

AUFSÄTZE

Joachim Merchel

Qualität als Bezugspunkt für Steuerung?

Zur Problematik qualitätsbezogener Steuerungserwartungen im Kinder- und Jugendhilferecht

1 Qualitätspolitik in der Jugendhilfe als Steuerungsdruck in einem unübersichtlichen Feld von Trägern und Einrichtungen

Das Feld der Träger und Einrichtungen in der Sozialen Arbeit ist bereits vor ca. 35 Jahren als ein „Irrgarten“ charakterisiert worden, in dem selbst Fachleute Schwierigkeiten haben, sich einigermaßen verlässlich zurechtzufinden¹. Selbst wenn man den Teilbereich der Kinder- und Jugendhilfe herausnimmt, fiel es schon damals nicht leicht, den Überblick zu behalten. Mittlerweile hat das Strukturmerkmal der Trägerpluralität zu weiteren Ausdifferenzierungen geführt – mit der Folge, dass es schon eines sehr professionellen und kontinuierlich wachen Blicks bedarf, um das vielgestaltige Feld der Träger und der Arbeitsansätze in der Kinder- und Jugendhilfe wahrnehmen und seine unterschiedliche Ausprägungen zu einem Bild zusammenfügen zu können, bei dem die einzelnen Teile noch als Bestandteile eines bunten Ganzen identifizierbar werden. Denn war es schon vor 35 Jahren nicht ganz einfach, die öffentlichen Träger und die Vielgestaltigkeit der freien Träger mit ihren Verbänden, Initiativgruppen, Selbsthilfegruppen mit ihren unterschiedlichen Größen, Traditionen und konzeptionellen Schwerpunkten zu überblicken, so hat sich in der Folgezeit das Überblicksproblem noch intensiviert:

- Die Trägervielfalt hat sich in einigen Handlungsfeldern (insbes. in der Jugendberufshilfe und bei den Erziehungshilfen) durch gewerbliche Träger bzw. durch Existenzgründungen einzelner Fachkräfte ausgeweitet, die zu den bisherigen wohlfahrtsverbandlich organisierten Trägern hinzugekommen sind.²
- Die Träger haben – u. a. bedingt durch betriebswirtschaftliche Kalküle – sich ausdifferenziert durch Ausgründungen von (g)GmbH's, sich in Kooperationsverbünde mit anderen Trägern bzw. Einrichtungen begeben u. a. m., wodurch es Außenstehenden schwerfällt, die Grenzen von Trägern bzw. Einrichtungen noch eindeutig zu identifizieren.
- Einige Träger der öffentlichen Jugendhilfe haben eigene Einrichtungen ausgelagert in Eigenbetriebe, in von Jugendamtsmitarbeitern und/oder Politikern gebildete eingetragene Vereine, in

1 Lüers, U., Im Irrgarten der Sozial- und Jugendhilfeträger. Bericht und Bilder zur verbandlichen und öffentlichen Macht in der Sozial- und Jugendhilfe, in: Barabas, F. et al. (Hrsg.), Jahrbuch der Sozialarbeit 1978, Reinbek 1977, S. 248–280.

2 Vgl. Merchel, J., Trägerstrukturen in der Sozialen Arbeit. 3. Aufl. Weinheim/München 2008, S. 187ff.; zu Existenzgründungen s. Vomberg, E., Existenzgründung in der Sozialen Arbeit, in: Bieker, R./Vomberg, E. (Hrsg.), Management in der Sozialen Arbeit, Stuttgart 2012, S. 180–198.

vom öffentlichen Träger getragene oder gemeinsam mit freien Trägern gebildete (g)GmbH's – Organisationsformen, die mit dem generalisierenden Begriff des „öffentlichen Trägers“ nur noch ungenau abzubilden sind.

- In der Erziehungshilfe flexibilisieren Träger bzw. Einrichtungen ihre Angebote so, dass die tradierten Orientierungen nach ambulanten, teilstationären und stationären Angeboten nicht mehr greifen und bisherige konzeptionelle Zuordnungen nur noch begrenzt aussagekräftig sind.³
- Durch Kooperationen von Jugendhilfeträgern mit Organisationen aus anderen Bereichen (insbes. Schule, Gesundheitswesen, Arbeitswelt, Kultur, Sport) werden die Grenzen der Jugendhilfe durchlässiger. Mit der Ausfransung an den Rändern der Jugendhilfe wird in einigen Fällen unklarer, was noch zur Jugendhilfe gerechnet werden kann und was außerhalb des Steuerungsbereichs der Jugendhilfe anzusiedeln ist.

Mit der zunehmenden Unübersichtlichkeit im Feld der Kinder- und Jugendhilfe wird es schwieriger, (a) Qualitätsmerkmale zu benennen, die einrichtungsübergreifend für ein Handlungsfeld anwendbar sind, und (b) in einem solchen vielgestaltigen Feld Qualität zu gewährleisten, also für eine einigermaßen wirkungsvolle Steuerung im Hinblick auf eine qualitativ angemessene Leistungserbringung zu sorgen. Nicht nur, dass jede Organisation (Träger, Einrichtung) ein elementares Maß an Autonomie aufweist – sowohl als organisationssoziologische Grundtatsache⁴, aber auch in der rechtlichen Kodifizierung als zu achtende „Selbstständigkeit der freien Jugendhilfe in Zielsetzung und Durchführung ihrer Aufgaben sowie in der Gestaltung ihrer Organisationsstruktur“ (§ 4 Abs. 1 SGB VIII). Auch die strukturspezifische Vielgestaltigkeit der Kinder- und Jugendhilfe mit ihren Ausdifferenzierungen von Trägerformen und Konzepten erzeugt ein Implementationsfeld, das den Anspruch einer „Qualitätssteuerung“ nur schwer einlösbar macht, und zwar sowohl im Hinblick auf eine Definition übergreifender, fachliche Einheitlichkeit signalisierender Qualitätskriterien als auch im Hinblick auf eine breite Durchsetzung von Qualitätsanforderungen bzw. Qualitätsstrategien.

Gleichzeitig hat sich aber seit ca. 10 bis 15 Jahren ein zunehmender, auf Qualität ausgerichteter Steuerungsdruck aufgebaut. Der Anforderung, eine strukturierte Qualitätsentwicklung oder „Qualitätssicherung“ zu betreiben, sind nicht nur Träger und Einrichtungen als Leistungserbringer ausgesetzt. Die Qualität der Leistungen durch geeignete Maßnahmen zu gewährleisten, wird auch als Anforderung an die politisch-administrativen Steuerungsakteure herangetragen. Die Erwartung an die Gewährleistung von Qualität wird als ein Anspruch an die Infrastrukturgestaltung gerichtet, also als Anforderung an die politisch-administrative Steuerung der Jugendhilfe. Mit dem legitimatorisch unangreifbaren Begriff „Qualität“ – niemand kann sich dagegen aussprechen, dass mit dem Geld der Jugendhilfe „qualitativ hochwertige“ und „wirkungsvolle“ Leistungen erzeugt werden müssen – wird ein *Steuerungsdruck* verknüpft, dem die politisch-administrativen Akteure nicht ausweichen können. Dieser Steuerungsdruck wurde und wird weiterhin aus drei Quellen genährt:

- Die Tendenz zur Verankerung von betriebswirtschaftlichen Denkweisen und Steuerungsformen in der Sozialen Arbeit („Sozialmanagement“) bezog auch die fachliche Steuerung ein: Qualitätsmanagement war und ist Teil der allgemeinen Anforderung an Träger und Einrichtungen,

3 Vgl. u. a. *Rosenbauer, N.*, Gewollte Unsicherheit? Flexibilität und Entgrenzung in Einrichtungen der Jugendhilfe, Weinheim/München 2008.

4 S. u. a. *Baecker, D.*, Organisation als System, Frankfurt/Main 1999; *Simon, F. B.*, Einführung in die systemische Organisationstheorie, Heidelberg 2007.

ein „rationales“ Management zu installieren und sich dadurch über die Maßstäbe der Effektivität und der Effizienz zu legitimieren.⁵

- Die Legitimationsanforderungen an Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe haben sich angesichts der sozialpolitischen Konstellationen und der kommunalen Finanzsituation intensiviert. In Situationen, in denen wachsende Probleme und Anforderungen⁶ mit knappen kommunalen Haushalten bewältigt werden müssen, wird die Anforderung drängender, dass mit dem begrenzten Geld „gute, wirkungsvolle Leistungen“ eingekauft werden, mit der Folge, dass von Trägern und Einrichtungen entsprechende Nachweise zur Qualität der Leistungen und zu Modalitäten der verlässlichen Aufrechterhaltung und Verbesserung von Leistungsqualität verlangt werden.
- In öffentliche Debatten zu fehlerhaftem Handeln (z. B. beim Kinderschutz, zur Gewalt in Einrichtungen)⁷ oder zu relativ kostenintensiven, pädagogisch kontrovers erörterten Angeboten (z. B. erlebnispädagogische Angebote und Maßnahmen) wird nicht nur die Qualität des Handelns und der Strukturen in den jeweils diskutierten Fällen auf den Prüfstand gestellt. Die Debatten bleiben zumeist nicht auf solche Fälle beschränkt („Wie konnte das dort so passieren?“), sondern es wird generalisiert die Frage nach der Qualität von Organisationen der Jugendhilfe gestellt, verbunden mit der Aufforderung an politisch-administrative Akteure, dafür zu sorgen, „dass dies auf keinen wieder passiert“ und dementsprechend Qualität auf breiter Ebene „sicherzustellen“.

