4 Theoretischer Rahmen der Inhaltsanalyse

Moderne Verständnisse von Qualität und Qualitätsentwicklung können ursprünglich dem Begriff „Qualitätsmanagement" zugeordnet werden. Die Entwicklung des Qualitätsmanagements (QM) und zugehöriger Theorien, Konzepte und Methoden nimmt seinen Beginn in der Industrialisierung des 20. Jahrhunderts und ist Teil betriebswirtschaftlicher Überlegungen zur Steuerung von Unternehmen (Brüggemann et al., 2024, 5ff.; Ribbeck, 2022, 30ff.).

Wissen um die Genese des Qualitätsbegriffes sowie Qualitätsmanagementsysteme und -ansätze ist für ein umfassendes Verständnis der Qualitätsdebatte sinnvoll. Gleichzeitig darf sich diese Arbeit weder in allgemeinen Ausführungen zum Qualitätsmanagement verlieren[16], noch bietet sie den Rahmen für eine umfassende kritische Auseinandersetzung mit Verknüpfungen zwischen dem Qualitätsbegriff und der Ökonomisierung der Sozialen Arbeit.[17]

Erwähnt sei an dieser Stelle lediglich, dass die Aktualität und Präsenz der Qualitätsdebatte in der Sozialen Arbeit primär drei Gründen zuzuordnen sind: Zum einen gibt es eine interne wie externe Forderung nach der Legitimation Sozialer Arbeit hinsichtlich ihrer Arbeitsweisen sowie ihrer Wirkungen. Zum anderen ergibt sich aufgrund finanziell knapperer Mittel und einer verstärkten Ausrichtung an betriebswirtschaftlichen

16 Umfassende Einführungen zum Qualitätsmanagement finden sich unter anderem bei Brüggemann et al. (2024), Bruhn (2021), Grillitsch und Felscher (2024), Merchel (2013) sowie Ribbeck (2022).

17 Für eine kurze Übersicht unterschiedlicher Standpunkte zur Qualitätsdebatte siehe auch Herrmann und Müller (2019, S. 21–24).

https://doi.org/10.5771/9783689005863-35 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Logiken der Anspruch an die Soziale Arbeit, die ihr zur Verfügung gestellten und begrenzten Ressourcen angemessen einzusetzen. Forciert wird die Qualitätsdebatte jedoch in den Sozialgesetzbüchern als verpflichtender Auftrag, was als der dritte Grund gesehen werden kann (Grillitsch & Felscher, 2024, S. 1; Merchel, 2013, 18ff.).

Neben eigenen Professionalisierungsansprüchen, die dem Qualitätsbegriff angehangen werden, lässt sich in den Argumentationen zur Übernahme des Qualitätsbegriffs weiterhin auch ein (mitunter erzwungenes) Ringen um die Deutungshoheit über das, was als Qualität bezeichnet werden soll, festhalten. Mit der Übernahme der „Qualitätsmetapher" verbindet sich so die Hoffnung der Anschlussfähigkeit zu anderen Diskursen und damit verbunden das Ziel als Profession die Diskursmacht über die Beschaffenheit, Güte und Legitimität des eigenen Handelns zu behalten oder (je nach Perspektive) zurückzugewinnen (siehe Honig & Neumann, 2004, 251ff.). Grabau weist im Rahmen einer machttheoretischen Auseinandersetzung mit Qualität ebenfalls auf dessen Macht im Sinne der Ausweitungs- und Anschlussfähigkeit hin und ergänzt dies um die Macht von Qualität, Diskurse zu „verknappen" (zu verkürzen) und deren Machtdynamiken zu „verbergen" (Grabau, 2024). Für Aushandlungsprozesse in der Qualitätsentwicklung der OKJA bedeutet dies für alle Beteiligten, den angestrebten Kurs immer auf seine tatsächliche Ausrichtung an fachlichen und ethischen Grundsätzen der Profession zu überprüfen:

> *„Wer spricht von welcher Position auf welche Weise über Qualität? […] Was wird ins Licht, was in den Schatten gerückt? Wessen Erfahrungen werden dabei an den Rand gedrängt oder ausgeschlossen?" (Grabau, 2024, S. 2).*

Diskussionen über fachliche Standards und Professionalität sind in der Sozialen Arbeit dementsprechend nichts neues. Merchel wirft die Frage auf, worin sich die „traditionellen", originär sozialpädagogischen Fragestellungen nach Professionalität und Wirkung von der Qualitätsdebatte unterscheiden, und nennt im Zuge dessen fünf Aspekte:

https://doi.org/10.5771/9783689005863-35 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

> *„(1) Einbeziehung unterschiedlicher Qualitätsdimensionen […]. (2) Konkretisierung und Transparenz bei Standards und Konzepten […]. (3) Strukturierung und Kontinuierlichkeit der Qualitätsbewertung […]. (4) Qualitätsentwicklung im einrichtungsübergreifenden Kontext […]. (5) Verbindungen zwischen fachlicher und sozialpolitischer Debatte zu Qualität […].“ (Merchel, 2013, S. 31–32)*

Die Qualitätsdimensionen sind dabei bereits angesprochen worden. In Kapitel drei ist weiterhin festgestellt worden, dass die Qualitätsentwicklung nach § 79a SGB VIII vor allem als fachliches Steuerungsinstrument der Jugendämter und dialogischer Aushandlungsprozess zu sehen ist und sich nicht auf ein organisations- bzw. trägerinternes Qualitätsmanagement bezieht. Hierin finden sich auch die weiteren von Merchel angesprochenen Neuerungen durch die Qualitätsdebatte wieder, wie z. B. der einrichtungsübergreifende und sozialpolitische Kontext. Folgend wird die Erörterung des Qualitätsbegriffes daher im Kontext seiner Relationalität (siehe Kap. 4.1) und am Qualitätsmodell von Donabedian diskutiert (siehe Kap. 4.2), bevor dann bzgl. des Steuerungsbegriffes auf den Governance-Diskurs eingegangen wird (siehe Kap. 4.3).

4.1 Qualität als relationales Konstrukt von Merkmalen und Anspruchsgruppen

Es gibt unterschiedliche Möglichkeiten Qualität zu definieren. Hier kommen Qualitätsmodelle ins Spiel, die das Ziel haben die „sehr unterschiedlichen Bezugsrahmen und Bewertungsmaßstäbe von Qualität zu systematisieren.“ (Ribbeck, 2022, S. 23). Sie helfen Organisationen somit, ein Qualitätsverständnis zu operationalisieren und Ideen für Maßnahmen zur Evaluation sowie Entwicklung von Qualität zu generieren.

Auch wenn der Qualitätsbegriff, unterschiedlich definiert werden kann, so ist doch dessen Relationalität als zentrales Charakteristikum etwas, was in allen dem Autor bekannten Beiträgen auftaucht. Qualität wird von Geiger als „die Relation zwischen realisierter Beschaffenheit und geforderter Beschaffenheit“ eines Gegenstandes definiert (Geiger, 1998,

https://doi.org/10.5771/9783689005863-35 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

zit. bei Ribbeck, 2022, S. 19). Mit dieser Definition unterscheidet er sich nicht wesentlich von der etwas sperrigeren Definition der DIN EN ISO 9000, welche die Grundlage vieler Qualitätsmanagementsysteme (QMS) darstellt. Diese definiert Qualität als den „Grad, in dem ein Satz inhärenter Merkmale Forderungen erfüllt." (DIN EN ISO 9000 zit. bei Brüggemann et al., 2024, S. 3).

