzt (Risikobewältigung). Das Risikomonitoring begleitet kontinuierlich die Umsetzung der Risikobewältigungsstrategien und evaluiert deren Wirkungen und Nebenwirkungen (Krämer, 2007, S. 142ff.; Kriener & Nörtershäuser, 2009, S. 11f.).

Bei dem ersten Schritt, der Risikoidentifikation, gerät auch die Möglichkeit des menschlichen Versagens bzw. Fehlers, das sich auf allen Ebenen der Handlungskontrolle (Automatismen, Regelanwendung, Wissensanwendung, Problemlösen) ereignen kann, in den Blick (Hofinger, 2008, S. 53). Ein „Fehler“ wird dabei interpretiert als „...eine Abweichung von einem als richtig angesehenen Verhalten oder von einem gewünschten Handlungsziel, das der Handelnde eigentlich hätte ausführen bzw. erreichen können“(Hofinger, 2008, S. 37). Das bedeutet, dass ein Fehler als Abweichung überhaupt erst bemerkt werden kann, wenn vorher Soll-Kriterien zum Beispiel zur Struktur- und Prozess-, sowie Ergebnisqualität definiert sind (Vomberg, 2010, S. 284).

Im organisationalen Umgang mit menschlichen Fehlern kann zwischen zwei Ansätzen unterschieden werden: dem personenorientierter Ansatz (bei dem bei einem aufgetretenen Fehler der kausale Ablauf so lange analysiert wird, bis festgestellt werden kann, wo und wem der Fehler unterlaufen ist) und dem systemzentrierter Ansatz (bei dem die Identifikation des menschlichen Fehlverhaltens nicht das Ziel, sondern der Ausgangspunkt der Untersuchung ist für das Forschen, welche systemrelevanten Bedingungen die falsche Entscheidung begünstigt haben).

Letzterer Ansatz hat sich insbesondere bei der Fehleranalyse für Unternehmen, die ihr Aufgabenfeld in sogenannten „Risikobranchen“⁶⁰ haben, als wirksam für ein produktives Fehlermanagement⁶¹ im Sinne der Qualitätsentwicklung erwiesen (Reason, 1990).

In der Jugendhilfe hat in den letzten Jahren die Diskussion um ein wirksames Risiko- und Fehlermanagement angesichts der, auch medial skandalisierten, gescheiterten Kinderschutzfälle⁶² eine Hochkonjunktur erlebt (Fegert u. a., 2010). Insbesondere die mutmaßlichen organisationalen Fehler bzw. individuellen Fehlentscheidungen der Jugendämter als verantwortliche „staatliche Wächter des Kindeswohls“⁶³, standen dabei im Fokus und in der Kritik (Biesel, 2011). Ausflüsse dieser Debatten waren unter anderem die neuen und präzisierten Vorschriften im Bundeskinderschutzgesetz zur kontinuierlichen Qualitätsentwicklung in allen Handlungsfeldern der Jugendhilfe, zur Beschreibung der Rahmenbedingungen verbindlicher Netzwerkstrukturen im Kinderschutz und zur Beratung und Übermittlung von Informationen durch Geheimnisträger bei Kindeswohlgefährdung. Gleichzeitig wurden sowohl vom Bund, als auch von einigen Bundesländern Praxis- und Forschungsprojekte auf den Weg gebracht, die internationale, nationale und kommunale Konzepte zur Qualitätsentwicklung im Kinderschutz unter Einbeziehung der Erkenntnisse aus der Fehlerforschung in Risikounternehmen untersucht, Qualitätskriterien für einen wirksamen Kinderschutz extrahiert und weiterentwickelt haben (Schrapper & Schnorr, 2010; Wolff u. a., 2013). Das prominenteste und umfangreichste Forschungs- und Praxisprojekt zu diesem Themenkreis bisher, ist das des Nationalen Zentrums Frühe Hilfen (NZFH)⁶⁴ in Zusammenarbeit mit der Alice Salomon Hochschule Berlin und dem Kronberger Kreis e.V.⁶⁵ Die Erkenntnisse aus diesem Projekt sind in diesem Jahr veröffentlicht worden (Wolff u. a., 2013) und sind in einem Qualitätsentwicklungskonzept gebotenermaßen zu berücksichtigen.

⁶⁰ Zu diesen Organisationen zählen beispielsweise Atomkraftwerke, Unternehmen der Raum-/ Luftfahrt oder der Notfallmedizin.

⁶¹ Unter einem produktiven Fehlermanagement wird verstanden, dass eine Organisation den Umgang mit (individuellen) Fehlern so gestaltet, dass die Organisation aus den Fehlern lernen und ihre Produkt- oder Leistungsqualität (gemessen zum Beispiel am Qualitätskriterium „Sicherheit“) verbessern kann.

⁶² Unter einem gescheiterten Kinderschutzfall werden in dieser Arbeit Fälle verstanden, bei denen Kinder oder Jugendliche, die bereits dem Jugendamt bekannt waren („unter den Augen des Jugendamtes“) erheblichen physischen und /oder psychischen Schaden erlitten haben oder sogar gestorben sind.

⁶³ siehe zum Wächteramt das Kapitel 3.4.

⁶⁴ Das Nationale Zentrum Frühe Hilfen (NZFH) wurde 2007 vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend eingerichtet. Seine Aufgabe ist der Auf- und Ausbau von Unterstützungssystemen der Jugendhilfe und des Gesundheitswesens in Deutschland, mit dem Ziel, den Schutz von Kindern vor Vernachlässigung und Misshandlung durch Prävention zu verbessern. Träger des NZFH sind die Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung (BZgA) und das Deutsche Jugendinstitut (DJI) (Backes & Gerber, 2010, S. 7)

⁶⁵ Zur genaueren Darstellung der Ergebnisse dieses Fehlerforschungs-und Qualitätsentwicklungsprojektes, siehe Kapitel 4.5.3.

4.3.2. Beschwerdemanagement

Das systematische Beschwerdemanagement ist bei Organisationen des Dienstleistungsbereichs nach Bruhns (2008, S. 368) ein „Qualitätsleitinstrument“⁶⁶, das der externen Qualitätsprüfung⁶⁷ dient und den systematischen und zielorientierten Umgang mit Beschwerden beinhaltet. Beschwerden können definiert werden als „...Artikulationen von Unzufriedenheit, die gegenüber Unternehmen oder auch Drittinstitutionen (Schlichtungsstellen, Verbraucherorganisationen, Medien; Anm. d. Verf.) mit dem Zweck geäußert werden, auf ein subjektiv als schädigend empfundenes Verhalten eines Anbieters aufmerksam zu machen, Wiedergutmachung für erlittene Beeinträchtigungen zu erreichen und /oder eine Änderung des kritisierten Verhaltens zu bewirken“ (Stauss & Seidel, 2007). Ein Beschwerdemanagement enthält folgende Teilschritte: Beschwerdestimulierung bzw. Abbau von Beschwerdebarrieren, Beschwerdeannahme, Beschwerdebearbeitung / Beschwerdereaktion, Beschwerdeanalyse (Bruhn, 2008, S. 349). Während die zeitnahe, sachgerechte und problemlösende Beschwerdebearbeitung bzw. Beschwerdereaktion ein Qualitätskriterium einer Dienstleistung selbst sein kann (im Sinne des Kundenbeziehungsmanagements), stellt die Beschwerdeanalyse eine wichtige Informationsquelle für das Qualitätsmanagement dar, weil sie die Beschwerdegründe erhebt, problematische Bereiche des Dienstleistungserstellungsprozesses markiert, Ansatzpunkte für eine qualitative Verbesserung aufzeigen und weitere externe und interne Fehlerkosten vermeiden kann (Bruhn, 2008, S. 368).

Die Jugendämter sehen sich auf mindestens drei Ebenen einzelnen oder mehreren Teilschritten des Beschwerdemanagements gegenüber und sind aufgefordert, im Zuge der Qualitätsentwicklung ein abgestimmtes, in sich schlüssiges Gesamtkonzept zu entwerfen.

Zum einem erreichen Beschwerden von Bürgern die Jugendämter als Organisationseinheit der Kommunalverwaltung über ein verwaltungsübergreifendes (Ideen-) und Beschwerdemanagement, das oft in Form eines Bürgerservices existiert und eigene Qualitätskriterien und Verfahren zur Beschwerdeannahme, -bearbeitung und -reaktion vorsieht. Die Ausgestaltung dieser Verfahren orientiert sich insbesondere bei den bayerischen Landratsämtern an dem Konzept zur praktischen Erprobung eines aktiven Ideen- und Beschwerdemanagements des Bayerischen Landkreistages (Bayerischer Innovationsring, 2002).

⁶⁶ Bruhn (2008, S. 365ff.) unterscheidet die Teilkonzepte des Qualitätsmanagements in Leit- und Folgeinstrumente. Qualitätsleitinstrumente werden als Qualitätsmaßnahmen erster Priorität auch „Muss-Instrumente“ für jedes Dienstleistungsunternehmen bezeichnet und verfügen über eine besonders strategische Bedeutung für die Umsetzung und den Erfolg des Qualitätsmanagementkonzeptes. Qualitätsfolgeinstrumente sind „...diejenigen Maßnahmen, die von den Qualitätsleitinstrumenten stark beeinflusst werden, sich entsprechend an diesen ausrichten haben und eher ergänzenden Charakter aufweisen.“

⁶⁷ Hier geht es um eine externe Qualitätsprüfung im Sinne der Fremdevaluation, da die Bewertung nicht von Organisationsmitgliedern, sondern von Kunden vorgenommen wird.

Zum Zweiten sind die Jugendämter als Leistungserbringer unmittelbar mit Beschwerden konfrontiert, wenn diese im direkten Kontakt mit den Fachkräften (zum Beispiel im Zuge eines Beratungsgesprächs oder einer anderen Leistung, die durch Fachkräfte des öffentlichen Trägers erbracht werden) von den betroffenen Kindern, Jugendlichen oder Personensorgeberechtigten artikuliert werden.⁶⁸ Während § 79a Satz 2 SGB VIII für sämtliche leistungserbringende Einrichtungen die Entwicklung von Qualitätsmerkmalen zur Sicherung der Rechte Minderjähriger in Form eines Beteiligungs- und Beschwerdemanagements fordert⁶⁹, ist es für die Jugendämter in diesem Zusammenhang lediglich eine „freiwillige Option“ zu überlegen, inwieweit sie im Rahmen der eigenen Leistungserbringung geeignete Verfahren der Beteiligung sowie der Beschwerde von Kindern und Jugendlichen entwickeln können.

Zum Dritten sind Jugendämter als Leistungsgewährer der Jugendhilfe von Beschwerden betroffen, die über sogenannte „Ombuds- und Beschwerdestellen der Jugendhilfe“ eingehen. Diese gemeinnützigen Organisationen haben das Ziel, die strukturelle Machtasymmetrie in der Helfer-Klienten-Beziehung auszugleichen und die Klienten der Jugendhilfe darin zu unterstützen, ihre Rechte nach dem SGB VIII, insbesondere bezüglich der Leistungsgewährung und der Ausgestaltung von Hilfen, gegenüber freien und öffentlichen Trägern wahrzunehmen und durchsetzen zu können (Urban-Stahl, 2011, S. 9). Der verstärkte Ausbau von Ombuds- und Beschwerdestellen wird aktuell insbesondere als ein Weg diskutiert die Qualitätsentwicklung für eine partizipative und reflexive Jugendhilfe voranzutreiben.

All diese Fälle, in denen Beschwerden zu organisatorischen Abläufen, fachlichen Entscheidungen der Jugendämter oder persönlichem Verhalten von Fachkräften eingehen, sind Rückmeldungen zu der Übereinstimmung zwischen den Erwartungen, die an das Jugendamt gerichtet werden, und der Wahrnehmung der tatsächlich erlebten Leistung. Sie bieten zahlreiche Hinweise zur Dienstleistungsqualität eines Jugendamtes aus der Kundenperspektive⁷⁰ und zur Verbesserung derselben, so sie denn qualifiziert entgegengenommen, sachgerecht bearbeitet, dokumentiert und ausgewertet werden (Bayerischer Innovationsring, 2002, S. 3).

Über die Informationen zur erlebten Qualität der erbrachten Dienstleistung hinaus, kann nicht nur das Image der Jugendämter in der Öffentlichkeit von einem gelungenen

⁶⁸ In dieser Konstellation ist auch die Beschwerdestimulierung in Form einer Feedbackbitte seitens der Fachkraft denkbar, die nachfragt, wie zufrieden der Ratsuchende mit der Beratung war.

⁶⁹ Zu „sämtlichen“ Einrichtungen der Jugendhilfe gehören zwar nicht Dienste und Veranstaltungen, jedoch aber Beratungsstellen oder den Einrichtungen der offenen Kinder- und Jugendarbeit, die sich unter anderem auch in Trägerschaft der öffentlichen Jugendhilfe befinden können (Tammen, 2013, S. 760 Rd 6).

⁷⁰ vgl. dazu Kapitel 2.1.1 insbesondere die Ausführungen zur kundenorientierten Sichtweise auf Qualität.

Beschwerdemanagement profitieren (Steuerungsbereich Marketing), sondern auch die Mitwirkungsbereitschaft des einzelnen Leistungsberechtigten als Ko-Produzenten der Leistung in einigen Fallkonstellationen entscheidend befördert werden.

Das sind Gründe genug, um das Beschwerdemanagement als Kontextkonzept in Überlegungen zur Qualitätsentwicklung in der Jugendhilfe miteinzubeziehen.

4.4. Kontextkonzepte zur/zum QuE/QM und ihre Umsetzung im Jugendamt

Die letzten Bausteine, die aus den Modellen zum Qualitätsmanagement für ein Qualitätsentwicklungskonzept - im Rahmen dieser Arbeit - extrahiert werden, sind die entsprechenden Kontextkonzepte. Als Kontextkonzepte werden in dieser Arbeit eigenständige Managementansätze bezeichnet, die in einer engen Verknüpfung zum Qualitätsmanagement stehen und einem der anderen Steuerungsbereiche als dem des Qualitätsmanagement zugeordnet werden können (Gerull, 2004, S. 101f.; Merchel, 2013b, S. 15). Aus dem breiten Spektrum relevanter Ansätze (Zollondz, 2006, S. 332ff.) werden in diesem Kapitel die Kontextkonzepte „Personalentwicklung“ und „Controlling“ herausgegriffen und ihre Verbindung zur Qualitätsentwicklung in der Jugendhilfe erörtert.⁷¹

4.4.1. Personalentwicklung als Kontextkonzept zur/zum QuE/QM

Personalentwicklung als Teil des Personalmanagement kann dem Management-Teilbereich der mitarbeiterbezogenen Steuerung zugerechnet werden (Merkel, 2013b, S. 15). Dabei umfasst die Personalentwicklung im weiteren Sinne ein Bündel von Instrumenten „..., das die Anforderungen des Unternehmens an die Mitarbeiter, verschiedene Mitarbeitergruppen und Organisationseinheiten sowie deren Fähigkeiten, Fertigkeiten und Motivation in Übereinstimmung bringt – und zwar mittel- und langfristig“ (Heimerl & Sichler, 2012, S. 391). Die grundlegende Aufgabe der Personalentwicklung ist dabei die Aufrechterhaltung, Weiterentwicklung und Erneuerung der Handlungskompetenz der Mitarbeiter, damit diese ihre Aufgaben in bestmöglicher Qualität erfüllen können (Bruhn, 2006, S. 278; Merkel, Pamme, & Khalaf, 2012, S. 206).

Die Verbindung von Personalentwicklung und Qualitätsentwicklung liegt schwerpunktmäßig in der mitarbeiterbezogenen Qualitätslenkung⁷² (Bruhn, 2008, S. 370) bzw. in dem

⁷¹ Es wird in diesem Kapitel also der Frage nachgegangen, wie die Qualitätsentwicklung durch Personalentwicklung unterstützt wird und nicht der Frage, an welchen Kriterien die Qualität von Personalentwicklungskonzepten bewertet werden kann.

⁷² Zur Qualitätslenkung zählen alle „vorbeugenden, überwachenden und korrigierenden Tätigkeiten bei der Realisierung einer Einheit mit dem Ziel, unter Einsatz von Qualitätstechnik die Qualitätsforderung zu erfüllen“ (Bruhn, 2006, S. 274). Die Instrumente, die zur Qualitätslenkung eingesetzt werden, sind unterscheidbar in mitarbeiterbezogene (Personalauswahl, Personalentwicklung und Anreizsysteme), kulturbezogene (Organisationsklima, Dienstleistungskultur, Vorbildfunktion der Führungskräfte) und organisationsbezogene Instrumente (qualitätsbezogene Aufbau- und Ablauforganisation) (Bruhn, 2006, S. 274ff.).

Qualitätskriterium „Qualifiziertes Personal“ der strukturbezogenen Qualitätsbewertung.⁷³ Dieses Qualitätskriterium hat bei personenbezogenen Dienstleistungen eine herausragende Bedeutung, da die Leistung in der Regel direkt und in einem so genannten interaktionsorientierten Prozess zwischen dem Mitarbeiter einer Organisation und dem Kunden erbracht wird (Bruhn, 2006, S. 274). Somit ist die anforderungsgerechte Handlungskompetenz des Mitarbeiters für die Qualität der Dienstleistung prägend (Schmidt, 2011, S. 47). Zusammenfassend könnte die These lauten: „Je kunden- und anforderungsgerechter die Kompetenz der Mitarbeiter, desto besser die Dienstleistungsqualität.“

4.4.1.1. Personalentwicklungskonzepte im Jugendamt

Für die Mitarbeiter der Jugendämter sind zwei Instrumente der Personalentwicklung im § 72 SGB VIII bundesgesetzlich benannt und ihr Einsatz verbindlich festgelegt: „... (3) Die Träger der öffentlichen Jugendhilfe haben Fortbildung und Praxisberatung der Mitarbeiter des Jugendamts [...] sicherzustellen.“ Die konkrete Ausgestaltung dieser Vorschrift obliegt wiederum dem Selbstverwaltungsrecht der Kommunalverwaltung, die in der Regel allgemeine Personalentwicklungsfragen über das Personalamt ihrer zentralen Verwaltungsabteilung steuert. Begreift ein Jugendamt die Personalentwicklung als Kontextkonzept seiner Qualitätsentwicklung, muss es bestrebt sein, die feldspezifischen Bedarfe an Personalentwicklungsmaßnahmen für seine Fachkräfte in die Konzepte des Personalamts einzubringen oder in Abstimmung mit diesem selbst zu steuern.

Ein bundesweites Forschungsprojekt mit insgesamt 217 Jugendämtern⁷⁴ hat dieses Erfordernis mit der eindeutigen Tendenz belegt, dass, je weiter eine personalmanagende Stelle von der Arbeit der Fachkräfte „entfernt“ ist, desto weniger kann sie die personellen Belange dieser Arbeit nachvollziehen (Merchel, Pamme, & Khalaf, 2010, S. 13f.). Darüber hinaus war ein Ergebnis derselben Untersuchung, dass die Fachkräfte von ihren Führungskräften in der Gesamtbetrachtung als gut qualifiziert und geeignet für ihre Aufgaben eingeschätzt werden, es aber als schwierig empfunden wird, die etablierten Mitarbeiter für Veränderungen zu gewinnen und freie Fachkraftstellen qualifiziert neu zu besetzen (Merchel u. a., 2010, S. 38ff.).⁷⁵

⁷³ zur Strukturqualität, siehe Kapitel 2.1.4.1, in dem insbesondere die Zweiteilung der Strukturqualität in Potentialqualität des Anbieters und Potentialqualität des Nachfragers ausgeführt wird.

⁷⁴ In Deutschland existierten im Bundesgebiet zum Zeitpunkt der Untersuchung 549 Jugendämter (Merchel, Pamme, & Khalaf, 2012, S. 53).

⁷⁵ Eine Erklärung für die schwierige Neubesetzung wird drin gesehen, dass die Ausbildungen in der Sozialen Arbeit nicht berufsfeldspezifisch erfolgen.

Für ein Konzept zur Personalentwicklung im Kontext der Qualitätsentwicklung verweisen diese Erkenntnisse zum einem auf den Bedarf, für das Bestandspersonal Angebote zu entwickeln, die die Leistungsbereitschaft trotz hoher Arbeitsbelastung (Aufgabenzuwachs, zunehmende Fallkomplexität, hohe Verantwortung im Kinderschutz, etc.) erhalten und Fachlichkeit auch bei gesetzlichen Neuregelungen sichern. Zum anderen fordern sie auf, Veränderungsvorhaben bei der Umsetzung an einen direkten Nutzen für die Fachkräfte zu koppeln. Für die neuen Mitarbeiter kommen „into-the-job-Maßnahmen“ in Betracht, wie sie beispielsweise mit einer strukturierten Einarbeitung realisiert werden.^{76 77} Um diese Maßnahmen mitarbeiter-, team- und aufgabengerecht zu planen, sind unter anderem die Entwicklung und der Einsatz von Anforderungsprofilen hilfreich. Anforderungsprofile, die personenunabhängig - auf Grundlage der aktuellen und absehbaren Entwicklungen des Aufgabengebietes erarbeitet werden - können den Kompetenzprofilen der Mitarbeiter gegenübergestellt werden und Impulse sowohl für die individuellen Einarbeitung und Personalentwicklung der einzelnen Fachkraft liefern, als auch zur Bestimmung der Wissens- und Kompetenzbestände in der Gesamtorganisation dienen (Reiners, 2012, S. 65).⁷⁸

Im Kontext der Qualitätsentwicklung erscheint es besonders wichtig, dass Personalentwicklung im Jugendamt nicht nur punktuell mit Blick auf die persönliche und berufliche Weiterentwicklung des einzelnen Mitarbeiters geplant und durchgeführt wird, sondern als Gesamtstrategie zur Weiterentwicklung der Organisation im Sinne einer lernenden Organisation verstanden wird (Arbeitsgemeinschaft für Kinder- und Jugendhilfe, 2011, S. 1). Aktuell läuft ein weiteres Forschungsprojekt der Fachhochschule Münster mit dem Ziel, Personalentwicklung im Jugendamt als einen kontinuierlichen und aktiv zu gestaltenden Entwicklungsprozess zu etablieren; im Rahmen dieses Projektes werden in den teilnehmenden 21 Jugendämtern Konzepte der Personalentwicklung entwickelt, erprobt und evaluiert (Pamme, 2013, S. 10). Es besteht Anlass zu der Hoffnung, dass auch diese Ergebnisse die Qualitätsentwicklungskonzepte in den Jugendämtern anreichern können.

⁷⁶ Allerdings wurden nur in der Studie nur von 23% der befragten Jugendämter angegeben, über ein strukturiertes Einarbeitungskonzept zu verfügen (Merchel, Pamme, & Khalaf, 2010, S. 25).

⁷⁷ Im Übrigen wurden von den Führungskräften als häufigste und wesentlichste Maßnahmen der Personalentwicklung die Kollegiale Beratung genannt. Ihr folgen die Teamsupervision, Fort- und Weiterbildungen zu gesetzlichen Neuregelungen und zu fachlichen Fragen und auf dem fünften Rang die Mitarbeitergespräche. (Merchel u. a., 2010, S. 25). Interessanterweise findet also im Jugendamt eine partielle Verknüpfung von Arbeitsweisen mit Instrumenten der Personalentwicklung statt (kollegiale Beratung und Teamsupervision gehören sowohl zu den Methoden der Qualifizierung von Fallentscheidungen, als auch zu den Instrumenten der Personalentwicklung).

⁷⁸ Zur Unterstützung der Jugendämter in ihrem Personalmanagement, hat das BLJA einen Vorschlag für ein Anforderungsprofil für Fachkräfte im Allgemeinen Sozialdienst des Jugendamts entworfen, der organisationsbezogen angepasst werden kann. Eine Besonderheit dieses Anforderungsprofils besteht darin, dass die Einschätzung der aufgabenbezogenen Kompetenzen mit Ausprägungsgraden einer dreistufigen Skala (wie gut muss eine Anforderung erfüllt sein? – 1 Wissen / 2 Verstehen / 3 Anwenden) und einer Entwicklungsperspektive (nach dem Studium / nach der Einarbeitung / nach 2-3 Jahren Organisationszugehörigkeit) verknüpft sind (Reiners, 2012).

4.4.1.2. Exkurs: Personalbemessung in bayerischen Jugendämtern (PeB)

Ein qualitätsorientiertes Personalentwicklungskonzept macht erst dann Sinn, wenn die Organisationsziele transparent und im Bewusstsein der Fachkräfte verankert sind und vor allem, wenn genug Personal da ist, um diese umzusetzen (Pamme, 2013, S. 12). Für die ausreichende, dem Bedarf entsprechende Ausstattung eines Jugendamtes mit Fachkräften haben die Träger der öffentlichen Jugendhilfe gemäß § 79 Abs. 3 SGB VIII zu sorgen. Zur Einschätzung, wann für die Aufgabenerfüllung ausreichend Personal vorhanden ist, werden Personalbemessungsverfahren genutzt.

In dem von 2008 bis 2013 durchgeführten Kooperationsprojekt des Bayerischen Gemeindetages, des Institutes für Sozialplanung und Organisationsentwicklung und dem Bayerischen Landesjugendamt wurde ein qualitätsbezogenes Konzept der Personalbemessung mit Methoden der Arbeitswissenschaft unter Beteiligung der Träger der öffentlichen Jugendhilfe in Bayern entwickelt und evaluiert. Als Grundlage für die Personalbedarfsberechnung wurden insgesamt 18 Kernprozesse der Leistungen und Aufgaben der Sozialen Dienste in den Jugendämtern differenziert beschrieben. Diese Prozessbeschreibungen definieren für die einzelnen Kernprozesse Qualitätskriterien zur Ergebnisqualität (Ziele für Prozesse und Teilprozesse) sowie qualitative und quantitative Aspekte der Prozessqualität (Art der Tätigkeit, Häufigkeiten, Bearbeitungszeiten).

Die im Evaluationsbericht (ZBFS-Bayerisches Landesjugendamt, 2013a) veröffentlichten Standards wurden von den bayerischen kommunalen Spitzenverbänden (Bayerischer Landkreistag, Bayerischer Städtetag) unterstützt und vom Bayerischen Kommunalen Prüfungsverband (KPVB) im Rahmen seiner Gutachter- und Prüfungsfunktion übernommen. Vor dem Hintergrund dieser politischen und fachlichen Resonanz ist den veröffentlichten Standards eine normative Wirkung für die Qualitätsentwicklung der öffentlichen Jugendhilfe in Bayern zuzuschreiben.

4.4.2. Controlling als Kontextkonzept zum/zur QM/QuE

Im Rahmen des Verwaltungs-Modernisierungskonzeptes „Neues Steuerungsmodell (NSM)“ wurden - neben anderen betriebswirtschaftlichen Instrumenten und Methoden wie der Kosten-Leistungs-Rechnung und der Budgetverantwortung - auch das Konzept des Controllings in die öffentliche Verwaltung, und damit auch in die Jugendämter eingeführt (Hopmann, 2010, S. 311). Das „Controlling“ ist als Steuerungsinstrument dem Teilbereich des Finanzmanagements zugeordnet, der sich mit der „...betriebswirtschaftlichen Steuerung von Zielen und Prozessen im Sinne einer sachgemessenen und wirtschaftlichen Verwendung von finanziellen Ressourcen“ (Merchel, 2013b, S. 15) beschäftigt. Ein Controllingssystem kann strategisch, bezogen auf die Verwaltungsführung, und operativ, bezogen auf das Tagesgeschäft der Fachbereiche, ausgerichtet sein. Es erfüllt in der Regel

Funktionen, wie die Beschaffung, Aufbereitung und Analyse von Daten (vgl. das Projekt JuBB in Kapitel 3.1.2), das Erkennen und Beurteilen von Chancen und Risiken, verbunden mit Empfehlungen zur strategischen Ausrichtung oder zum Handeln, sowie die Überwachung der Zielerreichung (Jordan & Reismann, 1998, S. 68).

Die Kontextnähe des Controllings zur Qualitätsentwicklung in der Jugendhilfe besteht zum einem als Finanzcontrolling in der evaluativen Qualitätsbewertung der wertorientierten Perspektive; das Fach-Controlling überprüft aber auch, ob die gesetzliche, politische und inhaltlich-fachlich formulierten Versorgungsziele bzw. Wirkungsziele eingehalten werden können oder ob Korrekturbedarfe qualitativer Art bestehen (Hopmann, 2010, S. 310).⁷⁹

Ein Controllingssystem kann in der Jugendhilfe auf folgenden Managementebenen nützlich sein: Es kann für die Entscheidungsträger auf der gesamtstrategischen Ebene (Jugendamtsleitung und Jugendhilfeausschuss), für die planerische, entscheidungsvorbereitende Ebene (Jugendhilfeplanung), für die konzeptionelle Ausrichtung auf Bereichs- und Einrichtungsebene und einzelfallbezogen für die operative Ebene der Fachkräfte wesentliche Informationen zur jeweiligen Ergebnisqualität liefern (Jordan & Reismann, 1998, S. 114). Deshalb sollte das Controlling in jedem Fall als Kontextkonzept in einem Qualitätsentwicklungskonzept der öffentlichen Jugendhilfe berücksichtigt werden.

4.5. Forschung zur Umsetzung von QuE/QM-Konzepten in Jugendämtern

Als abschließender Themenblock bezüglich der QuE-/QM-Bausteine und ihrer Umsetzung im Jugendamt, wird der Stand der Forschung, die sich auf Qualitätsentwicklungsbemühungen der öffentlichen Jugendhilfe bezieht, dargestellt. Dabei ist anzumerken, dass trotz der intensiven Debatte um die Qualität der Jugendhilfeleistungen und deren möglichst effektive und effiziente Steuerung seit 1990, und trotz der Einführung der §§ 78a-g SGB VIII im Jahr 1998 und der darauffolgenden Schwemme von Publikationen⁸⁰ und Positionspapieren zu dem Thema, dennoch eine eklatante Erkenntnis- und Forschungslücke bezüglich der tatsächlichen Ausgestaltung und Umsetzung des Qualitätsmanagements in den Jugendämtern existiert (Schelle, 2006, S. 10f.; Schmidt, 2011, S. 81).

So konnten bei Recherchen für diese Masterarbeit lediglich drei jugendämterübergreifende Untersuchungen, die eine Umsetzung von QuE/QM in der öffentlichen Jugendhilfe - wenigstens in Ausschnitten - thematisieren, gefunden werden.

⁷⁹ Der Begriff des „Fachcontrollings“ trägt dem Umstand Rechnung, dass im Gegensatz zu Wirtschaftsunternehmen, die ihren unternehmerischen Erfolg in der Regel an der Rentabilität feststellen können, in der Jugendhilfe die Wirtschaftlichkeit nur eine „Nebenbedingung“ zu den vielfältigen Wirkungszielen ist. Die Frage, ob Ressourcen wirtschaftlich eingesetzt worden sind, kann in der Jugendhilfe ohne Überprüfung der geplanten Ziele nicht beantwortet werden (Hopmann, 2010, S. 313).

⁸⁰ Zum Beispiel hat Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) im Zeitraum von 1995-2001 36 QS-Hefte "Materialien zur Qualitätssicherung in der Kinder- und Jugendhilfe" publiziert und kostenfrei zur Verfügung gestellt.

4.5.1. Studie zu QuE/QM in der Jugend- und Sozialhilfe

Eine bundesweite Studie wurde von Gerull (2004) im Rahmen seiner Dissertation zu dem Thema „Qualitätsmanagement in der Jugend- und Sozialhilfe – Literaturanalytische und empirische Studien“ mittels postalischer Befragung mit einem vollstandardisierten Fragebogen und unter Einbeziehung von Erkenntnissen früherer Studien des Verfassers durchgeführt. In dieser Arbeit stellt Gerull (2004, S. 301) fest, dass von 26 befragten Jugendämtern lediglich in drei Jugendämtern ein QM-System vorhanden ist (bei acht Jugendämtern ist ein QM-System in Arbeit, bei fünf ist eines geplant, sechs haben sich noch gar nicht mit Qualitätsmanagement beschäftigt und vier Jugendämter haben hierzu keine Angaben gemacht).

In Jugend- und Sozialämtern, die bereits über ein QM-System verfügen, dominiert neben Eigenentwicklungen (6 Nennungen) und Mischsystemen (4 Nennungen) die Orientierung am EFQM-Modell (8 Nennungen), während die ISO EN DIN (2 Nennungen) kaum eine Rolle spielt (Gerull, 2004, S. 305).

Hinsichtlich des Einsatzes von Steuerungsinstrumenten, Teilkonzepten und Kontextkonzepten zur Qualitätsentwicklung wird in den Auswertungen von Gerull - bis auf die Funktionsstelle des Qualitätsbeauftragten - kein Unterschied zwischen Sozial- und Jugendämtern gezogen. Für die Existenz eines Qualitätsbeauftragten wurde ermittelt, dass bei 12% der Jugendämter die Funktion besetzt, 19% sich noch nicht entschieden, 4 % sich gegen einen Qualitätsbeauftragten entschieden und 65% der Jugendämter die Frage nach einem Qualitätsbeauftragten noch gar nicht diskutiert hatten (Gerull, 2004, S. 326). Auch stellte sich heraus, dass die Größe der Verwaltung mit dem Einsatz eines Qualitätsbeauftragten positiv korreliert (Gerull, 2004, S. 348). Welchen konkreten Aufgabenbereich⁸¹ ein Qualitätsbeauftragter in den Jugendämtern hatte, geht nicht aus der Darstellung der Ergebnisse hervor.

Insgesamt weist Gerull (2004) nach, dass zum damaligen Zeitpunkt das Qualitätsmanagement betreffend die Jugendhilfe insgesamt, und insbesondere die öffentliche Jugendhilfe der freien Jugendhilfe weit hinterherhängt.

⁸¹ siehe zu den möglichen Aufgabenbereichen eines Qualitätsbeauftragten Kapitel 4.2.4.

4.5.2. Studie zu QuE/QM im Bereich der Hilfen zur Erziehung

In einer weiteren studiumsbezogenen Arbeit erforschte Schmidt (2011) mittels Literaturrecherche und einer inhaltsanalytisch ausgewerteten Befragung von fünf rheinländischen Jugendamtsvertretern den Stand und die Perspektiven von Qualitätsmanagement bei öffentlichen Jugendhilfeträgern im Bereich der Hilfen zur Erziehung. Schmidt bestätigt aufgrund ihrer Erfahrungen in der Voranalyse⁸² das oben benannte Forschungsdefizit zum Umsetzungsstand des QM / der QuE für den Bereich der öffentlichen Jugendhilfe (Schmidt, 2011, S. 83). Sie kommt aufgrund der Ergebnisse ihrer leitfragengestützten Interviews mit den Führungskräften der Jugendämter zu dem Schluss, dass der Stellenwert und Stand von QM /QuE beim öffentlichen Träger der Jugendhilfe eher gering ist, obwohl grundsätzlich die Einsicht zur Anwendungsnotwendigkeit vorherrscht (Schmidt, 2011, S. 83). Darüber hinaus konstatiert Schmidt, dass bei den Führungskräften ein immenses Wissensdefizit bezüglich Qualitätsmanagement herrscht, dieses mit subjektiven Konstruktionen kompensiert wird und sich die QM-Bemühungen vornehmlich auf „...eigenem hausinternen Niveau bewegen“ (Schmidt, 2011, S. 82). Schmidt konnte außerdem ihre Annahme verifizieren, dass der fachliche Wissenstand sowie die Haltung der Führungskräfte eine entscheidende Variable für die Entwicklung eines Qualitätsmanagements ist (Schmidt, 2011, S. 82f.). Nach Schmidt (2011, S. 83) offenbart sich „...aus praktischer Sicht [...] ein Bedarf an zielgruppenadäquaten Fort- und Weiterbildungen sowie Beratungs- und Unterstützungsprojekten zur Implementierung eines QM-Systems beim kommunalen Jugendhilfeträger.“

Beide Studien (Gerull, 2004; Schmidt, 2011) wurden vor dem Inkrafttreten des Bundeskinderschutzgesetzes durchgeführt. Spätestens mit der Einführung der §§ 79, 79a SGB VIII sind jedoch nicht nur die Praxis, und insbesondere die Jugendämter, angehalten, QM- / QuE-Konzepte zu erarbeiten und einzuführen,⁸³ sondern auch die Forschung aufgefordert, ihren Beitrag mit entsprechenden Untersuchungen zur Entwicklung und zur Wirksamkeit unterschiedlicher Konzepte, Instrumente und Verfahren zu leisten.

⁸² Die Voranalyse wurde mittels Literaturrecherche und Kontaktaufnahme mit Fachleuten und Institutionen, die als Experten zum Thema Qualitätsmanagement in der Jugendhilfe angesehen werden können, durchgeführt.

⁸³ Gemäß Tammen (2013, S. 726) ist es der Praxis vor Inkrafttreten des § 79a SGB VIII nur vereinzelt gelungen, eine umfassende Qualitätsentwicklung für die gesamte Kinder- und Jugendhilfe in einer Kommune vorzunehmen. Das prominenteste Beispiel ist der Dormagener Qualitätskatalog der Jugendhilfe (Jugendamt Dormagen & Wolff, 2007).