Welche Möglichkeiten bleiben, um trotz der Ausdifferenzierung, der Vielgestaltigkeit und der Unübersichtlichkeit des Feldes der Kinder- und Jugendhilfe dem Druck in Richtung einer intensivierten qualitätsbezogenen Steuerung zu entsprechen? Ein nahe liegendes politisches Handlungsmuster besteht in dem Versuch, den Steuerungsdruck über Rechtsnormen abzufedern: Man konstituiert verbindliche Regeln und Verfahren, um auf diese Weise Träger und Einrichtungen zu qualitätvollem Handeln zu verpflichten. Dabei folgen die Akteure – neben dem sicherlich vorhandenen fachlichen Motiv zur Qualitätsverbesserung – dem Anliegen, sich legitimieren zu können zum einen dadurch, dass man dem Druck entsprochen bzw. ihn reduziert hat, zum anderen indem man, wenn es wieder zu „Skandalfällen“ kommt, darauf verweisen kann, dass man etwas getan habe, also die Träger und Einrichtungen zu Maßnahmen der Qualitätssicherung und Qualitätsentwicklung verpflichtet habe, und somit den Legitimationsdruck auf die Träger verlagern kann. Ob mit der Steuerung über Rechtsvorschriften das Qualitätsmanagement bzw. die Qualitätsentwicklung in einem solch unübersichtlichen und vielgestaltigen Feld wie der Kinder- und Jugendhilfe tatsächlich wirkungsvoll beeinflusst werden kann, bleibt in der Regel undiskutiert.

5 Zur Notwendigkeit von Organisationen, durch Adaption von Strukturen und Verfahrensweisen (hier: Qualitätsmanagement) die institutionalisierten Sinngebungen in ihrer kulturellen und sozialen Umwelt aufzunehmen und dadurch einen für den Organisationserhalt elementaren Legitimationsgewinn zu erreichen, s. die Darstellungen zu neo-institutionalistischen Organisationstheorie: *Walgenbach, P./Beck, N.*, Von statistischer Qualitätskontrolle über Qualitätssicherungssysteme hin zum Total Quality Management – Die Institutionalisierung eines neuen Qualitätsmanagementkonzepts, in: *Soziale Welt* 3/2000, S. 325–354; umfassender im Hinblick auf den Erziehungsbereich: *Merkens, H.*, Neoinstitutionalismus in der Erziehungswissenschaft, Opladen/Farmington Hills 2011.

6 Sichtbar z. B. an den Entwicklungen der Fallzahlen und der entsprechenden Kostentwicklungen bei den Hilfen zur Erziehung: Merchel, J., Fachliches Handeln und Finanzsteuerung. In: ders. (Hrsg.), *Handbuch Allgemeiner Sozialer Dienst (ASD)*. München/Basel 2012, S. 307–316 (mit weiteren Nachweisen).

7 Vgl. *Hoppensack, Ch.*, Kevins Tod – Ein Fallbeispiel für missratene Kindeswohlsicherung, in: Institut für Sozialarbeit und Sozialpädagogik (ISS e.V.) (Hrsg.), *Vernachlässigte Kinder besser schützen. Sozialpädagogisches Handeln bei Kindeswohlgefährdung*. 2. Aufl. München/Basel 2012, S. 144–171; *Biesel, K.*, Wenn Jugendämter scheitern: Zum Umgang mit Fehlern im Kinderschutz, Bielefeld 2011.

Zur Diskussion der Frage nach der Angemessenheit von qualitätsbezogenen Steuerungserwartungen im Kinder- und Jugendhilferecht möchte dieser Beitrag einige Argumente zur Diskussion stellen. Zunächst sollen diejenigen Steuerungsimpulse erläutert werden, mit denen der Gesetzgeber seit dem Jahr 1999 das Qualitätsthema in das Kinder- und Jugendhilferecht eingebracht und in der Praxis der Kinder- und Jugendhilfe zu verankern versucht hat. Um die die Realisierungsmöglichkeiten der in den Rechtsregelungen zum Ausdruck kommenden Steuerungsabsichten einschätzen zu können, wir in einen weiteren Argumentationsschritt der Steuerungsgegenstand „Qualität“ charakterisiert: Wie bildet sich „Qualität“ bei sozialen Dienstleistungen heraus, in welchen Konstellationen entwickelt sich ein für eine Organisation tragfähiges Qualitätsmanagement? Auf dieser Grundlage kann dann eine Bewertung der bisherigen Impulse des Gesetzgebers zur Verankerung des Themas „Qualität/Qualitätsmanagement“ im SGB VIII erfolgen. Es ist zu erörtern, welche Möglichkeiten der Politik offenstehen, mit Hilfe von Rechtsvorschriften zum Entstehen und zur Aufrechterhaltung einer kontinuierlichen und praktisch tragfähigen Qualitätsentwicklung in der Kinder- und Jugendhilfe beizutragen bzw. diese zu fördern.

2 Rechtliche Regelungen zur Qualitätsentwicklung im SGB VIII

Über eine längere Zeit wurde das SGB VIII von qualitätsbezogenen Regelungen frei gehalten. Zwar wurden implizit qualitative Maßstäbe für die Praxis der Jugendhilfe in das Gesetz geschrieben (z. B. zur Beteiligung von Kindern und Jugendlichen in § 8 oder zur Gleichberechtigung von Mädchen und Jungen und zur Beachtung der sozialen und kulturellen Bedürfnisse junger Menschen und ihrer Familien in § 9), die als Folie zur Bewertung der fachlichen Eignung von Jugendhilfeangeboten (u. a. im Rahmen der Jugendhilfeplanung gem. §§ 79,80 SGB VIII) herangezogen werden konnten. Aber im Vergleich zu den anderen Büchern des SGB wurde das Thema „Qualität/Qualitätsentwicklung“ in das SGB VIII erst relativ spät explizit eingeführt: Es erfolgte mit der an die Träger der öffentlichen Jugendhilfe adressierten Verpflichtung, mit den Trägern der teilstationären und stationären Erziehungshilfe neben einer Leistungsvereinbarung und einer Entgeltvereinbarung auch eine Qualitätsentwicklungsvereinbarung abzuschließen (§§ 78 a bis c SGB VIII). Durch die Verknüpfung mit Leistungsdefinitionen und Entgelt wurde das Thema „Qualität“ in finanzbezogene Aushandlungen einbezogen, und dies in einer Weise, die sich schon in der Nomenklatur von den Formulierungen in den anderen Büchern des SGB abhob: Statt, wie den anderen Büchern des SGB, von „Qualitätssicherung“ oder von „Qualitätsprüfungen“ zu sprechen, wurde im SGB VIII bewusst der Begriff „Qualitätsentwicklung“ eingefügt.⁸ Damit wurde zum einen der Tatsache Rechnung getragen, dass Qualität nichts Statisches ist, das festgehalten („gesichert“) werden sollte, sondern aufgrund von Erkenntnissen und von Gegebenheiten der Praxis ein dynamisches Phänomen darstellt, das der kontinuierlichen Entwicklung bedarf. Zum anderen entsprach die Anforderung, zu Vereinbarungen zu kommen, in die die Qualitätsentwicklung integriert wer-

8 Eine wesentliche Ursache für die Differenzen in der Nomenklatur („Qualitätssicherung/Qualitätsprüfung“ versus „Qualitätsentwicklung“) ist sicherlich in der Unterschiedlichkeit der im SGB geregelten Handlungsbereiche der Sozialen Arbeit zu suchen: Je stärker ein Handlungsfeld *sozialpädagogisch* geprägt ist, desto geringer ist der Anteil solcher Handlungen, die über die Definition und Überprüfung von Verfahrensstandards „gesichert“ werden können; bei sozialpädagogisch geprägten Handlungsfeldern stehen individualisierte, strukturell flexibel angelegte und auf die Erzeugung von Koproduktion angelegte Prozesse im Mittelpunkt, die einem eher statistischen „Sicherungsdenken“ beim Umgang mit der Qualitätsfrage Grenzen setzen. Im Vergleich zur Kinder- und Jugendhilfe (SGB VIII) haben Arbeitsfelder, die in anderen Büchern des SGB geregelt sind, nicht einen solch ausgeprägten sozialpädagogischen Charakter, sodass – neben anderen Zufälligkeiten und politischen Konstellationen, die bei Gesetzgebungen immer wirksam sind – vor allem die fachliche Logik der Handlungsfelder als ein wichtiger Faktor zur Erklärung der Differenzen in der Qualitätsbegrifflichkeit in den verschiedenen Büchern des SGB anzunehmen ist.

den soll, dem Rechtsstatus der freien Träger und deren darin eingeschlossener fachlichen Autonomie, die insbesondere bei Fragen der Qualitätsdefinition und der Gestaltung der internen Prozesse des Qualitätsmanagement angesprochen wird.⁹ Der Gesetzgeber hat bei der Einführung der §§ 78a–c SGB VIII insofern den Trägerstrukturen in der Kinder- und Jugendhilfe Rechnung getragen, als er lediglich einen Verfahrensimpuls gesetzt hat („Vereinbarung“), die Konkretisierung jedoch den jeweiligen örtlichen Akteuren (auf der Grundlage der von überörtlichen Akteuren auszuhandelnden Rahmenverträge; § 78f SGB VIII) überlassen hat.