Ferner ergeben sich mindestens vier Dimensionen, die es in der Relationalität des Qualitätsbegriffs zu berücksichtigen gilt. Die Forderungen an die Beschaffenheit eines Gegenstandes bzw. an eine Einrichtung oder Angebot der OKJA sind demnach davon abhängig,

1. welche Normen und Maßstäbe der Beschaffenheit zugrunde gelegt werden,
2. welche Merkmale der Beschaffenheit hervorgehoben werden,
3. welche Anspruchsgruppen (bzw. Stakeholder) Forderungen aussprechen,
4. welche Macht zur Verfügung steht, um die Forderungen durchzusetzen,
5. wie sich die genannten Aspekte über die Zeit entwickeln und verändern (Herrmann & Müller, 2019, 28ff.; Merchel, 2013, 39ff.).

Das sich Anforderungen an die Beschaffenheit eines Angebotes der OKJA über die Zeit verändern können ist einleuchtend. Als ein aktuelleres Beispiel hierfür kann die Reform des SGB VIII durch das KJSG gesehen werden (KJSG, 2021). Für die Betrachtung der anderen Dimensionen ist es notwendig, Begriffe wie Merkmale, Anspruchsgruppen und Macht weiter zu systematisieren.

Neben dem Modell von Donabedian (siehe Kap. 4.2) sei hier auf zwei weitere Möglichkeiten verwiesen, wie Merkmale systematisiert werden können. Ribbeck differenziert Qualitätsmerkmale anhand verschiedener Dimensionen:

https://doi.org/10.5771/9783689005863-35 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Tabelle 6: Dimensionen von Qualitätsmerkmalen

Merkmalsdimension	Beschreibung
Inhärent oder zugeordnet?	Ist das Merkmal ein im Gegenstand verankerter Bestandteil oder liegt es außerhalb der Beschaffenheit des Gegenstandes? (z. B. Farbe eines Produkts vs. Preis)
Quantitativ oder qualitativ?	Kann das Merkmal durch Zahlen in Skalen abgebildet werden oder werden Ordinal- und Nominalskalen benötigt?
Subjektiv oder Objektiv?	Kann das Merkmal durch außenstehende überprüft werden oder wird es durch persönliche Einschätzungen erhoben?

Anmerkung. Eigene Darstellung nach Ribbeck (2022, S. 20).

Qualitätsmerkmale lassen sich jedoch nicht nur anhand ihrer Art, sondern auch anhand Ihrer Gewichtung/Dringlichkeit kategorisieren. Ein Beispiel hierfür ist das Kano-Modell: Das Kano-Modell unterscheidet Qualitätsmerkmale danach, wie sich ihr Grad der Erfüllung auf die Zufriedenheit einher Anspruchsgruppe auswirkt:

> *„Nach diesem Modell werden fünf Merkmalskategorien unterschieden:*
>
> - *Basismerkmale beziehen sich auf Qualitätsforderungen, die nicht unmittelbar Zufriedenheit auslösen, deren fehlen aber für Unzufriedenheit sorgt. Es handelt sich dabei meist um Qualitätseigenschaften, die als selbstverständlich gelten.*
> - *Leistungsmerkmale bezeichnen individuelle, persönliche Qualitätserwartungen von Anspruchsgruppen.*
> - *Begeisterungsmerkmale sind Produkteigenschaften, die Qualitätserwartungen übertreffen oder steigern.*
> - *Indifferente Merkmale sind solche, die keinen erkennbaren Bezug zur Zufriedenheit der Anspruchsgruppen aufweisen.*
> - *Umkehrmerkmale sind Eigenschaften, die mit hoher Wahrscheinlichkeit direkt zu Unzufriedenheit oder sogar Ablehnung führen.“ (Ribbeck, 2022, S. 27)*

Das Kano-Modell verdeutlicht, wie ein Verständnis von Qualität und Qualitätsmerkmalen als Relation zwischen Anforderungen und deren Erfüllung für die Praxis operationalisiert werden kann. Dabei stellt es die Zufrieden-

https://doi.org/10.5771/9783689005863-35 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

heit von z. B. Kunden in den Mittelpunkt. Gleichzeitig sei angemerkt, dass das Kano-Modell zur Bewertung der Qualität in der OKJA bzw. der Sozialen Arbeit nur begrenzt geeignet zu sein scheint, da Zufriedenheit allein, egal welcher Anspruchsgruppe, kein hinreichendes Kriterium für die Bewertung professioneller und fachlicher Arbeit darstellt. Des Weiteren gibt es in der Sozialen Arbeit kein einfaches Produzent-Kunden-Verhältnis, wie teils in der Wirtschaft. So hat man es immer mit mindestens drei verschiedenen Arten von Anspruchsgruppen zu tun:

Ausgangspunkt für die Betrachtung von Anspruchsgruppen in Handlungsfeldern der Sozialen Arbeit ist das sozialrechtliche Leistungsdreieck aus Kostenträgern, Leistungserbringern und Leistungsempfängern (Bäcker et al., 2020, S. 1152). Im Falle der OKJA könnten demnach folgende Anspruchsgruppen ausgemacht werden:

- Kostenträger: Jugendamt; Kommunalpolitik; Geber:innen von Drittmitteln
- Leistungserbringer: Träger (Geschäftsführung, Fachbereichsleitung, Mitarbeitende)
- Leistungsempfänger: Kinder und Jugendliche; (Eltern)

Die Kommunalpolitik im Sinne der kreisangehörigen Kommunen ohne Jugendamt gilt es als Anspruchsgruppe zu berücksichtigen, da sie entweder über Umlagen den Jugendamtshaushalt finanziert oder teils direkt Eigenmittel für die Jugendarbeit aufwendet. Auf der Ebene der Leistungserbringer gilt es wiederum die durchführenden Träger der OKJA mit ihren jeweiligen Organisationsebenen zu berücksichtigen. Auf der Ebene der Leistungsempfänger sind primär die Kinder und Jugendlichen zu betrachten, an die sich die OKJA richtet. Gleichzeitig ist nicht ausgeschlossen, dass auch Eltern sich als Leistungsempfänger bzw. anspruchsberechtigt sehen. Zu ergänzen ist allerdings, dass es die homogene Gruppe „Kinder und Jugendliche" nicht gibt und man es strenggenommen mit einer Vielzahl unterschiedlicher Gruppen und Interessen zu tun hat, wie beispielsweise anhand der SINUS-Studien sichtbar wird (Calmbach et al., 2024).

Als Anspruchsgruppen – oder auch Stakeholder – können im weitesten Sinne alle Gruppen von Akteur:innen bezeichnet werden, die die

https://doi.org/10.5771/9783689005863-35 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Aktivitäten und Ergebnisse einer Organisation bzw. einer Einrichtung der OKJA beeinflussen können oder von diesen beeinflusst werden (Mitchell et al., 1997, S. 856)[18]. Eine andere Möglichkeit Anspruchsgruppen über das sozialrechtliche Leistungsdreieck hinaus zu differenzieren ist die Stakeholder-Typologie basierend auf Mitchell et al. (1997, S. 874). In diesem Modell werden Anspruchsgruppen nach den Merkmalen Dringlichkeit, Legitimität und Macht unterschieden (Theuvsen, 2014, S. 250). Hieraus ergeben sich sieben unterschiedliche Typen von Anspruchsgruppen (siehe Tabelle 7).

Tabelle 7: Stakeholder-Typologie

Kategorie	Stakeholder-Typ	Macht	Legitimität	Dringlichkeit
Latente Stakeholder	Ruhende Stakeholder	Ja	Nein	Nein
Latente Stakeholder	Vernachlässigbare Stakeholder	Nein	Ja	Nein
Latente Stakeholder	Fordernde Stakeholder	Nein	Nein	Ja
Erwartungsvolle Stakeholder	Dominante Stakeholder	Ja	Ja	Nein
Erwartungsvolle Stakeholder	Gefährliche Stakeholder	Ja	Nein	Ja
Erwartungsvolle Stakeholder	Abhängige Stakeholder	Nein	Ja	Ja
Definitive Stakeholder	Definitive Stakeholder	Ja	Ja	Ja

Anmerkung. Eigene Darstellung nach Mitchell et al., 1997, zit. bei Theuvsen (2014, S. 252).