4.5.3. Forschung zu Fehler- und QuE/QM -Konzepten im Kinderschutz

Das größte Forschungsprojekt, das in den letzten drei Jahren in Deutschland zum Thema Qualitätsentwicklung durchgeführt wurde, war das Projekt des Nationalen Zentrums Frühe Hilfen (NZFH) „Aus Fehlern lernen – Qualitätsmanagement im Kinderschutz“. Dieses Praxis- und Forschungsprojekt, an dem sich 42 Kommunen aus 12 Bundesländern beteiligten, wurde im Frühjahr 2009 gestartet und endete im Sommer 2011 (Backes & Gerber, 2010, S. 7). Teil des Forschungsvorhabens war eine empirische Erhebung zum Stand des Fehler- und Qualitätsmanagement im kommunalen Kinderschutz mittels fokussierter teilnehmender Beobachtung und 60 inhaltsanalytisch ausgewerteten Interviews (episodische Interviews, Experteninterviews, Ad-hoc-Interviews) mit Fach- und Führungskräften aus der Kinder- und Jugendhilfe und dem Gesundheits-, Bildungs- und Justizwesen⁸⁴ (Wolff u. a., 2013, S. 207ff.). In den Interviews wurde deutlich, dass nur sehr wenige Fach- und Führungskräfte der öffentlichen Jugendhilfe explizit Konzepte zum Qualitäts- und Fehlermanagement nennen bzw. konzeptionell und methodisch einordnen konnten (Ackermann u. a., 2010, S. 46f.). Gleichzeitig wurden häufig - neben dem kollegialen Austausch und der Fallberatung im Team - „...formalisierte oder teilstandardisierte Instrumente, Verfahren und Methoden, die bei Verdacht auf eine Kindeswohlgefährdung [...] zum Einsatz kommen“ (Wolff u. a., 2013, S. 208), als Qualitätssicherungselemente genannt bzw. beobachtet. Zu diesen Elementen zählten insbesondere verbindliche Ablaufverfahren und Verfahrensstandards in der Fallbearbeitung und im Hilfeplanverfahren, Dienst- und Fachanweisungen, Arbeit- bzw. Qualitätshandbücher mit konkreten Handlungsempfehlungen⁸⁵ und Handlungsschritten⁸⁶, Vorlagen zur Meldungsaufnahme und –bewertung, (Diagnose)Bögen zur Einschätzung von Gefährdung,⁸⁷ schriftliche Kooperationsvereinbarungen mit freien Trägern, etc. (Wolff u. a., 2013, S. 209f.)

Die Forscher schlussfolgern aus ihren Ergebnissen, dass systematische Qualitäts- und Fehlermanagementkonzepte in der Praxis des kommunalen Kinderschutzes bisher nur in Ansätzen präsent und in der Breite erst noch zu entwickeln sind (Ackermann u. a., 2010, S. 46; Wolff u. a., 2013, S. 229).

⁸⁴ Das Interviewsample setzte sich aus 31 Fach- und Führungskräften aus Jugendämtern zusammen, 15 Führungskräften der freien Jugendhilfeträger, vier niedergelassene Kinderärzte/-innen, zwei Ärzte/-innen aus dem Gesundheitsamt, zwei Polizisten/-innen, drei Familienrichter/-innen, einem Schulleiter/-in, einer Familienhebamme und ein/e Sozialarbeiter/in aus einer Drogenberatungsstelle zusammen (Wolff & Flick, 2010a, S. 7f.).

⁸⁵ Zumeist orientieren sich die Handlungsempfehlungen an den „Empfehlungen zur Festlegung fachlicher Verfahrensstandards in den Jugendämtern bei Gefährdung des Kindeswohls“ der kommunalen Spitzenverbände bzw. der überörtlichen Fachbehörden, wie den Landesjugendämtern (Wolff u. a., 2013, S. 210f.); siehe dazu auch Kapitel 3.4.

⁸⁶ Einbeziehung des Vorgesetzten bei einer Gefährdungsmeldung, Kollegiale Beratung, Durchführung von Hausbesuchen zu zweit, etc.

⁸⁷ siehe Kapitel 3.4.

Als ausschlaggebende Gründe für diesen Umstand bzw. als Hindernisse für die Entwicklung eines systematischen Fehler- und Qualitätsmanagements in der öffentlichen Jugendhilfe deuten Aussagen in den Interviews auf

- einen finanziellen, personellen, zeitlichen Ressourcenmangel (in 42 von 60 Interviews),
- eine unzureichende Qualifizierung der Führungskräfte für den Aufbau und der Förderung eines Qualitätsmanagementansatzes (6 von 13 Führungskräften),
- eine fehlende organisationsstrukturelle Verankerung von Qualitätsthemen (keine Qualitätsbeauftragten und Qualitätszirkel) und
- eine mangelnde Unterstützung seitens der kommunalpolitischen Ebene

hin (Ackermann u. a., 2010, S. 48; Wolff & Flick, 2010b; Wolff u. a., 2013, S. 275ff.).

Die Ergebnisse der voranstehenden drei Studien weisen deutlich auf einen Handlungsbedarf bei den Jugendämtern im Bereich der Qualitätsentwicklung hin. Aber auch mit Blick auf die fortbildungs- und fachberatungsverantwortlichen Organisationen der Jugendhilfe, wie beispielsweise den Landesjugendämtern, ist das Defizit anzumerken, dass bisher zu wenige themenentsprechende Unterstützungsangebote entwickelt worden sind.

Hinweise, wie diese Angebote für die bayerische Jugendhilfe konzeptionell auszugestalten sind, sollte die folgende Untersuchung, die überraschend durchgeführt werden durfte, erbringen.

5. Untersuchung zum Umsetzungsstand der QuE

Während der Recherchearbeiten für diese Masterarbeit bot sich sehr kurzfristig die Gelegenheit, bei der 19. Gesamtbayerischen Jugendamtsleitungstagung (JALTA), die vom 6.–8. Mai 2013 in Hof/Oberfranken stattfand, einen Großteil der bayerischen Jugendamtsleitungen zu ihrer Einschätzung des aktuellen Umsetzungsstandes des § 79a SGB VIII in ihrem Verantwortungsbereich zu befragen.

Die Hoffnung, die mit der Nutzung dieser Gelegenheit verbunden war, bestand darin, einen ersten Eindruck vom „Zustand des bayerischen Feldes“ zu bekommen, um aus einer sich ergebenden „Deckungslücke“, den Handlungsauftrag und Anregungen für die Entwicklung eines bedarfsgerechten Fortbildungs- und Beratungskonzeptes hinsichtlich der Zielgruppe, möglicher Inhalte und Angebotsformate zu erhalten.

Dieses Kapitel stellt das Vorgehen und die Ergebnisse dieser Erhebung vor.

5.1. Auswahl und Beschreibung der Stichprobe

Als Probanden für die Untersuchung wurden Jugendamtsleitungen gewählt. Jugendamtsleitungen sind qua ihrer Funktion als oberste Leitung verantwortlich für die Durchführung der Geschäfte der laufenden Verwaltung eines Jugendamtes (§ 70 Abs. 2 SGB VIII); das bedeutet, dass die Jugendamtsleitung für die fach- und bedarfsgerechte Wahrnehmung der Aufgaben eines Jugendamtes und der Sicherung der Dienstleistungsqualität (im Rahmen der Beschlüsse der Vertretungskörperschaft und des Jugendhilfeausschusses) zuständig ist. Aus diesem Grund wurden sie als kompetente Auskunftgeber zum Umsetzungsstand der Qualitätsentwicklung in der kommunalen Jugendhilfe für die Befragung im Rahmen dieser Arbeit eingeschätzt.

In Bayern gibt es insgesamt 96 Jugendämter (mit Jugendamtsleitungen) in 71 Landkreisen und 25 kreisfreien Städten (ZBFS-Bayerisches Landesjugendamt, o. J.-b); die Größe der Jugendämter, gemessen an Fachkräften der Sozialen Dienste und Fachdienste differiert zwischen 10 bis über 1.000 Mitarbeiter (Quelle: Bayerisches Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung). An der gesamtbayerischen Jugendamtsleitungstagung (JALTA) in Hof/Oberfranken nahmen laut Teilnahmeliste 85 Jugendamtsleitungen aus 62 Landkreisen und 23 kreisfreien Kommunen teil, wobei sowohl das „kleinste“ bayerische Jugendamt, als auch das „Zweitgrößte“ vertreten waren, und damit fast die gesamte Bandbreite befragt werden konnte.

Von den 85 ausgegebenen Fragebögen wurden 68 ausgefüllte Fragebögen (von 52 Kreisjugendämtern (KJÄ) und 16 Stadtjugendämtern (StJÄ) abgegeben. Die Rücklaufquote entspricht damit 80%, wobei sich das ursprüngliche Verhältnis zwischen an der JALTA teilnehmenden KJA zu StJA von 2,76 und dem Rücklauf an Fragebögen auf 3,25 verändert

hat. Bezogen auf alle bayerischen Jugendämter haben 73% der KJA und 64% der StJA an der Befragung teilgenommen, womit von einer repräsentativen Stichprobe ausgegangen werden kann.

5.2. Beschreibung des Fragebogens als Erhebungsinstrument

Für die Stuserhebung zum Umsetzungsstand wurde ein anonymer, teilstrukturierter Fragebogen (siehe Anhang III) eingesetzt, der von der Verfasserin dieser Arbeit auf der 19. Gesamtbayerischen Jugendamtsleitungstagung (JALTA) in den Tagungsmappen verteilt wurde. Mit Übergabe der Tagungsmappe erhielten die Jugendamtsleitungen entsprechende Hinweise zu dessen Sinn und Zweck. Die Rückgabe der Fragebögen erfolgte durch Einwurf in eine wahlurnenähnliche Box, die am Tagungsbüro der JALTA aufgestellt war. Die Jugendamtsleitungen hatten ein Zeitfenster von 2 ½ Tagen, in dem sie den Fragebogen, für den ein sachkundiger Proband circa 15 Minuten brauchen würde, ausfüllen konnten.

Die Inhalte des Fragebogens gründeten sich größtenteils auf Vorannahmen, die bis dahin im Rahmen des Literaturstudiums im Sinne einer Voranalyse des Forschungsgegenstands generiert wurden.

Der Fragebogen wurde offiziell mit dem Logo des BLJA auf der JALTA ausgegeben, was zwei relevante Implikationen für die Befragung mit sich brachte: Es war damit zu rechnen, dass mit der Auswahl der Fragen auch eine erste Positionierung des BLJA zum Umgang mit dem Thema „Qualitätsentwicklung gemäß § 79, 79a SGB VIII“ transportiert werden würde. Insofern mussten in den Fragebogen - auf Wunsch von einzelnen Fachsachgebieten des BLJA - auch Einzelfragen und Formulierungen aufgenommen werden, die der Verfasserin nicht zwingend forschungslogisch erschienen. Gleichzeitig versprach dieses Vorgehen aber auch eine hohe Beteiligung und, dass der Fragebogen nicht nach sozialer Erwünschtheit⁸⁸ (Wiswede, 2012, S. 41), sondern den tatsächlichen Gegebenheiten entsprechend ausgefüllt werden würde; schließlich konnten die Jugendamtsleitungen bei entsprechender Bedarfsmeldung ein Angebot von Unterstützungsmaßnahmen seitens des BLJA erwarten. Weil der Umstand, den Fragebogen mit BLJA-Logo auszugeben, einen hohen Rücklauf an Fragebögen versprach, wurde die etwaige Unschärfe mancher Einzelfragen in Kauf genommen.

Mit einer explorativen Ausrichtung, den Umsetzungsstand der Qualitätsentwicklung in bayerischen Jugendämtern und den Beratungsbedarf einschätzen zu können, baut der Fragebogen nicht auf empirisch zu prüfenden oder theoretisch gut begründeten Hypothesen

⁸⁸ Als sozial erwünscht wäre in diesem Fall evtl. das Bestreben der Jugendamtsleitungen zu werten, ihre Behörde mit einem hohen Umsetzungsstand in der Qualitätsentwicklung profilieren zu wollen.

auf, sondern befasst sich vorrangig als Erkundungsexperiment (Bortz & Schuster, 2010, S. 3) mit einer beschreibenden, bestandsmäßigen Erfassung des Feldes (Gerull, 2004, S. 25; Schmidt, 2011, S. 7f.). Dabei wird nicht die Art und Weise erfasst, wie die Jugendämter ihre Qualitätsentwicklungskonzepte erarbeitet und umgesetzt haben, sondern lediglich eine Momentaufnahme des Status Quo erhoben.

Dies geschieht in drei Fragenblöcken, deren Antwortoptionen unterschiedliche Skalenniveaus aufwiesen. In den folgenden Kapiteln werden die Fragenblöcke beschrieben sowie die Vorannahmen der Verfasserin und die informationsgenerierenden Ziele offengelegt (Schmidt, 2011, S. 63).

5.2.1. Der erste Fragenblock (Fragen 1.1. bis 1.3)

Der erste Fragenblock beinhaltete Einzelfragen zu den strukturellen Rahmendaten eines Jugendamtes. Im Einzelnen wurden folgende Merkmale erhoben:

- der Träger des Jugendamtes (Landkreis- oder Stadtverwaltung)
- die Größe des Jugendamtes (Anzahl der Fachkräfte)
- Ausprägung der infrastrukturellen Steuerung (Anzahl an ausgewiesenen Wochenarbeitsstunden für die Jugendhilfeplanung)

Die Vorannahme bezüglich dieses Frageblocks bestand darin, dass es interkommunale Diskrepanzen hinsichtlich des Umsetzungsstandes der Qualitätsentwicklung gibt. Die Zielsetzung dieses Fragenblocks war es, vergleichbare organisationsbezogene Rahmendaten zu generieren, die mit dem Umsetzungsstand der Qualitätsentwicklung (subjektiv eingeschätzt von den Jugendamtsleitungen in Frage 2.1. und annähernd objektiv ermittelbar anhand der vorhandenen Steuerungsinstrumente in Frage 2.2.1) in einem Zusammenhang stehen können.

5.2.2. Der zweite Fragenblock (Fragen 2.1. bis 2.3)

Der zweite Fragenblock umfasst Fragen, die sich auf den Stand der Qualitätsentwicklung und die qualitätsentwicklungsrelevanten Steuerungsinstrumente bzw. ergriffenen Maßnahmen im Jugendamt beziehen. Hierfür wurden folgende Dimensionen erhoben:

- eine spontane, subjektive Einschätzung zum Umsetzungsstand der Qualitätsentwicklung im eigenen Jugendamt mit einer Intervallskala von 0-10,

- im Jugendamt vorhandene und für die Qualitätsentwicklung nutzbare⁸⁹ jugendhilferechtliche Steuerungsinstrumente, Elemente aus dem Qualitätsmanagement, Teilkonzepte und Projektergebnisse (vgl. zur Beschreibung der Items die Kapitel 3 und 4),
- der Abstimmungsgrad der Steuerungsinstrumente untereinander (vgl. Kapitel 4),
- die bereits ergriffenen Maßnahmen und Initiativen zur Qualitätsentwicklung nach § 79a SGB VIII (Einrichtung eines/r Qualitätszirkels/interner Projektgruppe, Fortbildungen und/oder Fachberatung) und
- die personell beauftragte und mit Stunden ausgewiesene Verankerung der Qualitätsentwicklung in Form von Qualitätsbeauftragten (zur Funktion vgl. Ausführungen in Kapitel 4.2.4).

Die Vorannahme bezüglich dieses Frageblocks war, dass es Zusammenhänge zwischen dem subjektiv eingeschätzten Umsetzungsstand der Qualitätsentwicklung und der Anzahl der Steuerungsinstrumente, deren Abgestimmtheit untereinander, der Anzahl der ergriffenen Initiativen und der personellen Verankerung eines QuE-Beauftragten gibt.

Ziel dieses Fragenblocks war es demzufolge, eine Einschätzung zum Umsetzungsstand der Qualitätsentwicklung im Jugendamt anhand des von der Jugendamtsleitung subjektiv eingeschätzten Umsetzungsstandes und dem aus dem theoretischen Teil dieser Arbeit abgeleiteten mutmaßlich objektiven Indikatoren für einen fortgeschrittenen QuE-Prozess, zu gewinnen.

5.2.3. Der dritte Fragenblock (Fragen 3.1. bis 3.3)

In dem dritten Fragenblock wurden Einzelfragen zur Motivation, zu möglichen Hindernissen und zum Unterstützungsbedarf für eine gelingende Qualitätsentwicklung gestellt. Im Detail bezogen sich die Fragen auf:

- den größten Nutzen, den eine Jugendamtsleitung in der Umsetzung des § 79a SGB VIII sieht (mittels offener Frage, um Hinweise auf die subjektiven Konstruktionen der Jugendamtsleitungen zum Begriff der Qualitätsentwicklung bekommen),
- die organisationsstrukturellen, personellen, fachlichen oder psychologischen Faktoren, die die Umsetzung des § 79a SGB VIII erschweren (mittels 5 stufiger Likert-Skala; vgl. die von Wolff et al. identifizierten Hindernisse in Kapitel 4.5.3, sowie die Vorbehalte sozialer Professionen gegenüber privatwirtschaftlichen Managementkonzepten in Kapitel 4),

⁸⁹ Die Idee, bei dieser Frage mit einer doppelten Antwortoption zu arbeiten, war, herauszufinden, welche der im Jugendamt existenten Steuerungsinstrumente, Teil- und Kontextkonzepte von ihrer Qualität her - aus Sicht der Jugendamtsleitungen - auch nutzbar für eine QuE waren. Das schlichte Vorhandensein von Instrumenten in einer Organisation sagt - nach Ansicht der Verfasserin - noch nichts über deren Nutzung und Nutzbarkeit aus.

- den dringlichsten Unterstützungsbedarf (offene Frage, um nicht mit vorgegebenen Antworten den subjektiv wahrgenommenen Unterstützungsbedarf in Richtung BLJA-Angebote zu beeinflussen).

Die Vorannahmen, die diesen Fragenblock prägten, bestanden darin, dass es neben den organisationsbezogenen Unterschieden (Trägerzugehörigkeit, Größe, Arbeitswochenstunden für die Jugendhilfeplanung), weitere Variablen gibt, die den Fortschritt bei der Umsetzung des § 79a SGB VIII im Jugendamt beeinflussen.

Ziel dieses Fragenblocks war es der Vorannahme entsprechend, erklärende Gründe für die aktuelle Ausprägung des Umsetzungsstandes zu finden, die außerhalb der organisationsbezogenen Rahmendaten (erster Fragenblock) liegen, und Hinweise auf gewünschte Unterstützungsleistungen zur Nutzenoptimierung bzw. zur Bewältigung der umsetzungserschwerenden Faktoren zu erhalten.

5.3. Auswertung der Untersuchung

5.3.1. Datenaufbereitung

5.3.1.1. Überprüfen auf Auswertbarkeit

Bei Durchsicht der ausgefüllten Fragebögen fiel an dem Antwortverhalten auf, dass die Frage 2.2.1 zu missverständlich formuliert worden war. So kreuzten Probanden „nutzbar für § 79a“ für Instrumente an, die in ihrem Jugendamt gar nicht vorhanden waren. Damit sollte wahrscheinlich der Meinung Ausdruck verliehen werden, dass dieses Instrument grundsätzlich als nutzbar für eine Qualitätsentwicklung eingeschätzt wurde. Da dies jedoch nicht überprüfbar für alle Probanden galt, wurde die Spalte „nutzbar für § 79a“ von der Auswertung ausgeschlossen.

Auch die Stundenangaben bei Frage 2.3. waren nicht auswertbar, da diverse Jugendamtsleitungen Angaben machten, wie zum Beispiel „je nach Lust auf Mehrarbeit“. Es wurde nicht erkennbar, ob die jeweils angegebenen Stundenkontingente tatsächlich zusätzlich für die Qualitätsentwicklung ausgewiesen waren oder nur als Zeitaufwand, den die jeweilige Person mit Qualitätsentwicklung verbrachte, geschätzt wurde.

5.3.1.2. Überprüfen auf fehlende Werte

68 der ausgegebenen 85 Fragebögen wurden ausgefüllt. Bei allen Fragebögen sind alle ankreuzbaren Items bewertet worden. Bei den beiden offenen Fragen zum größten Nutzen und zum Unterstützungsbedarf machten beim Nutzen 22 Jugendamtsleitungen keine Angaben, beim Unterstützungsbedarf machten 20 Jugendamtsleitungen keine Angaben.

5.3.1.3. Umkodieren von Variablen

Für die Auswertung der ausgewiesenen Wochenarbeitsstunden eines Jugendhilfeplaners (Frage 1.3.) wurde die ursprünglich sechsstufige Ordinalskala in eine vierstufige Skala umcodiert. Das letzte Intervall (4) wurde für die Items mit den höchsten Ausprägungen (22-31h; 32-41h; mehr als ein VZÄ) gebildet, da für diese nur sehr kleine Fallzahlen aufgeführt wurden.

Tabelle 2: Auswertung der Befragung: Umkodierte Skala Jugendhilfeplaner h/Woche

Original Werte in sechsstufiger Skala	Häufig- keiten	Neue Werte in vierstufiger Skala	Häufig- keiten
0h	13	0 Std	13
1-11h	28	1-11Std.	28
12-21h	16	12-21Std.	16
22-31h	6	> 21 Std.	11
32-41h	3		
mehr als ein VZÄ	2		

Für die Berechnungen, die mit der Frage 3.2. (erschwerende Faktoren für die QuE-Umsetzung) zusammenhängen, wurde die fünfstufige Likert-Skala „trifft voll zu“ bis „trifft nicht zu“ umcodiert in Zahlenwerte:

- trifft voll zu = 5,
- trifft zu einem Großteil zu = 4,
- teils/teils = 3,
- trifft zu einem Großteil nicht zu = 2,
- trifft nicht zu = 1.

5.3.1.4. Zusammenfassen von Items

Die Steuerungsinstrumente (Frage 2.2.1.) wurden aus Gründen der Auswertbarkeit - nach inhaltlichen Kriterien - drei Kategorien zugeordnet:

1. „Gesetzlich vorgegebene Steuerungsinstrumente“ (Aktive dynamische Jugendhilfeplanung, Qualitätsentwicklungsvereinbarungen, Hilfeplanverfahren, Handlungskonzepte zu § 8a SGB VIII, Vereinbarungen zur strukturellen Zusammenarbeit),
2. „Qualitätsmanagementrelevante Steuerungsinstrumente“ (Leitbild, Personalentwicklung, Beschwerdemanagement, Fehlermanagement) und
3. „Qualitätsbezogene „Bonusprojekte“ (Jugendhilfeberichtserstattung, Personalbemessung auf Grundlage fachlicher Standards, Arbeitshandbücher)

5.3.2. Auswertung der Lagemaße einzelner Fragen

5.3.2.1. Lagemaße des subjektiven QuE-Umsetzungsstandes (Frage 2.1.)

Im Rahmen der Auswertung des subjektiv eingeschätzten QuE-Umsetzungsstandes konnte festgestellt werden, dass dieser sich – auf einer Skala von 0 bis 10, lediglich zwischen den Werten 0 bis 8 bewegte, wobei auch nur ein Jugendamt (1,5% $\hat{=}$ 1 JA) seinen QuE-Umsetzungsstand mit 8 bewertete. Über ein Drittel (36,8%) der Jugendamtsleitungen bewertete seinen QuE-Umsetzungsstand mit 0 und 1, also noch relativ am Anfang stehend ein (Tabelle 8 im Anhang IV).

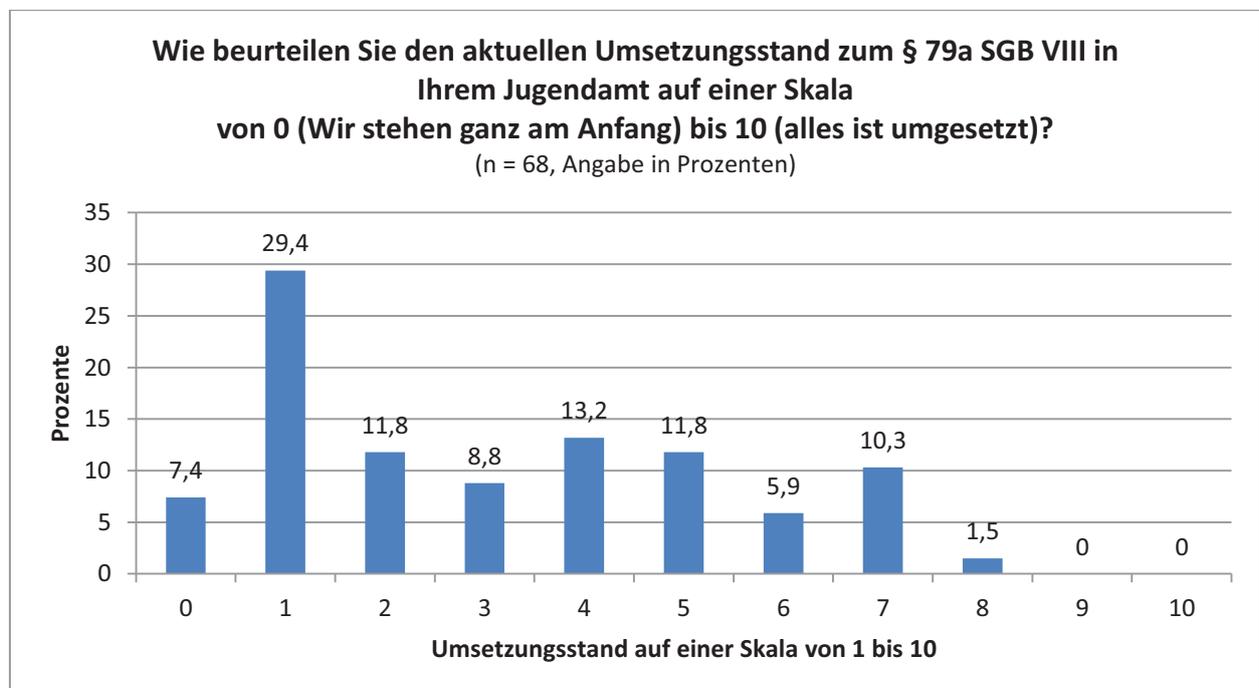


Abbildung 4: Auswertung der Befragung - Relative Häufigkeiten der Ausprägung beim QuE-Umsetzungsstand

Der Mittelwert lag bei der Frage zum subjektiv eingeschätzten QuE-Umsetzungsstand bei 3,10; der Median bei 3,00 (siehe Tabelle 9 im Anhang IV).

5.3.2.2. Lagemaße der Steuerungsinstrumente (Frage 2.2.1)

Bei der Betrachtung der Steuerungsinstrumente konnte festgestellt werden, dass in den Jugendämtern jeweils im Mittel 2,99 von den fünf gesetzlich vorgegebenen, 1,15 von den vier qualitätsrelevanten und 1,84 von den drei qualitätserleichternden „Bonus“-Projekten vorhanden waren (Tabelle 3).

Tabelle 3: Auswertung der Befragung: Mittelwerte in den drei Kategorien der Steuerungsinstrumente

Steuerungsinstrumente	N	Minimum	Maximum	Mittelwert	Standard-abweichung
gesetzlich vorgegebene Instrumente	68	1,00	5,00	2,9853	1,09943
qualitätsmanag.-relevante Instrumente	68	,00	4,00	1,1471	1,17517
qualitätsbezogene „Bonus“-Projekte	68	,00	3,00	1,8382	,78437
Gültige Werte (Listenweise)	68				

Die offene Frage nach sonstigen Steuerungsinstrumenten wurde von 8 Jugendamtsleitungen ausgefüllt (Tabelle 10 im Anhang IV).

5.3.2.3. Lagemaße der bereits ergriffenen Initiativen (Frage 2.2.3)

Die Auswertung der Frage 2.2.3 ergab, dass 43 Jugendämter schon einzelne Initiativen zur Umsetzung des § 79a SGB VIII ergriffen hatten, 25 Jugendämter hatten aus ihrer Sicht noch keine Initiative unternommen. Die meisten Jugendämter (n=20) gaben an, Fortbildungen zu dem Thema besucht zu haben.

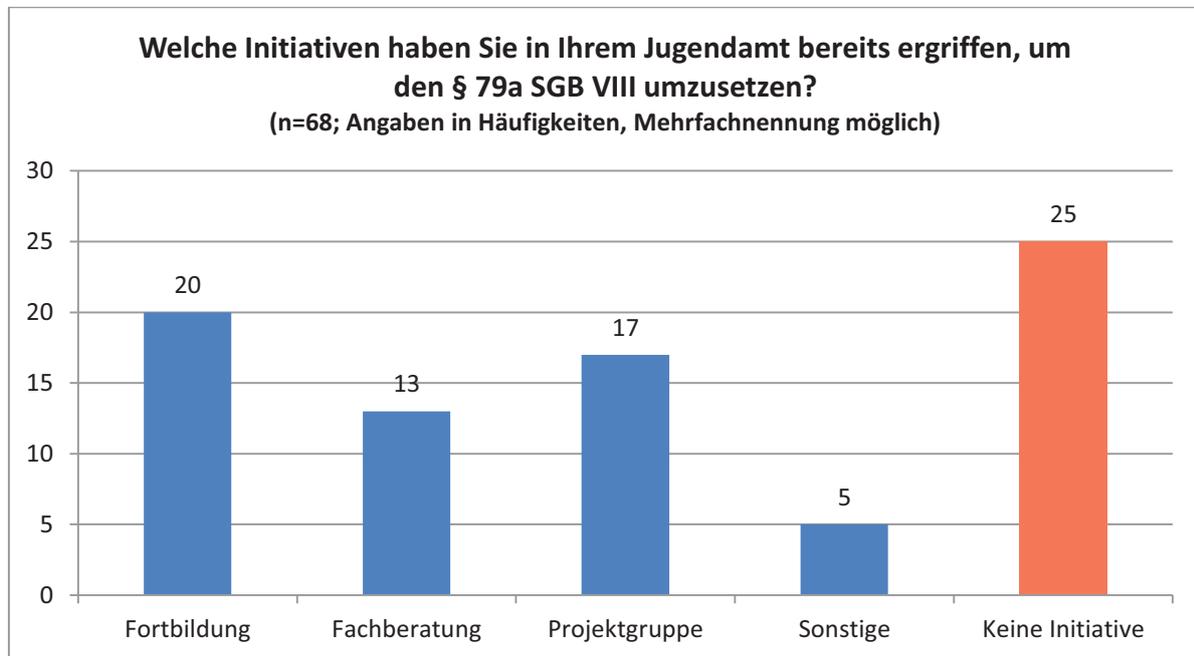


Abbildung 5: Auswertung der Befragung - Häufigkeiten der bereits ergriffene Initiativen zur Umsetzung des § 79a SGBVIII

Als „Sonstige Initiativen“ wurden genannt: 1x Auftaktveranstaltung mit allen Abteilungen, 1x AK § 78 HzE, 1x Stabstelle, 1x Treffen mit „Frühen Hilfen“, 1x Überprüfung durch den BKPV.⁹⁰

⁹⁰ 7x wurde außerdem bei „Sonstige Initiativen“ das BLJA-Personalbemessungs-Projekt (PeB) angegeben. Dieses war jedoch bereits bei den Steuerungsinstrumenten erfasst worden und wurde deswegen hier nicht noch einmal gezählt.

5.3.2.4. Lagemaße bezüglich der Qualitätsbeauftragten (Frage 2.3.)

Die Auswertung der Frage 2.3. ergab, dass es in knapp unter der Hälfte (44,1 %) der befragten Jugendämter keine - mit der Qualitätsentwicklung explizit beauftragten Stelle(n) gibt (siehe Abbildung 6, sowie Tabelle 11 im Anhang IV).

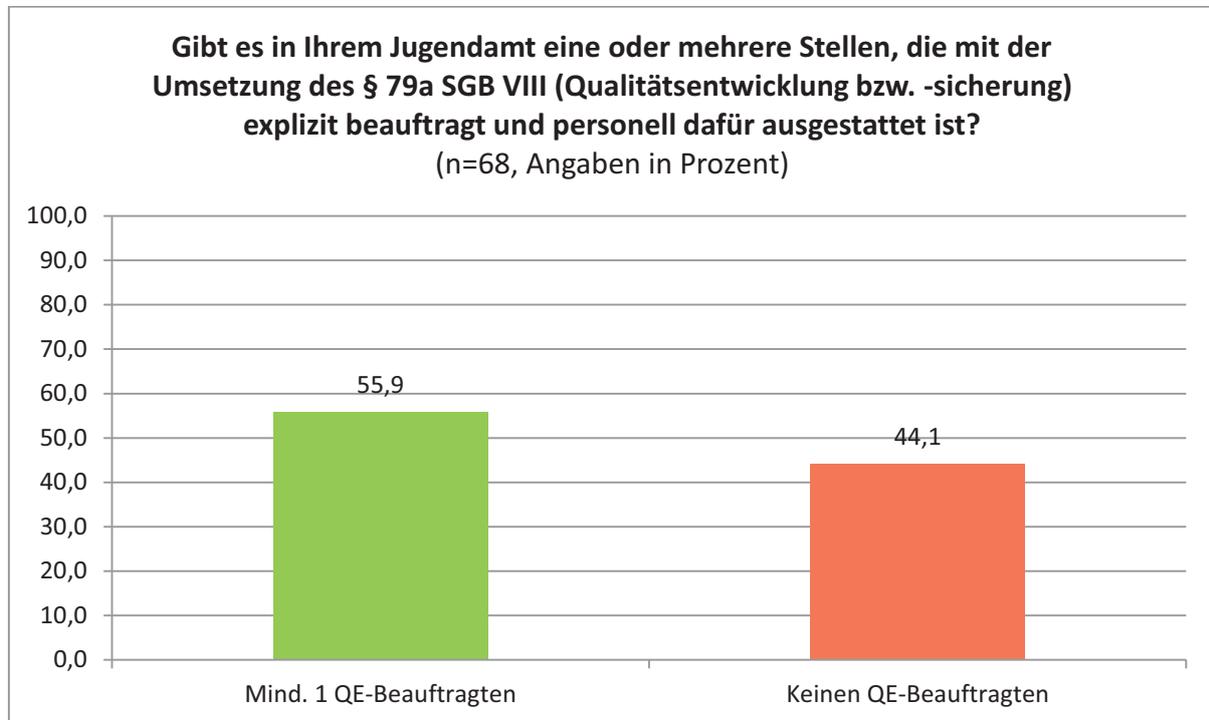


Abbildung 6: Auswertung der Befragung - Anzahl mit QuE beauftragter Stellen

Bei den übrigen 55,9% der Jugendämter (38 Jugendämtern) haben 8,8% ein Stelle mit der Qualitätsentwicklung beauftragt, 25 % zwei Stellen, 20,6 % drei Stellen und 1,5% (± 1 JA) sogar vier Stellen (Tabelle 12 im Anhang IV).

Am häufigsten (mit 86,8 %) ist bei den 38 Jugendämtern, die mindestens eine/n Qualitätsentwicklungsbeauftragte/n haben, die Jugendamtsleitung mit dieser Aufgabe betraut.⁹¹ Ihr folgen mit 68,4 % die ASD-Leitungen, mit 42,1% die Jugendhilfeplaner und mit Sonstigen 28,9%. Nachdem hier Mehrfachantworten möglich waren, ergeben auch die kumulierten Prozentzahlen mehr als 100 % (Tabelle 13 im Anhang IV).

⁹¹ In 5 Jugendämtern sind die Jugendamtsleitungen die einzige mit der QuE beauftragte Stelle. Dies ist 2x in den Jugendämtern der Fall, in denen es keine ausgewiesenen Stunden für die Jugendhilfeplanung gibt, und 3x der Fall, in denen es 1-11 ausgewiesene Stunden für die Jugendhilfeplanung gibt.

5.3.2.5. Lagemaße der erschwerenden Faktoren (Frage 3.2.)

Bei der Auswertung der die QuE-Umsetzung erschwerenden Faktoren zeigte sich folgendes Bild (Abbildung 7):

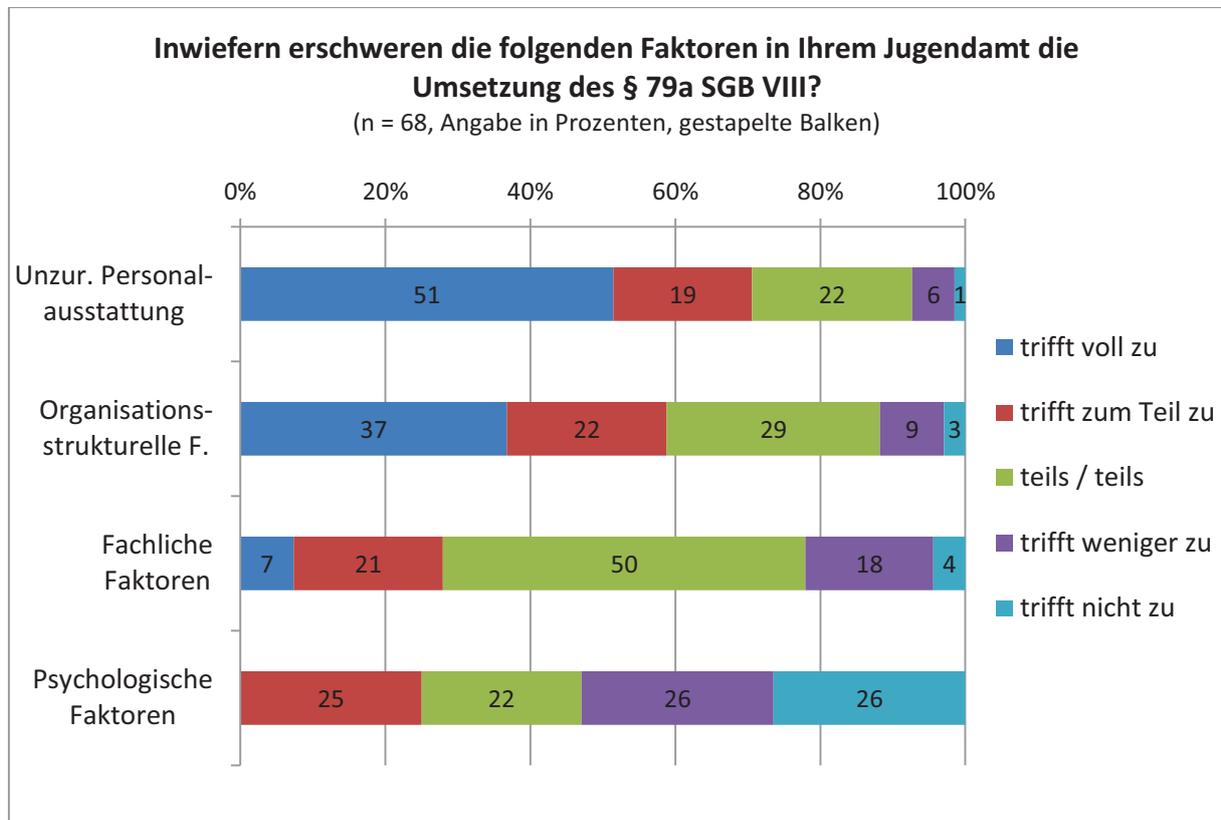


Abbildung 7: Auswertung der Befragung - Erschwerende Faktoren für Umsetzung, „trifft voll zu“ bis „trifft nicht zu“; in Prozenten, gestapelte Balken (100%)

Als „andere Faktoren“ wurde 2x die Haushaltssituation der Kommune benannt, 2x die fehlende Unterstützung des Landrats, 2x der Vorrang anderer Projekte und einmal der Faktor Zeit genannt.

Da aus der obigen Abbildung die Rangreihe der erschwerenden Faktoren nicht eindeutig erkennbar ist, wurde die fünfstufige Likert-Skala in Werte von 1 = trifft nicht zu bis 5 = trifft voll zu, umkodiert. Die daran anschließende Berechnung zeigte, dass die Umsetzung des § 79a SGB VIII nach Einschätzung der Jugendamtsleitungen am gravierendsten durch eine unzureichende Personalausstattung ($\bar{x} = 4,18$) erschwert wird. Psychologische Hindernisse spielen als erschwerende Faktoren ($\bar{x} = 2,46$) die geringste Rolle (siehe Tabelle 14 und Abbildung 15 im Anhang IV).

5.3.2.6. Lagemaße zum Unterstützungsbedarf (Frage 3.3.)

Die Frage zum dringlichsten Unterstützungsbedarf war als offene Frage formuliert, dabei waren Mehrfachnennungen möglich. Die Frage wurde von 48 Jugendamtsleitungen beantwortet (woraus nicht geschlussfolgert werden darf, dass die anderen 20 Jugendämter keinen Unterstützungsbedarf haben).

Aus Gründen der Auswertbarkeit wurden die Antworten nach inhaltlichen Kriterien fünf Items zugordnet: Personal- und /oder Zeitressourcen, Unterstützung seitens der Kommunalpolitik, Fortbildungen oder Fachtagungen zur Qualitätsentwicklung, Fachberatungen zu QuE-Prozessen und Unterstützung durch fachliche Empfehlungen (Tabelle 15 im Anhang IV zeigt die Zuordnung).

Die Auswertung erbrachte mit diesem Vorgehen folgendes Ergebnis: Einer der dringlichsten Unterstützungsbedarfe besteht in ausreichenden Personal- und Zeitressourcen (20 Nennungen); diesem Bedarf folgen Nennungen zu Unterstützungsangeboten, die sich auf das Fortbildungs- und Beratungsangebot des BLJA beziehen können (Fortbildung mit 16 Nennungen, fachliche Empfehlungen mit 14 Nennungen und Fachberatung mit 12 Nennungen. 10 Jugendämter geben den Unterstützungsbedarf seitens der kommunalpolitischen Ebene als einen ihrer dringlichsten an (Abbildung 8).

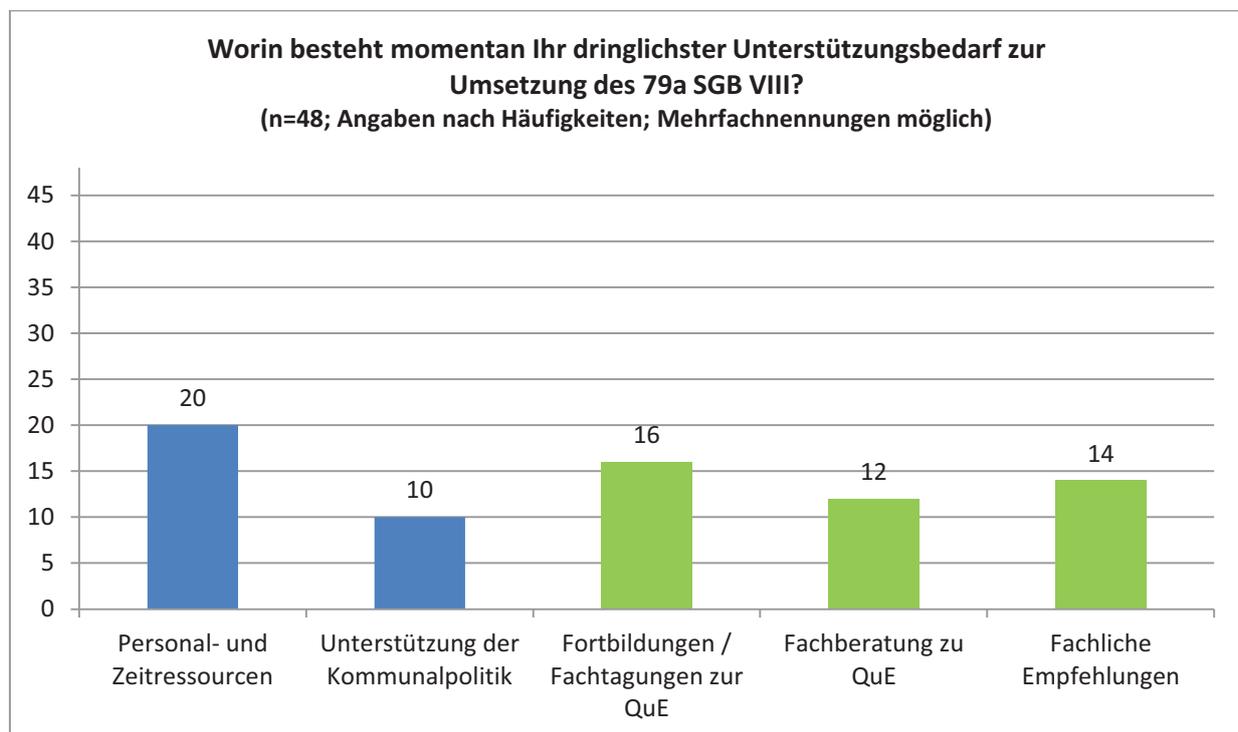


Abbildung 8: Auswertung der Befragung - Frage 3.3. Dringlichster Unterstützungsbedarf bei der QuE

5.3.3. Zusammenhänge mit organisationsbezogenen Rahmendaten

5.3.3.1. Zusammenhang: Trägerzugehörigkeit mit QuE-Umsetzungsstand

Wie bereits in den Ausführungen zur Stichprobe beschrieben (Kapitel 5.1), nahmen 16 Stadtjugendämter und 52 Kreisjugendämter an der Befragung teil.

Mittels einer Kreuztabelle zwischen Trägerzugehörigkeit und subjektiv eingeschätzten Umsetzungsstand (Mediansplit bei 3,0) kann kein trägerbezogener Einfluss ermittelt werden (62,5 % der Stadtjugendämter schätzen im Vergleich zu 55,8 % der Kreisjugendämter ihren Umsetzungsstand als eher gering (zwischen 0 bis 3) ein (Tabelle 16 im Anhang IV).

Ein Vergleich der Mittelwerte bezüglich der Trägerzugehörigkeit und Anzahl der im Jugendamt vorhandenen gesetzlichen, qualitätsentwicklungsrelevanten und Bonus-Instrumenten ergibt den Unterschied, dass die Stadtjugendämter (StJÄ) bei den gesetzlichen Steuerungsinstrumenten mit einem Mittelwert von 3,31 sowohl über dem trägerunabhängigen Mittelwert ($\bar{x} = 2,99$; Tabelle 3), als auch mit fast 0,5 Instrumenten über den Kreisjugendämtern (KJÄ), die einem Mittelwert von 2,88 aufweisen, liegen (Tabelle 17 im Anhang IV). Ein durchgängiger Unterschiedstrend bei der Trägerzugehörigkeit bezüglich aller im Jugendamt vorhandener Steuerungsinstrumente ist aber nicht erkennbar.

5.3.3.2. Zusammenhang: Größe des Jugendamtes mit QuE-Umsetzungsstand

Für eine Zusammenhangsauswertung zwischen der Organisationsgröße und dem Umsetzungsstand erwiesen sich die vorgegebenen Merkmalsausprägungen der Ordinalskala von Frage 1.2. (Wie viele Fachkräfte (VZÄ) sind in Ihren Sozialen Diensten inkl. der Fachdienste tätig?) als ungeeignet. Es konnten keine annähernd gleichgroßen und damit vergleichbare Fallgruppen gebildet werden (Tabelle 18 im Anhang IV).⁹² Insofern wurden in der Datenauswertung bezüglich der Organisationsgröße keine weiteren Zusammenhangsbetrachtungen vorgenommen.

⁹² zur Kritik des Fragebogens siehe Kapitel 5.4.

5.3.3.3. Zusammenhang: JHP-h/Woche und QuE-Umsetzungsstand

Bei einem Vergleich der Mittelwerte des subjektiv eingeschätzten QuE-Umsetzungsstandes, aufteilt nach Gruppen, die sich auf die im Jugendamt ausgewiesenen Arbeitsstunden der Jugendhilfeplanung (JHP-h/Woche) beziehen, fällt auf, dass die Mittelwerte mit zunehmenden Wochenarbeitsstunden ansteigen (Abbildung 9).

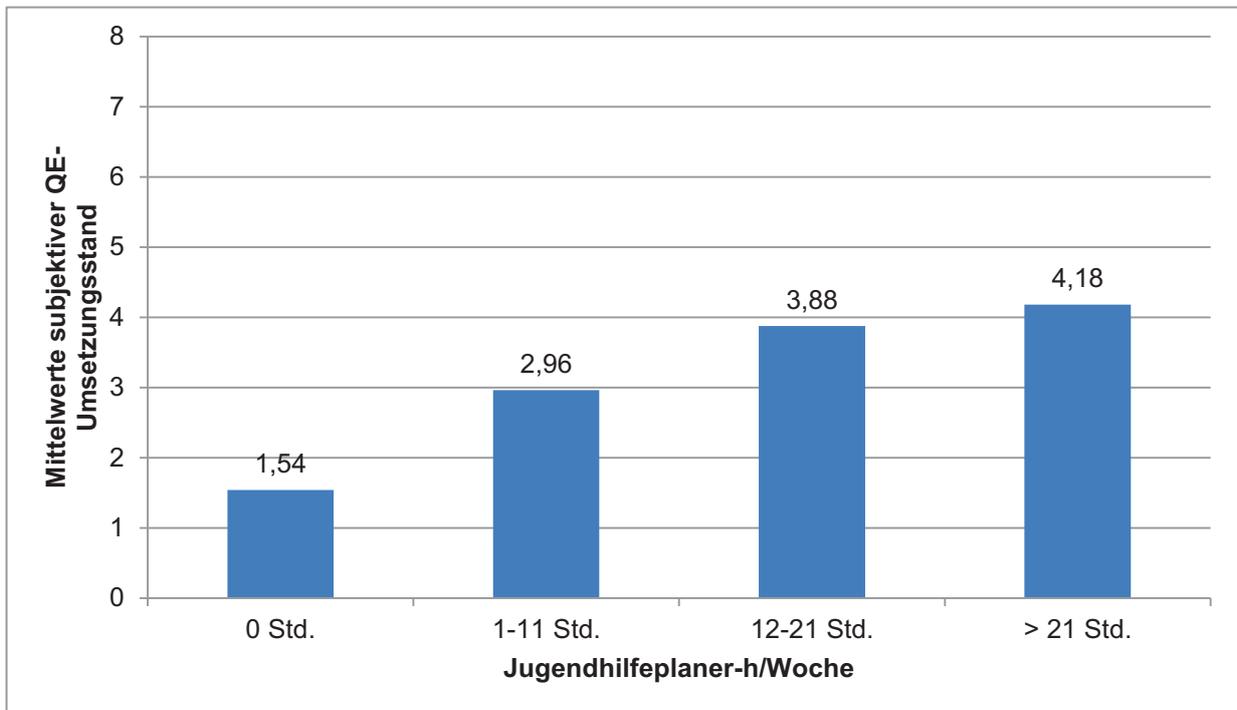


Abbildung 9: Auswertung der Befragung - Mittelwert-Vergleich subjektiver QuE-Umsetzungsstand zu JHP-h/Woche

Darüber hinaus ist es bemerkenswert, dass diejenigen Jugendämter, die keine ausgewiesenen Stunden für einen Jugendhilfeplaner haben (0 Std.), angeben, maximal eine Umsetzungsstärke von 4 erreicht zu haben (vgl. Tabelle 19 im Anhang IV).

Obwohl nach Bortz & Schuster (2010, S. 4) jede Form der Interferenzstatistik nur bei gut begründeten Hypothesen sinnvoll ist, wird zur Generierung weiterer Hinweise eine Varianzanalyse des QuE-Umsetzungsstandes in Abhängigkeit der ausgewiesenen Arbeitsstunden des Jugendhilfeplaners durchgeführt. Diese lässt vermuten, dass die Varianz zwischen den Gruppen der Jugendhilfeplaner-h/Woche größer ist, als die innerhalb der Gruppen und dass dieser Unterschied signifikant ($p < .05$) ist (Tabelle 20 im Anhang IV). Dieses Ergebnis kann als Anzeichen genommen werden, dass es hinsichtlich der subjektiv eingeschätzten Umsetzungsstärke einen Unterschied macht, ob und wenn ja mit wie vielen Wochenarbeitsstunden die Jugendhilfeplanung in einem Jugendamt ausgewiesen ist. Ein Post-hoc-Bonferroni-Test zeigte, dass die Unterschiede im QuE-Umsetzungsstand aber nur für die JHP-Gruppe „0 Std.“ und hier auch nur im Zusammenhang mit den JHP-Gruppen „12-21 Std.“ (mit einer mittleren Differenz von -2,337) und „> 21 Std.“ (mit einer mittleren Differenz von -2,643) signifikant sind (vgl. Tabelle 21 im Anhang IV).

5.3.3.4. Zusammenhang: JHP-h/Woche und vorhandene Steuerungsinstrumente

Ein Mittelwertvergleich zwischen den Kategorien der im Jugendamt vorhandenen Steuerungsinstrumente und den ausgewiesenen Wochenarbeitsstunden der Jugendhilfeplanung zeigt, dass mit zunehmender Ausprägung der JHP-h/Woche auch der Mittelwert der gesetzlichen Steuerungsinstrumente zunimmt (Abbildung 10).⁹³ Bei den qualitätsbezogenen Steuerungsinstrumenten und den Bonus-Projekten war der Anstieg nicht durchgängig konsistent (Tabelle 22 im Anhang IV).

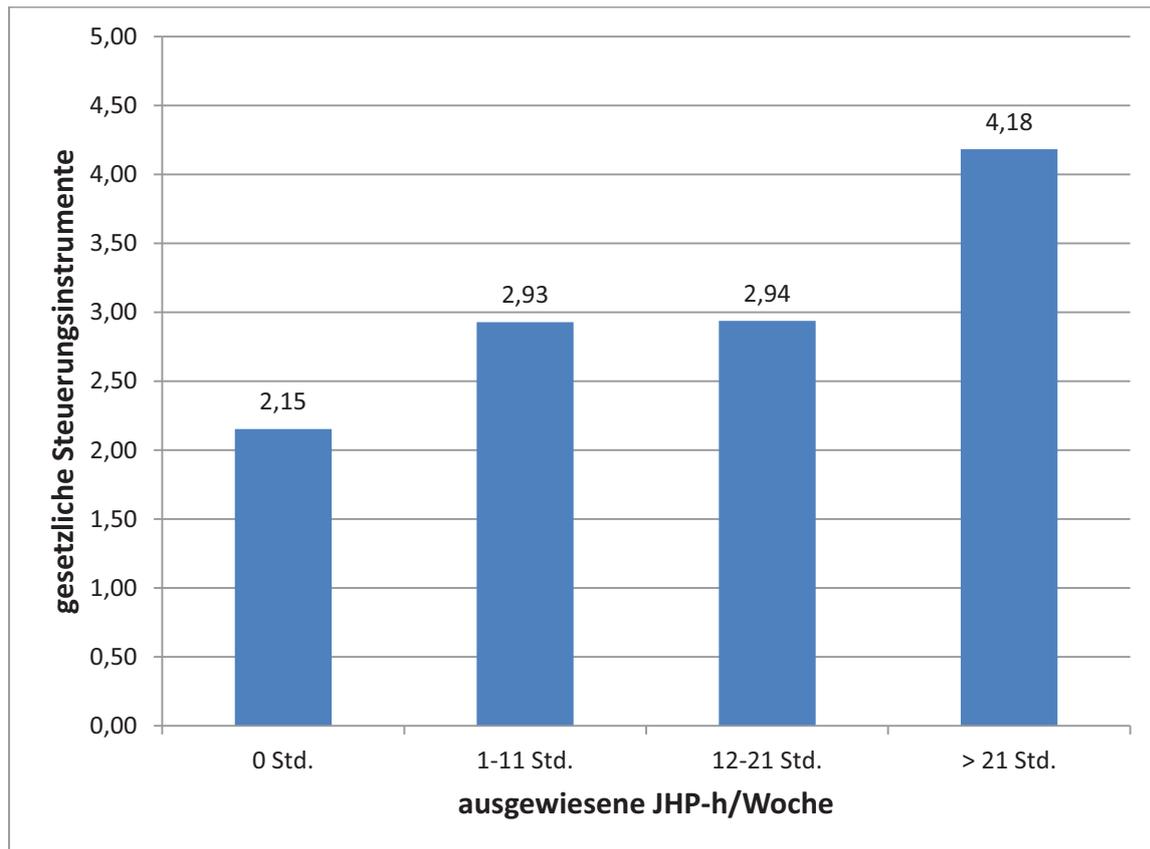


Abbildung 10: Auswertung der Befragung - Mittelwert-Vergleich von Anzahl gesetzlicher Steuerungsinstrumente zu ausgewiesenen JHP-h/Woche

5.3.4. Zusammenhänge eingeschätzter QuE-Umsetzungsstand

Aufgrund der breiten Streuung von Werten bei der Frage zum subjektiv eingeschätzten QuE-Umsetzungsstand (Frage 2.1), wurde für eine erleichternde Vergleichbarkeit und Darstellung von Zusammenhängen die Variable mittels Mediansplits (Median bei 3,0; siehe Tabelle 8) in zwei Fallgruppen künstlich dichotomisiert (Gruppe 1 $\hat{=}$ 0 bis 3 und Gruppe 2 $\hat{=}$ 4 bis 10).

⁹³ Eine Varianzanalyse weist auf ein signifikantes Ergebnis hin (Tabelle 23 im Anhang IV), wobei der Bonferroni-Test dies nur für die Fallgruppe >21 Std. bestätigte (Tabelle 24 im Anhang IV).

5.3.4.1. QuE-Umsetzungsstand und Steuerungsinstrumente

Ein Mittelwertvergleich zwischen den beiden Fallgruppen des subjektiv eingeschätzten QuE-Umsetzungsstands und dem Vorhandensein der unterschiedlichen Steuerungsinstrumenten (in den Kategorien gesetzlich-vorgegebene, qualitätsentwicklungsrelevante, qualitätsbezogene Bonusprojekte) zeigt, dass bei allen Kategorien der Steuerungsinstrumente die jeweiligen Mittelwerte bei der Fallgruppe, die ihren QuE-Umsetzungsstand als geringer einschätzt (Gruppe 0 bis 3), geringer ausfallen als bei der Gruppe, die ihren QuE-Umsetzungsstand höher einschätzt (Gruppe 4 bis 10) (Tabelle 4).

Tabelle 4: Auswertung der Befragung - Mittelwert-Vergleich Kategorien Steuerungsinstrumente zu subjektiv eingeschätztem QuE-Umsetzungsstand (in 2 Fallgruppen)

Steuerungsinstrumente	Fallgruppen Umsetzungsstand	N	Mittelwert	Standardabweichung
gesetzlich vorgegebene Instrumente	0 bis 3	39	2,5897	,99255
	4 bis 10	29	3,5172	1,02193
que.-relevante Instrumente	0 bis 3	39	,8462	1,08914
	4 bis 10	29	1,5517	1,18280
qualitätsbezogene „Bonus“-Projekte	0 bis 3	39	1,6923	,79980
	4 bis 10	29	2,0345	,73108

Besonders relevant scheinen die beiden ersten Kategorien der Steuerungsinstrumente zu sein. Bei den gesetzlich vorgegebenen Steuerungsinstrumenten macht der Unterschied im Mittelwert fast ein ganzes Instrument (Differenz 0,9275) aus, bei den qualitätsentwicklungsrelevanten Steuerungsinstrumenten beträgt die Differenz 0,7056.

Ein T-Test für unabhängige Stichproben, der - trotz unzureichender Voraussetzungen⁹⁴ - für weitere Hinweise durchgeführt wurde, deutet darauf hin, dass der Unterschied der Mittelwerte in den beiden Fallgruppen des QuE-Umsetzungsstandes bei der Kategorie der gesetzlich vorgegebenen Instrumente höchst signifikant ($t(66)=-3,763$; $p<.001$) und bei den qualitätsentwicklungsrelevanten signifikant ($t(66)=-2,547$; $p<.05$) ist. Die „qualitätsbezogenen Bonus-Projekte“ liegen mit $\alpha = 0,08$ über dem als signifikant einzuschätzenden Wert (Tabelle 25 im Anhang IV).

Bei der detaillierteren Betrachtung der Zusammenhänge zwischen dem subjektiv eingeschätzten QuE-Umsetzungsstand und den einzelnen, fünf gesetzlich vorgegebenen Steuerungsinstrumenten zeigte sich der größte Unterschied bei der Jugendhilfeplanung. Bei der Fallgruppe QuE-Umsetzungsstand 0 bis 3 beträgt der Mittelwert 0,33; 13 von 39

⁹⁴ Bortz & Schuster (2010, S. 122) weisen jedoch darauf hin, dass aus Monte-Carlo-Studien hervorgeht, dass der t-Test für unabhängige Stichproben auf Verletzungen seiner Voraussetzungen robust reagiert.

Jugendamtsleitungen geben an, eine aktive, dynamische Jugendhilfeplanung einzusetzen. Bei der Fallgruppe QuE-Umsetzungsstand 4 bis 10 ist ein Mittelwert von 0,83 zu verzeichnen; 24 von 29 Jugendämtern haben hier eine aktive Jugendhilfeplanung (Tabelle 26 im Anhang IV). Ein T-Test bestätigte diesen Unterschied als signifikanten Wert ($t(65,5)=-4,725$; $p<.001$).⁹⁵

5.3.4.2. QuE-Umsetzungsstand und Abgestimmtheit der Steuerungsinstrumente

Ein Mittelwertvergleich zwischen der Ausprägung der Abgestimmtheit der vorhandenen Steuerungsinstrumente untereinander und dem subjektiv eingeschätzten Umsetzungsstand (in zwei Fallgruppen) deutet darauf hin, dass der Umsetzungsstand subjektiv umso höher eingeschätzt ist, je abgestimmter die Steuerungsinstrumente wahrgenommen werden (Tabelle 5).⁹⁶

Tabelle 5: Auswertung der Befragung - Mittelwertvergleich der Abgestimmtheit der vorhandenen Steuerungsinstrumente untereinander und dem subjektiven QuE-Umsetzungsstand

	Fallgruppen subjektiver QuE- Umsetzungsstand	N	Mittelwert	Standard- abweichung
Abgestimmtheit vorhandener Steuerungsinstrumente	0 bis 3	39	3,67	2,548
	4 bis 10	29	5,31	2,316

Die Fragestellung zum QuE-Umsetzungsstand und der Abgestimmtheit der Steuerungsinstrumente wird in dieser Arbeit aber nicht weiterverfolgt, da bei genauerer Betrachtung nicht davon auszugehen ist, dass insbesondere die Items der qualitätsbezogenen Bonusprojekte für eine gelungene Qualitätsentwicklung mit den anderen Steuerungsinstrumenten optimal abgestimmt sein müssen.

5.3.4.3. QuE-Umsetzungsstand und Initiativen zur QuE

Bei der Untersuchung eines Zusammenhangs zwischen subjektiv eingeschätztem QuE-Umsetzungsstand und bereits ergriffenen Initiativen zur Umsetzung des § 79a SGB VIII, zeigt sich, dass 80% der Jugendämter, die noch keine Initiative ergriffen haben, ihren Umsetzungsstand zwischen 0 und 3 einschätzen, und sich nur 20% mit einem QuE-Umsetzungsstand zwischen 4 und 10 verortet haben. Bei den Jugendämtern, die bereits

⁹⁵ siehe Tabelle 27 im Anhang IV

⁹⁶ Die Ergebnisse eines T-Tests für unabhängige Stichproben lassen vermuten, dass der Unterschied der Mittelwerte in den beiden Fallgruppen des QuE-Umsetzungsstandes sehr signifikant ($t(66)=-2,734$; $p<.01$) ist (Tabelle 28 im Anhang IV).

Initiativen ergriffen haben, zeigt sich das Verhältnis „ausgewogener“: 44,2% bei Fallgruppe 0 bis 3 und 55,8% bei Fallgruppe 4 bis 10 (Tabelle 6).

Tabelle 6: Auswertung der Befragung - Zusammenhang subjektiver QuE-Umsetzungsstand und ergriffene Initiativen

		Fallgruppen subjektiver QuE-Umsetzungsstand		Gesamt
		0 bis 3	4 bis 10	
keine Initiative	Anzahl	20	5	25
	% innerhalb von keine Initiative	80,0%	20,0%	100,0%
mind. eine Initiative	Anzahl	19	24	43
	% innerhalb von mind. eine Initiative	44,2%	55,8%	100,0%
Gesamt	Anzahl	39	29	68
	% innerhalb von Initiativen	57,4%	42,6%	100,0%

Ein Korrelationstest mit dem Korrelationskoeffizienten Spearman-Rho weist darüber hinaus auf eine schwache, aber signifikante Korrelation ($r=.345$; $p<0,05$) zwischen dem eingeschätzten QuE-Umsetzungsstand und der bereits ergriffenen Initiative „Fortbildung“ hin (Tabelle 29 im Anhang IV).

5.3.4.4. QuE-Umsetzungsstand und Qualitätsbeauftragte

Betrachtet man den Zusammenhang zwischen dem eingeschätzten QuE-Umsetzungsstand und der Existenz einer mit der Qualitätsentwicklung explizit beauftragten Stelle, fällt auf, dass die Fallgruppe „QuE-Umsetzungsstand zwischen 0-3“ nur in 43,6% der Fälle, die Fallgruppe „QuE-Umsetzungsstand zwischen 4-10“ jedoch zu 72,4% der Jugendämter über mindestens eine solche Stelle verfügt (Abbildung 11; Tabelle 30 im Anhang IV).

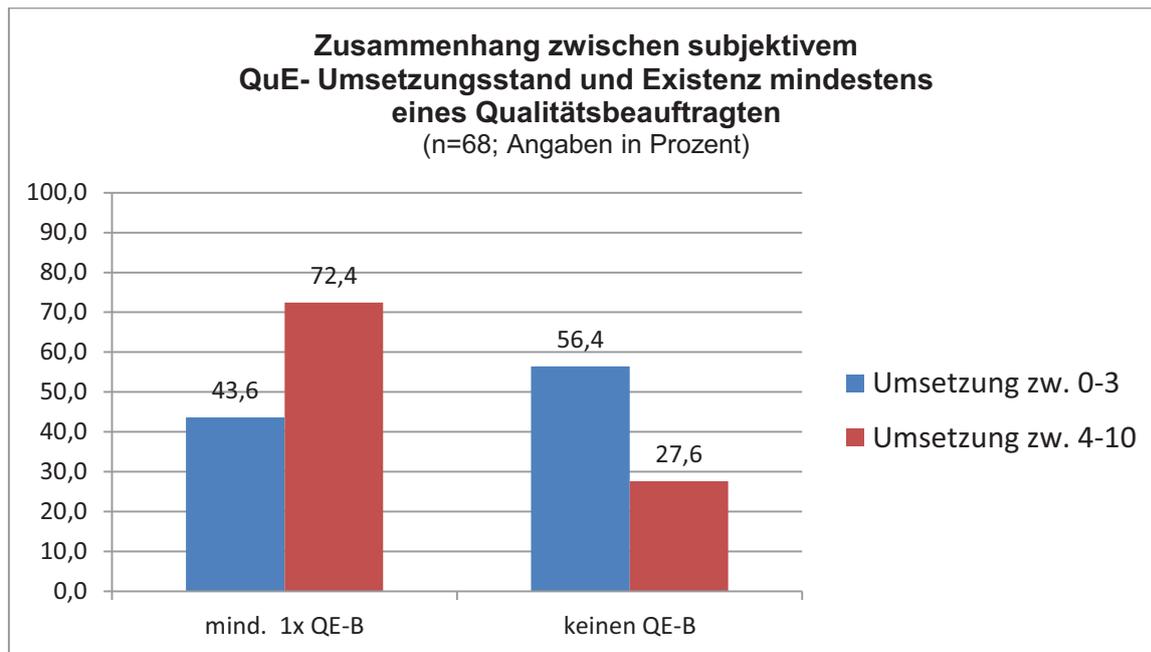


Abbildung 11: Auswertung der Befragung - Zusammenhang zwischen QuE-Umsetzungsstand und Qualitätsbeauftragten

5.3.4.5. QuE-Umsetzungsstand und erschwerende Faktoren

In dem Vergleich der Mittelwerte der die Umsetzung des §79aSGB VIII erschwerenden Faktoren, zeigen sich - bezogen auf die zwei Fallgruppen zum subjektiv eingeschätzten Umsetzungsstand - für die ersten drei Items Mittelwertdifferenzen von fast einem ganzen Skalenschritt (0,989 bei dem Item „Organisationsstrukturelle Hindernisse“) bis hin zu circa einem halben Skalenschritt (0,652 bei „Unzureichende Personalausstattung“ und 0,575 bei „Fachliche Hindernisse“). Die Mittelwertdifferenz bei dem Item „Psychologische Faktoren“ ist mit 0,134 hingegen marginal.

Tabelle 7: Auswertung der Befragung - Vergleich der Mittelwerte: Erschwerende Faktoren in zwei Fallgruppen des QuE-Umsetzungsstandes

Erschwerende Faktoren	Fallgruppen subjektiver QuE-Umsetzungsstand	N	Mittelwert	Standardabweichung
Organisationsstrukturelle Hindernisse	0 bis 3	39	4,23	,959
	4 bis 10	29	3,24	1,091
Unzureichende Personalausstattung	0 bis 3	39	4,41	,880
	4 bis 10	29	3,76	1,154
Fachliche Hindernisse	0 bis 3	39	3,33	,838
	4 bis 10	29	2,76	,951
Psychologische Faktoren	0 bis 3	39	2,51	1,073
	4 bis 10	29	2,38	1,237

Ein T-Test für unabhängige Stichproben liefert darüber hinaus Hinweise, dass der Unterschied der Mittelwerte in den beiden Fallgruppen des QuE-Umsetzungsstandes bei dem Item „Organisationsstrukturelle Hindernisse“ höchst signifikant ist ($t(66)=3,968$; $p<.001$), bei dem Item „Unzureichende Personalausstattung“ ($t(66)=2,643$; $p<.05$) und dem Item „Fachliche Hindernisse“ ($t(66)=2,641$; $p<.05$) signifikant ist (Tabelle 31 im Anhang IV).

Mit dieser Erkenntnis wird die Datenauswertung der Befragung abgeschlossen. Bevor die Ergebnisse der Befragung interpretiert und für die Konzipierung eines Fortbildungs- und Fachberatungsangebot genutzt werden, wird kurz der Verlauf der Untersuchung reflektiert.

5.4. Reflexion des Forschungsverlaufs

Gemessen an den Vorgaben für eine wissenschaftliche Untersuchung (Bortz & Döring, 2006), ist der Verlauf der voranstehenden Untersuchung als kritisch einzuschätzen:

Zum einen war das Literaturstudium zum Zeitpunkt der Befragung noch nicht abgeschlossen, und damit weder der Forschungsstand zum Thema vollständig erhoben, noch ein theoretisches Konzept zur Qualitätsentwicklung bzw. deren Operationalisierung entwickelt. Insofern ist die Formulierung der Fragen und Items nicht immer eindeutig, erschöpfend und überschneidungsfrei gelungen (z.B. Items in Frage 2.2.1 oder Frage 2.2.2.), was eine Voraussetzung für „gute“ Fragen gewesen wäre (Porst, 2000). Auch handwerklich betrachtet sind hinsichtlich der Gestaltung des Fragebogens einige Lernfelder für die Verfasserin zu erkennen. So wäre es beispielsweise wesentlich geschickter gewesen, die Jugendamtsleitungen die Anzahl ihrer Fachkräfte schätzen und als Zahl eintragen zu lassen, um bei der Auswertung Kategorien mit gleichmäßigen Fallgruppengrößen zu bilden.

Zum zweiten wäre für eine explorative Felderkundung mitunter eine qualitative Forschungsmethode (zum Beispiel über inhaltsanalytisch auszuwertende Experteninterviews⁹⁷ zur gemeinsamen Annäherung und Sinnerschließung im Diskurs) - wenigstens als Ergänzung zum Fragebogen - ertragreich gewesen. Mit Interviews hätten im Gesprächsverlauf sowohl begriffliche Unschärfen im Fragebogen präzisiert werden können, als auch wären Zusammenhänge zwischen Variablen klärbar gewesen.

Doch trotz dieser einschränkenden Anmerkungen zur wissenschaftlichen Qualität der Befragung und der Interpretationswürdigkeit der Ergebnisse, können vorsichtige Hinweise für die Entwicklung eines Fortbildungs- und Beratungskonzepts zur Unterstützung bayerischer Jugendämter bei der Qualitätsentwicklung generiert werden. Denn der Hauptzweck der Befragung bestand lediglich darin, einen Eindruck vom aktuellen Status Quo der Qualitätsentwicklung in den bayerischen Jugendämtern zu bekommen und einen vermuteten Bedarf an Unterstützungsleistungen zu erheben.

⁹⁷ siehe zur Beschreibung der Methode „Experteninterview“ in der qualitativen Sozialforschung: Flick, Kardorff, & Steinke (2008)

5.5. Interpretation der Befragungsergebnisse

Die Befragung der Jugendamtsleitungen scheint die Vermutung empirisch zu bestätigen, dass die Umsetzung der Qualitätsentwicklung in der Mehrheit der Jugendämter in Bayern noch ausbaufähig ist. Dies wird zum einem an den Antworten zum subjektiv eingeschätzten Umsetzungsstand erkennbar (Frage 2.1.), als auch anhand der Ergebnisse zu den in den Jugendämtern vorhandenen Steuerungsinstrumenten (Frage 2.2.1).

Diese Ergebnisse zusammen mit denjenigen aus Frage 3.3. (dringlichste Unterstützungsbedarfe zur Qualitätsentwicklung), die sich an das Aufgaben- und Leistungsspektrum des BLJA richten, bestätigen den dringlichen Handlungsauftrag an das BLJA, sowohl fachliche Empfehlungen zur Umsetzung der §§ 79, 79a SGB VIII zu erarbeiten, als auch Fortbildungs- und Beratungsangebote zum Thema zu konzipieren. Denn im Wesentlichen weisen die Antworten nicht nur auf den fachlichen Bedarf hin, sie signalisieren auch die Bereitschaft, Fortbildungs- und Beratungsangebote zur Deckung des Defizits in Anspruch zu nehmen.

Als vorrangig auf Relevanz zu prüfende Parameter für eine gelingende Qualitätsentwicklung lassen sich aufgrund der Befragungsergebnisse

- die ausgewiesenen Arbeitsstunden/Woche der Jugendhilfeplanung,
- das Vorhandensein, die qualitätsbezogene Ausgestaltung und Nutzung der gesetzlich vorgegebenen Steuerungsinstrumente, insbesondere der Jugendhilfeplanung⁹⁸,
- die bereits ergriffenen Initiativen zur Umsetzung, insbesondere von Fortbildungen,
- die strukturelle Verankerung und Beauftragung mindestens einer für die Qualitätsentwicklung verantwortlichen Stelle, sowie
- die Ausstattung mit ausreichend kompetentem Personal

nennen.

Diese Parameter können sowohl für die zu konzipierenden Fortbildungsangebote belangvoll, als auch für die Auftragsklärung bzw. das Vorgehen bei einer Fachberatung sowie für die Inhalte der fachlichen Empfehlungen des BLJA richtungsweisend sein.

⁹⁸ In einem zweiten Schritt können für die weiteren Schritte bei der Entwicklung eines QuE-Konzeptes Anleihen von den Steuerungsinstrumenten, Teilkonzepten und Kontextkonzepten des Qualitätsmanagement gemacht und für den Kontext „Jugendamt“ übersetzt werden.

6. Eckpunkte für ein Beratungs- und Fortbildungskonzept zur QuE

Die Literaturanalyse und die Befragung der Jugendamtsleitungen sind zusammen Grundlage für die nachfolgenden Vorschläge zur Weiterentwicklung des Fortbildungs- und Beratungsprogramms des Bayerischen Landesjugendamtes bezogen auf den Themenschwerpunkt „Qualitätsentwicklung in den Jugendämtern“.

Zur Entwicklung dieser Anregungen werden vorausgehend der Fortbildungsauftrag des BLJA sowie die existierenden Veranstaltungsformate skizziert, Erkenntnisse aus dem Change Management, dem Qualitätsmanagement und Konzeptvorschläge zur Qualitätsentwicklung von - mit der Jugendhilfe verbundenen - Beratungsorganisationen aufgegriffen, um anschließend ein Fachberatungskonzept des BLJA zum Themenbereich „Qualitätsentwicklung“ konturieren zu können.

6.1. Konzeptionelle Grundlagen zum Fortbildungsauftrag des BLJA

6.1.1. Gesetzliche Grundlagen

Nach § 72 SGB VIII hat der örtliche Träger der Jugendhilfe die Fortbildung und Praxisberatung seiner Mitarbeiter sicherzustellen. Das Jugendamt kann diese Aufgabe der Fortbildung gemäß § 85 Abs. 3 SGB VIII für seinen Wirkungsbereich selbst wahrnehmen, allgemein zuständig ist jedoch der überörtliche Träger der Jugendhilfe (§ 85 Abs. 2 Nr. 8 SGB VIII). In Bayern ist das BLJA als überörtlicher Träger der Jugendhilfe für die Fortbildung von Fach- und Führungskräften der öffentlichen und freien Jugendhilfe, sowie für die Beratung der örtlichen Träger der Jugendhilfe und für die Entwicklung von Empfehlungen zur Erfüllung der Aufgaben nach dem SGB VIII (§ 85 Abs. 2 Nr. 1, 8 SGB VIII) sachlich zuständig.⁹⁹

Bezogen auf die Umsetzung der Qualitätsentwicklung in der Jugendhilfe gemäß §§ 79, 79a SGB VIII ist diese Zuständigkeit in zweifacher Weise bedeutsam: Zum einen ist die Qualitätsentwicklung ein fortbildungs- und fachberatungsrelevantes Thema für die Jugendhilfe,¹⁰⁰ zum anderen sollen sich die Jugendämter bei der Erarbeitung eines Qualitätsentwicklungskonzeptes an den Empfehlungen des Landesjugendamtes orientieren (§ 79a Satz 3 SGB VIII).