Bereits bei diesen Regelungen wurde deutlich, dass der vom Gesetzgeber intendierte Impuls zur Verankerung einer dialogischen Qualitätsentwicklung bei den Hilfen zur Erziehung in der Praxis nur sehr unzulänglich aufgenommen wurde. Obwohl die Verpflichtung zur Qualitätsentwicklung an ein für die Existenz von Einrichtungen elementares Steuerungsverfahren („Finanzierung“) angekoppelt wurde und obwohl die Träger der öffentlichen Jugendhilfe alle Möglichkeiten in der Hand hatten, um die Einrichtungen und ihre Träger zu einer offensiven Qualitätsentwicklung herauszufordern, wurde dieses Instrument kaum genutzt.¹⁰ Auch wenn an einigen Orten Qualitätsentwicklungsvereinbarungen geschlossen wurden, die den Gesetzesimpuls produktiv aufgegriffen und umgesetzt haben, so muss doch insgesamt festgestellt werden, dass die realen Steuerungswirkungen dieses Impulses sich als relativ gering bzw. wenig profiliert erwiesen haben. Dabei hatte der Gesetzgeber qualitätsbezogene Steuerungsoptionen in einem Bereich eröffnet, der aufgrund seiner Kostenintensität und aufgrund der steigenden Fallzahlen immer wieder Gegenstand finanzbezogener Steuerungskalküle in den Kommunen war und weiterhin ist: die Erziehungshilfe. Die Möglichkeiten zur Steuerung blieben weitgehend ungenutzt, weil die Jugendämter als die Steuerungsakteure weder über in der Organisation abgestimmte Kriterien verfügten, die sie zur Grundlage einer qualitätsbezogenen Steuerung hätten machen können, noch Verfahrensmodalitäten entwickelt hatten, die dem pluralen Trägerfeld angemessen gewesen wären und – über die Inszenierung unspezifischer und folgenloser „Dialoge“ hinaus – eine mit Effekten behaftete Steuerung hätten bewirken können.

Der zweite Impuls, über die Gesetzgebung Verfahren der Qualitätsentwicklung einzuführen, richtete sich auf die Kindertageseinrichtungen. In dem zum 1.02.2005 in Kraft getretenen Tagesbetreuungsausbaugesetz (TAG) wurden die Träger der öffentlichen Jugendhilfe verpflichtet, die Qualität in ihren Einrichtungen sowie in den Einrichtungen geförderter Träger „durch geeignete Maßnahmen sicherzustellen und weiterzuentwickeln“ (§ 22a Abs. 1 und im Hinblick auf freie Träger § 22a Abs. 5 SGB VIII). Die Qualität der Förderung soll insbesondere durch zwei Vorgehensweisen gewährleistet werden: durch „die Entwicklung und den Einsatz einer pädagogischen Konzeption“ sowie durch den Einsatz von Instrumenten und Verfahren zur Evaluation der Arbeit in den Einrichtungen“ (§ 22a Abs. 1). Die qualitätsbezogene Steuerungsabsicht, die von dieser Gesetzesanforderung ausgeht, ist skeptisch zu beurteilen. Die aktuelle politische Aufmerksamkeit richtet sich stärker auf den quantitativen Ausbau, also auf Betreuungsplätze, und nicht so sehr auf die qualitative Weiterentwicklung der Kindertageseinrichtungen. Die Steuerungsbemühungen

9 S. dazu *Wiesner, R.*, SGB VIII. Kinder- und Jugendhilfe, 4. Aufl., München 2011, § 78b Rz 12 ff.; *Merchel, J.*, Leistungsvereinbarung, Entgeltvereinbarung und Qualitätsentwicklungsvereinbarung. Anmerkungen zu den drei Vereinbarungen, in: Kröger, R. (Hrsg.), *Leistung, Entgelt und Qualitätsentwicklung in der Jugendhilfe*. Neuwied/Kriftel 1999, S. 71–84; *Merchel, J.*, Die Qualitätsentwicklungsvereinbarung. Welche Anforderungen sind an die Akteure in der Praxis zu stellen? in: Kröger, R. (Hrsg.) a. a. O., S. 170–185.

10 *Merchel, J.*, § 78b SGB VIII als Instrument zur Qualitätsentwicklung in der Erziehungshilfe? Ergebnisse einer Inhaltsanalyse von Qualitätsentwicklungsvereinbarungen, in: *Zeitschrift für Kindschaftsrecht und Jugendhilfe (ZKJ)* 2/2006, S. 78–90; *Münder, J./Tammen, B.*, Die Vereinbarungen nach §§ 78a ff. SGB VIII – Eine Untersuchung von Leistungs-, Entgelt- und Qualitätsentwicklungsvereinbarungen. Eine Studie im Auftrag des BMFSFJ, Berlin 2003.

der Jugendämter werden weitgehend absorbiert von der Anforderung, Plätze zur Realisierung des Rechtsanspruchs auf Betreuung von Kindern unter drei Jahren zu schaffen, damit nicht Klageverfahren von Eltern zu erheblichen Steuerungsproblemen und finanziell-administrativen Belastungen der Jugendämter führen.¹¹ Die weitgehenden inhaltlichen Reformanforderungen an Träger und Einrichtungen von Kindertageseinrichtungen, die durch die Debatten um Inklusion, um Integration von Migranten, um die Intensivierung des Bildungscharakters von Kindertageseinrichtungen etc. formuliert werden,¹² mögen zwar im Blick der Jugendämter sein, sie können aber nicht in Modalitäten der Qualitätssteuerung umgesetzt werden, weil zum einen die Planungs- und Steuerungskapazitäten der Jugendämter dafür nicht ausreichen und weil zum anderen die Einrichtungen mit solch komplexen Qualitätsanforderungen konfrontiert werden, dass sie kaum in der Lage sind, die Reflexions- und Überprüfungsprozesse, die ihnen in § 22a auferlegt werden, zu realisieren. Somit wird man auch im Hinblick auf die Kindertageseinrichtungen konstatieren müssen, dass der qualitätsbezogene Steuerungsimpuls des Gesetzgebers nur sehr begrenzt Wirkungen entfalten kann, weil der Impuls auf ein komplexes Gefüge von Bedingungen trifft, das eine breite Umsetzung dieses Steuerungsimpulses kaum erwarten lässt. Und ob darüber hinaus von den Erzieherinnen in Kindertageseinrichtungen methodische Kenntnisse zur Durchführung praxisbezogener Evaluationen vorausgesetzt werden können, die diese Bezeichnung auch verdienen,¹³ muss ebenfalls als fraglich gelten.

Der dritte Zugang zur Qualitätsentwicklung erfolgte im Zusammenhang mit dem Bundeskinderschutzesgesetz. In das SGB VIII wurde die Verpflichtung für die Träger der öffentlichen Jugendhilfe eingefügt, eine „kontinuierliche Qualitätsentwicklung“ zu gewährleisten (§ 79 Abs. 2 SGB VIII). Die Träger der öffentlichen Jugendhilfe sollen für alle Handlungsbereiche der Jugendhilfe „Grundsätze und Maßstäbe für die Bewertung der Qualität sowie geeignete Maßnahmen zu ihrer Gewährleistung“ definieren, diese weiterentwickeln, anwenden und regelmäßig überprüfen, wobei sie sich an den fachlichen Empfehlungen orientieren sollen, die von den Landesjugendämtern erarbeitet werden sollen (§ 79a SGB VIII). Die Anforderung zur Qualitätsentwicklung richtet sich zwar primär an die Träger der öffentlichen Jugendhilfe mit den Handlungsbereichen im Jugendamt und mit den in öffentlicher Trägerschaft befindlichen Einrichtungen und Diensten der Kinder- und Jugendhilfe. Diese müssen aber die freien Träger mit ihren Einrichtungen und Diensten in einen Gesamtprozess der Qualitätsentwicklung einbeziehen: zum einen, weil die Regelungen zur Qualitätsentwicklung eingeordnet sind in den vierten Abschnitt des fünften SGB VIII-Kapitels, in dem die infrastrukturelle Verantwortung des Trägers der öffentlichen Jugendhilfe („Gesamtverantwortung“) thematisiert wird, und zum anderen, weil die Förderung der freien Jugendhilfe nunmehr an die Voraussetzung gebunden ist, dass der freie Träger die „Beachtung der Grund-

11 S. Rixen, S., Kein Kita-Platz trotz Rechtsanspruch? Zum Aufwendungsersatz bei selbst organisierter Kinderbetreuung, in: NJW 39/2012, S. 2839–2844.

12 Vgl. dazu u. a. Bundesjugendkuratorium: Zukunftsfähigkeit von Kindertageseinrichtungen. Eine Stellungnahme. Juni 2008 (abrufbar unter www.bundesjugendkuratorium.de).