Im Kern geht es hierbei um die Frage, der „stakeholder salience – the degree to which managers give priority to competing stakeholder claims" (Mitchell et al., 1997, S. 854). Im Kontext der Qualität der OKJA lässt sich dies daran veranschaulichen, dass die bereits genannten Anspruchsgruppen, wie beispielsweise das Jugendamt, die Mitarbeitenden der Einrichtung und die Besuchenden der Einrichtung i. d. R. nicht nur unterschiedliche,

18 Für eine Übersicht weiter und enger Stakeholder-Definitionen sowie unterschiedlicher Definitionen dessen, was ein „Anspruch" / „Stake" darstellt siehe auch Mitchell et al. (1997, 858ff.).

https://doi.org/10.5771/9783689005863-35 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

sondern auch widersprüchliche Anforderungen an die Beschaffenheit des Angebotes stellen können (Theuvsen, 2014, S. 246). Die Stakeholder-Typologie von Mitchell et al. erlaubt nun zu betrachten, welche Anforderungen an die Qualität ggf. bevorzugt bzw. priorisiert (werden müssten) (Theuvsen, 2014, S. 250).

Legitimität bezieht sich darauf, ob das Aussprechen von Anforderungen einer Anspruchsgruppe als gerechtfertigt gesehen wird. Legitimität können Akteur:innen dabei formal aus z. B. Gesetzen oder normativ aus z. B. gesellschaftlichen Werten erlangen (Theuvsen, 2014, S. 250). Dringlichkeit bezieht sich demgegenüber auf eine zeitliche wie inhaltliche Dimension. So kann eine Anforderung zeitlich drängend umzusetzen oder inhaltlich von besonderer Bedeutung für die Beziehung zwischen dem Gegenstand und der Anspruchsgruppe sein (Theuvsen, 2014, S. 250). Sowohl aus der Legitimität als auch aus der Dringlichkeit ergibt sich jedoch keine Notwendigkeit für handelnde Akteur:innen, auf Anspruchsgruppen Rücksicht zu nehmen. Dies führt abschließend zum Machtbegriff. Mitchell et al. beziehen sich hierfür auf Weiterentwicklungen eines „Weberschen" Machtbegriffs (Mitchell et al., 1997, S. 865). Weber definiert Macht als:

> *„jede Chance innerhalb einer sozialen Beziehung den eigenen Willen auch gegen Widerstreben durchzusetzen, gleichviel worauf diese Chance beruht." (Weber, 1972, zit. bei Kraus, 2017, S. 108)*

Im Kontext der Qualitätsentwicklung in der OKJA bedeutet Macht also die Chance, seine Anforderungen auch gegen den Willen der handelnden Akteur:innen durchsetzen zu können. Macht beschreibt somit

> *„keine beobachter/innenunabhängigen, existierenden Einheiten, über die eine Person verfügt, oder Attribute, die einer Person zu eigen sind, sondern Durchsetzungspotenziale in sozialen Relationen." (Kraus, 2019, S. 38)*

Dies soll kurz auf die Stakeholder-Typen bezogen werden, deren Relationen Macht mit einem weiteren Attribut kombinieren: So ergibt sich zunächst die zentrale Unterscheidung, ob eine Anspruchsgruppe, der gegenüber

https://doi.org/10.5771/9783689005863-35 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

betroffenen Akteur:innen Durchsetzungspotenziale zugeschrieben werden, Legitimität oder Dringlichkeit besitzen: Dominante vs. Gefährliche Stakeholder (Mitchell et al., 1997, S. 876–877). Als Beispiel für einen dominanten Stakeholder könnte das Jugendamt gesehen werden, wenn es z. B. im Zuge des Landeskinderschutzgesetzes in NRW, Einrichtungen der OKJA dazu auffordert, ein Schutzkonzept zu entwickeln (siehe § 11 Landeskinderschutzgesetz NRW). Dies ist formal legitim, und das Jugendamt hat als Kostenträger die Möglichkeit, seine Aufforderung durch das Zurückhalten von Förderungen durchzusetzen, was in diesem Sinne als das Einsetzen von Macht verstanden werden kann. Als Beispiel für einen gefährlichen Stakeholder könnte eine kreisangehörige Kommune gesehen werden, die sich freiwillig an der Refinanzierung einer Einrichtung der OKJA durch Eigenmittel beteiligt und diese auffordert, ordnungsrechtliche Maßnahmen im öffentlichen Raum umzusetzen. Diese Forderung wäre womöglich nicht legitim, gleichzeitig hat die Kommune die Möglichkeit, über Fördergelder Macht auf die Einrichtung auszuüben.

Übrig bleiben noch die Anspruchsgruppen, die zwar Legitimität und Dringlichkeit besitzen, jedoch über keine Machtpotenziale verfügen: Abhängige Stakeholder (Mitchell et al., 1997, S. 877). Als Beispiel für diese können die Kinder und Jugendlichen gesehen werden. Ihnen könnten als Adressat:innen der OKJA formal wie normativ womöglich die legitimsten sowie dringlichsten Anforderungen an die Qualität der OKJA zugeschrieben werden. Gleichzeitig verfügen sie selbst i. d. R. nicht über nennenswerte Durchsetzungspotenziale, was sie in die Abhängigkeit der Organisation sowie weiterer Anspruchsgruppen stellt.

Das ein dominanter oder gefährlicher Stakeholder versucht, seinen Willen über den Aspekt der finanziellen Ausstattung durchzusetzen bedeutet jedoch nicht, dass dies auch gelingt. Weber selbst spricht bei Macht nur von einer „Chance" seinen Willen durchzusetzen. Kraus konkretisiert Webers Machtbegriff hier mit Blick auf die Annahme der operationalen Geschlossenheit psychischer und sozialer Systeme, indem er zwischen instruktiver und destruktiver Macht unterscheidet:

> *„Als instruktive Macht gilt das aus einer Beobachter_innenperspektive bestimmte Potential eines Systems [bzw. Knotens], das Verhal-*

https://doi.org/10.5771/9783689005863-35 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

> *ten oder Denken eines anderen Systems [bzw. Knotens] dem eigenen Willen entsprechend zu determinieren. […] Als destruktive Macht gilt das aus einer Beobachter_innenperspektive bestimmte Potential eines Systems [bzw. Knotens], die Möglichkeiten eines anderen Systems [bzw. Knotens], dem eigenen Willen entsprechend zu reduzieren." (Kraus, 2019, S. 39)*

Der zentrale Unterschied zwischen den beiden Machtarten liegt darin, dass sich Akteur:innen instruktiver Macht gegenüber verweigern können, während destruktive Macht die Handlungsmöglichkeiten von Akteur:innen aktiv einschränken (Kraus, 2019, S. 39). Zurückbezogen auf das Beispiel der finanziellen Fördermöglichkeiten handelt es sich demnach dann um destruktive Macht, wenn betroffene Akteur:innen nicht in der Lage wären, die notwendigen Mittel auf anderem Wege zu beschaffen. Erwähnt sei an dieser Stelle, dass es neben Geld noch weitere Formen von Durchsetzungspotenzialen gibt, die sich vor allem aus der Netzwerkeinbettung bzw. dem sozialen Kapital von Akteur:innen ergeben (Jansen & Wald, 2007a, S. 100). So kann beispielsweise auch das Vorenthalten von Informationen ein Einsatz destruktiver Macht sein (Kraus, 2019, S. 39).

