

5 Einblick in den empirischen Forschungsstand

Folgend werden einige der zuvor genannten theoretischen Beiträge mit Erfahrungen der quantitativen sowie qualitativen Sozialforschung angereichert. Dem Autor ist keine größere Anzahl überörtlicher Studien zur Qualitätsentwicklung in der OKJA bekannt. Im Weiteren wird daher auf vier Beiträge zurückgegriffen, die Erkenntnisse zu den Aspekten: Jugendhilfeplanung, Governance in der Jugendhilfe und Qualitätsentwicklung in der OKJA in Luxemburg liefern. Diese Beschränkung lässt somit örtliche Fallstudien außen vor, was im vorliegenden Kontext mit der Relevanz für die Forschungsfrage und dem verfügbaren Rahmen der Arbeit begründet wird.³⁰

Jugendhilfeplanung

Die enge Verbindung von Jugendhilfeplanung und Qualitätsentwicklung bzw. Planungsfachkräften und Fachkräften der Kommunalen Jugendarbeit ist bereits thematisiert worden (siehe Kap. 3.4). Dementsprechend bietet es sich an, sich einige empirische Einblicke zur Umsetzung der Jugendhilfeplanung zu vergegenwärtigen. Einen aktuellen und umfassenden Blick zur Jugendhilfeplanung bietet die Studie „Jugendhilfeplanung in Deutschland“ von Oettler und Pudelko. Dieser folgend beschäftigen 73 % der Jugendämter eine Planungsfachkraft und 15,4 % zwei Planungsfachkräfte. Keine Planungsfachkräfte gibt es nur in 1,2 % der Jugendämter. In zwei Dritteln der Jugendämter werden die Planungsfachkräfte auch für Nicht-

30 Für Forschungen speziell zu (Wirkungs-)Potenzialen der Jugendarbeit bzw. Wirkungsreflexionen siehe unter anderem Liebig et al. (2021) für NRW und von Schwanenflügel et al. (2021) für Hessen.

Planungsaufgaben eingesetzt, darunter teils auch Aufgaben der Kommunalen Jugendarbeit (Oettler & Pudelko, 2023, S. 33–34). Tatsächlich für die Jugendhilfeplanung zur Verfügung stehen durchschnittlich 40,1 Wochenarbeitsstunden (kreisfreie Städte Ø 64,6; Kreisjugendämter/Jugendämter kreisangehöriger Städte Ø 31,5–34,4) (Oettler & Pudelko, 2023, S. 40).³¹

Nur 49,2 % der Jugendämter geben an, über einen Grundsatzbeschluss des Jugendhilfeausschusses zur Durchführung der Jugendhilfeplanung zu verfügen. Mit nur 30,4 % verfügen sogar noch weniger Jugendämter über eine schriftliche Planungskonzeption (Oettler & Pudelko, 2023, S. 50). Planungsbeschlüsse zu einzelnen Leistungsbereichen sind wiederum häufiger. Für den Leistungsbereich der Kinder- und Jugendarbeit kann festgehalten werden, dass in 66,7 % der Jugendämter Planungsbeschlüsse vorliegen. 71,2 % geben allerdings an, Planungsaktivitäten in diesem Leistungsbereich durchzuführen, was bedeutet, dass 4,5 % der Jugendämter entweder ohne Planungsauftrag der Politik Planung betreiben oder dass die Planungsfachkräfte über diese keine Kenntnis haben. Mit diesen Werten ist der Leistungsbereich der Kinder- und Jugendarbeit der nach den Kindertageseinrichtungen am häufigsten mit Planungsbeschluss / -aktivität ausgestattete Leistungsbereich (Oettler & Pudelko, 2023, S. 56).

Grundsätzlich lässt sich erkennen, dass Jugendämter kreisfreier Städte (also mit höheren Einwohnerzahlen) häufiger mehr Planungsfachkräfte beschäftigen, häufiger Grundsatzbeschlüsse und Planungskonzeptionen haben und auch häufiger Planungsbeschlüsse und -aktivitäten in der Kinder- und Jugendarbeit vorweisen.