13 Die Verbreiterung des Evaluationsbegriffs hat bedauerlicherweise dazu geführt, dass der Begriff seine inhaltliche Kontur zu verlieren droht. Wenn jeder Besprechungstermin, bei dem etwas bewertet wird, oder jede Frage nach der Zufriedenheit von Adressaten (z. B. Eltern in Kindertageseinrichtungen) gleich zur „Evaluation“ überhöht wird, wird der Evaluationsbegriff allmählich zu einer leeren Hülle, die fast beliebig mit Inhalten gefüllt werden kann – und damit wird er wertlos. Stattdessen bleibt festzuhalten, was eine „Evaluation“ – auch in der Variante einer praxisbezogenen (und nicht nur wissenschaftlichen, im Forschungskontext verankerten) Evaluation – ausmacht: Es handelt sich um „ein – in der Regel organisational verankertes – systematisiertes und transparentes Vorgehen der Datensammlung zu einem bestimmten Gegenstandsbereich/Sachverhalt mittels intersubjektiver und gültiger Erhebungsverfahren, das auf der Basis vorher formulierter Kriterien eine genauere Bewertung des Gegenstands/Sachverhalts ermöglichen und in der Praxis verwertbare Diskussions- und Entscheidungshilfen zur Verbesserung bzw. Weiterentwicklung des untersuchten Gegenstands/Sachverhalts liefern soll“. (Merchel, Evaluation in der Sozialen Arbeit, München/Basel 2010, S. 19)

sätze und Maßstäbe der Qualitätsentwicklung und Qualitätssicherung nach § 79a gewährleistet“ (§ 74 Abs. 1 SGB VIII). Der mit diesen Regelungen verbundene Steuerungsanspruch geht also sehr weit: Er umfasst nicht nur die eigenen Handlungsbereiche des Jugendamtes – schon dies geht mit erheblichen Anforderungen einher –, sondern richtet sich auf eine Qualitätssteuerung der gesamten Jugendhilfe in ihren verschiedenartigen Handlungsfeldern mit unterschiedlichen Trägern und Einrichtungen.¹⁴ Auch wenn die Qualitätssteuerung nun nicht mehr, wie im Gesetzentwurf der Bundesregierung vorgesehen, über „Vereinbarungen“ erfolgen soll, sondern der Verfahrensweg offen bleibt, so ändert dies nichts am umfassenden Steuerungsanspruch. Zwar wird nicht die befürchtete „Vereinbarungsbürokratie“ mit wenig qualitätsentwickelnden Effekten entstehen, aber es bleiben die offenen Fragen, die mit dem offensiven Anspruch der Qualitätssteuerung verbunden sind:¹⁵ die Realisierbarkeit eines solch umfassenden Steuerungsanspruchs und die ungeklärte Frage, in welcher Weise die Qualitätsentwicklung mit der Infrastrukturplanung (Jugendhilfeplanung) verkoppelt werden kann und wie überhaupt eine Jugendhilfeplanung, die in der Praxis um ihre Ressourcenausstattung und um ihr fachliches Profil kämpft,¹⁶ in der Lage sein soll, die komplexen qualitätsbezogenen Steuerungsansprüche zu realisieren.

Mit dem Bundeskinderschutzgesetz hat der Gesetzgeber jedoch nicht nur mit Hilfe von Verfahrensvorgaben die Qualitätsentwicklung in der Jugendhilfe steuern wollen. Die Steuerungsinformationen zeigen sich darüber hinaus (a) in der Vorgabe genauer Handlungsanweisungen und (b) in der Benennung zweier Qualitätskriterien, die verbindlich in die Qualitätsentwicklung einzubeziehen sind. Damit belässt der Gesetzgeber es nicht bei allgemeinen Vorgaben zu prozessual noch ausgestaltenden Verfahren der Qualitätsentwicklung, sondern er nimmt mit inhaltlich präzisen Anforderungen auf die fachliche Qualitätsgestaltung Einfluss. In § 8a Abs. 2 SGB VIII wird der Hausbesuch zur Einschätzung einer Kindeswohlgefährdung faktisch verpflichtend; erfolgt kein Hausbesuch, so muss dies eigens begründet (und wohl auch entsprechend dokumentiert) werden. Beim Wechsel der Zuständigkeit eines Jugendamtes (durch Umzug der Personensorgeberechtigten und des Kindes/Jugendlichen) hat gem. § 86c Abs. 2 SGB VIII der bisher zuständige öffentliche Träger „die Fallverantwortung im Rahmen eines Gesprächs zu übergeben“, bei dem der Personensorgeberechtigte sowie das Kind/der Jugendliche „angemessen zu beteiligen“ sind. Der Gesetzgeber greift hier unmittelbar in methodisches Handeln ein, ebenso wie in der Vorgabe zweier Qualitätskriterien, die in die Verfahren zur Qualitätsentwicklung verpflichtend einzubeziehen sind: „Qualitätsmerkmale für die Sicherung der Rechte von Kindern und Jugendlichen in Einrichtungen und ihren Schutz vor Gewalt“ (§ 79a SGB VIII).¹⁷ Mit diesen Vorgaben wurde der Modus der Qualitätssteuerung im SGB VIII verändert: Beziehen sich ansonsten die Regelungen

14 In der Begründung zum Entwurf des Bundeskinderschutzgesetzes wird diese umfassende Steuerungsabsicht markant offengelegt: Mit den Regelungen solle eine „lückenlose Anwendung der Vorschriften über das Qualitätsmanagement auf alle Träger der freien Jugendhilfe – unabhängig vom Arbeitsfeld und unabhängig von der Art und Weise der Finanzierung – erreicht“ werden (BT-Drs. 17/6256 vom 22.06.2011, S. 27; Hervorhebung J. M.).

15 Vgl. Merchel, Der „Kinderschutz“ und das rechtliche Steuerungskonzept. Anmerkungen anlässlich des Regierungsentwurfs zu einem „Bundeskinderschutzgesetz“, in: Recht der Jugend und des Bildungswesens (RdJB) 2/2011, S. 198ff.

16 Vgl. Merchel, Profil der Jugendhilfeplanung einer „Eigenständigen Jugendpolitik“ im kommunalen Bereich: Praxis und Handlungsoptionen der Jugendhilfeplanung in Jugendämtern. Expertise im Auftrag des BMFSFJ. In: Bundesjugendkuratorium, Neuaktivierung der Jugendhilfeplanung: Potenziale für eine kommunale Kinder- und Jugendpolitik. München 2012, S. 19–75 (auch abrufbar unter: www.bundesjugendkuratorium.de).

17 Damit wurden Forderungen aufgegriffen, die bei der Aufarbeitung der Vorfälle von Misshandlung und sexuellem Missbrauch an Kindern und Jugendlichen in Einrichtungen der Jugendhilfe an den Gesetzgeber gerichtet worden sind; s. dazu: Abschlussbericht des „Runden Tisches Heimerziehung in den 50er und 60er Jahren“, Berlin (Eigenverlag AGJ) 2010; Abschlussbericht „Runder Tisch Sexueller Kindesmissbrauch in Abhängigkeits- und Machtverhältnissen in privaten und öffentlichen Einrichtungen und im familiären Bereich, Berlin 2011.

zur Qualitätssteuerung entweder auf relativ offene Verfahrensvorgaben (§ 22a; § 36; § 78b; §§ 79, 80), auf die Formulierung allgemeiner qualitativer Grundsätze und Ziele (u. a. §§ 1, 8 und 9) sowie auf die Charakterisierung des allgemeinen fachlichen Charakters einer Hilfe oder Angebotsform (z. B. §§ 28 bis 35), so wird durch die benannten Vorgaben von Handlungsanweisungen und Qualitätskriterien ein gesetzlicher Eingriff in professionelles methodisches Handeln vollzogen, um dadurch einen neuen Präzisionsgrad in der Steuerung von Qualität zu erreichen.

Betrachtet man resümierend diejenigen Ansätze im SGB VIII, bei denen der Gesetzgeber durch die Formulierung eines expliziten Steuerungsanspruchs Qualität bzw. Qualitätsentwicklung thematisiert hat, so wird erkennbar, dass diese mit markanten Implementationsproblemen behaftet sind. Diese Schwierigkeiten resultieren aus zwei Konstellationen: zum einen aus dem komplexen Feld der Akteure (Träger, Einrichtungen), in dem sich die Implementation vollziehen muss, und zum anderen aus den – im nachfolgenden Kapitel zu erläuternden – Eigenarten des zu regelnden Gegenstands „Qualität“. Selbst in der Ankoppelung des Qualitätsthemas an Finanzierungsregelungen, die strategisch noch am erfolgreichsten erschien, konnte der Steuerungsanspruch offenbar nicht erfolgreich verankert werden. Zu betrachten sind also neben den Bedingungen, die das Implementationsfeld ausmachen, auch die Merkmale des Steuerungsgegenstands „Qualität“, die die Bemühungen einer zielgerichteten Steuerung, erst recht wenn sie sich organisationsübergreifend ausrichten, als nur begrenzt erfolgversprechend erscheinen lassen.

3 Anmerkungen zum Gegenstand der Steuerungsbemühungen: Qualität

Lässt sich Qualität intentional und zielgerichtet steuern – (a) grundsätzlich und (b) in einem Feld wie der Jugendhilfe, das durch viele Träger mit unterschiedlichen Konzeptionen und autonomen Gestaltungsansprüchen geprägt wird? Qualität, so die *These*, die im Weiteren zu erläutern und zu begründen ist, ist ein viel zu fragiles, normativ aufgeladenes und in seinem Entstehen nur begrenzt handhabbares Konstrukt, als dass man es zielgerichtet und verlässlich über verschiedene Organisationen hinweg steuernd „in den Griff bekommen“ könnte.¹⁸

„Qualität“ ist ein semantisch mehrdimensionales Gebilde. Es hat eine analytisch-deskriptive Dimension (tendenziell wertneutrale Beschreibung der Beschaffenheit eines Gegenstands oder Sachverhalts), eine normative Dimension (Beurteilung eines Vorgangs), eine evaluative Dimension (Prüfung und Bewertung anhand von Kriterien/Maßstäben) und eine handlungsorientierte Dimension (Aufforderung zur Hervorbringung oder Gewährleistung qualitätsförderlicher Handlungsweisen). Da im Alltag der Qualitätsbegriff in der Regel im Sinne einer positiven Bewertung verwendet wird, wird er gewöhnlich mit normativen Setzungen verknüpft. Solche normativen Setzungen spiegeln zum einen Relationen wider zwischen Erwartungen an eine Leistung einerseits und dem Erleben des Leistungsprozesses und seiner Ergebnisse andererseits. Zum anderen sind die zugrunde gelegten Normen gebunden an Interessen und damit verbundene Beurteilungsperspektiven. Diese Interessen und Perspektiven divergieren in der Regel: In der Sozialen Arbeit sind Perspektiven der Fachkräfte, der Finanzgeber, der Adressaten (häufig unterschiedliche Adressatenperspektiven bei einer Leistung) und der Akteure der leistungserbringenden Organisation in

18 Zum Folgenden vgl. *Merchel*, Qualitätsmanagement in der Sozialen Arbeit. Eine Einführung. 4. überarbeitete und aktualisierte Aufl. Weinheim 2013; *Honig, M.-S.*: Pädagogische Qualität als erziehungswissenschaftliches Problem, in: *Neue Praxis* 3/2002, S. 216–230; *Beckmann, Ch. et al.* (Hrsg.), *Qualität in der Sozialen Arbeit. Zwischen Nutzerinteresse und Kostenkontrolle*, Wiesbaden 2004; *Oechler, M.*, *Dienstleistungsqualität in der Sozialen Arbeit. Eine rhetorische Modernisierung*, Wiesbaden 2009.

den Blick zu nehmen. Die fachbezogene Perspektive, der von der Profession (in der Regel auch nicht eindeutig definierte) „state of the Art“, markiert nur *eine* Richtung, die in Konkurrenz steht zumindest zu zwei weiteren Perspektiven: der adressatenbezogenen Sichtweise der Leistungsempfänger und der organisationsbezogenen Perspektive der Leistungserbringer. Allein diese kurze Aufzählung macht ersichtlich, dass eine Kongruenz der Perspektiven bei der Definition von Qualität und bei der Bewertung der Leistung nach solchen Kriterien sehr unwahrscheinlich ist. Hinzu treten der dynamische Charakter von Qualitätskriterien: Die Interessenträger können ihre Anforderungen und damit ihre Bewertung von Qualität in möglicherweise relativ kurzen Zeiträumen verändern, und die fachlichen Normen können sich aufgrund von Erkenntnisfortschritt und fachlichen Diskursen dynamisch entwickeln. Dies alles macht „Qualität“ in einem Handlungsfeld der Sozialen Arbeit zu einem fragilen, dynamisch sich entwickelnden Konstrukt. „Qualität“ in der Sozialen Arbeit hat immer einen subjektiven Charakter; sie ist abhängig sowohl von den jeweils individuellen Erwartungen und Anforderungen als auch vom jeweils subjektiven Erleben eines Prozesses und seiner Ergebnisse.

Daraus resultieren Anforderungen an die Prozesse zum Entstehen „guter Arbeit“ und an die Bewertung der Qualität dieser Arbeit. Die Definition und die Bewertung der Qualität Sozialer Arbeit müssen partizipativ und mehrdimensional sein. Der Subjektivität der Interaktionen in der Sozialen Arbeit muss bei der Qualitätsbewertung Rechnung getragen werden. Für das Entstehen und damit für die Steuerung von Qualität muss in Rechnung gestellt werden, dass aufgrund der Mehrdimensionalität und der Fragilität des Konstrukts „Qualität“ und aufgrund der verschiedenartigen subjektiven Anforderungen und Erlebensweisen sowie aufgrund der subjektiven Verarbeitung von pädagogisch konzipierten Interaktionen die intentionale und einzelfallübergreifend generalisierbare Steuerbarkeit von Qualität außerordentlich eingeschränkt ist. Die Organisation, die in ihrem Status als „Träger“ den Zielpunkt der qualitätsbezogenen Steuerungsversuche durch rechtliche Regelungen darstellt, hat lediglich die Möglichkeit, mittelbar auf das Entstehen von Qualität einzuwirken: durch das Herstellen günstiger Rahmenbedingungen zum Entstehen von Qualität (ausreichendes und qualifiziertes Personal, angemessene räumliche Bedingungen, organisatorische Modalitäten etc.), durch die Vorgabe von Verfahrensstandards und die Erzeugung von (hoffentlich qualitätsförderlichen) Routinen sowie durch kontinuierliche Impulse zur Reflexion über Konzepte und pädagogisches Handeln. Am Beispiel der Verfahrensstandards, die häufig als eine zentrale und wirksame Handlungsweise zur Qualitätsförderung und „Qualitätssicherung“ propagiert werden,¹⁹ lässt sich die begrenzte Steuerungsreichweite verdeutlichen: Verfahrensstandards tragen dann nicht zur Erzeugung von Qualität in pädagogischen Prozessen bei, wenn sie zu einer äußerlichen, den Sinn des jeweiligen Standards nicht mehr verwirklichenden Routine degradiert sind, sondern sie vermögen nur dann zur Qualität beizutragen, wenn der Sinn, den sie repräsentieren, durch kontinuierliche Reflexionen am Leben gehalten und überprüft wird. Geschieht letzteres nicht, droht Qualitätsmanagement zu einer äußerlichen, bürokratischen Qualitätstechnologie zu verkommen. Emergente und nur begrenzt intentional steuerbare Phänomene wie eine „reflexive Organisationskultur“²⁰ sind für das Entstehen, Aufrechterhalten und Weiterentwickeln von qualitativem Handeln in Organisationen der Sozialen Arbeit mindestens so bedeutsam wie die

19 So – trotz der zwischenzeitlich im Sinne eines „Total Quality Management“ weiterentwickelten Konzepts – immer noch die Intention der Qualitätssteuerung nach DIN ISO 9000 ff.; s. dazu Merchel 2013 (Anm. 18), S. 79 ff. und Vomberg, E., Praktisches Qualitätsmanagement. Ein Leitfaden für kleinere und mittlere Soziale Einrichtungen, Stuttgart 2010, S. 75 ff.

20 Vgl. dazu Simon, F. B. (Anm. 4), S. 96 ff.; Lang, R./Winkler, I./Weik, E., Organisationskultur, Organisationaler Symbolismus und Organisationaler Diskurs, in: Weik, E./Lang, R. (Hrsg.), Moderne Organisationstheorien. Bd. 1. Wiesbaden 2001, S. 201 ff.; zum Kontext Sozialer Arbeit s. Merchel, Jugendamt und Organisationskultur: Gegen eine Vernachlässigung des Organisationskulturellen in der öffentlichen Jugendhilfe, in: Das Jugendamt 11/2007, S. 509–515

Bestrebungen, über Verfahrensvorgaben und deren Einhaltung die Wahrscheinlichkeit des Entstehens von Qualität zu verbessern.

Hinzu kommt, dass sich so etwas Prozesshaftes und Lebendiges wie „Qualität in sozialpädagogischen Organisationen“ in jeder Organisation unterschiedlich konstituiert und in jeder Organisation unter den jeweils organisationspezifischen Verhältnissen herausgebildet, gefestigt und weiterentwickelt werden muss. Mit „Qualität“ wird das Zentrum einer Organisation angesprochen: Ziele, pädagogische Konzepte, für tauglich erachtete, erprobte und von den Akteuren sinnhaft verwendete methodische Handlungsweisen, Traditionen in der Organisation, Kooperationsweisen zwischen verschiedenen Akteuren, Verarbeitung von als spezifisch wahrgenommenen Anforderungen der jeweiligen Adressaten u. a. m. Daher entwickeln sich Qualitätsprofile und Qualitätsdynamik verschiedener Organisationen der Jugendhilfe jeweils organisationspezifisch, und sie erweisen sich nur sehr begrenzt einer übergreifend formulierten oder vorgegebenen „Qualitätspolitik“ als zugänglich.

Führt man sich die skizzierten Aspekte zum Qualitätsbegriff, zur Subjektivität von Qualitätsbewertungen, zu den differenzierten Vorgängen beim Entstehen und Aufrechterhalten von Qualität und darüber die Vielgestaltigkeit und die Unübersichtlichkeit des Implementationfeldes (s. Kap. 1) vor Augen, so wird erkennbar, dass der Anspruch einer möglichst zielgenauen Steuerung im Grundsatz verfehlt ist und auch das Steuerungsmedium „Recht“ wenig geeignet ist, generalisierende qualitätsbezogene Steuerungserwartungen nachdrücklich und wirksam zu realisieren. Ein solches Urteil führt konsequent zu der Frage, ob und in welchem Ausmaß überhaupt mit gesetzgeberischen Mitteln im Hinblick auf Qualität gesteuert werden kann, welche Steuerungserwartungen als einigermaßen angemessen angesehen werden und wie dann die im SGB VIII enthaltenen qualitätsbezogenen Steuerungsimpulse einzuschätzen sind. Welche Möglichkeiten stehen der Politik offen, um mit Hilfe von Rechtsvorschriften zum Entstehen und zur Aufrechterhaltung einer kontinuierlichen und praktisch tragfähigen Qualitätsentwicklung in der Kinder- und Jugendhilfe beizutragen?

4 Zur Reichweite und zur Wirksamkeit qualitätsbezogener Steuerungsimpulse im Kinder- und Jugendhilferecht

Qualität in der Sozialen Arbeit bzw. spezieller in der Kinder- und Jugendhilfe – so die Schlussfolgerung aus den bisherigen Überlegungen – entsteht vor allem durch zwei Faktoren:

- (a) durch das Gewährleisten elementarer Rahmenbedingungen (Strukturqualität) und elementarer fachlicher Handlungsprinzipien (Prozessqualität), die gleichsam die „Basiskriterien“ für das Entstehen von Qualität bilden;
- (b) in einem dynamischen, in jeder Organisation spezifisch zu initiiierenden und anzueignenden Prozess, in dem die Akteure in dieser Organisation einen für sie geltenden und ihren Bedingungen entsprechenden „Qualitäts-Sinn“ erzeugen und diesen durch entsprechende Vorkehrungen, Überprüfungen und Reflexionen am Leben erhalten und weiterentwickeln.