Zusammenfassend kann also nochmal betont werden, dass Qualität nur im Kontext von Anspruchsgruppen diskutiert werden kann, welche Anforderungen an die Beschaffenheit eines Angebotes stellen. Das sozialrechtliche Leistungsdreieck sowie die Stakeholder-Typologie leisten hier einen Beitrag die ausgesprochenen Anforderungen hinsichtlich ihrer Legitimität, Dringlichkeit und Macht zu sortieren, während Systematisierungen von Qualitätsmerkmalen wie bei Ribbeck oder dem Kano-Modell helfen können, die Anforderungen inhaltlich zu differenzieren. Für die Analyse von Empfehlungen der Landesjugendämter muss somit auch geschaut werden, ob bzw. wie sie verschiedene Anspruchsgruppen und deren Durchsetzungspotenziale beschreiben und welchen Umgang sie mit diesen nahelegen (siehe Kap. 6.2).

https://doi.org/10.5771/9783689005863-35 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Einflüsse der europäische Ebene: Die European Youth Work Agenda und der Bonn-Prozess

Abseits der örtlichen und der Landes- und Bundesebene darf die europäische Ebene nicht unerwähnt bleiben: So hat sich mit der European Youth Work Agenda (EYWA) und dem Bonn-Prozess aus der europäischen Jugendpolitik ein strategischer Rahmen und ein Entwicklungsprozess ergeben, der Youth Work auf europäischer und lokaler Ebene weiterentwickeln soll (Thimmel & Ewald, 2023, S. 8). Neben einer Vernetzung von Jugendarbeiter:innen in Europa und der Steigerung der Sichtbarkeit und Anerkennung von Youth Work ist auch die Qualitätsentwicklung und Wissensproduktion von/über Youth Work erklärtes Ziel der Agenda (Council of the European Union, 2020; Thimmel & Ewald, 2023, S. 9). An dieser Stelle kann die EYWA nicht weiter ausgeführt werden. Ob die EYWA in Empfehlungen der Landesjugendämter Berücksichtigung findet, ist allein bedingt durch teils ältere Veröffentlichungsdaten der Empfehlungen unwahrscheinlich (siehe Kap. 6.2). Nichtsdestotrotz sollten Nennungen der EYWA und Verbindungen zur Europäischen Union in der Analyse berücksichtigt werden.

4.2 Qualitätsmodell von Donabedian – Dimensionen der Qualität

Das Qualitätsmodell von Donabedian ist von vielen Autor:innen aufgegriffen und weiterentwickelt worden. Ursprünglich geht es auf seine Analysen von „Quality Assessment" im Gesundheitswesen zurück (Donabedian, 1966/2005, S. 692–695; Grillitsch & Felscher, 2024, S. 65). Donabedian weist darauf hin, dass Ergebnisse allein nicht ausreichen, um die Qualität einer Dienstleistung im Gesundheitswesen zu erfassen und spricht sich folgend dafür aus, auch Strukturen und Prozesse in den Blick zu nehmen (Donabedian, 1966/2005, 692ff.). Dies führt zu den heute weit verbreiteten Dimensionen der Struktur-, Prozess- und Ergebnisqualität. Merchel definiert diese drei Dimensionen im Kontext der Sozialen Arbeit wie folgt:

https://doi.org/10.5771/9783689005863-35 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

> *„Die Strukturqualität bezieht sich auf die organisationsbezogenen Rahmenbedingungen und auf die Ausstattung, über die eine Einrichtung bei der Erbringung ihrer Leistungen verfügt. Mit Prozessqualität meint man das Vorhandensein und die Beschaffenheit solcher Aktivitäten, die geeignet und notwendig sind, ein bestimmtes Ziel der Leistung zu erreichen. Fragen der Ergebnisqualität werden angesprochen, wenn der erzielte Zustand, also ein sichtbarer Erfolg oder Misserfolg betrachtet wird." (Merchel, 2013, S. 46)*

Weitergehend setzt er sie dabei auch in einen Bezug zu den bereits diskutierten Anspruchsgruppen, die jeweils unterschiedlich auf die Dimensionen schauen können und ergänzt hier noch die Perspektive der Profession, was die Bedeutung (trotzdem durchaus heterogener) fachlicher wie ethischer Grundsätze aus Sicht der Handlungswissenschaft Sozialer Arbeit hervorhebt (Merchel, 2013, S. 41). Des Weiteren betont Merchel, dass sich die drei Dimensionen primär auf der Ebene der einzelnen Organisation bewegen, weshalb er für den einrichtungsübergreifenden Kontext unter Bezug auf Matul und Schnitzer noch den Begriff der Infrastrukturqualität ergänzt (Merchel, 2013, S. 52).

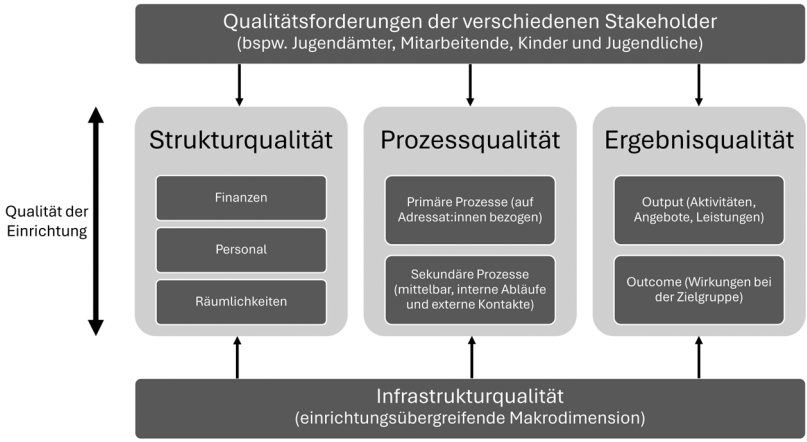

Abbildung 1: Qualität der Einrichtung im Kontext von Qualitätsdimensionen, Anspruchsgruppen und Infrastruktur. Eigene Darstellung nach Merchel (2013, S. 48).

https://doi.org/10.5771/9783689005863-35 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Die drei Dimensionen werden folgend im Kontext der OKJA näher beleuchtet, um die Empfehlungen der Landesjugendämter anhand dieser betrachten zu können. Zuvor sei auf vier Aspekte hingewiesen, die für Donabedians Verständnis von Qualität berücksichtigt werden müssen:

(1) In starkem Kontrast zu der Bewertung von Qualität anhand von z. B. Zufriedenheit – wie beim Kano-Modell – betont Donabedian die Bedeutung einer an empirisch fundierten Messungen ausgerichteten Bestimmung und Entwicklung von Qualität (Berwick & Fox, 2016, S. 239–240; Donabedian, 1966/2005, S. 721). Dies funktioniert laut ihm dabei nur über Standards. Ohne Standards gibt es demnach keine Möglichkeit, die Beschaffenheit einer Leistung hinsichtlich der Passung oder Abweichung von an sie gestellten Anforderungen zu bewerten. Die Standards können entweder empirisch oder normativ abgeleitet und aufgestellt werden (Donabedian, 1966/2005, S. 702). Dies wirft die zentrale Frage der Standardisierbarkeit von pädagogischem Handeln auf, die folgend bezogen auf die Qualitätsdimensionen – soweit hier möglich – aufgegriffen werden soll.

Neben der Frage nach der Ableitung von Standards aus entweder empirischen oder normativen Quellen differenziert Merchel den Begriff Standard weiterhin danach, ob dieser nach unten oder oben gerichtet wird. So kann es nach unten entweder nicht zu unterschreitende Mindeststandards und nach oben anzustrebende Idealstandards (z. B. im Sinne der Lege artis – den Regeln der Kunst) geben (Merchel, 2013, S. 64).