Jugendämter, die aktiv Jugendhilfeplanung im Leistungsbereich der Kinder- und Jugendarbeit betreiben, beteiligen hierbei in 66,8 % der Fälle Kinder und Jugendliche, womit der Leistungsbereich – erweitert um die §§ 13–14 SGB VIII – als einziger Leistungsbereich eine Beteiligungsquote von über einem Drittel vorweist (Oettler & Pudelko, 2023, S. 69). Als Beteiligungsformate werden hierbei am häufigsten „Beteiligungsaktionen (z. B. Zukunftswerkstatt)“ (48,8 %) und „Kinder-/Jugendbefra-

31 Die Befragung hatte einen Rücklauf von 243 bei 576 Jugendämtern. Die Befragung ist primär von Planungsfachkräften der Jugendämter beantwortet worden. Erwähnenswert ist außerdem, dass die meisten Jugendämter in Bayern und NRW zu finden sind (Oettler & Pudelko, 2023, S. 30–32).

gungen“ (55,7 %) eingesetzt (Oettler & Pudelko, 2023, S. 73). Fachkräfte des eigenen Jugendamtes werden in Planungsaktivitäten für die Kinder- und Jugendarbeit in 96,2 % der Fälle beteiligt, Fachkräfte freier Träger in 89,1 % und Ehrenamtliche in 42,7 % der Fälle (Oettler & Pudelko, 2023, S. 74). Die Beteiligungsformate, die für die Beteiligung der freien Träger genutzt werden, sind in Tabelle 8 aufgeführt.

Tabelle 8: Beteiligungsformen für Träger der freien und gewerblichen Kinder- und Jugendhilfe

Beteiligungsformen für Träger	Anteil in %
Beteiligung im Rahmen bestehender Gremien (z. B. Arbeitsgemeinschaften nach § 78 SGB VIII, Netzwerke)	89,7 %
Beteiligung in neu eingerichteten Formaten (z. B. in Planungsgruppen, Arbeitskreisen, Runder Tisch)	75,2 %
schriftliche/mündliche Befragung	53,0 %
Beteiligungsaktionen (z. B. Zukunftswerkstatt)	32,1 %
Sonstige	5,6 %

Anmerkung. n=243. Mehrfachantworten möglich. Anteil der Jugendämter, die mindestens eine Beteiligungsform angegeben haben. Eigene Darstellung nach Oettler & Pudelko (2023, S. 75).

Die Daten zeigen, dass Fachkräfte freier Träger deutlich häufiger an Planungsprozessen beteiligt werden als Ehrenamtliche oder Kinder und Jugendliche. Wenn Qualitätsentwicklung als Teil von Planungsprozessen verstanden wird, lässt dies die Annahme zu, dass sich für diese ein ähnliches Bild ergibt. Oettler und Pudelko weisen zudem darauf hin, dass diese quantitativen Ergebnisse „keine Information zu Umfang, Regelmäßigkeit und/oder Qualität der Beteiligung innerhalb der abgefragten letzten drei Jahre zulässt“ (Oettler & Pudelko, 2023, S. 77).

In Ihrem Fazit aus der hier in Auszügen angeführten quantitativen Erhebung sowie qualitativen Fallstudien halten Oettler und Pudelko fest, dass sich „in der Jugendhilfeplanung noch keine einheitlichen Standards entwickelt haben und [dass] ihre Durchführung hochgradig von den kommunalen Gegebenheiten bestimmt wird.“ (Oettler & Pudelko, 2023, S. 172).

Dabei kritisieren sie vor allem

- eine mangelnde finanzielle und personelle Ausstattung von Jugendhilfeplanung,
- häufig nach wie vor auf Teilbereiche der Jugendhilfe ausgerichtete Planungsaktivitäten,
- das Fehlen strategischer Leitbilder, aktiver und informierter Jugendhilfeausschüsse,
- sowie das Fehlen von Grundsatzbeschlüssen und schriftlichen Planungskonzeptionen (Oettler & Pudelko, 2023, S. 172–174).

Diese Punkte werden jedoch als zentral für eine wirksame Kinder- und Jugendhilfe als Gesamtsystem angesehen, die gesellschaftlicher Komplexität gerecht werden soll:

„In der Betrachtung der weiteren empirischen Ergebnisse verdichtet sich dieser Mangel jedoch zu einem Indikator dafür, dass Planung ohne Plan beliebig ausgestattet wird, beliebig verläuft und somit auch keine Möglichkeit der Evaluation von zu erreichenden Zielen geschaffen wird.“ (Oettler & Pudelko, 2023, S. 174)

Interessant ist an dieser Stelle abschließend, dass obwohl der Leistungsbereich der Kinder- und Jugendarbeit im Vergleich am häufigsten über Planungsbeschlüsse und Beteiligungsformate für freie Träger und Adressat:innen verfügt, dieser trotzdem der Leistungsbereich mit der nahezu geringsten finanziellen Ausstattung ist (siehe Kap. 3.3). Oettler und Pudelko schreiben die hohe Planungsaktivität in diesem Bereich unter anderem Auflagen einzelner Landesgesetze zu, die die örtlichen Jugendämter auffordern Förderinstrumente zu entwickeln und zu beschließen (Oettler & Pudelko, 2023, S. 57).

Die Studie gibt keine Auskunft darüber, wie viele der Planungsfachkräfte, die weitere Aufgaben übernehmen, davon Aufgaben der Kommunalen Jugendarbeit bzw. Aufgaben der Qualitätsentwicklung in der OKJA übernehmen. Gleichzeitig deutet die vielerorts vorhandene Planungsaktivität im Leistungsbereich der Kinder- und Jugendarbeit an, dass es Struk-

turen gibt, die sich aktiv mit Qualitätsentwicklung befassen oder zumindest Anschlussfähigkeit für deren Ausbau bieten.

Governance in der Jugendhilfe

Aufschlüsse zur Gestaltung der Zusammenarbeit zwischen öffentlichen und freien Trägern der Jugendhilfe liefert die eine Studie von Hinken aus 2019. In dieser sind Personen mit verschiedenen Leitungspositionen innerhalb von freien Trägern der Jugendhilfe (n=317) bzgl. der Wahrnehmung ihrer Mitgestaltungsmöglichkeiten in der Jugendhilfe-Infrastruktur befragt worden (Hinken, 2019, S. 119, 2019, 141ff.). Folgend können die Ergebnisse der Studie nicht umfassend dargestellt werden. Dass es in kommunalen Jugendhilfe-Arenen Mischformen der Steuerungsformen Hierarchie, Markt und Netzwerke gibt ist erstmal nicht überraschend (Hinken, 2019, S. 192–193). Interessant ist allerdings, dass sich die vordergründige Steuerungsform bzw. die dominierende Logik primär aus dem Handeln der Jugendämter ergibt:

„So verbleiben doch die Initiierungs-, die Organisations- und letztlich auch die Entscheidungshoheit in den Gremien und Instrumenten der partnerschaftlichen Zusammenarbeit im Kontext der Jugendhilfe-Infrastrukturgestaltung (abgesehen vom Jugendhilfeausschuss) beim öffentlichen Träger allein.“ (Hinken, 2019, S. 196)

So können freie Träger zwar großen Einfluss auf Netzwerke nehmen, die Ausprägung von Netzwerken selbst hängt jedoch davon ab, ob sich das Jugendamt „in das Netzwerk einbinden lässt bzw. welche Rolle [es] sich darin selbst zuschreibt“ (Hinken, 2019, S. 193). Steuerungspraktiken der Logik Hierarchie sind demnach eine zentrale Einflussgröße und werden durch die Jugendämter vorgegeben. Marktorientierte Praktiken sind wiederum von mehreren Faktoren außerhalb der Einflussphären bei der Akteur:innen geprägt, können durch die Jugendämter jedoch ebenfalls im Rahmen von bspw. Finanzierungssystemen beeinflusst werden (Hinken, 2019, S. 193). Die konkrete Ausgestaltung wirkt hierbei auf die wahrgenommenen Mitbestimmungsmöglichkeiten der freien Träger der Jugendhilfe. Weiterhin stellt Hinken fest, dass die freien Träger

„zunächst als Gemeinschaft anzusehen sind. Dies ist jedenfalls dann zutreffend, solange das gemeinsame Ziel, die Aushandlung von Rahmenbedingungen der Kinder- und Jugendhilfe mit dem öffentlichen Träger, besteht.“ (Hinken, 2019, S. 193).

In anderen Worten sorgen Wettbewerbsbedingungen und Konkurrenzdenken dafür, dass ein gemeinsames solidarisches Auftreten gegenüber den öffentlichen Trägern reduziert wird. Dabei löst sich die Gemeinschaft jedoch nicht einfach auf, sondern zerteilt sich, z. B. bedingt durch Verteilungskämpfe, „in kleinere Gemeinschaften und Einzelakteure“ (Hinken, 2019, S. 194). Selektionsfaktor für die Wahl der Kooperationspartner:innen unter den freien Trägern ist hierbei vor allem eine ähnliche fachliche Haltung bzw. ein ähnliches fachliches Interesse und nachgelagert mitunter auch die Ähnlichkeit der Trägerstruktur (Hinken, 2019, S. 184). Es lässt sich somit erkennen, dass ein Erhöhen des Wettbewerbs mitunter negative Auswirkungen auf die Zusammenarbeit unter freien Trägern hat, während eine Fokussierung der gemeinsamen fachlichen Umsetzung des SGB VIII Träger zusammenbringen kann. Hinken betrachtet außerdem konkret den JHA, die AG§78 sowie Gremien der JHP hinsichtlich der Zusammenarbeit in der Jugendhilfe.

Der Studie nach stimmen sich Mitglieder des JHA signifikant häufiger ab als Nicht-Mitglieder. Hieraus leitet Hinken die Existenz strukturelle Lächer³² ab. Somit haben Mitglieder des JHA einen Informationsvorteil und nehmen ihre „eigentlich funktionell zugewiesene Brückenfunktion hinsichtlich der Nichtmitglieder nicht wahr[]“ (Hinken, 2019, S. 190). Weiter stimmen auch nur 33 % der Aussage zu, dass im JHA „die Interessen aller freien Träger vertreten werden“ (Hinken, 2019, S. 189). Bzgl. der AG§78 kann angeführt werden, dass sich diese „häufig als Gremium der Jugendhilfeplanung“ sehen. Sie werden dort als funktionierend beschrieben, wo es eine wechselseitige Beziehung mit dem JHA gibt und wo dieser die Beratungen aufgreift. Dies trifft auf gut die Hälfte der AG§78 zu (Hinken, 2019, S. 190–191). In Gremien der JHP, womit formelle Planungsgre-

32 Zu „strukturellen Löchern“ und „Maklerposition“ siehe Burt (1992, zit. bei Jansen und Wald (2007b, S. 191).

mien jenseits des JHA oder AG§78 gemeint sind, geben gut 50 % an, eine umfassende Beteiligung zu erleben. Ebenfalls rund 50 % geben an, dass Planungsergebnisse auch umgesetzt werden. Gleichzeitig geben jedoch nur gut 2/5 an, dass diese Aushandlungen transparent stattfinden. Hinken leitet hieraus ab, „dass Wettbewerb und Hierarchie relevante Größen in der Jugendhilfe-Infrastrukturgestaltung“ sind und das vieles auch informell im Hintergrund verhandelt wird (Hinken, 2019, S. 191–192). Dies veranschaulicht noch einmal die Dynamiken in Steuerungsprozessen und zeigt auf, dass diese auch in der QE der OKJA eine Rolle hinsichtlich der Beteiligung der freien Träger – sowie für deren Zusammenarbeit untereinander – spielen.

Qualitätskonstruktionen in der OKJA

Die Studie von Grimm aus 2020 greift jene Ebene auf, die die vorliegende Arbeit nicht erreichen kann. Ausgehend von der Annahme, dass vor allem „die individuellen Sinn- und Relevanzkonzepte der sozialpädagogischen Fachkräfte, [...] das praktische Qualitätshandeln im Alltag einer Organisation [...] prägen“, werden Orientierungsmuster und Strategien im Umgang mit widersprüchlichen Anforderungen der Fachkräfte – sowie das „Passungsverhältnis [...] ihre[r] Qualitätskonstruktionen zu den normativen Qualitätserwartungen“ in Luxemburg untersucht (Grimm, 2020, S. 19). Im Zuge dessen arbeitet sie vier zentrale „Orientierungsrahmen“³³ im Umgang mit Qualitätsanforderungen heraus:

- „1. Reaktanz und Widerstand: Die Orientierung an Problemen der Qualitätssteuerung und ihren Auswirkungen auf die Praxis*
- 2. Selbstverständliche Konformität: Die Orientierung an der Verpflichtung zur Umsetzung der normativen Vorgaben*
- 3. Situationsangemessenheit: Die Orientierung an den Anforderungen des pädagogischen Alltags und dem situativen Handlungsbedarf*
- 4. Professionelle Innovation: Die Orientierung an der Effektivität der fachlichen Leistungen“ (Grimm, 2020, S. 237)*

33 Grimm konstruiert diese Orientierungsrahmen als sinngenetische Typologie im Sinne Bohnsacks dokumentarischer Methode (Grimm, 2020, 105ff.).

Kurz gesagt nehmen Fachkräfte unterschiedliche Haltungen ein und schreiben sich unterschiedlich starke Handlungsmacht zu. In den ersten beiden Orientierungsrahmen erleben sich die Fachkräfte demnach selbst nicht als handlungsmächtig (bzw. als nicht verantwortlich) und lehnen Qualitätsinstrumente aufgrund deren mangelnder Passung für die pädagogische Praxis entweder ab oder übernehmen sie unreflektiert (Grimm, 2020, S. 243). Im Orientierungsrahmen der Situationsangemessenheit liegt der Fokus auf dem pädagogischen Alltag. Das nicht passende Qualitätsinstrument wird auf einer „Formalebene“ von der „Aktivitätsebene“ entkoppelt. Laut Grimm versuchen die Fachkräfte auf diese Weise nach außen Konformität zu zeigen, während sie nach innen weiterhin „subjekt- und situationsorientiert“ arbeiten (Grimm, 2020, S. 240–241). Der vierte Orientierungsrahmen kennzeichnet sich für Grimm von einem umfassenden Professionsverständnis und einem ausgeprägten Gestaltungswillen. Hier werden die nicht passenden Qualitätsinstrumente und -anforderungen als Ressourcen

„aktiv aufgegriffen und dazu genutzt, professionelle Ansätze zu qualifizieren und diese in die organisationale Umwelt zu kommunizieren bzw. sie zu vermarkten. Die vorliegenden ‚Muster‘ der Qualitätsinstrumente durchlaufen dabei einrichtungsspezifische Filter und werden entsprechend transformiert.“ (Grimm, 2020, S. 241)

Die Fachkräfte erleben sich in diesem Orientierungsrahmen demnach als sehr handlungsmächtig. Grimm stellt anschließend hieran die Frage: „welche Aspekte dazu förderlich sind, diese Handlungsmächtigkeit zu unterstützen“, um eine fachliche Entwicklung zu bestärken (Grimm, 2020, S. 244). Zuvor weist sie auch auf die Gefahr einer De-Professionalisierung gerade durch die unreflektierte Konformität hin, weshalb umgekehrt auch gefragt werden kann, was diese verhindert. Grimm leitet folgend mehrere Anschlussstellen zwischen der gerade beschriebenen Mikro- und der Makroebene ab, welche hier nicht weiter dargestellt werden können (Grimm, 2020, 244ff.). Festgehalten werden kann an dieser Stelle, dass Qualitätsinstrumente (wie z. B. Konzeptionen, Berichtswesen, Protokolle, Zielvereinbarungsgespräche u. w.) einen Mehrwert für die Qualität bzw.

das pädagogische Handeln sowie die Legitimation der OKJA haben können (Grimm, 2020, S. 248). Voraussetzung hierfür sind auf der Ebene der Fachkräfte ein entsprechender Gestaltungswille und ein Gefühl der Handlungsmächtigkeit, welche unter anderem vor allem von dem Vorhandensein fachlichen Wissens abhängt, „das über die eigenen Positionen, fachlichen Ziele und Strukturmerkmale auch die gesellschaftstheoretischen Wirkungszusammenhänge der sozialpädagogischen Arbeit impliziert“ (Grimm, 2020, S. 253). Gleichzeitig hebt Grimm auch hervor, dass „eine ebenenübergreifende Reflexion des Verfahrens und seiner Instrumente hinsichtlich des erwartbaren Nutzens für die Praxis“ zentral ist (→ „Qualitätsdialog“), da ohne diese die Akzeptanz sowie eine „Experimentierfreude und Innovationsbereitschaft“ eher ausblieben (Grimm, 2020, S. 253). Dies greift direkt die Empfehlungen der Landesjugendämter in Deutschland auf, da anschließend an die Inhaltsanalyse diskutiert werden könnte, ob sie diese Orientierungsrahmen implizit berücksichtigen bzw. wie sie Handlungsmächtigkeit und Gestaltungswillen fördern oder nicht.