Die Gewährleistung elementarer Rahmenbedingungen (Strukturqualität) ist die Domäne der Gesetzgebung. Über das SGB VIII, über die Landesausführungsgesetze, über Erlasse und über die Definition von Finanzierungsbedingungen sowie über entsprechende Kontrollvorgänge (u. a. Be-

triebserlaubnisverfahren, Heimaufsicht) kann mit rechtlichen Regelungen gesteuert werden, unter welchen strukturqualitativen Bedingungen die Leistungen in der Kinder- und Jugendhilfe realisiert werden sollen. Schwieriger wird es bereits mit der Gewährleistung elementarer fachlicher Handlungsprinzipien. Im SGB VIII sind einige Handlungsprinzipien genannt, die auf die Prozessqualität in den Einrichtungen zielen: als handlungsfeldübergreifende Prinzipien insbesondere die Beteiligung der Kinder und Jugendlichen an sie betreffenden Entscheidungen (§ 8), die Gleichberechtigung von Mädchen und Jungen und die Beachtung der sozialen und kulturellen Lebensbedingungen und Eigenarten der Adressaten (§ 9). Ferner hat der Gesetzgeber handlungsfeldspezifische Grundsätze (z. B. für die Förderung bei der Kindertagesbetreuung in § 22) und Verfahrensanforderungen (hier insbesondere die Hilfeplanung § 36) formuliert, um einen qualitativen Rahmen zu schaffen.

Bei diesen prozessbezogenen Regelungen zeigt sich bereits die begrenzte Reichweite rechtlicher Steuerungen, die auf sozialpädagogische Prozesse zielen. So ergeben z. B. die Erfahrungen mit der Hilfeplanung die Erkenntnis, dass die in § 36 SGB VIII definierten Qualitätsgrundsätze in den Jugendämtern organisationsspezifisch und immer wieder neu angeeignet, interpretiert und mit Leben gefüllt werden müssen, wenn sie nicht zu leeren Ritualen verkommen sollen, die den Qualitätsanspruch, der mit der Rechtsregelung beabsichtigt ist, unterlaufen.²¹ Die prozessbezogenen „Basiskriterien für Qualität“, die der Gesetzgeber definiert, können lediglich einen Legitimationsrahmen schaffen, innerhalb dessen die Praxisakteure ihr Handeln entwickeln und begründen müssen. Wenn es gut geht, erfolgen die praktische Ausrichtung und die Legitimierung des Handelns dadurch, dass der der Rechtsregelung zugrunde liegende fachliche Sinn angeeignet und zum Bezugspunkt für die Umsetzungsbemühungen wird. Wenn es schlecht verläuft, werden Routinen etabliert, die zwar den Buchstaben des Gesetzes gerecht werden, die aber den damit gemeinten fachlichen Sinn verfehlen; z. B. in der weitgehenden Beschränkung der Beteiligungsanforderung darauf, dass die Adressaten das Hilfeplandokument unterschreiben, oder in der formalen Vorstellung eines Falles im ASD-Team, ohne dass Perspektivendifferenzen in der Fallinterpretation erzeugt werden, oder in einer bürokratisierten Zielbeschreibung und Zielüberprüfung, bei denen die Adressaten zu Objekten degradiert werden, die danach bewertet werden sollen, ob sie „ihre Hausaufgaben gemacht haben“. Ob der mit der Rechtsnorm verbundene Sinn, also die beabsichtigte Qualität der Prozesse erreicht wird, erweist sich in den Modalitäten der Aneignung durch die Praxisakteure, also durch das Handeln der Professionsangehörigen, an die die Rechtsnorm gerichtet ist. Eine solche Sinn erzeugende Verarbeitung bzw. Anwendung einer gesetzlichen Regelung lässt sich nicht durch Normanordnung bewirken, sondern bedarf einer in der Organisation angeleiteten und kontinuierlich aufrechterhaltenen Interpretation und Reflexion.

Die Anforderung, denen die Akteure bei der Verarbeitung qualitätsbezogener rechtlicher Regelungen ausgesetzt sind, wird deutlich, wenn man sich die Wirkungslogik unterschiedlicher Rechtsnormen vor Augen führt. Schon Rechtsnormen, die auf individuelles Verhalten zielen, enthalten zwei Absichten: Neben der äußerlichen Normkorrespondenz, die sich am Grad der Befolgung einer Norm ablesen lässt, zielen sie auf eine subjektive Einstellung; sie weisen also eine „interne, motivationale“ Dimension auf. Eine auf individuelles Verhalten ausgerichtete Rechtsnorm wirkt

21 Als in § 36 SGB VIII definierte Qualitätsgrundsätze können gelten: differenzierte Beteiligung der Adressaten, Zusammenwirken mehrerer Fachkräfte, Kontinuität der Hilfeplanung, Konstruktion und Überprüfung von Zielen, Kooperation mit anderen Institutionen; s. dazu Merchel, *Hilfeplanung bei den Hilfen zur Erziehung* § 36 SGB VIII, 2. Aufl. Hannover u. a. 2006; zum kontinuierlichen Herausforderungscharakter der Bestimmungen zur Hilfeplanung s. Albus, S., et al., *Wirkungsorientierte Jugendhilfe. Abschluss der Evaluation des Bundesmodellprogramms*. Münster 2010, S. 62 ff.; Merchel, J.: *Hilfeplanung § 36 SGB VIII: ein Erfolgsmodell, das eine Herausforderung bleibt*, in: *Forum Erziehungshilfen* 3/2011, S. 147–151.

dann gut, wenn sie nicht nur in Gehorsamkeit befolgt wird, sondern das normkonforme Verhalten auch mit einer inneren Akzeptanz der Norm einhergeht. Der Normadressat soll die Sinnhaftigkeit der Norm als Grundlage für deren Befolgung erfassen und sich von dieser Sinnhaftigkeit leiten lassen.²² Je stärker die Normbefolgung mit einer „akzeptierten Moralität“ einhergeht, desto weniger Sanktionsaktivitäten sind erforderlich. Ist es schon bei vielen auf individuelles Verhalten zielenden Normen schwer, den Zielzustand einer „akzeptierten Moralität“ zu erreichen, so gilt dies erst recht dann, wenn es um das Verhalten von bzw. in Körperschaften, also von und in Organisationen geht. Bei Organisationen ist insbesondere dann die sinnhafte Verarbeitung einer Norm entscheidend, wenn die Nichtbefolgung der Norm nicht mit einer unmittelbaren Sanktion bedroht wird bzw. wenn die Wahrscheinlichkeit, dass Dritte eine Sanktion einklagen, wegen ungewisser Aussichten oder wegen unplanbarer Folgen für sie selbst (z. B. weil sie vom Akteur abhängig sind) gering ist. Die Qualitätsregelungen im SGB VIII sind ein Beispiel für solche Normen: Sie weisen eine große Interpretationsbreite auf, ihre Nichtbefolgung kann kaum mit wirkungsvollen Sanktionen belegt werden, und relevante Akteure, die gegen eine Nichtbefolgung oder mangelhafte Realisierung der Regelungen klagen wollten oder mit kalkulierbarer Aussicht auf Erfolg klagen würden, sind auch nicht zu identifizieren.²³

Der Gesetzgeber kann durch die Formulierung von Prozessanforderungen versuchen, bestimmte Qualitätskriterien in die Aufmerksamkeitsfeld der Praxisakteure hineinzudrängen, aber der Gesetzesimpuls wird nur dann auf die Praxis erfolgreich einwirken, wenn er entsprechend dem in ihm enthaltenen Sinn aufgegriffen und verarbeitet und nicht nur routinisiert abgearbeitet wird. Damit wird Qualität in der Kinder- und Jugendhilfe letztlich ein Ergebnis der Steuerung durch die Profession selbst, zu der ein Gesetzgeber zwar Anstöße geben kann; diese Anstöße müssen aber von der Profession verarbeitet werden, was einen hohen Grad der Selbststeuerung durch die Profession erfordert. Ob und in welcher Weise die Profession diese Anstöße verarbeitet und sie mit Sinn füllt, ist entscheidend für die Tragfähigkeit des Gesetzesimpulses. Damit erweisen sich qualitätsbezogene Steuerungserwartungen, wie sie in einigen Regelungen und den entsprechenden Begründungen im Bundeskinderschutzgesetz enthalten sind (s. Kap. 2), als überzogen optimistisch. Die Steuerungsmöglichkeiten des Gesetzgebers bei qualitätsbezogenen Normen, die sich auf sozialpädagogische Prozesse und Ergebnisse beziehen, sind begrenzt durch die Angewiesenheit auf die sinnhafte Verarbeitung durch die Profession und durch die Organisationen in denen die Fachkräfte tätig sind.

Steuerungsoptimistische Erwartungen beim Qualitätsthema erweisen sich insbesondere dann als inadäquat, wenn die Implementationsbedingungen für die Qualitätsregelungen zu wenig beachtet werden. Im Prozess der Implementation entscheidet sich, ob und wie die bei der Rechtsetzung gemeinte Intention in Geltung gesetzt wird und/oder modifiziert wird bzw. ob überhaupt die Intention realisiert werden kann. In den vielfältigen – unterlassenen oder aktiv gestaltenden – Implementationsaktivitäten zeigt sich, in welcher Weise aus dem „law in books“ ein „law in action“ wird, wie also eine Rechtsnorm „konstruiert“ wird.²⁴ Ein auf Qualität ausgerichteter Steu-

22 S. Rottleuthner, H./Rottleuthner-Lutter, M., Recht und Kausalität, in: Cottier, M./Estermann, J./Wrase, M. (Hrsg.), Wie wirkt Recht? Baden-Baden 2010, S. 17–41, hier S. 20 f.

23 Ähnlich wie bei den Regelungen zur Qualität kann auch für die Jugendhilfeplanung konstatiert werden, dass die spezifische rechtliche Verankerung der Jugendhilfeplanung als einer der Hintergründe für den defizitären Zustand der Jugendhilfeplanung (s. Anm. 15) gelten kann. S. dazu Smessaert, A./Münder, J., Rechtliche Vorgaben zur Jugendhilfeplanung und ihre Auswirkungen auf die Jugendhilfepäne, in: Maykus, St./Schone, R. (Hrsg.), Handbuch Jugendhilfeplanung, 3. Aufl., Wiesbaden 2010, S. 157–188.

24 Wrase, M., Recht und soziale Praxis – Überlegungen für eine soziologische Rechtstheorie, in: Cottier, M./Estermann, J./Wrase, M. (Hrsg.), Wie wirkt Recht? Baden-Baden 2010, S. 113–145, hier S. 120.

erungsimpuls, der auf ein plurales Feld von Trägern und Einrichtungen zielt (s. Kap. 1) und der zu seiner Wirksamkeit der sinnhaften Aufnahme und Verarbeitung durch die Profession bedarf, muss mit Aktivitäten zur Beeinflussung des Implementationsfeldes einhergehen – eine Anforderung, deren Realisierungsmöglichkeiten durch die Handlungspotentiale des Bundesgesetzgebers in einem förderalen und durch Trägerpluralität gekennzeichneten System der Kinder- und Jugendhilfe eingegrenzt sind. Der Bundesgesetzgeber hat bei qualitätsbezogenen Impulsen im Kinder- und Jugendhilferecht nur wenige Möglichkeiten, das Implementationsfeld unmittelbar zu strukturieren bzw. zu beeinflussen. Er kann lediglich Vertrauen setzen in diejenigen Organisationen, die üblicherweise als Mit-Akteure eingeplant werden: eine „fachliche und politisch-administrative Community“ aus Spitzenverbänden der freien Wohlfahrtspflege, kommunalen Spitzenverbänden, Bundesarbeitsgemeinschaft der Landesjugendämter, Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge, Arbeitsgemeinschaft Kinder- und Jugendhilfe (AGJ), weiteren Fachverbänden.²⁵ Ein solches Implementationsfeld weist – gerade bei einem so fragilen Steuerungsgegenstand wie „Qualität“ – eine solch große Interessenvielfalt mit einer komplexen Dynamik auf, dass eine einigermaßen kalkulierbare zielbezogene Qualitätssteuerung durch das Kinder- und Jugendhilferecht kaum realisierbar erscheint.

5 Versuche zur Qualitätssteuerung im Bundeskinderschutzgesetz

Wie in Kap. 2 erläutert, wurde im Bundeskinderschutzgesetz der bisher umfassendste Versuch gestartet, mit gesetzgeberischen Impulsen auf die Praxis der Qualitätsentwicklung in der Kinder- und Jugendhilfe Einfluss zu nehmen. Wie ist dieser Versuch vor dem Hintergrund der bisherigen Ausführungen einzuordnen und zu bewerten?

Das Bundeskinderschutzgesetz enthält zwei unterschiedliche Normarten, mit denen die Qualität in Einrichtungen und Diensten der Kinder- und Jugendhilfe beeinflusst werden soll:

- Normen, die unmittelbare Kausalwirkungen erwarten lassen, weil Personen (Jugendamtsmitarbeiter) persönlich betroffen sind oder weil die Organisationsverantwortlichkeit transferiert werden kann in die Verantwortlichkeit einiger Personen und damit unterlassene oder fehlerhafte Handlungen personenbezogen sanktioniert werden können. So kann bei Meldungen zu einer möglichen Kindeswohlgefährdung das Unterlassen eines Hausbesuchs ebenso strafrechtlich folgenreich sein wie eine unzureichende Übergabe eines Falles beim Umzug einer Familie in einen anderen Jugendamtsbezirk, oder Versäumnisse bei der Vorlage von Führungszeugnissen gem. § 72a SGB VIII können zurückverfolgt werden zu den persönlich Verantwortlichen im Jugendamt.
- Regelungen ohne einen im Hintergrund stehenden Sanktionsmechanismus oder ohne eine persönlich zurechenbare Verantwortung, bei denen daher eine unmittelbare Kausalwirkung nicht erwartet werden kann. Diese Regelungen zielen auf die motivationale Seite der Akteure: Sie müssen den Sinn der Regelung wahrnehmen und annehmen und daraus sinnbezogene normrealisierende Handlungen entwickeln. Wenn ein solcher Sinnbezug nicht erreicht wird, gehen die Regelungen ins Leere. Im Bundeskinderschutzgesetz sind insbesondere die Regelungen zur Vernetzung (§ 3 Gesetz zur Kooperation und Information im Kinderschutz KKG: „Rahmen-

²⁵ Übersicht bei *Klausch, P./Struck, N.*, Dachorganisationen der Sozialen Arbeit – eine Übersicht, in: Thole, W. (Hrsg.), *Grundriss Soziale Arbeit. Ein einführendes Handbuch*, 3. Aufl., Wiesbaden 2010, S. 831–848.

bedingungen für verbindliche Netzwerkstrukturen“) und zur Qualitätsentwicklung (§§ 79, 79a SGB VIII) Normen dieses Regelungstypus.

Hinsichtlich der letztgenannten Regelungen liegt nach den bisherigen Ausführungen die Bewertung auf der Hand: Die Effekte der Regelungen zur Netzwerkbildung und zur Qualitätsentwicklung im Bundeskinderschutzgesetz sind kaum kalkulierbar. Es besteht die begründete Vermutung, dass die Effekte regional höchst unterschiedlich ausfallen und dass insgesamt die normative Wirkung dieser Regelungen relativ gering sein wird. Ein Grund für diese Vermutung besteht darin, dass das für die Umsetzung der Gesetzesregelungen entscheidende Implementationsfeld nicht ausreichend beachtet wurde und wird; Erfahrungen bei der Umsetzung der Qualitätsentwicklungsvereinbarungen in der teilstationären und stationären Erziehungshilfe (§ 78b SGB VIII) blieben weitgehend unberücksichtigt, und den – im Vergleich zu den in §§ 79, 79a SGB VIII definierten Erwartungen – defizitären Stand der Jugendhilfeplanung scheint man kaum zur Kenntnis genommen zu haben. Zum anderen kann die geringe normative Wirkung der Regelungen darauf zurückgeführt werden, dass die Entstehungslogik von Qualität – Qualität als fragile und komplexe Eigenschaft, die in einer Organisation in jeweils spezifischer Weise entsteht – nicht ausreichend beachtet wurde und daher die entsprechenden Regelungen mit allzu weitgehenden Steuerungserwartungen verkoppelt wurden.

Es wäre überzogen, wollte man die auf Qualitätsentwicklung ausgerichteten Teil des Bundeskinderschutzgesetzes in dem Sinne als eine „symbolische Gesetzgebung“ etikettieren, dass die für die Gesetzgebung maßgeblichen politisch-administrativen Akteure von vornherein mit der materiellen Ineffektivität ihrer Vorschläge zu den Gesetzesregelungen kalkuliert hätten.²⁶ Aber man kann zumindest diesen Teil des Bundeskinderschutzgesetzes als Ergebnis einer Selbsttäuschung bezeichnen, was im Ergebnis zu so etwas wie einer faktischen, mehr oder weniger unbeabsichtigten symbolischen Gesetzgebung führt. „Symbolisch“ erscheint dieser Teil des Gesetzes insofern, als damit politisch-strategische Ziele stärker in den Vordergrund rücken als die erwartbaren rechtlich-materiellen Wirkungen: Man kann darauf verweisen, dass der Gesetzgeber etwas tut, um die Frage der Qualität in den Griff zu bekommen, und bei künftigen öffentlichen Debatten um fehlgelaufene Kinderschutzfälle können politische Akteure mögliche Vorwürfe mit dem Hinweis abweisen, dass man schließlich bei der Qualität „keine Lücken in der Gesetzgebung geduldet“ habe. Ein wichtiger Effekt der Gesetzesbestimmungen besteht in ihrem Legitimationsnutzen.