(2) Auch wenn Donabedian die Wichtigkeit einer empirisch fundierten Qualitätsmessung hervorhebt, schreibt er auch einer normativen bzw. ethischen Auseinandersetzung mit Qualität eine wichtige Bedeutung zu. So ergänzte er laut Berwick und Fox drei Jahre nach seinem ursprünglichen Artikel: „systems […] are enabling mechanisms only. It is the ethical dimension of individuals that is essential to a system's success." (Donabedian zit. bei Berwick & Fox, 2016, S. 237). Hier lassen sich klare Bezüge zu Professions- und Professionalitätsdebatten bilden: In einigen Konzepten wird Professionalität im Grundsatz als eine Trias aus Wissen, Können und Haltung definiert (Becker-Lenz et al., 2012; Kraus, 2019,

https://doi.org/10.5771/9783689005863-35 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

S. 25).[19] Während Wissen und Können im Rahmen der Strukturqualität ggf. abgebildet werden können, entzieht sich die Haltung als zentraler Faktor professioneller Tätigkeit dem Qualitätsmodell (Merchel, 2013, S. 54). Der Professionalitätsbegriff kann an dieser Stelle nicht weiter ausgeführt werden, ist aber somit als zentraler Faktor in der Thematisierung von Qualität der OKJA mitzudenken.

(3) Die Trennung in die drei Qualitätsdimensionen ist nicht immer trennscharf. Merkmale können Schnittmengen mit verschiedenen Dimensionen haben und unterschiedliche Beobachter:innen können diese ggf. unterschiedlich zuordnen. Dabei gilt grundsätzlich jedoch, dass

> *„eine gute Strukturqualität und Prozessqualität [im Idealfall] auch eine gute Ergebnisqualität [bewirken], vorausgesetzt die Bedürfnisse und Ansprüche von Kund*innen oder Adressat*innen sowie wesentlichen Stakeholdern fließen in die Gestaltung der Struktur- und Prozessqualität bestmöglich ein und widersprüchliche Interessen lassen sich vereinbaren." (Grillitsch & Felscher, 2024, S. 67)*

Hier ist jedoch unter Verweis auf den genannten Aspekt der Ethik zu bedenken, dass diese Verbindung aufgrund der persönlichen Eigenschaften von Mitarbeitenden gerade nicht als „monokausale Wirkungskette gedacht werden kann." (Merchel, 2013, S. 54).

(4) An dieser Stelle sei außerdem noch kurz auf einen – einzelne Qualitätsmodelle übergreifenden – Grundsatz der Qualitätsentwicklung (bzw. des Qualitätsmanagements) eingegangen: Diese wird kontinuierlich betrieben. Was im Gesetz als anhaltende Aufgabe der Jugendämter definiert ist, wird in QM-Diskursen auch als PDCA-Zyklus beschrieben. Diese Buchstaben stehen für: Plan, Do, Check, Act und stellen einen sich immer wiederholenden Ablauf da, den Organisationen in der Qualitätsentwicklung durchlaufen. Dieser Zyklus geht auf Edward Demmings Qualitätsphilo-

19 Zur Auseinandersetzung mit Professionalität im Kontext von Wissen, Können und Haltung im Handlungsfeld der Jugendarbeit siehe auch Jung et al. (2021).

https://doi.org/10.5771/9783689005863-35 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

sophie zurück, welche in Japan unter dem Stichwort „Kaizen" verbreitet und weiterentwickelt worden ist (Brüggemann et al., 2024, S. 8–9; Meinhold & Matul, 2011, 64ff.). Kaizen bedeutet so viel wie: „Ersatz des Guten durch das Bessere" (Ribbeck, 2022, S. 39). Dies verdeutlicht die Annahme einer Nicht-Abschließbarkeit von Qualitätsentwicklungsprozessen.

Dimension der Strukturqualität im Kontext der OKJA

Bei jeder der drei Qualitätsdimensionen kann die Frage gestellt werden, wer die „Verantwortung" für diese trägt bzw. wer für diese „zuständig" ist. Eine eindeutige Antwort gibt es hierauf wohl nicht. Gleichzeitig kann mit Blick auf die Strukturqualität in der OKJA festgehalten werden, dass diese insbesondere in die Zuständigkeit des Jugendamtes fällt. So liegt es an dem Jugendhilfeausschuss, im Zusammenwirken mit der Verwaltung und den freien Trägern der Jugendhilfe, Fragen der Finanzierung zu klären sowie räumliche und personelle Standards zu definieren (siehe Kap. 3.4). Somit entzieht sich die Strukturqualität mitunter dem direkten Einflussbereich einzelner Fachkräfte oder Träger in der OKJA, wodurch der Eindruck entstehen kann, diese seien grundsätzlich nicht beeinflussbar (Grillitsch & Felscher, 2024, S. 66). Hierzu sei angemerkt, dass dies auch zu einer Externalisierung der Verantwortung für die Qualität der eigenen Arbeit führen kann. So waren Diskussionen über Standards vor der Verbreitung von Ansätzen – wie dem von Donabedian – in der Sozialen Arbeit teils eher an der Dimension der Strukturqualität ausgerichtet und die Betrachtung der eigenen Arbeitsweisen im Rahmen einer Prozess- oder Ergebnisqualität wurde eher „ambivalent" betrieben (Merchel, 2013, S. 30–31). Eine Differenzierung anhand der Prozess- und Ergebnisdimension drängt Profession und Disziplin somit womöglich auch in einer positiven Weise dazu, Verantwortung für das eigene Handeln zu übernehmen, was das Kritisieren von Mängeln wie aber auch das Anerkennen von Erfolgen ermöglicht (Merchel, 2013, S. 34). Beispiele für die Strukturqualität sind wohl am einfachsten zu finden:

Finanzierung, Personal und Räume sind bereits angesprochen worden. Auch Standards lassen sich für diese Dimension recht einfach formulieren, was nicht heißen soll, dass die Bildung eines Konsenses über Standards einfach wäre. Als ein Beispiel für einen bereits bestehenden

https://doi.org/10.5771/9783689005863-35 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Standard kann das Fachkräftegebot nach § 72 SGB VIII gesehen werden, welches für die Jugendhilfe gilt.[20] Weitere Beispiele für Standards können z. B. Personalschlüssel sein (Prölß, 2017, S. 48). Auf örtlicher Ebene ist ein Beispiel die Stadt Münster, welche im Rahmen ihrer Jugendhilfeplanung für 2021–2025 anhand von drei Indikatoren (Jugendeinwohnerwert, SGB II-Daten, Jugendgerichtshilfestatistik) ein Angebotsstunden-Soll pro Stadtteilebene berechnet (Stadt Münster, 2021, 49–50; 140–141).

Bzgl. des Strukturmerkmals der Räumlichkeiten könnten Standards für z. B. die Anzahl und Größe von Räumen sowie deren Gestaltbarkeit diskutiert werden. Standards der Finanzierung, bzw. deren Fehlen auf Bundes- und Landesebene, sind bereits diskutiert worden (siehe Kap. 3.3).

Merkmale, die der Dimension der Strukturqualität zugeordnet werden, können demnach als für alle Aufgabenbereiche der Kommunalen Jugendarbeit zentral gesehen werden. So können diese nicht nur Teil der Moderation und Steuerung von Qualitätsentwicklungsprozessen in der OKJA sein, sondern sich auch direkt in den Förderinstrumenten oder der jugendpolitischen Lobbyarbeit niederschlagen (siehe Kap. 3.5).