⁹⁹ Nach den landesrechtlichen Ausführungsbestimmungen für Bayern (Art. 24 AGSG) werden die meisten Aufgaben des überörtlichen Trägers der Jugendhilfe in Bayern vom Landesjugendamt (BLJA) wahrgenommen. Im Bereich der Fortbildung sind jedoch einige Themenbereiche ausgenommen, die von anderen überörtlichen Trägern übernommen werden: zum Beispiel der Bereich der Kindertagesstätten (StMUK), Jugendarbeit (Bayerischer Jugendring - BJR) und Jugendschutz (Aktion Jugendschutz - AJ).

¹⁰⁰ siehe dazu auch die Auswertungen des Fragebogens bei Frage 3.3 zum Unterstützungsbedarf in Kapitel 5.3.2.6 in dieser Arbeit.

6.1.2. Ziele und Bestandteile des BLJA-Fortbildungsangebotes

Das BLJA hat bereits im Jahr 1999 ein umfassendes Qualitätshandbuch zu den Grundlagen seines Fortbildungsauftrags entwickelt, das kontinuierlich fortgeschrieben wird (ZBFS-Bayerisches Landesjugendamt, 1999). Auf diesem Handbuch basieren die folgenden grundsätzlichen konzeptionellen Aussagen zu den Zielen und Bestandteilen des Fortbildungsangebotes:

Alle Unterstützungsangebote des BLJA haben das übergeordnete Ziel, die fachlichen Positionen des Landesjugendamtes zu vermitteln und damit die qualitative Weiterentwicklung der Jugendhilfe in Bayern zu sichern.

Dafür werden vor allem drei Veranstaltungsformate mit folgenden Intentionen angeboten:

- Die Inhalte der Fachkräftefortbildungen tragen zu einer Vertiefung jugendhilfefachlicher, institutioneller und/oder instrumentell-personaler Kompetenzen bei (ZBFS-Bayerisches Landesjugendamt, 1999, S. 9).
- Die Fortbildungsmaßnahmen für Führungskräfte fokussieren sich inhaltlich vor allem die Erweiterung von Führungskompetenz zur Wahrnehmung von Führungsaufgaben, die sich aus jugendhilferelevanten Themen ergeben (ZBFS-Bayerisches Landesjugendamt, 2012, S. 81ff.).
- Das Fachberatungsangebot bietet örtlichen Trägern der Jugendhilfe zu konzeptionellen, strukturellen, arbeitsorganisatorischen und qualitätssichernden Fragestellungen Beratung an und zielt dabei auf die Weiterentwicklung der Organisationen zu leistungsfähigen, dienstleistungsorientierten Fachbehörden bzw. Diensten oder Einrichtungen (ZBFS-Bayerisches Landesjugendamt, 1999, S. 38).

Laut Fortbildungskonzeption des BLJA (1999, S. 15f.) sollen die Maßnahmen zur Personalentwicklung (die überörtlichen Fach- und Führungskräftefortbildungen) und die Interventionen zur Organisationsentwicklung (Fachberatung vor Ort) zu einer Arbeitsfeldentwicklung führen, die sich durch eine Qualifizierung und Vereinheitlichung von Leistungsstandards in der Jugendhilfepraxis in Bayern auszeichnet.

Für den Themenbereich „Qualitätsentwicklung gemäß §§79, 79a SGB VIII“ kommen - der Fortbildungskonzeption des BLJA und den Ergebnissen der Befragung in dieser Arbeit zufolge - sowohl Fortbildungsmaßnahmen, als auch Fachberatungsangebote in Frage.

Für eine Konzeptionierung von Fortbildungs- und Fachberatungsangeboten des BLJA zu einem bestimmten Thema, ist jedoch die Bestimmung der fachlichen Position eine zwingende Grundvoraussetzung.¹⁰¹ Die Herausbildung einer fachlichen Position zum Thema

¹⁰¹ siehe oben: Fortbildungs- und Fachberatungsangebote orientieren sich inhaltlich an den Positionen des BLJA als Fachbehörde der Jugendhilfe.

„Qualitätsentwicklung gemäß §§ 79, 79a SGB VIII“ ist es in der internen Arbeitsgruppe des BLJA noch nicht abschließend gelungen. Insofern sind die nachstehenden Vorschläge zur Ausgestaltung der diversen Formate „lediglich“ als Anregungen der Diskussion im BLJA zu verstehen, mit welchen Angeboten die bayerischen Jugendämter bei der Erarbeitung und Umsetzung eines Qualitätsentwicklungskonzeptes unterstützt werden könnten.

6.2. Eckpunkte für überörtliche Fortbildungen zur QuE

6.2.1. Zielgruppen der überörtlichen Fortbildungen zur Qualitätsentwicklung

Nachdem der Themenbereich „Qualitätsentwicklung“ in erster Linie zu den Steuerungsaufgaben von Führungskräften zu zählen ist, sollten sich die Fortbildungsangebote vorrangig an die Zielgruppe, die in der Jugendhilfe leitungsverantwortlich bzw. entscheidungsbefugt ist, richten.

In Frage kommen bezüglich der Qualitätsentwicklung im Binnenverhältnis des Jugendamtes die Jugendamtsleitungen und die Fachbereichsleitungen (zum Beispiel ASD-Leitungen, Leitung Amtsvormundschaft / Amtspflegschaft, etc.). Bezogen auf die träger- und einrichtungsübergreifende Qualitätsentwicklung kommen darüber hinaus die Mitglieder der örtlichen Jugendhilfeausschüsse in Betracht, sowie die Vertreter und Einrichtungsleitungen der freien Jugendhilfeträger. Überlegenswert ist das Angebot von sogenannten Tandem-Leitungskursen für spezifische Handlungsfelder der Jugendhilfe, bei denen die Führungskräfte der Jugendämter mit jeweils einem oder mehreren örtlichen Träger- bzw. Institutionsvertreter(n) die Fortbildungsveranstaltung gemeinsam besuchen. Hierfür würden sich insbesondere kooperationsintensive Handlungsfelder der Jugendhilfe eignen, wie zum Beispiel die Jugendsozialarbeit an Schulen (Kooperationspartner Schule) oder die Jugendhilfe in Strafverfahren (Kooperationspartner Jugendgericht).

Eventuell ist auch die Einbindung der Jugendhilfeplaner in die Fortbildungsveranstaltungen sinnvoll, wenn deren Aufgabenfeld in dem jeweiligen örtlichen Jugendamt Teile der Qualitätsentwicklung (zum Beispiel als QuE- Beauftragter; vgl. Kapitel 4.2.4) mit einschließt.

6.2.2. Inhalte der überörtlichen Fortbildungen zur Qualitätsentwicklung

Als Inhalte, die in überörtlichen Fortbildungsformaten zum Themenbereich „Qualitätsentwicklung“ vermittelt werden können, bieten sich

- leitungsrelevante Themen mit Qualitätsbezug (wie die Initiierung einer Leitbildentwicklung, die Ausrichtung der Personalentwicklung an Anforderungsprofilen oder die Schaffung einer konstruktiven Fehlerkultur),
- jugendhilfefachliche Fragestellungen mit Qualitätsbezug (wie die Operationalisierung fachlicher Standards zur qualitätsorientierten Ausgestaltung der gesetzlichen Steuerungsinstrumente bzw. zur Erfassung und Bewertung der Qualität (sozial)pädagogischer und jugendhilfeplanerischer Prozesse) sowie
- instrumentell-orientierte Themen mit Qualitätsbezug (wie zum Beispiel zu Methoden und Instrumente zur Evaluation oder zur Erarbeitung von Prozessbeschreibungen),

an.

6.2.3. Ziele der überörtlichen Fortbildungen zur Qualitätsentwicklung

Die konkreten Fortbildungsziele der einzelnen Angebote zur Qualitätsentwicklung sind inhaltsabhängig im jährlichen Fortbildungsprogramm ausdifferenzieren und zu beschreiben (ZBFS-Bayerisches Landesjugendamt, 1999, S. 13). Als wesentliche Ziele einer zentralen Fortbildungsveranstaltung können die Klärung der grundsätzlichen fachpolitischen Überlegungen zur Qualitätsentwicklung vorangetrieben, einzelne Kompetenzbereiche von Leitungskräften in ihrem Beitrag zur Umsetzung der Qualitätsentwicklung gestärkt sowie wesentliche Rahmenbedingungen und generelle Umsetzungsschritte zur Qualitätsentwicklung erarbeitet werden (ZBFS-Bayerisches Landesjugendamt, 1999, S. 8, 13). Die Qualität der individuellen Fortbildungsergebnisse kann dabei zusätzlich zu den vermittelten Inhalten vom Austausch der Praxiserfahrungen der anderen Leitungskräfte mit QuE-Prozessen profitieren (Reiners, 2005, S. 2).

Was mit der überörtlichen Fortbildung nicht als Ziel verfolgt werden kann, ist, die Deckung des organisationsspezifischen Entwicklungsbedarfs eines einzelnen Jugendamtes hinsichtlich seiner trägerinternen und trägerübergreifenden Qualitätsentwicklung. Diesem Anspruch kann unter Umständen die Fach- bzw. Organisationsberatung des BLJA gerecht werden.

6.3. Eckpunkte für die Fachberatung zur QuE

6.3.1. Grundlagen der Fachberatung des BLJA

Die Fachberatung des BLJA erfolgt in der Regel auf Anfrage eines örtlichen Trägers der Jugendhilfe oder bei Themen, die die überörtliche Jugendhilfe-Entwicklung betreffen, auf Initiative des Landesjugendamtes hin. Die wesentlichen Inhalte eines Fachberatungsprojektes beziehen sich dabei auf die „...fachlich konzeptionelle Weiterentwicklung, die Entwicklung angemessener Strukturen und Organisationsabläufe und die Qualifizierung der unmittelbar beteiligten sowie der verantwortlichen Fachkräfte“ (ZBFS-Bayerisches Landesjugendamt, 1999, S. 38). Als Beratungsleistungen werden die Analyse und Bedarfsbestimmung, die Planung und Konzeption von Beratungs- und Entwicklungsprojekten, sowie die Empfehlung geeigneter Berater angeboten. Das BLJA beteiligt sich an der Durchführung eines Projektes (mit eigenen Beratern oder an den Gesamtkosten), wenn im Projekt aktuelle, grundsätzliche oder innovative Fragestellungen bearbeitet werden oder die potentiellen Projektergebnisse die Weiterentwicklung der fachlichen Positionen und landesweiter Empfehlungen des BLJA erwarten lassen (ZBFS-Bayerisches Landesjugendamt, 2012, S. 99). Dabei beruht die Beratung auf dem Prinzip der Freiwilligkeit,¹⁰² orientiert sich aber inhaltlich immer an den Positionen des BLJA als Fachbehörde, die die Anforderungen des Kinder- und Jugendhilfegesetzes vertritt.¹⁰³ Ein entscheidungsrelevantes Kriterium für eine Beteiligung des BLJA ist außerdem die Aussicht auf erfolgreiche Umsetzung der Projektergebnisse, die durch einen expliziten Auftrag der politischen und institutionellen Entscheidungsträger (Landrat / Oberbürgermeister und Jugendamtsleitung / Jugendhilfeausschuss) und die Bereitstellung ausreichender Ressourcen (Personal, Zeit, Kosten) gesichert sein muss (ZBFS-Bayerisches Landesjugendamt, 1999, S. 40). Auch die Vereinbarung, dass die Projektergebnisse vom BLJA zur überörtlichen Verwendung veröffentlicht werden dürfen, ist eine Bedingung zur personellen und/oder finanziellen Beteiligung des BLJA an einem Entwicklungsprojekt der örtlichen Jugendhilfe.

6.3.2. Impulse für die QuE aus dem Change- und Qualitätsmanagement

Neben den obigen Grundlagen, die aus Sicht des BLJA Voraussetzungen für seine Beteiligung an Entwicklungsprojekten im Rahmen einer Fachberatung sind, gibt es einige Bedingungen, die aufgrund der Themenstellung „Qualitätsentwicklung“ und des damit

¹⁰² Das Prinzip der Freiwilligkeit betont auch die Eigenverantwortung der Träger - im Sinne der kommunalen Selbstverwaltung - für die Umsetzung der Beratungsergebnisse (ZBFS-Bayerisches Landesjugendamt, 1999, S. 39).

¹⁰³ Aus diesem Grund wird das Beratungsangebot des BLJA auch „Fachberatung“ und nicht „Organisationsberatung“ genannt.

verbundenen Veränderungsprozesses berücksichtigt werden sollten. Dazu können die Erkenntnisse aus dem Change-Management und aus den Implementierungskonzepten des Qualitätsmanagements wichtige Impulse bieten.

6.3.2.1. Erkenntnisse aus Change-Management-Projekten

Der Begriff „Change-Management“ wird in dieser Arbeit wegen der entstandenen Unschärfe zwischen den diversen ökonomisch und/oder sozialwissenschaftlich basierten Teilkonzepten¹⁰⁴, als „...Überbegriff für professionelles Management von Veränderungen...“ (Kraus, Becker-Kolle, & Fischer, 2006, S. 15; Schiessler, 2013, S. 589) verstanden. Diese Beschreibung präzisiert Rosenstiel (2007, S. 451) als „...das aktive Beeinflussen eines für das Unternehmen tiefgreifenden Wandels, der eine strategische Ausrichtung hat, parallel zueinander die Arbeit in verschiedenen Projekten erfordert und entsprechend mit einem hohen Zeit- und Prioritätendruck verbunden ist, sowie meist einen Wandel der Unternehmenskultur impliziert.“

Die geforderte Qualitätsentwicklung stellt aus Sicht der Verfasserin dieser Arbeit einen strategisch ausgerichteten Wandel mit Wirkung auf das Selbstverständnis, die Organisationskultur, die Abläufe und gegebenenfalls auch den Strukturen der Jugendämter dar, der vor allem in Bezug auf die Kinderschutzthemen eine gewisse Dringlichkeit aufweist und ein bewusstes Change-Management erfordert.

Bei der Betrachtung, welche Konsequenzen sich aus der Einordnung der Qualitätsentwicklung als Veränderungsprozess ergeben, werden im Folgenden die psychologischen Implikationen und die Ableitungen für das sachlogische Vorgehen skizziert.¹⁰⁵

Zu den grundlegenden problematischen, psychologischen Begleiterscheinungen von Veränderungsprozessen in Organisationen zählen insbesondere die Emotionen wie Angst, Unsicherheit und Anspannung und zwar potentiell bezogen auf alle Ebenen einer Organisation (Individuum, Abteilungen/Teams, Organisation); dies gilt vor allem dann, wenn die Veränderung von den betroffenen Systemeinheiten als eine Bedrohung für Vertrautes

¹⁰⁴ Zu den eher ökonomiebasierten Ansätzen, die dem Sammelbegriff „Change Management“ zugeordnet werden, zählen u.a. die top-down-angelegten Business Reengineeringkonzepte für Krisensituationen oder Situationen mit einem hohem Veränderungsdruck, das Lean Management/Lean Production mit dem Fokus auf neue, in der Regel auf Effizienz und Verschlinkung ausgerichteten Formen der Arbeitsorganisation; zu den eher sozialwissenschaftlich fundierten Konzepten gehören u.a. die mitarbeiterorientierten Ansätze der klassischen Organisationsentwicklung und das Konzept der Lernenden Organisation (Senge, 2010), das den Fokus auf das organisationale Lernen zur Steigerung der organisationalen Effizienz setzt (Kraus, Becker-Kolle, & Fischer, 2006, S. 21ff.; Rosenstiel, Molt, & Rüttinger, 2005, S. 377ff.).

¹⁰⁵ Doppler und Lauterburg unterteilen für die Beschreibung von Phasen und Interventionen Change Management Projekte in psychologische (emotionsbezogene) und sachlogische (organisatorische Methodik) Ebenen (Doppler & Lauterburg, 1995, S. 101ff.).

und Gewohntes, als konfliktär zu ihren Interessen und Werten, als Überforderung ihrer Kompetenzen und Fähigkeiten (Hornstein & Augustin, 2012, S. 211) und/oder als von ihnen nicht beeinflussbar bzw. als nicht kontrollierbar wahrgenommen wird (Doppler & Lauterburg, 1995, S. 75ff.; Steiger & Hug, 2008, S. 255ff.; Streicher, Frey, & Graupmann, 2012, S. 363f.).¹⁰⁶ Die Auswirkungen dieser Befindlichkeiten und Deutungen äußern sich häufig im aktiven oder im passiven Widerstand¹⁰⁷ derjenigen, die eigentlich maßgeblich den Wandel auf der operativen Ebene nachvollziehen und umsetzen sollen.¹⁰⁸ Spätestens dann, wenn Widerstand auftritt, muss die verantwortliche Leitung die emotionalen und sozialen Reaktionen ernstnehmen und sich mit ihnen auseinandersetzen. Besser wäre es jedoch, den Ergebnissen der aktuellen Capgemini Studie (2012, S. 20f.) zufolge, den möglichen Emotionen eine Hauptrolle im Veränderungsprozess zuzugestehen und sie bereits bei der Planung des Vorgehens zu berücksichtigen.

Auch die Fairnessforschung unterstreicht die Bedeutung der emotionalen Befindlichkeiten, die maßgeblich von der wahrgenommenen Fairness, mit der ein Veränderungsprozess gestaltet wird, beeinflusst werden (Streicher u. a., 2012, S. 362). Faire Bedingungen¹⁰⁹ im Change können zu einer höheren Identifikation, Zuversicht und Einsatzbereitschaft und zu weniger Reaktanzeffekten bei den betroffenen Mitarbeiter bezüglich der Veränderungsmaßnahme führen (Streicher u. a., 2008, 2012, S. 374).

Die wesentlichen Konsequenzen, die sich aus diesen Erkenntnissen zu den psychologischen Implikationen für eine bewusste Vorbereitung und Steuerung eines Veränderungsprozesses ableiten lassen, lauten für die jeweiligen Entscheidungsträger und Prozessbegleiter:

- Es muss der Sinn, der Nutzen und die Strategie der Veränderungsmaßnahme im Kontext einer übergeordneten Vision, aber auch der aktuellen Situation vermittelt werden können (Capgemini Consulting Deutschland, 2012, S. 27; Hornstein & Augustin, 2012, S. 210f.),

¹⁰⁶ Diese psychologischen „Nebenwirkungen“ können je nach theoretischem Modell und Detaillierungsgrad weiter ausdifferenziert werden (vgl. hierzu bspw. Steiger & Hug, 2008, S. 260); im Veränderungsmanagement lassen sich jedoch in der Regel ähnliche Grundsätze daraus ableiten (s.u.).

¹⁰⁷ Zur Definition und den Symptomen von Widerstand siehe Doppler & Lauterburg, 1995, S. 293ff.

¹⁰⁸ Dabei kann Widerstand oder gar Protest durchaus als normale Form der Angstverarbeitung und darüber hinaus als wichtiges Signal für eine mangelnde Praxistauglichkeit der geplanten Lösungsansätze sein. Letztendlich sind die betroffenen Mitarbeiter in gewissem Sinne als Situations- und Organisationsexperten zu sehen (Doppler & Lauterburg, 1995, S. 302; K. Müller, Bungard, Straatmann, & Hörning, 2012, S. 342; Steiger & Lippmann, 2013, S. 264).

¹⁰⁹ Faire Bedingungen gliedern sich in distributive Fairness (gerechte Verteilungsprinzipien bezüglich der positiven und/oder negativen Ergebnisse des Veränderungsprozesses; z.B. anhand der Kriterien Leistung, Gleichheit, Bedürftigkeit oder Anrecht), prozedurale Fairness (Nachvollziehbarkeit der Entscheidungsfindung und Klarheit, mit welchem Ziel sie getroffen wurde), interpersonale Fairness (respektvoller, wertschätzender Umgang mit den Betroffenen durch den Entscheidungsträger) informationale Fairness (Qualität und Quantität der Informationen, die den Betroffenen gegeben werden) (Greenberg & Colquitt, 2005; Streicher, Frey, & Graupmann, 2012).

- Fakten, Pläne, Entscheidungen, mögliche Risiken und allfällige Gefahren der Veränderung müssen transparent, verständlich und zeitnah kommuniziert (Kommunikationskonzept), sowie Vermutungen, Befürchtungen und Vorbehalte aktiv erfragt werden (Doppler & Lauterburg, 1995, S. 104; Steiger & Hug, 2008, S. 258f.),
- die Mitarbeiter müssen mit ihren Bedenken und Erfahrungen ernst genommen und so weit als möglich¹¹⁰ an den Entscheidungen der organisationalen Veränderungen mitwirken bzw. partizipieren können.¹¹¹

Für die Steuerung der sachlogischen (gegenstandsbezogenen) Ebene des Veränderungsprozesses orientieren sich die meisten Organisationen innerhalb projektorientierter Vorgehensweisen an den Modellen von Levin (1947) und Kotter (1996). Die letztgenannten Ansätze gehen davon aus, dass Veränderungsvorhaben zeitlich begrenzt, linear planbar und rational (das heißt durch Einsicht) steuerbar sind. Mit ihren empfohlenen, strukturierten Vorgehensweisen helfen sie, die Komplexität eines Veränderungsprojektes zu reduzieren, sind in Zeiten des beständigen Wandels und der Parallelität unterschiedlichster, mitunter schnell und überraschend sich verändernden Anforderungen aber nur noch bedingt zeitgemäß (Capgemini Consulting Deutschland, 2012, S. 29; Barbara Müller, 2012, S. 130). Trotzdem können sie bei einem Bewusstsein der den Modellen zugrunde liegenden Annahmen und unter Würdigung der emotionalen Komponenten eines Change Projektes (s.o.) eine wertvolle Orientierung und Reflektionsgrundlage für das Vorgehen und eine am prozessorientierte, flexible Gestaltung anschlussfähiger Interventionen und Kommunikationsformen sein (Barbara Müller, 2012).¹¹²

Unter dieser Voraussetzung wird das achtstufige Veränderungsmodell von Kotter (siehe Tabelle 32 im Anhang V) in ein prozessorientiertes Projektmanagement der Veränderung (siehe Doppler & Lauterburg, 1995, S. 277ff.) eingebunden und als Handlungshilfe für das untenstehende Fachberatungskonzept des BLJA zur Qualitätsentwicklung genutzt.

¹¹⁰ Indikationen für ein geringes Ausmaß an Partizipation können beispielsweise die absolute Dringlichkeit der Veränderung (z.B. bei Krieg und Umweltkatastrophen) oder eine gerechtfertigte Geheimhaltungsnotwendigkeit, z.B. bei Fusionen von börsendotierten Firmen sein (Steiger & Hug, 2008, S. 270ff.)

¹¹¹ Partizipation bzw. die Beteiligung der Betroffenen sehen sowohl Steiger & Hug (2008, S. 270), als auch Rosenstiel (2012, S. 11) als Schlüsselkriterium im Umgang mit Widerstand bzw. als eine wesentliche Voraussetzung für einen erfolgreichen, befriedigenden Veränderungsprozess, der sich als Lernchance für alle gestaltet, an.

¹¹² Diese prozessorientierte Haltung berücksichtigt sowohl die Dynamik des Wandels, versteht die (kulturellen) Muster einer Organisation im Umgang mit Veränderungsprozessen als fortlaufende Anregung der Organisation im Sinne eines Prozesslernens bzw. als wesentliche Schritte auf dem Weg zu einer lernenden Organisation, und schafft dafür Reflexionsräume (Barbara Müller, 2012, S. 132ff.).

6.3.2.2. Erfahrungen aus der Implementierung von QM

In diesem Kapitel wird, ebenfalls zur Orientierung für das untenstehende Fachberatungskonzept des BLJA, ein Resümee vorgenommen, welche Erkenntnisse aus ausgewählten Erfahrungsberichten und Konzepten zur Implementierung von Qualitätsprogrammen gezogen werden können.

Interessanterweise berücksichtigen die wenigsten Qualitätsmanagement-Modelle den Implementierungs¹¹³ - bzw. Umsetzungsaspekt eines erarbeiteten Konzeptes (Zollondz, 2006, S. 337). Auch der bewusste Einsatz von Konzepten der Organisationsentwicklung findet sich - trotz einer offensichtlichen, organisationspsychologischen Relevanz der Organisationsentwicklung für das Qualitätsmanagement - wenig bis selten in den entsprechenden Umsetzungsstrategien (Zollondz, 2006, S. 338). Das ist umso bemerkenswerter, als die Einsicht, dass es für eine unternehmensweite Realisierung eines Qualitätsmanagements - auch wegen der organisationskulturellen Komponente - einer systematischen, geplanten Implementierung bedarf, vorhanden ist (Bruhn, 2008, S. 85).¹¹⁴ Diesem sachlogischen Anspruch wird die Einbettung der meisten Umsetzungsstrategien lediglich in unterschiedlich professionellen Formen des Projektmanagements gerecht (Zollondz, 2006, S. 337). Einer der Hauptfehler bei diesen QM-Implementierungsprojekten ist jedoch, dass die konzeptionellen bzw. strategischen Fragen von den operativen getrennt werden (Bleicher, 1996, S. 368f.; zit. nach Zollondz, 2006, S. 340) - es wird also erst ein umfassendes QM-Konzept erarbeitet, und wenn es „fertig“ ist, in das Unternehmen eingeführt. Die Implementierung wird bei einer solchen Strategie zu einem schwierigen und langwierigen Prozess, da ein umfassendes Qualitätsmanagement - wie oben beschrieben - sowohl eine Veränderung der Organisationskultur und -struktur nach sich zieht, als auch ein Lernen aller Organisationsmitglieder im Umgang mit den Qualitätsinstrumenten fordert (vergl. dazu bspw. das QM-Implementierungskonzept von Illi, 2001). Als zweckmäßiger wird - insbesondere für den Dienstleistungsbereich - eine Verknüpfung des strategischen und umsetzungsorientierten Vorgehens, das in einer ständigen Wechselwirkung zueinander steht bzw. mit Rückmeldeschleifen ausgestattet ist, gesehen (Gerull, 2004, S. 104f.; Zollondz, 2006, S. 340).

¹¹³ Unter dem Begriff „Implementierung“ verstehen Kotler & Bliemel (1999, S. 1176; zitiert nach Bruhn, 2008, S. 380) „die Umwandlung von Unternehmensplänen in aktionsfähige Aufgaben sowie die Sicherstellung, dass diese Aufgaben so durchgeführt werden, dass sie die Ziele des Planes erfüllen.“

¹¹⁴ Nach Bruhn (2008, S. VI; 379ff.) scheitern viele Qualitätsprogramme aufgrund ihrer fehlenden strategischen Einbettung im Unternehmen wegen einer mangelnden unternehmensweiten Verankerung des QM und wegen der einseitigen Fokussierung auf die Optimierung der Dienstleistungsqualität.

Insofern ergeben sich aus diesen Erfahrungen folgende erste beachtenswerte Konsequenzen für einen Implementierungsprozess der Qualitätsentwicklung in der Jugendhilfe:

- Grundsätzlich erscheint es hilfreich, einen Teil der Qualitätsentwicklung in Form eines Projektes zu organisieren;
- bei dem Management des Projektteils ist es wesentlich, die Erarbeitung des Konzeptes nicht vollständig von der Planung und Erprobung der operativen Umsetzung abzuspalten, sondern vielmehr einzelne Schritte und Instrumente bereits während der Konzeptarbeit in der Praxis zu vollziehen und zu testen (Pilotprojekte).¹¹⁵

Neben der Frage des sachlogischen Vorgehens, spielen auch qualitätsmanagement-spezifische Widerstände¹¹⁶ bei der Umsetzung eines Qualitätsmanagement-Konzeptes eine Rolle.¹¹⁷ Bruhn (2008, S. 381ff.) unterscheidet diese in inhaltliche-konzeptionelle, organisatorisch-strukturelle und personell-unternehmenskulturelle Barrieren. Inhaltlich-konzeptionelle Widerstände „...können sich aus dem unterschiedlichen Verständnis über den Begriff der Qualität und des Qualitätsmanagements ergeben [...] und eine uneinheitliche Ausrichtung und fehlende Abstimmung der qualitätsbezogenen Maßnahmen bewirken“ (Bruhn, 2008, S. 381). Zu den organisatorisch-strukturellen Hemmnissen zählen nach Bruhn eine fehlende, organisatorisch verankerte Qualitätsverantwortung¹¹⁸ sowie mangelnde institutionalisierte Formen für Abstimmungs- und Weiterentwicklungsprozesse in Bezug auf Qualitätsfragen (Bruhn, 2008, S. 381). Personell-unternehmenskulturelle Barrieren können aus unterschiedlichen, individuellen Wertvorstellungen und/oder aus der existenten Organisationskultur resultieren. (Bruhn, 2008, S. 381f.).

Letzteres scheint insbesondere bei den QuE-Anstrengungen in der Jugendhilfe relevant zu sein, weil in diesem Kontext versucht wird, voneinander abweichende Interpretationen zweier Handlungsfelder mit einander zu verknüpfen: Das (sozial-)pädagogische Selbstverständnis, dessen Handeln von Subjektivität, persönlichen Beziehungen und individueller Gestaltung geprägt ist und die qualitätsmanagementorientierte Auffassung, die „...Überprüfung, Legitimation und stärkeres Einfordern von Verbindlichkeit beinhaltet“ (Merchel, 2013b, S.

¹¹⁵ Doppler & Lauterburg (1995, S. 277ff.) schlagen im ähnlichen Sinne auch für Change-Prozesse vor, das Projektmanagement prozessorientiert (statt technokratisch) zu gestalten; d.h. immer wieder im Prozess zu prüfen, wo die Energie- und Machtzentren für das Veränderungsprojekt verortet sind, welche unterstützenden und hindernden Einflüsse das Kräftefeld für die Umsetzung der Maßnahmen ausmachen und welches Umfeld, wie in die Projektarbeit einbezogen werden muss.

¹¹⁶ Bruhn (2008, S. 381ff.) verwendet den Begriff „Widerstände“ nicht nur für psychologische Phänomene (wie Doppler & Lauterburg, 1995, S.293), sondern wesentlich breiter für die Beschreibung von möglichen Barrieren, Hemmnissen und Behinderungen bei der Einführung von Qualitätsmanagement-Systemen.

¹¹⁷ vgl. zu möglichen Widerständen bei der Qualitätsentwicklung auch die Ausführungen in Kapitel 5.2.3.

¹¹⁸ Eine organisatorisch verankerte Qualitätsverantwortung kann zum Beispiel durch einen Qualitätsbeauftragten repräsentiert werden (siehe Kapitel 4.2.4).

177). Damit einhergehen können die subjektiv empfundene Entwertung der bisherigen Arbeit, die Sorge um eine Einengung von Handlungsspielräumen und Befürchtungen von Sanktionen (Merchel, 2013b, S. 176).

Auch aus diesen Annahmen lassen sich für die Umsetzung eines Qualitätsentwicklungskonzeptes weitere relevante Punkte extrahieren, die zum Teil schon in vorangegangenen Kapiteln dieser Arbeit erwähnt wurden:

- Im Rahmen des QuE-Prozesses muss geklärt werden, was individuell und in der Organisation unter „Qualität“ verstanden wird und wer bzw. wessen und welche Sichtweisen bei der Definition eine Rolle spielen;
- die Qualitätsentwicklung und -sicherungsmaßnahmen sollten dezentral in den jeweiligen operativen Einheiten (Fachbereichen) arbeitsfeldspezifisch vorgenommen, jedoch organisationsweit mit anderen Qualitätssteuerungsinstrumenten abgestimmt sein;
- für die Koordination qualitätsrelevanter Abstimmungs- und Rückmeldeprozesse empfiehlt es sich, Qualitätsverantwortliche strukturell in der Organisation zu verankern, sowie Plätze (Orte und technische Informationssysteme) für den Austausch von Informationen und für die organisationsweite, kontinuierliche Weiterentwicklung zu schaffen (Qualitätszirkel, Communities of Practise etc.);
- insbesondere mit den personell-unternehmenskulturell bedingten Widerständen gilt es bei einer Qualitätsentwicklung im Bereich der Jugendhilfe bewusst und sensibel umzugehen. Dies gelingt am ehesten über eine Mitarbeiterbeteiligung am Gesamtprozess und indem die verantwortlichen Leitungskräfte glaubhaft vermitteln, dass ein Lernen aus Fehlern und aus organisationsbezogenen Mängeln sowie eine gestärkte Handlungssicherheit, und nicht die Kontrolle oder die Standardisierung des pädagogischen Handelns angestrebt wird (Merchel, 2013b, S. 180).

6.3.3. Impulse aus Konzeptvorschlägen der Jugendhilfe zur Qualitätsentwicklung

In den vergangenen sechs Monaten sind mehrere Konzeptvorschläge für die Qualitätsentwicklung gemäß der §§ 79, 79a SGB VIII von unterschiedlichen Instituten und Organisationen den Jugendämtern vorgestellt bzw. unterbreitet worden.

Die in den Konzepten skizzierten Vorgehensweisen werden in diesem Kapitel unter der Prämisse, dass sie hilfreiche Anregungen, aber auch Abgrenzungsnotwendigkeiten für ein Fachberatungsangebot des BLJA liefern können, dargestellt. Dabei widmen sich die beiden ersten Konzepte (der ISA e.V. Münster und des Kronberger Kreises für Dialogische Qualitätsentwicklung e.V.) ausschließlich der Qualitätsentwicklung im Kinderschutz; der dritte Ansatz (die Expertise von Merchel, die im Auftrag der Landesjugendämter Westfalen und

Rheinland erstellt wurde) bezieht sich auf eine Qualitätsentwicklung für alle Handlungsfelder der Jugendhilfe.

6.3.3.1. „Qualitätswerkstatt Kinderschutz“ des ISA e.V. in Münster

Das ISA - Institut für soziale Arbeit e.V. in Münster hat in Kooperation mit der Universität Koblenz - Institut für Pädagogik und der JHC - Jugendhilfe Consulting zwischen den Jahren 2010 und 2012 das bundesweit ausgeschriebene Projekt „Vergleichsring Kinderschutz“¹¹⁹ durchgeführt. Laut Ausschreibung (AGJÄ, 2010) konnten teilnehmende Jugendämter mittels Selbstevaluation in zehn Qualitätsfeldern¹²⁰ eine qualitätsorientierte Statusanalyse ihrer Aktivitäten im Bereich des Kinderschutzes vornehmen, mit anderen Jugendämtern in Form eines Benchmarking-Prozesses und moderierten Peer-Evaluationen vergleichen sowie - mit fachlicher Beratung und Input der durchführenden Institute - die organisationsinternen Strukturen, Prozesse und fachlichen Standards ihres kommunalen Kinderschutzsystems weiterentwickeln.

Seit Abschluss der Projektphase (und seit Einführung des BKiSchG) bietet das ISA e.V. in Münster in Zusammenarbeit mit der JHC Jugendhilfe Consulting interessierten Leitungskräften von Jugendämtern unter dem Titel „Qualitätswerkstatt Kinderschutz“ eine Organisationsberatung zur Qualitätsentwicklung gemäß §§ 79, 79a SGB VIII an, die auf den Projekterfahrungen mit den Vergleichsrings „Kinderschutz“ aufbauen. Bestandteil des Beratungsprozesses ist im ersten Schritt die Selbstanalyse anhand der 10 überarbeiteten Qualitätsdimensionen¹²¹ und eine Bewertung der Ergebnisse in trägerinternen Qualitätszirkeln. Im zweiten Schritt erfolgt die Begutachtung und Qualifizierung der Praxis vor Ort durch die externen Berater, die im dritten Schritt ein Gütesiegel vergeben, das im vierten Schritt wiederkehrend intern und extern auditiert (re-zertifiziert) werden kann (ISA e.V. Münster, 2012).

¹¹⁹ vgl. das Konzept der KGSt-Vergleichsrings im Sinne des Kommunalen Benchmarkings unter <http://www.kgst.de/dienstleistungen/benchmarking/> (KGSt - Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement, 2013).

¹²⁰ Die zehn Qualitätsfelder entsprechen dem „Qualitätsrahmen Kinderschutz“ und umfassen Qualitätsmanagement, Personalmanagement, Präventiver Kinderschutz, Bearbeitung von Fällen, Kooperation, Erkennung und Bewertung der Entwicklung von Kindern, Spezielle Gefährdungssituationen von Kindern, Qualifizierte Beratung und Vermittlung, Öffentlichkeitsarbeit, Beschwerdemanagement/ Ombudsstellen.

¹²¹ Jede dieser Qualitätsdimensionen ist versehen mit den jeweiligen Handlungszielen, deren Operationalisierung, der Darstellung exemplarischer Umsetzungsschritte, Verweisen auf bestehende Praxisbeispiele und der Angabe, wo weitere Informationen erhältlich sind.

6.3.3.2. Dialogische Qualitätsentwicklung des Kronberger Kreises e.V.

Der Kronberger Kreis für Dialogische Qualitätsentwicklung e.V. ist als praxisberatende Organisation im Bildungs-, Erziehungs- und Gesundheitswesen der systemischen Organisationsentwicklung verpflichtet und propagiert den Ansatz einer dialogisch ausgerichteten Qualitätsentwicklung. Die Herangehensweise zeichnet sich insbesondere durch mehrseitige, multiprofessionelle, partizipatorische Settings aus („Kronberger Kreis für Dialogische Qualitätsentwicklung e.V.“, o. J.).

Laut einem - der Verfasserin vorliegenden - Organisationsberatungsangebotes des Kronberger Kreises für Dialogische Qualitätsentwicklung e.V. (Wolff, 2013) fußt die Projektarchitektur der dialogischen Qualitätsentwicklung auf zwei wesentlichen Projektstrukturelementen: dem Koordinationsteam und der QuE-Werkstatt. Das Koordinationsteam besteht aus Jugendamtsleitung, dem Abteilungsleiter, dem Controlling, der Jugendhilfeplanung, der ASD-Leitung und BSD-Leitung und wird als „Motor“ des Dialogischen Prozesses gesehen.

Die „QuE-Werkstatt“ stellt den zentralen Ort der Reflexion und des gemeinsamen Lernens dar. In ihr untersuchen Fach- und Leitungskräfte aus allen Bereichen des Jugendamtes gemeinsam mit Fachkräften der freien Träger, Vertretern des Gesundheitssystems, der Polizei und der Justiz, sowie ausgewählten Hifeteilnehmer bzw. Leistungsberechtigten das Handeln im kommunalen Kinderschutz, identifizieren die fachlichen Schlüsselprozesse und entwickeln Kriterien und Eckpfeiler guter Fachpraxis.

Ausgehend von einer Analyse der Rahmenbedingungen, der Stärken und Schwächen des jeweiligen kommunalen Kinderschutzsystems, werden in den moderierten QuE-Werkstätten

- die organisationsspezifischen Entwicklungsbedarfe im Kinderschutz herausgearbeitet,
- das Selbstverständnis und die Rollen der Fach- und Leitungskräfte im Kinderschutz geklärt,
- die handlungsleitenden Grundorientierungen in einem Leitbild formuliert,
- die Rahmenstandards und fachlichen Eckpfeiler sowie die Kriterien wirkungsvoller Prozessgestaltung und Prozessevaluation erarbeitet und
- ein Rahmenkonzept zum Aufbau einer reflexiven Fehlerkultur, eines lokalen Risikomanagements und Qualitätssicherungssystems entwickelt,

um auf der Grundlage der Arbeitsergebnisse einen Qualitätskatalog¹²² als Abschlussdokument zu entwerfen.

¹²² vgl. hierzu den Dormagener Qualitätskatalog der Jugendhilfe (Jugendamt Dormagen & Wolff, 2007), auch downloadbar unter http://www.dormagen.de/fileadmin/civserv/pdf-dateien/fachbereich_5/erzieherische_hilfen/Dormagener_Qualit%C3%A4tskatalog_-_Volltext.pdf; zuletzt abgerufen am 08.08.2013.

6.3.3.3. Orientierungshilfe der LJÄ in NRW zu §§ 79, 79a SGB VIII

Im April 2013 wurde im Auftrag der Landesjugendämter LWL-Westfalen und LVR-Rheinland von Prof. Dr. Merchel (FH Münster) eine „Orientierungshilfe zur kommunalen Umsetzung der Regelungen in §§ 79, 79a SGB VIII“ erstellt (Merschel, 2013a). Die Expertise baut auf dem Diskussionspapier des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge (2012) auf.¹²³ Sie stellt insbesondere eine enge Verknüpfung von Jugendhilfeplanung und Qualitätsentwicklung, die Beteiligung der Träger der freien Jugendhilfe sowie die Zuständigkeit des Jugendhilfeausschusses (JHA) als beratendes und entscheidendes Gremium in den Mittelpunkt der konzeptionellen Überlegungen (Merschel, 2013a).

Hinsichtlich des Vorgehens bei der örtlichen Qualitätsentwicklung schlägt Merchel (2013a, S. 19ff.) eine Unterscheidung zweier Verfahrensbereiche vor: „Entscheidungen zur Gestaltung des organisationalen Rahmens“ und „Entscheidungen zur Gestaltung der ‚Kernprozesse‘ der Qualitätsentwicklung“, wobei die beiden Teilbereiche aufeinander bezogen sind bzw. in Wechselwirkung stehen.

Im Verfahrensbereich „organisationaler Rahmen“ werden

- zu Beginn des Prozesses personelle Regelungen zur Wahrnehmung der Steuerungsverantwortung des Jugendamtes getroffen,¹²⁴
- das Konzept mit Verfahrensschritten der QuE erarbeitet¹²⁵,
- das örtliche QuE-Konzept im Jugendhilfeausschuss beschlossen,
- Moderatoren für die AG'en (Teilbereich „Kernprozesse der QuE“) ausgewählt und eventuell für diese Tätigkeit fortgebildet,
- die im folgenden Prozessschritt in Arbeitsgruppen erarbeiteten und vorgeschlagenen Qualitätskriterien (Teilbereich „Kernprozesse“) vom Jugendhilfeausschuss erörtert und verbindlich vereinbart,
- sowie die kontinuierliche Begleitung der QuE-Prozesse und Berichterstattung durch die Steuerungsgruppe sichergestellt (Merschel, 2013a, S. 20ff.).

¹²³ Dies ist allerdings nicht weiter verwunderlich, da Prof. Dr. Merchel auch die Arbeitsgruppe im Deutschen Verein, die das Diskussionspapier erstellt hat, geleitet hatte.

¹²⁴ Merchel schlägt die Einrichtung einer Steuerungsgruppe vor, der ein Qualitätsbeauftragter mit Moderationsfunktion, die Jugendhilfeplanung, eine Fachkraft aus jedem Handlungsfeld, das in die QuE einbezogen ist, sowie eventuell Vertreter freier Träger angehören (Merschel, 2013a, S. 21f.).

¹²⁵ Das Konzept sollte Aussagen machen, wer in der Steuerungsgruppe vertreten ist, welche Handlungsfelder in die QuE einbezogen werden sollen, wie der zeitliche Ablauf vorsehen ist und in welcher Art und Weise der öffentliche und die freien Träger miteinander kooperieren (Merschel, 2013b, S. 22).

In dem Teilbereich „Kernprozesse der Qualitätsentwicklung“

- erarbeiten Arbeitsgruppen (AG'en) handlungsfeldspezifische Qualitätskriterien,¹²⁶
- wählen nach der Verabschiedung dieser Qualitätskriterien durch den Jugendhilfeausschuss zwei Kriterien pro Qualitätsdimension für ein erstes Verfahren der Qualitätsbewertung aus,
- entwickeln Instrumentarien zur Qualitätsbewertung (in Form von Verfahrensstandardisierungen oder evaluativen Qualitätsbewertungen),
- führen eine Qualitätserhebung in den beteiligten Einrichtungen mittels dieser Instrumente durch, werten sie aus und berichten ihre Erfahrungen in den AG'en,
- erstellen für die Erörterung im Jugendhilfeausschuss (Teilbereich „organisationaler Rahmen“) einen Gesamtbericht und
- beginnen nach der Entscheidung im Jugendhilfeausschuss zum weiteren Vorgehen mit einem zweiten QuE-Teilprozess (Merchel, 2013a, S. 20ff.).

Dieses Konzept sieht eine kontinuierliche Befassung des Jugendhilfeausschusses mit den Aufgaben gemäß der §§ 79, 79a SGB VIII vor, die sich nach der Bestimmung und Erprobung aller relevanten Qualitätskriterien mit der Wirksamkeitsüberprüfung der qualitätsverbessernden Maßnahmen fortsetzt (vgl. PDCA-Circle in Kapitel 2.2.4).

6.3.3.4. Zusammenfassende Einschätzung der drei QuE-Konzepte

Alle drei Konzepte haben aus Sicht der Verfasserin dieser Arbeit Stärken und Schwächen. Diese werden nachfolgend skizziert; eine kriterienbasierte Übersicht im Anhang VI dieser Arbeit stellt die wesentlichen Unterschiede und Gemeinsamkeiten vergleichend dar (Tabelle 33)

Der Vorschlag des ISA e.V. in Münster besticht auf den ersten Blick mit seinem strukturierten Vorgehen, insbesondere geprägt durch das elaborierte Selbstevaluationsinstrument, das für eine erste Einschätzung des Status Quo und der kinderschutzrelevanten Entwicklungsbedarfe im Jugendamt passend erscheinen. Für die trägerübergreifende Qualitätsentwicklung fehlen im Konzept des ISA e.V. in Münster jedoch die Partizipation der relevanten Kooperationspartner im Kinderschutz; für die Handlungsfelder der Jugendhilfe außerhalb des Kinderschutzes werden keine Qualitätskriterien benannt. Auch die Idee des Gütesiegels widerspricht im Grunde genommen dem Ansatz der „Qualitätsentwicklung“.

Das Konzept des Kronberger Kreises für Dialogische Qualitätsentwicklung erweist sich für den Bereich des Kinderschutzes mit der Entwicklung eines Leitbildes bis hin zur

¹²⁶ „Bei der Zusammenstellung von Qualitätskriterien hat sich eine Differenzierung nach den drei Kategorien „Strukturqualität - Prozessqualität - Ergebnisqualität“ als sinnvoll erwiesen“ (Merchel, 2013a, S. 25).

Ergebniszusammenfassung in einem Qualitätskatalog als sehr gründlich. Es beinhaltet mit seiner Einbindung aller wesentlichen Akteure eine hohe Ausprägung an Partizipation und folgt mit seiner Dialogorientierung dem grundsätzlichen Anspruch an die Bestimmung von Qualität in der Jugendhilfe (vgl. Kapitel 2.1.3). Jedoch ist das Konzept sowohl zeitlich, als auch kostenmäßig extrem aufwendig; bei allen Schritten sind externe Prozessberater dabei. Gleichzeitig ist fraglich, ob handlungsorientierte Qualitätskriterien in den (sicherheits)kritischen Themen, wie dem Kinderschutz, wirklich demokratisch entwickelt werden sollten.

Die Orientierungshilfe der LJÄ NRW sticht hinsichtlich der trägerübergreifenden Qualitätsentwicklung durch ihren in Maßen gehaltenen Aufwand bei gleichzeitig kontinuierlicher Qualitätsentwicklung hervor; dies betrifft sowohl den Arbeitsumfang, da in jedem Arbeitsgruppen-Zyklus nur einige ausgewählte Qualitätskriterien bearbeitet werden, als auch den Umstand, dass es augenscheinlich ohne externe Begleitung auskommt. Darüber hinaus kann die fortgesetzte Befassung im Jugendhilfeausschuss auch zu einer Qualifizierung insbesondere der Mitglieder aus der Kommunalpolitik in jugendhilfefachlichen Themen führen. Hinsichtlich der trägerinternen Qualitätsentwicklung des Jugendamtes greift das Konzept eventuell zu kurz, da es die wiederkehrenden Kernprozesse in den eigenen Handlungsfeldern ebenso vernachlässigt, wie die Beschreibung der übergeordneten qualitätssteuernden Tätigkeiten (z.B. Jugendhilfeplanung). Darüber hinaus bleibt es im Konzeptvorschlag unklar, inwiefern die Entwicklung eines Leitbilds als Richtschnur und eine Dokumentation (z.B. in Form eines Qualitätshandbuchs) als Qualitätssicherungsbaustein vorgesehen ist.

Die Unterschiedlichkeit in den Ansätzen der drei Beratungsangebote bieten zahlreiche methodische, als auch fachliche Impulse für das Vorgehen einer Organisationsberatung zum Thema „Qualitätsentwicklung“. Die nächsten Kapitel zeigen, welche dieser (und der vorangegangenen) Anregungen in das Konzept einer BLJA-Fachberatung zur Qualitätsentwicklung in Jugendämtern integriert werden können.

6.3.4. Vorgehen bei einer BLJA-Fachberatung zur QuE in einem Jugendamt

Für das konkrete Vorgehen bei einer Fachberatung des BLJA sind das Rollen- und Beratungsverständnis der Landesjugendamtsmitarbeiter, sowie das methodische Konzept der Organisationsbegleitung wesentliche Erfolgsfaktoren. Von beiden Aspekten handeln die folgenden Kapitel.

6.3.4.1. Rolle der BLJA-Fachberater in einem Entwicklungsprojekt

Die Fachberater des BLJA vertreten in Entwicklungs- oder Beratungsprojekten einen dezidierten fachlichen Anspruch (Vermittlung der fachlichen Positionen des BLJA). Je nach Anfrage und Ausgestaltung der Kooperation, unterstützen sie den örtlichen Träger bei der Analyse der Ausgangssituation und Planung des Projektes mit überörtlichen Vergleichsdaten zur Fragestellung und erprobten Beratungsinstrumenten. Bei einer Beteiligung des BLJA an der Durchführung eines Veränderungsvorhabens werden nach der Auftragsklärung die Inhalte der Kooperation zwischen dem örtlichen Jugendamt und dem Landesjugendamt in einer Kooperationsvereinbarung festgehalten (ZBFS-Bayerisches Landesjugendamt, 2013b).¹²⁷

Die Fachberater des BLJA könnten sich bei einem trägerinternen QuE-Projekt im Jugendamt - neben ihres jugendhilferechtlichen Gewichts als überörtliche Fachbehörde gegenüber der örtlichen Kommunalpolitik - sowohl als Berater bezüglich der Inhalte (sachlogische Ebene), als auch der methodischen Umsetzung im sozialen System (psychologische Ebene) beteiligen (Kiel, 2010, S. 429). Das heißt, sie beraten zum Vorgehen bei der Erarbeitung einer jugendhilfespezifischen QuE-Konzeption sowie die verantwortlichen Führungskräfte bei ihrer Wahrnehmung von Führungs- und Steuerungsaufgaben und im Umgang mit Widerstand gegenüber dem Veränderungsprozess.

Die Fachberatung des BLJA ist von ihrem Beratungsverständnis her systemisch geprägt (ZBFS-Bayerisches Landesjugendamt, 2013b). Die systemische Perspektive berücksichtigt, dass Organisationen (in diesem Fall die örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe) als autopoietische Systeme¹²⁸ von außen (in diesem Fall von dem Beratersystem BLJA) nicht direkt und zielgerichtet, sondern nur über Anregungen mit einem ausreichend großen „Irritationspotenzial“, die anschlussfähig an die Struktur des Systems sind, beeinflussbar sind (Kiel, 2010, S. 418f.; Schwaninger & Körner, 2003, S. 82f.).

Insofern wird in diesem Kapitel, in dem die BLJA-Fachberatung ihre fachliche und prozedurale Beratung und Begleitung einer trägerinternen Qualitätsentwicklung in einem Jugendamt entlang der acht Stufen eines Veränderungsprozesses nach Kotter (1996) (siehe dazu Tabelle 32 im Anhang V) ausrichtet, zusätzlich zu den mutmaßlichen Parametern aus Kapitel 5.5 sowie den extrahierten Faktoren und Vorgehensweisen für eine gelingende Qualitätsentwicklung (Kapitel 6.3.2 und 6.3.3), auf die Anschlussfähigkeit der Beratungsimpulse geachtet.

¹²⁷ In dieser Kooperationsvereinbarung, die vom Oberbürgermeister bzw. vom Landrat als obersten Dienstherren unterschrieben wird, wird verbindlich festgehalten, welche Ziele, Beiträge, Verantwortlichkeiten, Erwartungen, Verpflichtungen und Grenzen von beiden Vertragspartnern mit diesem Projekt verbunden werden (siehe auch die Voraussetzungen zur Beteiligung des BLJA an einem Entwicklungsprojekt in Kapitel 6.3.1).

¹²⁸ Autopoietische Systeme sind operational geschlossen, d.h. sie erzeugen, regulieren und erhalten sich selbst und können nur im Rahmen ihrer Eigenzustände agieren und nicht mit systemfremden Bestandteilen (Maturana & Varela, 1987).

6.3.4.2. 1. Stufe: Bewusstsein für die Dringlichkeit schaffen

Der Prozess einer Fachberatung des Bayerischen Landesjugendamtes startet in der Regel mit der Anfrage eines Jugendhilfeträgers nach Unterstützung. Für die bewusste Platzierung der Qualitätsentwicklung als dringliches, strategisches Thema der Jugendhilfe, kann aber auch überlegt werden, ob das BLJA eine Fachberatung zur Umsetzung der §§ 79, 79a SGB VIII als Modellprojekt auszuschreibt, um das sich einzelne Jugendämter bewerben können.

In beiden Fällen erfolgt nach einer telefonischen Abklärung und Information ein Beratungsgespräch vor Ort, bei dem - ausgehend von dem Anliegen - die Fachberater des BLJA gemeinsam mit Vertretern des Trägers eine Bestandsanalyse und eine Konkretisierung der Zielsetzung vornehmen. „Dabei werden insbesondere auch die institutionellen und politischen Rahmenbedingungen für die Umsetzung der angestrebten Ergebnisse einbezogen sowie die Erwartungen der Fach- und Führungskräfte (an das Projekt; Anm. d. Verf.)“ (ZBFS-Bayerisches Landesjugendamt, 2012, S. 98).

Bei einer Fachberatung des BLJA zur Umsetzung der §§ 79, 79a SGB VIII sollten an diesem ersten Sondierungsgespräch die Jugendamtsleitung, die Jugendhilfeplanung und die ASD-Leitung als entscheidungsbefugte bzw. fachlich verantwortliche mittlere Leitungsebene teilnehmen.

Um von Beginn an die Anschlussfähigkeit des Veränderungsvorhabens an die Systemeigenheiten des anfragenden Jugendamtes sicherzustellen, ist es empfehlenswert, im ersten Schritt den Status Quo der Qualitätsentwicklung im jeweiligen Jugendamt zu analysieren. Dies kann mit einem noch zu entwickelnden Instrument (zum Beispiel einer fragenbasierten Checkliste) erfolgen, wobei dabei prioritär die Qualitätskriterien und Instrumente zur Qualitätsbewertung der zentralen gesetzlich vorgegebenen Steuerungsinstrumente erhoben werden sollten, insbesondere der Jugendhilfeplanung.¹²⁹ In einem zweiten Schritt können die Existenz und der Ausprägungsgrad in der Abgestimmtheit der Steuerungsinstrumente aus dem Qualitätsmanagement, Projektergebnisse, Teil- und Kontextkonzepte untereinander, sowie bereits erfolgter Initiativen zur Umsetzung der Qualitätsentwicklung ermittelt werden (vgl. die Interpretation der Befragungsergebnisse in Kapitel 5.5).

Insofern ist es bei der Konkretisierung des Projektes, die mit dem Start des Qualitätsentwicklungsprozesses verbunden ist, wichtig, auch die Kompatibilität und Kongruenz der Qualitätsentwicklung der Jugendhilfe mit den Leitlinien bzw. der sozialpolitischen Ausrichtung der jeweiligen Kommune zu klären.

¹²⁹ Für die Erarbeitung des „Organisationschecks zum Umsetzungsstand der örtlichen QuE“ kann die Fachberatung des BLJA Anleihen aus den oben bereits dargestellten Veröffentlichungen zum Hilfeplanverfahren (vgl. Kapitel 3.2.2) und zur Jugendhilfeplanung (vgl. Kapitel 3.1.1), aus dem Organisationscheck des BLJA zum § 8a SGB VIII (vgl. Kapitel 3.4) und aus der „Qualitätswerkstatt Kinderschutz“ der ISA Münster (vgl. Kapitel 6.3.3.1) nehmen.

Für diesen Abgleich und für eine nachhaltige Qualitätsentwicklung wird es erfolgskritisch sein, die jeweiligen Oberbürgermeister bzw. Landräte, die als oberste Dienstherrn der Behörde die Ressourcen- und Finanzmacht haben, von der Dringlichkeit der Umsetzung der §§ 79, 79a SGB VIII zu überzeugen.¹³⁰ Dies gilt insbesondere bezüglich der Ausstattung mit ausreichend Personal (mit besonderem Fokus für die Jugendhilfeplanung), um ein Qualitätsentwicklungskonzept erarbeiten und umsetzen zu können.¹³¹

Die Brisanz zur Umsetzung der §§ 79, 79a SGB VIII kann fundiert werden mit der im SGB VIII normierten objektiven Rechtsverpflichtung des Trägers der öffentlichen Jugendhilfe zur Qualitätsentwicklung (Tammen, 2013, S. 260) und der - in der Bestandsanalyse erhobenen und auf den Positionen einer staatlichen Fachbehörde (BLJA) basierenden - Differenz zwischen Soll- und Ist-Zustand. Gleichzeitig können für einen Oberbürgermeister bzw. einen Landrat - als gewählten politischen Repräsentanten - die Aussicht auf Imageverbesserung eines, in der Öffentlichkeit im Bereich des Kinderschutzes oft kritisch wahrgenommenen, Behördenteils, sowie die Steigerung der Effizienz und der Effektivität in dem kostenträchtigen Bereich einer Gebietskörperschaft, ebenfalls ein attraktiver Gesichtspunkt zur Unterstützung des Vorhaben sein.

6.3.4.3. 2. Stufe: Einflussreiche Führungskoalition aufbauen

Neben dem Jugendamtsleiter und dem Oberbürgermeister bzw. dem Landrat gilt es andere einflussreiche, glaubwürdige, fachlich kompetente und entscheidungsbefugte Verantwortungsträger für den Qualitätsentwicklungsprozess zu gewinnen. Das BLJA kann beraten, wer dafür aus seiner Sicht und Erfahrung für einen gelingenden Veränderungsprozess dazu gehören sollte.

Je nach Umfang und Strategie des Projektes zur Qualitätsentwicklung kommen weitere Funktionsträger der Kommunalverwaltung, wie beispielsweise die Leitung des Referates Soziales & Jugend, die Leitung des Personal- und Organisationsamtes und die Personalvertretung in Frage, sowie Vertreter des Jugendhilfeausschusses, Repräsentanten von Trägern der freien Jugendhilfe und von Kooperationspartnern (z.B. aus der Gesundheitshilfe).¹³²

¹³⁰ vgl. hierzu die Ergebnisse des NZFH-Forschungsprojektes in Kapitel 4.5.3 und die Auswertungen der selbstunternommenen Untersuchung zur Frage 3.3. in Kapitel 5.3.2.6.

¹³¹ vgl. hierzu auch die Ergebnisse aus der Befragung zur Frage 3.2. Erschwerende Faktoren bei der Umsetzung des § 79a SGB VIII (Kapitel 5.3.4.5).

¹³² Diese Überlegungen fußen auf den Konzepten zur Qualitätsentwicklung vom Kronberger Kreis für Dialogische Qualitätsentwicklung und der Orientierungshilfe der LJÄ Rheinland & Westfalen (vgl. die Kapitel 6.3.3.2 und 6.3.3.3).

6.3.4.4. 3. Stufe: Entwicklung einer Vision und Strategien zur Umsetzung

Wenn die Führungsmannschaft für das Veränderungsprojekt rekrutiert ist, gilt es eine Vision, als Zustand von der Zukunft, wenn die Veränderung vollzogen ist, zu entwerfen. Eine Vision gibt den guten Grund und die Richtung für einen Veränderungsprozesses vor und macht es leichter zu entscheiden, welche Schritte und Projekte angegangen werden müssen, um den Zielzustand zu erreichen. Kotter (1996, S. 69) bringt dies folgendermaßen auf den Punkt: „With clarity of direction, the inability of decisions can disappear.“ Darüber hinaus ist ein attraktives Bild von der Zukunft nach dem Wandel, insbesondere bei tiefgreifenden Veränderungsprozessen und bei Change Projekten, die für die Mitarbeiter anfangs mit persönlich-schmerzhaften Schritten verbunden sind, wichtig (Kotter, 1996, S. 69). Für die Motivation, einen umfassenden QuE-Prozess in der kommunalen Jugendhilfe zu initiieren, durchzuhalten und zu implementieren, wird es aus oben genannten Gründen (vgl. insbesondere Kapitel 6.3.2) wichtig sein, dass das Führungsteam eine kraftvolle Vision des zukünftigen kommunalen Jugendhilfe- bzw. Kinderschutzsystems entwickelt, zu der die Qualitätsentwicklung den entscheidenden Beitrag leisten kann. Die Fachberatung des BLJA kann diesen Prozess moderierend unterstützen.¹³³

Bei der Ausarbeitung einer Strategie, die den Weg und die Maßnahmen von der gegenwärtigen Situation zur Vision beschreibt, kommen verschiedene Optionen in Betracht. Zum einem ist zu überlegen, welche Handlungsfelder bearbeitet und welche Träger der Jugendhilfe in welcher Reihenfolge an dem Qualitätsentwicklungsprozess beteiligt werden sollen, zum anderen mit welchen Qualitätsentwicklungs- und Qualitätsbewertungsverfahren der Prozess realisiert werden kann (vgl. Kapitel 2.2.3).

Zum aktuellen Zeitpunkt würde die Verfasserin dieser Arbeit als ersten Schritt die trägerinterne Qualitätsentwicklung im Jugendamt gegenüber der trägerübergreifenden Qualitätsentwicklung mit freien Trägern und Kooperationspartnern priorisieren. Die fachlichen Gründe für diese Meinung beruhen vor allem in der Gesamtverantwortung des öffentlichen Trägers für die kontinuierliche Qualitätsentwicklung nach § 79 Abs. 2 Nr. 2 SGB VIII. Um diese Gesamtverantwortung angemessen wahrnehmen zu können, ist vor dem Dialog mit anderen eine Positionsfindung bezüglich der eigenen qualitätsbestimmenden Leitlinien, Standards und Prozesse innerhalb des Jugendamtes notwendig.

Für die jugendamtsinterne Qualitätsentwicklung als erstes Teilprojekt, bietet sich die organisationsangepasste Ausarbeitung der zentralen Bausteine eines Qualitätsmanagementsystems an (vgl. hierzu Kapitel 4.2): Die Erarbeitung eines Qualitätsleitbilds, die Beauftragung von Qualitätsbeauftragten zur Koordination der

¹³³ Für die Gestaltung einer Visions- und Leitbildentwicklung, siehe den Artikel Stolzenberg & Reiners (2012).

qualitätsbezogenen Aktivitäten, die Einrichtung von Qualitätszirkeln und die Erstellung eines Qualitätshandbuchs¹³⁴. Als Verfahren zur Bestimmung und Vereinbarung zu erbringender Qualität erscheint das Muster der Verfahrensstandardisierung (vgl. Kapitel 2.2.3) mit einer Beschreibung der Kernprozesse, insbesondere für die wiederkehrenden, einzelfallbezogenen Aktivitäten bei der Erbringung eigener Leistungen, als sinnvoll. Als Methode bietet sich die Modellierung von Arbeitsabläufen in Flussdiagrammen an, die kombiniert sind mit Prozesstabellen, welche die Qualitätskriterien der einzelnen Handlungsschritte sowie die unterstützenden Dokumente, Checklisten und Formulare benennen (Dukek & Burmeister, 2012, S. 38ff.).¹³⁵

Mit diesem Vorgehen können die Jugendämter mit Unterstützung der Fachberatung des BLJA sowohl an ihre Erfahrungen bei der Erstellung von Arbeitshandbüchern (vgl. Kapitel 4.2.2), als auch an die Projektergebnisse, die sie im Rahmen des PeB-Projektes (vgl. Kapitel 4.4.1.2) erarbeitet haben, als auch an die Pläne vom Innovationsring des Landkreistages zur Steuerung von Verwaltungsprozessen (Bayerischer Innovationsring, 2013) anknüpfen.

Für Handlungsfelder des öffentlichen Trägers der Jugendhilfe, die sich nicht in wiederkehrende Tätigkeiten aufgliedern lassen, sollte das Muster der evaluativen Qualitätsbewertung angewendet werden (vgl. Kapitel 2.2.3).

Das zweite Teilprojekt zur Umsetzung der §§ 79, 79a SGB VIII bestünde in der trägerübergreifenden Qualitätsentwicklung, das - gemäß der Orientierungshilfe der LJÄ Rheinland & Westfalen (2013) - vom örtlichen Jugendamt maßgeblich über den Jugendhilfeausschuss mit handlungsfeldspezifischen AG'en gesteuert wird (vgl. hierzu Kapitel 6.3.3.3). Überlegenswert ist hier, welche Akteure außerhalb der professionell-agierenden Jugendhilfe in den Qualitätsdialog mit einbezogen werden sollen (Kooperationspartner, Leistungsberechtigte, Ehrenamtliche, etc.; vgl. hierzu das Konzept zur dialogischen Qualitätsentwicklung in Kapitel 6.3.3.2). Für diesen Kontext würde die Fachberatung des BLJA voraussichtlich empfehlen, aufgrund der zahlreichen Schnittstellen und unterschiedlichsten Kooperationsprozesse evaluative Qualitätsbewertungsverfahren einzusetzen (vgl. Kapitel 2.2.3).

In den Ausführungen zum Fachberatungsprozess bei der Erarbeitung und Umsetzung eines QuE-Konzeptes wird ab hier aus Platzgründen nur noch das Vorgehen im Teilbereich der jugendamtsinternen Qualitätsentwicklung geschildert. Für das Prozedere im Teilbereich der trägerübergreifenden Qualitätsentwicklung sei auf die Orientierungshilfe der LJÄ Rheinland & Westfalen (Merchel, 2013a) verwiesen.

¹³⁴ Einen Entwurf für die Gliederung des Qualitätshandbuchs eines Jugendamtes befindet sich in Abbildung 17 im Anhang III

¹³⁵ Für beispielhafte Prozessbeschreibungen siehe die Veröffentlichung des evaluierten Handbuchs „Personalbemessung der örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe in Bayern (PeB) (ZBFS-Bayerisches Landesjugendamt, 2013a).

Mit der Entscheidung zum strategischen Vorgehen beginnt auch die erste präzise Konzeptionierung des Change Projektes und damit der Abschnitt des Veränderungsprozesses, der mit einem prozessorientierten Projektmanagement gestaltet werden kann.¹³⁶ Um eine Gesamtübersicht über den operativen Prozess zu bekommen, wird im folgenden Kapitel ein Exkurs zur Projektorganisation und -planung eingefügt und erst im Kapitel 996.3.4.6 mit der vierten Stufe im Modell von Kotter, die sich dem Bekanntmachen der Vision und der Strategien bei den Mitarbeitern beschäftigt, fortgefahren.

6.3.4.5. Exkurs: Projektmanagement im QuE-Kontext

Bei dem Einsatz von Projektmanagement-Methoden lohnt es sich nach Streit (2013), zu prüfen, welche Vorgehensweisen und Instrumente des Projektmanagements (dessen Leitgedanke auf einen linear-kausal ablaufenden Projektablauf gerichtet ist), für die Planung und Steuerung kontinuierlicher Veränderungsprozesse (bei denen Kommunikation und Aushandlungsprozesse im Fokus stehen) in Frage kommen. Eine zu strikte Planung, eine überbordende Technisierung und eine Bürokratisierung des Vorhabens ist nach Streit (Streit, 2013, S. 48ff.) bei Veränderungsprojekten zu vermeiden.

Die wesentlichen Bestandteile des Veränderungsvorhabens, wie beispielsweise die grobe Richtung des Projektes, die Projektorganisation und Rollendefinition (Steuerungsgruppe, Projektleitung, Projektteam), das sachlogische Vorgehen, der Zeitplan, die nutzbaren Ressourcen, das Kommunikationskonzept¹³⁷ und die Dokumentationsformen der Arbeitsergebnisse, etc. hingegen sollten unbedingt bestimmt (Augustin, Hornstein, & Stihl, 2011) werden.

Die Projektorganisation bei der BLJA Fachberatung zur trägerinternen Qualitätsentwicklung im Jugendamt könnte sich grafisch wie in Abbildung 12 auf der folgenden Seite darstellen.

¹³⁶ Mitunter beginnt das Projektmanagement bei Veränderungsprojekten bereits mit der Analyse der Ausgangssituation (siehe hierzu beispielsweise die Projektbeschreibung von Hornstein & Augustin, 2012, S. 199ff.)

¹³⁷ Ein Kommunikationskonzept legt projektphasenspezifisch fest, „...wer wann wozu informiert bzw. einbindet“ (Hornstein & Augustin, 2012, S. 203). Zur Planung und zur Umsetzung eines Kommunikationskonzeptes siehe Stolzenberg, 2009, S. 64ff.

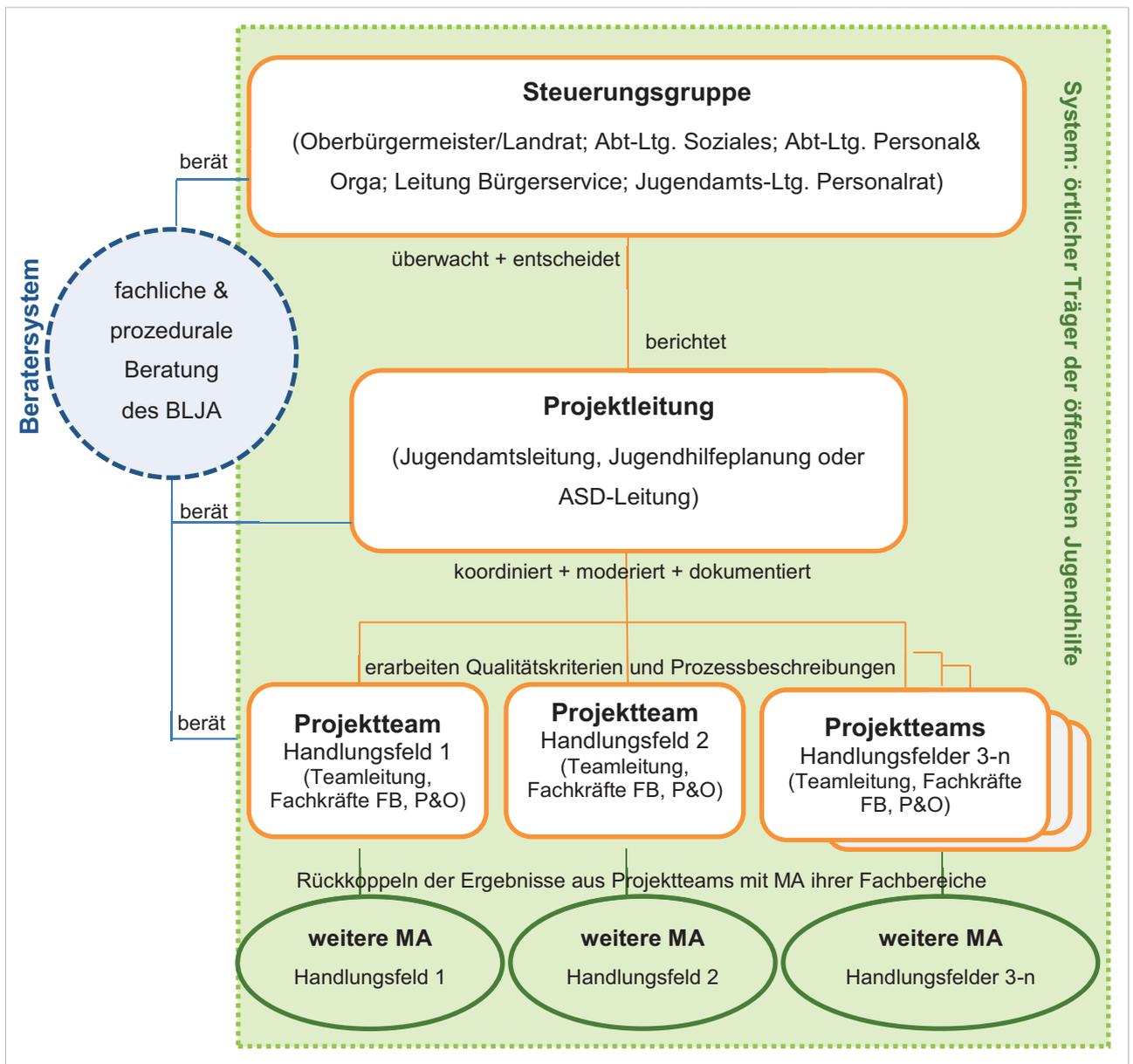


Abbildung 12: Projektorganisation der trägerinternen QuE im Jugendamt

Der grobe Projektablauf einer trägerinternen Qualitätsentwicklung im Jugendamt würde voraussichtlich aus folgenden Phasen, Teilschritten und Kerninhalten bestehen:

1. Vorbereitung: In der Vorbereitung des QuE-Projekts wird die Entscheidung zum strategischen Vorgehen getroffen, die Kooperationsvereinbarung mit der Fachberatung des BLJA abgeschlossen, die Projektorganisation festgelegt, der Zeitplan aufgestellt und das Qualifizierungs- und Kommunikationskonzept ausgearbeitet; Abschluss dieser Phase ist ein Kickoff mit allen Mitarbeitern des Jugendamtes.

2. QuE-Prozess:
 - a) Der QuE-Prozess startet mit der Entwicklung eines Qualitätsleitbilds, das Aussagen über das Selbstverständnis und die handlungsleitenden Werte der Fach- und Führungskräfte im Jugendamt macht; Abschluss dieser Teilphase ist das verschriftlichte Qualitätsleitbild, das von der Steuerungsgruppe verabschiedet wird (diese Teilphase kann auch am Ende des QuE-Prozesses - als Teilphase 2c) erfolgen; vgl. Kapitel 4.2.1)
 - b) Für die zentralen Steuerungsinstrumente und Kernprozesse zur Erbringung eigener Leistungen werden in dieser Teilphase Qualitätskriterien bzw. Verfahrensstandardisierungen und Qualitätssicherungs-Maßnahmen in den Projektteams der jeweiligen Fachbereiche bestimmt, vereinbart und beschrieben. Bei den Aktivitäten, bei denen sich in der Diskussion Abweichungen zwischen Praxis und gewünschter Qualität zeigen, werden sofort (in Absprache mit der verantwortlichen Leitung) Korrekturmaßnahmen im Handlungsalltag vollzogen. Diese Phase endet mit der Genehmigung der qualitativ beschriebenen Kernprozesse durch die Steuerungsgruppe.
 - c) Für das Qualitätshandbuch werden von den Repräsentanten aller Jugendamtsmitarbeiter die Ergebnisse gesichtet und mit den relevanten Dokumente zusammengefasst (vgl. Kapitel 4.2.2). Aufgaben der Repräsentanten ist es auch, die Querbezüge zwischen Kernprozessen in ihren Fachbereichen rückzukoppeln. Abschluss dieser Phase ist die Präsentation des Qualitätshandbuchs, nachdem es von der Steuerungsgruppe verabschiedet wurde.
3. Mit dieser Phase werden alle QuE-Konzeptbestandteile zu einem verbindlichen Standard im Handeln aller Mitarbeiter des Jugendamtes; damit wird der Beginn des ersten Evaluationszyklus der Qualitätsentwicklung eingeleitet.
4. Ab dieser Phase wird die jugendamtsinterne Qualitätsentwicklung, basierend auf den Ergebnissen der Evaluation, fortgeschrieben. Gleichzeitig startet der Qualitätsdialog im Rahmen der trägerübergreifenden Qualitätsentwicklung (Teilprojekt 2) mit teilweise ergänzender, neuer Besetzung der Steuerungsgruppe.

Ein Architekturdiagramm (Fröhlich, 2005; Königswieser & Hillebrand, 2004, S. 58ff.), das überblicksmäßig die Projektarchitektur der trägerinternen Qualitätsentwicklung im Jugendamt darstellt ist in Abbildung 16 im Anhang VII zu finden.

6.3.4.6. 4. Stufe: Bekanntmachen von Vision und Strategien bei Mitarbeitern

Wenn die Projektgrundlagen in der Steuerungsgruppe geschaffen sind, sollten - dem entwickelten Kommunikationskonzept entsprechend - baldmöglichst die Vision und die Strategien des QuE-Prozesses kommuniziert werden, vor allem, bevor sich Gerüchte und dunkle Vorahnungen in der Organisation entwickeln und ausbreiten können (Doppler & Lauterburg, 1995, S. 104). In einem Projekt-Kick-Off, an dem die gesamte Mitarbeiterschaft des Jugendamtes teilnimmt, ist es erfolgskritisch, mit hoher emotionaler und informatorischer Intensität nicht nur den Nutzen der Qualitätsentwicklung aus Sicht der Steuerungsgruppe und aus der Perspektive der Fachkräfte beschreiben zu können,¹³⁸ sondern auch die größtmögliche Transparenz über verfügbare Ressourcen, die Rolle der externen BLJA-Fachberatung, bereits beschlossene Vorgehensweisen und noch verhandelbare Punkte zu herzustellen (vgl. Kapitel 6.3.2.1).

Außerdem muss bei diesem Treffen klargestellt werden, dass alle Mitarbeiter mit ihren Sorgen und Fragen bezüglich der Auswirkungen des QuE-Prozesses auf ihren Arbeitsplatz ernst genommen und mit ihrem Experten- und Praxiswissen in den Entwicklungs- und Umsetzungsprozess eingebunden sein werden (vgl. Kapitel 6.3.2.1). Wesentlich für die Glaubwürdigkeit dieser Aussagen und die damit verbundene Motivation, Akzeptanz, Beteiligungsbereitschaft der Mitarbeiter an dem QuE-Prozess wird sein, inwiefern es den Vertretern der Steuerungsgruppe gelingt, die Qualität der bisherigen Aufgabenerfüllung und Leistungserbringung zu würdigen (Kapitel 6.3.2.1) und die Fragen aus dem Fairnesscheck in ihrer Kommunikation zu beantworten (siehe zur Fairnessforschung Kapitel 6.3.2.1):

¹³⁸ Die Mitarbeiter müssen merken, dass sie von der geplanten QuE-Offensive profitieren, selbst wenn ihre jeweilige Leitungskraft nicht alles, was erarbeitet wird, in die Umsetzung bringt. Wenn dies nicht gelingt, geht es nur um das Überleben auch noch dieses Change Prozesses.

Dimension	Leitfrage
Distributiv	Welche persönlichen Vor- und Nachteile habe ich bezüglich der Ressourcenverteilung zu erwarten?
Prozedural	Wird meine Meinung berücksichtigt?
Interpersonal	Werde ich respektvoll behandelt?
Informational	Werde ich offen und zeitnah informiert?

Abbildung 13: Fragen zum Fairnesscheck (in Anlehnung an Hornstein & Augustin, 2012, S. 204; Original von Streicher & Frey, 2008)

6.3.4.7. 5. Stufe: Ermächtigung der Mitarbeiter auf breiter Basis

Ab dem Kick off Meeting sollte für alle Mitarbeiter des Jugendamtes weitgehend klar und auch wahrnehmbar sein, wie die Arbeitsstrukturen für die Erarbeitung des QuE-Konzeptes (Projektorganisation inkl. der Rolle des Qualitätsbeauftragten) gestaltet sind, welche Entscheidungsbefugnisse sie (bspw. innerhalb ihrer handlungsfeldbezogenen Projektteams) haben, wo und wann sie interne Unterstützung oder Beratung des BLJA-Fachberaters erhalten können, welche Qualifizierungsmaßnahmen vorgesehen sind, welche Kommunikationsstrukturen und -plattformen für den Austausch, die Rückmeldung und die Verbreitung von Arbeitsergebnissen zur Verfügung steht, usw.. Zusammengefasst sollten von Anfang an so wenig strukturelle Hindernisse wie möglich die Mitarbeiter von ihrer aktiven, engagierten und kompetenten Beteiligung an der Qualitätsentwicklung abhalten (vgl. Kapitel 6.3.2.2).

6.3.4.8. 6. Stufe: Schnelle Erfolge planen und gezielt herbeiführen

Die trägerinterne Qualitätsentwicklung, so wie sie in Kapitel 6.3.4.5 skizziert wurde, kann insbesondere für die Jugendämter, die bisher weder Arbeitshandbücher erstellt, noch am PeB-Prozess teilgenommen haben¹³⁹, ein mehrjähriges - parallel zur Alltagsarbeit - zu bewältigendes Projekt werden, für das es „einen langen Atem“ braucht.¹⁴⁰ Um diese Energieleistung einbringen zu können, ist es essentiell, nicht nur ausreichende personelle Ressourcen und fachliches Know-How zur Verfügung zu haben, sondern bereits während des Prozesses einen Fortschritt verzeichnen, Zwischenziele erreichen und kleine Erfolge bzw. Vorteile¹⁴¹ spüren zu können (Kotter, 2012, S. 121ff.)

Diesem Ansinnen trägt zum einem die Projektarchitektur (Abbildung 16) Rechnung, indem sie den zentralen QuE-Prozess in drei unterscheidbare Schritte (2a.) Qualitätsleitbild, 2.b.) Kernprozesse, 2.c.) Qualitätshandbuch) teilt, deren jeweiliger Abschluss deutlich markierbar ist. Zum zweiten sollten auch die Erkenntnisse und Ergebnisse, die aus der Diskussion um Qualitätskriterien und Verfahrensstandardisierungen gewonnen und vereinbart werden (Teilschritt 2.c.), möglichst zeitnah in die eigene Praxis einfließen können, anstatt bis zur Vollendung dieses Teilschritts oder gar bis zur Anfertigung des Qualitätshandbuchs warten zu müssen. Dieser Ansatz folgt der Idee, die Entwicklung eines QuE-Konzeptes nicht von der Umsetzung auf der operativen Ebene zu trennen (vgl. hierzu auch die Erfahrungen aus der Implementierungskonzepten des Qualitätsmanagements in Kapitel 6.3.2.2) bzw. während eines Change Projektes immer wieder kleine Tests der Veränderungen in der Praxis durchzuführen (Doppler & Lauterburg, 1995, S. 108).

6.3.4.9. 7. Stufe: Erreichte Ziele und Erfolge konsolidieren

Die Ergebnisse der Teilschritte im zentralen QuE-Prozess, sowie die Erkenntnisse aus den erfolgreichen Pilot-Praxistests müssen allen von der Qualitätsentwicklung betroffenen Mitarbeitern bekannt und zugänglich gemacht, als wichtigen Beitrag auf dem Weg zum Erreichen der Vision hervorgehoben, für die kontinuierliche Verwendung konsolidiert und als Ausgangspunkte für das weitere Handeln im Veränderungsprozess genutzt werden (vgl. dazu den PDCA-Circle in Kapitel 2.2.4. Die Frage nach der Informierung der Mitarbeiterschaft muss das Kommunikationskonzept beantworten. Ein Schritt zur

¹³⁹ Von den 68 befragten Jugendämtern haben 19 Jugendämter angegeben, dass sie weder ein Arbeitshandbuch erstellt, noch am PeB-Projekt (siehe Kapitel 4.4.1.2) teilgenommen haben.

¹⁴⁰ Als Anhaltspunkt für die Einschätzung dienen die Erfahrungen im PeB-Projekt, bei dem innerhalb von knapp 24 Monaten die 18 einzelfallbezogenen Kernprozesse des ASD in den teilnehmenden Jugendämtern qualitativ beschrieben wurden (ZBFS-Bayerisches Landesjugendamt, 2013a). Für die trägerinterne QuE kommen darüber hinaus noch die Bestimmung und Bewertung von Qualitätskriterien in den Aufgabenbereichen, die noch nicht im Arbeitshandbuch abgebildet waren, dazu.

¹⁴¹ Als Vorteile können die Angaben der Jugendamtsleitungen zum Nutzen der Qualitätsentwicklung gewertet werden (Frage 3.1 der Befragung). Hier wurden zum Beispiel Begriffe wie Handlungssicherheit, Rechtssicherheit und Planungssicherheit genannt.

Konsolidierung kann beispielsweise über eine Intranet-Server-Plattform erfolgen, auf der in einem strukturierten Ordnersystem, die in den Projektteams bearbeiteten und verabschiedeten Dokumente abgelegt, eingesehen und nach Rücksprache mit der Steuerungsgruppe von der Projektleitung freigegeben werden.

6.3.4.10. 8. Stufe: Verankerung der Veränderungen in der Organisationskultur

Eine entscheidende Einflussgröße dafür, dass Veränderungsprozesse - über die Konsolidierungsphase im Projekt hinaus - nachhaltige Wirkungen im organisationalem Handeln zeigen, ist die Verankerung der Veränderungen in der Organisationskultur (Kotter, 2012, S. 153ff.).

Die Organisationskultur als „weiches Merkmal einer Organisation“ (Rosenstiel, 2012, S. 5f.), ist - in Anlehnung an das neue St. Galler-Management-Modell - neben der Strategie und der Struktur das dritte Ordnungsmoment einer Unternehmung (Rüegg-Stürm, 2004, S. 81). Sie beinhaltet implizites und explizites Hintergrundwissen über „...Normen und Werte, Einstellungen und Haltungen, Geschichten und Mythen zu wichtigen Veränderungen, Verzweigungen oder gar ‚Bruchstellen‘ in der Unternehmungshistorie, Denk-, Argumentations- und Interpretationsmuster, Sprachregelungen sowie kollektive Erwartungen und Hintergrundüberzeugungen (Rüegg-Stürm, 2004, S. 99) und liefert Orientierung für den Einzelfall, wie Strategien und Vorgaben zu interpretieren und umzusetzen sind (Rüegg-Stürm, 2004, S. 81f.). Damit hat die Organisationskultur nicht nur einen wesentlichen Einfluss auf die Motivation und die Effizienz einer Organisation, sondern auch auf die Nachhaltigkeit von Veränderungsprozessen (Kiel, 2010, S. 418).

Im Anwendungsfall dieser Masterarbeit ist die Nachhaltigkeit quasi schon im gesetzlichen Auftrag mit der Zielvorgabe einer kontinuierlichen Qualitätsentwicklung gefordert. Doch weder die Freigabe erarbeiteter Prozessbeschreibungen, noch die Präsentationen erreichter Fortschritte in der QuE, noch daraus abgeleitete Dienstanweisungen werden gewährleisten können, dass die fachlichen, handlungsbezogenen Ergebnisse von jedem Mitarbeiter des Jugendamts verinnerlicht, gelebt und in Sprache und Handeln ausgedrückt werden. Strukturen wie Qualitätsbeauftragte und Qualitätszirkel, die Räume zum strukturierten Nachdenken und Austauschen über Verbesserungsmöglichkeiten bieten, können ebenso unterstützen, wie eine systematisch angelegte Evaluation und regelhafte Fortschreibung des Qualitätsentwicklungskonzeptes.

Wesentlich entscheidender für die Nachhaltigkeit der Qualitätsentwicklung (und der Glaubwürdigkeit der Vision) wird sein, ob die zu Grunde liegenden Menschenbilder, Werte und Haltungen, wie beispielsweise ein transparentes, dialogorientiertes und fehlerfreundliches Vorgehen, schon im Qualitätsentwicklungsprozess für die betroffenen Mitarbeiter selbst erfahrbar waren. Um eine Einschätzung diesbezüglich schon während des

QuE-Prozesses zu bekommen und gegebenenfalls gegensteuern zu können, ist insbesondere in größeren Jugendämtern der Einsatz von Kulturanalysen und Change-Befragungen überlegenswert (K. Müller u. a., 2012; K. Müller, Liebig, Straatmann, & Bungard, 2010).

Gleichzeitig ist nicht zu unterschätzen, dass „...die aktive Veränderung einer Organisationskultur eine schwierige und langfristige Herausforderung ist“ (K. Müller u. a., 2012, S. 356), bei der insbesondere den Führungskräften im Jugendamt und deren veränderten Verhaltensweisen eine wichtige Vorbildfunktion zukommt.¹⁴² Insofern kann ein - den Change-Prozess begleitendes - Coaching und die Entwicklung expliziter Führungsleitlinien eine aussichtsreiche Investition für die nachhaltige Verankerung der kontinuierlichen Qualitätsentwicklung darstellen, vor allem dann, wenn auch deren Wirksamkeit mit beteiligungsorientierten Pulsbefragungen überprüft werden (K. Müller u. a., 2012, S. 356).

Zusammenfassend gesagt, wird die Qualität eines Veränderungsprozesses erst in seiner evaluierten Nachhaltigkeit sichtbar werden (Augustin u. a., 2011, S. 74ff.).

Ob dies mit den vorliegenden Eckpunkten eines möglichen Fachberatungskonzepts des BLJA zur Qualitätsentwicklung in der öffentlichen Jugendhilfe gelingen wird, ist zum jetzigen Zeitpunkt offen. Aus Sicht der Verfasserin dieser Arbeit würde sich ein Pilotprojekt zur Erprobung des Konzeptes aber durchaus lohnen.

¹⁴² Auch die DIN EN ISO-Normenreihe fordert als eines von acht Prinzipien des Qualitätsmanagements, dass die Führung eines Unternehmens den Qualitätsanspruch selbst vorleben muss.

7. Fazit und Ausblick

Die vorliegende Masterarbeit sollte dem ambitionierten Anliegen gerecht werden, Eckpunkte für ein Fortbildungs- und Beratungskonzept zur Unterstützung der bayerischen Jugendämter bei der Qualitätsentwicklung herauszuarbeiten.

Auslöser dieser Ambition war die jugendämterseitige, zögerliche Umsetzung der Vorgaben, die das BKiSchG in den §§ 79, 79a SGB VIII formuliert hatte, und gleichzeitig der landesjugendamtsseitige Handlungsdruck, Fortbildungs- und Beratungsangebote für die Umsetzungsberatung zur „Qualitätsentwicklung in der Kinder- und Jugendhilfe“ zu entwickeln.

Grundsätzlich scheint diese Arbeit ihrem Anspruch gerecht geworden zu sein, auch wenn die Komplexität des gewählten Themas von der Verfasserin massiv unterschätzt wurde. Letzteres hatte mehrere Ursachen, ist im Abgleich zwischen der Gliederung im eingereichten Exposé zur Themengenehmigung und der vorliegenden Arbeit sowie am Seitenumfang dieser Arbeit zu erkennen.

Ein Hauptgrund dafür war, dass das BLJA bis zum heutigen Datum noch keine übereinstimmende fachliche Position zu dem Thema entwickelt hat. Insofern bestand die Herausforderung für die Verfasserin dieser Arbeit darin, zuerst den Begriff der Qualitätsentwicklung bzw. den gesetzgeberischen Willen und den fachlichen Anspruch an die öffentliche Jugendhilfe aus den diversen qualitätsbezogenen Definitionen und Konzepten, sowie aus der Genese der relevanten Gesetzestexte herauszuarbeiten. Gleichzeitig ergab sich kurzfristig und ungeplant die Gelegenheit, die bayerischen Jugendämter zu ihrem Umsetzungsstand der Qualitätsentwicklung zu befragen. Die Chancen und Schwierigkeiten, die sich daraus ergeben haben, sind im Kapitel 5.4 nachzulesen. Die Idee, auf Grundlage der bisherigen qualitätsbezogenen Praxiserfahrungen der Jugendämter, sowie anhand organisationspsychologischer Erkenntnisse Eckpunkte für ein zielgruppen- und bedarfsgerechtes Angebot zu beschreiben, entsprach dem ursprünglichen Vorhaben.

Als Ergebnis dieser Arbeit sind nicht nur Eckpunkte für ein Fortbildungs- und Fachberatungskonzept entstanden, sondern auch der Entwurf eines Qualitätsentwicklungskonzeptes für die öffentliche Jugendhilfe. Das gibt Anlass zur Hoffnung, dass mit dieser Arbeit die Bestimmung der fachlichen Positionen im BLJA zum Thema „Qualitätsentwicklung“ vorangetrieben werden kann. Unter dieser Voraussetzung ist als nächster Schritt die Entwicklung, Diskussion und Verabschiedung fachlicher Empfehlungen im Landesjugendhilfeausschuss (LJHA) eine fast logische - und aus Sicht der kommunalen Jugendhilfepraxis dringend benötigte - Konsequenz (vgl. die Ergebnisse aus der Befragung zur Frage 3.3.; Kapitel 5.3.2.6)

Diese Empfehlungen des Bayerischen Landesjugendhilfeausschusses müssten Auskunft geben können zu:

- der Definition, Auslegung und Interpretation der im Gesetzestext verwendeten Begriffe,
- der Verknüpfung zwischen den §§ 74, 78a-g, 79 und 79a SGB VIII,
- dem Kreislauf in der Qualitätsentwicklung (Verknüpfung von Planung, Maßnahmen, Überprüfung und Fortschreibung) als permanenten Rückkopplungsprozess, bei dem die qualitätsbezogenen Steuerungsinstrumente des SGB VIII im Mittelpunkt stehen,
- der Steuerungsverantwortung und der Bedeutsamkeit einer wechselseitigen Verflechtung von Steuerungsebenen im Jugendamt (Einzelfallhilfe - Jugendhilfeplanung - Jugendhilfeausschuss),
- dem Bezug zwischen der Rahmenempfehlung des Landesjugendhilfeausschusses zu den §§ 79, 79a SGB VIII und den anderen fachlichen Empfehlungen des LJHA sowie
- der Art und Weise, wie Steuerungsinstrumente aus dem Qualitätsmanagement (Qualitätsleitbild, Qualitätshandbücher, Qualitätszirkel, Qualitätsbeauftragte), Teil- und Kontextkonzepte (Risiko- und Fehlermanagement, Beschwerdemanagement, Personalentwicklung und Controlling) und die bisherigen Projektergebnisse (PeB, JuBB, Arbeitshandbücher) aufeinander abgestimmt implementiert bzw. integriert werden können (ZBFS-Bayerisches Jugendamt, 2013c).

Wenn dies vollbracht ist, sollten angesichts des artikulierten Bedarfs (vgl. Kapitel 5.3.2.6) und der eingeschränkten personellen Ressourcen des BLJA im Bereich der Fachberatung und der Fortbildung von Führungskräften¹⁴³, externe Kursleitungen und Organisationsberater mit Feldkompetenz in der Jugendhilfe gewonnen und in den fachlichen Positionen des BLJA zur Qualitätsentwicklung sowie deren Umsetzung in der örtlichen Jugendhilfe geschult werden.

Denkbar ist auch die Entwicklung innovativer Fortbildungs- und Fachberatungsformate, wie beispielsweise der Aufbau und die fachliche, prozedurale Begleitung von interkommunalen Lerngruppen. Hier gibt es mehrere Beispiele aus der Praxis der öffentlichen Verwaltung und der Kinder- und Jugendhilfe, die für konzeptionelle Anregungen genutzt werden können:

- die Vergleichsverfahren im Bereich des horizontalen Benchmarkings (z.B. in der Art der IKO-Netze der KGSt., vgl. Stallmeyer & Korte, 2010),
- die Methode der kollegialen Visitation (Bethlehem, Erdelyi, & Opitz, 2001),
- das Verfahren der kollegialen Fremd- bzw. Peerevaluation (ISA e.V. in Münster; Projekt eXe, 2008), etc.

¹⁴³ Das Team Fortbildung im BLJA besteht zurzeit aus zwei in Teilzeit beschäftigten Fachberatern, die gleichzeitig für die Leitungskurse des BLJA verantwortlich sind, vgl. <http://www.blja.bayern.de/dasamt/Geschaeftsverteilungsplan.html>.

Bis es so weit ist, geht es darum, mit den Jugendämtern in einen Dialog zu treten, um anhand ihrer Erfahrungen und Bedarfslagen das vorliegende Konzept, sowie andere Vorschläge zur Erarbeitung, Implementierung, Evaluierung und Fortschreibung eines örtlichen Qualitätsentwicklungskonzeptes hinsichtlich seiner Praxistauglichkeit sowie des Aufwands im Verhältnis zum Nutzen zu prüfen.

An letzter Stelle, oder auch schon zu Beginn, muss das BLJA überlegen, wie es die Wirksamkeit seiner Anstrengungen zum Ausbau der Qualitätsentwicklung in der bayerischen Jugendhilfelandchaft evaluieren und sein eigenes Konzept zur überörtlichen Qualitätsentwicklung in der Jugendhilfe fortschreiben kann.

Doch das sollte eine Masterarbeit für jemand anderen sein.

Literaturverzeichnis

- Abschlussbericht des Runden Tisches „Heimerziehung in den 50er und 60er Jahren“.* (2010).
Berlin: Eigenverlag der Arbeitsgemeinschaft für Kinder- und Jugendhilfe - AGJ.
Abgerufen von http://www.rundertisch-heimerziehung.de/documents/RTH_Abschlussbericht.pdf
- Ackermann, T., Biesel, K., Brandhorst, F., Heinitz, S., Patschke, M., Flick, U., & Wolff, R. (2010). *Aus Fehlern lernen. Qualitätsmanagement im Kinderschutz - Kompaktbericht.* Berlin: Alice Salomon Hochschule; Kronberger Kreis für Qualitätsentwicklung e.V.
- AGJÄ. (2010). Vergleichsring Kinderschutz. *Arbeitsgemeinschaft der Jugendämter der Länder Niedersachsen und Bremen.* Abgerufen 3. September 2013, von http://www.agjae.de/pics/medien/1_1270625214/Vergleichsring_Kinderschutz_10-03-05_end.pdf
- Arbeitsgemeinschaft für Kinder- und Jugendhilfe. (2011). Anforderungen an Fort- und Weiterbildung als ein Steuerungsinstrument der Personal- und Qualitätsentwicklung - Diskussionspapier der Arbeitsgemeinschaft für Kinder- und Jugendhilfe – AGJ. Berlin.
- Arbeitsgemeinschaft für Kinder- und Jugendhilfe (AGJ), & Bundesarbeitsgemeinschaft Landesjugendämter (BAGLJÄ) (Hrsg.). (2012). *Handlungsempfehlungen zum Bundeskinderschutzgesetz - Orientierungsrahmen und erste Hinweise zur Umsetzung.* Berlin: Eigenverlag AGJ.
- Augustin, S., Hornstein, E. von, & Stihl, N. (2011). *Change Management - Ein Wechselspiel von Psychologie und Logistik. Praxisgerechte Veränderungen durch Psychologiestik.* Wiesbaden: Gabler.
- Backes, J., & Gerber, C. (2010). *Aus Fehlern lernen - Qualitätsmanagement im Kinderschutz - Präsentation des Projektbereichs.* (Nationales Zentrum Frühe Hilfen, Hrsg.). Köln: Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung, Nationales Zentrum Frühe Hilfen (NZFH).

- BAG ASD/KSD. (o. J.). Auftrag, Aufgaben und Zukunft des ASD/KSD. Abgerufen von <http://imos.web.fh-koeln.de/bagasd/wp-content/profil-eines-asd-ksd-erstellt-von-der-bag-asd-ksd.doc>
- Bayerischer Innovationsring. (2002). Konzept zur praktischen Erprobung eines aktiven Ideen- und Beschwerdemanagements in den Landratsämtern - Pilotprojekt „Verwaltungsreform“ des Bayerischen Landkreistags. (Bayerischer Landkreistag, Hrsg.). Abgerufen von <http://www.bay-landkreistag.de/KONZEPT-Innovationsring.pdf>
- Bayerischer Innovationsring. (2013). Pilotprojekt „Verwaltungsreform“ des Bayerischen Landkreistags: Leitfaden Verwaltungsprozesse - unveröffentlichtes Entwurfspapier, Stand 03.07.2013.
- Bayerischer Landkreistag (Hrsg.). (2013). *Leitfaden Verwaltungsprozesse - Entwurfspapier*.
- Bethlehem, K., Erdelyi, P., & Opitz, S. (2001). *Qualitätsentwicklung durch kollegiale Visitationen. Ein Projekt des LWL-Landesjugendamtes und der Stadt Herten*. (BMFSFJ, Hrsg.). Berlin: Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend.
- Bieker, R. (2006). *Kommunale Sozialverwaltung: Grundriss für das Studium der angewandten Sozialwissenschaften*. München: Oldenbourg Verlag.
- Biesel, K. (2011). *Wenn Jugendämter scheitern: zum Umgang mit Fehlern im Kinderschutz*. Transcript Verlag, Bielefeld.
- Bissinger, S., & Böllert, K. (2003). Qualitätsmanagement in der Kinder- und Jugendhilfe. In Elfter Kinder- und Jugendbericht (Hrsg.), *Kinder- und Jugendhilfe im Reformprozess* (Bd. 2). München: Deutsches Jugendinstitut.
- Bleicher, K. (1996). *Das Konzept integriertes Management* (4. rev. u. erw. Aufl.). Frankfurt/Main: Campus-Verl.
- BMFSFJ. (1994). *Neunter Jugendbericht. Situation der Kinder und Jugendlichen und die Entwicklung der Jugendhilfe in den neuen Bundesländern*. Bonn: Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend.

- BMFSFJ (Hrsg.). (1998). *Leistungen und Grenzen von Heimerziehung – Ergebnisse einer Evaluationsstudie stationärer und teilstationärer Erziehungshilfen*. Stuttgart: Kohlhammer.
- BMFSFJ (Hrsg.). (2013). *14. Kinder und Jugendbericht - Bericht über die Lebenssituation junger Menschen und die Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe in Deutschland*. Berlin: Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend.
- Böllert, K., & Watzlawik, M. (2012). Kinderschutz als Dienstleistung für Kinder und Jugendliche. In W. Thole, A. Retkowski, & B. Schäuble (Hrsg.), *Sorgende Arrangements - Kinderschutz zwischen Organisation und Familie* (S. 19–38). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Bortz, J., & Döring, N. (2006). *Forschungsmethoden und Evaluation für Human- und Sozialwissenschaftler* (4. überarbeitete.). Berlin: Springer Medizin Verlag.
- Bortz, J., & Schuster, C. (2010). *Statistik für Human- und Sozialwissenschaftler* (7., vollst. überarb. u. erw. Aufl.). Berlin: Springer.
- Bruhn, M. (2006). *Qualitätsmanagement für Dienstleistungen Grundlagen, Konzepte, Methoden*. Berlin: Springer. Abgerufen von <http://site.ebrary.com/id/10182866>
- Bruhn, M. (2008). *Qualitätsmanagement für Dienstleistungen: Grundlagen, Konzepte, Methoden*. Berlin: Springer.
- Bundesministerium der Justiz, Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, & Bundesministerium für Bildung und Forschung (Hrsg.). (2011). *Abschlussbericht Runder Tisch „Sexueller Kindesmissbrauch in Abhängigkeits- und Machtverhältnissen in privaten und öffentlichen Einrichtungen und im familiären Bereich“*. Berlin.
- Capgemini Consulting Deutschland. (2012). Change Management Studie 2012. Abgerufen von <http://www.de.capgemini.com/change-management-studie-2012>
- Deutscher Bundestag. BT-Drs. 13/10330 - Beschlußempfehlung und Bericht (1998).
- Deutscher Bundestag. BT-Drs. 17/7522 - Beschlußempfehlung und Bericht (2011).
- Deutscher Bundestag. BT-Drs. 17/6256 - Gesetzentwurf der Bundesregierung (2011).

- Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge. (2012). Qualitätsentwicklung in der Kinder- und Jugendhilfe - Diskussionspapier des Deutschen Vereins zum Umgang mit §§ 79, 79a SGB VIII. *Nachrichtendienst des Deutschen Vereins*, (12/2012), 555–561.
- Doppler, K., & Lauterburg, C. (1995). *Change Management: den Unternehmenswandel gestalten* (4. Aufl.). Frankfurt/Main: Campus-Verl.
- Dukek, C., & Burmeister, J. (2012). *Qualitätsmanagement im Jugendamt: ein Prozessmodell für den ASD unter besonderer Berücksichtigung des Datenschutzes*. Berlin: Eigenverlag des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge e.V.
- Engelhardt, H. D. (2001). *Total quality management: TQM: Konzept - Verfahren - Diskussion*. Augsburg: ZIEL.
- Faßnacht, M. (2001). Begriff der Dienstleistung. In M. Bruhn & C. Homburg (Hrsg.), *Gabler Marketing Lexikon* (S. 131–133). Wiesbaden: Gabler.
- Fegert, J. M., Fangerau, H., & Ziegenhain, U. (2010). *Problematische Kinderschutzverläufe: Mediale Skandalisierung, fachliche Fehleranalyse und Strategien zur Verbesserung des Kinderschutzes*. Weinheim: Juventa.
- Flick, U., Kardorff, E. von, & Steinke, I. (Hrsg.). (2008). *Qualitative Forschung: ein Handbuch* (6., durchges. und akt. Aufl.). Reinbek bei Hamburg: Rowohlt Taschenbuch.
- Freigang, W. (2009). Hilfeplanung. In B. Michel-Schwartz (Hrsg.), *Methodenbuch Soziale Arbeit* (S. 103–120). VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Fröhlich, C. (2005). Projektarchitektur. *OrganisationsEntwicklung*, (2), 70–73.
- Galiläer, L. (2005). *Pädagogische Qualität: Perspektiven der Qualitätsdiskurse über Schule, soziale Arbeit und Erwachsenenbildung*. Weinheim: Juventa.
- Garvin, D. A. (1988). *Managing quality: the strategic and competitive edge*. New York; London: Free Press ; Collier Macmillan.
- Geiger, W. (2001). Dienstleistung. In H.-D. Zollondz (Hrsg.), *Lexikon Qualitätsmanagement. Handbuch des modernen Managements auf der Basis des Qualitätsmanagements* (S. 159–162). München: Oldenburg.

- Gerull, P. (2000). Tendenzen des Umgangs mit der Qualitätsdiskussion in Einrichtungen der Erziehungshilfe. In J. Merchel (Hrsg.), *Qualitätsentwicklung in Einrichtungen und Diensten der Erziehungshilfe: Methoden, Erfahrungen, Kritik, Perspektiven*. Frankfurt/Main: IGFH.
- Gerull, P. (2004). *Qualitätsmanagement in der Jugend- und Sozialhilfe* (Dissertation). Georg-August Universität Göttingen.
- Gissel-Palkovich, I. (2002). *Total Quality Management in der Jugendhilfe?* (Bd. 13). Münster: Lit.
- Glatz, P. (2007). *Business-to-Business Marktforschung im Bankgeschäft unter besonderer Betrachtung der Beratungsqualität für Klein- und Mittelbetriebe*. Diplomarbeit an der Fachhochschule Eisenstadt.
- Graf, P., & Spengler, M. (2000). *Leitbild- und Konzeptentwicklung*. Augsburg: ZIEL.
- Greenberg, J., & Colquitt, J. (2005). *Handbook of Organizational Justice*. New Jersey: Lawrence Erlbaum Associates.
- Hartmann, R. (1998). Qualitätsmanagement Ausweg oder Irrweg? Der Hilfeplan als Qualitätssicherungsinstrument. In R. Proksch (Hrsg.), *Das Soziale neu denken: soziale und ethische Herausforderungen an die soziale Arbeit durch Wertewandel, Individualisierung und Kommerzialisierung der Gesellschaft: Dokumentation zum Symposium von 21. November 1996*. Regensburg: S. Roderer.
- Heimerl, P., & Sichler, R. (2012). *Strategie, Organisation, Personal, Führung*. Wien: Facultas-Wuv.
- Hofinger, G. (2008). Fehler und Unfälle. In P. Badke-Schaub, G. Hofinger, & K. Lauche (Hrsg.), *Human Factors: Psychologie sicheren Handelns in Risikobranchen*. Berlin: Springer.
- Hopmann, A. (2010). Controlling, Planung und Steuerung. In S. Maykus & R. Schone (Hrsg.), *Handbuch Jugendhilfeplanung Grundlagen, Anforderungen und Perspektiven* (S. 309–318). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

- Hornstein, E. von, & Augustin, S. (2012). Flexibilisierung von Organisationsstrukturen durch Teams am Beispiel eines kleinen mittelständischen Unternehmens. In L. von Rosenstiel, E. von Hornstein, & S. Augustin (Hrsg.), *Change Management Praxisfälle* (S. 195–212). Berlin: Springer.
- IJAB. (2009). Kinder- und Jugendhilfe in Deutschland - Präsentationsfolien und Erläuterungen. *Infosystem Kinder- und Jugendhilfe in Deutschland*. Abgerufen 12. März 2013, von www.kinder-jugendhilfe.info
- Illl, M. (2001). Implementierung von QM-Systemen. In H.-D. Zollondz (Hrsg.), *Lexikon Qualitätsmanagement. Handbuch des modernen Managements auf der Basis des Qualitätsmanagements* (S. 351–357). München: Oldenburg.
- ISA e.V. Münster. (2012). Forum 2: Qualitätsmerkmale für einen wirkungsorientierten Kinderschutz in kommunalen Jugendämtern. *Tagungsdokumentation des Fachkongress: Qualitätsentwicklung im Kinderschutz in Nordrhein-Westfalen - Herausforderungen des Bundeskinderschutzgesetzes*. Abgerufen 3. Juli 2013, von <http://www.isa-muenster.de/cms/upload/pdf/tagungsdokumentation/qk2012/Forum2-Qualitaetsmerkmale-wirkungsorientierter-Kinderschutz-in-kommunalen-Jugendaemtern.pdf>.
- Jordan, E., & Reismann, H. (1998). *Qualitätssicherung und Verwaltungsmodernisierung in der Jugendhilfe*. Münster: Votum.
- Jugendamt Dormagen, & Wolff, R. (Hrsg.). (2007). *Dormagener Qualitätskatalog der Kinder- und Jugendhilfe: ein Modell kooperativer Qualitätsentwicklung*. Opladen: Barbara Budrich.
- Jugendamt Steglitz-Zehlendorf. (2008). *Qualitätsmanagement Handbuch Jugendamt Steglitz-Zehlendorf*. Abgerufen von [http://www.berlin.de/imperia/md/content/basteglitzzehendorf/abteilungen/jug2/orghandbuch_juni08_einseitig.pdf](http://www.berlin.de/imperia/md/content/basteglitzzehendorf/abteilungen/jug2/orghandbuch_juni08_einseitig.pdf?start&ts=1297164971&file=orghandbuch_juni08_einseitig.pdf)

- KGSt - Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement. (1993). *Das Neue Steuerungsmodell. Begründung, Konturen, Umsetzung* (KGSt-Bericht No. 5). Köln: KGSt - Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement.
- KGSt - Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement. (2013). KGSt - Benchmarking. Abgerufen 3. August 2013, von <http://www.kgst.de/dienstleistungen/benchmarking/>
- Kiel, V. (2010). Wandel in Organisationen – Grundlagen und Prinzipien des Change Managements aus systemischer Perspektive. In C. Negri (Hrsg.), *Angewandte Psychologie für die Personalentwicklung* (S. 413–439). Berlin: Springer.
- Knab, E., & Macsenaere, M. (2004). *Evaluationsstudie erzieherischer Hilfen (EVAS): eine Einführung*. Freiburg im Breisgau: Lambertus.
- Königswieser, R., & Hillebrand, M. (2004). *Einführung in die systemische Organisationsberatung*. Heidelberg: Carl-Auer.
- Köpp, C., & Neumann, S. (2003). *Sozialpädagogische Qualität: problembezogene Analysen zur Konzeptualisierung eines Modells*. Weinheim: Juventa.
- Kotler, P., & Bliemel, F. (1999). *Marketing-Management: Analyse, Planung, Umsetzung und Steuerung*. Stuttgart: Schäffer-Poeschel.
- Kotter, J. P. (1996). *Leading change*. Boston, Massachusetts: Harvard Business School Press.
- Kotter, J. P. (2012). *Leading change*. Boston, Massachusetts: Harvard Business School Press.
- Krämer, P. (2007). Risikomanagement oder Qualitätsmanagement? In J. Ennker, D. Pietrowski, & P. Kleine (Hrsg.), *Risikomanagement in der operativen Medizin* (S. 140–154). Darmstadt: Steinkopff.
- Kraus, G., Becker-Kolle, C., & Fischer, T. (2006). *Handbuch Change-Management: Steuerung von Veränderungsprozessen in Organisationen: Einflußfaktoren und Beteiligte; Konzepte, Instrumente und Methoden* (2. Aufl.). Berlin: Cornelsen.

- Krause, H.-U. (2006). Chancen und Grenzen von Qualitätsentwicklung in den Erziehungshilfen. In T. Drößler & U. Gintzel (Hrsg.), *Vom Eigensinn sozialpädagogischer Fachlichkeit: Qualität in den Hilfen zur Erziehung*. Aachen: Shaker.
- Kriener, M., & Nörtershäuser, K. (2009). *Risikomanagement bei Kindeswohlgefährdung - Kompetentes Handeln sichern*. (MGFFI Nordrhein-Westfalen, Hrsg.) (2. Aufl., Bd. 1097). Detmold: Hermann Bösmann GmbH.
- Kronberger Kreis für Dialogische Qualitätsentwicklung e.V. (o. J.). Abgerufen von http://www.dialog-kronberg.de/cms/front_content.php
- Küpers, W. (2001). Modelle der Dienstleistungsqualität. In H.-D. Zollondz (Hrsg.), *Lexikon Qualitätsmanagement: Handbuch des modernen Managements auf der Basis des Qualitätsmanagements* (S. 589–598). München: Oldenbourg Verlag.
- Landesamt für Soziales, Jugend und Versorgung des Landes Rheinland-Pfalz. (2007). Empfehlungen zur Hilfeplanung nach § 36 SGB VIII - Beschluss des Landesjugendhilfeausschusses vom 2. Juli 2007.
- Lewin, K. (1947). Frontiers in group dynamics: Concept, Method and Reality in Social Science; Social Equilibria and Social Change. *Human Relations*, 1, 5–41.
- Macsenaere, M., Schmidt, M., Schneider, K., Hohm, E., Flosdorf, P., Pickartz, A., ... Knab, E. (2002). *Effekte erzieherischer Hilfen und ihre Hintergründe*. (BMFSFJ, Hrsg.) (Bd. 219). Stuttgart: Kohlhammer.
- Majewski, K., & Seybald, E. (2002). *Erfolgreich arbeiten mit QfS: Qualitätsmanagement und fachliche Standards für Organisationen im sozialen Bereich*. Weinheim: Juventa.
- Maturana, H. R., & Varela, F. J. (1987). *Der Baum der Erkenntnis: Die biologischen Wurzeln menschlichen Erkennens*. Bern: Goldmann.

- Meinhold, M. (2007). „Wirksamkeitstrialog“ - Sozialarbeit zwischen Budget-Politik, professionellen Ansprüchen an Qualität und den Rechten der Nutzer/innen sozialer Dienstleistungen. In EQUAL EntwicklungspartnerInnenschaft Donau - Quality in Inclusion (Hrsg.), *Sozialer Sektor im Wandel. Zur Qualitätsdebatte und Beauftragung von Sozialer Arbeit* (S. 149–168). Linz: edition pro mente.
- Merchel, J. (2008). Qualitätsentwicklung. In D. Kreft (Hrsg.), *Wörterbuch soziale Arbeit. Aufgaben, Praxisfelder, Begriffe und Methoden der Sozialarbeit und Sozialpädagogik* (6. Aufl., S. 694–697). Weinheim: Juventa.
- Merchel, J. (2010a). *Evaluation in der Sozialen Arbeit*. München: Reinhardt.
- Merchel, J. (2010b). Qualitätskriterien für Jugendhilfeplanung: Was macht eine „gute Jugendhilfeplanung“ aus? In S. Maykus & R. Schone (Hrsg.), *Handbuch Jugendhilfeplanung* (S. 397–406). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Merchel, J. (2013a). *Qualitätsentwicklung in der örtlichen Kinder- und Jugendhilfe: Orientierungshilfen zur Umsetzung der Regelungen in §§ 79, 79a SGB VIII. Expertise im Auftrag des LWL-Landesjugendamtes Westfalen und des LVR-Landesjugendamtes Rheinland*. (LVR-Landesjugendamt Rheinland & LWL-Landesjugendamt Westfalen, Hrsg.). Köln: Eigenverlag.
- Merchel, J. (2013b). *Qualitätsmanagement in der Sozialen Arbeit* (4., aktualisierte Aufl.). Weinheim: Juventa.
- Merchel, J., Pamme, H., & Khalaf, A. (2010). Personalmanagement im Allgemeinen Sozialen Dienst (ASD): Zwischenbericht - Rückmeldung an die Kommunen. Fachhochschule Münster.
- Merchel, J., Pamme, H., & Khalaf, A. (2012). *Personalmanagement im Allgemeinen Sozialen Dienst: Standortbestimmung und Perspektiven für Leitung*. Weinheim: Juventa.
- Meyer, A., & Mattmüller, R. (1994). Qualität von Dienstleistungen. Entwurf eines praxisorientierten Qualitätsmodells. In H. Corsten (Hrsg.), *Integratives Dienstleistungsmanagement: Grundlagen, Beschaffung, Produktion, Marketing, Qualität; ein Reader*. Wiesbaden: Gabler.

- Müller, Barbara. (2012). Veränderung leicht gemacht?! Zur kritischen Reflexion von Veränderungsprozessen und -maßnahmen. In L. von Rosenstiel, E. von Hornstein, & S. Augustin (Hrsg.), *Change Management Praxisfälle* (S. 125–136). Berlin: Springer.
- Müller, Burkhard. (1996). *Qualitätsprodukt Jugendhilfe*. Freiburg im Breisgau: Lambertus.
- Müller, K., Bungard, W., Straatmann, T., & Hörning, U. (2012). Einsatz von Change Surveys zur nachhaltigen Steuerung von Veränderungsprozessen im öffentlichen Sektor. In L. von Rosenstiel, E. von Hornstein, & S. Augustin (Hrsg.), *Change Management Praxisfälle - Veränderungsschwerpunkte Organisation, Team, Individuum* (S. 339–359). Berlin: Springer.
- Müller, K., Liebig, C., Straatmann, T., & Bungard, W. (2010). Puls- und Change-Befragungen. Zeitgemäße Instrumente zur Steuerung und Evaluation von Organisationsentwicklungs- und Veränderungsprozessen. *OrganisationsEntwicklung*, (3), 66–71.
- Münder, J. (2003). *Die Vereinbarungen nach §§ 78a ff. (Achstes Buch Sozialgesetzbuch - Kinder- und Jugendhilfe)*. (K. H. Struzyna, Hrsg.) (Bd. 39). Berlin: Verein für Kommunalwissenschaften.
- Münder, J. (2013). §§ 78a-78g. In J. Münder, T. Meysen, & T. Trenczek (Hrsg.), *Frankfurter Kommentar zum SGB VIII* (7. Aufl., S. 720–752). Baden-Baden: Nomos.
- Münder, J., Meysen, T., & Trenczek, T. (2013). *Frankfurter Kommentar zum SGB VIII* (7. Aufl.). Baden-Baden: Nomos.
- Pamme, H. (2013). Mission Possible: Qualität durch Personalentwicklung? *jugendhilfereport*, (02/13), 10–14.
- Porst, R. (2000). *Question Wording - zur Formulierung von Fragebogen-Fragen*. Mannheim: Zentrum für Umfragen, Methoden und Analysen - ZUMA.
- Projekt eXe (Hrsg.). (2008). *Kollegiale Fremdevaluation in der Kinder- und Jugendhilfe. Perspektiven für ein neues Konzept*. München: Eigenverlag DJI.
- Rätz-Heinisch, R., Schröer, W., & Wolff, M. (2009). *Lehrbuch Kinder- und Jugendhilfe: Grundlagen, Handlungsfelder, Strukturen und Perspektiven*. Weinheim: Juventa.

- Reason, J. T. (1990). *Human error*. Cambridge (England); New York: Cambridge University Press.
- Reiners, A. (2005). Leitfaden zur Durchführung Interner Fortbildungen. (ZBFS-Bayerisches Landesjugendamt, Hrsg.). Abgerufen von http://www.blja.bayern.de/imperia/md/content/blvf/bayerlandesjugendamt/fortbildung/leitfaden_interne_fortbildungen.pdf.
- Reiners, A. (2012). Anforderungsprofil für Fachkräfte im Allgemeinen Sozialen Dienst des Jugendamtes. In Zentrum Bayern Familie und Soziales, Bayerisches Landesjugendamt (Hrsg.), *Jahresbericht 2011* (S. 60–66). München: Eigenverlag ZBFS-BLJA.
- Renges, A., & Lerch-Wolfrum, G. (2004). *Handbuch zur Jugendsozialarbeit an Schulen in Bayern. Aufgaben, Strukturen und Kooperationsfelder*. (Bayerisches Staatsministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familie und Frauen (München) & Institut für Berufliche Bildung und Weiterbildung (Göttingen), Hrsg.). München: Eigenverlag des Bayerischen StMAS.
- Rosenstiel, L. von. (2007). *Grundlagen der Organisationspsychologie: Basiswissen und Anwendungshinweise* (6., überarb. Aufl.). Stuttgart: Schäffer-Poeschel.
- Rosenstiel, L. von. (2012). Einführung Veränderungsschwerpunkt Organisation. In L. von Rosenstiel, E. von Hornstein, & S. Augustin (Hrsg.), *Change Management Praxisfälle* (S. 3–12). Berlin: Springer.
- Rosenstiel, L. von, Molt, W., & Rüttinger, B. (2005). *Organisationspsychologie* (9. Aufl.). Stuttgart: Kohlhammer.
- Rüegg-Stürm, J. (2004). Das neue St. Galler Management-Modell. In R. Dubs, D. Euler, J. Rüegg-Stürm, & C. Wyss (Hrsg.), *Einführung in die Managementlehre* (Bd. 1, S. 65–134). Bern: Haupt.
- Schäfer, K. (2013). § 81. In J. Münder, T. Meysen, & T. Trenczek (Hrsg.), *Frankfurter Kommentar zum SGB VIII* (7. Aufl., S. 769–775). Baden-Baden: Nomos.

- Schelle, R. (2006). *Qualitätsentwicklung und Qualitätsmanagement in der Kinder- und Jugendhilfe* (Dissertation). Technische Universität, Göttingen, Dresden. Abgerufen von <http://webdoc.sub.gwdg.de/ebook/dissts/Dresden/Schelle2006.pdf>
- Schiessler, B. (2013). Die Rolle der Organisationsentwicklung im Change Management. In M. Landes & E. Steiner (Hrsg.), *Psychologie der Wirtschaft* (S. 589–611). Wiesbaden: Springer Fachmedien.
- Schmidt, S. (2011). *Stand und Perspektiven von Qualitätsmanagement beim öffentlichen Jugendhilfeträger im Bereich der Hilfen zur Erziehung* (Masterthesis). Hochschule Niederrhein.
- Schone, R. (2010). Familien unterstützen und Kinder schützen - Jugendämter zwischen Sozialleistung und Intervention. In *Jugendämter zwischen Hilfe und Kontrolle* (Onlineausgabe., S. 51–89). München: Eigenverlag SPI.
- Schrapper, C., & Schnorr, V. (2010). *Qualitätsentwicklung für den Kinderschutz in Jugendämtern in Rheinland-Pfalz. Workshop: „Lernen aus Fehlern - nationale und internationale Erfahrungen im Kinderschutz“*. München: Eigenverlag DJI.
- Schröppel, W. (2000). Organisationsuntersuchungen in Jugendämtern. In Bayerischer Kommunaler Prüfungsverband (BKPV) (Hrsg.), *Bayerischer Kommunaler Prüfungsverband - Geschäftsbericht 2000* (S. 76–90). München: Eigenverlag BKPV.
- Schwaninger, M., & Körner, M. (2003). Systemisches Projektmanagement - Ein Instrumentarium für komplexe Veränderungs- und Entwicklungsprojekte. *Zeitschrift Führung + Organisation - zfo*, (2), 75–85.
- Seghezzi, H. D. (2003). *Integriertes Qualitätsmanagement das St. Galler Konzept* (2., vollst. überarb.u. erw. Aufl.). München: Carl Hanser.
- Senge, P. M. (2010). *The Fifth Discipline: The Art and Practice of the Learning Organization: First edition (Century business)*. Cornerstone Digital.
- Stallmeyer, A., & Korte, R. (2010). Vom Qualitätsmanagement können alle profitieren. *Innovative Verwaltung*, 04, 16–18.

- Stauss, B., & Seidel, W. (2007). *Beschwerdemanagement: Unzufriedene Kunden als profitable Zielgruppe*. München: Carl Hanser.
- Stefanie Albus, Heike Greschk, Birte Klingler, Heinz Messmer, Heinz-Günter Micheel, Hans-Uwe Otto, & Andreas Polutta. (2010). *Wirkungsorientierte Jugendhilfe - Abschlussbericht der Evaluation des Bundesmodellprogramms „Qualifizierung der Hilfen zur Erziehung durch wirkungsorientierte Ausgestaltung der Leistungs-, Entgelt- und Qualitätsvereinbarungen nach §§ 78a ff SGB VIII“*. (BMFSFJ, Hrsg.). Münster: Waxmann.
- Steiger, T., & Hug, B. (2008). Psychologische Konsequenzen von Veränderungen. In T. Steiger & E. Lippmann (Hrsg.), *Handbuch Angewandte Psychologie für Führungskräfte* (3. Aufl., S. 252–267). Berlin: Springer.
- Steiger, T., & Lippmann, E. (2013). Führung der eigenen Person. In T. Steiger & E. Lippmann (Hrsg.), *Handbuch Angewandte Psychologie für Führungskräfte* (S. 121–236). Berlin: Springer.
- StMAS. (2011). *Richtlinie zur Förderung Koordinierender Kinderschutzstellen KoKi – Netzwerk frühe Kindheit. Bekanntmachung des Bayerischen Staatsministeriums für Arbeit und Sozialordnung, Familie und Frauen* (No. Az.: Nr. VI5/6524-1/12).
- Stolzenberg, K., & Reiners, H. (2012). Visions- und Leitbildentwicklung. *OrganisationsEntwicklung*, (4), 80–85.
- Streicher, B., & Frey, D. (2008). Fairness-Check bei Wandelprojekten: Vier Dimensionen von Gerechtigkeit und wie man sie berücksichtigt. *OrganisationsEntwicklung*, (4), 70–75.
- Streicher, B., Frey, D., & Graupmann, V. (2012). Fairness bei Veränderungsprozessen. In L. von Rosenstiel, E. von Hornstein, & S. Augustin (Hrsg.), *Change Management Praxisfälle* (S. 361–376). Berlin: Springer.
- Streicher, B., Jonas, E., Maier, G. W., Frey, D., Woschée, R., & Waßmer, B. (2008). Test of the Construct and Criteria Validity of a German Measure of Organizational Justice. *European Journal of Psychological Assessment*, 24(2), 131–139.

- Streit, H.-U. (2013). Veränderung im Projekt: Die Anpassung von Projektmanagementmethoden für Wandelkontexte. *OrganisationsEntwicklung*, (2), 47–53.
- Tammen, B. (2013). §§ 79-80. In J. Münder, T. Meysen, & T. Trenczek (Hrsg.), *Frankfurter Kommentar zum SGB VIII* (7. Aufl., S. 752–768). Baden-Baden: Nomos.
- Urban-Stahl, U. (2011). *Ombuds- und Beschwerdestellen in der Kinder- und Jugendhilfe in Deutschland: eine Bestandsaufnahme unter besonderer Berücksichtigung des möglichen Beitrags zum „Lernen aus Fehlern im Kinderschutz“; Expertise*. Köln: Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung, Nationales Zentrum Frühe Hilfen (NZFH).
- Vomberg, E. (2010). *Praktisches Qualitätsmanagement*. Stuttgart: Kohlhammer.
- Wiesner, R. (2005). Das Hilfeplanverfahren als Steuerungsinstrument. In *Hilfeplanung = reine Formsache?* (Onlineausgabe., Bd. Dokumentation zur Fachtagung "Hilfeplanung - reiner Formsache?" 11. bis 12. November 2004 in Berlin, S. 8–26). München: Eigenverlag SPI.
- Wilhelm, R. (2007). *Prozessorganisation*. München: Oldenbourg Verlag.
- Wiswede, G. (2012). *Einführung in die Wirtschaftspsychologie* (5., akt. Aufl.). Stuttgart: UTB GmbH.
- Wolff, R. (2002). Dialogische Qualitätsentwicklung - auf dem Weg zur lernenden Organisation. *Mitteilungen des Landesjugendamtes Westfalen-Lippe*, (152), 57–67.
- Wolff, R. (2013, Juni 18). Kindeswohl, Elternwohl und Gemeinwohl fördern und schützen - Kinderschutzqualität im Dialog entwickeln - Fachliches Leistungsangebot einer Dialogischen Qualitätsentwicklung im Kinderschutz. Unveröffentlichtes Dokument. (Kronberger Kreis für Dialogische Qualitätsentwicklung e.V., Hrsg.).
- Wolff, R., & Flick, U. (2010a). *Vorabergebnisse des Projektes „Aus Fehlern lernen. Qualitätsmanagement im Kinderschutz“*. Alice Salomon Hochschule Berlin; Kronberger Kreis für Qualitätsentwicklung e.V.

- Wolff, R., & Flick, U. (2010b, November 11). *Aus Fehlern lernen. Qualitätsmanagement im Kinderschutz. Ein Forschungs- und Qualitätsentwicklungsprojekt im Auftrag des Nationalen Zentrums Frühe Hilfen. Erste Ergebnisse*. Powerpoint-Präsentation gehalten auf der Begleitenden Arbeitsgruppe zum NZFH-Projektbereich „Lernen aus problematischen Kinderschutzverläufen“, Berlin.
- Wolff, R., Flick, U., Ackermann, T., Biesel, K., Brandhorst, F., Heinitz, S., ... Röhnsch, G. (2013). *Aus Fehlern lernen - Qualitätsmanagement im Kinderschutz. Konzepte, Bedingungen, Ergebnisse*. (Nationales Zentrum Frühe Hilfen (NZFH), Hrsg.). Leverkusen: Budrich, Barbara.
- ZBFS-Bayerischer Landesjugendhilfeausschuss (Hrsg.). (2012). Empfehlungen zur Umsetzung des Schutzauftrags nach § 8a SGB VIII - Beschluss des Landesjugendhilfeausschusses vom 15.03.2006, geänderte Fassung vom 10.07.2012.
- ZBFS-Bayerisches Landesjugendamt (Hrsg.). (1999). *Konzeptionelle Grundlagen zum Fortbildungsauftrag des Bayerischen Landesjugendamtes*. München: Eigenverlag ZBFS-BLJA.
- ZBFS-Bayerisches Landesjugendamt (Hrsg.). (2007). Ist Ihr Jugendamt für den Schutzauftrag gemäß § 8a SGB VIII gerüstet? In *Jahresbericht 2006 des ZBFS - Bayerisches Landesjugendamt* (S. 59–62). München: Eigenverlag ZBFS-BLJA.
- ZBFS-Bayerisches Landesjugendamt (Hrsg.). (2008a). Schwerpunktthema: JUBB - Jugendhilfeberichterstattung in Bayern. In *Jahresbericht 2007 des ZBFS - Bayerisches Landesjugendamt* (S. 7–24). München: Eigenverlag ZBFS-BLJA.
- ZBFS-Bayerisches Landesjugendamt (Hrsg.). (2008b). *Hilfeplan. Aufstellung, Mitwirkung, Zusammenarbeit - Arbeitshilfe für die Praxis der Hilfe zur Erziehung* (6. neu bearbeitete Aufl.). München: Eigenverlag ZBFS-BLJA.
- ZBFS-Bayerisches Landesjugendamt. (2009). *Kleine Rechtskunde für den Jugendhilfe-Ausschuss* (3. überarb. Aufl.). München: Eigenverlag ZBFS-BLJA.

- ZBFS-Bayerisches Landesjugendamt (Hrsg.). (2010). Schwerpunktthema: Personalbemessung der Jugendämter in Bayern (PeB). In *Jahresbericht 2009 des ZBFS - Bayerisches Landesjugendamt* (S. 7–27). München: Eigenverlag ZBFS-BLJA.
- ZBFS-Bayerisches Landesjugendamt (Hrsg.). (2012). *Fortbildungsprogramm 2013*. München: Eigenverlag ZBFS-BLJA.
- ZBFS-Bayerisches Landesjugendamt (Hrsg.). (2013a). *Personalbemessung der Träger der öffentlichen Jugendhilfe in Bayern (PeB) – Evaluiertes Handbuch*. München: Eigenverlag ZBFS-BLJA.
- ZBFS-Bayerisches Landesjugendamt. (2013b). *Qualitätshandbuch des Strategischen Teams Fortbildung - unveröffentlichtes Dokument*. München.
- ZBFS-Bayerisches Landesjugendamt. (2013c). Vorschlag zur Gliederung fachlicher Empfehlungen zur Umsetzung der §§ 79, 79a SGB VIII - unveröffentlichtes Entwurfspapier.
- ZBFS-Bayerisches Landesjugendamt. (o. J.-a). Örtliche Jugendhilfeplanung. *Themen und Aufgaben*. Abgerufen 1. August 2013, von <http://www.blja.bayern.de/themen/planung/oertliche/index.html>
- ZBFS-Bayerisches Landesjugendamt. (o. J.-b). Adressen/Kontakte - Jugendämter in Bayern. *Zentrum Bayern Familie und Soziales - Bayerisches Landesjugendamt*. Abgerufen 17. Mai 2013, von <http://www.blja.bayern.de/adressen/jugendaemter/>
- Zollondz, H.-D. (Hrsg.). (2001). *Lexikon Qualitätsmanagement: Handbuch des modernen Managements auf der Basis des Qualitätsmanagements*. München: Oldenbourg Verlag.
- Zollondz, H.-D. (2006). *Grundlagen Qualitätsmanagement: Einführung in Geschichte, Begriffe, Systeme und Konzepte* (2., vollst. überarb. und erw. Aufl.). München: Oldenbourg Verlag.

Anhang I: „Qualität“ als Begriff im SGB VIII (Auszüge)

§ 74 Förderung der freien Jugendhilfe

(1) Die Träger der öffentlichen Jugendhilfe sollen die freiwillige Tätigkeit auf dem Gebiet der Jugendhilfe anregen; sie sollen sie fördern, wenn der jeweilige Träger

1. die fachlichen Voraussetzungen für die geplante Maßnahme erfüllt und die Beachtung der Grundsätze und Maßstäbe der Qualitätsentwicklung und Qualitätssicherung nach § 79a gewährleistet, [...]

§ 78b Voraussetzungen für die Übernahme des Leistungsentgelts

(1) Wird die Leistung ganz oder teilweise in einer Einrichtung erbracht, so ist der Träger der öffentlichen Jugendhilfe zur Übernahme des Entgelts gegenüber dem Leistungsberechtigten verpflichtet, wenn mit dem Träger der Einrichtung oder seinem Verband Vereinbarungen über

1. Inhalt, Umfang und Qualität der Leistungsangebote (Leistungsvereinbarung),
2. differenzierte Entgelte für die Leistungsangebote und die betriebsnotwendigen Investitionen (Entgeltvereinbarung) und
3. Grundsätze und Maßstäbe für die Bewertung der Qualität der Leistungsangebote sowie über geeignete Maßnahmen zu ihrer Gewährleistung (Qualitätsentwicklungsvereinbarung) abgeschlossen worden sind.

[...]

§ 78c Inhalt der Leistungs- und Entgeltvereinbarungen

(1) Die Leistungsvereinbarung muss die wesentlichen Leistungsmerkmale, insbesondere

1. Art, Ziel und Qualität des Leistungsangebots,

[...]

(2) Die Entgelte müssen leistungsgerecht sein. Grundlage der Entgeltvereinbarung sind die in der Leistungs- und der Qualitätsentwicklungsvereinbarung festgelegten Leistungs- und Qualitätsmerkmale. [...]

§ 79 Gesamtverantwortung, Grundausrüstung

- (1) Die Träger der öffentlichen Jugendhilfe haben für die Erfüllung der Aufgaben nach diesem Buch die Gesamtverantwortung einschließlich der Planungsverantwortung.
- (2) Die Träger der öffentlichen Jugendhilfe sollen gewährleisten, dass zur Erfüllung der Aufgaben nach diesem Buch
 1. die erforderlichen und geeigneten Einrichtungen, Dienste und Veranstaltungen den verschiedenen Grundrichtungen der Erziehung entsprechend rechtzeitig und ausreichend zur Verfügung stehen; hierzu zählen insbesondere auch Pfleger, Vormünder und Pflegepersonen;
 2. eine kontinuierliche Qualitätsentwicklung nach Maßgabe von § 79a erfolgt.Von den für die Jugendhilfe bereitgestellten Mitteln haben sie einen angemessenen Anteil für die Jugendarbeit zu verwenden.
- (3) Die Träger der öffentlichen Jugendhilfe haben für eine ausreichende Ausstattung der Jugendämter und der Landesjugendämter zu sorgen; hierzu gehört auch eine dem Bedarf entsprechende Zahl von Fachkräften.

§ 79a SGB VIII Qualitätsentwicklung in der Kinder- und Jugendhilfe

Um die Aufgaben der Kinder- und Jugendhilfe nach § 2 zu erfüllen, haben die Träger der öffentlichen Jugendhilfe Grundsätze und Maßstäbe für die Bewertung der Qualität sowie geeignete Maßnahmen zu ihrer Gewährleistung für

1. die Gewährung und Erbringung von Leistungen,
2. die Erfüllung anderer Aufgaben,
3. den Prozess der Gefährdungseinschätzung nach § 8a,
4. die Zusammenarbeit mit anderen Institutionen

weiterzuentwickeln, anzuwenden und regelmäßig zu überprüfen. Dazu zählen auch Qualitätsmerkmale für die Sicherung der Rechte von Kindern und Jugendlichen in Einrichtungen und ihren Schutz vor Gewalt. Die Träger der öffentlichen Jugendhilfe orientieren sich dabei an den fachlichen Empfehlungen der nach § 85 Absatz 2 zuständigen Behörden und an bereits angewandten Grundsätzen und Maßstäben für die Bewertung der Qualität sowie Maßnahmen zu ihrer Gewährleistung.

Anhang II: Organigramm für ein Jugendamt

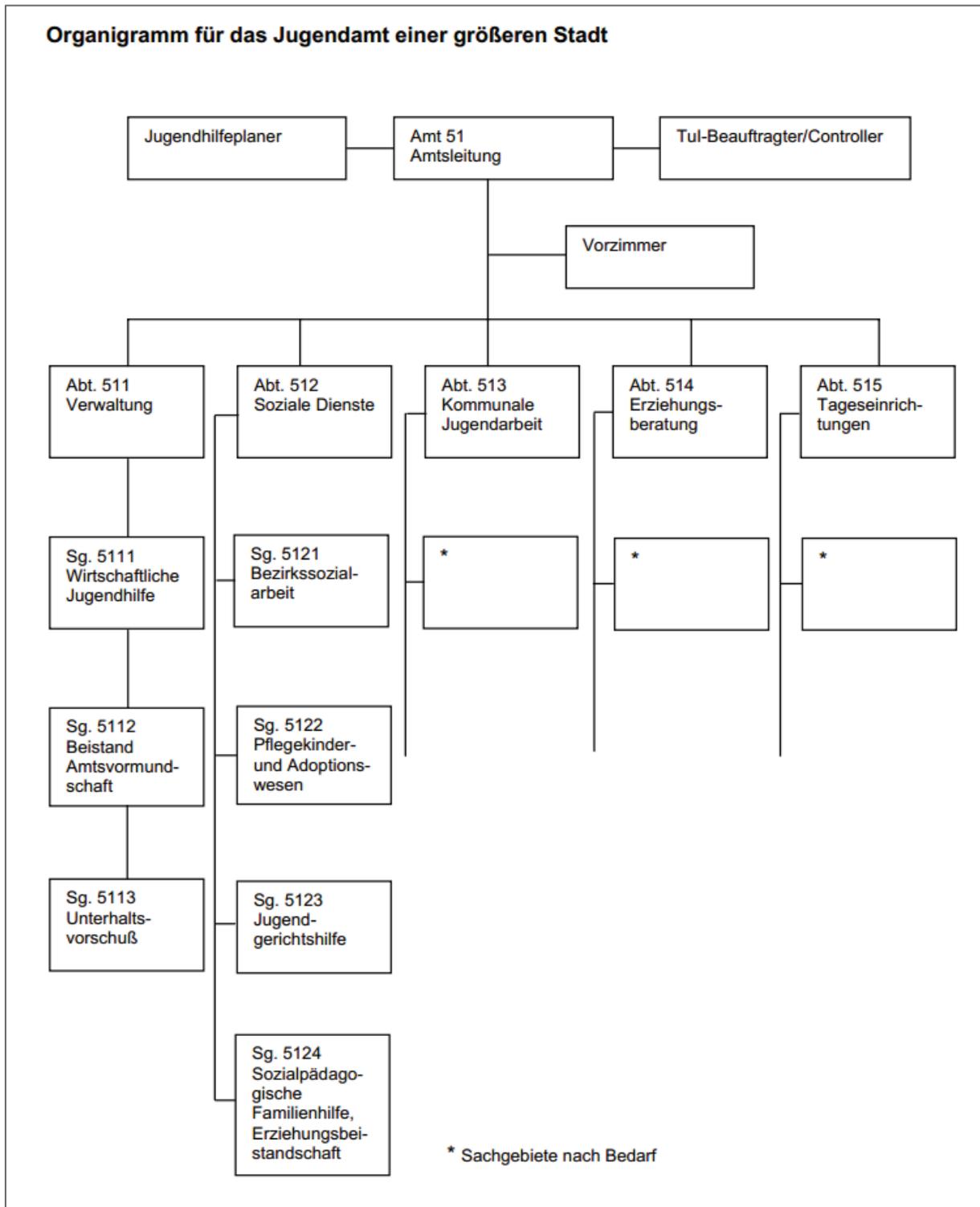


Abbildung 14: Organigramm für das Jugendamt einer größeren Stadt (Quelle: Schröppel, 2000)

Anhang III: Fragebogen zum „Status Quo der Umsetzung des § 79a SGB VIII“

Sehr geehrte Jugendamtsleitungen,

mit dem § 79a SGB VIII sind die öffentlichen Träger der örtlichen Jugendhilfe explizit aufgefordert, „...Grundsätze und Maßstäbe für die Bewertung der Qualität sowie geeignete Maßnahmen zu ihrer Gewährleistung weiterzuentwickeln, anzuwenden und regelmäßig zu überprüfen.“

Das Bayerische Landesjugendamt will die Jugendämter bei der Umsetzung des § 79a SGB VIII im Rahmen seines gesetzlichen Auftrags und seiner Ressourcen bestmöglich unterstützen. Um ein bedarfsgerechtes Beratungs- und Fortbildungsangebot entwickeln zu können, soll mit diesem Fragebogen der Stand der Umsetzung des § 79a SGB VIII erhoben werden. Darüber hinaus werden die Ergebnisse aus der Befragung im Rahmen einer Masterarbeit zum Thema „Beratungs- und Fortbildungskonzept zur Unterstützung bayerischer Jugendämter bei der Qualitätsentwicklung nach § 79a SGB VIII“ ausgewertet werden.

Die Bearbeitung des Fragebogens nimmt ca. 15min Ihrer Zeit in Anspruch. Sollte bei den offenen Fragen der Platz unter den Fragen nicht ausreichen, verwenden Sie gerne die leere Seite am Ende des Fragebogens für weitere Ausführungen. Bitte füllen Sie pro Jugendamt nur einen Fragebogen aus und werfen ihn anschließend in die gekennzeichnete Kiste beim Tagungsbüro der JALTA.

Alle Ihre Angaben werden selbstverständlich entsprechend der geltenden Datenschutzbestimmungen anonymisiert verwaltet und bearbeitet.

Vielen Dank für Ihre Mithilfe!

1. Allgemeine Angaben (bitte zutreffendes Kästchen ankreuzen)

1.1. Ist der Träger Ihres Jugendamtes

ein Landkreis oder eine kreisfreie Stadt?

1.2. Wie viele Fachkräfte (VZÄ) sind in Ihren Sozialen Diensten inkl. der Fachdienste tätig?

0 - 20 21 - 50 51 - 100 mehr als 100

1.3. Mit wie vielen Arbeitsstunden pro Woche ist in Ihrem Jugendamt die Jugendhilfeplanung ausgewiesen?

0h 1-11h 12-21h 22-31h 32-41h mehr als ein VZÄ

2. Bewertung des Status Quo zur Qualitätsentwicklung und -sicherung

2.1. Wie schätzen Sie spontan den aktuellen Umsetzungsstand des § 79a SGB VIII in Ihrem Jugendamt auf einer Skala 0 - 10 ein? (bitte entsprechendes Kreuzchen auf Skala setzen)

0 10
|-----|

Wir stehen ganz am Anfang

Alles ist umgesetzt!

2.2. Welche Steuerungsinstrumente, Teilkonzepte und Projektergebnisse sind in Ihrem Jugendamt vorhanden und - Ihrer Meinung nach - für die in § 79a SGB VIII formulierte Qualitätsentwicklung nutzbar?

2.2.1. Steuerungsinstrumente (Mehrfachnennung möglich)

Steuerungsinstrumente	vorhanden	nutzbar für § 79a	Bemerkungen / Konkretisierungen
(Qualitäts)Leitbild	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	_____
Personalentwicklungskonzept (z. B. anhand von Kompetenz- und Anforderungsprofilen)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	_____
Beschwerdemanagement	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	_____
Fehlermanagement (z.B. NZFH - Bundesprojekt: „Aus Fehlern lernen“)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	_____
Aktive, dynamische Jugendhilfeplanung (80 SGB VIII)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	_____
Qualitätsentwicklungsvereinbarungen (z.B. nach §§ 74, 78b SGB VIII)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	_____
Wirkungsorientiertes Hilfeplanverfahren nach § 36 SGB VIII	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	_____
Handlungskonzepte und Verfahrensstandards zu § 8a SGB VIII	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	_____
Vereinbarungen zur strukturellen Zusammenarbeit (z.B. § 81 SGB VIII)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	_____
Jugendhilfeberichterstattung in Bayern (z.B. JuBB)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	_____
Personalbemessung auf der Grundlage fachlicher Standards (z.B. PeB-Projekt)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	_____
Arbeitshandbuch (z.B. für den Sozialen Dienst)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	_____
Sonstiges / Anderes: _____	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	_____

2.2.2. Auf einer Skala 0 - 10, wie sehr sind die vorhandenen Steuerungsinstrumente in Ihrem Jugendamt aufeinander abgestimmt? (bitte entsprechendes Kreuzchen auf Skala setzen)



2.2.3. Welche Initiativen haben Sie in Ihrem Jugendamt bereits ergriffen, um den § 79a SGB VIII umzusetzen? (Mehrfachnennung möglich)

- Fortbildung(en) zur Qualitätsentwicklung Fachberatung durch externen Berater
 Qualitätszirkel / interne Projektgruppe _____

2.3. Gibt es in Ihrem Jugendamt eine oder mehrere Stellen, die mit der Umsetzung des § 79a SGB VIII (Qualitätsentwicklung bzw. -sicherung) explizit beauftragt und personell dafür ausgestattet ist? (Mehrfachnennung möglich)

Funktion	ja	Mit wie vielen Stunden für die Umsetzung d. § 79a SGB VIII?
Jugendamtsleitung	<input type="checkbox"/>	
Jugendhilfeplaner/in	<input type="checkbox"/>	
ASD-Leitung	<input type="checkbox"/>	
Sonstige:	<input type="checkbox"/>	
Keine	<input type="checkbox"/>	-----

3. Ausblick

3.1. Worin sehen Sie den größten Nutzen / Gewinn, den Ihr Jugendamt aus der Umsetzung des § 79a SGB VIII ziehen kann? (Bitte in Stichworten skizzieren)

(weitere Ausführungen bitte auf Rückseite notieren ->)

3.2. Inwiefern erschweren die folgenden Faktoren in Ihrem Jugendamt die Umsetzung des § 79a SGB VIII?

Faktoren	trifft voll zu		teils / teils		trifft nicht zu
	<input type="checkbox"/>				
Organisationsstrukturelle Hindernisse (z.B. keine strukturelle Verankerung der Qualitätsentwicklung)	<input type="checkbox"/>				
Unzureichende Personalausstattung	<input type="checkbox"/>				
Fachliche Hindernisse (z.B. fehlendes Wissen über Qualitätsentwicklungsinstrumente)	<input type="checkbox"/>				
Psychologische Faktoren (z.B. Vorbehalte gegenüber Qualitätsmanagementsystemen)	<input type="checkbox"/>				
Andere Faktoren: _____	<input type="checkbox"/>				

3.3. Worin besteht momentan Ihr dringlichster Unterstützungsbedarf zur Umsetzung des 79a SGB VIII? (Bitte in Stichworten skizzieren)

(weitere Ausführungen bitte auf Rückseite notieren ->)

Anhang IV: Weitere statistische Auswertungen der Befragung

Tabelle 8: Auswertung der Befragung - Häufigkeiten der Werte beim QuE-Umsetzungsstand

Skalenwerte QuE-Umsetzungsstand		Häufigkeit	Prozent	Gültige Prozepte	Kumulierte Prozepte
Gültig	0	5	7,4	7,4	7,4
	1	20	29,4	29,4	36,8
	2	8	11,8	11,8	48,5
	3	6	8,8	8,8	57,4
	4	9	13,2	13,2	70,6
	5	8	11,8	11,8	82,4
	6	4	5,9	5,9	88,2
	7	7	10,3	10,3	98,5
	8	1	1,5	1,5	100,0
	9	0	0	0	100,0
	10	0	0	0	100,0
Gesamt		68	100,0	100,0	

Tabelle 9: Auswertung der Befragung - Lagemaße des eingeschätzten QuE-Umsetzungsstandes

Mittelwert und Median QuE-Umsetzungsstand		
N	Gültig	68
	Fehlend	0
Mittelwert		3,10
Median		3,00
Standardabweichung		2,273
Spannweite		8
Minimum		0
Maximum		8
Perzentile	25	1,00
	50	3,00
	75	5,00

Tabelle 10: Auswertung der Befragung - Häufigkeiten „Sonstiger Steuerungsinstrumente“

Sonstige Steuerungsinstrumente	Häufigkeit
Ablaufpläne	1
Kundenbefragung	1
Leistungsvereinbarungen	1
Leitfaden Teambesprechung ASD-WiHi	1
Prozesssteuerung	1
Regelungen zu Entscheidungskompetenzen	1
Sozialraumanalyse + Bevölkerungsprognose	1
Steuerungsinstrument zur Messung von Wirkung	1
Gesamt	8

Tabelle 11: Auswertung der Befragung - Häufigkeiten und Prozente: Gibt es eine oder mehrere Stellen, die mit QuE/QS explizit beauftragt sind?

		Häufigkeit	Prozent	Gültige Prozente	Kumulierte Prozente
Gültig	Mind. 1 QuE- Beauftragten	38	55,9	55,9	55,9
	Keinen QuE- Beauftragten	30	44,1	44,1	100,0
	Gesamt	68	100,0	100,0	

Tabelle 12: Auswertung der Befragung: Häufigkeiten und Prozente der mit QuE beauftragten Stellen

		Häufigkeit	Prozent	Gültige Prozente	Kumulierte Prozente
Gültig	keine beauftragte Stelle	30	44,1	44,1	44,1
	1 beauftragte Stelle	6	8,8	8,8	52,9
	2 beauftragte Stellen	17	25,0	25,0	77,9
	3 beauftragte Stellen	14	20,6	20,6	98,5
	4 beauftragte Stellen	1	1,5	1,5	100,0
	Gesamt	68	100,0	100,0	

Tabelle 13: Auswertung der Befragung - Anzahl der Funktionen, die mit QuE beauftragt sind

QuE-Beauftragte	Häufigkeit	Prozent
Jugendamtsleitung	33	86,8
Jugendhilfeplaner	16	42,1
ASD-Leitung	26	68,4
Sonstige (Controller, Sachgebietsleiter, Stabstellen der Dienststelle, Gruppenleiter)	11	28,9

n=38, Mehrfachnennungen möglich

Tabelle 14: Auswertung der Befragung - Lagemaße für erschwerende Faktoren für Umsetzung

		Psychologische Faktoren	Fachliche Hindernisse	Unzureichende Personal-ausstattung	Organisations-strukturelle Hindernisse
N	Gültig	68	68	68	68
	Fehlend	0	0	0	0
Mittelwert		2,46	3,09	4,13	3,81
Median		2,00	3,00	5,00	4,00
Standard-abweichung		1,139	,926	1,050	1,123
Per-zentile	25	1,00	3,00	3,00	3,00
	50	2,00	3,00	5,00	4,00
	75	3,75	4,00	5,00	5,00

n=68; Mittelwerte auf einer fünfstufigen Skala von 1=trifft nicht zu bis 5=trifft voll zu

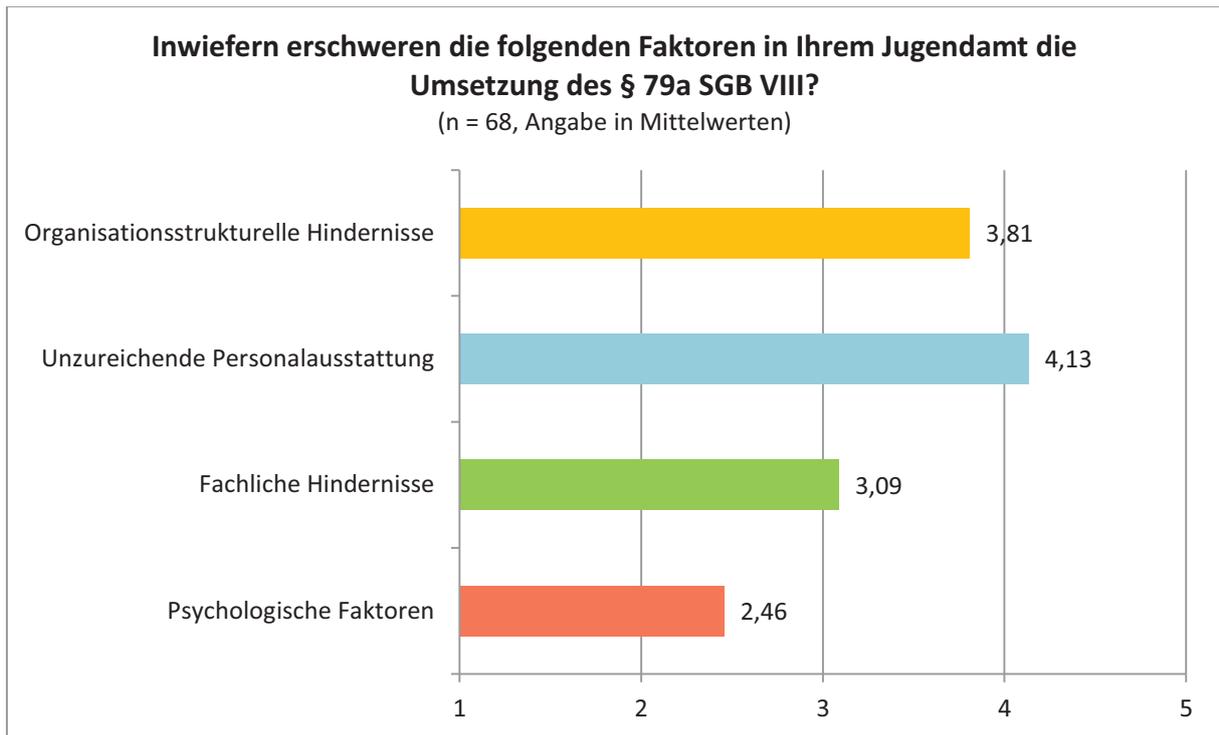


Abbildung 15: Mittelwerte der erschwerenden Faktoren für die Umsetzung des § 79a SGB VIII

Tabelle 15: Auswertung der Befragung- Zuordnung Unterstützungsbedarfe zu fünf Items

lfd. Nr.	Frage 3.2. dringlichster Unterstützungsbedarf	Zeit/ Personal	Politik	Fobis/ Tagung	Fachbe- ratung	Empfeh- lungen	keine Angabe
1	Aufgabe muss als "zu erledigen" der Politik vermittelt, ohne zusätzliches Personal nicht machbar	1	1	0	0	0	0
2	Qualitätshandbuch	0	0	0	1		0
3	Vermittlung von Fachwissen, Qualifizierung von Personal	0	0	1	0	0	0
4	k.A.	0	0	0	0	0	1
5	Sensibilisierung/Problembewußtsein bei Landrat/Amtsleitung für Notwendigkeit	0	1	0	0	0	0
6	Fortbildung/Workshop vor Ort (Inhouse) zur Festlegung	0	0	1	1	0	0
7	Personal	1	0	0	0	0	0
8	Personelle Ausstattung	1	0	0	0	0	0
9	k.A.	0	0	0	0	0	1
10	Klarheit für Führung LRA, dass personelle Ausstattung notwendig ist, Musterschreiben, -vereinbarungen, Hilfen für Verschr.	1	1	0	0	1	0
11	k.A.	0	0	0	0	0	1
12	k.A.	0	0	0	0	0	1
13	k.A.	0	0	0	0	0	1
14	gezielte Fortbildung sowie Beratung	0	0	1	1	0	0
15	Mehr Fortbildungsangebote	0	0	1	0	0	0
16	k.A.	0	0	0	0	0	1
17	Intensität der Fortbildungsverpflichtung (auch Qualität) ist nicht verpflichtend genug im Gesetz	0	1	1	0	0	0

lfd. Nr.	Frage 3.2. dringlichster Unterstützungsbedarf	Zeit/ Personal	Politik	Fobis/ Tagung	Fachbe- ratung	Empfeh- lungen	keine Angabe
18	Zeit; Personal, Ausstattung; Bedeutung des 79a bedarf der Ausweitung in der öffentl. Diskussion	1	1	0	0	0	0
19	Benennung konkreter Ziele; 79a bei Trägern der freien JH	0	0	0	1	1	0
20	k.A.	0	0	0	0	0	1
21	k.A.	0	0	0	0	0	1
22	1. PeB abschliessen, 2. fachli. Empfehlungen, 3. zentrale, praktische Handlings	0	0	0	0	1	0
23	Länderempfehlung für JÄ auf der Praktikerebene	0	0	0	0	1	0
24	Es fehlen personelle Ressourcen!	1	0	0	0	0	0
25	k.A.	0	0	0	0	0	1
26	Personalausstattung	1	0	0	0	0	0
27	fachliche Empfehlungen LJA; sinnvolle Gesamtprojektplanung für handhabbare Reihenfolge	0	0	0	1	1	0
28	Zeit; personelle Ressourcen, konkrete Ausführungsregeln	1	0	0	0	1	0
29	fachliche Begleitung des QE-Prozesses, sowie Fortbildungen zu QM generell (Methoden, Bedeutung, Prozess)	0	0	1	1	0	0
30	k.A.	0	0	0	0	0	1
31	k.A.	0	0	0	0	0	1
32	k.A.	0	0	0	0	0	1
33	Klärung: was wird konkret erwartet?; Klarstellung zu Zeit + Personalbedarf; Fortbildung zur Umsetzung	0	0	1	0	1	0
34	Fortbildungsmaßnahmen zur Qualitätsentwicklung	0	0	1	0	0	0

lfd. Nr.	Frage 3.2. dringlichster Unterstützungsbedarf	Zeit/ Personal	Politik	Fobis/ Tagung	Fachbe- ratung	Empfeh- lungen	keine Angabe
35	Fachlich qualifiziertes Personal, Fachwissen	1	0	1	0	0	0
36	Zeitressource für die Entwicklung und Umsetzung fehlt	1	0	0	0	0	0
37	Wie, mit welchen Methoden und welchen Zeitbedarf in der öff und freien JH kann ich den Prozess gestalten?	0	0	1	1	0	0
38	Fachcontrolling	1	0	0	0		0
39	k.A.	0	0	0	0	0	1
40	Intensivierung des fachl. Austausches auf allen Ebenen	0	0	1	0	0	0
41	Zeit, Fristen, Vergleiche, Vorlagen (Beispiele)	1	0	0	0	1	0
42	k.A.	0	0	0	0	0	1
43	Zeit	1	0	0	0	0	0
44	PeB (für den ASD) und durch das Gutachten des BKPV: keine ausreichende Personalausstattung; argumentative Unterstützung.	1	1	0	1	1	0
45	Fortbildung, wir brauchen einen Jugendhilfeplaner!	1	0	1	0	0	0
46	konkrete Instrumente, Verzahnung mit PeB	0	0	1	1	0	0
47	Mustervorschläge für einzelne Qualitätshandbuch	0	0	0	0	1	0
48	Personalausstattung bzw. polit. Willen zur Umsetzung	1	1	0	0	0	0
49	k.A.	0	0	0	0	0	1
50	strukturelles Herangehen - Ansprechpartner in Fachfragen	0	0	0	1	0	0
51	§ 81 SGB VII	0	0	0	1	0	0
52	Zeit bzw. Personal	1	0	0	0	0	0
53	k.A.	0	0	0	0	0	1

lfd. Nr.	Frage 3.2. dringlichster Unterstützungsbedarf	Zeit/ Personal	Politik	Fobis/ Tagung	Fachbe- ratung	Empfeh- lungen	keine Angabe
54	Handlungsleitlinien	0	0	0	0	1	0
55	k.A.	0	0	0	0	0	1
56	polit. Auftrag mit finanz + pers. Ausstattung	1	1	0	0	0	0
57	Mit den Trägern ein gemeinsames Qualitätsverständnis erarbeiten	0	0	0	1	0	0
58	Fortbildungen - positive Einflussnahme	0	1	1	0	0	0
59	bessere Kenntnis von Qualitätsentwicklungsinstrumente	0	0	1	0	0	0
60	Beispiel (Konzepte, Muster)	0	0	0	0	1	0
61	k.A.	0	0	0	0	0	1
62	umfassende Information; Beispiele gelungener Umsetzung	0	0	1	0	0	0
63	k.A.	0	0	0	0	0	1
64	Leistungsbeschreibungen, mehr schriftliche Festlegung	0	0	0	0	1	0
65	79a in der Politik (Entscheidungsträger) verankern. Aussagen des BLJA an die Landräte, in PeB ist nicht §16, 79a enthalten	1	1	0	0	0	0
66	Ausreichende Personalausstattung nach PeB	1	0	0	0	0	0
67	k.A.	0	0	0	0	0	1
68	Leitungs-Fobi zum Thema mit Best-Practise-Beispielen	0	0	1	0	0	0

Tabelle 16: Auswertung der Befragung - Kreuztabelle Trägerzugehörigkeit - subjektiv eingeschätzter QuE-Umsetzungsstand

Träger		subjekt. QuE-Umsetzungsstand		Gesamt
		0 bis 3	4 bis 10	
Stadt	Anzahl	10 _a	6 _a	16
	% innerhalb von Trägerzugehörigkeit LK/Stadt	62,5%	37,5%	100,0%
Landkreis	Anzahl	29 _a	23 _a	52
	% innerhalb von Trägerzugehörigkeit LK/Stadt	55,8%	44,2%	100,0%
Gesamt	Anzahl	39	29	68
	% innerhalb von Trägerzugehörigkeit LK/Stadt	57,4%	42,6%	100,0%

Jeder tiefgestellte Buchstabe gibt eine Teilmenge von QuE-Umsetzungsstand Kategorien an, deren Spaltenanteile sich auf dem ,05-Niveau nicht signifikant voneinander unterscheiden.

Tabelle 17: Auswertung der Befragung - Mittelwertvergleich Kategorien Steuerungsinstrumente zu Trägerzugehörigkeit

Instrumente	Träger	N	Mittelwert	Standardabweichung
gesetzlich vorgegebene Instrumente	Stadt	16	3,3125	1,40089
	Landkreis	52	2,8846	,98327
que-relevante Instrumente	Stadt	16	1,1875	1,16726
	Landkreis	52	1,1346	1,18865
qualitätsbezogene „Bonus“-Projekte	Stadt	16	1,5000	,63246
	Landkreis	52	1,9423	,80229

Tabelle 18: Auswertung der Befragung - Anzahl der Fachkräfte im Jugendamt

Anzahl der Fachkräfte	Häufigkeit	Prozent
0-20	44	64,7
21 - 50	19	27,9
51 - 100	3	4,4
mehr als 100	2	2,9
Gesamt	68	100,0

Tabelle 19: Auswertung der Befragung - Vergleich der Mittelwerte des eingeschätzten QuE-Umsetzungsstands in Abhängigkeit zu ausgewiesenen JHP-h/Woche

JHP-h/Woche		QuE-Umsetzungsstand						
	N	Mittelwert	Standardabweichung	Standardfehler	95%-Konfidenzintervall für den Mittelwert		Min	Max
					Untergrenze	Obergrenze		
0 Std.	13	1,54	1,198	,332	,81	2,26	0	4
1-11 Std.	28	2,96	2,317	,438	2,07	3,86	0	8
12-21 Std.	16	3,88	2,125	,531	2,74	5,01	1	7
> 21 Std.	11	4,18	2,483	,749	2,51	5,85	0	7
Gesamt	68	3,10	2,273	,276	2,55	3,65	0	8

Tabelle 20: Auswertung der Befragung - Varianzanalyse des eingeschätzten QuE-Umsetzungsstand nach ausgewiesenen JHP-h/Woche

Einfaktorielle ANOVA					
QuE-Umsetzungsstand	Quadratsumme	df	Mittel der Quadrate	F	Signifikanz
Zwischen den Gruppen	54,698	3	18,233	4,002	,011
Innerhalb der Gruppen	291,581	64	4,556		
Gesamt	346,279	67			

p <= 0,001 = höchst signifikant, p <= 0,01 = sehr signifikant, p <= 0,05 = signifikant, p > 0,05 = nicht signifikant

Tabelle 21: Auswertung der Befragung - Post-hoc-Bonferroni-Test zum eingeschätzten QuE-Umsetzungsstand nach ausgewiesenen JHP-h/Woche

Post – hoc – Bonferroni-Test				
Abhängige Variable: QuE-Umsetzungsstand				
Jugendhilfeplaner-h/Woche		Mittlere Differenz (I-J)	Standardfehler	Signifikanz
0 Std.	1-11 Std.	-1,426	,716	,305
	12-21 Std.	-2,337	,797	,028
	> 21 Std.	-2,643	,874	,022
1-11 Std.	0 Std.	1,426	,716	,305
	12-21 Std.	-,911	,669	1,000
	> 21 Std.	-1,218	,760	,683
12-21 Std.	0 Std.	2,337	,797	,028
	1-11 Std.	,911	,669	1,000
	> 21 Std.	-,307	,836	1,000
> 21 Std.	0 Std.	2,643	,874	,022
	1-11 Std.	1,218	,760	,683
	12-21 Std.	,307	,836	1,000

p <= 0,001 = höchst signifikant, p <= 0,01 = sehr signifikant, p <= 0,05 = signifikant, p > 0,05 = nicht signifikant

Tabelle 22: Auswertung der Befragung - Mittelwertvergleich Kategorien Steuerungsinstrumente zu ausgewiesenen JHP-h/Woche

	JHP-h/Woche	N	Mittelwert	Standard- abweichung	Minimum	Maximum
gesetzlich vorgegebene Instrumente	0 Std.	13	2,1538	,68874	1	4
	1-11 Std.	28	2,9286	1,11981	1	5
	12-21 Std.	16	2,9375	,77190	2	4
	> 21 Std.	11	4,1818	,87386	3	5
	Gesamt	68	2,9853	1,09943	1	5
que-relevante Instrumente	0 Std.	13	,5385	,96742	0	3
	1-11 Std.	28	1,3571	1,22366	0	4
	12-21 Std.	16	1,1875	1,10868	0	3
	> 21 Std.	11	1,2727	1,27208	0	3
	Gesamt	68	1,1471	1,17517	0	4
qualitäts- bezogene „Bonus“- Projekte	0 Std.	13	1,6923	,85485	0	3
	1-11 Std.	28	1,6786	,77237	0	3
	12-21 Std.	16	1,9375	,68007	1	3
	> 21 Std.	11	2,2727	,78625	1	3
	Gesamt	68	1,8382	,78437	0	3

Tabelle 23: Auswertung der Befragung - Varianzanalyse: Kategorien Steuerungsinstrumente zu ausgewiesenen JHP-h/Woche

Einfaktorielle ANOVA						
		Quadrat- summe	df	Mittel der Quadrate	F	Signifikanz
gesetzlich vorgegebene Instrumente	Zwischen den Gruppen	24,862	3	8,287	9,450	,000
	Innerhalb der Gruppen	56,123	64	,877		
	Gesamt	80,985	67			
que-relevante Instrumente	Zwischen den Gruppen	6,251	3	2,084	1,546	,211
	Innerhalb der Gruppen	86,279	64	1,348		
	Gesamt	92,529	67			
qualitäts- bezogene „Bonus“-Projekte	Zwischen den Gruppen	3,225	3	1,075	1,811	,154
	Innerhalb der Gruppen	37,996	64	,594		
	Gesamt	41,221	67			

Tabelle 24: Auswertung der Befragung - Post-hoc-Bonferroni-Test zu gesetzlichen Steuerungsinstrumenten nach ausgewiesenen JHP-h/Woche

Post – hoc – Bonferroni-Test				
Abhängige Variable: gesetzliche Steuerungsinstrumente				
Jugendhilfeplaner-h/Woche		Mittlere Differenz (I-J)	Standardfehler	Signifikanz
0 Std.	1-11 Std.	-,77473	,31428	,098
	12-21 Std.	-,78365	,34966	,171
	> 21 Std.	-2,02797*	,38364	,000
1-11 Std.	0 Std.	,77473	,31428	,098
	12-21 Std.	-,00893	,29347	1,000
	> 21 Std.	-1,25325*	,33323	,002
12-21 Std.	0 Std.	,78365	,34966	,171
	1-11 Std.	,00893	,29347	1,000
	> 21 Std.	-1,24432*	,36678	,007
> 21 Std.	0 Std.	2,02797*	,38364	,000
	1-11 Std.	1,25325*	,33323	,002
	12-21 Std.	1,24432*	,36678	,007

p <= 0,001 = höchst signifikant, p <= 0,01 = sehr signifikant, p <= 0,05 = signifikant, p > 0,05 = nicht signifikant

Tabelle 25: Auswertung der Befragung - T-Test zwischen Fallgruppen QuE-Umsetzungsstand und Kategorien Steuerungsinstrumente

Test bei unabhängigen Stichproben							
		Levene-Test Varianzgleichheit		T-Test für die Mittelwertgleichheit			
		F	Signifikanz	T	df	Sig. (2-seitig)	Mittlere Differenz
gesetzlich vorgegebene Instrumente	Varianzen sind gleich	,063	,802	-3,763	66	,000	-,92750
que-relevante Instrumente	Varianzen sind gleich	,632	,430	-2,547	66	,013	-,70557
qualitätsbezogene „Bonus“-Projekte	Varianzen sind gleich	1,546	,218	-1,809	66	,075	-,34218

p <= 0,001 = höchst signifikant, p <= 0,01 = sehr signifikant, p <= 0,05 = signifikant, p > 0,05 = nicht signifikant

Tabelle 26: Auswertung der Befragung - Mittelwertvergleich zwischen den fünf gesetzlichen Steuerungsinstrumenten nach Fallgruppen des subjektiven QuE-Umsetzungsstands

Gruppenstatistiken					
	subjektiver QuE-Umsetzungsstand	N	Mittelwert	Standardabweichung	Standardfehler d. \bar{x}
Jugendhilfeplanung	0 bis 3	39	,33	,478	,076
	4 bis 10	29	,83	,384	,071
QuE-Vereinbarungen	0 bis 3	39	,23	,427	,068
	4 bis 10	29	,41	,501	,093
Hilfeplanverfahren	0 bis 3	39	,90	,307	,049
	4 bis 10	29	1,00	,000	,000
Schutzauftrag	0 bis 3	39	1,00	,000	,000
	4 bis 10	29	,97	,186	,034
Strukturelle Zusammenarbeit	0 bis 3	39	,13	,339	,054
	4 bis 10	29	,31	,471	,087

Tabelle 27: Auswertung der Befragung - T-Test zwischen den fünf gesetzlichen Steuerungsinstrumenten nach Fallgruppen des subjektiven QuE-Umsetzungsstands

Test bei unabhängigen Stichproben							
		Levene-Test der Varianzgleichheit		T-Test für die Mittelwertgleichheit			
		F	Signifikanz	T	df	Sig. (2-seitig)	Mittlere Differenz
Jugendhilfeplanung	Varianzen sind gleich	10,140	,002	-4,576	66	,000	-,494
	Varianzen sind nicht gleich			-4,725	65,540	,000	-,494
QuE-Vereinbarungen	Varianzen sind gleich	8,384	,005	-1,623	66	,109	-,183
	Varianzen sind nicht gleich			-1,585	54,633	,119	-,183
Hilfeplanverfahren	Varianzen sind gleich	16,402	,000	-1,794	66	,077	-,103
	Varianzen sind nicht gleich			-2,084	38,000	,054	-,103
Schutzauftrag	Varianzen sind gleich	5,816	,019	1,163	66	,249	,034
	Varianzen sind nicht gleich			1,000	28,000	,326	,034
Strukturelle Zusammenarbeit	Varianzen sind gleich	13,901	,000	-1,857	66	,068	-,182
	Varianzen sind nicht gleich			-1,770	48,412	,083	-,182

p <= 0,001 = höchst signifikant, p <= 0,01 = sehr signifikant, p <= 0,05 = signifikant, p > 0,05 = nicht signifikant

Tabelle 28: Auswertung der Befragung - T-Test zwischen Fallgruppen QuE-Umsetzungsstand und Abgestimmtheit der Steuerungsinstrumente untereinander

Test bei unabhängigen Stichproben							
		Levene-Test Varianzgleichheit		T-Test für die Mittelwertgleichheit			
		F	Signifikanz	T	df	Sig. (2-seitig)	Mittlere Differenz
Abgestimmtheit der Steuerungsinstrumente untereinander	Varianzen sind gleich	,587	,446	-2,734	66	,008	-1,644

p <= 0,001 = höchst signifikant, p <= 0,01 = sehr signifikant, p <= 0,05 = signifikant, p > 0,05 = nicht signifikant

Tabelle 29: Auswertung der Befragung - Korrelation "ergriffene Initiativen" mit subjektivem QuE-Umsetzungsstand

Korrelationen				
		Initiative Fortbildung	Initiative Fachberatung	Initiative Projektgruppe
subjektiv eingeschätzter QuE-Umsetzungsstand	Korrelationskoeffizient: Spearman-Rho	,345*	-,152	,025
	Sig. (2-seitig)	,023	,329	,873
	N	43	43	43

*. Die Korrelation ist auf dem 0,05 Niveau signifikant (zweiseitig).

Tabelle 30: Auswertung der Befragung - Kreuztabelle: Fallgruppen QuE-Umsetzungsstand und Qualitätsbeauftragten

Fallgruppen QuE-Umsetzungsstand		Häufigkeit	Prozent	Gültige Prozente
0 bis 3	mind. 1x QuE-Beauftragten	17	43,6	43,6
	keinen QuE-Beauftragten	22	56,4	56,4
	Gesamt	39	100,0	100,0
4 bis 10	mind. 1x QuE-Beauftragten	21	72,4	72,4
	keinen QuE-Beauftragten	8	27,6	27,6
	Gesamt	29	100,0	100,0

Tabelle 31: Auswertung der Befragung: T-Test zwischen Fallgruppen QuE-Umsetzungsstand und erschwerenden Faktoren der QuE-Umsetzung

Test bei unabhängigen Stichproben						
		Levene-Test der Varianzgleichheit		T-Test für die Mittelwertgleichheit		
		F	Signifikanz	T	df	Sig. (2-seitig)
Organisationsstrukturelle Hindernisse	Varianzen sind gleich	,310	,579	3,968	66	,000
Unzureichende Personalausstattung	Varianzen sind gleich	3,026	,087	2,643	66	,010
Fachliche Hindernisse	Varianzen sind gleich	,129	,721	2,641	66	,010
Psychologische Faktoren	Varianzen sind gleich	1,936	,169	,475	66	,636

p <= 0,001 = höchst signifikant, p <= 0,01 = sehr signifikant, p <= 0,05 = signifikant, p > 0,05 = nicht signifikant

Anhang V: Die Stufen eines Veränderungsprozesses nach Kotter (1966)

Tabelle 32: Die acht Stufen eines Veränderungsprozesses (Kotter (1996); in Anlehnung an Barbara Müller, 2012, S. 128)

Stufen	Inhalte der Stufe	
1.	Establishing a Sense of Urgency (Kotter, 2012, S. 37ff.): Ein Bewusstsein für die Dringlichkeit der Veränderung bei den entscheidenden Führungskräften und bei den Mitarbeitern schaffen	Sensibilisierung
2.	Creating the Guiding Coalition (Kotter, 2012, S. 53ff.): Eine Koalition einflussreicher, entscheidungsbefugter Verantwortungsträger als Führungsteam der Veränderung aufbauen	
3.	Developing a Vision and Strategy (Kotter, 2012, S. 69ff.) Entwicklung einer Zukunftsvision mit Zugkraft und Entwicklung von Strategien (Umsetzungsschritte und Ressourcen)	
4.	Communicating the Change Vision (Kotter, 2012, S. 8ff.) Die Vision der angestrebten Veränderungen bei allen Mitarbeitern bekannt machen	Mobilisierung
5.	Empowering Employees for Broad-based Action (Kotter, 2012, S. 105ff.) Betroffene Personen auf breiter Basis befähigen und zum Handeln motivieren	
6.	Generating Short-Term Wins (Kotter, 2012, S. 121ff.) Schnelle Erfolge planen und gezielt herbeiführen	Umsetzung
7.	Consolidating Gains and Producing More Change (Kotter, 2012, S. 137ff.) Erreichte Ziele und Erfolge konsolidieren und weitere Veränderungen einleiten;	
8.	Anchoring New Approaches in the Culture (Kotter, 2012, S. 153) Die erreichten Veränderungen in der Unternehmenskultur verankern	

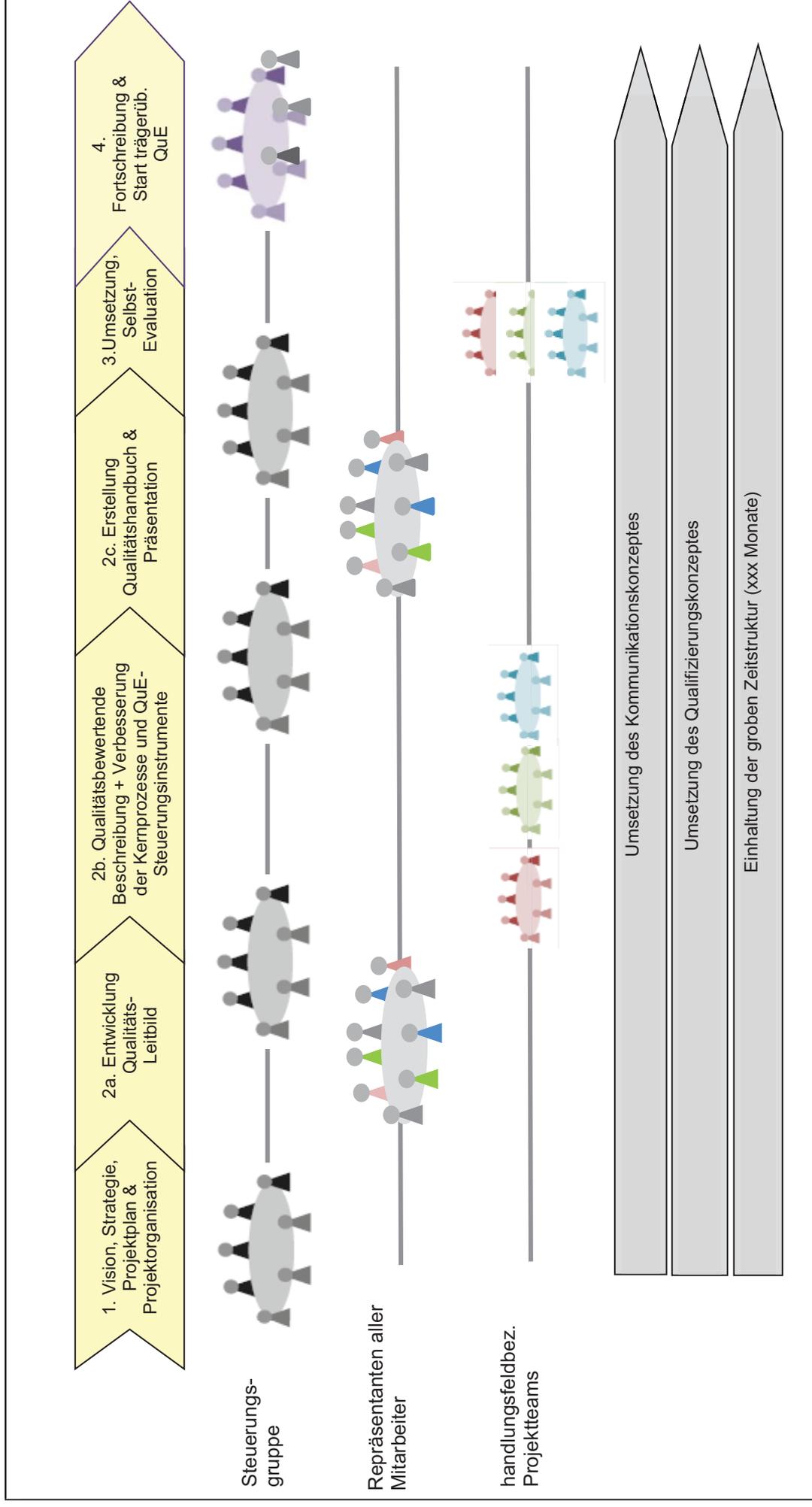
Anhang VI: Überblick über bisherige Konzeptvorschläge zur QuE in der Jugendhilfe

Tabelle 33: Kriterienbasierter Überblick bisheriger Konzeptvorschläge zur QuE nach §§ 79, 79a SGB VIII

Kriterien	ISA e.V. in Münster	Kronberger Kreis f. dial. QuE	LJA Rheinland & Westfalen
Handlungsfelder	Kinderschutz	Kinderschutz	Alle Handlungsfelder der JH
externe Begleitung	durch ISA oder JHC	durch KK f. dial. QuE	nicht nötig, selbstorganisiert im JHA
Kreis der Beteiligten	Fach- und Leitungskräfte von Jugendämtern	Vertreter aller am Kinderschutz beteiligter Institutionen, sowie Leistungsberechtigte/ Hilfeempfänger	Fach- und Leitungskräfte von Jugendämtern, sowie von freien Trägern der Jugendhilfe
zeitliche Belastung durch QuE-Konzeptentwicklung	gering (1 Tag Selbstevaluation; 1 Tag Begutachtung und Beratung vor Ort)	groß (bis zu 24 Monate von Kick off bis Abschlusspräsentation)	mittel (kontinuierlich, immer wieder in „kleinen Happen“ - AG'en)
Beteiligungsmöglichkeit an der Ausgestaltung der QuE	gering, da Evaluationsinstrument Qualitätsdimensionen vorgibt; die Maßnahmen zur Verbesserung werden jedoch kommunalspezifisch gemeinsam erarbeitet	hoch, da (fast) alles, selbst die Erhebung der Entwicklungsbedarfe im Dialog herausgearbeitet bzw. entwickelt werden	mittel, da es vorgegebene Handlungsfelder gibt, für aber die Qualitätskriterien und -bewertungsverfahren in AG'en entwickelt werden; die Auswahl zur Q-Erhebung aber der AG überlassen wird
Verschränkung Konzeptentwicklung / Implementierung	gering; erst Ist-Stand-Diagnose, dann QuE(Weiter-)Entwicklung, dann Implementierung	mittel; die Entwicklung von Achtsamkeit, Zuverlässigkeit und Fehlerfreiheit durch die Themen der QuE -Werkstätten werden als wesentlicher Schritt zur Implementierung der Ergebnisse gesehen	hoch, durch „Pilotprojekte“ der AG'en
Qualifizierung der Beteiligten im Konzept	aus Konzept nicht ersichtlich	Schulungen von QuE-Multiplikatoren sind vorgesehen	Qualifizierung als Moderatoren der AG'en vorgesehen
Formen der Qualitätsbewertung	selbstevaluativ, Peer-Beratung, Expertenbegutachtung	aus Konzept nicht ersichtlich	evaluative Bewertung und Verfahrensstandardisierung
Explizit benannte Inhalte des Konzeptvorschlags	10 Dimensionen der Qualitätswerkstatt „Kinderschutz“	gemeinsame Entwicklung von Vision und Leitbild, von Qualitätskriterien und Prozessbeschreibungen, von Instrumenten zur Qualitätsbewertung, Erstellen eines Qualitätskatalogs	Qualitätskriterien erarbeiten, Instrumente zur Qualitätsbewertung entwickeln und einsetzen/testen, Qualitätserhebungen auswerten, Ergebnisse dokumentieren

Anhang VII: Projektarchitektur zur Qualitätsentwicklung im Jugendamt

Abbildung 16: Projektarchitektur einer trägerinternen QuE im Jugendamt mit Schnittstelle zur trägerübergreifenden QuE



Anhang VIII: Vorschlag zur Gliederung eines Qualitätshandbuchs

Abbildung 17: Vorschlag zur Gliederung eines Qualitätshandbuchs im Jugendamt (ZBFS-BLJA, 2013)

Gliederung eines Qualitätshandbuchs im Jugendamt

1. Leitbild, Leitziele

Allgemeine Leitziele des örtlichen Trägers der öffentlichen Jugendhilfe (der Stadt- bzw. Landkreis-Verwaltung) zu handlungsleitenden Werten und Grundsätzen sowie zur Art und Weise der Leistungserbringung (u. a. auch §§ 13, 14, 16 und 17 SGB VIII)

2. Handlungsgrundsätze der Jugendhilfe

u.a. Recht auf Erziehung, Elternverantwortung, Jugendhilfe (§ 1 SGB VIII), Aufgaben der Jugendhilfe (§ 2 SGB VIII), Freie und Öffentliche Jugendhilfe (§§ 3, 4 SGB VIII), Wunsch- und Wahlrecht (§ 5 SGB VIII), Beteiligung der Kinder- und Jugendlichen (§ 8 SGB VIII), Grundrichtung der Erziehung, Gleichberechtigung (§1 SGB VIII), Gesamtverantwortung, Jugendhilfeplanung (§§ 79 - 81 SGB VIII)

3. Grundlagen der Qualitätspolitik

Begriffsdefinition, Metaprozess der Qualitätsentwicklung, -bewertung und -sicherung (Qualitäts-Kreislauf), Zuständigkeiten, Glossar

4. Qualitätsentwicklung

Ausübung der Gesamtverantwortung und Jugendhilfeplanung (§§ 79 - 81 SGB VIII) – Qualitätskriterien, Prozesse, Ressourcen, Schnittstellen

5. Strukturqualität

Aufbauorganisation, Ausstattung des Jugendamtes (§§ 72 - 81 SGB VIII), Beschreibung der örtlichen Infrastruktur (§ 79 Abs. 2 SGB VIII)

6. Prozess- und Ergebnisqualität

Beschreibungen der Kernprozesse (entsprechend § 79a SGB VIII):
Leistungen der Jugendhilfe gem. § 2 Abs. 2 SGB VIII
Andere Aufgaben der Jugendhilfe gem. § 2 Abs. 2 SGB VIII
Schutzauftrag bei Kindeswohlgefährdung gem. § 8a SGB VIII
Beratung und Begleitung zum Schutz von Kinder und Jugendlichen. gem. § 8b
Zusammenarbeit mit anderen Institutionen
Schutz der Kinder in Einrichtungen
Sicherung der Rechte von Kindern und Jugendlichen in Einrichtungen
Die Prozessbeschreibungen enthalten Aussagen zu den jeweiligen Zielsetzungen, ggf. Indikatoren zur Bewertung der Zielerreichung, zu Art und Umfang der Aktivitäten sowie zu deren Dokumentation (qualitative und quantitative Standards).

7. Qualitätssicherung

Beschreibung von Qualitätskriterien der fachlich implizierten Qualitäts-Steuerungsinstrumente der Jugendhilfe (im Einzelfall: Hilfeplan; strukturell: Jugendhilfeplanung).
Beschreibung der Verfahren zur Sicherstellung und Weiterentwicklung der Leistungen entsprechend der definierten Qualitätsstandards (u.a. Kontrollverfahren, Feedbacksysteme wie Beschwerde- und Fehlermanagement)
Beschreibung der Führungs- und Unterstützungsprozesse (Personalgewinnung und –auswahl, Einarbeitung, Fortbildung, Supervision)

BEI GRIN MACHT SICH IHR WISSEN BEZAHLT



- Wir veröffentlichen Ihre Hausarbeit, Bachelor- und Masterarbeit
- Ihr eigenes eBook und Buch - weltweit in allen wichtigen Shops
- Verdienen Sie an jedem Verkauf

Jetzt bei www.GRIN.com hochladen
und kostenlos publizieren