Betrachtet man die Normregelungen, die sich an das individuelle Verhalten der Fachkräfte im Jugendamt richten und aufgrund ihrer Koppelung an Sanktionen unmittelbare Kausalwirkungen erwarten lassen, so kommt man vor allem bei denjenigen Regelungen, die in das methodische Handeln der Fachkräfte eingreifen (Hausbesuch § 8 Abs. 1 Satz 2 SGB VIII und Übergabe der Fallverantwortung in einem persönlichen Gespräch unter angemessener Beteiligung der Leistungsadressaten § 86c Abs. 2 SGB VIII), zu einer ambivalenten Einschätzung. Einerseits wird von Praktikern darauf hingewiesen, dass die Regelungen bereits weitgehend der Praxis in Jugendämtern entsprechen und daher im Grundsatz nichts Neues geregelt werde. Ein wahrnehmbarer Protest aus der Praxis gegen diese Regelungen erfolgte nicht. Andererseits ist hier ein neuer Modus des Steuerungseingriffs zu konstatieren: Zur Gewährleistung von Qualität werden dem Träger der öffentlichen Jugendhilfe und den in seinem Auftrag tätigen Fachkräften in einem Bundesgesetz genaue methodische Handlungsschritte verpflichtend vorgegeben. Damit vollzieht sich an den beiden er-

26 Zur „symbolischen Gesetzgebung“ s. *Newig, J.*, Symbolische Gesetzgebung zwischen Machtausübung und gesellschaftlicher Selbsttäuschung, in: *Cottier, M./Estermann, J./Wrase, M.* (Hrsg.), *Wie wirkt Recht?* Baden-Baden 2010, S. 301–322.

wählten Stellen im Bundeskinderschutzgesetz ein Wechsel von zweckprogrammierten in konditionalprogrammierte Handlungsmuster, die dem SGB VIII, das es schließlich mit *sozialpädagogischen* Aufgaben und Handlungsanforderungen zu tun hat, ansonsten fremd sind.²⁷ Ferner kann man dies als einen Versuch des Eingriffs in die professionelle Autonomie der Sozialen Arbeit interpretieren. Professionen zeichnen sich dadurch aus, dass ihnen relativ autonome Gestaltungs- und Kontrollrechte bei der methodischen Bearbeitung der an sie gerichteten Aufgaben zugestanden werden. „Sie organisieren in allen Fragen der Angemessenheit und Qualität professionellen Handelns Entscheidungen tendenziell in eigener Regie, begrenzen die Experten, die an solchen Geltungsfragen beteiligt sind, auf den Kreis der eigenen, ausgewiesenen Mitglieder.“²⁸ Die relative Unabhängigkeit von Weisungen in fachlichen Dingen gilt als ein zentrales Professionsmerkmal. Das Einfügen von konkreten methodischen Handlungsanweisungen, mit denen die Qualität sichergestellt werden soll, ist ein Indikator für Zweifel an der Kompetenz und Expertise der Sozialen Arbeit und verstärkt eine solche Tendenz zugleich. Der für eine Profession bedeutsame Autoritätsanspruch in inhaltlichen und methodischen Frage der Qualität des Handelns wird unterlaufen, wodurch sich deren Position im „Kampf um Anerkennung“ verschlechtert.²⁹ Der für die Soziale Arbeit sowieso schon brüchige Status als Profession wird tendenziell geschwächt.

Es wird zu beobachten sein, ob und in welcher Weise weitere gesetzgeberische Vorgaben zur Qualitätsfrage eine solche Tendenz verstärken oder ob der bisherige „vorsichtige“, auf kommunikative und prozessorientierte Verfahren zielende Regelungsmodus („Qualitätsentwicklung“) weiterverfolgt wird. Die beiden Regelungen zu Hausbesuchen und zur Fallübergabe sollten nicht dazu führen, dass im Jugendamt vermehrt Standardisierungen im Bereich des sozialpädagogischen Handelns Einzug halten. Denn damit würden Qualitätsentwicklungsverfahren, bei denen die reflektierte Definition von Qualitätskriterien und eine darauf bezogene reflexive Qualitätsbewertung im Mittelpunkt stehen, unterlaufen zugunsten von Tendenzen in Richtung „qualitätsbezogener Technologien“, die dem Charakter von Qualität in sozialpädagogischen Handlungskontexten nicht ausreichend gerecht werden. Die Evaluation des Bundesmodellprojekts zur „Wirkungsorientierten Jugendhilfe“ hat gerade solche Faktoren als wirkungsförderlich identifiziert, in denen nicht standardisierbare methodische Arrangements geschaffen werden: Arbeitsbündnisse zwischen Fachkräften und jungen Menschen und subjektiv von den Adressaten empfundene und wahrgenommene Beteiligungsmöglichkeiten am Hilfeprozess. Diese „Momente professioneller Autonomie und professionsbestimmter Organisationsform in den Einrichtungen der Jugendhilfe“ werden hervorgehoben als diejenigen, „die einen Beitrag zu wirkungsvollen Hilfen für junge Menschen leisten“.³⁰ Wenn weitere Bemühungen zur Qualitätssteuerung in der Kinder- und Jugendhilfe an der Logik professionell gestalteter Verfahren in der Sozialen Arbeit ausgerichtet würden, so würden dadurch auch die Grundlagen verstärkt für eine Beteiligung der Fachkräfte an Verfahren der Qualitätsentwicklung. Denn Qualitätsentwicklung in der Kinder- und Jugendhilfe benötigt eine motivierte, selbstbewusst entwickelte, handlungsfähige Profession, die fachlich legitimierte Qualitäts-

27 S. Merchel, RdJB 2/2011 (Anm. 15), S. 195 f.

28 Schefold, W., Profession, in: Horn, K.-P. et al. (Hrsg.), Klinkhardt Lexikon Erziehungswissenschaft, Bd. 3. Bad Heilbrunn 2012, S. 33f.; vgl. auch Merten, R./Olk, Th., Sozialpädagogik als Profession. Historische Entwicklung und künftige Perspektiven, in: Combe, A./Helsper, W. (Hrsg.), Pädagogische Professionalität. Untersuchungen zum Typus pädagogischen Handelns, Frankfurt/Main 1996, S. 570–613; Müller, B., Professionalität, in: Thole, W. (Hrsg.), Grundriss Soziale Arbeit, 3. Aufl. Wiesbaden 2010, S. 955–974.

29 Ausführlich dazu Heite, K., Soziale Arbeit im Kampf um Anerkennung. Professionstheoretische Perspektiven, Weinheim/München 2008.

30 Polutta, A., Standardisierung und Passgenauigkeit – Jugendhilfe und Wirksamkeitsversprechen, in: Arbeitskreis „Jugendhilfe im Wandel“ (Hrsg.), Jugendhilfeforschung. Kontroversen – Transformationen – Adressierungen, Wiesbaden 2011, S. 69–83, hier S. 78; vgl. auch Albus, St. et al. 2010 (Anm. 20).

kriterien definieren und adäquate Bewertungsverfahren entwickeln und praktizieren kann – und die in der Lage ist, die Rahmenbedingungen zu benennen und einzufordern, die notwendig sind, um eine effektive, kontinuierliche, mit realistischen Steuerungserwartungen verbundene Qualitätsentwicklung in der Kinder- und Jugendhilfe zu gestalten. Die Entwicklung der Profession „Soziale Arbeit“ in eine solche Richtung sollte nicht durch qualitätsbezogene Gesetzgebungsimpulse, die entweder einem unrealistischen Steuerungsoptimismus folgen oder bei denen die problematischen Nebenfolgen nicht ausreichend bedacht werden, beeinträchtigt werden.

Verf.: Merchel, Prof. Dr. Joachim, Fachhochschule Münster, Fachbereich Sozialwesen, Hüfferstr. 27, 48149 Münster, E-Mail: jmerchel@fh-muenster.de

Hans Gängler

„Jugend führt Jugend“?

Zur Geschichte der Jugendverbände im Spiegel rechtlicher Kodifizierung

Die Erfolgsgeschichte der Jugendverbände im 20. Jahrhundert ist frappierend. Von den ersten bescheidenen Anfängen um die Jahrhundertwende, als der preußische Staat sich für die – auch finanzielle – Förderung von Jugendorganisationen entschied, über den enormen Organisationsgrad von nahezu 50 % der Jugendlichen in der Weimarer Zeit bis zur heutigen festen Verankerung als Teil der Kinder- und Jugendhilfe in § 12 SGB VIII lässt sich die Entwicklung der Verbände – abgesehen von restriktiven und repressiven Phasen während der Verstaatlichung der Jugendorganisationen – durchaus als beeindruckendes Beispiel für die Institutionalisierung eines eigenen gesellschaftlichen Sektors der Sozial-, Bildungs- und Erziehungsarbeit verstehen.

Und dennoch begleiten die Jugendverbände auch immer wieder skeptische Fragen: Ob sie denn noch zeitgemäß seien in Zeiten von Facebook und Twitter? Ob ihre Angebotsformen nicht allzu sehr auf eine bestimmte Gruppe von Jugendlichen ausgerichtet seien? Ob sie wirklich noch als Interessenvertretung der Jugend sprechen könnten bei durchaus überschaubaren Mitgliederzahlen? Trotz all dieser und noch weiterer skeptischer Fragen ist ihre rechtliche Position im SGB VIII von beeindruckender Stärke. In § 12, Abs. 1 SGB VIII heißt es: „Die eigenverantwortliche Tätigkeit der Jugendverbände und Jugendgruppen ist unter Wahrung ihres satzungsgemäßen Eigenlebens nach Maßgabe des § 74 zu fördern“. Man muss lange suchen im SGB VIII, um eine ähnlich dezidierte Fördervorschrift zu finden, die gleichzeitig dem Träger mit Begriffen wie „eigenverantwortlich“ und „satzungsgemäßes Eigenleben“ eine hohe Autonomie zusichert. In demselben Paragraphen findet sich zudem eine weitere Formulierung, auf die in der Überschrift dieses Textes angespielt wird. Diese lautet: „In Jugendverbänden und Jugendgruppen wird Jugendarbeit von jungen Menschen selbst organisiert, gemeinschaftlich gestaltet und mitverantwortet.“ Und von fern her mag man sich da an die Geschichte des Wandervogels erinnern fühlen, vielleicht auch an die Meißner-Formel, in der es beim „Ersten Freideutschen Jugendtag“ im Oktober 1913 hieß: „Die Freideutsche Jugend will aus eigener Bestimmung, vor eigener Verantwortung, mit innerer Wahrhaftigkeit ihr Leben gestalten. Für diese innere Freiheit tritt sie unter allen Umständen geschlossen ein.“ Oft wird – auch in heutigen Jugendorganisationen – auf solche Traditionen verwiesen und das Prin-