Dimension der Prozessqualität im Kontext der OKJA

Die Dimension der Prozessqualität ist gegenüber der Strukturqualität schon komplexer zu beschreiben. Es gibt unterschiedliche Möglichkeiten Prozesse zu systematisieren. Merchel wählt bspw. die Trennung in primäre und sekundäre Prozesse. Letztere können sich weiter rein auf interne Abläufe beziehen oder auch Kontakte zu externen Schnittstellen haben. Besonders wichtige Prozesse für die Ergebnisqualität werden hierbei als Schlüsselprozesse bezeichnet (Merchel, 2013, S. 49). In anderen Modellen wird auch zwischen Leistungs-/Kernprozessen, Managementprozessen und Unterstützungsprozessen unterschieden (Grillitsch & Felscher, 2024, S. 27).

Prozesse stellen standardisierte Beschreibungen von Handlungsabläufen dar. Ein Prozess hat dabei immer einen Input und einen Output (Deutsche Gesellschaft für Qualität e.V [DGQ], 2016, S. 36; Grillitsch & Felscher, 2024, S. 20). Prozessbeschreibungen sollen den Mitarbeitenden

20 Das Fachkräftegebot richtet sich an die öffentlichen Träger der Jugendhilfe, ist jedoch grundsätzlich auf die freien Träger der Jugendhilfe übertragbar (Smessaert, 2022, S. 919–920).

https://doi.org/10.5771/9783689005863-35 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

einer Organisation Handlungssicherheit geben und durch eine einheitliche Handhabung von Aufgaben sowie im Idealfall einer Bemessung der für eine Aufgabe notwendigen Ressourcen zur Planbarkeit und Sicherung der Qualität beitragen (DGQ, 2016, S. 25). Mittels Prozesslandkarten können einzelne Prozesse mit ihren Abhängigkeiten und Schnittstellen erfasst werden, um auch diese besser zu koordinieren (DGQ, 2016, S. 79). Prozesslandkarten und Prozessbeschreibungen sind somit ein zentraler Teil von Qualitätsmanagement in Organisationen, da erst durch deren datenbasierte Erfassung, regelmäßige Überprüfung und Weiterentwicklung eine systematische Entwicklung der Qualität von personenbezogenen Dienstleistungen möglich wird (Grillitsch & Felscher, 2024, S. 93). Vogelbusch hält im Zuge seiner Analysen von Wertketten in Unternehmen fest, dass Strukturen sich an die Prozesse einer Organisation anpassen müssen, um Prozessqualität zu ermöglichen (Vogelbusch, 2018, S. 361–362). Meinhold und Matul formulieren neben einem an Donabedians Dimensionen ausgerichtetem Muster zur Prozessbeschreibung (Meinhold & Matul, 2011, 18ff.) auch Gütekriterien zur Erstellung dieser:

> *„Sind sie eindeutig und unmissverständlich beschrieben? Sind sie erforderlich? Unterstützen sie die Arbeit? Steuern diese Kriterien die Arbeit in Richtung auf das erwünschte Ergebnis? Spiegeln sie unser fachliches Verständnis von Qualität wider? Lassen sich Verhaltensregeln für die Arbeit erkennen? Lässt sich in ihnen „Kundenfreundlichkeit" erkennen? Fördern sie effizientes und effektives Arbeiten?" (Meinhold & Matul, 2011, S. 24)*

Merchel weist in diesem Zusammenhang jedoch auch kritisch darauf hin, dass

> *„eine zu starke Verhaltensstandardisierung die Gefahr einer „geistlosen Routinenhaftigkeit" und Ritualisierung [birgt], die ihren Zweck primär in der Erfüllung von Anforderungen und nicht mehr vorwiegend in der reflektierenden Realisierung des Sinns der Aufgabe versteht." (Merchel, 2013, S. 89)*

https://doi.org/10.5771/9783689005863-35 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Im Rahmen der Prozessqualität lässt sich unmittelbar auf die Besonderheiten der Qualität im Kontext von personenbezogenen Dienstleistungen hinweisen:[21] Im Kontext der OKJA ist hier insbesondere der Aspekt der Koproduktion zu nennen (in QM-Diskursen auch „Integration des externen Faktors genannt (Arnold, 2014)). Die Leistungen bzw. Prozesse, die bewertet werden sollen, finden unmittelbar gemeinsam mit den Adressat:innen statt. Dies beinhaltet nicht nur ihre Teilnahme und der sich daraus ergebende Einfluss auf den Verlauf eines Angebotes, sondern auch die im Kern der OKJA vorgesehene Mitbestimmung in der Gestaltung der Angebote als solche (siehe Kap. 3.1). Somit kann sowohl die Bewertung von Qualität als auch die Definition von Bewertungsmaßstäben (strenggenommen) nicht ohne die Adressat:innen erfolgen. Im „klassischen" Qualitätsmanagement ist dies die Berücksichtigung der Perspektive des „Kunden" (Meinhold & Matul, 2011, 43ff.).

Bezieht man die Prozessqualität auf die Ausführungen zur Pluralität und Autonomie der freien Jugendhilfe, könnte man die These aufstellen, dass diese eher in die Zuständigkeit der freien Träger der Jugendhilfe fällt (siehe Kap. 3.3). So ist mit Bezug auf die Gefahr einer „dekretierten Qualitätsentwicklung" (Tammen, 2022b, S. 1037–1038) kaum denkbar, dass die Jugendämter den freien Trägern Prozessbeschreibungen und damit ggf. bestimmte Wertvorstellungen und Methoden vorschreiben. Die Bearbeitung der Dimension der Prozessqualität hängt somit stark am trägerinternen Qualitätsmanagement bzw. bei den zuständigen Mitarbeitenden in Trägern und Einrichtungen der OKJA. Dies bedeutet jedoch nicht, dass die freien Träger der Jugendhilfe sich in trägerübergreifenden Qualitätsentwicklungsprozessen nicht auf bestimmte Qualitätskriterien und Prozessstandards mit dem Jugendamt verständigen könnten oder das die Kommunale Jugendarbeit im Rahmen ihrer immateriellen Förderung nicht einzelne Träger bei der Entwicklung von Prozesslandkarten und Prozessbeschreibungen unterstützen und beraten kann (siehe Kap. 3.5).

21 Für eine kritische Auseinandersetzung zur Bezeichnung Sozialer Arbeit als Dienstleistung siehe Staub-Bernasconi (2007). Zentrale Begriffe zur Besonderheit der Qualität personenbezogener Dienstleistungen sind weiterhin Immaterialität/Intangibilität, das Uno-Actu-Prinzip, Standortgebundenheit und Individualität nachzulesen bei unter anderem Arnold (2014); Brüggemann et al. (2024, 268ff.); Ribbeck (2022, 21ff.).

https://doi.org/10.5771/9783689005863-35 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Dimension der Ergebnisqualität im Kontext der OKJA

Unter der Ergebnisqualität können nun die sich aus einer Leistung direkt ergebenden Resultate (Outputs) sowie die intendierten Wirkungen (Outcomes) gefasst werden.

Mit Resultaten (Outputs) sind die i. d. R. direkt messbaren Leistungen eines Angebotes gemeint. Die Beispiele für Resultate sind genauso vielfältig, wie die Prozesse in der OKJA und könnten somit Angebotsstunden, Teilnehmendenzahlen, gestellte Förderanträge, versendete Newsletter und mehr umfassen (Gesellschaft für Evaluation e.V [DeGEval], o. J.a). Solche unmittelbaren Resultate können über Kennzahlen erfasst und abgebildet werden, welche dann auch die Grundlage einer faktenbasierten Steuerung bilden (DGQ, 2016, S. 82). Die DGQ differenziert dabei zwischen absoluten, Verhältnis- und Richtkennzahlen. Erstere lassen sich direkt aus statistischen Erhebungen ablesen, während zweitere mehrere absolute Kennzahlen in eine Beziehung zueinander setzen. Richtkennzahlen dienen dem Vergleich mit organisationsexternen Orientierungsgrößen oder Standards (DGQ, 2016, S. 82–83). Kennzahlentwicklung ist mitunter ein komplexes Thema, da Kennzahlen nur dann Sinn ergeben, wenn sie sich wirklich aus Zielen bzw. Aufgaben der OKJA ableiten (Hopmann, 2010, S. 311). Gleichzeitig sollte die Anzahl der Kennzahlen auf einige wenige entscheidende beschränkt sein – „sogenannte[] Schlüsselkennzahlen" (DGQ, 2016, S. 83). Im Rahmen der Steuerung können diese zur Erfolgsmessung genutzt werden und so Anlässe zur Überprüfung und Anpassung von Strukturen und Prozessen bieten (DGQ, 2016, S. 38).[22]

Wirkungen (Outcomes) werden wiederum als „eingetretene Veränderungen oder Stabilisierungen bei den Zielgruppen eines […] Programms […], die ursächlich auf dieses Programm zurückgehen" definiert (Balzer & Beywl, 2015, zit. bei Ottmann et al., 2024, S. 10). Die Analyse von Wirkungen bilden dann die Grundlage der Feststellung der Wirksamkeit, welcher der „Grad [ist], zu dem ein Programm erwiesenerma-

22 Die DGQ betont darüber hinaus jedoch auch, dass für „nachhaltige Veränderungen […] auch ein Verstehen nicht messbarer Mechanismen" notwendig ist (DGQ, 2016, S. 39).

https://doi.org/10.5771/9783689005863-35 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

ßen bestimmte Wirkungen auslöst, die in seinen Zielen vorgegeben sind." (EvalWiki, 2020, zit. bei Ottmann et al., 2024, S. 10).[23]

Wirkungen sind in Abgrenzung zu direkten Leistungsresultaten deutlich schwieriger zu belegen. Der Diskurs der Wirkungsorientierung bildet abseits der Qualitätsdebatte ein eigenes Feld, welches hier nicht umfassend entfaltet werden kann.[24] Beide Diskurse sind eng mit dem Begriff der Steuerung verknüpft, auf den auch im Folgenden noch eingegangen wird (siehe Kap. 4.3).

Vor allem im Bereich der OKJA stellt die Belegung von Wirkungen und Wirksamkeit eine besondere Herausforderung dar: So gibt es in den aufgrund der Niedrigschwelligkeit, Freiwilligkeit und Offenheit der OKJA oft situativ entstehenden und ablaufenden Interaktionen z. B. keine Zielvereinbarungen mit Adressat:innen, die überprüft werden könnten. Ferner entfalten sich Wirkungen der Teilnahme an Angeboten nonformaler Bildung mitunter erst im späteren Lebensverlauf und können somit entweder nicht erfasst oder in ihrer Ursache nicht auf das Angebot zurückgeführt werden (Klapinski & Liebig, 2024, S. 35–36). Gleichzeitig ist jedoch nicht erkennbar, dass die bestehenden Forderungen nach Wirkungsnachweisen wieder verklingen werden, weshalb die Praxis der OKJA sowie die Sozialarbeitswissenschaft vor der anhaltenden Herausforderung stehen, geeignete Strukturen und Prozesse zur Wirkungsevaluation zu entwickeln bzw. anzuwenden (Klapinski & Liebig, 2024, S. 35; Merchel, 2010a, S. 195).

Im Zuge dessen wird auch über Evidenzbasierung bzw. Evidence Based Practice (EBP) gesprochen. Hiermit ist eine Praxis gemeint, die an durch empirische Forschungen und Evaluation belegten Wirkungen ausgerichtet wird (Baumgartner & Sommerfeld, 2012, S. 1168–1169). Mittels der Evidenzhierarchie kann betrachtet werden, welche Forschungsdesigns welche Güte an Evidenz liefern. An erster Stelle stehen hier Meta-Analyse, gefolgt von experimentellen und quasi-experimentellen Designs (Ottmann et al., 2024, S. 10). Da solche Designs in der Sozialen Arbeit und

23 Für eine differenziertere Betrachtung unterschiedlicher Ebenen von Outputs und Outcomes siehe auch die Resultate-Treppe von Beywl und Niestroj (zit. bei Herrmann und Müller, 2019, S. 108).

24 Siehe zum Diskurs der Wirkungsorientierung u. a. Borrmann und Thiessen (2016).

https://doi.org/10.5771/9783689005863-35 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

der OKJA oft nicht umsetzbar sind, ist ein nächster Schritt der der Wirkungsplausibilisierung:

> *„Ziel [der Methode] ist es, eine vor dem Hintergrund eines Wirkmodells erwartbare Wirkung zu plausibilisieren, das heißt Erfahrungen und Aussagen methodisch geleitet zu sammeln, die die Hypothese, dass die gefundenen Effekte tatsächlich durch das untersuchte Angebot entstanden sind, stützen" (Ottmann et al., 2024, S. 10–11).*

Dabei ist festzuhalten, dass Wirkungsplausibilisierungen strenggenommen keinen empirischen Wirkungsnachweis darstellen, weshalb der Aspekt der Plausibilisierung in der Begründung von Angeboten zu betonen ist (Ottmann et al., 2024, S. 11). In Settings, in denen es weder eine Evidenzbasierung noch eine Wirkungsplausibilisierung gibt, kann nur mit Wirkannahmen gearbeitet werden (siehe zu Wirkannahmen DeGEval, o. J.b). In diesem Zuge wird in der OKJA auch der Begriff „Potenziale" genutzt, um dem Feld zugeschriebene Wirkannahmen festzuhalten:

> *„Die Kinder- und Jugendarbeit ist gut beraten, sich nicht (sofort) auf das schwierige Feld der Wirkungsforschung zu begeben, sondern (zunächst) präzise(re) Beschreibungen ihrer Potenziale zu liefern bzw. zu ermöglichen." (Sass et al., 2019, S. 29)*

Abseits einer durchaus kritisch zu betrachtenden top-down Standardisierung Sozialer Arbeit anhand von EBP[25] kann evidenzgeleitetes Arbeiten jedoch auch bottom-up geschehen: Für Beispiele kann auf der individuellen Ebene auf den „transformativen Dreischritt" von Staub-Bernasconi sowie auf der Einrichtungsebene auf den „Praxis-Optimierungs-Zyklus" hingewiesen werden (Lehmann, 2020, S. 221). Ersterer kombiniert das Einbeziehen wissenschaftlichen Wissens mit einer normativ-ethischen Bewertung (Staub-Bernasconi, 2018, 290ff.), während zweiterer einen Konzeptentwicklungsprozess mittels einer „kooperativen Wissensproduktion" zwischen Einrichtung und Wissenschaft anregt (Gredig,

25 Für Kritiken an einer zu starken Fokussierung auf EBP siehe auch Becker-Lenz (2016).

https://doi.org/10.5771/9783689005863-35 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

2011). Solche Formen evidenzgeleiteten Arbeitens passen eher zu den mehrfach erörterten Strukturmerkmalen der Jugendhilfe (siehe Kap. 3.3).

Zu Beginn ist bereits angesprochen worden, dass eine ausgeprägte Struktur- und Prozessqualität zusammen idealerweise auch für eine angemessene Ergebnisqualität sorgen. Da nun behauptet worden ist, dass die Strukturqualität ihrer Beschaffenheit nach eher bei dem Jugendamt liegt und die Prozessqualität demgegenüber eher bei den freien Trägern der Jugendhilfe, wäre es nun folgerichtig anzunehmen, dass die Ergebnisqualität in der gemeinsamen Verantwortung aller Akteur:innen liegt. Weiterhin ist gezeigt worden, welche enge Verbindung die Thematisierung von Wirkungen und Wirksamkeit mit der Qualitätsdebatte und der Frage der Steuerung hat. Dies führt nun folgend zu den Begriffen der Governance und Netzwerke (siehe Kap. 4.3).

4.3 Governance und Netzwerke als Rahmen von Aushandlungsarrangements

Versteht man Qualitätsentwicklung in der OKJA als Teil eines an Qualität ausgerichteten Steuerungsinstruments der Kinder- und Jugendhilfe (siehe Kap. 3.4) und bezieht man die relationalen Bedingungen der Bestimmung von Qualität mit ein (siehe Kap. 4.1), bleibt zu klären, an welcher Stelle Anspruchsgruppen, Qualität und Steuerung nun aufeinandertreffen: Hierzu wird häufig der Governance-Begriff aufgegriffen, da dieser „in einer pluralen, differenzierten Gesellschaft ohne eindeutiges Steuerungszentrum […] als mehrdimensionales Steuerungsmodell" Hilfe bei der Beschreibung von Steuerungsarrangements bietet (Rieger, 2018, S. 15–16). Steuern bedeutet dabei

> *„Systeme (beabsichtigt, planerisch) so zu beeinflussen, dass ein bestimmtes (erwünschtes) Ergebnis erzielt wird, ohne jedoch vollkommene Kontrolle über das Ergebnis bzw. die Wirkungen der Steuerungsanstrengungen zu haben." (Rieger, 2018, S. 16)*

https://doi.org/10.5771/9783689005863-35 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Rieger versteht Governance als Versuch, das Fehlen zentraler Steuerungsmöglichkeiten durch die Vermischung verschiedener Steuerungsmechanismen und Partizipation möglichst vieler Akteur:innen auszugleichen und somit „nicht-steuernd zu steuern" (Rieger, 2018, S. 16). Es gibt allerdings nicht den einen Governance-Begriff.[26] Benz und Dose identifizieren einen Bedeutungskern für den Governance-Begriff, der scheinbar in allen Ansätzen anzutreffen ist:

> *„1. Governance bedeutet Steuerung und Koordinieren (oder auch Regieren) mit dem Ziel des Managements von Interdependenzen zwischen Akteuren (…)*
> *2. Steuerung und Koordination beruhen auf institutionalisierten Regelsystemen, welche das Handeln der Akteure lenken sollen (…)*
> *3. Governance umfasst auch Interaktionsmuster und Modi kollektiven Handelns, welche sich im Rahmen von Institutionen ergeben, ohne von ihnen determiniert zu sein (…)*
> *4. Prozesse des Steuerns bzw. Koordinierens sowie Interaktionsmuster (…) überschreiten in aller Regel Organisationsgrenzen, insbesondere auch Grenzen von Staat und Gesellschaft (…). Politik in diesem Sinne findet normalerweise im Zusammenwirken staatlicher und nichtstaatlicher Akteure (…) statt." (Benz & Dose, 2010, zit. bei Möltgen-Sicking & Winter, 2024, S. 5).*

Nachfolgend wird auf den Ansatz der New Public Governance (NPG) Bezug genommen.[27] In diesem bilden Netzwerke aus Verwaltungen sowie zivilgesellschaftlichen Akteur:innen eine zentrale Rolle in der Steuerung öffentlicher Aufgaben (Schubert, 2018, S. 23). NPG ersetzt hierbei nicht die Steuerungslogiken der Public Administration (Logik: Hierar-

26 Governance-Ansätze werden mitunter kritisiert, da es bis heute kein einheitliches Begriffsverständnis gibt. Ihnen wird teils eine mangelnde theoretische Fundierung vorgeworfen. Einen kompakten Überblick zu den Kritiken am Governance-Begriff bietet unter anderem Hilz (2024).

27 In Abgrenzung zu z. B. Corporate Governance in Unternehmen wird Governance hier auf Aufgaben der öffentlichen Daseinsfürsorge beschränkt (Möltgen-Sicking & Winter, 2024, S. 5–6).

https://doi.org/10.5771/9783689005863-35 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

chie) oder des New Public Management (Logik: Markt), sondern ergänzt diese um die Logik der auf Vertrauen und Kooperation basierenden Aus-/Verhandlungen in Netzwerken (Schubert, 2018, 23ff.).[28] Zentral ist dabei, dass Netzwerke als „eine moderne hybride Organisationsform, in der die einzelnen Akteure weder unabhängig (wie in der Marktsituation) noch einseitig abhängig (wie im Modell der bürokratischen Hierarchie)" verstanden werden (Schubert, 2008, S. 36). Stattdessen ist die wechselseitige Abhängigkeit (Interdependenz) ein zentrales Merkmal, dass die Netzwerkmitglieder in ihrem Handeln zur Balance zwischen Eigeninteresse und Interesse des Netzwerks auffordert (Koopkurrenz) (Schubert, 2008, S. 36). Dabei ist eine Entwicklung von Public Administration über New Public Management hin zu NPG, wie bei Schubert dargestellt, als idealtypisch zu verstehen (Schubert, 2018, S. 27). In der Realität ergeben sich komplexe Governance-Regime, in denen die unterschiedlichen Logiken verschieden stark ausgeprägt sein können (Rieger, 2018, S. 18). Governance-Regime können auf den verschiedenen Ebenen anhand von „Governance-Arenen" abgegrenzt werden. Möltgen-Sicking definiert den Begriff wie folgt:

> *„Der Begriff Arena beschreibt in der Regel einen Schauplatz oder eine Wettkampfstätte, kann aber auch eine Bühne meinen. Wesentliche Merkmale sind in allen Fällen die Öffentlichkeit sowie das Zusammenwirken verschiedener Akteure in der jeweiligen Arena über einen längeren Zeitraum." (Möltgen-Sicking, 2024, S. 30)*

Für die Qualitätsentwicklung in der OKJA könnte eine Governance-Arena „Jugendhilfepolitik" konstruiert werden (siehe z. B. bei Möltgen-Sicking, 2024, S. 33). Auf diese Weise kann betrachtet werden, ob bestimmte Steuerungsmechanismen von den Empfehlungen der Landesjugendämter betont und wie Regelsysteme, Interaktionsmuster und Steuerungsprozesse grundsätzlich beschrieben werden.

Netzwerke werden in der NPG aus dem soziologischen Neoinstitutionalismus heraus beschrieben und sind damit vom Netzwerkbegriff der

28 Schubert verwendet hierfür auch das Bild einer russischen Matrjoschka (Schubert, 2018, S. 20).

https://doi.org/10.5771/9783689005863-35 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Netzwerkforschung[29] abzugrenzen (Jansen, 2003, S. 11–12). In der Netzwerkforschung werden Netzwerke „rein formal definiert als ein abgegrenzte[s] Set von Knoten und ein Set der für diese Knoten definierte Kanten" (Jansen, 2003, S. 13). Demnach sind Netzwerke in der Netzwerkforschung nicht auf einzelne Formen der Governance bzw. Handlungskoordination gemünzt und enthalten deutlich weniger Vorannahmen und normative Setzungen (Jansen & Wald, 2007b, S. 188), wodurch dieses Verständnis deutlich geeigneter für die empirische Analyse von realen Netzwerken ist.

29 International als Netzwerkanalyse bzw. „social network analysis" bezeichnet (Stegbauer, 2008, S. 12).

https://doi.org/10.5771/9783689005863-35 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

https://doi.org/10.5771/9783689005863-35 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY