



Beiträge zur Inklusion  
in den Erziehungshilfen

## Band 5

Daniel Kieslinger | Judith Owsianowski (Hg.)

# Inklusive Kinder- und Jugendhilfe

Finanzierung  
Organisationsentwicklung  
Qualität



LAMBERTUS

**Daniel Kieslinger | Judith Owsianowski (Hg.)**

**Inklusive Kinder- und Jugendhilfe**

**Finanzierung, Organisationsentwicklung, Qualität**

**L**AMBERTUS



Laden Sie dieses Buch kostenlos auf Ihr Smartphone, Tablet und/oder Ihren PC und profitieren Sie von zahlreichen Vorteilen:

- **kostenlos:** Der Online-Zugriff ist bereits im Preis dieses Buchs enthalten
- **verlinkt:** Die Inhaltsverzeichnisse sind direkt verlinkt, und Sie können selbst Lesezeichen hinzufügen
- **durchsuchbar:** Recherchemöglichkeiten wie in einer Datenbank
- **annotierbar:** Fügen Sie an beliebigen Textstellen eigene Annotationen hinzu
- **sozial:** Teilen Sie markierte Texte oder Annotationen bequem per E-Mail oder Facebook

**Aktivierungscode:** dkfs-2023

**Passwort:** 1250-3366

### Download App Store/Google play:

- **App Store/Google play** öffnen
- Im Feld **Suchen Lambertus+** eingeben
- **Laden** und **starten** Sie die **Lambertus+ App**
- Oben links den Aktivierungsbereich anklicken um das E-Book freizuschalten
- Bei **Produkte aktivieren** den **Aktivierungscode** und das **Passwort** eingeben und mit **Aktivieren** bestätigen
- Mit dem Button **Bibliothek** oben links gelangen Sie zu den Büchern

### PC-Version:

- Gehen Sie auf **www.lambertus.de/appinside**
- **Aktivierungscodes** oben anklicken, um das E-Book freizuschalten
- **Aktivierungscode** und **Passwort** eingeben und mit **Aktivieren** bestätigen
- Wenn Sie Zusatzfunktionen wie persönliche Notizen und Lesezeichen nutzen möchten, können Sie sich oben rechts mit einer persönlichen E-Mail-Adresse dafür registrieren
- Mit dem Button **Bibliothek** oben links gelangen Sie zu den Büchern



Bei Fragen wenden Sie sich gerne an uns:  
Lambertus-Verlag GmbH – Tel. 0761/36825-24 oder  
E-Mail an [info@lambertus.de](mailto:info@lambertus.de)



SOZIAL | RECHT | CARITAS

Daniel Kieslinger  
Judith Owsianowski (Hg.)

# **Inklusive Kinder- und Jugendhilfe**

Finanzierung, Organisations-  
entwicklung, Qualität

**L**AMBERTUS

Der Druck dieser Publikation  
wurde gefördert durch

Gefördert durch die  
**Aktion**  
**MENSCH** Stiftung



Bundesverband Caritas  
Kinder- und Jugendhilfe e.V.

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

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

1. Auflage 2023

**Alle Rechte vorbehalten**

© 2023, Lambertus-Verlag, Freiburg im Breisgau

[www.lambertus.de](http://www.lambertus.de)

**Umschlaggestaltung:** Nathalie Kupfermann, Bollschweil

**Druck:** Elanders GmbH, Waiblingen

**ISBN:** 978-3-7841-3609-7

**ISBN ebook:** 978-3-7841-3610-3

# Inhalt

<b>Vorwort</b> .....	9
<i>Henriette Harms</i>	
<b>Einleitung</b> .....	11
<i>Daniel Kieslinger, Judith Owsianowski</i>	
<b>Teil 1 – Möglichkeiten und Entwicklungsbedarfe einer inklusiven Leistungserbringung</b>	
<b>Gemeinsame Leistungserbringung zwischen SGB VIII und SGB IX: Rechtlicher Rahmen und Weiterentwicklungsperspektiven</b> .....	23
<i>Daniela Schweigler</i>	
<b>All inclusive in der Jugendhilfe? Organisationale Herausforderungen für das Zusammenspiel zwischen Jugendamt und Trägerlandschaft</b> .....	41
<i>Annika von Walter, Friedemann Christ</i>	
<b>Hilfen aus einer Hand</b> .....	61
<i>Matthias Kohrt, Christiane Busch</i>	
<b>Wie Jugendhilfeplanung (nicht) zur Finanzierungsstruktur und Effizienz des Jugendhilfesystems beitragen kann</b> .....	89
<i>Philipp-Emanuel Oettler, Julia Pudelko</i>	
<b>Kostenheranziehung nach dem SGB VIII und Teil 2 SGB IX – Vergleich der Systeme und notwendiger Handlungsbedarf im Rahmen der inklusiven Lösung</b> .....	107
<i>Christoph Grünenwald, Leonie Zimmermann</i>	
<b>Das persönliche Budget</b> .....	123
<i>Werner Vogel</i>	

## Teil 2 – Inklusive Organisationsentwicklung

<b>Der Index für Inklusion als Orientierungs- und Umsetzungshilfe für eine inklusive Kinder- und Jugendhilfe .....</b>	<b>145</b>
--	------------

*Thomas Meyer*

<b>Inklusion in der Organisation verankern – (K)eine Frage der Zielgruppen und Angebotsentwicklung? .....</b>	<b>169</b>
---	------------

*Lena Marie Bauer, Michael Komorek*

<b>KJSG: Unterstützungsprozesse und Verwaltung effizient aufstellen und inklusive Lösung vorbereiten .....</b>	<b>189</b>
--	------------

*Verena kleine Holthaus, Martin Merkel*

<b>Die Übertragung des betriebswirtschaftlichen Risikomanagements auf die Kinder- und Jugendhilfe – Methodische Ansätze, Probleme, Perspektiven am Beispiel der Caritas .....</b>	<b>203</b>
---	------------

*Thomas Wolke*

<b>Kooperkurrenz als Aspekt der Organisationsentwicklung von Innovations-Netzwerken der Kinder- und Jugendhilfe .....</b>	<b>227</b>
---	------------

*Werner Schöning*

<b>Genese und Implementierung einer inklusiven Kinderwohngruppe in einer stationären Jugendhilfeeinrichtung..</b>	<b>251</b>
---	------------

*Petra Hiller*

## Teil 3 – Qualität und Wirkung in einer inklusiven Kinder- und Jugendhilfe

<b>Die Qualitätsentwicklungsvereinbarung aus institutions-ökonomischer Sicht .....</b>	<b>279</b>
--	------------

*Markus Emanuel*

<b>Wirkung und Wirksamkeit im Bundesteilhabegesetz (BTHG) und die Herausforderungen für die Weiterentwicklung einer inkluisiven Kinder- und Jugendhilfe Eine kritische Reflexion und Bestandsaufnahme.....</b>	<b>311</b>
<i>Michael Boecker</i>	
<b>Qualität und Evaluation in den inklusiven Hilfen zur Erziehung ....</b>	<b>329</b>
<i>Sabrina Schmidt, Michael Böwer</i>	
<b>Autorinnen und Autoren .....</b>	<b>339</b>



# Vorwort

*Henriette Harms*

Eine inklusive Kinder- und Jugendhilfe erfordert die Initiative und Unterstützung aller beteiligten Akteur\*innen, sich für die Umsetzung der gleichberechtigten Teilhabe aller Kinder und Jugendlichen einzusetzen. Notwendige Voraussetzung dafür ist ein breiter Diskurs über die inklusive Ausgestaltung aller Leistungen des SGB VIII und des SGB IX. Der Modellprozess, den die Erziehungshilfefachverbände Bundesverband Caritas Kinder- und Jugendhilfe e. V. (BVkE) und der Evangelische Erziehungsverband e. V. (EREV) gemeinsam mit der Aktion Mensch gestartet haben, schafft hierfür durch Fachveranstaltungen, Veröffentlichungen und die Vernetzung von Fachöffentlichkeit, Wissenschaft und Politik hervorragende Bedingungen, um zum Gelingen beizutragen.

Finanzierungsstrategien und die inklusive Weiterentwicklung organisatorischer Strukturen sind zwei wesentliche Kernthemen, die für den Erfolg einer inklusiven Kinder- und Jugendhilfe maßgeblich sein werden.

Dass es eine umfassende Reform des Kinder- und Jugendhilferechts sowie insbesondere die konkrete Erbringung inklusiver Angebote der Kinder und Jugendhilfe nicht zum Nulltarif geben kann, ist jedem, der sich mit der Thematik auf fachlicher, rechtlicher und politischer Ebene befasst, völlig einleuchtend. Bisher hat der Gesetzgeber jedoch nicht einmal ein Konzept zur Berechnung der zu erwartenden ansteigenden Kosten sowie für die Bereitstellung der dazu notwendigen Mittel angeboten. Infolgedessen sind die Kommunen mit der Frage, wie sie die Finanzierung inklusiver Angebote bezogen auf Entwicklung, Teilhabe und Erziehung in der Lebensumwelt von Kindern und Jugendlichen sichern sollen, bisher allein gelassen. Dabei ist es erforderlich, die finanziellen Auswirkungen inklusiver Unterstützungsleistungen, die Frage nach einer effizienten Jugendhilfeplanung und die möglichen Potenziale eines betriebswirtschaftlichen Risikomanagements in den Blick zu nehmen.

Die inklusive Jugendhilfe kann nur durch einen gemeinsamen und teilhabeorientierten Weiterentwicklungsprozess gelingen. Das Aufeinandertreffen unterschiedlicher Fachlichkeit, verschiedener Kooperationspartner\*innen und Rechtssysteme, Finanzierungs- und Organisationsstrukturen leitet einen

großen Paradigmenwechsel und einen damit verbundenen Organisationsentwicklungsprozess auf allen Ebenen ein. Hierbei sind neben den Ebenen von Koordination und Kooperation auch die Qualität der Arbeit von Leistungsträgern und Leistungserbringern betroffen. Die Akteur\*innen sind aufgefordert, Barrieren der Zusammenarbeit zu identifizieren und zu beseitigen um unter Nutzung der Vielfalt ihrer Kompetenzen, ihres Wissens, ihrer Netzwerke und ihrer Erfahrungen einen kooperativen Prozess die inklusive Jugendhilfe mit Leben zu füllen. Eine der vielen Chancen hierbei ist, Inklusion nicht nur „nach außen“ anzubieten, sondern diese auch als Teil des internen gelebten Leitbilds zu verankern. Eine derartige Kongruenz zu entwickeln, könnte nicht zuletzt für viele Fachkräfte Motivation sein, sich der Kinder- und Jugendhilfe als attraktivem und innovativem Arbeitgeber zuzuwenden und ihr seine Arbeitskraft dauerhaft zur Verfügung zu stellen.

*Henriette Harms, Diplom Pädagogin*

*Leitung des Arbeitsfelds Kindheit, Jugend, Familie,*

*Soziale Berufe beim Deutschen Verein für öffentliche und private Fürsorge e. V.*

# Einleitung

*Daniel Kieslinger, Judith Owsianowski*

Die Umsetzung des inklusiven Paradigmas gewinnt spätestens seit der Verabschiedung des Bundesteilhabegesetzes (BTHG) in der Eingliederungshilfe und des Kinder- und Jugendstärkungsgesetzes (KJSG) in der Kinder- und Jugendhilfe zunehmend an Bedeutung.

Inklusion wird im Folgenden in einem weiten Sinne verstanden und besonders „bezogen auf die Hilfen zur Erziehung das Wahrnehmen und Anerkennen unterschiedlicher Bedarfe und Bedürfnisse meint, welche aus vielfältigen Lebenskontexten entstehen“ (Hollweg/Kieslinger 2021, S. 16). Ein wesentliches Element dabei ist Partizipation sowohl der jungen Menschen als auch der Eltern sowie der Mitarbeitenden der beteiligten Institutionen.

Gemeinsam mit 61 Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe sowie der Eingliederungshilfe ist das Modellprojekt *Inklusion jetzt! – Entwicklung von Konzepten für die Praxis* auf dem Weg, Gelingensfaktoren, Chancen und Handlungsbedarfe zu erheben. Ziel ist die Implementierung inklusiver Kulturen, Strukturen und Handlungspraktiken sowie inklusiver Angebotsgestaltung zu entwickeln. Die Auswirkungen dieser Veränderungen auf die Hilfe- und Leistungserbringung wurden in den bereits erschienen Veröffentlichungen *Hilfeplanung inklusiv gedacht* (Hollweg/Kieslinger 2021), *Partizipation in einer inklusiven Erziehungshilfe* (Hollweg/Kieslinger 2022) und *Übergänge und Schnittstellen in einer inklusiven Erziehungshilfe* (Hollweg/Kieslinger 2023) ausführlich diskutiert.

Der nun vorliegende Band beleuchtet die Dimensionen der Umsetzung des inklusiven Paradigmas im Spannungsfeld zwischen aktuellen Möglichkeiten und Entwicklungsbedarfen einer inklusiven Leistungserbringung (Teil 1), Handlungsbedarfen inklusiver Organisationsentwicklung (Teil 2) sowie dem Zusammenspiel von Qualität und Wirkung in einer inklusiven Kinder- und Jugendhilfe (Teil 3).

Mit Blick auf die Prozesse der im Modellprojekt beteiligten sozialen Organisationen wird deutlich, dass Inklusion einen umfassenden organisationalen Transformationsprozess notwendig macht, der bestehende Strukturen hinterfragt und Veränderungsbedarfe aufzeigt.

## 1 Umsetzungsbedarfe: Anstöße aus den Regelungen des Kinder- und Jugendstärkungsgesetzes

Deutlich zutage tritt dieser Umstand auch durch die Umsetzungsbedarfe, die durch das KJSG entstehen, welche sich auf unterschiedlichen Strukturebenen abspielen und diverse Arbeitsbereiche umfassen.

So wurde die Jugendhilfeplanung in § 80 SGB VIII explizit inklusiv ausgestaltet. Ebenso die Qualitätsentwicklung in § 79a SGB VIII, welche die „inklusive Ausrichtung der Aufgabenwahrnehmung und die Berücksichtigung der spezifischen Bedürfnisse von jungen Menschen mit Behinderungen“ vorsieht. Wesentlich dabei hervorzuheben ist die enge Verknüpfung zu § 78b SGB VIII, welche den möglichen Weg einer Umsetzung des inklusiven Paradigmas auch in die Leistungsvereinbarungen ebnet.

Ein konkreter Punkt, an welchem die Veränderungen durch die inklusive Kinder- und Jugendhilfe spätestens ab 2024 greifbar wird, ist die Einführung der sogenannten Verfahrenslots\*innen nach § 10b SGB VIII. Diese werden einen Doppelauftrag auszuführen haben: Einerseits werden sie für die Adressat\*innen beratend, begleitend und unterstützend tätig, um sich im unübersichtlichen Sozialleistungsrecht orientieren zu können (§ 10b Abs. 1 SGB VIII), andererseits haben sie die Aufgabe „den öffentlichen Träger der Jugendhilfe bei der Zusammenführung der Leistungen der Eingliederungshilfe für junge Menschen in dessen Zuständigkeit“ zu unterstützen (§ 10b Abs. 2 SGB VIII). In den Erläuterungen zum KJSG wird deutlich, welche große Aufgabe der Organisationsentwicklung hinter dieser Rolle steht:

*„Zugleich wird durch dessen Etablierung die Bedeutung und Verantwortlichkeit des örtlichen Trägers der Jugendhilfe für die Einleitung des Veränderungsprozesses hin zur sog. ‚inkluisiven Lösung‘ herausgestellt und durch persönliche Ressourcen unterstützt.“ (BT Drucksache 19/26107, S. 79)*

Weiter heißt es:

*„Überdies kann der Bedarf an Unterstützung des Transformationsprozesses der öffentlichen Jugendhilfe miterfüllt und Wissenstransfer gewährleistet werden. Hierzu erstattet der Verfahrenslotse insbesondere dem örtlichen Träger der Jugendhilfe halbjährlich Bericht.“ (BT Drucksache 19/26107, S. 80)*

Diese Beispiele machen die großen Veränderungen durch die Implementierung inklusiver Leistungserbringung in der Kinder- und Jugendhilfe deut-

lich und markieren die Herausforderungen für die öffentlichen und freien Träger. Wenn das Gesetz explizit „Veränderungsprozesse“ und „Transformationsprozesse“ formuliert, steht dahinter nicht nur der personelle Einsatz von Verfahrenslots\*innen, sondern auch die Notwendigkeit, die Strukturen der Kinder- und Jugendhilfe sowie der Eingliederungshilfe anzupassen und zusammenzuführen. Dafür wird ein finanzieller und personeller Mehraufwand notwendig sein.

Im Kontext des KJSG wird die Diskussion um die notwendigen Anpassungen der Finanzierungsstrukturen einer inklusiven Leistungserbringung bisher eher nur am Rande und unkonkret geführt (vgl. Kieslinger 2022, S. 3). Mit der Finanzierung von individuellen, subjektzentrierten Angeboten steht und fällt jedoch auch ihre effektive, suffiziente und effiziente Umsetzung. Der nun vorliegende Band nimmt daher in den drei genannten Teilen die Fragen der Finanzierung und der notwendigen Anpassungen der Vertragstrias von Leistungs-, Qualitätsentwicklungs- und Entgeltvereinbarungen in den Fokus:

- Was ist notwendig, um inklusive Leistungserbringung zu ermöglichen und sie effektiv wie auch effizient zu refinanzieren?
- Welche strukturellen und rechtlichen Instrumente stehen zur Verfügung, damit inklusive Leistungsangebote formuliert und weiterentwickelt werden können?
- Welche Bedingungen haben innovative Praxisansätze gelingen lassen und welche waren dabei hinderlich?
- Wie können weitere Rahmenbedingungen, wie beispielsweise die Jugendhilfeplanung, Rahmenverträge und das Fachkräftegebot, an inklusive Leistungserbringungen angepasst werden?
- Wie müssen Leistungs-, Qualitätsentwicklungs- und Entgeltvereinbarungen zwischen öffentlichen und freien Trägern ausgestaltet werden, damit sie den Anforderungen einer inklusiven Leistungserbringung gerecht werden?

Sich diesen Fragen zu stellen, setzt bei allen Akteur\*innen und Organisationen eine hohe Bereitschaft voraus, zeitliche, personelle und finanzielle Ressourcen zu investieren. Daraus folgt, dass sich das bestehende System der Kinder- und Jugendhilfe unter dem Vorzeichen einer inklusiven Kinder- und Jugendhilfe vor einer erheblichen Disruption befindet (vgl. Kieslinger 2022, S. 3).

Sozialstaatliche Leistungen sind nicht nur der Ausdruck einer solidarischen Gesellschaft, sondern auch vor dem Hintergrund gesamtwirtschaftlicher Leistungsfähigkeit als Investitionen in die Zukunft zu sehen (vgl. Hemerijck 2015). Damit diese Sichtweise auf Leistungen der öffentlichen Hand nicht durch neoliberal-kapitalistische Leistungslogik seines eigentlichen Zweckes beraubt wird, kann ein Inklusionsparadigma als individuelle Teilhabermöglichkeit als Orientierung dienen. Folglich kann damit einem Optimierungs- und Perfektionsdruck auf die Ergebnisse von Jugendhilfe vorgebeugt werden und die Adressat\*innen können mit ihren jeweiligen Potenzialen in den Mittelpunkt rücken (vgl. Bode 2023, S. 21).

Dies sollte auch Ziel der seit Jahren in der Diskussion stehenden Zusammenführung aller Leistungen für junge Menschen, egal ob mit oder ohne Behinderungen, unter dem Dach des SGB VIII sein. Vor diesem Hintergrund gilt es, für die politisch-gesetzgeberische Rahmung dieses Sammelbandes auf die zum Zeitpunkt der Veröffentlichung aktuellen Novellierungsvorhaben zu blicken.

## 2 Gemeinsam zum Ziel?!

In dem aktuell durch das Bundesministerium gestarteten Prozess „Gemeinsam zum Ziel. Wir gestalten die inklusive Kinder- und Jugendhilfe“<sup>1</sup> wird die Diskussion um die sogenannte „Status Quo“ Klausel (vgl. AGJ 2021, S. 13) in § 108 SGB VIII (bzw. § 107 SGB VIII) intensiv geführt.<sup>2</sup>

Die Norm hebt insbesondere darauf ab, „den leistungsberechtigten Personenkreis, Art und Umfang der Leistungen [...] nach dem am 1. Januar 2023 für die Eingliederungshilfe geltenden Recht beizubehalten, insbesondere einerseits keine Verschlechterungen für leistungsberechtigte oder kostenbeitragspflichtige Personen und andererseits keine Ausweitung des Kreises der Leistungsberechtigten sowie des Leistungsumfangs im Vergleich zur Rechtslage am 1. Januar 2023 herbeizuführen“.

Diesen sich auf den Umsetzungsprozess des Bundesteilhabegesetzes (BTHG) und des Teilhabestärkungsgesetzes berufenden Passus für die Argumentation der Kostenneutralität heranzuziehen, verkennt jedoch den Umstand, dass

<sup>1</sup> <https://gemeinsam-zum-ziel.org/>

<sup>2</sup> Vergleiche die Kommentierungen der dritten Sitzung der Bundes-AG: <https://gemeinsam-zum-ziel.org/>

die Umsetzung des BTHG noch nicht in der Weise fortgeschritten ist, wie es vom Gesetzgeber vorgesehen ist. Zum Zeitpunkt der Erscheinung dieses Bandes liegt noch keine novellierte Eingliederungshilfeverordnung vor, die sich an den Grundsätzen der UN-Behindertenrechtskonvention orientiert.

Bei konsequenter Umsetzung dieser würden besonders beim Rechtsanspruch auf Leistungen zur sozialen Teilhabe § 99 Abs. 1 und 3 SGB IX Ausweitungen des leistungsberechtigten Personenkreises folgen, welche im Grunde jedem Menschen jedweder Gesundheitsabweichung oder mit einer Teilhabebeeinträchtigung Anspruch auf diese Teilhabeleistungen zusprechen würde. Dies ergibt sich daraus, dass nach § 99 Abs. 3 SGB IX eine Ermessensreduzierung auf Null vorliegen dürfte. Eine Ablehnung des Anspruchs wäre daher faktisch nur schwerlich begründbar. Die Verwaltungspraxis setzt jedoch die im alten Recht verankerte und konventionswidrige Fokussierung auf die Wesentlichkeit fort.

Das Problem liegt mithin darin, dass der Gesetzgeber, anders als im BTHG vorgesehen, noch keine erneuerte Eingliederungshilfeverordnung verabschiedet hat, was die Bestehende bis auf Weiteres Gültigkeit haben lässt. Nach dieser richtet sich auch im Recht noch, insbesondere bei der körperlichen Behinderung, deren Feststellung, entgegen der UN-BRK, maßgeblich nach dem Gesundheitsabweichung und eben nicht nach deren Auswirkung in Wechselwirkung mit einstellungs- und umweltbedingten Barrieren auf die Teilhabe. Bei Anwendung dieser wäre der einschränkende Charakter des § 107 SGB VIII marginal bzw. nicht gegeben.

Zudem bestehen bereits jetzt in beiden Rechtskreisen durch den § 35a SGB VIII bzw. § 27 SGB VIII und den § 113 SGB IX offene Leistungskataloge, welche eine bedarfsgerechte Deckung etwaiger Leistungsansprüche ermöglichen. Dies wird zunehmend auch vom Bundessozialgericht eingefordert.

Es wäre daher notwendig, dass der Gesetzgeber im BTHG-Prozess eine konsequente Umsetzung des Rechts durchführt und mit Blick auf den gesetzgeberischen Prozess im SGB VIII eine eigene Eingliederungshilfeverordnung erlässt, welche konform ist mit der UN-Behindertenrechtskonvention.

Dies ist umso relevanter und notwendiger, da bereits 2019 in der Analyse im Rahmen des Beteiligungsprozesses „Mitreden – Mitgestalten“<sup>3</sup> durch das Deutsche Forschungsinstitut für Verwaltung festgestellt wurde, dass „sowohl die Jugendhilfe als auch die Eingliederungshilfe [...] in immer größer werdendem Umfang zum Ausfallbürgen von unzureichend inklusiv ausgestatteten Hilfesystemen gemacht“ (DFV 2019, S. 5) werden.

Bereits vor Verabschiedung des KJSG machten die Jugendämter darauf aufmerksam, „dass eine Aufgabenverlagerung ohne ausreichende Finanzausstattung bei diesen zu erheblichen Belastungen führt“ (DFV 2019, S. 5).

Die Fixierung auf die finanziellen Kosten einer inklusiven Kinder- und Jugendhilfe verkennt, dass es um die Umsetzung geltenden Rechts und die Verwirklichung von Menschenrechten geht.

Vor diesem Hintergrund entfaltet sich nun der vorliegende Band in drei Teilen, welche unterschiedliche organisationale, rechtliche und finanzielle Facetten beleuchten.

## 3 Spannungsfeld zwischen Organisationsentwicklung und Finanzierung

### 3.1 Möglichkeiten und Entwicklungsbedarfe einer inklusiven Leistungserbringung

Zunächst nimmt Daniela Schweigler die beiden Systeme SGB VIII und SGB IX in den Blick und spannt den rechtlichen Rahmen, in welchem gemeinsame Leistungserbringung von Kinder- und Jugendhilfe sowie Eingliederungshilfe möglich ist.

Anschließend leiten Annika von Walter und Friedemann Christ die organisationalen Herausforderungen ab, welche sich zwischen bestehendem Recht und den Weiterentwicklungen durch das Kinder- und Jugendstärkungsgesetz sowie den aktuellen Diskursen abspielen.

Der dritte Artikel in diesem Band wird schließlich praktisch und zeigt, wie sich die rechtliche Rahmung und organisationale Chancen nutzen lassen, um

---

3 [www.mitreden-mitgestalten.de/](http://www.mitreden-mitgestalten.de/)

Hilfen aus einer Hand bereits unter den Bedingungen vor der Zusammenführung der Zuständigkeiten für alle jungen Menschen unter dem SGB VIII umzusetzen. Christiane Busch und Matthias Kohrt stellen den Weg der Niederramstädter Diakonie hin zu einem inklusiven Angebot vor.

Nach der individuell-organisationalen Perspektive weiten Phillipp-Emmanuel Oettler und Julia Pudelko den Blick auf die strukturelle Ebene und stellen dar, wie Jugendhilfeplanung (nicht) zur Finanzierungsstruktur und Effizienz des Jugendhilfesystems beitragen kann.

Die beiden letzten Artikel des ersten Teils fokussieren die Adressat\*innenperspektive. Christoph Grünenwald und Leonie Zimmermann stellen die beiden Praktiken zur Kostenheranziehung in den Systemen von SGB VIII und SGB IX dar, vergleichen diese und leiten notwendigen Handlungsbedarf ab, der sich aus der Zusammenführung dieser beiden Systeme im SGB VIII zeigt.

Werner Vogel widmet sich schließlich einer Errungenschaft des SGB IX, dem persönlichen Budget. Er geht auf die rechtliche Ausgangslage ein, beschreibt Möglichkeiten und Wirksamkeiten der Inanspruchnahme und folgert schließlich für welche Personen diese Art der Inanspruchnahme von Leistungen attraktiv ist.

Mit diesem ersten Teil wird die Spannweite der Themenstellungen – ohne Anspruch darauf, alle behandelt zu haben – deutlich, die sich in der Zusammenführung von Leistungen aus dem SGB VIII und dem SGB IX stellen.

### 3.2 Inklusive Organisationsentwicklung

Der zweite Teil des Bandes widmet sich der Frage, wie man sich den organisationalen Herausforderungen annehmen kann, welche das inklusive Paradigma mit sich bringt. Thomas Meyer gibt den Leser\*innen mit dem ‚Index für Inklusion‘ eine Orientierungs- und Umsetzungshilfe für eine inklusive Kinder- und Jugendhilfe an die Hand. Nach einer Darstellung der Inhalte macht er deutlich, dass der ‚Index für Inklusion‘ ein gutes Werkzeug ist, um die organisationalen Strukturen zu hinterfragen und auf das inklusive Paradigma auszurichten.

Sich daran anschließend und Grundlagen der Organisationstheorie zurate ziehend, diskutieren Lena Bauer und Michael Komorek, ob die Verankerung inklusiven Handelns in Organisationen eine Frage der Zielgruppen und An-

gebotsentwicklung sein muss. Sie betonen dabei die Notwendigkeit von lernenden Organisationen und die strategische Ausrichtung eines inklusiven Organisationsentwicklungsprozesses.

Mit den notwendigen Veränderungen und den Implikationen der inklusiven Lösung befassen sich Verena kleine Holthaus und Martin Merkel in ihrem Artikel, welcher sich v. a. mit den zu leistenden Unterstützungsbedarfen und die effiziente Ausrichtung von Organisationen auf die „inklusive Lösung“ auseinandersetzt.

Thomas Wolke versucht vor dem Hintergrund der Herausforderungen einer inklusiven Organisationsentwicklung und den Veränderungen im Feld der Kinder- und Jugendhilfe sodann die Übertragung des betriebswirtschaftlichen Risikomanagements auf die Kinder- und Jugendhilfe. Er begibt sich damit auf Neuland, indem er methodische Ansätze am Beispiel der Caritas durchbuchstabiert und dabei auf Probleme sowie Perspektiven dieser Übertragung eingeht.

Ebenfalls mit Perspektiven auf Innovationspotenziale disruptiver Ereignisse in Märkten beschäftigt sich der Artikel von Werner Schönig. Dieser stellt ‚Koopkurrenz‘ als Aspekt der Organisationsentwicklung in Unternehmen der Sozialwirtschaft in den Mittelpunkt und zeigt auf, wie Kooperationsnetzwerke innovativ wirksam werden können.

Der Artikel von Petra Hiller bildet mit dem Blick in die Praxis den Abschluss des zweiten Teils dieser Publikation. Sie stellt die Genese und operative Implementierung einer inklusiven Gruppe für Kinder bis sechs Jahren dar.

### **3.3 Qualität und Wirkung in einer inklusiven Kinder- und Jugendhilfe**

Der dritte Teil widmet sich einem wesentlichen Aspekt des Handelns inklusiver Organisationsentwicklung: der Qualität und Wirkung von Leistungen.

Markus Emanuel nimmt zunächst das gesamte Leistungsrechtliche Dreieck in den Blick und führt unter Rekurs auf die Prinzipal-Agent-Theorie eine Reflexion auf die verschiedenen Verhältnisse innerhalb der Leistungserbringung durch. Es folgt eine Auseinandersetzung mit der Qualitätsentwicklung aus institutions-ökonomischer Sicht, welche von der Komplexität der conse-

quenten Umsetzung von Inklusion in Organisationen und Strukturen im sozialwirtschaftlichen Sektor zeugt.

Michael Boecker widmet sich den Herausforderungen für die Weiterentwicklung einer inklusiven Kinder- und Jugendhilfe, welche aus den Novellierungen bezüglich von Wirkung und Wirksamkeit im Bundesteilhabegesetz (BTHG) resultieren. Nach einer Bestandsaufnahme folgt die kritische Reflexion dieser Vorgaben und der Handlungsbedarfe.

Den Abschluss des gesamten Bandes bildet der Artikel von Sabrina Schmidt und Michael Böwer, die sich vonseiten der Kinder- und Jugendhilfe der Diskussion um Qualität und Evaluation in inklusiven Hilfen zur Erziehung widmet.

## 4 Ausblick

Die gelingende Umsetzung einer inklusiven Kinder und Jugendhilfe, die letztendlich allen Kindern, Jugendlichen und Personensorgeberechtigten gewinnbringend zugutekommt, bedeutet, dass die Qualität von bestehenden Strukturen und Angeboten der Kinder- und Jugendhilfe und Eingliederungshilfe zusammengeführt und weiterentwickelt werden muss.

Für eine sinnvoll gestaltete Hilfen aus einer Hand in einer inklusiven Kinder- und Jugendhilfe bedarf es einer gesetzlichen Festlegung der Zielvorgaben sowie rechtlicher und finanzierungsbezogener Maßnahmen.

Dies erfordert eine Anpassung der Regelung des § 108 SGB VIII (bzw. 107 SGB VIII), insbesondere der Aufhebung des sogenannten Mehrkostenvorbehalts. Es ist daher zwingend notwendig, dass für eine inklusive Kinder- und Jugendhilfe Art und Umfang der Leistungen verändert und weiterentwickelt werden. Um die inklusive Kinder- und Jugendhilfe praxistauglich und im Sinne der Adressat\*innen zu gestalten, sollten bundesweit tragfähige Umstellungsstrukturen mit der entsprechenden Finanzierung geschaffen und gesetzlich geregelt werden. Ohne diese Unterstützung vonseiten des Staates und ohne Überleitungsregelungen werden die notwendigen Leistungen nicht bei den Leistungsberechtigten ankommen.

Grundsätzlich meint Inklusion das Recht aller Kinder und Jugendlichen auf die Möglichkeiten zur gleichberechtigten Teilhabe am gesellschaftlichen Le-

ben. Das bedeutet neben der Entwicklung einer angemessenen Angebotsinfrastruktur, passgenauen Hilfen und Leistungsangeboten und flächendeckenden Qualitätsstandards auch niederschwellige und barrierefreie Zugänge. Eine Umgestaltung und Weiterentwicklung hin zu Barrierefreiheit auf allen Ebenen, die räumliche, sprachliche und strukturelle Aspekte beinhaltet, wird Investitionen bedeuten, die von vornherein einkalkuliert und gesetzlich geregelt werden müssen.

Folglich ist davon auszugehen, dass eine inklusive Kinder- und Jugendhilfe sowie eine gesellschaftliche Grundhaltung, in der Inklusion als selbstverständlich betrachtet wird, auf unterschiedlichen Ebenen mit finanziellem Aufwand aber gleichwohl mit einem solidarischen und gemeinschaftlichen Miteinander einhergeht. Somit ist dies als Investition für eine gerechtere und solidarische Gesellschaft anzusehen. Die vorliegende Publikation soll dazu dienen Impulse zu geben, die Vision der Inklusion in die Tat umzusetzen.

## Literatur

- Hollweg, C./Kieslinger, D. (Hg.) (2023): Übergänge und Schnittstellen in einer inklusiven Erziehungshilfe Kooperationen und Netzwerke auf dem Prüfstand. Lambertus: Freiburg i.Br.
- Hollweg, C./Kieslinger, D. (Hg.) (2022): Partizipation und Selbstbestimmung in einer inklusiven Erziehungshilfe – zwischen bewährten Konzepten und neuen Anforderungen. Lambertus: Freiburg i.Br.
- Hollweg, C./Kieslinger, D. (2021): Einleitung. In: Dies. (Hg.): Hilfeplanung inklusiv gedacht. Lambertus: Freiburg i.Br.
- Kieslinger, D. (2022a): Inklusive Leistungserbringung – Finanzielle und strukturelle Herausforderungen angehen. In: unsere jugend 1/2022, S. 2–10.
- Hemerijck, A. (2015): The Quiet Paradigm Revolution of Social Investment. In: Social Politics (22)2, S. 242–256.
- Bode, I. (2023): Geld und Wirtschaftlichkeit im Sozialwesen Trends, Dilemmata, Perspektiven. In: Kieslinger, D. (Hg.): Die Wirtschaftlichkeit der Kinder- und Jugendhilfe. Leistung. Entgelt. Qualität. Lambertus: Freiburg i.Br. BT Drucksache 19/26107.
- Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung (zitiert als DFV) (2019): Sachstandsanalyse für eine Weiterentwicklung und Verbesserung der Leistungen für Kinder und Jugendliche mit Behinderungen. Online abrufbar unter: [www.mitreden-mitgestalten.de/informationen/dokument/sachstandsanalyse-fuer-eine-weiterentwicklung-und-verbesserung-der-leistungen.html](http://www.mitreden-mitgestalten.de/informationen/dokument/sachstandsanalyse-fuer-eine-weiterentwicklung-und-verbesserung-der-leistungen.html) [11.04.23].



# TEIL 1

## Möglichkeiten und Entwicklungsbedarfe einer inklusiven Leistungserbringung

# Gemeinsame Leistungserbringung zwischen SGB VIII und SGB IX: Rechtlicher Rahmen und Weiterentwicklungsperspektiven

*Daniela Schweigler<sup>1</sup>*

## I. Einführung

In einem gegliederten Sozialleistungssystem werden grundsätzlich unterschiedliche soziale Risiken bzw. Bedarfe durch unterschiedliche Sozialleistungen adressiert. Das ist zunächst eine banale Feststellung und in vielen Bereichen haben wir damit auch wenig Probleme, obwohl die jeweiligen Sozialleistungssysteme in erheblichem Maße jeweils ihren eigenen Logiken folgen. So käme etwa niemand auf die Idee, zu fragen, ob eine Person, die eine Altersrente bezieht, auch einen Anspruch auf Krankenbehandlung hat. Herausforderungen stellen sich im gegliederten System immer dann, wenn bestimmte Bedarfe von mehreren Systemen potenziell erfasst werden bzw. wenn sich eine Bedarfslage als komplex erweist, also in einer tatsächlich erbrachten Dienstleistung rechtlich mehrere Sozialleistungen zusammentreffen. Beide Situationen ergeben sich besonders häufig im Kontext von Behinderung: Zum einen können Teilhabeleistungen sozialleistungsrechtlich den verschiedensten Systemen zuzuordnen sein.<sup>2</sup>

Zum Zweiten stehen behinderungsbedingte Bedarfe oft neben anderen Bedarfen bzw. sind so eng mit diesen verwoben, dass eine Trennung oder auch nur eine Ermittlung eines Schwerpunktes kaum möglich scheint. Diese Problematik zeigt sich insbesondere bei Leistungen der Hilfen zur Erziehung und der Eingliederungshilfe für Kinder und Jugendliche mit einer Behinderung. Möchte man Erziehungshilfen inklusiv ausgestalten, sodass sich ein Angebot an Familien mit erzieherischem Unterstützungsbedarf richtet, unabhän-

---

<sup>1</sup> Bei diesem Beitrag handelt es sich um den leicht überarbeiteten und mit Nachweisen versehenen Vortrag, den die Autorin im Rahmen des 5. Praxisworkshops „Finanzierungsstrategien und organisationale Strukturen inklusiver Leistungserbringung für junge Menschen“ des Modellprojekts „Inklusion jetzt!“ am 5.10.2022 in Frankfurt am Main gehalten hat.

<sup>2</sup> Vgl. §§ 4–6 SGB IX.

gig davon, ob und ggf. was für eine Behinderung ein Kind oder eine Jugendliche hat, ist das im geltenden Rechtsrahmen nicht ganz einfach. Insbesondere deshalb wird seit langem darüber diskutiert, die Eingliederungshilfe für alle Kinder und Jugendlichen unabhängig von der Art der Behinderung aus dem SGB IX in die Jugendhilfe zu überführen.<sup>3</sup> Aktuell steht dieses Vorhaben einmal mehr konkret auf der politischen Agenda.<sup>4</sup>

Lassen Sie uns zunächst die geltende Rechtslage anschauen (II.): Mit welchen Rechtsbeziehungen haben wir es bei den Hilfen zur Erziehung einerseits (1.) und bei den Eingliederungshilfen andererseits (2.) zu tun? Welche Leistungsansprüche bestehen, wenn erzieherische und behinderungsbedingte Bedarfe zusammentreffen? Was folgt daraus für die Konzeption inklusiv ausgerichteter Angebote (III.)? Und schließlich: Inwiefern kann die geplante Gesetzesänderung in Richtung auf ein inklusives SGB VIII hier Erleichterungen bringen (IV.)?

## II. Rechtsbeziehungen im geltenden Rechtsrahmen

Beginnen wir mit den Rechtsbeziehungen nach dem geltenden Recht. Im Grundsatz bewegen wir uns hier immer in einem Dreieck, bestehend aus einem öffentlichen Leistungsträger, einer oder mehreren leistungsberechtigten Person(en) und einem Leistungserbringer, der v. a. im Bereich der Jugendhilfe häufig als freier Träger bezeichnet wird.<sup>5</sup>

Zwischen den Leistungsberechtigten und dem öffentlichen Leistungsträger bildet das Sozialleistungsverhältnis die Voraussetzung dafür, dass Sozialleistungen gewährt und erbracht werden. Hier besteht – im Kontext der hier interessierenden Leistungen – ein Rechtsanspruch und es wird eine bestimmte Sozialleistung durch Leistungsbescheid bewilligt.

Der öffentliche Leistungsträger ist dafür verantwortlich, dass es ein ausreichendes Angebot an geeigneten Leistungserbringern gibt, damit die Sozial-

3 Zur Diskussion vgl. etwa *Wiesner*, Die „große Lösung“ – eine unendliche Geschichte?, in *Becker/Wacker/Banafsche* (Hg.), *Inklusion und Sozialraum*, 2013, S. 153; *ders.*, in *Wiesner/Wapler* (Hg.), *SGB VIII*, 6. Aufl. 2022, Vor § 35a Rn. 8 ff., jeweils m. w. N.

4 Vgl. Koalitionsvertrag 2021–2025 zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD), BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und den Freien Demokraten (FDP), abrufbar unter [www.bundesregierung.de](http://www.bundesregierung.de) (08.05.2023), S. 99.

5 Zum Begriff vgl. *Münder*, in: *Frankfurter Kommentar SGB VIII*, 9. Aufl. 2022, § 3 Rn. 6ff.

leistung auch tatsächlich erbracht werden kann (§ 17 Abs. 1 Nr. 2 SGB I, § 79 SGB VIII) – zumeist durch freie Träger. Nur ausnahmsweise erbringt der öffentliche Träger die Leistungen durch eigene Einrichtungen oder Dienste selbst. In diesem sogenannten Leistungsveranschaffungsverhältnis schließen der öffentliche und der freie Träger Vereinbarungen, dazu gleich mehr.

Die eigentliche Leistungserbringung findet im zivilrechtlichen Verhältnis zwischen der leistungsberechtigten Person bzw. den leistungsberechtigten Personen und dem Leistungserbringer statt. Dabei handelt es sich in der Regel um einen Dienstvertrag; je nach Leistung können weitere Elemente dazukommen, insbesondere im stationären Bereich die Überlassung von Räumen.

## 1 Hilfen zur Erziehung

### a) Sozialleistungsrecht

Angewendet auf die Hilfen zur Erziehung, ergibt sich folgendes Bild:

Die leistungsberechtigten Personen sind hier die Personensorgeberechtigten; das sind in der Regel die Eltern (§ 1626 Abs. 1 BGB). Sie haben unter den gesetzlichen Voraussetzungen einen Anspruch auf Hilfen zur Erziehung gegen den Träger der öffentlichen Jugendhilfe (§§ 3 Abs. 2 Satz 2 SGB VIII), also die Kommune<sup>6</sup>, der beim Jugendamt geltend gemacht wird (§ 69 Abs. 3 SGB VIII). Die Anspruchsgrundlage ist § 27 SGB VIII. Danach hat ein Personensorgeberechtigter bei der Erziehung eines Kindes oder Jugendlichen Anspruch auf Hilfe, wenn eine dem Wohl des Kindes oder Jugendlichen entsprechende Erziehung nicht gewährleistet ist und die Hilfe für die Entwicklung geeignet und notwendig ist.

Erforderlich ist also ein erzieherischer Bedarf auf Seiten der Personensorgeberechtigten. § 27 Abs. 2 Satz 1 SGB VIII verweist hinsichtlich der näheren Ausgestaltung der Erziehungshilfe auf die §§ 28–35 SGB VIII, in denen verschiedene Hilfen zur Erziehung typisiert beschrieben werden – von der Erziehungsberatung über die Tagesgruppe bis hin zu intensiveren Hilfen wie

<sup>6</sup> Die Bestimmung der örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe wird durch die Länder in deren jeweiligen Landesausführungsgesetzen zum SGB VIII getroffen. Siehe dazu die Übersicht in Wiesner/Wapler (Hg.), SGB VIII, 6. Aufl. 2022, Anhang 7.

der Heimerziehung oder der intensiven sozialpädagogische Einzelbetreuung.<sup>7</sup> Welche Hilfe genau gewährt werden soll, wird im Rahmen der Hilfeplanung (§ 36 SGB VIII) gemeinsam mit der Familie geprüft; auf dieser Basis wird die Hilfe gewährt. Dabei liegt gemäß § 36a Abs. 1 Satz 1 SGB VIII die Steuerungsverantwortung beim Jugendamt, d. h., der Träger der öffentlichen Jugendhilfe übernimmt die Kosten grundsätzlich nur dann, wenn er die konkrete Leistung zuvor durch Bescheid bewilligt hat. Erforderlich ist also im Grundsatz eine behördliche Einzelfallentscheidung. Von dieser Regel gibt es Ausnahmen, in denen eine Selbstbeschaffung von Leistungen ohne vorherige Hilfeplanung und Einzelfallentscheidung möglich ist. Dadurch soll insbesondere erreicht werden, dass bestimmte Leistungen schnell und niedrigschwellig erreichbar sind. Das Gesetz nennt hier insbesondere die Erziehungsberatung (§ 36a Abs. 2 Satz 1 SGB VIII).<sup>8</sup>

Wenn – jenseits derartiger niedrigschwelliger Leistungen – die Hilfeplanung stattgefunden hat, erlässt das Jugendamt einen Leistungsbescheid an die Personensorgeberechtigten, mit dem eine *bestimmte* Hilfe zur Erziehung in einem *bestimmten* Umfang durch einen *bestimmten* Leistungserbringer bewilligt wird.

### b) Leistungserbringungsrecht

Dieser Leistungserbringer muss grundsätzlich über Vereinbarungen mit dem Jugendamt verfügen, um die Leistungen aus öffentlichen Mitteln refinanzieren zu erhalten. Die Rechtsgrundlage dafür bilden entweder die §§ 78a ff. SGB VIII oder § 77 SGB VIII – je nach dem, ob es sich um stationäre bzw. teilstationäre Erziehungshilfen einerseits oder um ambulante Angebote andererseits handelt.

Die stationären und teilstationären Hilfen zur Erziehung fallen unter die §§ 78a ff. SGB VIII. Dies betrifft insbesondere Hilfen zur Erziehung in einer Tagesgruppe, die Heimerziehung und Hilfen zur Erziehung in sonstigen betreuten Wohnformen und die intensive sozialpädagogische Einzelbetreuung außerhalb der eigenen Familie. Für all diese Leistungen müssen freie Trä-

<sup>7</sup> Für einen Überblick über die verschiedenen Erziehungshilfen vgl. zB *Nothacker/Schweigler*, in: Fasselt/Schellhorn (Hg.), *Handbuch Sozialrechtsberatung*, 6. Aufl. 2021, § 9 Rn. 10–21; sowie die Beiträge in *Macsenacre/Esser/Knab/Hiller/Kieslinger* (Hg.), *Handbuch der Hilfen zur Erziehung*, 2. Aufl. 2023 (im Erscheinen). Die Aufzählung der Hilfearten ist nicht abschließend, vgl. § 27 Abs. 2 Satz 1 SGB VIII: „insbesondere“.

<sup>8</sup> Darüber hinaus sind die Kosten ausnahmsweise auch dann ohne vorherige Leistungsgewährung durch den Träger der öffentlichen Jugendhilfe zu tragen, wenn ein Fall des § 36a Abs. 3 SGB VIII vorliegt (Unaufschiebbarkeit/Systemversagen).

ger drei Vereinbarungen mit dem Jugendamt schließen: eine Leistungsvereinbarung, eine Entgeltvereinbarung und eine Qualitätsentwicklungsvereinbarung.

Für den ambulanten Bereich, beispielsweise eine aufsuchende sozialpädagogische Familienhilfe, sind die §§ 78a ff. SGB VIII nicht unmittelbar anwendbar. Hier gibt es im Grundsatz zwei Gestaltungsmöglichkeiten. Grundsätzlich ist es möglich, hier auf der Grundlage von § 77 SGB VIII eine sogenannte zweiseitige Finanzierung zu begründen. In der Praxis dominiert aber auch im ambulanten Bereich die Finanzierung im oben skizzierten sozialleistungsrechtlichen Dreiecksverhältnis. Im Unterschied zu stationären Leistungen wird das Entgelt im ambulanten Bereich in der Regel nicht als Tagessatz, sondern als Stundensatz kalkuliert und vereinbart.

### *Schauen wir uns die erforderlichen Vereinbarungen etwas genauer an.<sup>9</sup>*

Ausgangspunkt ist § 78b Abs. 1 SGB VIII, der regelt, dass der Träger der öffentlichen Jugendhilfe grundsätzlich nur dann zur Übernahme des Entgelts verpflichtet ist, wenn mit dem Träger der Einrichtung oder seinem Verband eine Leistungsvereinbarung, eine Entgeltvereinbarung und eine Qualitätsentwicklungsvereinbarung abgeschlossen worden sind.

Werfen wir zunächst einen Blick auf die Leistungsvereinbarung. Diese ist näher geregelt in § 78c SGB VIII. Ihre Funktion ist es, die Leistung als solche näher zu beschreiben, indem wesentliche Merkmale der Leistung vereinbart werden. Das Gesetz nennt hier Art, Ziel und Qualität des Angebots, den zu betreuenden Personenkreis – also die Zielgruppe des Angebots mit ihren Bedarfen –, die sächliche und personelle Ausstattung und die Qualifikation des Personals sowie die betriebsnotwendigen Anlagen.

Bezogen auf Hilfen zur Erziehung ist hier insbesondere näher zu beschreiben, welche erzieherischen Bedarfe ein Leistungserbringer mit seinem Angebot adressiert, nach welchem pädagogischen Konzept er arbeitet und welches Personal er dafür einsetzt. Das erfordert sehr präzise Angaben, etwa dazu, wie viele Erziehungs-, Betreuungs- und Verwaltungskräfte in Relation zur Zahl der betreuten Kinder bzw. Jugendlichen eingesetzt werden und über welche

<sup>9</sup> Der Fokus der nachfolgenden Ausführungen liegt auf den Vereinbarungen nach den §§ 78b ff. SGB VIII, da sich Fragen der Konzeption gemeinsamer Leistungserbringungsstrukturen v. a. im (teil-)stationären Setting stellen.

konkrete Qualifikation das eingesetzte Personal verfügen muss. Dies präzise zu definieren, ist besonders wichtig. Dies zum einen, weil damit festgelegt wird, was genau der freie Träger verpflichtet ist, zu leisten.<sup>10</sup> Zum anderen bilden die hier getroffenen Festlegungen die Basis für die Entgeltvereinbarung. Wie bei anderen Austauschverträgen auch, kann über eine Gegenleistung nur sinnvoll verhandelt werden, wenn die Leistung als solche hinreichend konkret definiert ist. Dies kommt zum Ausdruck in § 78c Abs. 2 Satz 1 und 2 SGB VIII, wonach die Entgelte leistungsgerecht sein müssen und ihre Grundlage in den in der Leistungsvereinbarung festgelegten Leistungs- und Qualitätsmerkmalen haben.<sup>11</sup>

### *Insbesondere: Inklusivität als Qualitätsmerkmal nach dem KJSG*

Mit dem Kinder- und Jugendstärkungsgesetz (KJSG)<sup>12</sup> wurde 2021 zudem in § 78b Abs. 1 SGB VIII ein Halbsatz eingefügt, wonach in den Vereinbarungen auch die Qualitätsmerkmale nach § 79a Satz 2 SGB VIII berücksichtigt werden müssen. In § 79a SGB VIII trägt das Gesetz den Trägern der öffentlichen Jugendhilfe auf, Grundsätze und Maßstäbe für die Bewertung der Qualität und geeignete Maßnahmen zu deren Gewährleistung zu definieren. Dies betrifft im Grundsatz die gesamte Aufgabenerfüllung auf Seiten der öffentlichen Jugendhilfe<sup>13</sup>; in § 79a Satz 2 SGB VIII werden indessen bestimmte Aspekte besonders herausgestellt. Hier hat der Gesetzgeber ebenfalls mit dem KJSG 2021 den Aspekt der Inklusion ausdrücklich hervorgehoben. Danach zählen zu den Qualitätsmerkmalen, die die öffentlichen Träger in den Grundsätzen und Maßstäben definieren sollen, auch Qualitätsmerkmale für die inklusive Ausrichtung der Aufgabenwahrnehmung und die Berücksichtigung der spezifischen Bedürfnisse von jungen Menschen mit Behinderungen.

10 Die Leistungsvereinbarung zwischen dem Jugendamt und dem Leistungserbringer begründet unmittelbar nur Rechte und Pflichten zwischen dem Träger der öffentlichen Jugendhilfe und dem Leistungserbringer. Der Leistungserbringer verpflichtet sich, die Leistung in der vereinbarten Qualität anzubieten (§ 78c Abs. 1 SGB VIII). Im zivilrechtlichen Vertrag zwischen dem Leistungserbringer und den Personensorgeberechtigten findet sich in der Praxis in der Regel eine Bezugnahme auf die leistungserbringungsrechtlichen Vereinbarungen, sodass die dort vereinbarten Leistungsmerkmale mittelbar auch das zivilrechtlich Geschuldete definieren.

11 In § 78c Abs. 2 Satz 2 SGB VIII wird auch die Qualitätsentwicklungsvereinbarung als Grundlage der Entgelte genannt. Dies ist die dritte Vereinbarung, die grundsätzlich zwingend abgeschlossen sein muss, damit der Träger der öffentlichen Jugendhilfe die Entgelte für die erbrachte Leistung übernimmt. In der Praxis wird dieser Vereinbarung zumeist die geringste Bedeutung beigemessen. Es geht dabei um die Festlegung von Instrumenten zur Bewertung von Qualität und darum, welche Schlüsse aus diesen Qualitätsbewertungen gezogen werden sollen, vgl. dazu näher *Schön*, in: *Wiesner/Wapler* (Hg.), SGB VIII, 6. Aufl. 2022, § 78b Rn. 14-15. Für die Definition der geschuldeten Leistungsinhalte und für die Vergütung spielt die Qualitätsentwicklungsvereinbarung in der Praxis keine entscheidende Rolle.

12 Gesetz zur Stärkung von Kindern und Jugendlichen (Kinder- und Jugendstärkungsgesetz – KJSG) vom 3.6.2021, BGBl. I, 1444.

13 Vgl. *Keper*, in: *LPK-SGB VIII*, 8. Aufl. 2022, § 79a Rn. 1.

Ob daraus konkrete Folgen für die inklusive Erbringung erzieherischer Hilfen abzuleiten sind, ist zu bezweifeln.<sup>14</sup> Die Entwurfsbegründung zum KJSG bewirbt die Regelung zwar als wichtigen Schritt in Richtung einer inklusiven Jugendhilfe.<sup>15</sup> Nüchtern juristisch betrachtet, ändert sie indessen nichts am Kern der bisherigen Schnittstellenproblematik. Auch bereits vor dem KJSG richteten sich Hilfen zur Erziehung an alle Familien mit den entsprechenden erzieherischen Bedarfen.<sup>16</sup> Die §§ 27 ff. SGB VIII unterscheiden weder danach, ob es sich um Kinder und Jugendliche mit oder ohne (drohende) Behinderungen handelt, noch nach der Art einer eventuellen Behinderung. Wenn das Gesetz nun ausdrücklich betont, dass Hilfen zur Erziehung in einer Art und Weise gewährt und erbracht werden müssen, die den spezifischen Bedürfnissen von jungen Menschen mit Behinderungen gerecht wird, mag man dies im Sinne einer gesetzlichen Klarstellung begrüßen.

Allerdings setzt die inklusive Ausrichtung erzieherischer Hilfen voraus, dass leistungrechtlich überhaupt eine Hilfe zur Erziehung gewährt und erbracht wird. Nur dann können sich Fragen zu deren Qualitätsmerkmalen stellen. Nach der geltenden Rechtslage wird jedoch beim Zusammentreffen von erzieherischen mit behinderungsbedingten Bedarfen häufig gerade keine Hilfe zur Erziehung, sondern eine Eingliederungshilfe gewährt und erbracht. Diesen rechtlichen Rahmen kann auch die Konstruktion des KJSG, Inklusivität als Qualitätsmerkmal zu definieren, nicht überwinden.

### *c) Zusammentreffen erzieherischer und behinderungsbedingter Bedarfe*

Wie also gestaltet das geltende Recht das Verhältnis der Hilfen zur Erziehung zu den Eingliederungshilfen? Hier ist zu unterscheiden zwischen der Eingliederungshilfe bei (drohender) seelischer Behinderung einerseits (dazu aa) und bei (drohender) Sinnes-, körperlicher bzw. geistiger Behinderung oder Mehrfachbehinderung andererseits (dazu bb).

#### *aa) Erzieherische Bedarfe und Ansprüche auf Eingliederungshilfe bei (drohender) seelischer Behinderung*

Rechtlich weniger problematisch ist das Zusammentreffen von erzieherischen Bedarfen mit Teilhabebedarfen aufgrund einer seelischen oder drohenden seelischen Behinderung. Hier beruht die Eingliederungshilfeleistung

<sup>14</sup> Skeptisch auch: *Schindler*, in: Frankfurter Kommentar SGB VIII, 9. Aufl. 2022, § 78b Rn. 10.

<sup>15</sup> BT-Drs. 19/26107, S. 46.

<sup>16</sup> So auch die Entwurfsbegründung zum KJSG, BT-Drs. 19/26107, S. 46.

auf § 35a SGB VIII. Hilfe zur Erziehung und Eingliederungshilfe gehören also demselben Leistungssystem an – der Kinder- und Jugendhilfe. In § 35a Abs. 4 Satz 1 SGB VIII trifft das Gesetz sogar eine ausdrückliche Regelung für die Konstellation, dass gleichzeitig eine Eingliederungshilfe wegen einer seelischen Behinderung und eine Hilfe zur Erziehung zu leisten sind. In dieser Situation, so das Gesetz, sollen Einrichtungen, Dienste und Personen in Anspruch genommen werden, die geeignet sind, sowohl die Aufgaben der Eingliederungshilfe zu erfüllen als auch den erzieherischen Bedarf zu decken. Es entspricht in diesen Fällen also der gesetzlichen Konzeption, dass eine *einheitliche* Leistung erbracht wird, die *sowohl* Hilfe zur Erziehung *als auch* Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII ist. Rechtlich lässt sich eine solche gemeinsame Leistungserbringung relativ unproblematisch abbilden (dazu näher unten, 2. a). Für diese Konstellation erscheint der Appell des Gesetzes in § 78b Abs. 1 i.V.m. § 79a Satz 2 SGB VIII, Hilfen zur Erziehung inklusiv auszugestalten, nach der geltenden Rechtslage durchaus stimmig.

#### *bb) Erzieherische Bedarfe und Ansprüche auf Eingliederungshilfe nach dem SGB IX*

Schwieriger ist es, wenn nicht oder nicht nur eine seelische Behinderung, sondern eine Sinnes-, körperliche bzw. geistige Behinderung oder Mehrfachbehinderung vorliegt. Dann findet die Eingliederungshilfe ihre Rechtsgrundlage nicht im SGB VIII, sondern im SGB IX. Hier kommt § 10 SGB VIII ins Spiel, der das Verhältnis der Jugendhilfe zu anderen Leistungen regelt. § 10 Abs. 4 Satz 2 SGB VIII regelt, dass Leistungen der Eingliederungshilfe nach dem SGB IX für junge Menschen mit einer körperlichen oder geistigen Behinderung den Leistungen nach dem SGB VIII vorgehen.<sup>17</sup> Auf den ersten Blick könnte man diese Vorrangregelung mit Blick auf das Zusammenreffen von erzieherischen mit behinderungsbedingten Bedarfen für unproblematisch halten, denn Rangregelungen setzen grundsätzlich voraus, dass eine Leistung aufgrund unterschiedlicher Gesetze gewährt werden kann. Da das SGB IX keine Hilfen zur Erziehung kennt, könnte man meinen, hier stellten sich gar keine Rangfragen, sodass erzieherische Bedarfe nach dem SGB VIII gedeckt würden und die behinderungsbedingten Bedarfe nach dem SGB IX.

Dies ist aber häufig nicht der Fall.

<sup>17</sup> Der Gesetzgeber hat es versäumt, in den Wortlaut von § 10 Abs. 4 Satz 2 SGB VIII die Sinnesbeeinträchtigung (§ 7 Abs. 2 Satz 1 SGB VIII; § 2 Abs. 1 Satz 1 SGB IX) mit aufzunehmen.

Wie gesehen, anerkennt das Gesetz für das Zusammentreffen erzieherischer Bedarfe mit einer seelischen Behinderung, dass die Bedarfe und v. a. die Leistungen zu deren Deckung häufig kaum trennbar sind. Es geht deshalb in § 35a Abs. 4 Satz 1 SGB VIII davon aus, dass es innerhalb der Angebotslandschaft der Jugendhilfe Einrichtungen und Dienste geben soll, die beide Bedarfe decken können.

Ebenso können erzieherische Bedarfe auch im Zusammenhang mit einer körperlichen, geistigen oder mehrfachen Behinderung bestehen. In diesen Fällen wird in Rechtsprechung und Literatur davon ausgegangen, dass die Leistung zumeist einheitlich als Leistung der Eingliederungshilfe nach dem SGB IX gewährt und erbracht wird und dabei die erzieherischen Bedarfe im Rahmen der Eingliederungshilfe mit adressiert werden. Dahinter steht der Gedanke, dass eine Abgrenzung nach dem Schwerpunkt der Leistung häufig kaum möglich ist und eine erhebliche Rechtsunsicherheit entstünde, wenn versucht würde, die Leistung nach ihrem Schwerpunkt dem einen oder dem anderen Bereich zuzuordnen.<sup>18</sup> Deshalb wird v. a. im stationären Bereich zumeist die gesamte Leistung als Eingliederungshilfe nach dem SGB IX gewährt und erbracht.<sup>19</sup>

Was folgt aus alledem für Leistungserbringer, die sich mit Erziehungshilfen an Familien mit Kindern ohne Behinderung ebenso richten möchten wie mit Kindern mit einer Behinderung? Sie erbringen dann leistungsrechtlich Hilfen zur Erziehung an die einen und Eingliederungshilfen an die anderen. Letztere – je nach der Ausrichtung des Angebotes – nach § 35a SGB VIII an Kinder und Jugendliche mit einer seelischen Behinderung bzw. nach dem SGB IX bei Sinnes-, körperlichen und/oder geistigen Behinderungen. Dieses Nebeneinander verkompliziert die rechtlichen Beziehungen, in die sich Leistungserbringer im geltenden Rechtsrahmen begeben (müssen), um Erziehungshilfen inklusiv anbieten zu können.

<sup>18</sup> Vgl. BVerwG, Urteil vom 19. Oktober 2011 – 5 C 6/11; *Schönecker/Meysen*, in: Frankfurter Kommentar SGB VIII, 9. Aufl. 2022, § 10 Rn. 51 f. m. Rspr.-Nw.

<sup>19</sup> Im ambulanten Bereich ist es nicht ausgeschlossen, dass die Leistungen auch getrennt gewährt und erbracht werden können. Beispielsweise kann ein Kind mit einer körperlichen Behinderung eine Schulbegleitung als Leistung der Eingliederungshilfe nach dem SGB IX erhalten und daneben seinen Eltern eine sozialpädagogische Familienhilfe nach § 31 SGB VIII vom Jugendamt gewährt werden.

## 2 Eingliederungshilfe

Wie die Rechtsbeziehungen im Bereich der Hilfen zur Erziehung aussehen, wurde oben (1.) skizziert. Nachfolgend wird betrachtet, wie sich das Bild verändert, wenn neben Hilfen zur Erziehung auch Eingliederungshilfen erbracht werden.

### *a) Eingliederungshilfe bei (drohender) seelischer Behinderung*

Die einfachere Variante ist das Hinzutreten von Leistungen der Eingliederungshilfe bei seelischer Behinderung.

Im leistungsrechtlichen Verhältnis richtet sich der Leistungsanspruch dann (zusätzlich) auf eine Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII. Der Leistungserbringer benötigt ebenfalls Vereinbarungen nach den §§ 78a ff. bzw. – im ambulanten Bereich – nach § 77 SGB VIII mit dem Jugendamt. Inhaltlich werden diese Vereinbarungen anders aussehen, wenn sich die Leistung auch an Kinder und Jugendliche mit einer seelischen Behinderung richtet. Die Zielgruppe muss spezifisch definiert werden; das pädagogische Konzept wird sich ggf. von dem der „reinen“ Hilfe zur Erziehung unterscheiden. Aus dem so umschriebenen Bedarf ergeben sich möglicherweise auch spezielle Anforderungen an das Personal.

Eine wesentliche Abweichung zu den Hilfen zur Erziehung besteht darin, dass sich die leistungsberechtigten Personen unterscheiden. Bei der Hilfe zur Erziehung sind dies die Personensorgeberechtigten; bei der Eingliederungshilfe ist anspruchsberechtigt das Kind bzw. die oder der Jugendliche selbst. Dies ist mit Blick auf die Rechtsbeziehungen der einzige wesentliche strukturelle Unterschied zwischen den Hilfen zur Erziehung und der Eingliederungshilfe bei seelischer Behinderung.

Im Übrigen laufen die Rechtsbeziehungen in ihrer Grundstruktur weitgehend parallel zu jenen bei den Hilfen zur Erziehung, was es rechtlich relativ leicht macht, diese beiden Leistungen unter einem Dach zu erbringen: Der Träger der öffentlichen Jugendhilfe ist in beiden Konstellationen der Leistungsträger. In beiden Fällen hat das Jugendamt eine Hilfeplanung durchzuführen (§ 36 SGB VIII); im Falle der Eingliederungshilfe kommt eine Gesamtplanung (§§ 117 ff. SGB IX) und ggf. – wenn auch andere Rehabilitationsträger beteiligt sind – eine Teilhabeplanung (§§ 19 ff. SGB IX)

hinzu.<sup>20</sup> Es gilt dasselbe Leistungserbringungsrecht, d. h., die Vereinbarungen zwischen Leistungserbringer und Jugendamt folgen denselben rechtlichen Grundlagen. Auch das Aufsichtsrecht richtet sich einheitlich nach den §§ 45 ff. SGB VIII.

Dass sich die Leistungsberechtigten bei den Hilfen zur Erziehung und bei der Eingliederungshilfe unterscheiden, drückt sich praktisch v. a. darin aus, an wen das Jugendamt den Leistungsbescheid zu richten hat. In Fällen, in denen sowohl eine Erziehungs- als auch eine Eingliederungshilfe erbracht wird, wird das Jugendamt den Bescheid an das Kind und die Erziehungsberechtigten richten, wobei Letztere in der Regel<sup>21</sup> als gesetzliche Vertreter\*innen (§ 1629 Abs. 1 Satz 1 BGB) ohnehin auch den Bescheid für die Eingliederungshilfe erhalten werden.

Es kann daher festgehalten werden, dass gemeinsame Erziehungshilfen für Kinder mit seelischen Behinderungen und Kinder ohne Behinderungen wegen der weitgehend parallelen rechtlichen Grundstrukturen bereits im geltenden Rechtsrahmen relativ gut umgesetzt werden können.

### *b) Eingliederungshilfe nach dem SGB IX*

Deutlichere Abweichungen zu den Leistungserbringungsstrukturen bei den Erziehungshilfen ergeben sich, wenn es um eine Eingliederungshilfe nach dem SGB IX geht.

Auch hier ist die leistungsberechtigte Person das Kind bzw. der oder die Jugendliche selbst. Wie gesehen, folgen daraus keine größeren Probleme. Das Kind bzw. der oder die Jugendliche hat im Sozialleistungsverhältnis einen Anspruch auf eine Eingliederungshilfe nach den §§ 90 ff. SGB IX gegen den Träger der Eingliederungshilfe.<sup>22</sup> Wir haben es hier also mit einem anderen Leistungsträger zu tun als bei den Hilfen zur Erziehung. Zwar ist in vielen Bundesländern der örtliche Träger der öffentlichen Jugendhilfe ebenso wie der zuständige Träger der Eingliederungshilfe für minderjährige Leistungsberechtigte jeweils die kreisfreie Stadt bzw. der Landkreis. Dies ist aber nicht

<sup>20</sup> Vgl. dazu die Beiträge in: Hollweg/Kieslinger (Hg.), *Hilfeplanung inklusiv gedacht*, Freiburg, 2021.

<sup>21</sup> Gemäß § 36 Abs. 1 Satz 1 SGB I können Leistungsberechtigte ab dem vollendeten 15. Lebensjahr Anträge auf Sozialleistungen auch selbst stellen und verfolgen sowie Sozialleistungen selbst im eigenen Namen entgegennehmen. Hat also ein:e Jugendliche:r zwischen 15 und 17 Jahren eine Eingliederungshilfe selbst im eigenen Namen beantragt, wird der Leistungsbescheid an die bzw. den Minderjährige:n selbst bekanntgegeben, vgl. Mrozynski SGB I, 6. Aufl. 2019, § 36 Rn. 12.

<sup>22</sup> Auch die Bestimmung der Träger der Eingliederungshilfe obliegt den Ländern, die dies in ihren jeweiligen Ausführungsgesetzen zum SGB IX umgesetzt haben.

überall der Fall. So spielen in den beiden einwohnerstärksten Ländern Nordrhein-Westfalen und Bayern die überörtlichen Träger eine wichtige Rolle als Träger der Eingliederungshilfe.<sup>23</sup> Doch auch dort, wo dieselbe Kommune Träger des Jugendamtes als auch der Eingliederungshilfe ist, handelt es sich doch häufig um verschiedene Behörden. Leistungserbringer, die ein inklusives Angebot konzipieren möchten, haben daher zumeist unterschiedliche Ansprechpersonen für die Jugendhilfe einerseits und für die Eingliederungshilfe andererseits, die nach unterschiedlichen gesetzlichen und nicht selten behördlichen Eigenlogiken arbeiten.

Unabhängig von der Frage, wer Träger der Eingliederungshilfe ist, müssen Leistungserbringer, die (auch) Leistungen der Eingliederungshilfe nach dem SGB IX erbringen möchten, mit dem Träger der Eingliederungshilfe in jedem Fall Vereinbarungen nach den §§ 123 ff. SGB IX abschließen. Erforderlich sind auch hier eine Leistungsvereinbarung und eine Vergütungsvereinbarung<sup>24</sup>. Eine Qualitätsentwicklungsvereinbarung kennt das SGB IX hingegen nicht. Die Inhalte der Leistungsvereinbarung regelt § 134 Abs. 2 SGB IX ebenso wie § 78c Abs. 1 SGB VIII für die Erziehungshilfen. Auch hier muss definiert werden, an wen sich der Leistungserbringer mit seinem Angebot richtet, nach welcher Konzeption und mit welchen personellen und sächlichen Mitteln er arbeitet. Auch hier werden aus den Bedarfen, die mit der Leistung gedeckt werden sollen, die Details für die notwendigen Ressourcen folgen. Die Einrichtung muss ggf. baulich anders ausgerichtet sein, wenn dort Kinder und Jugendliche mit einer körperlichen oder Sinnesbeeinträchtigung leben und betreut werden. Auch die Zusammensetzung des Personals wird dadurch in der Regel beeinflusst. Schließlich ist auch hier, wie bei den Hilfen zur Erziehung, auf der Basis der definierten Leistungsmerkmale eine Vergütung zu verhandeln, die dann in der Vergütungsvereinbarung (§ 134 Abs. 2 SGB VIII) festgehalten wird.

<sup>23</sup> In Nordrhein-Westfalen sind die Landschaftsverbände Träger der Eingliederungshilfe für Leistungen an Kinder und Jugendliche in stationären Einrichtungen, vgl. § 1 Abs. 1, Abs. 2 Satz 2 Nr. 1 AG-SGB IX NRW; in Bayern sind die Bezirke Träger der Eingliederungshilfe, vgl. Art. 66d AGSG.

<sup>24</sup> Während das SGB VIII die Begriffe „Entgelt“ und „Entgeltvereinbarung“ verwendet, ist im SGB IX von „Vergütung“ und „Vergütungsvereinbarung“ die Rede.

### III. Gemeinsame Leistungserbringung nach SGB VIII und SGB IX

#### 1 Parallelen und Unterschiede

Stellt man die Rechtsbeziehungen im Bereich der Eingliederungshilfe nach dem SGB IX jenen bei der Hilfe zur Erziehung gegenüber, zeigt sich eine Reihe wesentlicher Abweichungen.

Deckungsgleich ist das Aufsichtsrecht. Der Träger einer Einrichtung, in der Kinder oder Jugendliche Eingliederungshilfe nach dem SGB IX erhalten, benötigt ebenso wie im Bereich der Erbringung (teil-)stationärer Hilfen zur Erziehung eine Betriebserlaubnis vom Landesjugendamt und untersteht dessen Einrichtungsaufsicht (§§ 45 ff., § 85 Abs. 2 Nr. 6 SGB VIII). Anders als Einrichtungen für erwachsene Menschen mit Behinderungen unterliegen Einrichtungen für Kinder oder Jugendliche<sup>25</sup> nicht der Heimaufsicht nach dem Landesheimrecht.

Hier enden bereits die Gemeinsamkeiten. Im Übrigen unterscheiden sich die Leistungsbeziehungen bei Hilfen zur Erziehung einerseits und Eingliederungshilfen nach dem SGB IX andererseits erheblich. Daraus resultieren Herausforderungen für Leistungserbringer, die Hilfen zur Erziehung und Eingliederungshilfe nach dem SGB IX unter einem Dach erbringen möchten.<sup>26</sup> Sie haben es zum einen mit verschiedenen Leistungsträgern zu tun. Dies nicht nur in örtlicher Hinsicht, weil die Leistungsberechtigten aus verschiedenen Kommunen kommen und unterschiedliche örtliche Zuständigkeiten mitbringen.<sup>27</sup> Auch mit Blick auf die sachliche Zuständigkeit für den Abschluss der leistungserbringungsrechtlichen Vereinbarungen haben Leistungserbringer von vornherein verschiedene Ansprechpartner. Sie müssen unterschiedliche Leistungs- und Entgelt- bzw. Vergütungsvereinbarungen mit unterschiedlichen Behörden verhandeln. Bei der Bedarfsermittlung müssen die Behörden unterschiedliches Verfahrensrecht anwenden. Für die konkrete Umsetzung inklusiver Angebote besonders relevant sind die Gesichtspunkte der unterschiedlichen Vereinbarungen, die mit unterschiedlichen Behörden, je nach Bundesland auch mit unterschiedlichen Körperschaften –

<sup>25</sup> Vgl. zum Einrichtungsbegriff § 45a SGB VIII.

<sup>26</sup> Die Abweichung in der Person der Leistungsberechtigten lässt sich wie erwähnt vergleichsweise unproblematisch handhaben, dazu oben, II. 2. a).

<sup>27</sup> Vgl. für die örtliche Zuständigkeit für die Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe § 86 SGB VIII; für die Eingliederungshilfe nach dem SGB IX vgl. § 98 SGB IX.

auf örtlicher bzw. überörtlicher Ebene<sup>28</sup> – verhandelt und abgeschlossen werden müssen. Wie kann unter diesen Rahmenbedingungen eine gemeinsame Leistungserbringung konkret aussehen?

## 2 Leistungserbringungsrechtliche Umsetzung inklusive Angebote

Rechtlich müssen Leistungserbringer zur Umsetzung inklusiver Angebote die Voraussetzungen *beider* Leistungssysteme erfüllen. Sie benötigen zunächst eine Betriebslaubnis. Weiter müssen sie sowohl mit dem Jugendamt Leistungs-, Entgelt und Qualitätsentwicklungsvereinbarungen (§§ 78b ff. SGB VIII) für die Hilfen zur Erziehung verhandeln und abschließen als auch Vereinbarungen mit dem Träger der Eingliederungshilfe nach den §§ 123 ff. SGB IX.

Dabei handelt es sich keineswegs um bloße Formalitäten in dem Sinne, dass letztlich parallele Vereinbarungen mit beiden Leistungsträgern abgeschlossen werden könnten. Die Vereinbarungen müssen jeweils für sich genommen den jeweiligen gesetzlichen Voraussetzungen entsprechen. Juristisch gesehen macht ein Leistungserbringer in dieser Konstellation zwei Leistungsangebote, die rechtlich jeweils für sich stehen – und stehen müssen. Daraus folgt, dass für die *jeweilige* Leistung mit dem *jeweils* zuständigen Leistungsträger zu verhandeln ist:

- An welche *Zielgruppen* richtet sich die Erziehungshilfe einerseits und die Eingliederungshilfe andererseits?
- Welche *personelle Ausstattung* wird benötigt? Dies betrifft die Festlegung von Personalmengen (Stellen) und Qualifikationen.
- Beides resultiert aus den jeweiligen *Platzzahlen* und Bedarfen im Rahmen der Hilfe zur Erziehung einerseits und der Eingliederungshilfe andererseits. Das bedeutet auch, dass *für jeden Leistungsbereich* zu definieren ist, wie viele Plätze für den einen und den anderen Leistungsbereich angeboten werden.
- Weiter ist für jedes Leistungsangebot zu verhandeln und zu vereinbaren, welche *sächliche Ausstattung* und welche *betriebsnotwendigen Anlagen* benötigt werden, um die Leistung erbringen zu können.
- Auf der Basis der so verhandelten Qualitätsmerkmale sind dann die *Entgelte* bzw. *Vergütungen* zu kalkulieren und mit dem jeweiligen Träger zu

<sup>28</sup> S. dazu oben, Fn. 23.

verhandeln. Sollten Zuwendungen für die Einrichtung gewährt werden, sind auch diese jeweils getrennt anzurechnen.

Kurzum: Rechtlich verhält es sich so, als würden zwei Einrichtungen nur zufällig unter einem Dach, etwa in zwei getrennten Gebäudeteilen, betrieben. Nun wäre eine solche räumliche Trennung freilich das Gegenteil von Inklusion, bei der es gerade darum geht, die Leistungen tatsächlich gemeinsam zu erbringen – also, bildlich gesprochen: die Trennwände einzureißen. Rechtlich betrachtet kommt man auf der Basis des geltenden Rechts dennoch nicht umhin, die Vereinbarungen so zu verhandeln und abzuschließen, dass jedes Angebot auch allein für sich stehen könnte. Praktisch erfordert dies, für jeden Vereinbarungsinhalt eine plausible Zuordnung zu dem einen oder dem anderen Leistungsbereich zu treffen.

Das wird an einigen Positionen leichter gelingen als an anderen. Die Zuordnung wird beispielsweise im Bereich Personal dann vergleichsweise einfach sein, wenn eine bestimmte Qualifikation – etwa eine logopädische Fachkraft – nur in einem Leistungsbereich benötigt wird. Entsprechendes gilt für die sächliche Ausstattung, wenn beispielsweise ein Badewannenlift nur für die Eingliederungshilfe, nicht aber für die Hilfen zur Erziehung erforderlich ist.

An anderen Stellen wird eine solch eindeutige Zuordnung schwieriger. Hier wird man kalkulatorische Aufteilungen vornehmen können und müssen. Auch wenn im obigen Bild die Trennwände eingerissen werden, um eine inklusive Leistungserbringung unter einem Dach zu erreichen, müssen nach der geltenden Rechtslage dennoch kalkulatorisch Flächen dem einen oder dem anderen Leistungsbereich zugeordnet werden, um daraus letztlich getrennt die jeweiligen Entgelte bzw. Vergütungen kalkulieren zu können. Relevante Parameter für diese rechnerische Aufteilung werden sicherlich die jeweiligen Platzzahlen sein. Zumeist werden aber auch andere Faktoren hinzutreten, beispielsweise ein größerer Flächenbedarf, wenn sich aus körperlichen Behinderungen Anforderungen an die Barrierefreiheit ergeben.

Auch die Personalausstattung wird man jeweils zuordnen müssen. Das erfordert selbstverständlich nicht, dass auch in der realen Leistungserbringung eine Trennung in dem Sinne erfolgen müsste, dass eine bestimmte pädagogische Fachkraft nur mit den „HzE-Kindern“ oder nur mit den „Eingliederungshilfe-Kindern“ arbeitet – eine solche Praxis würde Inklusion unmöglich machen. Dennoch wird man für beide Leistungsbereiche kalkulatorische Stellenanteile bilden und plausibilisieren müssen. Nach derselben Logik ist

bei allen Kostenpositionen vorzugehen, beispielsweise auch bei Leitung und Verwaltung. Weder der Träger der öffentlichen Jugendhilfe noch der Träger der Eingliederungshilfe wird bereit sein, Kosten für Leistungen zu finanzieren, für die er nicht zuständig ist. Wird man sich nicht einig, drohen langwierige Schieds- und ggf. Klageverfahren.<sup>29</sup> Eine Garantie für eine pragmatische Verhandlungsführung besteht in der Praxis auch dann keineswegs, wenn dieselbe Körperschaft, etwa derselbe Landkreis, sowohl Träger der Jugendhilfe als auch Träger der Eingliederungshilfe ist. Auch dann ist jeder Verwaltungsbereich für sich genommen an die jeweiligen rechtlichen Vorgaben gebunden, die insbesondere beinhalten, dass die Vereinbarungen den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit, Sparsamkeit und Leistungsfähigkeit entsprechen müssen und das Maß des Notwendigen nicht überschreiten dürfen (§ 78b Abs. 2 Satz 1, § 78c Abs. 1 Satz 3 SGB VIII, § 123 Abs. 2 Satz 2 SGB IX).

## IV. Fazit und Ausblick

Zusammenfassend lässt sich festhalten: Es ist innerhalb des geltenden Rechtsrahmens durchaus möglich, Leistungen nach dem SGB VIII und dem SGB IX gemeinsam „unter einem Dach“ zu erbringen. Erziehungshilfen in diesem Sinne inklusiv anzubieten, sie also in einer Einrichtung nach verschiedenen Sozialleistungssystemen zu erbringen, ist allerdings mit einer anspruchsvollen rechtlichen Ausgestaltung verbunden und wird in der Praxis zumeist nur dann gelingen, wenn alle beteiligten Akteure ein Interesse daran haben.

Kommen wir abschließend zurück auf § 10 Abs. 4 SGB VIII, aus dem sich ergibt, dass beim Zusammentreffen erzieherischer und behinderungsbedingter Bedarfe wegen körperlicher oder geistiger Behinderung das SGB IX Vorrang hat. Diese Vorschrift hat der Gesetzgeber mit dem KJSG mit Wirkung zum 1. Januar 2028 geändert: Ab 2028 sollen alle Eingliederungshilfen auch für junge Menschen mit körperlicher oder geistiger Behinderung vorrangig vom Träger der öffentlichen Jugendhilfe gewährt werden.<sup>30</sup> Es ergäbe sich dann beim Zusammentreffen mit erzieherischen Bedarfen eine ähnliche rechtliche Situation wie sie bereits heute beim Zusammentreffen erzieheri-

<sup>29</sup> Vgl. § 78g Abs. 2 SGB VIII, § 126 Abs. 2 SGB IX. Wird eine Klage erforderlich, ist diese für das SGB VIII bzw. das SGB IX auf unterschiedlichen Rechtswegen zu verfolgen, vgl. dazu auch *Schweigler*, NZS 2023, 41.

<sup>30</sup> Vgl. § 10 Abs. 4 Satz 2 SGB VIII in der Fassung des KJSG ab 1.1.2028. Die in § 7 Abs. 2 Satz 1 SGB VIII ebenso wie in § 2 Abs. 1 Satz 1 SGB IX zudem genannte Sinnesbeeinträchtigung fehlt im Wortlaut des § 10 Abs. 4 Satz 2 SGB VIII.

scher Bedarfe mit solchen wegen einer (drohenden) seelischen Behinderung besteht.<sup>31</sup> Allerdings tritt diese Neuregelung nur dann zum 1.1.2028 in Kraft, wenn bis zum 1.1.2027 ein Bundesgesetz verkündet wird, in dem die Einzelheiten der Leistungen geregelt werden.<sup>32</sup> Gelingt es nicht, ein solches Bundesgesetz bis zum 1.1.2027 in Bundestag und Bundesrat<sup>33</sup> zu verabschieden, bleibt es bei der geltenden Rechtslage.

Wenn tatsächlich alle Eingliederungshilfen für Kinder und Jugendliche unabhängig von der Art der (drohenden) Behinderung künftig nach dem SGB VIII erbracht würden, dürfte dies die gemeinsame Leistungserbringung rechtlich deutlich vereinfachen: Mit dem Träger der öffentlichen Jugendhilfe wäre für die Erziehungs- und die Eingliederungshilfen<sup>34</sup> derselbe Leistungsträger zuständig. Ebenso würde dasselbe Leistungserbringungsrecht gelten, sodass Leistungserbringer es grundsätzlich leichter hätten, inklusive Angebote zu konzipieren, zu verhandeln und zu realisieren.<sup>35</sup> Ob es so kommt, bleibt abzuwarten. Bis dahin gilt: Mit gutem Willen und guten Vereinbarungen ist auch derzeit bereits eine inklusive Erziehungshilfe rechtlich gestaltbar.

<sup>31</sup> Vgl. dazu oben, II. 1. c) aa).

<sup>32</sup> Vgl. Art. 10 Abs. 3 iVm Artikel 1 Nr. 12 § 10 Abs. 4 Satz 3 KJStG.

<sup>33</sup> Die Zustimmungsbefähigung ergibt sich aus Art. 104a Abs. 4 GG.

<sup>34</sup> In der Diskussion ist auch der Vorschlag, einen einheitlichen Tatbestand „Hilfen zur Entwicklung und Teilhabe“ zu schaffen, vgl. BMFSFJ (Hg.), Abschlussbericht Mitreden - Mitgestalten: Die Zukunft der Kinder- und Jugendhilfe, 2020, S. 40.

<sup>35</sup> Im ambulanten Bereich können Leistungserbringer allerdings nach dem derzeit geltenden Recht Vereinbarungen nach § 77 SGB VIII – anders als im SGB IX – nicht durch die Anrufung der Schiedsstelle erzwingen, vgl. zum Rechtsschutz in diesen Fällen: *Schindler*, in: Frankfurter Kommentar SGB VIII, 9. Aufl. 2022, § 77 Rn. 20; dazu und zu weiteren drohenden Schlechterstellungen für Leistungserbringer vgl. auch *Schweigler*, NZS 2023, 41 (44).



# All inclusive in der Jugendhilfe? Organisationale Herausforderungen für das Zusammenspiel zwischen Jugendamt und Trägerlandschaft

*Annika von Walter, Friedemann Christ*

## Zusammenfassung

*Die SGB VIII-Reform hat der Jugendhilfe große Aufgaben für die kommenden Jahre mitgegeben. Die größte Herausforderung dürfte sein, das Jugendamt und damit auch die Jugendhilfelandchaft inklusiv auszugestalten. Doch was ist konkret eine inklusive Jugendhilfe? Was bedeutet das für die Angebote in der Region und für die Planung der Angebotslandschaft? Und weitergedacht: Wie sieht dann die pädagogische und wirtschaftliche Kooperation zwischen öffentlichem Träger der Jugendhilfe und freien Trägern der Jugend- und Eingliederungshilfe aus? Wie gestaltet sich der Prozess der Hilfeplanung und -erbringung? Und wie können respektive müssen sich Jugendamt und freie Träger gemeinsam in diesen Prozess begeben?*

*Kommunale Jugendhilfe ist nur als Gesamtheit von Jugendamt und freien Trägern der Jugendhilfe denkbar. Mit Blick auf die SGB VIII-Reform bezieht inklusive Jugendhilfe entsprechend zusätzlich den (örtlichen oder überörtlichen) öffentlichen Träger sowie die Leistungserbringer der Eingliederungshilfe ein. Wir stellen in diesem Artikel den Leitungskräften von öffentlicher und freier Jugend- und Eingliederungshilfe die wichtigsten Fragen vor und bieten eine praktikable Vorgehensweise an, anhand derer sie sich gemeinsam auf den Weg zur inklusiven Jugendhilfe machen können.*

Der Weg zur inklusiven Jugendhilfe ist eine Gratwanderung und die Kunst wird es sein, immer wieder das richtige Maß zu finden:

- Die gemeinsame Verständigung aller Akteur\*innen auf zentrale Begriffe, Haltungen und Zielstellungen ist elementar. Hilft man den anderen die eigene Perspektive zu Inklusion und inklusiven Angeboten über, verliert man wichtige Mitstreiter\*innen. Macht hingegen jede\*r sein eigenes Ding, wird Inklusion beliebig und es fehlt die gemeinsame Richtung.

- Sind die Ansprüche an Inklusion zu hoch, scheitert man an der Realität. Sind sie zu niedrig, wird die Arbeit am Thema belanglos und die Ergebnisse sind weder für Mitarbeitende noch für Bürger\*innen spürbar.
- Ein zu schnelles Vorgehen birgt die Gefahr, wichtige Aspekte zu übersehen und Mitarbeitende in der Entwicklung nicht mitnehmen zu können. Geht man zu langsam vor oder schiebt die notwendigen Veränderungen vor sich her, verliert man wichtige Zeitressourcen und muss dann plötzlich und überstürzt handeln.
- Eine fachliche, strukturelle oder zeitliche Überforderung der Mitarbeitenden ist genauso gefährlich wie eine Unterforderung, die ihre Kompetenzen und Erfahrungen nicht hebt und daher gute Möglichkeiten nicht nutzt.

Obwohl – oder gerade weil – der Weg zur inklusiven Jugendhilfe eine Gratwanderung ist, möchten wir fünf Thesen wagen:

(1) Inklusion bedeutet nicht, dass jedes Angebot der Jugend- und Eingliederungshilfe inklusiv sein muss. Es braucht aber individuelle Lösungen für sehr unterschiedliche Hilfebedarfe, die exakt so inklusiv sein müssen, wie das Kind oder der Jugendliche es braucht.

(2) Die Trägerlandschaft wird sich verändern (müssen). Aber nur Schritt für Schritt. Und das geht nicht zum Nulltarif.

(3) Inklusion als prozessualen Standard zu verankern, ermöglicht einen immer wieder frischen Blick auf den individuellen Bedarf nach Inklusion bzw. Exklusion.

(4) Der Weg zur inklusiven Jugendhilfe beginnt mit einer gemeinsamen Schärfung des Inklusionsbegriffes, der Entwicklung einer gemeinsamen Haltung und einer Zielstellung – und zwar langfristig für 2040 und mittelfristig für 2028.

(5) Eine strategische Steuerung braucht einen 360-Grad-Blick, aus dem dann die Zusammenarbeit mit Familien inklusiv gestaltet werden kann.

## 1 Der Ausgangspunkt: Jetzt schon inklusive Angebote neu denken

### 1.1 Los geht's, der richtige Zeitpunkt ist schon da

Es ist richtig und wichtig, die dritte Reformstufe des SGB VIII bereits jetzt vorzubereiten. Die Bundesregierung plant das Bundesgesetz für die dritte Reformstufe noch in der Legislaturperiode 2021–2025 (Koalitionsvertrag, S. 99). Klar ist also, dass sie spätestens im Jahr 2028 kommt. Wie die Gesetz-

gebung konkret aussieht, ist in vielen Belangen allerdings noch unklar: Werden für die Leistungen für Kinder und Jugendliche, die derzeit im SGB IX liegen, die Qualitätsstandards des SGB VIII gelten? Werden weiterhin Jugendhilfeleistungen von der Kommune und Eingliederungshilfeleistungen von den Ländern finanziert?

Die letzten Jahre haben gezeigt, dass die Ressourcen aller Beteiligten durch Pandemie, Geflüchtete und Personalmangel immer wieder aufgeessen werden. Nichtsdestotrotz machen sich derzeit bundesweit Jugendämter auf den Weg, um die Reform vorzubereiten. Wir arbeiten derzeit mit Jugendämtern aus Bayern, Berlin, Brandenburg und Nordrhein-Westfalen zu diesem Thema. Das ist keineswegs zu früh – für die, die sich als Modellkommunen auf den Weg machen und für die, die daraus lernen können. Beides darf nicht bis 2028 warten.

## 1.2 „All inclusive“ ist nicht die einzige Möglichkeit

Die Grundschulen und weiterführenden Schulen befassen sich seit vielen Jahren mit dem Thema der inklusiven Bildung. Nach Jahrzehnten der strikten Trennung in Regel- und (damals noch) Hilfsschulen gab es in den 1970er-Jahren erste Experimente mit der Integration von Kindern mit Beeinträchtigung: Einzelne Kinder mit meist körperlicher oder geistiger Behinderung wurden in Regelschulen integriert und es wurden für sie spezielle Fördermaßnahmen entwickelt, die häufig nicht in der Klassengemeinschaft, sondern als Einzelförderung umgesetzt wurden. Mit der UN-Behindertenrechtskonvention wurde das gemeinsame Lernen von behinderten und nichtbehinderten Kindern nach und nach zum Standard in Kindergärten und Schulen. Der Blick weitete sich auf Inklusion statt Integration und das dahinterliegende Verständnis, dass jedes Kind individuell passende Lernbedingungen braucht, hielt Einzug in die Debatte. In der Umsetzung erwies sich dieser Anspruch als oft nicht haltbar – aus unterschiedlichen Gründen: Inklusion gibt es nicht zum Nulltarif. Ohne eine massive Herabsetzung der Klassengrößen ist eine adäquate pädagogische Förderung aller Kinder nicht leistbar. Und schließlich gibt es Kinder, denen die Beschulung in einer Regelschule schlicht nicht gut tut – warum auch immer. Inzwischen werden vielerorts Förderzentren, die vor 15 Jahren alle Schüler\*innen in Regelschulen abgegeben haben, wieder geöffnet.

Aus diesem Prozess kann die Jugendhilfe v. a. eins lernen: Bei der Frage, wie inklusiv die Angebotslandschaft eigentlich sein muss, geht es nicht um die

Umsetzung eines Idealbildes, sondern um die Frage, wie in jedem Einzelfall die individuell passende inklusive Teilhabe ermöglicht werden kann und, daraus folgernd, wie ganz pragmatisch Angebote für die sehr unterschiedlichen Bedarfe der Kinder, Jugendlichen und Familien geschaffen werden können. Es geht daher auch nicht darum, jedes Jugendhilfeangebot für alle Zielgruppen passend zu machen. Das ist auch (zumindest derzeit) kaum vorstellbar: Nicht jede Jugendfreizeiteinrichtung und jede stationäre Wohngruppe werden ein Blindenleitsystem, einen Fahrstuhl und Gebärdensprachkompetenz anbieten können. Vielmehr geht es darum, dass Kinder und Jugendliche Angebote nach dem je individuellen Bedarf vorfinden oder sie flexibel geschaffen werden können. Es darf und wird auch weiterhin spezialisierte Angebote geben. Ein stark autistisches Kind wird in einer inklusiven Kita vielleicht reizüberflutet und überfordert sein – unabhängig von der angebotenen Unterstützung. Ein mehrfachbehindertes Kind profitiert unter Umständen weniger von einer inklusiven Wohngruppe als von einer spezialisierten Einrichtung. Ein anderes Kind hingegen mit ähnlicher Beeinträchtigung nutzt die wöchentliche Spielgruppe in der lokalen Jugendfreizeiteinrichtung und genießt den Trubel, die Begegnungen und die bunte Mischung. Der Träger der Jugendfreizeiteinrichtung hat sich hierfür mit dem benachbarten Träger der Eingliederungshilfe zusammengetan, um das zu ermöglichen.

Es geht also nicht darum, jedes Jugendhilfeangebot per se für Kinder und Jugendliche mit Beeinträchtigungen zu öffnen und umgekehrt jedes Angebot der Eingliederungshilfe für Kinder und Jugendliche ohne Beeinträchtigung anzubieten. Es muss nicht alles inklusiv sein. Wir brauchen Spezialisierung. Aber: Es muss so inklusiv sein, dass der individuelle Bedarf gedeckt ist. Dies wird (zumindest zunächst) nur durch Zusammenarbeit in der Trägerlandschaft gehen.

### **1.3 Weiterentwicklung der Trägerlandschaft: Auf Vorhandenem aufbauen und dann mehr und mehr draufsatteln**

Die freien Träger der Jugendhilfe und die der Eingliederungshilfe haben Vieles gemeinsam, mindestens eine hohe Fachkompetenz, ein großes Engagement für die Zielgruppe und das Bestreben nach passgenauen Angeboten. Doch sie unterscheiden sich auch: Sie haben eine unterschiedliche Tradition, einen unterschiedlichen Auftrag und damit auch verschiedene Blickwinkel:

Die *Jugendhilfe* schaut traditionell auf das Familiensystem und hat einen systemischen Blick auf Kinder und Jugendliche. Öffentlicher und freier Träger müssen die Familien oft erst gewinnen und um eine Inanspruchnahme von Jugendhilfeleistungen werben. In den letzten Jahrzehnten hat sich eine sozialräumliche Herangehensweise etabliert. Zudem agiert die Jugendhilfe notgedrungen häufig im Alarmmodus: Kindeswohlgefährdungen machen ein sofortiges Handeln notwendig.

Die *Eingliederungshilfe* hingegen fokussiert den Blick auf den Unterstützungsbedarf des Kindes oder des Jugendlichen. Sie gleicht Teilhabebeeinträchtigungen aus und fördert sehr spezifisch diagnostizierte Entwicklungsfelder. Die Zielgruppe ist kleiner und Angebote können daher oft nur überregional vorgehalten werden. Der Impuls zur Beantragung von Leistungen geht in der Regel von der Familie aus – die daher Hilfen gerne annimmt. Die Eingliederungshilfe hat eine sehr langfristige Perspektive: Ein Kind, das aufgrund einer geistigen Beeinträchtigung Frühförderung braucht, wird vermutlich in 70 Jahren auch weiterhin Unterstützung benötigen. Eine Behinderung ist weit weniger dynamisch als ein Familiensystem.

Aus den unterschiedlichen Aufträgen, der unterschiedlichen Herangehensweise und den unterschiedlichen Lebenslagen der Zielgruppen haben sich in der Jugendhilfe wie in der Eingliederungshilfe hohe Fachlichkeit und vertieftes Spezialwissen entwickelt. Es ist daher nicht zu erwarten, dass die Träger der Jugendhilfe und der Eingliederungshilfe sich mit der SGB VIII-Reform komplett anders aufstellen. Es sind aber drei andere Dinge zu erwarten:

- Das Jugendamt wird mit der Übernahme der Leistungen nach SGB IX für Kinder und Jugendliche ab 2028 mit sehr viel mehr Trägern kooperieren als derzeit. Die gute Nachricht: Die Netzwerke zu den Trägern gibt es bereits, sie werden mit den Aufgaben und den Mitarbeitenden vom (kommunalen oder überörtlichen) Träger der Eingliederungshilfe in das Jugendamt wandern.
- Mit der Erweiterung der Trägerlandschaft ergeben sich auch sehr viel mehr Kooperationsmöglichkeiten zwischen den Trägern und keiner von beiden muss das Rad neu erfinden. Der fallbezogene und fallübergreifende Austausch, die Möglichkeit voneinander zu lernen und konkrete Kooperationsprojekte können die Angebotslandschaft qualifizieren. Eine Mitarbeiterin des Jugendhilfeträgers leitet in einer Wohneinrichtung für geistig beeinträchtigte Jugendliche die Elternarbeit an. Ein Einzelfallhelfer eines auf Hilfen für hörgeschädigte Menschen spezialisierten Trägers unterstützt das Team einer Jugendfreizeiteinrichtung, weil die Kinder des

benachbarten Förderzentrums gerne nach der Schule dort Tischtennis spielen. Eine Familie, die ein behindertes und zwei nichtbehinderte Kinder hat, trifft bei der Hilfskonferenz auf Mitarbeitende beider Professionen, die gemeinsam mit der Familie den Bedarf erfragen, Ziele entwickeln und Hilfen anbieten.

- Es ist – angesichts von Finanz- und Personalknappheit – unrealistisch, dass sich die Jugendhilfeträger bis 2028 durchgängig inklusiv aufstellen (das ist aber unbedingt eine langfristige Perspektive in die 2040er-Jahre hinein!). Umgekehrt wird leichter ein Schuh daraus: Angebote der Eingliederungshilfe lassen sich relativ einfach für Kinder und Jugendliche ohne Beeinträchtigung öffnen. Auch hier kann man von Schule lernen: Einige Förderzentren haben z. B. ihren Grundschulbereich für nichtbehinderte Kinder geöffnet. Infrastruktur und fachlich qualifiziertes Personal sind für die Bedarfe der Kinder mit Beeinträchtigung ausgelegt, können aber von allen genutzt werden. Die Schulplätze sind aufgrund des sehr viel höheren Betreuungsschlüssels ausgesprochen attraktiv. Das gemeinsame Lernen findet unter guten Bedingungen statt und wirkt von hier aus in die Schullandschaft hinein.

## 1.4 Inklusion als prozessualen Standard etablieren

So betrachtet ist Inklusion kein unbedingtes Ergebnisziel im Sinne von „Jedes Kind hat ein inklusives Angebot“ oder „Jedes Angebot ist inklusiv“. Aber im Bestreben, jedem Kind und jeder Jugendlichen so viel inklusive Teilhabe wie möglich anzubieten, entsteht Inklusion als zentrales Prozessziel. Ein prozessualer Standard bringt an kritischen Punkten – mindestens an den zentralen Übergängen in Kita, aus Kita in Schule und aus Schule in Ausbildung und Beruf; aber auch immer dann, wenn es aus Sicht des Kindes oder des Jugendlichen nötig ist – immer wieder die Perspektive von Jugendhilfe und Eingliederungshilfe zusammen. So kann nicht nur der Bedarf der Familie an Jugendhilfe- und Eingliederungshilfeleistungen eingeschätzt werden, sondern auch bewertet werden, ob diese inklusiv oder spezialisiert erbracht werden müssen, um das Kind und seine Familie zu unterstützen. Konkret sind an unterschiedlichen Stellen prozessuale Elemente denkbar, die das ermöglichen:

- In einem gemeinsamen Eingangsmanagement des Jugendamtes wird die Familie standardmäßig sowohl nach Jugendhilfe- als auch nach Eingliederungshilfebedarf gefragt. Für Familien ist es irrelevant, dass beides derzeit in unterschiedlichen Gesetzbüchern steht.

- In der Bedarfsermittlung (SGB IX) und Hilfeplanung (SGB VIII) werden beide Perspektiven zusammengedacht. Ob dafür beispielsweise je eine Mitarbeitende aus dem ASD und aus dem EGH-Team zusammenkommen, ob die Mitarbeiterin selber beides abdecken kann oder ob sie der Familie beides anbietet und bei Bedarf einen Kollegen hinzuzieht, mag jedes Jugendamt anders entscheiden. Wichtig ist, dass die Frage gestellt wird: Tut Ihnen und Ihrem Kind ein inklusives oder ein spezialisiertes Angebot gut?
- In der Leistungserbringung arbeitet der beauftragte Träger daran, das Angebot nach dem Bedarf des Kindes auszurichten – und nicht umgekehrt. Wenn er dafür Spezialkenntnis braucht, die er selber nicht vorhält, kann er mit einem anderen Träger eine Kooperation eingehen.
- In der regelmäßigen Fortschreibung des Gesamtplans (SGB IX) bzw. der Weiterbewilligung des Hilfeplans (SGB VIII) wird mit der Familie immer auch die Frage erörtert, ob das Kind ein inklusives oder ein exklusives Angebot benötigt und ob daher an der derzeitigen Art der Leistungserbringung etwas geändert werden muss oder nicht. Um neue Perspektiven und Entwicklungen zu berücksichtigen, braucht es hier einen frischen Blick, der sich nicht vor unbequemen Entdeckungen scheut.
- Bei drohenden Drehtüreffekten findet eine multiprofessionelle Fallberatung statt. Jugendamt und freie Träger der Jugend- und der Eingliederungshilfe überlegen nicht nur gemeinsam, was das Kind oder die Jugendliche braucht, sondern auch, wie sie diesen Bedarf gemeinsam umsetzen können.

Solche prozessualen Standards können vom Jugendamt gesetzt oder gemeinsam mit den Trägern entwickelt werden. Es entsteht eine Trägerlandschaft, die ihre Spezialisierung bewahrt, aber überall da, wo es notwendig ist, gemeinsam auf den Fall schaut und inklusive, kreative Lösungen (kooperativ) anbietet.

## 2 Ohne Haltung und ein gemeinsames Zielbild geht es nicht

Inklusion, das ist in den zum Teil hitzig geführten Debatten der letzten Jahre deutlich geworden, ist immer eng mit Haltung und Kultur verknüpft. Dabei darf sie aber nicht ein theoretisches Konstrukt bleiben, sondern muss sich konkret in Strukturen, Prozesse und gelebte Praxis überführen lassen. Die Verständigung über einen gemeinsamen Inklusionsbegriff ist Ausgangs- und

zugleich Ankerpunkt auf dem Weg zur inklusiven Jugendhilfe und Grundlage für die Entwicklung einer gemeinsamen Haltung. Dazu gehören aus unserer Sicht vier Schritte:

(1) Den Ausgangspunkt gestalten die Beteiligten (das sind mindestens das Jugendamt, der kommunale oder überörtliche Träger der Eingliederungshilfe sowie die freien Träger der Jugend- und der Eingliederungshilfe) gemeinsam, indem sie ihr *Verständnis von Inklusion* diskutieren. Was verstehen wir unter Inklusion? Was bedeutet das eigentlich konkret im Leben von Familien, im Amt und beim Träger?

(2) Aus dem Inklusionsbegriff ergibt sich im nächsten Schritt fast zwangsläufig eine *gemeinsame Haltung*: Wie wollen wir Inklusion leben? Welche Leitlinien orientieren uns immer wieder in unserem Alltagshandeln?

(3) Im dritten Schritt entsteht ein *Zielbild*. Die zentralen Fragestellungen sind: Wo wollen wir hin? Wie inklusiv soll unsere Kommune *im Jahr 2040* sein und wer übernimmt dabei welche Rolle? Diese langfristige Perspektive ist wichtig, um in der Realität zu bleiben und die Akteur\*innen nicht zu überfordern. Aber sie führt zur mittelfristigen Perspektive: Was von unserem Zielbild für 2040 wollen wir bis 2028 umgesetzt haben? Wie wollen wir, dass eine Familie im Jahr 2028 hier vor Ort inklusive Jugendhilfe erlebt? Was wollen wir bis 2028 gemeinsam erschaffen haben?

In allen drei Schritten geht es nicht um fein zisierte Visionsarbeit, sondern um ein praxisnahes Verständnis und um eine Einigung, was die gemeinsamen Leitplanken sind, innerhalb derer die Akteur\*innen Spielraum haben. Das bedeutet auch, dass die Diskussion zunächst auf Leitungsebene, dann aber unbedingt mit den Mitarbeitenden geführt werden muss: Sowohl im öffentlichen wie im freien Träger müssen die Mitarbeitenden mitgenommen und beteiligt werden. Denn im vierten Schritt sind es die Mitarbeitenden, die dem Inklusionsbegriff und dem Zielbild Leben einhauchen:

(4) Schließlich geht es um die *einrichtungsinterne Übersetzungsleistung*. Für die freien Träger bedeutet das zunächst ganz konkret: Wie können wir diesen Inklusionsbegriff und dieses Zielbild bis 2040 ins Leben bringen? Und was können wir schon bis 2028 an unseren Angeboten umgestalten, neu entwickeln, inklusiv denken? Was können und wollen wir öffnen? Was auch nicht? Dies gilt, wie oben beschrieben, für die Träger der Jugendhilfe genauso wie für die Träger der Eingliederungshilfe. In der Verwaltung stehen an dieser Stelle Fragen nach Verwaltungsstrukturen, nach Prozessen, nach Qualitätsstandards und nach Steuerung an, die wir bereits an anderer Stelle beschrieben haben (vgl. von Walter/Christ 2021).

Aus dem dreiteiligen Ausgangspunkt – Inklusionsbegriff, Haltung und Zielbild – leiten sich in der Folge also alle Entscheidungen innerhalb des Jugendamtes und innerhalb der freien Träger ab, aber genauso in der Kooperation zwischen Amt und Trägern und unter den Trägern. Inklusionsbegriff, Haltung und Zielbild sind immer wieder der Ankerpunkt, um zu überprüfen, ob die Beteiligten noch auf dem richtigen Weg sind und sind damit Messlatte und Orientierungslinie zugleich.

Wir haben mit Jugendämtern gesprochen, die sich hier schon seit einigen Jahren auf den Weg gemacht haben. Das Jugendamt Bremen nennt v. a. einen Grundgedanken, der Zielbild und Leiplanke zugleich ist: Angebote müssen sich nach den Bedarfen und dem Willen der Kinder, Jugendlichen und Familien richten und nicht umgekehrt. Drehtüreffekte, bei denen Kinder oder Jugendliche „nicht zu halten“ sind und von einer Einrichtung in die nächste geschoben werden, oder Beeinträchtigungen, bei denen die Träger dankend ablehnen, zeigen auf, dass die Angebote nicht passend für den je individuellen Bedarf sind. In Bremen wird dann in einem Kooperationspool auf Leitungsebene überlegt, wie das Angebot aussehen muss, das dem Bedarf dieses Kindes entspricht und wie und wo es geschaffen werden kann. Dazu braucht es ein hohes Maß an Flexibilität und Kreativität, es braucht das genaue Zuhören nach dem Bedarf und dem Willen der Klient\*innen und es braucht Kooperationsstrukturen, die die Kompetenzen der Träger zusammenbringen. Aber v. a. braucht es den gemeinsamen Ausgangs- und Ankerpunkt, um nicht immer wieder von vorne beginnen zu müssen.

### 3 Wer gestalten will, muss steuern – und dabei seine kurz-, mittel- und langfristigen Ziele im Blick haben

Inklusionsbegriff, Haltung und Zielbild sind benannt. Die öffentlichen und freien Träger haben daraus abgeleitet, wie sie sich langfristig bis 2040 und mittelfristig bis 2028 aufstellen wollen. Die Reise kann beginnen. Aber wenn alle zugleich loslaufen, ist die Gefahr groß, dass das Ziel aus dem Blick gerät und die Reisenden den Kontakt zueinander verlieren. Es braucht eine *gemeinsame, strategische Steuerung*.

In einem ersten Schritt wird das Jugendamt insbesondere dann, wenn die Leistungen nach SGB IX für Kinder und Jugendliche beim überörtlichen Träger liegen, diesen für die Zusammenarbeit gewinnen und ein gemein-

sames Steuerungsprojekt aufsetzen müssen. Beide Partner dürften um die Notwendigkeit wissen, aus der Praxis hören wir aber, dass die handelnden Personen – aus Zeitgründen, mitunter aber auch aus wenig Interesse an Veränderung – nicht unbedingt gewillt sind, im Vorgriff auf 2028 bereits jetzt eine gemeinsame Steuerung zu etablieren.

### 3.1 Jugendhilfe- und Sozialplanung als Ausguck des Schiffes etablieren

Die Steuerung der Angebotslandschaft liegt innerhalb des Jugendamtes bei der *Jugendhilfeplanung*, beim öffentlichen Träger der Eingliederungshilfe entsprechend bei der *Sozialplanung*, überörtlich oder bereits kommunal. Daher ist es gut und hilfreich, auch die Steuerung der Kooperation zu den Leistungserbringern bei Jugendhilfeplanung und Sozialplanung anzusiedeln. Beide Planungsabteilungen können auf gute, bestehende Netzwerke zu den Trägern aufbauen, kennen die Angebote, die Konzepte und die handelnden Personen und haben eine fundierte Kenntnis der relevanten Datenlage.

Die gemeinsame strategische Steuerung hat zwei Ziele: Erstens das *Wissen über die Angebots- und Trägerlandschaft* zu teilen, die zukünftigen *Bedarfe* zu qualifizieren und zu quantifizieren sowie die *Bedarflücken* zu erkennen. Zweitens geht es darum, gemeinsam mit den freien Trägern *Lösungen für diese Lücken* zu finden. Die zweite Zielstellung bezieht sich auf individuelle Hilfebedarfe und notwendige Investitionen in Personal und Infrastruktur (inklusive Vereinbarungen zu Kostenteilung und Finanzierungssicherheiten), darüber hinaus aber auch auf die perspektivische Entwicklung einer integrierten Gesamtsteuerung. Letztlich geht es also auch hier darum, die inklusive Haltung ins Leben zu bringen und abzusichern.

Jugendhilfe- und Sozialplanung bilden gemeinsam sozusagen den Ausguck am Masttop des Schiffes. Von hier aus gelingt ein 360-Grad-Blick: Der Blick zurück (Wo kommen wir her?), die Standortanalyse (Wo sind wir jetzt gerade?), der Blick nach rechts und links (Wer ist sonst noch wohin unterwegs?) und die Perspektive nach vorne (Wo gehen wir hin, wenn wir so weitermachen? Wo ist unser Ziel und wie kommen wir dahin?). Von diesem Ausguck aus kann das Schiff Inklusiv Jugendhilfe dann kohärent navigiert und gesteuert werden.

Um eine noch bessere Sicht zu haben, empfehlen wir, die Perspektiven der freien Träger einzubeziehen. Alle hier beschriebenen Schritte meinen daher explizit öffentliche *und* freie Träger, Jugendhilfe *und* Eingliederungshilfe.

### 3.1.1 *Wo kommen wir her?*

Der Blick zurück ist ein verstehender Blick, der sein Augenmerk v. a. auf die unterschiedlichen *Kulturen* richtet: Wie ist die *Geschichte* der Jugendhilfe und wie ist die der Eingliederungshilfe? Wo kommen die freien Träger her? Welche *beruflichen Sozialisierungen* bringen die Mitarbeitenden in den Trägern mit? Und wie ist das bei den öffentlichen Trägern?

In einem gemeinsamen Workshop lernen sich die Träger rechtskreisübergreifend kennen, sie verstehen die eigene und die andere Geschichte und sie entwickeln ein gemeinsames Verständnis ihrer Unterschiede und Gemeinsamkeiten.

### 3.1.2 *Wo sind wir jetzt gerade?*

Die Standortanalyse betrachtet die aktuelle *Träger- und Angebotslandschaft* und sorgt für eine Vergemeinschaftung dieser Kenntnis. Öffentliche und freie Träger beider Rechtskreise erheben, welche Träger lokal, regional und überregional unterwegs sind und welche Angebote sie vorhalten. Wie viele Plätze für welche Zielgruppe gibt es? Wie ist die Auslastung? Wie sind die Kosten?

Die sich anschließende *Erhebung der Angebotslücken* nimmt einen zentralen Stellenwert ein, denn sie weist auf unmittelbar anstehende Handlungsschritte hin: Für welche Bedarfe in den letzten zehn Jahren konnten wir kein passendes Angebot machen? Welche Kinder, Jugendlichen oder Familien konnten oder können wir hier vor Ort nicht adäquat betreuen? Hierfür fließen Informationen von den Mitarbeitenden des Jugendamtes, des Sozialamtes und der freien Jugend- und Eingliederungshilfeträger zusammen.

Darüber hinaus können auch *andere Facetten* der derzeitigen Situation einbezogen werden: Wie ist die Zusammenarbeit zwischen öffentlichen und freien Trägern? Wie ist die politische Gemengelage in der Kommune? Welche Akteur\*innen agieren wie und warum? Diese Themen können in gemeinsamen Analysekonferenzen entwickelt werden.

### 3.1.3 Wer ist wohin unterwegs?

Aus dem gemeinsamen Inklusionsbegriff, der daraus abgeleiteten Haltung und der langfristigen Zielstellung haben freie und öffentliche Träger bereits im oben beschriebenen vierten Schritt ihre ganz *konkreten Vorhaben auch für eine mittelfristige Perspektive bis 2028* entwickelt. Nun teilen sie ihre Vorhaben. Es entsteht ein Bild, das über den Status quo hinausgeht: Was von dem, was es derzeit exklusiv nur für beeinträchtigte oder nur für nichtbeeinträchtigte Kinder gibt, wird bis 2028 inklusiv ausgestaltet sein?

Hier geht es – neben der gegenseitigen Kenntnis – auch darum, diese Entwicklungen aneinander anzupassen und Möglichkeiten des gegenseitigen Lernens zu schaffen: Sind die Entwicklungsperspektiven divers genug? Wer kann wen bei welcher Entwicklung unterstützen? Mitunter wird es nötig sein, Träger zu ermutigen, anzuschubsen oder zu unterstützen. Klar ist aber auch: Inklusive Angebote über mehrere Rechtskreise hinweg sind eine enorme Herausforderung und können nur sukzessive etabliert werden.

An dieser Stelle braucht es ein großes Maß an Vertrauen, denn die Träger kommunizieren über die eigene Planung, die für sie ja auch von großer wirtschaftlicher Bedeutung ist. Gelingt das, ist eine gute Basis für eine *Verantwortungsgemeinschaft* gelegt, die die Entwicklung der Kommune als Ganzes voranbringt.

### 3.1.4 Wo gehen wir hin, wenn wir so weitermachen?

Der Blick ist häufig ernüchternd und leider auch real. Weitermachen scheint nur allzu oft die einzige Option in einem krisengeschüttelten Alltag. Aber hier geht es um eine wichtige *Risikoabschätzung*, denn Weitermachen birgt Risiken: die dritte Reformstufe ist nicht vorbereitet, die Trägerlandschaft nicht in Kommunikation und Kooperation und die Bedarfslage nach inklusiven Formaten nicht gedeckt. Das ins Visier zu nehmen, erhöht den Handlungsdruck, birgt aber auch die Möglichkeit, wichtige Partner\*innen an Bord zu holen und eine motivierte Mannschaft zusammenzustellen, die sich trotz aller Ressourcenknappheit auf den Weg macht. Mitunter kann hier auch ein Hebel liegen, mit dem die Kommunalpolitik und die Haushälter\*innen der Kommune gewonnen werden können.

### 3.1.5 *Wo ist unser Ziel und wie kommen wir dahin?*

Alle bisherigen Fragestellungen – Wo kommen wir her? Wo sind wir jetzt gerade? Wer ist wohin unterwegs? Und wo kommen wir hin, wenn wir so weitermachen? – fließen in einer *gemeinsamen Planungskonferenz* zusammen. Das Zielbild für 2040 und daraus abgeleitet für 2028 ist bereits definiert. Es nun zu fokussieren und das Schiff darauf auszurichten heißt auch, sich den Kurs dorthin konkret vor Augen zu führen. Wo gibt es Klippen und Sandbänke? Welchen Weg wählen wir, um unsere Partner\*innen an Bord zu halten? Wie lange werden wir realistisch brauchen? Und sind wir mit unserem Zwischenziel in 2028 eigentlich dem langfristigen Ziel für 2040 nähergekommen?

Es entsteht – über Verwaltung und freie Träger, über Jugendhilfe und Eingliederungshilfe hinweg – ein gemeinsames Bild der Richtung, in die es zu gehen gilt, konkret runtergebrochen auf spezifische Bedarfe und Bedarfslücken, auf Kooperationsmöglichkeiten, um sie zu decken und auf Aufgaben, die – gemeinsam oder einzeln – zu erledigen sind. Mit Blick auf das Zielbild muss hier nochmals deutlich werden, dass es die gemeinsame Aufgabe ist, Angebotslücken zu decken. Es darf und muss ein Nebeneinander von inklusiven und spezialisierten Angeboten geben, denn weder die strukturellen noch die personellen Rahmenbedingungen erlauben allen eine inklusive Öffnung binnen der nächsten sieben Jahre. Trägerstrukturen und Bestandsangebote müssen erhalten bleiben. Vor allem bei neuen Trägern, Einrichtungen und Angeboten kann man aber intensiv prüfen, was inklusiv geht. Und es darf nicht immer nur bei der Forderung an die Jugendhilfeträger bleiben; die Träger der Eingliederungshilfe haben meist die besseren Voraussetzungen für eine inklusive Öffnung.

Der Wille dazu, die gegenseitige Unterstützung und die kooperative Entwicklung neuer Angebote, die die Träger fordert, aber nicht überfordert, stärkt die Verantwortungsgemeinschaft aus Jugend- und Eingliederungshilfe. Der Berliner contact e. V., ein sozialräumlich agierender Träger der Jugend- und Eingliederungshilfe, nutzt hierfür den Begriff der *Kooperanz*: Obwohl und gerade weil die freien Träger Wettbewerber auf dem Markt sind, können sie in der Konzeption und Entwicklung, aber auch in der Leistungserbringung kooperieren und vom Knowhow der Partner profitieren.

Aus dem gemeinsamen Rundumblick, angeleitet durch Jugendhilfe- und Sozialplanung im Ausguck des Schiffes, wird eine *Roadmap für die inklusive*

*Jugendhilfe der Kommune* entwickelt. Sie bezieht sich auf Angebote und Bedarfsdeckung. Im nächsten Schritt richtet sich der Blick auf die Prozesse.

### 3.2 Entlang einer User Journey die Prozesse für Familien gestalten

Aus endlosen Warteschleifen bei Telekommunikationsanbietern und anderen Callcentern wissen wir alle: Für Kund\*innen sind Geschwindigkeit/Wartezeit, Anzahl der Ansprechpersonen und als diskriminierend erlebte Vorsortierung die zentralen Kriterien, die sehr nerven – oder aber begeistern können. Für das Erleben von Jugend- und Eingliederungshilfe ist das nicht anders. Gegebenenfalls entwickelt die Kommune noch weitere Kriterien, die sich leicht aus der gemeinsamen Haltung zur inklusiven Jugendhilfe ableiten lassen.

Ausgangspunkt der Prozesssteuerung kann eine *User Journey* sein: Wie sollen eigentlich Kinder, Jugendliche und Familien den Weg vom ersten Kontakt mit Träger oder Verwaltung bis zur Leistungserbringung und darüber hinaus auch während der Leistungserbringung erleben? Wie können sie die richtige Ansprechperson finden? Wem sollen sie begegnen, wie oft sollen sie ihre Geschichte erzählen müssen, wie nachdrücklich müssen sie ihren Bedarf einfordern? Im konkreten Erleben der Familien drückt sich die In- oder auch Exklusivität der Zusammenarbeit mit der Jugend- und Eingliederungshilfe aus. An welchen Stellen erleben sie beide als getrennt voneinander, an welchen Stellen als eine Einheit? Inwiefern soll es hier ein real erlebtes „one face to the customer“ geben? Wie wird auf die individuellen Bedürfnisse eingegangen? Wie stigmatisierend oder aber willkommen heißend soll das System erlebt werden? Wie individuell können Lösungen gefunden werden? Wenn Inklusion ein prozessualer Standard sein soll, dann muss die Umsetzung hier pragmatisch entwickelt und vorbereitet werden.

Jugendhilfe- und Sozialplanung und Vertreter\*innen der freien Träger erarbeiten entlang der *Kriterien Geschwindigkeit, Zahl der Ansprechpersonen und Stigmatisierung* (und ggf. weiterer Kriterien) gemeinsam, wie Familien ganz konkret den Weg durch die Institutionen erleben sollen. Aus dem Abgleich mit dem realen IST entstehen erste Konzepte, an welchen Stellen es Veränderungen braucht, um den Kriterien gerecht zu werden. Hier einige Beispiele:

- Ein *gemeinsames Eingangsmanagement* ist für jede Familie die erste Anlaufstelle, postalisch, telefonisch, digital und persönlich und egal, ob es um Eingliederungshilfe oder Hilfen zur Erziehung geht. Hier findet eine vor-

- antragliche Beratung statt, die nötigen Unterlagen werden zur Verfügung gestellt und dann wird zügig an die richtige Ansprechperson vermittelt.
- Es gibt *unterschiedlichste Strukturmodelle*, wo die Aufgaben der Eingliederungshilfe (Leistungen nach § 35a SGB VIII und nach SGB IX) im Jugendamt verortet werden können. Die Berliner Jugendämter, die schon seit Jahrzehnten für alle Eingliederungshilfen zuständig sind, haben verschiedene Varianten entwickelt und erprobt. Modell A: Es gibt neben dem sozialräumlich aufgestellten ASD einen zentralen Bereich, der sozialraumübergreifend für alle Eingliederungshilfen zuständig ist. Benötigt die Familie andere Hilfen, werden diese vom ASD oder anderen Fachabteilungen (PKD, Jugendhilfe im Strafverfahren...) bearbeitet. Modell B: Auch hier gibt es einen zentralen Bereich für Eingliederungshilfen, das Team ist aber zugleich für alle anderen Bedarfe der Familien zuständig, also auch für Hilfen zur Erziehung oder andere Leistungen. Modell C: Ein sozialräumlich aufgestellter ASD bearbeitet alle Hilfearten nach SGB VIII und IX, wobei es in jedem Team Spezialist\*innen gibt, die sich beispielsweise in Hilfen nach SGB IX besonders gut auskennen.
  - Wie auch immer das Modell aussehen soll – daraus leitet sich im nächsten Schritt die *prozessuale Konzeption der Hilfeplan- bzw. Bedarfsermittlungsgespräche* ab. Kann eine Fachkraft den Bedarf der Familie sowohl aus Jugendhilfe- als auch aus Eingliederungshilfe-Perspektive einschätzen? Nehmen beide „Professionen“ am Gespräch teil? Oder wird die Perspektive der jeweils anderen „Profession“ mitgedacht und gegebenenfalls dorthin weitergeleitet?
  - An diese Stelle gehört auch, im Prozess der Hilfeplanung und der Bedarfsermittlung die wiederkehrende Frage zu verankern, ob ein *inklusives oder ein spezialisiertes Angebot* passt. Eltern haben hier oft ein gutes Gefühl dazu, brauchen aber mitunter auch Beratung, welche Vorteile Inklusion und welche Vorteile Exklusion mit sich bringen.
  - Gerade in der Eingliederungshilfe kommen die Familien oft schon gemeinsam mit dem *Leistungserbringer* zur Bedarfsermittlung. Für die Verwaltung ist das mitunter schwierig, denn es entsteht häufig der Verdacht, dass der Träger lenkt und die Hilfen vorfestgelegt sind. Zugleich bringt der Träger eine hilfreiche Perspektive ein und kann den Entwicklungsweg des Kindes oder des Jugendlichen gut einschätzen. Die frühe Einbeziehung des Trägers ist auch für die Familien unterstützend und Vertrauen schaffend: Wer ist das, mit dem wir zukünftig zu tun haben werden? Ein guter Weg kann sein, dass das Erstgespräch nur zwischen Amt und Familie stattfindet, jedes Folgegespräch findet dann gemeinsam mit der

zuständigen Fachkraft des Leistungserbringers – gerne in dessen Räumlichkeiten – statt.

- Ein Nadelöhr auf dem Weg der Antragstellung ist häufig die *medizinische Diagnostik*. Die Wartezeiten auf Untersuchungen, Gutachten und ärztliche oder psychotherapeutische Stellungnahmen sind mitunter immens und verzögern den eigentlich dringend nötigen Beginn der Hilfe oft um viele Monate. Hier kann erstens die Nutzung oder der Ausbau kommunaler medizinischer Dienste geprüft werden. Zweitens kann geprüft werden, ob und inwiefern die Dringlichkeit eines Bedarfes eine vorläufige oder befristete Bewilligung nötig macht und wie das – unter Würdigung rechtlicher Rahmenbedingungen und richterlicher Entscheidungen – ermöglicht werden kann.
- Eine wesentliche Schnittstelle zwischen Verwaltung und freien Trägern, aber ebenso zwischen Verwaltung und Familien ist die *wirtschaftliche Jugendhilfe*. Auch hier stellt sich die Frage, wie Abläufe zügig und ressourcenschonend gestaltet und wie zugleich Parallelstrukturen reduziert werden können. Beispielsweise müssen Kitas für die Abrechnung ihrer Plätze mit unterschiedlichen Stellen zusammenarbeiten, je nachdem, ob es ein Integrationsplatz ist oder nicht. Ebenso sind die Familien mit unterschiedlichen Stellen konfrontiert, bei denen sie ihr Einkommen nachweisen und an die sie ggf. Eigenanteile zahlen müssen. Die Abrechnungswege zu vereinheitlichen, schafft für alle Beteiligten Erleichterung.
- Auf Seiten der freien Träger kann überlegt werden, ob eine *Kooperation im Einzelfall* die Zahl der Ansprechpersonen für die Familie reduzieren kann. Kann der Träger, der die Tagesgruppe anbietet, auch die Schulbegleitung koordinieren? Kann die stationäre Einrichtung auch die Freizeitassistenz am Wochenende stellen?

Aus der User Journey entwickeln die Akteur\*innen konkrete Konzepte, die die zukünftigen Strukturen, Prozesse und Schnittstellen beschreiben. Im Rahmen von *Pilotprojekten* können die Konzepte erprobt, gemeinsam reflektiert, angepasst und dann *in die Fläche* gebracht werden.

Was nun noch fehlt, ist die Etablierung einer stetigen Kursbeobachtung und -korrektur: *Die Steuerung*.

### 3.3 Eine gemeinsame kennzahlenbasierte Steuerung aufsetzen

Es gibt ausgeklügelte und hoch differenzierte Steuerungskonzepte. Für die Ausrichtung zur inklusiven Jugendhilfe geht es aber im ersten Schritt eher darum, ganz pragmatisch einen *gemeinsamen Orientierungsrahmen* zu schaffen, um Planung und fachliche Ausrichtung an Zahlen statt am Bauchgefühl auszurichten.

Beide Planungseinheiten – Jugendhilfe- und Sozialplanung – werden in der Regel ein *Kennzahlenset* haben, das sie regelmäßig erfassen und auswerten. Nun gilt es, dieses zusammenzulegen und eine gemeinsame kennzahlenbasierte Steuerung aufzusetzen. Dazu gehören – in Anlehnung an das Steuerungskonzept des Jugendamts Nordfriesland – mindestens folgende Daten:

- Die Anzahl der in Anspruch genommenen Leistungen, aufgegliedert nach Leistungen im SGB VIII und IX und nach Inanspruchnahme in oder außerhalb der Kommune. Hier sollten auch Inobhutnahmen sowie die Inanspruchnahme fallübergreifender Maßnahmen gezählt werden,
- die Anzahl von Gefährdungsmeldungen und Erstberatungen, verbunden jeweils mit der Frage, wie häufig daraus Maßnahmen abgeleitet wurden,
- die Entwicklung der Kosten je Hilfeart sowie
- die Dauer von Erstberatung über Antragstellung und Bescheidung bis hin zum Beginn der Leistung. Dies ist insbesondere mit Blick auf die engen Fristensetzungen im SGB IX nötig.

Die Kennzahlen fließen in ein regelmäßiges *Berichtswesen* ein. Für die Kennzahlen muss zudem festgelegt werden, wie häufig und von wem sie erhoben werden und wer an welcher Stelle darüber spricht und Konsequenzen ableitet. Es werden also *Steuerungszyklen* und *Steuerungsformate* festgelegt. Das Jugendamt Nordfriesland hat hierfür ein Konzept entwickelt: Auf vier Ebenen – strategisch (1) auf der Leitungsebene sowie (2) auf der pädagogischen, sozialraumübergreifenden Ebene, und operativ (3) auf der sozialräumlichen Ebene sowie (4) auf der Ebene der Mitarbeitenden je Sozialraum, auf allen vier Ebenen in einer Verantwortungsgemeinschaft von öffentlichem und freien Trägern – wird in regelmäßigen, ineinandergreifenden Abständen auf die Datenlage geschaut, Maßnahmen daraus abgeleitet und die Umsetzung reflektiert. So ist sichergestellt, dass die strategischen Entscheidungen auf Leitungsebene getroffen werden und bindend für die nachfolgenden Ebenen sind. Sie werden dann operativ von den jeweils kleineren Einheiten umgesetzt. Zugleich ist die Partizipation der Mitarbeitenden sichergestellt, die

ihr Wissen, ihre Erfahrung und ihre Ideen einbringen und auch umsetzen können. Und schließlich ist dafür gesorgt, dass immer wieder – datenbasiert – überprüft werden kann, ob und inwiefern die Kommune als Ganzes dem eigenen Zielbild von Inklusion näherkommt.

### 3.4 Den richtigen Personen den Hut aufsetzen

Es ist deutlich geworden, dass eine Vielzahl nicht nur von planerischen, sondern auch von organisationsentwicklerischen Aufgaben auf die Jugendhilfe- und Sozialplanung zukommt. Jugendämter können dafür frühzeitig die in § 10b SGB VIII vorgesehenen *Verfahrenslots\*innen* etablieren, die ja nach Absatz (2) genau hierbei unterstützen soll. Er oder sie ist die Person im Jugendamt, die den Hut für die Umsetzung der inklusiven Jugendhilfe aufhat. Zugleich ist es sinnvoll, wenn es auch auf Seiten der freien Träger jeweils eine Person gibt, die für das Thema Inklusion beauftragt ist und sowohl die Kommunikation zu den Verwaltungen und anderen Trägern als auch die Weiterentwicklung des eigenen Trägers verantwortet – der oder die Verfahrenslots\*in auf Trägerseite.

## 4 Fazit: Inklusive Jugendhilfe – ein Leitbild im Spannungsfeld zwischen Idealtypus und Realität

Wir haben deutlich gemacht, dass Inklusion als Idealbild richtig und gut ist, dass es aber zugleich ein praktikables und erreichbares Zielbild für die Perspektive 2028 braucht. Wir haben auch den konkreten Weg aufgezeigt, den Jugend- und Sozialämter gemeinsam mit Trägern der Jugend- und der Eingliederungshilfe gehen können. Mit Blick auf die eingangs vorgestellte Gratwanderung möchten wir Ihnen für den Start fünf Leitplanken an die Hand geben:

- (1) Gehen Sie sicher, dass Sie in der Realität bleiben. Ein Zielbild von Inklusion, das Sie nie werden erreichen können, hilft Ihnen nicht weiter. Für 2028 braucht es ein handfestes, realistisches Ziel, untermauert mit ganz konkreten Vorhaben auf Seiten der Verwaltung, auf Seiten der Träger und in der gemeinsamen Kooperation.
- (2) Entwickeln Sie, bevor Sie starten, ein eigenes, klares Bild von inklusiver Jugendhilfe. Legen Sie für sich auch fest, was davon verhandelbar ist und was auch nicht – mit Blick auf die Realität in Ihrer Kommune.

(3) Gehen Sie sicher, dass Sie den zweiten Schritt nicht vor dem ersten tun. Folgen Sie der Logik Kultur & Haltung → Zielbild 2040 → Zielbild 2028 → Strategische Steuerung → Operatives Geschäft.

(4) Vernetzen Sie sich mit anderen Trägern und Kommunen in der Region, im Bundesland, in Deutschland. Ein gemeinsames Benchlearning kann helfen, sich in der Entwicklung zur inklusiven Jugendhilfe auszutauschen und voneinander zu lernen. Sie müssen das Rad nicht neu erfinden. Die freien Träger haben diese Strukturen oft in ihren Dachverbänden und in der Liga, die Jugendämter mitunter in den Landesstrukturen.

(5) Legen Sie los und haben Sie einen langen Atem. Inklusion ist nicht von heute auf morgen zu erreichen. Aber um in 2028 einen guten Schritt weiter zu sein, muss man heute anfangen, sich damit zu befassen.

## Literatur

von Walter, A./Christ, F. (2021): Die Inklusiv Jugendhilfe ins Leben bringen.

Oder: Warum die SGB VIII-Reform zwingend eine Reform des Jugendamts braucht. In: NDV, Jg. 101, Heft 12/2021, S. 853 ff.

Mehr Fortschritt wagen. Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit. Koalitionsvertrag 2021–2025 zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD), BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und den Freien Demokraten (FDP). Abzurufen unter: [www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Koalitionsvertrag/Koalitionsvertrag\\_2021–2025.pdf](http://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Koalitionsvertrag/Koalitionsvertrag_2021–2025.pdf) (Zugriff 10.5.23).



# Hilfen aus einer Hand

*Matthias Kohrt, Christiane Busch*

## Praxisbeispiel eines Organisations- und Angebotsentwicklungsprozesses

### Zusammenfassung

*Dieser Artikel beschreibt exemplarisch die gemeinsame Angebotsentwicklung aus den Erfahrungsfelder SGB VIII und SGB IX bei der Stiftung Nieder-Ramstädter Diakonie (NRD) und der ehemaligen Jugendhilfetochter NRD Orbishöhe GmbH (Orbishöhe).*

*Diese Angebotsentwicklung ist eng verbunden mit dem eigenen Organisationsentwicklungsprozess, der 2017 seinen Anfang nahm und zur Neugründung eines Geschäftsbereichs führte, welcher alle Angebote für Kinder, Jugendliche und Familien Anfang 2022 zusammengeführt hat.*

*Beide Prozesse – der Organisationsentwicklungsprozess als auch die Angebotsentwicklung – sollen nachfolgend dargestellt und der Weg bis heute nachgezeichnet werden.*

### Vorstellung des Trägers

Die Stiftung Nieder-Ramstädter Diakonie ist ein diakonischer und gemeinnütziger Träger der Eingliederungs-, Jugend- und Altenhilfe mit aktuell rund 2.500 Mitarbeitenden an über 50 Standorten in Südhessen und Rheinhessen.

Der seit dem 01. Januar 2022 bestehende neue Geschäftsbereich ‚Kinder, Jugend und Familie‘ setzt sich zusammen aus den Teilhabeangeboten für Kinder und Jugendliche der Stiftung Nieder-Ramstädter Diakonie und den Angeboten der ehemaligen Jugendhilfetochter NRD Orbishöhe GmbH.

Beide Organisationen haben bereits eine lange voneinander unabhängige Geschichte und eine entsprechend herausgebildete eigenständige Identität, die sie in diesen neuen Geschäftsbereich mit einbringen.

## Die NRD Orbishöhe

Die kirchlich-diakonische Arbeit in der Orbishöhe begann 1926, als der Verband der evangelischen weiblichen Jugend in Hessen Haus und Gelände einer Gärtnerinnen-Lehranstalt in Zwingenberg erwarb. Der Verband baute die Villa zum Erholungsheim um und nutzte sie auch als Verbandszentrale für seinen hessischen Bereich.

In der NS-Zeit wurde die Jugendarbeit stark eingeschränkt. 1943 wurde ein Altenheim in dem Gebäude eingerichtet. Nach 1946 diente das Haus wieder als Erholungsheim und Tagungsstätte.

Aufgrund von Anfragen aus dem Diakonischen Werk in Hessen und Nassau wurden ab 1957 Kinder von Spätaussiedlern gefördert. Bis zu 50 Kinder aus den Ländern Osteuropas lebten im Haus und wurden bei der Integration in die „neue Heimat“ über ein Schuljahr begleitet. Für einige Jahre war auch die Schule mit im Haus. Später widmete sich die Orbishöhe schwerpunktmäßig der Arbeit mit unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen aus den Krisengebieten der Welt.

Seit 1991 bot die Orbishöhe als Jugendhilfeeinrichtung mit Sitz in Zwingenberg und mehreren Außenstellen in der Region ambulante, teilstationäre und stationäre pädagogische Hilfen an.

Im Jahr 1996 wurde die gemeinnützige GmbH ‚Die Orbishöhe – pädagogische Hilfen für Kinder und Jugendliche‘ gegründet. Alleingesellschafter war bis Ende 2005 der Verein ‚Haus Orbishöhe‘. Nach dessen Auflösung wurde ‚Die Orbishöhe gGmbH‘ im Jahr 2006 eine Tochtergesellschaft der Nieder-Ramstädter Diakonie mit Sitz in Mühlthal. Die Integration der Orbishöhe in den Konzern-Verbund der Stiftung Nieder-Ramstädter Diakonie wurde 2014 mit der Umbenennung in ‚NRD Orbishöhe GmbH‘ kenntlich gemacht.

Auch nachdem die Orbishöhe im Jahr 2006 eine hundertprozentige Tochter der Stiftung Nieder-Ramstädter Diakonie wurde, agierte sie weiterhin als eigenständiger Jugendhilfeeinbieter in den vier südhessischen Landkreisen Bergstraße, Darmstadt-Dieburg, Groß-Gerau und im Odenwaldkreis, wo sie stationäre, teilstationäre, ambulante sowie schulische Hilfen erbrachte.

## Die Stiftung Nieder-Ramstädter Diakonie

Die Entstehung der Nieder-Ramstädter Diakonie ist untrennbar mit dem Namen Johann Heinrich Wichern verbunden, der Mitte des 19. Jahrhunderts in der evangelischen Kirche zur Inneren Mission aufrief, um auf das soziale Elend eine christliche Antwort zu finden. So entstanden ab dieser Zeit in Deutschland mehrere Einrichtungen, die speziell die leidvolle Lage von epileptiekranken Menschen ins Auge fassten. Im Jahr 1898 erfolgte in Frankfurt der Aufruf zur Gründung einer ‚Anstalt für Epileptische in Hessen‘, der heutigen Stiftung Nieder-Ramstädter Diakonie (NRD).

Die NRD hat sich im 20. Jahrhundert entsprechend den gesellschaftlichen und politischen Entwicklungen als Träger der Eingliederungshilfe stets verändert, weiterentwickelt und das Angebotsportfolio für Menschen mit Behinderung immer weiter ausgebaut. 1999 erhielt das Unternehmen dann seinen aktuellen Namen.

Wie bereits beschrieben wurde die Orbishöhe im Jahr 2006 eine Tochtergesellschaft der Stiftung Nieder-Ramstädter Diakonie. 2012 wurden mit der ‚NRD Betrieb GmbH‘ und der ‚NRD Altenhilfe GmbH‘ weitere Tochtergesellschaften gegründet.

Heute ist die NRD ein diakonischer und gemeinnütziger Träger der Eingliederungs-, Jugend- und Altenhilfe in Hessen und Rheinland-Pfalz. Die Geschäftsfelder umfassen:

- stationäre und teilstationäre Wohnangebote für Menschen mit Unterstützungsbedarf
- ambulante, teilstationäre und stationäre Hilfen für Kinder, Jugendliche und deren Familien
- den Betrieb von Werkstätten für Menschen mit Behinderung
- ambulante Angebote und familienunterstützende Dienste
- Beratungsangebote
- Kindertagesstätten und Familienzentren

Seit vielen Jahren beschäftigt sich die NRD damit, wie Inklusion Realität werden kann. So wurde im Jahr 2005 beschlossen, die Angebote zu regionalisieren und inzwischen sind aus den ehemals drei Standorten über 50 geworden. Von 2016 bis 2018 entstand in gemeinsamer Arbeit von Menschen mit und ohne Einschränkung ein neues inklusives Leitbild. In diesem heißt es: „Ich träume davon, dass wir nicht mehr wissen, wer wer ist.“ Dies zeigt sich

u. a. in der 2019 begonnen Umwandlung des alten Kerngeländes in Nieder-Ramstadt hin zu einem inklusiven Wohnviertel.

Und auch in der Zusammenführung der Jugendhilfeangebote der Orbishöhe mit den Teilhabeangeboten für Kinder und Jugendliche der NRD in einem neuen Geschäftsbereich spiegelt sich das Ziel einer inklusiven Kinder- und Jugendhilfe.

So arbeitet die NRD mit ihren Angeboten kontinuierlich für eine inklusive Gesellschaft, sodass Teilhabe in allen Lebensbereichen möglich wird.

## Der Organisationsentwicklungsprozess ,ZusammenWachsen‘

Bereits im Jahr 2017 hatten die NRD und ihre ehemalige Jugendhilfetochter Orbishöhe begonnen, sich hinsichtlich ihrer Angebote für junge Menschen stärker zu vernetzen. Definiertes Ziel dieser Zusammenarbeit war seit 2019, alle Angebote für Kinder und Jugendliche mit und ohne Einschränkungen perspektivisch unter dem Dach einer Organisation zu vereinen.

Dieser Prozess führte am 01. Januar 2022 zur Gründung des neuen gemeinsamen Geschäftsbereichs ‚Kinder, Jugend und Familie‘, in dem alle Angebote für Kinder und Jugendliche aus dem Geschäftsbereich ‚Teilhabe‘ der NRD und der bisherigen Tochtergesellschaft ‚NRD Orbishöhe GmbH‘ unter dem Dach der Stiftung zusammengeführt wurden.

## Das Fachteam Kinder und Jugend

Im Frühjahr 2017 wurde vom Vorstand der NRD ein ‚Fachteam Kinder und Jugend‘ berufen.

Als Teilnehmende des Fachteams waren die Leitungskräfte der Angebotsbereiche für Kinder- und Jugendliche der NRD vorgesehen. Dies umfasste:

- den stationären Kinder- und Jugendbereich
- die Familienunterstützenden Dienste
- die Frühförder- und Beratungsstelle
- die Förderschule

Als Gast war darüber hinaus die Geschäftsführung der Jugendhilfetochter zu den Sitzungen des Fachteams eingeladen.

Die Hintergründe der Berufung des Fachteams lagen zum einen in Strukturfragen des Kinder- und Jugendbereichs selbst, aber auch in den Veränderungen durch das Bundesteilhabegesetz. Hinzu kam der Ausblick auf die anstehende SGB VIII-Reform in der Jugendhilfe. Nachdem 2014 bereits der Bereich Kindertagesstätten von der NRD auf die Orbishöhe übergegangen war, wurde die Frage, inwieweit der Kinder- und Jugendbereich der NRD in die Zuständigkeit der Jugendhilfetochter wechseln sollte, bereits seit längerer Zeit diskutiert.

Bis zu diesem Zeitpunkt gab es allerdings nur wenig Berührungspunkte zwischen den verschiedenen Angebotsbereichen für Kinder und Jugendliche der NRD und denen der Jugendhilfetochter Orbishöhe. Eine strukturierte interne Vernetzung der Angebote gab es bislang noch nicht.

Die Sitzungen des Fachteams boten nun den Raum sich kennenzulernen, ein Verständnis für die jeweiligen Angebotsbereiche aufzubauen, gegenseitige Expertisen zu erkennen und füreinander nutzbar zu machen.

Gemeinsame Themenstellungen wurden im Fachteam eigenständig generiert und im Austausch miteinander bearbeitet. Hierbei wurden inhaltliche Themen wie die gesetzlichen Entwicklungen in der Eingliederungs- und Jugendhilfe sowie deren Auswirkungen auf die eigenen Arbeitsbereiche ebenso diskutiert wie Fragen zum Erziehungsauftrag, Handlungsfragen oder strukturelle Themen.

Da sich die Themenstellungen immer weiter ins Fachliche verlagerten, erfolgte auf Seiten der Jugendhilfetochter die Entscheidung für einen Wechsel in der Besetzung. Seit 2018 nahm nicht mehr die Geschäftsführung, sondern die Pädagogische Leitung am Fachteam teil. Somit konnte eine engere Verzahnung mit den fachlichen Fragestellungen in den Jugendhilfebereich hergestellt werden.

Die Arbeit des Fachteams führte 2018 zu einem ersten gemeinsamen Workshop zur Zukunft der ambulanten Angebote im Bereich Kinder und Jugendliche der NRD. Die Orbishöhe nahm an diesem Workshop als Gast teil. Im Rahmen der Veranstaltung wurden Visionen der ambulanten Bereiche für ihre Arbeitsfelder erarbeitet und einem breiteren Kreis an Teilnehmenden

inklusive des Vorstandes vorgestellt. Durch die bereits bestehende Zusammenarbeit im Fachteam rückten auch Kooperationsmöglichkeiten mit der Jugendhilfetochter Orbishöhe stärker in den Fokus. Es zeigten sich Wege auf, gemeinsam im Sozialraum zu agieren und es wurde deutlich, dass sich durch die vorhandenen Expertisen Möglichkeiten eröffnen, inklusive Angebote aus dem Konzern heraus zu entwickeln.

Die Erkenntnisse aus diesem Workshop führten zur Erarbeitung eines ersten gemeinsamen ambulanten Angebots. Darüber hinaus wurde aber auch deutlich, dass es sinnvoll wäre, gemeinsam als Stiftung Nieder-Ramstädter Diakonie und NRD Orbishöhe GmbH mit den öffentlichen Trägern in Austausch zu treten, das gemeinsame Angebotsportfolio vorzustellen und einen strukturierten Prozess zur zukünftigen Angebotsentwicklung zu eröffnen.

Für das Frühjahr 2019 wurde aus dem Fachteam heraus ein entsprechender Austausch mit den Kosten- und Leistungsträgern vorbereitet. Hintergrund war zum einen, dass die Kostenträgerschaft der Teilhabeleistungen vom überörtlichen auf den örtlichen Träger wechseln sollte. Zum anderen diente dieser Termin aber auch dazu, das gemeinsame Leistungsportfolio der Bereiche Eingliederungs- und Jugendhilfe vorzustellen sowie über inklusive Angebotsentwicklung miteinander in den Austausch zu treten. Die Veranstaltung bot Raum für einen Ausblick, wie sich die NRD in Zukunft eine gemeinsame Angebotsentwicklung der Bereiche vorstellt. Die Entwicklung neuer bzw. die Weiterentwicklung bereits bestehender Angebote sollte perspektivisch unter Einbezug der Expertisen beider Bereiche erfolgen. Aus diesem Workshop entstand u. a. auch der Wunsch des Landkreises Bergstraße nach einer inklusiven Wohngruppe.

Als Ergebnis des Fachteam-Prozesses von 2017 bis 2019 konnte festgehalten werden:

- Die Vernetzung innerhalb des Fachteams ist erfolgt. Die Leitungskräfte der Angebote für Kinder und Jugendliche aus der Eingliederungshilfe als auch die Vertreter\*innen der Orbishöhe kennen einander.
- Im Fachteam ist nicht nur ein Blick „über den Tellerrand“ der eigenen Angebote gelungen, sondern die selbst gesteuerte Bearbeitung von gemeinsamen inhaltlichen Themen hat zu einem fachlichen Austausch beigetragen, in welchem auch Haltungsfragen und Grundsatzthemen intensiv diskutiert werden konnten.
- Es wurden gegenseitige Kompetenzen abgefragt, um sich zu unterstützen.
- Kooperationen kamen zustande.

- Aus dem Fachteam-Prozess heraus ergaben sich Möglichkeiten für ein gemeinsames Auftreten bei Kostenträgern und zur Planung erster konkreter gemeinsamer Projekte, die in einen Umsetzungsprozess überführt werden konnten.

An dieser Stelle kam der Fachteam-Prozess aber auch an einen Punkt, der eine Veränderung notwendig machte. Um die zukünftige Kooperation zielführender entwickeln zu können, bedurfte es einer Veränderung der Zusammensetzung des Fachteams. Die für die Angebotsfelder der Jugendhilfe zuständigen Leitungskräfte der Orbishöhe sollten fortan enger in die Zusammenarbeit eingebunden werden.

## Ausweitung der Kooperation auf der Leitungsebene

Bislang nahm die Jugendhilfetochter, in Person der pädagogischen Leitung, als Gast am Fachteam teil. Die in diesem Gremium gewachsene Zusammenarbeit machte aber zunehmend deutlich, dass ein Gaststatus den Entwicklungen nicht mehr angemessen war. Themen, die sich im Fachteam ergaben, mussten durch die Pädagogische Leitung zunächst an die zuständigen Leitungskräfte der Jugendhilfetochter transportiert werden und umgekehrt. Ein direkter Austausch auf Ebene der zuständigen Leitungen fand zu diesem Zeitpunkt, außerhalb eines bereits verhandelten Kooperationsprojektes, noch nicht statt. Eine intensivere Zusammenarbeit bzw. ein Austausch hinsichtlich einer gemeinsamen Angebotsentwicklung konnte so nicht effektiv genug weiter vorangetrieben werden.

Um die Themen, die in den bisherigen Schritten erarbeitet wurden, ausbauen zu können, wurde es notwendig, die leitenden Angestellten der beiden Organisationen direkt miteinander in den Austausch zu bringen und zu vernetzen. Dieses Ziel wurde im Herbst 2019 in einem gemeinsamen Workshop unter externer Moderation aufgegriffen. Neben der Anbahnung einer weiterführenden Vernetzung sollte es Inhalt dieses Workshops sein, die im Fachteam gemachten Erfahrungen auf die leitenden Angestellten der Jugendhilfetochter auszuweiten, um damit die Zusammenarbeit auf eine neue und gemeinsame Grundlage zu stellen. Die Visionen zur Kooperation der ersten und zweiten Leitungsebene der beiden Organisationen sollten miteinander geteilt und erste Konkretisierungsideen gemeinsam mit allen Leitungskräften gesammelt werden.

Somit setze sich der Workshop aus den folgenden Teilnehmenden zusammen:

- Vorstand der NRD
- Geschäftsführung der Orbishöhe
- Stabsstelle Strategie- und Angebotsentwicklung der NRD
- Pädagogische Leitung der Orbishöhe mit zugeordneten Fachberatungen
- Leitungskräfte aus dem Kinder- und Jugendbereich der Teilhabe der NRD
- Leitungskräfte der Bereiche Jugendhilfe und Kindertagesstätten der Orbishöhe

Im ersten Teil des Workshops stand das gegenseitige Kennenlernen der Leitungsebenen und Fachberatungen der beiden Organisationen im Vordergrund. Es erfolgte eine intensive Auseinandersetzung mit dem Selbst- und Fremdbild, dem eigenen Profil sowie den Unterscheidungsmerkmalen zwischen den Bereichen.

Im zweiten Teil des Workshops bot sich dann der Raum für einen Austausch über Ideen zur Intensivierung der Zusammenarbeit. Es wurden übergeordnete Fragestellungen gesammelt, die im Prozessverlauf geklärt werden müssten. Die durch das BTHG und eine mögliche SGB VIII-Reform bereits im Raum stehende Frage, ob die Angebote der Eingliederungshilfe in die Jugendhilfe wechseln sollten, wurde allerdings zurückgestellt und vereinbart, die sich ergebenden Themenstellungen zunächst rein inhaltlich zu beantworten. Sich ergebende strukturelle Notwendigkeiten sollten von den inhaltlichen Ergebnissen abhängig gemacht werden.

Darüber hinaus wurden Ideen formuliert, wie ein erster Einbezug aller Mitarbeitenden gelingen könnte, um diese in einem sich anbahnenden engeren Kooperationsprozess gut einzubeziehen. Dies beinhaltete sowohl die Information über eine zukünftige engere Zusammenarbeit auf der Leitungsebene wie auch die Schaffung von Austauschmöglichkeiten, z. B. über gemeinsame Veranstaltungen, Fachtage und weitere Möglichkeiten zum kollegialen Austausch.

Am Ende des Tages wurde von allen Teilnehmenden der gemeinsame Wunsch formuliert, sich zukünftig enger miteinander zu vernetzen, um Kooperationsmöglichkeiten auszuloten und Chancen für die Weiterentwicklung der Angebotsbereiche zu nutzen und sich hierfür gemeinsam auf den Weg zu machen. Mit diesem Workshop konnte die Grundlage für einen Neustart des Fachteam-Prozesses gelegt werden.

## Vom Fachteam zum Leitungsteam

Die weitere Begleitung und Gestaltung des Prozesses der Annäherung des Kinder- und Jugendbereichs der Teilhabe und der Jugendhilfe erfolgte nun durch eine neu gebildete Steuerungsgruppe. Diese setzte sich zusammen aus dem pädagogischen Vorstand der NRD, der Stabsstelle Strategie und Angebotsentwicklung der NRD sowie der Geschäftsführung und der Pädagogischen Leitung der Orbishöhe. Ferner wurde der Prozess durch den bereits eingeführten externen Berater fortlaufend begleitet.

Da die Leitungskräfte durch den Workshop gut in die Zusammenarbeit gestartet waren, sollte diese positive Aufbruchstimmung zeitnah in ein Format der Verstetigung überführt werden.

Nach den positiven Erfahrungen der Entwicklung des Fachteams im Zeitraum 2017 bis 2019 war es naheliegend diese Verstetigung durch einen Neustart eines erweiterten Fachteams, bestehend aus allen Leitungskräften der beiden Bereiche, zu initiieren.

Entgegen dem selbstgesteuerten Prozess des ersten Fachteams wurde für die Arbeit im neu besetzten Fachteam eine inhaltliche Steuerung in gemeinsamer Verantwortung der pädagogischen Leitung der Orbishöhe und der Stabsstelle Strategie- und Angebotsentwicklung der NRD vereinbart. Hintergrund dieser Entscheidung war, dass das Ziel der intensivierten Zusammenarbeit bereits aus dem Workshop gemeinsam gesetzt war. Der neue Fachteamprozess sollte nun ein organisches Zusammenwachsen der beiden Bereiche ohne Termindruck ermöglichen. Die Steuerung hatte somit nicht den Auftrag, Themen zu setzen, sondern auf die inhaltliche Fokussierung zu achten.

Für den weiteren Verlauf des Prozesses wurden neben den sechs jährlichen Sitzungen des Fachteams mindestens zwei Klausurtage bzw. Workshops des Leitungsteams pro Jahr angedacht.

Das neue Fachteam wurde im Frühjahr 2020 gebildet und setzte sich fortan zusammen aus:

- der Leitung des stationären Kinder- und Jugendbereichs der Teilhabe
- den beiden Leitungen der Familienunterstützenden Dienste der verschiedenen Regionen
- der Leitung des Familienzentrums Bergstraße
- der Leitung der Frühförder- und Beratungsstelle

- der Leitung des Bereichs Kindertagesstätten
- den drei Regionalleitungen des Jugendhilfebereichs
- der Pädagogische Leitung der Orbishöhe
- der Stabsstelle Strategie und Angebotsentwicklung der NRD

Die Workshopergebnisse aus dem vorausgegangenen Herbst aufgreifend, startete der neue Fachteamprozess zunächst mit einer Standortbestimmung der Angebotsbereiche und griff daran anknüpfend das Ziel auf, gemeinsame Gestaltungsmöglichkeit einer zukünftigen Zusammenarbeit für Kinder und Jugendliche auszuloten.

In einem ersten Schritt wurden bereits vorhandene Themenstellungen gesammelt, die gemeinsam bearbeitet bzw. angegangen werden sollten. Diese erste Sammlung umfasste u. a.:

- die Zusammenarbeit bei der Entwicklung von Rahmenkonzeptionen (z. B. Prävention, Übergänge etc.),
- die Öffnung der internen Fortbildungsveranstaltungen für alle Mitarbeitenden der beiden Bereiche,
- die Veranstaltung von gemeinsamen Fachtagen für die Mitarbeitenden sowie
- gemeinsame Aktionen der Personalakquise und Zusammenarbeit in Bewerbungsverfahren.

Darüber hinaus wurden für die Konkretisierung der Kooperationsmöglichkeiten mehrere Kleingruppen gebildet, die jeweils mit Vertreter\*innen der Bereiche Teilhabe und Jugendhilfe besetzt wurden. Diese Arbeitsgruppen hatten den Auftrag, sich mit den in ihrem Bereich aktuellen Themen und Fragestellungen auseinanderzusetzen, hieraus resultierende Fragestellungen und Themen für den Organisationsentwicklungsprozess zusammenzutragen und Möglichkeiten einer gemeinsamen Kooperation in ihrer Region bzw. in ihrem Arbeitsfeld zu identifizieren. Bei der Zusammensetzung dieser Arbeitsgruppen wurde darauf geachtet, dass es entweder regionale oder thematische Schnittstellen der Angebotsbereiche der Vertreter\*innen gab.

In einem nächsten Schritt wurden die Rückläufe aus diesen Arbeitsgruppen im Fachteam vorgestellt und gemeinsam diskutiert. Somit lagen bereits wenige Monate nach dem Neustart des Fachteams diverse Ansätze und Ideen für den Ausbau der Kooperationsbeziehungen vor.

Diese Arbeitsergebnisse bildeten im Herbst 2020 die Grundlage für eine gemeinsame Leitungsklausur und der intensiveren Beschäftigung mit der Frage, wie das Zusammenwachsen um „gemeinsam etwas Neues zu werden“ konkret gelingen kann.

Die Leitungskräfte hatten hierbei Gelegenheit sich mit den aufgekommenen Fragestellungen auseinanderzusetzen und sich für ihren Verantwortungsbereich zu Themen zu positionieren, wie:

- Welche persönliche Haltung besteht zur gemeinsamen Weiterentwicklung?
- Welche Stolpersteine und Chancen sieht jede Leitungskraft?
- Inwieweit macht ein Zusammenwachsen für den eigenen Angebotsbereich Sinn und wie könnte dieser Prozess aussehen?
- Welche Besonderheiten bzw. Abhängigkeiten wären für den eigenen Arbeitsbereich zu beachten? Welche Anschlussfähigkeiten müssten untereinander hergestellt werden?
- Welche Themen der Leistungs- und Kostenträger müssten berücksichtigt werden?
- Gibt es ggf. andere Kooperationsformen, die für den eigenen Bereich sinnvoller wären?

Aus den bereits im Vorfeld identifizierten Möglichkeiten des Ausbaus der Kooperation in den Angebotsbereichen wurden während der Klausur Projektskizzen erarbeitet und der Steuerungsgruppe zur Freigabe zugeführt.

Damit gab es für den weiteren Prozess des ‚ZusammenWachsens‘ nun auf die Verantwortungsbereiche bezogene Projekte und damit konkrete Ansatzpunkte, die von den zuständigen Leitungen individuell beschrritten werden konnten. Mit diesem Schritt konnte auch das bereits im vorausgegangenen Jahr gegenüber den Kosten- und Leistungsträgern ausgegebene Ziel, bei der Weiterentwicklung von Teilhabeangeboten enger zu kooperieren, aufgegriffen und in die Konkretisierung überführt werden.

Mit dem Fachteam bot sich den Leitungskräften weiterhin ein Raum für Rückkopplungen zu ihren Projekten. Es wurde über die Entwicklungen in den unterschiedlichen Angebotsbereichen und erste Erfolge in der Kooperation berichtet. Des Weiteren wurde das Fachteam intensiv dafür genutzt sich zu Fachthemen und Haltungsfragen auszutauschen.

Für die Weiterentwicklung des gesamten Angebotsbereichs für Kinder und Jugendliche konnte somit ein gemeinsam gestalteter, inhaltlicher Prozess unter Beteiligung aller Leitungskräfte der Angebotsbereiche auf den Weg gebracht werden. Die gegenseitigen Kompetenzen wurden durch die gemeinsame Projektarbeit und die individuellen Kooperationen praktisch nutzbar gemacht.

Die Gestaltung des Prozesses ‚ZusammenWachsen‘ erfolgte nun maßgeblich vor Ort in den Angebotsbereichen durch die Leitungskräfte. Hierbei wurde die Zusammenarbeit nicht vorrangig durch organisatorische Themen und wirtschaftliche Entscheidungen getrieben, sondern entwickelte sich aus einem gemeinsam gestalteten inhaltlichen Prozess. Aus dieser Perspektive konnte auch an den Anforderungen an eine künftige gemeinsame Organisationsform weitergearbeitet werden.

## Gründung des Geschäftsbereichs Kinder, Jugend und Familie

Im ersten Halbjahr 2021 war der Prozess im Fachteam sowie innerhalb der einzelnen Projekte so weit vorangeschritten, dass Entscheidungen hinsichtlich der zukünftigen Organisationsstruktur getroffen werden konnten.

Innerhalb des Fachteams hatte sich zu vielen Themen eine gemeinsame Haltung entwickelt. Die gemeinsame Zielsetzung war inzwischen beschrieben und geeint:

- Wir leben den Leitgedanken der Inklusion.
- Wir bieten Hilfen aus einer Hand – für Kinder und Jugendliche mit und ohne Beeinträchtigungen sowie ihre Familien.
- Nicht die Beeinträchtigung steht im Fokus, sondern der Mensch mit seinen individuellen Bedarfen.
- Wir setzen die Veränderungen des Kinder- und Jugendstärkungsgesetzes um, welches eine inklusive Jugendhilfe vorsieht.

Die aus Sicht der Leitungskräfte für den Prozess ‚ZusammenWachsen‘ relevanten Fragestellungen waren identifiziert und lagen zur Entscheidung vor. Darüber hinaus musste für neu entstehende Angebote zeitnah entschieden werden, in welcher Organisation (NRD oder Orbishöhe) diese entstehen sollten.

Somit hatte sich die Steuerungsgruppe in Abstimmung mit den einzubeziehenden Gremien der Stiftung Nieder-Ramstädter Diakonie und NRD Or-

bishöhe GmbH mit der Frage zu befassen, wie das zukünftig gemeinsame Dach gestaltet werden sollte. Die ursprünglich vorhandene Idee die Teilhabeangebote für Kinder- und Jugendliche bei der Jugendhilfetochter zusammenzuführen wurde noch einmal hinterfragt, da es inzwischen sinnvoller schien innerhalb der NRD einen komplett neuen gemeinsamen Geschäftsbereich zu begründen. Auch die Auswertung der aus dem bisherigen Prozess bereits vorliegenden Fragestellungen in Bezug auf die Anforderungen an die Organisation führte zu der Entscheidung, die Angebotsbereiche für Kinder und Jugendliche als neuen Geschäftsbereich innerhalb der Stiftung zusammenzuführen.

In einem Workshop mit Vorstand (NRD), Geschäftsführung (Orbishöhe) sowie den Führungskräften aus dem Fachteam wurde der Sachstand der aktuell laufenden Projekte zur Entwicklung ‚Hilfen aus einer Hand‘ vorgestellt und die gemachten Erfahrungen zusammengetragen. Vom Vorstand und der Geschäftsführung wurde die mögliche zukünftige Organisationsform eines Geschäftsbereichs unter dem Dach der NRD vorgestellt und erörtert. Dieser Weg wurde gemeinsam vereinbart und sich auf eine mögliche Zeitschiene verständigt.

Da bereits Anfang 2022 erste gemeinsame Angebote zur Umsetzung geplant waren, sollte der neue Geschäftsbereich zum 01. Januar 2022 realisiert werden, um zeitnah die benötigten Strukturen zu schaffen.

In unterschiedlichen Workshops wurde dieser Weg nun weiter ausgearbeitet und die Umsetzung vorbereitet. In Veranstaltungen mit allen Mitarbeitenden des zukünftigen Geschäftsbereichs wurden die Hintergründe und Ziele sowie der anstehende Weg dargestellt und erläutert. Fragen und gegebenenfalls bestehende Sorgen der Mitarbeitenden wurden aufgenommen, beantwortet bzw. für die Weiterarbeit festgehalten.

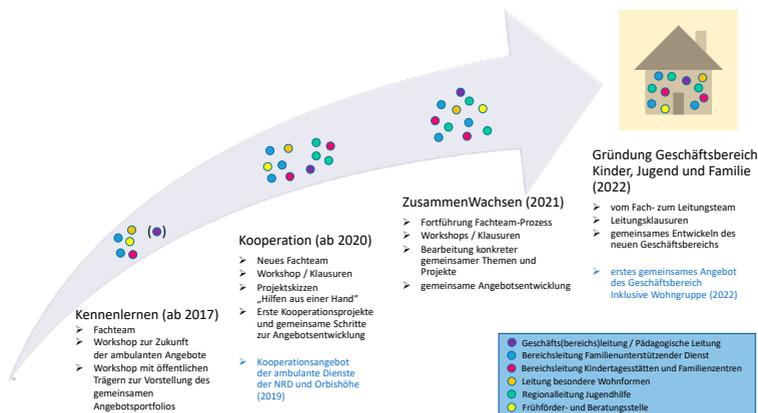
Wie geplant wurde der neue Geschäftsbereich ‚Kinder, Jugend und Familie‘ zum 01. Januar 2022 gegründet. Die Angebote für Kinder und Jugendliche aus dem Bereich Teilhabe der NRD wurden in diesen Geschäftsbereich überführt. Darüber hinaus wurden die Angebote der Orbishöhe und der damit verbundene Betrieb auf die NRD übertragen. Alle Mitarbeitenden in den Angeboten sowie alle Leitungszuständigkeiten blieben bei diesen Übergängen 1:1 erhalten. So konnte sichergestellt werden, dass gegenüber den Ko-

operationspartnern sowie den Leistungs- und Kostenträgern weder die Ansprechpartner noch für die Klient\*innen die Bezugspersonen wechselten.

## Aktueller Stand im Prozess ‚ZusammenWachsen‘

Geeintes Ziel aus dem Fachteam-Prozess der letzten Jahre war die Umsetzung von Hilfen aus einer Hand für Kinder mit und ohne Beeinträchtigungen in einer Trägerstruktur. Im Geschäftsbereich ‚Kinder, Jugend und Familie‘ werden ab 01. Januar 2022 Angebote für alle Kinder, Jugendlichen und Familien aus den Bereichen Teilhabe, Erziehungshilfe, Jugendsozialarbeit, Kindertagesstätten und Familienzentren erbracht. Der Geschäftsbereich ist rechtskreisübergreifend aufgestellt.

Der Prozess der Organisationsentwicklung startete 2017 mit der Gründung des ersten Fachteams und entwickelt sich kontinuierlich bis heute und darüber hinaus weiter.



Mit der Gründung des neuen Geschäftsbereichs ist dieser Weg nicht abgeschlossen, sondern braucht auch weiterhin Zeit für die Klärung von aufkommenden Themenstellungen. So müssen beispielsweise Strukturen und Prozesse überprüft und teilweise angepasst oder neu erarbeitet werden, um die Bedarfe des neuen Geschäftsbereichs abzubilden.

Aus dem bisherigen Fachteam hat sich im Laufe des Jahres 2022 das Leitungsteam des Geschäftsbereichs geformt. Obwohl bereits durch die Vor-

arbeit der letzten Jahre eine Grundlage für die Zusammenarbeit gelegt war, war es auf der Leitungsebene notwendig, die unterschiedlichen Aufgabenzuschnitte und Verantwortlichkeiten der Führungskräfte aus den beiden verschiedenen Organisationen miteinander in Abgleich zu bringen und Unterschiede anzugleichen bzw. zu klären. Dieses konnte im Laufe des Jahres 2022 gut gelingen, so dass inzwischen ein gemeinsam agierendes Leitungsteam aus Geschäftsbereichsleitung, Regional- und Bereichsleitungen entstanden ist. Eng an das Leitungsteam angebunden agieren unterstützende Rollen wie das Bereichsmanagement, das Geschäftsbereichscontrolling und das Referat Innovation und Qualität. Die zwischen ehemaliger Geschäftsführung und Regional- bzw. Bereichsleitungen bestehende Ebene der Verwaltungsleitung und Pädagogischer Leitung konnte im Rahmen der Neustrukturierung aufgelöst werden.

Neben dem Leitungsteam war es ebenfalls notwendig, die Ebene der fachlichen Weiterentwicklung neu zu strukturieren. Alle Fachberatungen und fachlich beratenden Stellen des Geschäftsbereichs wurden in einem 2022 neu entstanden Gremium miteinander vernetzt. So können die ursprünglich im Fachteam angestoßenen inhaltlichen Prozesse weiter fortgeführt werden. Die fachliche Vernetzung der Bereiche Jugendhilfe, Teilhabe sowie Kindertagesstätten und Familienzentren wird unter Verantwortung des Referats Innovation und Qualität fortgeführt und weiterentwickelt. Inhaltliche Themenstränge dieser Arbeit sind die Zusammenführung und Weiterentwicklung der fachlichen Standards, wie beispielsweise zum Kinderschutz, zur Eingangsdiagnostik oder zur Hilfe- und Teilhabeplanung. Hinzu kommt die Weiterentwicklung des Schulungskonzeptes sowie weitere Maßnahmen zur Qualifizierung von Mitarbeitenden.

Das Zusammenwachsen der Angebotsstrukturen ist angestoßen und wird 2023 in Form von weiterer inhaltlicher Vernetzung auf der Angebotsebene fortgeführt.

Die Weiterentwicklung des Geschäftsbereiches nimmt Bezug auf den Reformprozess des SGB VIII hin zu einer inklusiven Jugendhilfe und orientiert sich damit fortlaufend an den Bundes- und Landesentwicklungen. Die Berücksichtigung regionaler Bezüge ist dabei mit inhaltlich-fachlichen Anforderungen stetig in Abgleich zu bringen. Diese Klärungsprozesse bieten aber auch konkrete Chancen, Angebote aus einer Hand konsequent weiterzuentwickeln und entsprechend der Bedarfe vor Ort anbieten zu können.

Die Stiftung Nieder-Ramstädter Diakonie begibt sich somit konsequent auf den Weg hin zu einer inklusiven Kinder- und Jugendhilfe.

## Gemeinsame Angebotsentwicklung

Nachfolgend werden exemplarisch zwei Angebotsentwicklungsprozesse dargestellt, die aus dem Prozess ‚ZusammenWachsen‘ hervorgegangen sind. Neben diesen beiden Angeboten sind im Prozessverlauf noch weitere Projekte der Kooperation und gemeinsamen Angebotsentwicklung entstanden, die hier aber nicht weiter aufgeführt werden.

Im Hinblick auf eine inklusive Ausgestaltung der Jugendhilfe braucht es sowohl auf der Seite der Leistungserbringer als auch auf der Seite des öffentlichen Trägers einen entsprechenden Entwicklungsprozess. Darüber hinaus bedarf es für die Erarbeitung konkreter Angebote eines intensiven Austauschs zwischen öffentlichem und freiem Träger, welcher sich mit der Ausgestaltung von inklusiven Hilfen und dem Inklusionsverständnis auseinandersetzt.

Die beiden nachfolgend beschriebenen Projekte griffen vor Ort einen eben solchen Auseinandersetzungsprozess auf, der über die Entwicklung der beiden Angebote fortgeführt werden konnte, da beide Angebote mit dem Jugendamt eines Landkreises entwickelt wurden.

## Ein erstes gemeinsames Angebot – Die Kooperationsvereinbarung der ambulanten Dienste

Der Fachteamprozess bei der NRD führte Ende 2018 zur Entwicklung eines ersten gemeinsamen ambulanten Angebots zwischen den Bereichen Teilhabe (NRD) und Jugendhilfe (Orbishöhe). Gemeinsam mit dem Jugendamt des Landkreises Bergstraße wurden Abläufe und Details für eine Kooperationsvereinbarung der beiden Leistungserbringer (rechtlich gesehen zwei unabhängigen Institutionen) erarbeitet. Mit beiden Anbietern bestanden zu diesem Zeitpunkt bereits Leistungsvereinbarungen für ambulante Hilfen, jedoch mit unterschiedlichen Schwerpunkten. Zukünftig sollten ambulante Leistungen vom Jugendamt bei jedem der beiden Kooperationspartner angefragt werden können. Sollte sich herausstellen, dass ein über die eigene Expertise hinausgehender Hilfe- und Unterstützungsbedarf besteht, würden sich

die beiden Leistungsträger eigenständig verständigen und ihre individuellen fachspezifischen Kenntnisse abgestimmt zum Einsatz bringen. Dies wurde in einer gemeinsamen Kooperationsvereinbarung entsprechend beschrieben. Diese sieht darüber hinaus vor, dass der fachliche Austausch zwischen den beiden Leistungserbringern durch Regeltermine sichergestellt wird. In diesen werden sowohl die Kooperation allgemein als auch Einzelfälle und individuelle Unterstützungsangebote abgesprochen.

Für den Kosten- und Leistungsträger ergab sich durch die Kooperationsvereinbarung der beiden Leistungsträger der Vorteil, die Hilfe nur mit einem Gegenüber abstimmen zu müssen.

Der zuerst angesprochene Kooperationspartner wird zum Leistungserbringer und organisiert die benötigten ggf. unterschiedlichen fachspezifischen Kenntnisse der beiden Bereiche eigenständig und bringt diese zum Einsatz. Die Fallbesprechungen sowie den Einsatz der jeweiligen gegenseitigen Unterstützungsleistungen organisieren und verrechnen die Kooperationspartner eigenständig. Die Maßnahme wird in diesem Fall über die Leistungsvereinbarung eines Kooperationspartners erbracht und abgerechnet.

Lediglich in dem Fall, dass inhaltlich getrennte Unterstützungsleistungen der Jugendhilfe und Eingliederungshilfe parallel erbracht werden müssen, erfolgen auch zwei Kostenzusagen.

Sollte sich durch die Erbringung der Hilfe ein höherer oder über den ursprünglichen Auftrag hinausgehender Hilfebedarf aufzeigen, erfolgt durch den Leistungserbringer eine zwischen den Kooperationspartnern abgestimmte Rücksprache mit dem Jugendamt. Der regelhafte Austausch zur Fallberatung und Abstimmung der Unterstützungsangebote wird über den Overhead der beiden Leistungsträger abgebildet.

Ein erster Schritt in Richtung ‚Hilfen aus einer Hand‘ konnte somit bereits Anfang 2019 gemeinsam mit dem Jugendamt umgesetzt werden.

## **Angebotsentwicklung einer Wohngruppe (SGB VIII/SGB IX)**

Ausgangspunkt der gemeinsamen Angebotsentwicklung einer stationären Wohngruppe vor den Erfahrungsfeldern SGB VIII und SGB IX war ein

Workshop des ‚Fachteams Kinder und Jugendliche‘ mit den Kostenträgern der Eingliederungshilfe im Frühjahr 2019.

Die Zuständigkeit für Teilhabeleistungen für Kinder und Jugendliche waren bei den beteiligten Landkreisen unterschiedlich verortet, so dass sowohl Jugendämter als auch Sozialämter beteiligt waren. Darüber hinaus nahm mit dem Landeswohlfahrtsverband Hessen auch der bisherige überörtliche Kostenträger an dem Workshop teil.

Ziel des Workshops war es den Kostenträgern zu verdeutlichen, welches breite Leistungsspektrum an Hilfen für Kinder, Jugendliche und Familien die NRD, ergänzt um das Angebot der Jugendhilfetochter Orbishöhe, darstellen kann.

In der Regel waren die beiden Leistungserbringer (NRD und Orbishöhe) bei den Leistungs- und Kostenträgern bereits unabhängig voneinander bekannt. Allerdings ermöglichte dieser Workshop das erste gemeinsame Auftreten zur Darstellung des gemeinsamen Leistungsportfolios. Darüber hinaus diente der Workshop dazu, über inklusive Angebotsentwicklung miteinander in den Austausch zu treten und darzustellen, wie sich die NRD in Zukunft eine gemeinsame Angebotsentwicklung der Bereiche vorstellt. Dies beinhaltete:

- NRD und Orbishöhe wollen im Rahmen von Kooperationen gemeinsam Angebote für Kinder, Jugendliche und ihre Familie gestalten.
- Die NRD wird bei Angebots- und Konzeptentwicklungen für Kinder, Jugendliche und Familien in enger Zusammenarbeit mit der Orbishöhe agieren.
- Für die NRD und Orbishöhe wären gemeinsame Angebote der Eingliederungs- und Jugendhilfe umsetzbar.
- Aus Sicht der NRD gibt es bereits konkrete Handlungsbedarfe, wo Gespräche zur Weiterentwicklung der Angebote aufgenommen werden sollten.

Da im Landkreis Bergstraße, mit der Anfang des Jahres abgeschlossenen Kooperationsvereinbarung, bereits ein erstes gemeinsames Angebot mit einem öffentlichen Träger verhandelt wurde, konnte diese Kooperation den anderen Kosten- und Leistungsträgern als erstes Modellprojekt vorgestellt werden.

Als ein konkreter nächster Schritt wurde im Laufe des Workshops mit dem Landkreis Bergstraße vereinbart, vertiefende Gespräche über die Entwick-

lung einer stationären Wohngruppe vor den Erfahrungsfeldern SGB VIII und SGB IX aufzunehmen.

## Ausarbeitung des Angebots

Mit dem Jugendamt Bergstraße war es möglich, für die Entwicklung einer inklusiven Wohngruppe auf eine bereits etablierte Zusammenarbeit aufzubauen. Zum einen gab es im Landkreis schon ein ausdifferenziertes Jugendhilfeangebot der Orbishöhe und die zuständigen Ansprechpartner waren bekannt. Durch die kurz zuvor gemeinsam erarbeitete Kooperationsvereinbarung für den ambulanten Bereich waren schon erste Schritte der gemeinsamen Angebotsentwicklung gegangen und entsprechende Erfahrungen lagen vor. Hilfreich für den Abstimmungsprozess war zudem, dass die Zuständigkeit für Leistungen der Eingliederungshilfe für Kinder und Jugendliche im Jugendamt des Landkreises verortet ist. Somit war die inhaltliche Angebotsentwicklung allein mit dem Jugendamt zu klären.

Von Seiten des Leistungserbringers wurde die Ausarbeitung des Angebots federführend von jeweils einem: einer Vertreter\*in der Orbishöhe und der NRD übernommen. Diese konnten in den jeweiligen Organisationen auf unterschiedliche Ressourcen, die für die weitere Ausarbeitung notwendig werden könnten, wie z. B. Fachberatungen, Fachdienste etc., zurückgreifen.

Auf Seite des Jugendamts war die Jugendamtsleitung sowie die Leitung der Abteilung Eingliederungshilfe beteiligt.

Die inhaltliche Entwicklung des Angebots erfolgte auf Seiten der NRD und der Orbishöhe aus der grundsätzlichen Überzeugung heraus, Hilfen aus einer Hand anbieten zu wollen. Idealerweise sollte es hierbei keine Unterschiede in den Zugängen zu bzw. in der Ausgestaltung von Leistungen geben, die sich nicht aus dem individuellen Bedarf herleiten lassen. Die Wohngruppe sollte grundsätzlich allen Kindern gleichermaßen ein Angebot machen können. Ausschlusskriterien für Aufnahmen wurden daher so wenig wie möglich definiert.

In einem ersten Abstimmungstermin mit dem Jugendamt erfolgte daher zunächst eine Verständigung auf eine gemeinsame Haltung und auf grundlegende Eckpunkte, die für die weitere Ausarbeitung des Angebots Relevanz haben sollten. Daraufhin wurde die Zielsetzung des Angebots und die Ziel-

gruppe skizziert. Wobei bereits klar war, dass in dem Angebot die Möglichkeit bestehen sollte, rechtskreisübergreifend sowohl Kinder und Jugendliche aus der Zuständigkeit des SGB VIII als auch des SGB IX aufnehmen zu können. Auch Kinder und Jugendliche im Rollstuhl bzw. mit einer schweren körperlichen Behinderung oder Geschwisterreihen mit unterschiedlichen Bedarfen sollten aufgenommen werden können.

Aus der Festlegung auf die Zielsetzung und Zielgruppe ließen sich dann weitere Themen identifizieren, die eine Klärung vor Beginn der weiteren Ausarbeitung des Angebots notwendig machten, da sie vom regulären Standard einer Wohngruppe der Jugendhilfe abweichen würden. Dies umfasste u. a. den Austausch über

- die räumliche Gestaltung und notwendige Ausstattung des Angebots
- die anerkannten Fachkräfte und damit verbunden die Zusammensetzung des Teams
- die Personalbesetzung über Tag sowie der Einsatz von Nachtwachen
- die Einbindung weiterer relevanter Fachdienste (z. B. Pflege) und Fachberatungen in die Angebotsstrukturen

Ebenso war es notwendig, sich in weiteren inhaltlichen Themenstellungen miteinander abzustimmen. Sowohl die Verfahren der Bedarfsermittlung, Verfahren von Hilfeplanung oder Gesamt- und Teilhabeplanung wie auch der Gestaltung von Übergängen wurden im Prozess bereits frühzeitig thematisiert und geprüft, ob die bereits vorhandenen Verfahren beim Leistungserbringer für das Angebot übernommen werden könnten.

Wesentlich für die weitere Ausarbeitung des Angebots war darüber hinaus die Verständigung, dass für alle Punkte, die nicht aufgrund der Besonderheit der Zielgruppe abweichend definiert werden müssen, die Standards der Jugendhilfe entsprechend der ‚Hessischen Rahmenvereinbarung nach §§ 78a ff. SGB VIII‘ als Orientierungspunkt dienen sollten.

Das gesamte Angebot sollte idealerweise in einer Leistungsvereinbarung mit dem Jugendamt und demzufolge in einer Betriebserlaubnis der Aufsichtsbehörde abgebildet werden.

Bereits in diesen ersten Gesprächen wurde deutlich, wie wichtig es für die Angebotsgestaltung werden würde, dass bereits Expertisen mit den Zielgruppen bestehen. So konnte sowohl auf die Erfahrungen mit stationären Angeboten im Rahmen der Jugendhilfe als auch der Eingliederungshilfe zurück-

gegriffen werden. Entsprechende Verfahren waren ebenso vorhanden wie erfahrene Mitarbeitende aus beiden Bereichen. Darüber hinaus waren die entsprechenden unterstützenden Dienste, wie beispielsweise Fachberatungen aus den Bereichen der Eingliederungshilfe und Jugendhilfe, Fachdienst Pflege, Kinderschutzfachkräfte, in der Trägerstruktur bereits vorhanden und konnten einbezogen werden.

Nachdem mit dem Jugendamt die ersten grundsätzlichen Klärungsschritte abgeschlossen waren, konnte mit der weiteren inhaltlichen Ausarbeitung des Angebots begonnen werden.

Für die Ausarbeitung wurden bereits früh im Prozess interessierte Mitarbeitende gesucht. Neben Fachberatungen, die themenspezifisch hinzugezogen wurden, konnten so bereits frühzeitig auch potenzielle Mitarbeitende und eine erfahrene Teamleitung für das Angebot in den Entwicklungsprozess einbezogen werden.

Unterstützt wurde der Prozess der Angebotsentwicklung ab 2020 durch die Teilnahme im Projekt ‚Inklusion Jetzt!‘, für das sich die NRD und die Orbishöhe gemeinsam als Tandem beworben hatten.

Das Projekt bot parallel zur Angebotsentwicklung Möglichkeiten, Wissen aufzubauen, Erfahrungen auszutauschen und Themenstellungen gemeinsam mit anderen zu durchdenken sowie bereits vorhandene Verfahren zu reflektieren und dort wo notwendig weiterzuentwickeln.

In die vom Projekt angebotenen Veranstaltungen wurden die Mitarbeitenden mit einbezogen und motiviert, sich mit relevanten Themenstellungen für das Angebot vertiefend auseinanderzusetzen und Fortbildungsangebote zu nutzen. Darüber hinaus wurde interessierten, aber noch unsicheren Mitarbeitenden ermöglicht, in den verschiedenen Wohngruppen bei der NRD und Orbishöhe zu hospitieren, um eigene Eindrücke zu den Anforderungen in den unterschiedlichen Arbeitsfeldern zu sammeln und gegebenenfalls bestehende Ängste, wie z. B. hinsichtlich des Themas Pflege oder Umgang mit Behinderungen, abzubauen.

## Suchen, Finden und Umbau einer Immobilie

Aus der Grundsatzklärung mit dem Jugendamt sowie den ersten inhaltlichen Ausarbeitungen ließen sich bereits im Herbst 2019 Anforderungen an einen möglichen Standort als auch an eine Immobilie definieren.

Dadurch, dass alle Räume der Wohngruppe grundsätzlich für alle zugänglich sein sollen, musste die Wohngruppe durchgängig barrierefrei geplant werden. Somit ergaben sich besondere Herausforderungen an eine Immobilie. Diese umfassten u. a., dass

- bei einem mehrgeschossigen Gebäude ein Fahrstuhl vorhanden sein muss.
- die Türdurchgänge breit genug für Rollstühle sind.
- die Flure breit genug sind, dass sich zwei Rollstuhlfahrer begegnen und passieren können.
- ein Pflegebad umsetzbar ist.
- die Brüstungshöhen der Fenster nicht zu hoch sein dürfen.

Dass eine baulich geeignete Immobilie gefunden werden konnte, war für das Projekt ein Glücksfall, zumal die Sozialraumanalyse zeigte, dass der Standort überaus geeignet wäre. Durch die innerstädtische Lage waren die Wege kurz und der öffentliche Nahverkehr sehr gut erreichbar. Vor Ort waren alle relevanten Schulformen vertreten ebenso wie eine Vielzahl an Freizeitmöglichkeiten.

Vor dem Ankauf der Immobilie erfolgte die Einbindung sowohl des Jugendamts als auch der Aufsichtsbehörde. So wurde das Gebäude gemeinsam begangen, um die Geeignetheit zu überprüfen, als auch die Investitionskosten mit der wirtschaftlichen Jugendhilfe hinsichtlich der Finanzierbarkeit des Angebots geklärt.

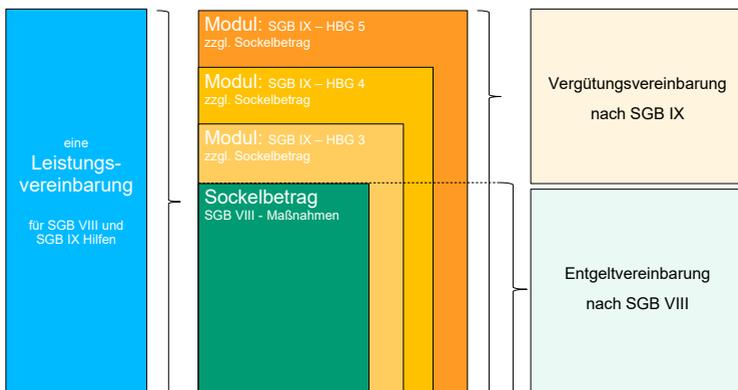
Der Umbau wurde in Form eines eigenständigen Projekts des Immobilienmanagements der NRD durchgeführt. Um bei dem Umbau alle für die inhaltliche Arbeit und Ausstattung wesentlichen Aspekte im Blick zu behalten, wurde eine Projektgruppe aus den am Projekt beteiligten Leitungen der Eingliederungshilfe und der Jugendhilfe, der zukünftigen Teamleitung sowie des für Hygiene und Ausstattungsfragen zuständigen Referats gebildet. Diese Projektgruppe begleitete die gesamte Bauphase und stellte als Schnittstelle die Abstimmung sowohl mit dem Jugendamt als auch mit der inhaltlichen Ausarbeitung des Angebots sicher.

## Verhandlung des Angebots

Da der Prozess der inhaltlichen Ausarbeitung des Angebots regelmäßig mit dem Jugendamt rückbesprochen wurde, gab es bereits vor der Erstellung der Leistungsvereinbarung eine grundsätzliche Verständigung auf die Leistungsinhalte des Angebots.

Ziel sowohl des Jugendamtes als auch der NRD und der Orbishöhe war es, die Leistungen der Wohngruppe in einer gemeinsamen Leistungsvereinbarung abzubilden, die auf beide Rechtskreise Bezug nimmt. Demzufolge musste die Leistungsvereinbarung sowohl die Vorgaben des §134 SGB IX als auch der §§78a ff. SGB VIII erfüllen. Wesentlich war hierbei, dass die Plätze den Rechtskreisen SGB VIII und SGB IX klar zugeordnet sein mussten. Ein bedarfsabhängiges Verschieben der Platzkapazitäten ist somit im Betrieb der Wohngruppe nicht möglich. Die personellen Ressourcen sowie die sächliche Ausstattung und betriebsnotwendigen Anlagen, mussten den beiden Leistungsangeboten zugeordnet werden. Grundsätzlich wurde das Leistungsangebot allerdings so identisch wie möglich aufgebaut. Nur die Punkte und Verfahren, in denen sich die Hilfen nach SGB VIII und SGB IX zwangsläufig unterscheiden, wurden entsprechend ausdifferenziert.

Darauf basierend wurden die Tagessätze für die Entgeltvereinbarung (SGB VIII) und die Vergütungsvereinbarung (SGB IX) kalkuliert. Da beide Leistungsarten grundsätzlich die gleiche Grundversorgung und Betreuung umfassen, konnte für beide Leistungskreise ein einheitlicher Sockelbetrag verhandelt werden. Dieser gilt sowohl für die SGB VIII- als auch die SGB IX-Leistungen. Bei den Leistungen nach SGB IX wird dieser Sockelbetrag ergänzt um ein Modul, welches je nach Hilfebedarfsgruppe zusätzliche Bedarfe abbildet (siehe Grafik).



## Start der Wohngruppe

Die Verhandlungen konnten im Herbst 2022 mit der Einigung der Entgelt- und Vergütungsvereinbarungen abgeschlossen werden.

Die Wohngruppe umfasst neun Plätze ab sechs Jahren. Hiervon sind sechs Plätze dem Rechtskreis SGB VIII und drei Plätze dem SGB IX zugeordnet. Das Angebot ist barrierefrei und hält bis zu drei Zimmer für Kinder und Jugendliche im Rollstuhl vor und ist dementsprechend mit einem Pflegebad ausgestattet.

Ein dem Angebot angegliedertes Appartement zur Verselbständigung (inklusive eigener Küche und Badezimmer) ist ebenfalls komplett barrierefrei und kann im Übergang von der Wohngruppe in das betreute Wohnen bzw. die Selbständigkeit als Trainingsmöglichkeit genutzt werden.

Die Wohngruppe bietet zudem die Möglichkeit einen Platz für eine Inobhutnahme zur Verfügung zu stellen.

Personell ist die Wohngruppe am Tag durchgehend mehrfach sowie in der Nacht mit einer Nachtwache besetzt. Für die aus den Hilfebedarfsgruppen resultierenden höheren Betreuungsbedarfe stehen zusätzliche Personalressourcen zur Verfügung. In Einzelfällen können durch Kooperationen mit den ambulanten Diensten des Trägers auch darüber hinausgehende individuelle Bedarfe berücksichtigt werden.

Für dieses Angebot wurde, im Sinne einer am inklusiven Bedarf orientierten Multiprofessionalität des Teams, mit der aufsichtsführenden Behörde eine Erweiterung der einsetzbaren Fachkräfte abgestimmt und dies in der Leistungsvereinbarung entsprechend ausgeführt.

## Resümee

Nachdem die Betriebserlaubnis und das Verhandlungsergebnis im Herbst 2022 vorlagen, konnten die ersten Kinder und Jugendlichen im Dezember in der Wohngruppe aufgenommen werden.

Rückblickend auf den zweieinhalb Jahre dauernden Prozess der Angebotsentwicklung können die folgenden, aus unserer Sicht wichtigen und herausfordernden Punkte festgehalten werden.

Grundsätzlich ist der Prozess der Entwicklung eines inklusiven Angebots, welches Zielgruppen aus den verschiedenen Rechtskreisen des SGB VIII und SGB IX in den Fokus nimmt, sehr stark von den vor Ort bestehenden Rahmenbedingungen abhängig. Die Fragestellung, wer als öffentlicher Träger für welche Leistungen einzubeziehen ist und ob die Zuständigkeiten in einer oder mehreren Händen liegen, wird bereits für die grundsätzliche Gestaltung des Prozesses prägend sein. Es braucht zudem eine Verständigung auf eine gemeinsame Haltung zum Thema ‚Inklusion‘, die je nachdem, wie viele Beteiligte einzubeziehen sind, einfacher oder schwieriger herzustellen sein dürfte. Des Weiteren bedarf es Regelungen und Absprachen, wie mit ggf. noch nicht vorhandenen rechtlichen Rahmensetzungen umgegangen werden soll und welche Vorgaben zur Anwendung gebracht werden. Welche Möglichkeiten sich aus diesen Klärungen für ein inklusives Angebot ergeben, kann ganz unterschiedlich sein. Eine der grundlegenden Fragestellungen für die Angebotserarbeitung ist mit Sicherheit, auf welcher Rechtsgrundlage der Leistungszugang gewährt werden kann. Solange die Leistungsgewährung auf unterschiedlichen Rechtskreisen basiert, ergeben sich zwangsläufig weitere klärungsrelevante Sachverhalte hinsichtlich der unterschiedlichen Ausgestaltung der Leistungen wie auch der Gewährung von Nebenleistungen etc. Dies wäre aber zu umgehen, wenn die Leistungsgewährung einheitlich auf Grundlage des SGB VIII mit gegebenenfalls ergänzenden Teilhabeleistungen gewährt werden könnte. In diesem Fall könnten zumindest die grundlegenden Leistungen identisch ausgestaltet werden.

Neben den Klärungen hinsichtlich der Rahmenbedingungen verlangte der Prozess der Angebotsentwicklung einen hohen Einsatz von Ressourcen aus dem Overhead des Trägers. Eine Vielzahl an Fragestellungen konnten erst im Verlauf der Ausarbeitung des Angebots identifiziert und in Klärungsprozesse überführt werden. Dies machte nicht nur eine enge Abstimmung mit dem Kosten- und Leistungsträger und den Aufsichtsbehörden notwendig, sondern darüber hinaus die Auseinandersetzung zu Fragestellungen, die Jugendhilfe und Eingliederungshilfe bislang unabhängig voneinander und teilweise unterschiedlich beantwortet haben. Hier mussten gemeinsam neue Wege gefunden und entwickelt werden.

Hinzu kommt, dass ohne die Einbindung von entsprechender Fachexpertise das Angebot in seiner jetzigen Form nicht hätte entwickelt werden können. Zu viele Themen erschließen sich nicht automatisch, sondern es war notwendig, dass die sich ergebenden Fragestellungen von Beginn des Entwicklungsprozesses an sowohl aus dem Blickwinkel der Eingliederungshilfe als auch der Jugendhilfe gesammelt und betrachtet wurden. Dies betraf beispielsweise sowohl die Fragen in der Bauphase und der Gestaltung der Wohngruppe, aber auch die Auseinandersetzung mit inhaltlichen und rechtlichen Fragestellungen sowie zu berücksichtigende Vorgaben wie beispielsweise bei dem Thema Pflege.

Diese Auseinandersetzung mit neuen Themen ist mit der Eröffnung des Angebots nicht abgeschlossen. Auch im laufenden Betrieb ergeben sich immer wieder Fragestellungen, die momentan im Rahmen von regelmäßigen Terminen zwischen Mitarbeitenden, Fachberatungen und zuständiger Leitungsebene aufgegriffen und bearbeitet werden. Nicht selten sind Schnittstellen zum Leistungs- und Kostenträger betroffen und es bedarf einer Rückkopplung mit dem Jugendamt, um Lösungswege abzustimmen. Dies betrifft beispielsweise Fragestellungen rund um die Beantragung und Gewährung von (Neben-)Leistungen oder der Kostenheranziehung von Eltern.

Grundsätzlich war es für die Entwicklung des Angebots ein Glücksfall, dass die Erarbeitung eingebettet war in den größeren Prozess der Organisationsentwicklung. Der Weg zur Neugründung des Geschäftsbereichs ‚Kinder, Jugend und Familie‘ hat die Auseinandersetzungen mit vielen Themenstellungen bereits vorweggenommen und die Einbindung der unterschiedlichen Expertisen von Fachdiensten und -abteilungen an vielen Stellen vereinfacht.

Ein weiteres wesentliches Thema war das frühzeitige Suchen, Finden und Einbeziehen von Mitarbeitenden. So konnte es im Vorfeld gelingen, auch mit Mitarbeitenden des zukünftigen Teams konzeptionelle Fragestellungen zu bearbeiten sowie Mitarbeitende durch Hospitationen und Schulungen auf das neue Angebot vorzubereiten und Know-how aufzubauen. Durch die breitere Anerkennung von Berufsgruppen als Fachkräfte, konnte für dieses Angebot ein Team aufgebaut werden, welches vielfältige Expertisen in die Arbeit mit einbringt und sich gegenseitig ergänzt. Die unterschiedlichen beruflichen Hintergründe bedingen aber andererseits einen hohen Schulungsaufwand, um gemeinsame Standards und Verfahren bei allen Mitarbeitenden gleichermaßen vorzuhalten.

Das neue Angebot konnte gut auf den Weg gebracht werden, um die verschiedenen Bedarfe der Bewohner\*innen abzudecken. Grundsätzlich erfolgte die Ausgestaltung des Angebots mit dem Anspruch, die Standards der Jugendhilfe zugrunde zu legen und darüber hinausgehend räumlich, sachlich und personell so ausgestattet zu sein, dass eine Betreuung von Kindern und Jugendlichen mit Teilhabebedarfen problemlos umsetzbar ist. Die gemeinsame Umsetzung dieser beiden Ansprüche bedingen einen, im Vergleich zu Regelwohngruppen der Jugend- oder Eingliederungshilfe, höheren Tagessatz. Allerdings wird es zur konsequenten Umsetzung inklusiver Hilfen unabdingbar sein, auch entsprechend ausgestattete Angebote vorzuhalten. Denn ob einem aktuell bestehenden Hilfebedarf eines jungen Menschen in einer Wohngruppe begegnet werden kann, sollte zunächst nicht davon abhängig sein, wie schnell hierfür beispielsweise Personal gefunden und eingearbeitet werden kann.

Mit der Wohngruppe konnte der neue Geschäftsbereich ein Angebot auf den Weg bringen, welches zeigt, was innerhalb des momentan bestehenden rechtlichen Rahmens umsetzbar ist, um unterschiedlichen Kindern und Jugendlichen einen Platz für ein gemeinsames Aufwachsen und Teilhabe anbieten zu können. Es ist aber bereits jetzt klar, dass dies nur ein erster Schritt sein kann und noch viele Themen zur Klärung anstehen. Je nachdem, wie sich der Prozess um die SGB VIII-Reform weiterentwickelt, wird sich auch dieses Angebot beweisen und beständig weiterentwickeln müssen.



# Wie Jugendhilfeplanung (nicht) zur Finanzierungsstruktur und Effizienz des Jugendhilfesystems beitragen kann

*Philipp-Emanuel Oettler, Julia Pudelko*

## Erörterung der gesetzlichen Anforderungen und der Planungspraxis auf Grundlage einer bundesweiten Studie

### Zusammenfassung

*Dieser Beitrag erörtert die Rolle der Jugendhilfeplanung im Rahmen der Gesamtverantwortung der Kinder- und Jugendhilfe, insbesondere hinsichtlich der Finanzierungsstruktur und Effizienz ihrer Leistungen und Aufgaben. Neben dem rechtlichen Rahmen werden dabei sowohl die aktuellen Entwicklungen der finanziellen Lage der Kommunen als auch empirische Ergebnisse einer bundesweiten Bestandsaufnahme zur Ausstattung und Konzeption der Jugendhilfeplanung berücksichtigt. Wenngleich die Jugendhilfeplanung als Instrument zur Gestaltung und Weiterentwicklung einer bedarfsgerechten und effizienten Infrastruktur für Kinder, Jugendliche und Familien großes Potenzial beinhaltet, werden Grenzen in der Umsetzung deutlich.*

*„Planung ohne Ausführung ist meistens nutzlos – Ausführung ohne Planung ist meistens fatal.“ (Willy Meurer)*

## 1 Einleitung

Seit Jahren ist zu beobachten, dass die Ausgaben in der Kinder- und Jugendhilfe steigen. So wurden nach Angaben des Statistischen Bundesamtes im Jahr 2020 durch Bund, Länder und Kommunen ca. 58,7 Milliarden Euro investiert, im Vergleich zum Vorjahr stiegen die Ausgaben somit um 7 %. (DESTATIS 2022, o. S.). Die Finanzierung der Kinder- und Jugendhilfe stellt

damit in der Mehrheit der deutschen Kommunen den größten Einzeletat im Gesamthaushalt dar (BAGLJÄ 2020, S. 98). Finanziert werden mit diesen Geldern Leistungen und andere Aufgaben der Jugendhilfe, die im SGB VIII beschrieben werden:

Aufgaben der Jugendhilfe (§ 2 SGB VIII)	
Leistungen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Jugendarbeit, Jugendsozialarbeit, Erzieherischer Kinder- und Jugendschutz (§§ 11–15 SGB VIII)</li> <li>• Förderung der Erziehung in der Familie (§§ 16–21 SGB VIII)</li> <li>• Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen und Tagespflege (§§ 22–26 SGB VIII)</li> <li>• Hilfen zur Erziehung; Hilfen für seelisch behinderte Kinder und Jugendliche; Hilfen für junge Volljährige (§§ 27–41 SGB VIII)</li> </ul>
Andere Aufgaben	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Inobhutnahme von Kindern und Jugendlichen; Mitwirkung in Verfahren vor dem Familiengericht; Beistandschaft; Amtspflegschaft; Amtsvormundschaft etc. (§§ 42–60 SGB VIII)</li> </ul>

In Anbetracht dieser vielfältigen Aufgaben, für deren Inanspruchnahme teilweise subjektive Rechtsansprüche bestehen, soll im Folgenden erörtert werden, wer für die Erfüllung und die Finanzierung verantwortlich ist und welche Bedeutung der Jugendhilfeplanung in diesem Kontext zuzuschreiben ist. Dabei werden ausgewählte Ergebnisse aus der bundesweiten Studie des Instituts für soziale Arbeit e. V. (ISA) „Jugendhilfeplanung in Deutschland – Herausforderung, Potenziale und Entwicklungstendenzen“ (2020–2022, gefördert von der Auridis Stiftung) einbezogen.

## Gesamtverantwortung der öffentlichen Kinder- und Jugendhilfe und die Rolle der Jugendhilfeplanung

Dass die Aufgaben und die damit verbundenen Ziele der Kinder- und Jugendhilfe (§ 1 Abs. 4 SGB VIII) erfüllt werden, dafür trägt der öffentliche Träger die Gesamtverantwortung. Mit dieser einher geht sowohl die Verantwortung zur Planung (§ 79 Abs. 1 SGB VIII) als auch die Gewährleistungspflicht, dass „die erforderlichen und geeigneten Einrichtungen, Dienste und Veranstaltungen den verschiedenen Grundrichtungen der Erziehung entsprechend rechtzeitig und ausreichend zur Verfügung stehen [...]“ (§ 79 Abs. 2 Satz 1 SGB VIII). Das zentrale Instrument zur Gestaltung einer Jugendhilfeinfrastruktur, die dazu beitragen soll, „positive Lebensbedingungen für junge Menschen und ihre Familien sowie eine kinder- und familienfreundliche Umwelt zu erhalten oder zu schaffen“ (§ 1 Abs 3 Satz 5 SGB VIII) ist die

Jugendhilfeplanung. Denn, was in den Kommunen jeweils unter den unbestimmten Rechtsbegriffen – erforderlich, geeignet, rechtzeitig und ausreichend – zu verstehen ist, liegt nicht allein im Ermessen des öffentlichen Trägers:

*„Ziele, Aufgaben, Mittel, Anforderungen im Bereich der Jugendhilfe [sind] nicht raum- und zeitunabhängige ‚objektive‘ Vorgaben, sondern immer Ergebnis von Aushandlungsprozessen. [...] Jugendhilfeplanung ist danach als Aufgabe zu verstehen, bei der es immer wieder aufs Neue für die jeweilige Planungsregion zu bestimmen gilt, ob die vorhandenen Angebote, Dienste und Veranstaltungen nicht nur hinreichend und angemessen sind, sondern auch den jeweils aktuellen Standards einer zeitgemäßen Jugendhilfe entsprechen.“ (Schnurr; Jordan; Schone 2010, S. 100)*

Nach diesem Verständnis zielt Jugendhilfeplanung darauf ab, vor Ort regelmäßig diskursiv auszuhandeln, was zur Erfüllung der Aufgaben der Kinder- und Jugendhilfe die erforderlichen, geeigneten, rechtzeitigen und ausreichenden Leistungen und Angebote sind (vgl. LWL; LVR 2010, S. 5). Diese Diskussion sollte gleichsam fachliche bzw. qualitative (erforderlich und geeignet), quantitative (ausreichend) und zeitliche (rechtzeitig) Dimensionen umfassen (vgl. Merchel 2016, S. 38ff.). Dabei soll die Planung den Bestand der existierenden Jugendhilfeinfrastruktur feststellen, die Bedarfe der Adressat\*innen unter deren Beteiligung ermitteln und darauf abgestimmte Maßnahmen planen, die auch unvorhergesehene Bedarfe berücksichtigen (§ 80 Abs. 1 SGB VIII).

Neben diesen „Verfahrensschritten“ – bei denen die freien Träger frühzeitig zu beteiligen sind – werden im Gesetz zudem Vorgaben zur Gestaltung der Infrastruktur formuliert, die in der Planung zu berücksichtigen sind. So sollen die Einrichtungen und Dienste der Kinder- und Jugendhilfe u. a. sozialräumlich geplant werden und die Vereinbarkeit von Erwerbstätigkeit und Familien fördern. Besonders hervorzuheben ist jedoch die Anforderung, dass die Gesamtheit aller Angebote wirksam, vielfältig, aufeinander abgestimmt und – seit der Novellierung des Gesetzes – inklusiv zu planen sind (vgl. § 80 Abs. 2 SGB VIII). Mit dem Konstrukt Jugendhilfeplanung steht der öffentliche Träger also vor komplexen, nicht zu unterschätzenden Herausforderungen, deren Ausgestaltung sich jedoch nicht nur auf fachliche Ansprüche beziehen kann, denn „ohne Beachtung der finanzwirtschaftlichen Implikationen wäre [diese] naiv und letztlich politisch folgenlos.“ (Merschel 2016, S. 69)

Ganz deutlich steht neben der Gesamt- und Planungsverantwortung auch die Finanzierungsverantwortung und Finanzplanung sowie deren Kontrolle im Aufgabenportfolio der öffentlichen Träger der Kinder- und Jugendhilfe (vgl. Tammen 2022, S. 1029). Das Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland regelt die Zuständigkeiten in der Aufgabenverteilung zwischen den Bundesländern, dem Bund und den Kommunen. In § 28 Abs. 2 GG wird den Kommunen das Recht zugesichert, „alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaften im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln. [...] Die Gewährleistung der Selbstverwaltung umfasst auch die Grundlagen der finanziellen Eigenverantwortung [...]“. Diese Vorgabe bedingt, dass das Angebotsspektrum der Kinder- und Jugendhilfe sehr heterogen gestaltet wird, da in den Kommunen bspw. auf die Unterschiede der Regionen, unterschiedliche Bedarfe, unterschiedliche Machtverhältnisse usw. reagiert wird. Dies hat aber auch zur Folge, dass die Übernahme der Gesamtverantwortung zu einem nicht unerheblichen Teil abhängig von der finanziellen Lage der jeweiligen Kommune ist.

Bereits vor dem Ausbruch der Corona-Pandemie und einer damals noch positiv betrachteten wirtschaftlichen Gesamtlage (steigende Steuereinnahmen, steigende Investitionen und Rücklagen in den vergangenen Jahren) diagnostizierte die Bertelsmann-Stiftung in ihrem Kommunalen Finanzreport 2019 ein dramatisches Auseinanderdriften reicher und armer Kommunen in Deutschland. Dabei lägen die 39 der 40 reichsten Kommunen im Westen, 35 der 40 schwächsten im Osten Deutschlands. Die Situation verfestigte sich zudem dadurch, dass schwache Kommunen mit geringeren Steuereinnahmen rechnen müssen und somit kaum Investitionen tätigen können, jedoch höhere Ausgaben für Sozialleistungen aufbringen und höhere Kredite aufnehmen müssen, zudem über fehlende Rücklagen verfügen und bereits eine hohe Verschuldung aufweisen (vgl. Bertelsmann Stiftung 2019).

Nach zwei Jahren Corona und einer durch den Ukraine-Krieg ausgelösten Energiekrise formuliert die Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände in ihrer Prognose der Kommunalfinanzien im August 2022 eine negative Entwicklung für die Kommunen:

*„Die prognostizierte Entwicklung der Kommunalhaushalte wird in den kommenden Jahren zu einer dauerhaften nicht gedeckten Unterfinanzierung der kommunalen Ebene führen: Bereits im aktuellen Jahr ist mit einem massiven Einbruch des Finanzierungssaldos im Vergleich zum Vorjahr zu rechnen [...]. Die Sondereffekte im Jahr 2022 dürfen aber den Blick auf die strukturellen Probleme nicht verstellen, die sich an den durchgehenden Fi-*

*nanzierungsdefiziten und abnehmenden realen Investitionen in den Jahren 2023 bis 2025 zeigen. Die geringen Steigerungen der Einnahmen reichen nicht aus, um die dynamischen Ausgabenanstiege in praktisch allen Ausgabenbereichen zu decken. Notgedrungen werden die Investitionen eingeschränkt und entsprechen nicht ansatzweise dem Bedarf.“ (Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände 2022, S. 4)*

Die wirtschaftliche, finanzielle Lage der Kommunen beeinflusst folglich maßgeblich die Ausgestaltung und Ausstattung der Jugendhilfeinfrastruktur und bedingt die heterogene Umsetzung der Gesamtverantwortung nach § 79 Abs. 1 SGB VIII im Bundesvergleich:

*„Der auf unterschiedlichem Niveau erfolgte quantitative und qualitative Ausbau der Angebote und Leistungen der Jugendhilfe durch die [Jugendämter] und die erreichten fachlichen Standards belegen diese Entwicklung. Zunehmend ist eine Kollision zwischen den Ansprüchen nach diesem Gesetz und den Haushalts sicherungskonzepten von Kommunen festzustellen. Immer mehr Kommunen haben aufgrund von Haushalts sicherungskonzepten Schwierigkeiten, ihrer Gesamtverantwortung in der Jugendhilfe nachzukommen.“ (Tammen 2022, S. 1028/9)*

Diese Schwierigkeiten werden auch dadurch verstärkt, dass zur Umsetzung der Aufgaben der Kinder- und Jugendhilfe durch den öffentlichen Träger keine auskömmliche Anzahl von Fachkräften eingesetzt werden (vgl. ebd. S. 1032/28). Vor diesem Hintergrund ist die Novellierung des KJHG zu begrüßen, die neben der bereits enthaltenen Aufforderung des öffentlichen Trägers, für eine „ausreichende Ausstattung der Jugendämter und Landesjugendämter“ zu sorgen, nun auch den Einsatz eines Personalbemessungsverfahrens vorgibt, um den Bedarf an Fachkräften zu erheben und zu gewährleisten (§ 79 Abs. 3 SGB VIII).

Der Umgang mit einer begrenzten personellen, sachlichen und finanziellen Ausstattung der jeweiligen Kommune betrifft in besonderer Weise die Jugendhilfeplanung, die ohnehin durch eine Reihe von Erwartungen – hauptsächlich im Hinblick auf Steuerungsaspekte – konfrontiert wird. Besondere Bedeutung in diesem Kontext spielt die Erwartung, dass Jugendhilfeplanung

*„In ressourcensteuernder Hinsicht [...] eine wirtschaftliche Ressourcenverwendung gewährleisten und Kostensteuerung [ermöglichen soll]; knappe Ressourcen sollen auf der Grundlage von durch die Jugendhilfeplanung erarbeiteten Kriterien an der richtigen Stelle eingesetzt werden.“ (Merchel 2016, S. 184)*

Fest steht, dass Jugendhilfeplanung zur Erfüllung dieser Erwartungen nur beitragen kann, wenn sie selbst ihren Aufgaben entsprechend personell, sachlich und finanziell ausgestattet ist. Hervorzuheben ist in diesem Kontext, dass sie als diskursiver Prozess nicht allein in Verantwortung der Person/Personen betrieben wird, die für diese Stelle/n im Jugendamt in der Jugendhilfeplanung besetzt sind. Zwischen Amtsleitung, Dezernat, Verwaltungsspitze, Jugendhilfeausschuss, freien Trägern, Adressat\*innen usw. braucht es folglich Ressourcen für die Koordinierung von Planungsprozessen, die den gesetzlich formulierten Anforderungen entsprechen. Wie sehr die rechtlichen Anforderungen der Planungsrealität in der Bundesrepublik entsprechen, dazu können v. a. empirische Ergebnisse zur personellen Ausstattung der Jugendhilfeplanung Hinweise geben.

## 2 Empirische Ergebnisse zur personellen Ausstattung und konzeptionellen Grundlage der Jugendhilfeplanung

### 2.1 Hinweise zum Forschungsprojekt

Das Forschungsprojekt „Jugendhilfeplanung in Deutschland – Herausforderungen, Potenziale und Entwicklungstendenzen“ zielt darauf ab, datenbasiert die aktuelle Situation der Jugendhilfeplanung zu beschreiben und darauf aufbauend Entwicklungspotenziale herauszuarbeiten. Der Blick richtet sich sowohl auf die Gestaltung und Weiterentwicklung der Leistungen und Aufgaben der Kinder- und Jugendhilfe als auch auf die Rolle der Jugendhilfeplanung im Zusammenspiel integrierter kommunaler Sozial- und Bildungsplanung für ein gelingendes Aufwachsen von Kindern und Jugendlichen. Die Studie liefert quantitative und qualitative Forschungsergebnisse zur personellen und sachlichen Ausstattung sowie zur Konzeption und zum Auftrag der Jugendhilfeplanung, zur Umsetzung von Planungsprozessen (Datengrundlage, Beteiligung von Fachkräften und Adressat\*innen, Kooperation und Abstimmung mit anderen Planungsbereichen), zu aktuellen Themen und Herausforderungen sowie zur Bewertung der Planungspraxis vor Ort. Dabei orientieren sich einige Fragestellungen an einer Bestandsaufnahme der Fachhochschule Münster von 2010 und erlauben dadurch einen Vergleich im Zeitverlauf (vgl. Adam et al. 2010).

In der ersten Erhebungsphase der Studie wurde von Juni bis August 2020 eine bundesweite Online-Befragung der Jugendämter durchgeführt. Mit insgesamt 243 gültig ausgefüllten Fragebögen wurde eine Rücklaufquote von 42,2 % erzielt. In der zweiten Erhebungsphase von Frühjahr bis Herbst 2021 wurden die Ergebnisse der quantitativen Erhebung anhand qualitativer Fallstudien in fünf ausgewählten Kommunen vertieft.

Die folgenden zwei Abschnitte greifen ausgewählte Aspekte der quantitativen Ergebnisse auf. Vertiefende Analysen und Kommentierungen sowie die Ergebnisse der qualitativen Fallstudien werden im Abschlussbericht veröffentlicht.<sup>1</sup>

## 2.2 Wie ist die Jugendhilfeplanung personell ausgestattet?

In der Online-Befragung machten 241 Jugendämter Angaben zur Anzahl der Jugendhilfeplaner\*innen. Insgesamt sind hier 358 Personen beschäftigt. Durchschnittlich sind also 1,5 Fachkräfte pro Jugendamt in der Jugendhilfeplanung tätig – ebenso viele, wie schon in der Studie von 2010 (vgl. Adam et al. 2010, S. 12). In der bundesweiten Kinder- und Jugendhilfestatistik werden 651 Fachkräfte in der Jugendhilfeplanung für das Jahr 2018 verzeichnet (vgl. Mühlmann 2020, S. 7) – d.h. durchschnittlich rund 1,1 Fachkräfte pro Jugendamt (n=576). Diese Differenz lässt sich so interpretieren, dass sich unter den Teilnehmenden der hier vorgestellten Studie vorrangig personell besser ausgestattete Jugendämter wiederfinden.

Gleichwohl haben auch hier die meisten Jugendämter (73 %) nur eine Fachkraft für die Jugendhilfeplanung eingestellt. Der Vergleich der Jugendamts-typen zeigt, dass bei den (Bezirks-)Jugendämtern in kreisfreien Städten in Einzelfällen auch bis zu 10 Planungsfachkräfte tätig sind (s. Tabelle 1). Im Vergleich der Einwohnerzahlen der befragten Kommunen entsteht ein ähnliches Bild: Je höher die Einwohnerzahl, desto höher die Anzahl an hauptamtlichem Personal für die Jugendhilfeplanung.

<sup>1</sup> Pudelko, J.; Oettler, P.-E. (2022): Jugendhilfeplanung in Deutschland – Herausforderungen, Potenziale und Entwicklungstendenzen. Empirische Ergebnisse einer aktuellen Bestandsaufnahme. Waxmann.

Tatsächlich beschäftigtes Personal in der Jugendhilfeplanung nach Jugendamtstyp (n=241)								
	Jugendamt in einer kreisfreien Stadt & Bezirksjugendamt		Kreisjugendamt		Kreisangehöriges Jugendamt		Gesamt	
	abs.	%	abs.	%	abs.	%	abs.	%
keine Person	1	1,8%	1	0,8%	1	1,6%	3	1,2%
1 Person	34	59,6%	94	78,3%	48	75,0%	176	73,0%
2 Personen	9	15,8%	16	13,3%	12	18,8%	37	15,4%
3 Personen	3	5,3%	7	5,8%	1	1,6%	11	4,6%
4 Personen	5	8,8%	2	1,7%	1	1,6%	8	3,3%
5-10 Personen	5	8,8%	-	-	1	1,6%	6	2,5%
<b>Gesamt</b>	<b>57</b>	<b>100%</b>	<b>120</b>	<b>100%</b>	<b>64</b>	<b>100%</b>	<b>241</b>	<b>100%</b>

**Tabelle 1:** Tatsächlich beschäftigtes Personal in der Jugendhilfeplanung nach Jugendamtstyp (n=241)

Die Anzahl der Planungsfachkräfte ist nicht gleichzusetzen mit Vollzeitstellen (s. auch Abschnitt 2.3). Zwei Drittel der Jugendämter gibt an, dass die Planungsfachkräfte für weitere Aufgaben zuständig sind. Am häufigsten wurden Aufgaben in den folgenden Kategorien genannt:

- Leitungsaufgaben (Abteilungs- oder Bereichsleitung/(stell.) Jugendamtsleitung),
- Qualitätsentwicklung/Controlling,
- Vernetzungs-/Kooperations-/Koordinationsaufgaben (z. B. Frühe Hilfen),
- Planung anderer Fachbereiche (z. B. Sozialplanung, Schulentwicklungsplanung),
- operative Tätigkeit im Jugendamt (z. B. Kinder- und Jugendarbeit),
- Fachberatung/Fachaufsicht (z. B. Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen/Tagespflege).

Wenn Planungsfachkräfte mehrheitlich für weitere Aufgaben zuständig sind, können damit Vor- und Nachteile verbunden sein. Einerseits können weitere Aufgaben Synergieeffekte und eine Perspektiverweiterung auf die Gestaltung der Kinder- und Jugendhilfeinfrastruktur ermöglichen, z. B. durch Netzwerkarbeit oder Abstimmung mit anderen Planungsbereichen. Andererseits können zusätzliche Aufgaben die für die Jugendhilfeplanung verantwortliche Fachkraft in ihrer Tätigkeit einschränken und somit daran hindern, Jugendhilfeplanung ernsthaft umzusetzen, da ihre Ressourcen an anderer Stelle gebunden sind. Wenngleich die Befragten die Übernahme dieser weiteren Aufgaben nicht explizit kommentieren konnten, wurden sie an anderer Stelle im Fragebogen aufgefordert, die Rahmenbedingungen für die Jugendhilfeplanung in Ihrer Kommune insgesamt zu bewerten. Hier zeigt sich, dass die Personen, die angeben, dass die eingesetzte Planungsfachkraft weitere Aufgaben übernimmt, die Rahmenbedingungen durchschnittlich schlechter bewerten

als diejenigen, deren Planungsfachkraft keine weiteren Aufgaben übernimmt. Wird die Übernahme anderer Aufgaben neben der Jugendhilfeplanung in den Kommentaren zu dieser Bewertung erwähnt, dann ausschließlich negativ konnotiert: Die Planungsfachkraft muss ihre unterschiedlichen Aufgaben fortlaufend priorisieren und Planungsvorhaben mitunter ruhen lassen oder es kommen kurzfristige, teilweise fachfremde Aufgaben hinzu.

Wie bereits erwähnt, ist Jugendhilfeplanung nicht allein Aufgabe von Planungsfachkräften. Als kontinuierlicher und diskursiver Prozess, der darauf abzielt, vor Ort auszuhandeln, was die erforderlichen, geeigneten, rechtzeitigen und ausreichenden Leistungen und Angebote zur Umsetzung der Ziele der Kinder- und Jugendhilfe sind (§ 79 SGB VIII), stellt sie ein komplexes System mit unterschiedlichen Ebenen und Beteiligten dar. An welcher Stelle Planungsfachkräfte in diesem System verortet sind, hat einen Einfluss auf den Planungsprozess sowie die Organisation im Jugendamt bzw. in der kommunalen Verwaltung (vgl. Merchel 2016, S. 135).

In knapp über der Hälfte der teilnehmenden Jugendämter ist die Jugendhilfeplanung als Stabsstelle der Leitung eingerichtet. Rund ein Viertel gibt an, dass die Jugendhilfeplanungsfachkraft/-fachkräfte als Stelle innerhalb einer Abteilung/eines Fachbereichs im Jugendamt verortet ist/sind. Am seltensten ist die Planungsstelle in einem eigenständigen Fachbereich/einer eigenen Abteilung oder auf Dezernatsebene verankert. Die in der Fachliteratur empfohlene Stabsstelle bei der Jugendamtsleitung wird auch von einigen Befragten in den offenen Kommentaren positiv hervorgehoben, u. a. begründet durch einen größeren Handlungsspielraum, die direkte Abstimmung mit Leitung und Einblick in interne (Planungs-)Prozesse. Im Durchschnitt werden die Rahmenbedingungen für Jugendhilfeplanung in den Jugendämtern mit entsprechender Stabsstelle besser bewertet als in den Jugendämtern mit anderer Verortung. In den offenen Antworten verdeutlichen einige Befragte, dass die Stabsstelle eine koordinierende Funktion hinsichtlich weiterer Planungsprozesse in den Fachabteilungen übernehmen kann. Gleichzeitig wird die Einbindung in ein Planungsteam als bedeutsam für die eigene Arbeit bewertet.

Da viele Planungsfachkräfte neben der Jugendhilfeplanung noch andere Aufgaben übernehmen, sind Informationen über die zur Verfügung stehenden Wochenstunden für die Planungsaufgaben bei der Konkretisierung der Personalressourcen in der Jugendhilfeplanung zu berücksichtigen. Bei 69,1 % der Jugendämter, die in dieser Studie Auskunft zum Personalumfang gegeben haben, werden in der Jugendhilfeplanung 19,5 bis 40 Wochenstun-

den tatsächlich mit Personal besetzt. Über ein Vollzeitäquivalent (38,5 bis 40 Wochenstunden) verfügen lediglich 38,6 % der Jugendämter. Mehr als 40 Wochenstunden sind in 16,5 % der Jugendämter besetzt, weniger als 19,5 Stunden in 13,1 % der Jugendämter. In drei Jugendämtern gibt es keine Personalressource für die Jugendhilfeplanung.

Analog zur Anzahl der Planungsfachkräfte variieren auch die Wochenstunden abhängig vom Jugendamtstyp: Am meisten Wochenstunden werden in Jugendämtern der kreisfreien Städte und in Bezirksjugendämtern besetzt (s. Tabelle 2). Im Vergleich zu den Daten der Studie von 2010 (vgl. Adam et al. 2010, S. 15) ist ein leichter Anstieg der durchschnittlichen Wochenstundenzahl zu verzeichnen – insbesondere bei den Jugendämtern kreisfreier und kreisangehöriger Städte.

Tatsächlich besetzte Wochenstunden nach Jugendamtstyp (n=236)				
	Jugendamt in einer kreisfreien Stadt & Bezirksjugendamt (n=56)	Kreisjugendamt (n=117)	Kreisangehöriges Jugendamt (n=63)	Gesamt (n=236)
Mittelwert in Std.	64,6	31,5	34,4	40,1
Daten aus der Studie von 2010 (vgl. Adam et al. 2010: 15): Tatsächlich besetzte Wochenstunden nach Jugendamtstyp (n=260)				
	Jugendamt in einer kreisfreien Stadt & Bezirksjugendamt (n=74)	Kreisjugendamt (n=111)	Kreisangehöriges Jugendamt (n=75)	Gesamt (n=260)
Mittelwert in Std.	58,5	31,5	29,4	38,7

**Tabelle 2:** Tatsächlich besetzte Wochenstunden in der Jugendhilfeplanung nach Jugendamtstyp (n=236) und Vergleich mit Daten aus 2010 (n=260)

Ohne Zweifel hat die zur Verfügung stehende Personalressource Einfluss auf die Bewertung der Rahmenbedingungen der Jugendhilfeplanung durch die Befragten. So zeigt sich, dass mit steigender Wochenstundenanzahl auch die Rahmenbedingungen durchschnittlich besser bewertet werden. Diese quantitativen Daten werden durch zahlreiche Erläuterungen im Fragebogen, in denen die Personalausstattung erwähnt wird, gestützt. So wird eine positive Bewertung der Rahmenbedingungen häufig mit ausreichenden Personalressourcen begründet, während bei einer mittleren oder schlechten Bewertung in vielen Fällen darauf hingewiesen wird, dass der zur Verfügung stehende Stellenumfang und/oder die Anzahl der Fachkräfte nicht ausreicht für alle anstehenden oder intendierten Planungsaufgaben.

Einschränkend ist darauf hinzuweisen, dass die hier erhobenen Daten keine vollständige Abbildung aller tatsächlichen Planungstätigkeiten in den Kom-

munen bieten. Planung findet auch in anderen Fachabteilungen statt und kann nicht allein auf die benannten Jugendhilfeplaner\*innen reduziert werden. Dabei wird die Planungsverantwortung in den Fachabteilungen unterschiedlich bewertet: In der einen Kommune wird damit die übergreifende Bedeutung von Planung hervorgehoben, in der anderen Kommune wird dies vielmehr als Notlösung beschrieben.

Grundsätzlich ist es schlüssig, dass die Anzahl der tatsächlich besetzten Wochenstunden im Zusammenhang mit der Größe der Kommune sowie dem Aufgabenzuschnitt der Planungsfachkraft/-fachkräfte variiert. Fraglich ist allerdings, wie – auch wenn es sich dabei um eine kleine Kommune handelt – die vielfältigen Anforderungen an Jugendhilfeplanung erfüllt werden können, wenn dazu weniger als eine Vollzeitstelle besetzt ist oder gar weniger als 19,5 Wochenstunden zur Verfügung stehen. Hinzu kommt, dass die Komplexität der Jugendhilfeplanung vielfältige Kompetenzen von Fachkräften verlangt (vgl. BAGLJÄ 2018): Sie müssen Konzeptentwickler\*innen, Prozessgestalter\*innen, Netzwerker\*innen, Datenexpert\*innen und Politikberater\*innen sein, sollen Diskurse initiieren, eine verlässliche Datenbasis liefern, Beteiligung ermöglichen, Ergebnisse präsentieren und vieles mehr. Diese Anforderungen können durch eine Fachkraft allein (unabhängig ihres Stellenanteils) kaum bewältigt werden und es bedarf dafür vielmehr eines Planungsteams (vgl. hierzu auch Merchel 2016, S. 138). Allerdings sind nur in 25,8 % der befragten Jugendämter zwei Personen oder mehr für die Jugendhilfeplanung zuständig. Die hohe Aufgabendichte und die fehlende Abstimmung bzw. Aufgabenteilung mit anderen Planungsfachkräften werden durch die zahlreichen offenen Antworten im Fragebogen bestätigt: Jugendhilfeplaner\*innen sind häufig Einzelkämpfer\*innen und übernehmen auch über ihre Zuständigkeit hinaus weitere (dringende) Aufgaben in der Kommune.

### 2.3 Planungskonzepte als Grundlage einer effizienten Planung?

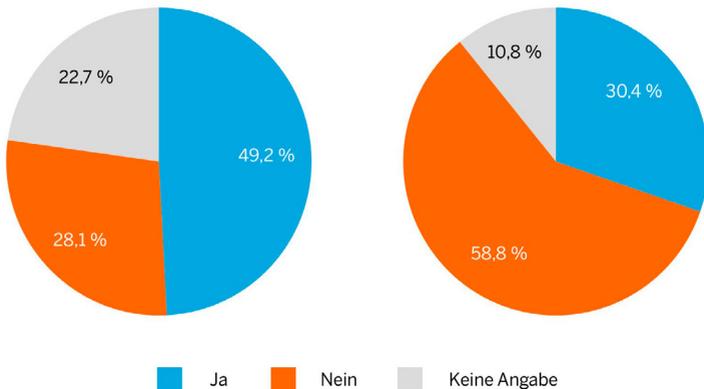
Ein weiterer Aspekt, der eine Verknüpfung zwischen Anforderung und Erwartungen hinsichtlich der Steuerungswirkung von Jugendhilfeplanung und der Planungspraxis ermöglicht, ist der Blick auf die „Planung der Planung“, also der Frage danach, nach welchen Konzepten bzw. Plänen Jugendhilfeplanung arbeitet. Diese Frage spielt insofern eine besondere Bedeutung, als dass mit Planung Erwartungen hinsichtlich Effektivität, Effizienz und Wirkung verknüpft werden, die ohne eine grundlegende Zielformulierung und Ausdifferenzierung dessen, wie diese für wen, wann zu erreichen sind, schwerlich

zu überprüfen sind. Dabei zeichnet sich Planung v. a. dadurch aus, dass „sie durch die Kriterien Zukunftsbezogenheit, Zielorientiertheit, Methodik des Vorgehens und Zeithorizont gekennzeichnet ist. Planung ist damit ein final determiniertes, methodisches Lenkungsmittel zukünftigen Geschehens – das Gegenteil einer ad-hoc-Reaktion. Sie erfordert Koordinierung verschiedener (auch widerstreitender) Interessen zur Verwirklichung einer Ordnungsvorstellung. Produkt einer solchen Planung ist regelmäßig ein Plan.“ (Smessaert; Münder 2010, S. 158)

Durch einen politischen Grundsatzbeschluss und eine Planungskonzeption erhält Jugendhilfeplanung einen expliziten Auftrag und eine Zielrichtung als Teil einer kommunalen Strategie. Ergebnisse aus der Studie zeigen, dass lediglich knapp die Hälfte der Jugendämter angab, dass seitens des Jugendhilfeausschusses ein Grundsatzbeschluss zur Jugendhilfeplanung vorliegt. (s. Abbildung 3). Noch seltener – bei 30,4 % der Jugendämter – liegt eine schriftliche Planungskonzeption vor.

Gibt es einen Grundsatzbeschluss des Jugendhilfeausschusses zur Durchführung der Jugendhilfeplanung? (n=242)

Gibt es eine schriftliche Planungskonzeption als Grundlage der Jugendhilfeplanung? (n=240)



**Abbildung 3:** Grundsatzbeschluss und Planungskonzeption zur Jugendhilfeplanung (Anteil der Jugendämter ohne fehlende Werte)

Der jeweils hohe Anteil derer, die „keine Angabe“ wählten, wirft in der Interpretation Fragen auf. Wissen die befragten Planungsfachkräfte bzw. Leitungskräfte nicht (sicher), ob ein Grundsatzbeschluss oder eine Planungskonzeption vorliegt?

tion zur Jugendhilfeplanung vorliegt? Sind die Begriffe unpräzise oder „zu theoretisch“ und gehen an der Praxis vorbei?

Die beiden Erhebungsfragen umfassen zwei Aspekte bei der Konzeptionierung der Jugendhilfeplanung, die unmittelbar zusammenhängen: Erstens die Formulierung der Zielsetzung sowie zeitlicher und methodischer Organisation des Planungsprozesses; zweitens die Erörterung und der Beschluss dieser Planungskonzeption im Jugendhilfeausschuss. Dieses Vorgehen sollte in Zusammenarbeit von Planungsfachkraft, Jugendamt und Jugendhilfeausschuss stattfinden, um der Jugendhilfeplanung einen klaren, politisch legitimierten Auftrag zu geben, Transparenz über den Planungsprozess herzustellen und die Akzeptanz der Planungsergebnisse zu erhöhen. Wenn eine politisch beschlossene Gesamtkonzeption für die Jugendhilfeplanung nur in der Minderheit der Jugendämter (sicher) vorliegt, heißt dies gleichzeitig für die anderen Jugendämter, dass eine wichtige Grundlage für einen erfolgreichen Planungsprozess fehlt.

Beim Vergleich der Jugendamtstypen zeigt sich, dass bei den kreisfreien Städten am häufigsten ein Grundsatzbeschluss (51,7 %) und eine Planungskonzeption (39,7 %) vorliegt – letztere mit einem deutlichen Unterschied zu den anderen Jugendamtstypen. Zur Interpretation dieser Differenz sollten die zur Verfügung stehenden Wochenstunden berücksichtigt werden, denn eine ausgearbeitete und schriftlich ausgearbeitete Konzeption bedarf zeitlicher Ressourcen. Die Jugendämter kreisfreier Städte und Bezirksjugendämter haben durchschnittlich erheblich mehr Wochenstunden für Jugendhilfeplanung zur Verfügung (s. Abschnitt 2.3) und bei Jugendämtern mit einer Wochenstundenanzahl über 40 Stunden liegt gleichzeitig deutlich häufiger eine Planungskonzeption vor.

Zusätzlich wurden die Jugendämter nach Planungsbeschlüssen in Teilbereichen der Kinder- und Jugendhilfe gefragt. In dieser differenzierten Betrachtung zeigt sich, dass hier deutlich mehr Planungsaufträge vorliegen: am häufigsten im Bereich der Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen und Tagespflege (77 %) – der sogenannten Kitabedarfsplanung – gefolgt von der Kinder- und Jugendarbeit/Jugendverbandsarbeit (67,8 %) sowie der Jugendsozialarbeit/Jugendberufshilfe/Schulsozialarbeit (64,7 %). Bei der Interpretation dieser Werte ist zu berücksichtigen, dass die Beschlüsse sowohl als Planungsauftrag zu Beginn des Prozesses als auch als Bestätigung der erarbeiteten Ergebnisse und Empfehlungen verstanden werden können. Im Durchschnitt liegen in den Jugendämtern rund vier von insgesamt neun abgefragten Pla-

nungsbeschlüssen vor, d. h. – Planung findet zu mehreren Aufgabefeldern parallel statt. Diese Ergebnisse bestätigen die Tendenz zur Teilfachplanung, wie sie bereits in der Studie von 2010 festgehalten wurde.

### 3 Abschließende Bemerkungen und Ausblick

Vor dem Hintergrund der dargestellten Anforderungen, die sich durch den gesetzlichen Rahmen gegenüber der Jugendhilfeplanung ergeben, und dem Bezug zu Ergebnissen der ISA-Studie in zwei ausgewählten Bereichen (Personelle Ausstattung und Planungsauftrag/-konzeption), soll abschließend eine Einschätzung hinsichtlich der Fragestellung getroffen werden, wie Jugendhilfeplanung zur Finanzstruktur und Effizienz des Jugendhilfesystems beitragen kann.

Wie eingangs erläutert, könnte die Jugendhilfeplanung mit der gesetzlichen Verankerung und den damit einhergehenden Implikationen für die Umsetzung in der Praxis einen wichtigen Beitrag zur Finanzierungsstruktur der Kinder- und Jugendhilfe in den Kommunen leisten. Sie stellt ein wertvolles Instrument dar, um die Infrastruktur der Kinder- und Jugendhilfe quantitativ – aber auch an qualitativen Maßstäben ausgerichtet – weiterzuentwickeln und zu erhalten. Mit der explizit geforderten Beteiligung der Träger der freien Kinder- und Jugendhilfe sowie der Adressat\*innen bietet sie zudem das Potenzial, als demokratieförderndes Element im kommunalen Gefüge zwischen Bürger\*innen und Verwaltung zu wirken.

Wie die Gesamtverantwortung für die kommunale Infrastruktur durch die öffentlichen Träger der Kinder- und Jugendhilfe übernommen wird, hängt jedoch zu einem hohen Maße von der finanziellen Situation der Kommune ab. Auch die Ergebnisse der ISA-Studie zeigen deutliche Unterschiede zwischen weniger und umfangreicher ausgestatteten Kommunen hinsichtlich der Umsetzung sowie der Ergebnisse von Planung. Jugendhilfeplanung steht somit in vielen Kommunen in zweierlei Hinsicht vor der Herausforderung, mit begrenzten Ressourcen zu arbeiten: Erstens die Ressourcen der Kommune zur Gestaltung der Infrastruktur und zweitens die Ressourcen für die Planung selbst – denn auch letztere sind gemessen an den gesetzlichen Anforderungen und den erforderlichen Aktivitäten zur Umsetzung nicht ausreichend.

Es ist festzuhalten, dass Jugendhilfeplanung ohne Beachtung finanzpolitischer Möglichkeiten wirkungslos bleiben muss. Es nützt die qualitativ hochwer-

tigste Fachplanung unter Beteiligung der anvisierten Adressat\*innengruppe nichts, wenn der finanzielle Rahmen nicht beachtet wird und Planungsergebnisse vor diesem Hintergrund nicht umgesetzt werden können. Gleichzeitig können die Aufgaben des öffentlichen Trägers, die sich auf Grundlage der Gesamtverantwortung und Gewährleistungspflicht ergeben, nicht ohne Weiteres unterlassen werden. Somit steigt insbesondere vor dem Hintergrund der dargestellten jährlich steigenden Ausgaben im Sozialbereich, der angespannten finanziellen Situation der kommunalen Haushalte, der prognostizierten Entwicklung aufgrund der Pandemiefolgen und der derzeitigen Energiekrise der Druck, die begrenzten Mittel effizient einzusetzen. Dieser Druck fordert „von der Jugendhilfeplanung zum einen die Erarbeitung von Konzepten zur Begrenzung der Kostensteigerung und zum anderen eine enge Verbindung zu Verfahren der wirtschaftlichen Steuerung, also zum ‚Controlling‘ [...]“ (Merschel 2016, S. 69)

Gerade in diesem Anspruch formuliert sich ein Widerspruch, nämlich die Umsetzung einer zukunftsgerichteten, innovativen fachlichen Planung, die von vornherein durch die engen Grenzen des finanziell Möglichen gebunden ist. Die Entwicklung und/oder Erhaltung positiver Lebensbedingungen kann folglich nur „mit Schere im Kopf“ stattfinden. Diese Wirkung verdeutlicht eine beispielhafte Antwort zur Fragestellung im Rahmen der ISA-Studie, inwiefern Planungsergebnisse durch die Politik berücksichtigt werden:

*„Aktuelle Ergebnisse wie Kita-Planung, Kinder- und Jugendförderplan werden politisch getragen, [weil sie] gesetzlich vorgeschrieben [sind]. Weitere Ergebnisse wie z. B. Präventionserfordernisse, notwendige Budgets unterliegen der Haushaltssicherung und werden finanziell nicht adäquat berücksichtigt. Vorgelegte Arbeitsergebnisse werden zur Kenntnis genommen.“ (Online-Befragung, AB08\_01, Case 1538)*

Es ist also zu befürchten, dass die Entfaltung einer innovativen Jugendhilfeplanung sowohl an finanziellen Grenzen als auch an deren Nichtbeachtung scheitert.

Perspektivisch zeichnen sich bereits große Entwicklungsthemen für die Kinder- und Jugendhilfe ab, die von besonderer Relevanz sein und dieses Spannungsverhältnis verstärken werden. Erstens ist hier die Umsetzung des Rechtsanspruchs auf Ganztagsbetreuung in der Grundschule zu nennen, der ab 2026 in Kraft treten soll. Bis 2029/30 müssen stufenweise bundesweit zusätzliche 600.000 Betreuungsplätze geschaffen werden, um diesem gerecht zu werden. Der Hauptgeschäftsführer des Deutschen Städtetags knüpft den

Erfolg an die Unterstützung der Bundesländer und des Bundes und verweist darauf, dass neben der Finanzierungslücke „eine Konkurrenz zu Fachkräften zwischen Ganztagsangeboten für Schulkinder und Kindertageseinrichtungen“ entstehen wird (vgl. Deutscher Städtetag 2022, o.S.). Zweitens wird die Umsetzung einer inklusiven Jugendhilfe und ihre damit verbundene Gesamtzuständigkeit für alle Kinder – mit und ohne Behinderung – ab 2028 die operative Praxis sowie deren Planung vor enorme Herausforderungen stellen, zumal eine bundesgesetzliche Regelung erst 2027 erwartet wird.

Auf Grundlage der vorgestellten Studienergebnisse ist festzuhalten: Jugendhilfeplanung kann nur dann den ihr entgegengebrachten Anforderungen entsprechen, wenn sie mit den notwendigen Ressourcen ausgestattet wird und auf fundierten Grundlagen und zielgerichteten Konzepten beruht. Nur, wenn für Planung auf kommunaler Ebene ein angemessener Stellenanteil bereitgestellt wird, der die Umsetzung der vielfältigen Aufgaben ermöglicht und zudem berücksichtigt, dass Jugendhilfeplanung im politischen Diskurs geführt wird – der finanzpolitische Vorgaben inkludiert – kann sie eine Steuerungswirkung entfalten. Ansonsten verbleibt sie in einer reagierenden Verwaltungshaltung.

Jugendhilfeplanung ist keine optionale Aufgabe und sollte daher in ihrer Personalressource unabhängig von der finanziellen Situation der Kommune sein. Das Potenzial einer steuernden Planung, die Beteiligung und Diskurs ermöglicht sowie datenbasiert Bedarfe formuliert, Ziele entwickelt und Maßnahmen benennt, ist groß genug, dass Bund und Länder die Kommunen in der Erfüllung dieser wichtigen Aufgabe – auch vor dem Hintergrund der genannten Entwicklungsthemen – nicht allein lassen sollten.

## Literatur

- Adam, T./Schone, R./Kemmerling, S. (2010): Jugendhilfeplanung in Deutschland. Entwicklungsstand und Planungsanforderungen unter besonderer Berücksichtigung der Planungspraxis in Nordrhein-Westfalen. Ergebnisse einer Erhebung bei den öffentlichen Trägern der Jugendhilfe. Online: [https://isa-muenster.de/fileadmin/images/ISA\\_Muenster/Dokumente/Schone\\_Jugendhilfeplanung-in-Deutschland.pdf](https://isa-muenster.de/fileadmin/images/ISA_Muenster/Dokumente/Schone_Jugendhilfeplanung-in-Deutschland.pdf) [21.10.2022].
- BAGLJÄ – Bundesarbeitsgemeinschaft Landesjugendämter (2018), Arbeitshilfe Kompetenzprofil Jugendhilfeplanung. Online: [www.bagljae.de/downloads/137\\_kompetenzprofil-jugendhilfeplanung.pdf](http://www.bagljae.de/downloads/137_kompetenzprofil-jugendhilfeplanung.pdf) [21.10.2022].

- BAGLJÄ – Bundesarbeitsgemeinschaft Landesjugendämter (2020): Der Jugendamtsmonitor. Aufgaben – Trends – Daten. Online: [www.unterstützung-die-ankommt.de/media/filer\\_public/fa/4b/fa4b2ddf-7a2c-4257-87fe-f01f18503c9b/jugendamtsmonitor-bag-landesjugendaemter-web.pdf](http://www.unterstützung-die-ankommt.de/media/filer_public/fa/4b/fa4b2ddf-7a2c-4257-87fe-f01f18503c9b/jugendamtsmonitor-bag-landesjugendaemter-web.pdf) [20.10.2022].
- Bertelsmann-Stiftung (2019): Trotz Milliardenüberschüssen: Finanzkraft der Kommunen drifft immer stärker auseinander. Online: [www.bertelsmann-stiftung.de/de/themen/aktuelle-meldungen/2019/juli/trotz-milliardenueberschuessen-finanzkraft-der-kommunen-drifftet-immer-staerker-auseinander/?fbclid=IwAR0rA7Tdf\\_R8XyFDVaBYy-267arKkFS3Wyzgyz8FSMUxWyl2Ek5VOP53etI](http://www.bertelsmann-stiftung.de/de/themen/aktuelle-meldungen/2019/juli/trotz-milliardenueberschuessen-finanzkraft-der-kommunen-drifftet-immer-staerker-auseinander/?fbclid=IwAR0rA7Tdf_R8XyFDVaBYy-267arKkFS3Wyzgyz8FSMUxWyl2Ek5VOP53etI) [22.10.2022].
- Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände (2022): Prognose der Kommunalfinanzen. Online: [www.landkreistag.de/images/stories/themen/Kreisfinanzen/220818\\_Fachpapier\\_Prognose\\_Finanzlage\\_der\\_Kommunen.pdf](http://www.landkreistag.de/images/stories/themen/Kreisfinanzen/220818_Fachpapier_Prognose_Finanzlage_der_Kommunen.pdf) [24.10.2022].
- Deutscher Städtetag (2022): Ganztagsbetreuung. „Die Umsetzung des Rechtsanspruchs ist eine Herkulesaufgabe“. Online: [www.staedtetag.de/themen/2022/ganztagsbetreuung-die-umsetzung-des-rechtsanspruchs-ist-eine-herkulesaufgabe](http://www.staedtetag.de/themen/2022/ganztagsbetreuung-die-umsetzung-des-rechtsanspruchs-ist-eine-herkulesaufgabe) [25.10.2022].
- DeSTATIS (2022): Ausgaben, Einrichtungen und Personal in der Jugendhilfe. Online: [www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Soziales/Kinderhilfe-Jugendhilfe/aktuell-kinder-jugendhilfe-ausgaben.html;jsessionid=D54D58AF145FF15ED890D739BAE752B6.live732](http://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Soziales/Kinderhilfe-Jugendhilfe/aktuell-kinder-jugendhilfe-ausgaben.html;jsessionid=D54D58AF145FF15ED890D739BAE752B6.live732) [20.10.2022].
- LWL; LVR (2010): Empfehlung der Landesjugendämter Rheinland und Westfalen-Lippe zur Kommunalen Jugendhilfeplanung. Online: [www.lvr.de/media/wwwlvrde/jugend/service/arbeitshilfen/dokumente\\_94/jugendmter\\_1/jugendhilfeplanung/empfehlungen\\_lvr\\_lwl\\_jhp.pdf](http://www.lvr.de/media/wwwlvrde/jugend/service/arbeitshilfen/dokumente_94/jugendmter_1/jugendhilfeplanung/empfehlungen_lvr_lwl_jhp.pdf) [22.10.2022]
- Merchel, J. (2016): Jugendhilfeplanung. Anforderungen, Profil, Umsetzung. Ernst Reinhardt Verlag, München.
- Mühlmann, T. (2020): Personal im Jugendamt und im ASD. In: KomDat, Heft 1/2020, S. 6–11.
- Schnurr, J./Jordan, E./Schone, R. (2010): Gegenstand, Ziele und Handlungsmaximen von Jugendhilfeplanung. In: Maykus, S./Schone, R. (Hg.): Handbuch Jugendhilfeplanung. Grundlagen, Anforderungen und Perspektiven. 3., vollständig überarbeitete und aktualisierte Auflage. S. 91–114.
- Smessaer, A./Münder, J. (2010): Rechtliche Vorgaben zur Jugendhilfeplanung im SGB VIII und ihre Auswirkungen auf die Jugendhilfepläne In: Maykus, S./Schone, R. (Hg.): Handbuch Jugendhilfeplanung. Grundlagen, Anforderungen und Perspektiven. 3., vollständig überarbeitete und aktualisierte Auflage. S. 157–188.

Tammen, B. (2022): Gesamtverantwortung, Jugendhilfeplanung. In: Münder, J./Meysen, T./Trenczek, T. (Hg.), Frankfurter Kommentar SGB VIII Kinder- und Jugendhilfe. 9. Auflage. S. 1024–1047.

# Kostenheranziehung nach dem SGB VIII und Teil 2 SGB IX – Vergleich der Systeme und notwendiger Handlungsbedarf im Rahmen der inklusiven Lösung

*Christoph Grünenwald, Leonie Zimmermann<sup>1</sup>*

## I. Einleitung

Das Kinder- und Jugendstärkungsgesetz (KJSG) legte den Grundstein zur Zusammenführung der Eingliederungshilfesysteme nach dem SGB VIII<sup>2</sup> und Teil 2 SGB IX für junge Menschen. Eines der Kernstücke des Gesetzes sind daher die „Hilfen aus einer Hand für Kinder und Jugendliche mit und ohne Behinderungen“,<sup>3</sup> die sogenannte Inklusiv Lösung. Diese Änderungen des KJSG treten in einem dreistufigen Modell in Kraft. Die Stufe 3 der Inklusiv Lösung soll am 01.01.2028 in Kraft treten. Mit dieser Stufe soll der Zuständigkeitsübergang für alle Kinder und Jugendliche mit und ohne Behinderungen in das System des SGB VIII erfolgen, sofern ein Bundesgesetz die konkrete Ausgestaltung regelt und spätestens am 01.01.2027 verkündet wurde (Art. 10 Abs. 3 KJSG). Dieses Bundesgesetz muss u. a. Regelungen zur Kostenbeteiligung enthalten (§ 10 Abs. 4 S. 2 Nr. 3 SGB VIII in der Fassung ab 01.01.2028). Dieser Beitrag will die derzeitigen Systeme der Kostenheranziehung im SGB VIII und in Teil 2 SGB IX beschreiben, vergleichen und daraus Anforderungen an die konkrete Ausgestaltung der Inklusiv Lösung in Bezug auf die Kostenbeteiligung ableiten.

---

<sup>1</sup> Verfasser Grünenwald ist Leiter des Referats „Grundsatz und Zentrale Adoptionsstelle“ im Landesjugendamt des Kommunalverbands für Jugend und Soziales Baden-Württemberg, außerdem nebenamtlicher Referent und Autor zu Fragen des Kinder- und Jugendhilferechts. Verfasserin Zimmermann ist stellvertretende Leiterin desselben Referats und verantwortet u. a. Rechtsfragen des Kinder- und Jugendhilferechts. Der Beitrag gibt allein die persönliche Meinung der Verfasser wieder.

<sup>2</sup> § 35a SGB VIII oder §§ 41 i.V.m. 35a SGB VIII.

<sup>3</sup> BT-Drs. 19/26107, 4 f.

## II. Grundlagen

### 1 Kostenbeteiligung für die Eingliederungshilfe nach dem SGB VIII

#### a) Allgemeines zur Rechtslage vor dem 01.01.2023

Die Kostenbeteiligung für den Bereich der Kinder- und Jugendhilfe ist im Achten Kapitel des SGB VIII geregelt und gibt Auskunft darüber, welche Personen an den Kosten welcher Leistungen in welcher Form und Höhe beteiligt werden. Hierbei sind zwei Systeme zu unterscheiden. Die pauschalierte Kostenbeteiligung nach § 90 SGB VIII und Kostenbeiträge für stationäre<sup>4</sup> und teilstationäre<sup>5</sup> Leistungen sowie vorläufige Maßnahmen nach §§ 91 ff. SGB VIII. Die pauschalierte Kostenbeteiligung nach § 90 SGB VIII findet für die Eingliederungshilfe nach dem SGB VIII nicht statt (vgl. § 90 Abs. 1 Nr. 1 bis 3 SGB VIII). Für die Erhebung eines Kostenbeitrags nach §§ 91 ff. SGB VIII kommt es auf die Form, in der die Leistung gewährt wird, an. Lediglich Leistungen in ambulanter Form (z. B. Schulbegleitung) sind bei der Erhebung eines Kostenbeitrags grundsätzlich freigestellt. Dies ergibt sich im Umkehrschluss aus der Aufzählung der kostenbeitragspflichtigen Leistungen in § 91 Abs. 1 und 2 SGB VIII. Insofern wird ein Kostenbeitrag im Rahmen der Eingliederungshilfe nach § 35a (ggf. i. V. m. § 41) SGB VIII für Leistungen durch geeignete Pflegepersonen sowie in Einrichtungen über Tag und Nacht und in sonstigen Wohnformen und in Tageseinrichtungen und anderen teilstationären Einrichtungen erhoben (§ 91 Abs. 1 Nr. 6 und 8, Abs. 2 Nr. 3 und 4 SGB VIII). Die Träger der öffentlichen Jugendhilfe tragen jedoch die Kosten der Leistungen unabhängig von der Erhebung eines Kostenbeitrags (§ 91 Abs. 5 SGB VIII), d. h. die Träger der öffentlichen Jugendhilfe gehen zunächst in jedem Fall in Vorleistung. Kosten meint die Gesamtkosten der Leistung (*pädagogischer* und möglicher *therapeutischer Maßnahmen*),<sup>6</sup> umfasst sind auch die Aufwendungen für den notwendigen Unterhalt nach § 39 SGB VIII und die Krankenhilfe nach § 40 SGB VIII (§ 91 Abs. 3 SGB VIII), während Verwaltungskosten (z. B. Personal- und Sachmittel der Behörde) nicht erhoben werden (§ 91 Abs. 4 SGB VIII).

4 Hilfen, die außerhalb des Elternhauses in einer Einrichtung oder sonstigen betreuten Wohnform oder bei Pflegepersonen über Tag und Nacht geleistet werden. Entscheidendes Abgrenzungsmerkmal ist die durchgehende, lückenlose Betreuung über Tag und Nacht (vgl. dazu ausführlich: *Stähr* in Hauck/Noftz, SGB VIII, § 91 Rn. 7).

5 Hilfen, die außerhalb des Elternhauses nur für einen Teil des Tages (oder danach) erbracht werden (*Winkler* in BeckOK SozR, Stand: 01.09.2022, SGB VIII, § 91 Rn. 4).

6 Vgl. § 94 Abs. 1 S. 2 SGB VIII.

Der Träger der öffentlichen Jugendhilfe hat einen Kostenbeitrag zu erheben (sofern keine der in § 92 Abs. 4 und 5 SGB VIII aufgezählten Umstände vorliegen), eine Delegation auf Leistungserbringer ist nicht vorgesehen. Die Heranziehung erfolgt durch Erhebung eines Kostenbeitrags, der durch Leistungsbescheid festgesetzt wird (§ 92 Abs. 2 Hs. 1 SGB VIII). Kostenbeitragspflichtig für die vollstationären Leistungen der Eingliederungshilfe nach dem SGB VIII sind Kinder und Jugendliche (§ 92 Abs. 1 Nr. 1 SGB VIII a. F.), junge Volljährige (§ 92 Abs. 1 Nr. 2 SGB VIII a. F.), Ehegatten und Lebenspartner junger Menschen (§ 92 Abs. 1 Nr. 4 SGB VIII a. F.) und Elternteile (§ 92 Abs. 1 Nr. 5 SGB VIII a. F.).<sup>7</sup> Für teilstationäre Leistungen werden lediglich Ehegatten und Lebenspartner junger Menschen (§ 92 Abs. 1 Nr. 4 SGB VIII) und Elternteile, sofern sie mit den jungen Menschen zusammenleben (§ 92 Abs. 1 Nr. 5 SGB VIII), herangezogen. Elternteile werden getrennt herangezogen (§ 92 Abs. 2 Hs. 2 SGB VIII). Die Reihenfolge der heranzuziehenden Personen ergibt sich aus § 94 Abs. 1 S. 3 und 4 SGB VIII:

1. Junger Mensch
2. Ehegatte oder Lebenspartner des jungen Menschen
3. Eltern des jungen Menschen

Sofern durch die einzelnen Personen die Kosten nicht gedeckt werden, so wird auf der nächsten Stufe der Rangfolge herangezogen.<sup>8</sup>

Die Kostenheranziehung erfolgt aus dem Einkommen der kostenbeitragspflichtigen Person. Im ersten Schritt wird daher das Einkommen im Sinne des § 93 SGB VIII bestimmt. Im zweiten Schritt wird aus diesem Einkommen resultierend die konkrete Höhe des Kostenbeitrags nach § 94 SGB VIII festgesetzt. Ein zusätzlicher Vermögenseinsatz ist lediglich für volljährige Leistungsberechtigte nach § 19 SGB VIII vorgesehen (§ 92 Abs. 1a SGB VIII a. F.).<sup>9</sup> Insofern findet im Bereich der Eingliederungshilfe nach dem SGB VIII kein Vermögenseinsatz statt.

#### aa) Einkommen nach § 93 SGB VIII

Das Einkommen sind zunächst alle Einkünfte in Geld oder Geldeswert (§ 93 Abs. 1 S. 1 Hs. 1 SGB VIII). Der maßgebende Zeitraum für die Ermittlung des Einkommens ergibt sich aus § 93 Abs. 4 SGB VIII. Zum Einkommen zählen jedoch nicht die Grundrente nach oder entsprechend

<sup>7</sup> Vgl. zu den Begriffsbestimmungen: § 7 SGB VIII.

<sup>8</sup> *Kirchhoff* in Hauck/Noftz, SGB VIII, § 94 Rn. 32.

<sup>9</sup> Durch Art. 1 Nr. 59 KJSG wurde die Kostenheranziehung aus dem Vermögen für junge Volljährige in § 92 Abs. 1a SGB VIII mit Wirkung vom 10.06.2021 gestrichen.

dem BVG, Renten und Beihilfen nach dem BEG (§ 93 Abs. 1 S. 1 Hs. 2 SGB VIII), Schmerzensgeldansprüche nach § 253 Abs. 2 BGB (§ 93 Abs. 1 S. 2 SGB VIII) sowie Kindergeld und Leistungen, die auf Grund öffentlich-rechtlicher Vorschriften zu einem ausdrücklich genannten Zweck<sup>10</sup> erbracht werden (§ 93 Abs. 1 S. 4 SGB VIII). Geldleistungen hingegen, die dem gleichen Zweck wie die jeweilige Leistung der Jugendhilfe dienen, zählen nicht zum Einkommen und sind unabhängig von einem Kostenbeitrag einzusetzen (§ 93 Abs. 1 S. 3 SGB VIII).<sup>11</sup>

Von dem nach Abs. 1 ermittelten Betrag sind Absetzungen nach § 93 Abs. 2 SGB VIII vorzunehmen (z. B. auf das Einkommen entrichtete Steuern). Weitergehend sind Belastungen nach § 93 Abs. 3 SGB VIII abzuziehen.

## bb) Umfang der Heranziehung nach § 94 SGB VIII

Die Heranziehung erfolgt in einem angemessenen Umfang (§ 94 Abs. 1 S. 1 SGB VIII). Angemessen ist der Umfang nur, wenn dem Beitragspflichtigen der sog. *unterhaltsrechtliche Selbstbehalt* verbleibt.<sup>12</sup> Die tatsächlichen Jugendhilfekosten dürfen dabei nicht überschritten werden (§ 94 Abs. 1 S. 2 SGB VIII). Zu unterscheiden ist grundsätzlich der Umfang der Kostenheranziehung von jungen Menschen und deren Eltern, Ehegatten oder Lebenspartnern. Außerdem sind Besonderheiten bei stationären Leistungen zu berücksichtigen.

## aaa) Besonderheiten bei stationären Leistungen

Zwar zählt Kindergeld nicht zum Einkommen (§ 93 Abs. 1 S. 4 SGB VIII), trotzdem ist das Kindergeld, bei der Erbringung von stationären Leistungen, in Form eines Kostenbeitrags unabhängig von der sonstigen Kostenbeitragsberechnung einzusetzen und zwar sowohl durch die Eltern als auch durch den jungen Mensch (§ 94 Abs. 3 SGB VIII). Der Kostenbeitrag aus Einkommen tritt ergänzend hinzu. Dies wird für die Eltern in § 7 Kostenbeitragsverordnung (KostenbeitragsV) konkretisiert.<sup>13</sup> Wird der Kostenbeitrag in Höhe des Kindergelds durch die Eltern oder den jungen Mensch nicht bezahlt, so kann ein Erstattungsanspruch bei der zuständigen Stelle geltend gemacht werden (§ 94 Abs. 3 S. 2 und 4 SGB VIII). Werden Leistungen über Tag und Nacht erbracht und hält sich der junge Mensch nicht nur im Rahmen von Umgangskontakten (z. B. bei regelmäßiger Betreuung an den Wochen-

<sup>10</sup> Z.B. Wohngeld oder Leistungen der Pflegekasse.

<sup>11</sup> Vgl. dazu die Aufzählung bei: *Winkler* in BeckOK SozR, Stand: 01.09.2022, SGB VIII, § 93 Rn. 4i.1.

<sup>12</sup> BVerwG 19.08.2010 – 5 C 10.09, BeckRS 2010, 55315.

<sup>13</sup> Vgl. dazu unten.

enden) bei einem Kostenbeitragspflichtigen auf, so ist die tatsächliche Betreuungsleistung über Tag und Nacht auf den Kostenbeitrag anzurechnen (§ 94 Abs. 4 SGB VIII). Anrechenbare Kosten der Betreuungsleistungen können z. B. Kosten für Verköstigung oder für das Vorhalten angemessenen Wohnraums und seiner Ausstattung sein.<sup>14</sup> Dies gilt sowohl für einen Kostenbeitrag aus Einkommen als auch bei einem Kostenbeitrag in Höhe des Kindergelds nach § 94 Abs. 3 SGB VIII.<sup>15</sup>

### bbb) Besonderheiten bei Eltern, Ehegatten oder Lebenspartnern

Der angemessene Umfang für jeden Elternteil, Ehegatten und Lebenspartner ergibt sich aus dem nach § 93 SGB VIII ermittelten Einkommen und der Anzahl der Personen, die mindestens im gleichen Rang wie der untergebrachte junge Mensch unterhaltsberechtig sind (§ 94 Abs. 2 SGB VIII). Der Belastung dieser Personen durch Unterhaltsansprüche gleich oder vorrangig berechtigter Personen wird durch entsprechende Abschläge Rechnung getragen.<sup>16</sup> Die Festsetzung des Kostenbeitrags für diesen Personenkreis wird durch die KostenbeitragsV konkretisiert (§ 94 Abs. 5 SGB VIII). Die konkrete Höhe des Kostenbeitrags ergibt sich aus der Anlage der KostenbeitragsV. Zunächst ist das Einkommen nach § 93 SGB VIII zu ermitteln und der Einkommensgruppe nach Spalte 1 der Anlage zuzuordnen (§ 1 Abs. 1 Buchst. a KostenbeitragsV). Danach ist der konkrete Beitrag aus der Beitragsstufe der Spalten 2 bis 5 der Anlage zu entnehmen (§ 1 Abs. 1 Buchst. b KostenbeitragsV). Bei teilstationären Leistungen ist die Beitragshöhe der Spalte 5 der Anlage zu entnehmen (§ 3 KostenbeitragsV). Die Zuordnung bei vollstationären Leistungen zu den Spalten 2 bis 4 ist in § 2 KostenbeitragsV geregelt. Die Berücksichtigung von weiteren Unterhaltungspflichten ergibt sich aus § 4 KostenbeitragsV. Sofern das ermittelte Einkommen nach § 93 SGB VIII oberhalb von 10.000,99 € (Spalte 1 Zeile 27 der Anlage) liegt, ist der Kostenbeitrag nach den Maßgaben des § 5 KostenbeitragsV zu ermitteln. Besonderheiten bei der Heranziehung von Eltern von jungen Volljährigen ergeben sich aus § 6 KostenbeitragsV.

### ccc) Besonderheiten bei jungen Menschen

Bei vollstationären Leistungen haben junge Menschen und Leistungsbererechtigte nach § 19 SGB VIII nach Abzug der in § 93 Abs. 2 SGB VIII genannten Beträge höchstens 25 % ihres Einkommens als Kostenbeitrag ein-

<sup>14</sup> BVerwG 26.06.2018 – 5 C 3.17, BeckRS 2018, 19414, Rn. 23.

<sup>15</sup> BVerwG 26.06.2018 – 5 C 3.17, BeckRS 2018, 19414.

<sup>16</sup> *Loos* in *Wiesner/Wapler*, SGB VIII, 6. Aufl. 2022, § 94 Rn. 9.

zusetzen (§ 94 Abs. 6 S. 1 SGB VIII). Maßgeblich ist das Einkommen des Monats, in dem die Leistung oder die Maßnahme erbracht wird (§ 94 Abs. 6 S. 2 SGB VIII). Folgendes Einkommen aus einer Erwerbstätigkeit innerhalb eines Monats bleibt für den Kostenbeitrag unberücksichtigt (§ 94 Abs. 6 S. 3 SGB VIII):

1. Einkommen aus Schülerjobs oder Praktika mit einer Vergütung bis zur Höhe von 150 Euro monatlich,
2. Einkommen aus Ferienjobs,
3. Einkommen aus einer ehrenamtlichen Tätigkeit oder
4. 150 Euro monatlich als Teil einer Ausbildungsvergütung.

### cc) Heranziehungshindernisse

Ein Kostenbeitrag kann bei Eltern, Ehegatten und Lebenspartnern ab dem Zeitpunkt erhoben werden, ab welchem dem Pflichtigen die Gewährung der Leistung (gemeint ist auch die Inobhutnahme<sup>17</sup>) mitgeteilt und er über die Folgen für seine Unterhaltungspflicht gegenüber dem jungen Menschen aufgeklärt wurde (§ 92 Abs. 3 S. 1 SGB VIII). Dies ist Voraussetzung des Kostenbeitrags und hat daher vor dessen Erhebung zu erfolgen.

Ohne vorherige Mitteilung kann ein Kostenbeitrag für den Zeitraum erhoben werden, in welchem der Träger der öffentlichen Jugendhilfe aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen, die in den Verantwortungsbereich des Pflichtigen fallen, an der Geltendmachung gehindert war (§ 92 Abs. 3 S. 2 SGB VIII). Entfallen diese Gründe, ist der Pflichtige unverzüglich zu unterrichten (§ 92 Abs. 3 S. 3 SGB VIII). Beispiele für derartige Hinderungsgründe können sein, wenn die pflichtige Person unbekanntes Aufenthaltsort ist oder die Vaterschaft nachträglich festgestellt wird.<sup>18</sup>

Ein weiteres Heranziehungshindernis liegt darin, dass Unterhaltsansprüche vorrangig oder gleichrangig Berechtigter geschmälert werden (§ 92 Abs. 4 S. 1 SGB VIII). In diesem Fall wird daher der Kostenbeitrag reduziert (§ 4 Abs. 2 S. 1 KostenbeitragsV).

Ausgeschlossen ist die Erhebung eines Kostenbeitrags bei den Eltern, sofern das Kind, die Jugendliche, die junge Volljährige oder die Leistungsberechtigte nach § 19 SGB VIII schwanger ist oder der junge Mensch oder die nach § 19

<sup>17</sup> BVerwG 21.10.2015 – 5 C 21/14, NJW 2016, 1191.

<sup>18</sup> Loos in Wiesner/Wapler, SGB VIII, 6. Aufl. 2022, § 92 Rn. 15.

SGB VIII leistungsberechtigte Person ein leibliches Kind bis zur Vollendung des sechsten Lebensjahres betreut (§ 92 Abs. 4 S. 2 SGB VIII).

Von der Heranziehung soll im Einzelfall ganz oder teilweise abgesehen werden, wenn sonst Ziel und Zweck der Leistung gefährdet würden oder sich aus der Heranziehung eine besondere Härte ergäbe (§ 92 Abs. 5 S. 1 SGB VIII). Eine solcher Fall wird regelmäßig dann angenommen, wenn die Erhebung des Kostenbeitrags zur Folge hätte, dass im Einzelfall eine atypische Situation eintritt, die dem Regelungsgedanken der §§ 90 ff. SGB VIII widerspricht.<sup>19</sup> Der VGH München benennt als Beispiel, wenn der Kostenbeitragspflichtige Pflegeleistungen gegenüber einem Dritten erbringt, für den er nicht unterhaltspflichtig ist, und diese Pflegeleistungen aufgrund der Systematik des Kostenbeitragsrechts sich nicht einkommensmindernd auswirken können.<sup>20</sup>

Von der Heranziehung kann abgesehen werden, wenn anzunehmen ist, dass der damit verbundene Verwaltungsaufwand in keinem angemessenen Verhältnis zu dem Kostenbeitrag stehen wird (§ 92 Abs. 5 S. 2 SGB VIII).

#### **b) Änderungen durch das Gesetz zur Abschaffung der Kostenheranziehung von jungen Menschen in der Kinder- und Jugendhilfe ab dem 01.01.2023**

Durch das Gesetz zur Abschaffung der Kostenheranziehung von jungen Menschen in der Kinder- und Jugendhilfe<sup>21</sup> wurden mit Wirkung zum 01.01.2023 einige Änderungen im Bereich der Kostenbeiträge für stationäre und teilstationäre Leistungen sowie vorläufige Maßnahmen vorgenommen. Sofern nachfolgend keine anderweitigen Ausführungen enthalten sind, behalten die vorstehenden Erwägungen ihre Gültigkeit.

Die Kostenheranziehung von jungen Menschen aus ihrem Einkommen nach § 94 Abs. 6 SGB VIII a.F. entfällt komplett. Gleichzeitig wurde die Heranziehung aus dem Vermögen von leistungsberechtigten Personen nach § 19 SGB VIII in § 92 Abs. 1a SGB VIII a.F. aufgegeben. Außerdem wurde die Kostenheranziehung von Ehegatten und Lebenspartnern junger Menschen und Leistungsberechtigter nach § 19 SGB VIII in § 92 Abs. 1 Nr. 4 SGB VIII a.F. ebenso gestrichen.

<sup>19</sup> BVerwG 21.10.2015 – 5 C 21/14, NJW 2016, 1191.

<sup>20</sup> VGH München 22.05.2014 - 12 ZB 12.2509, BeckRS 2014, 52338.

<sup>21</sup> BGBl. I 2022, 2824.

Nunmehr findet die Kostenheranziehung aus dem Einkommen bei stationären Leistungen allein bei den Elternteilen statt, sofern sie mit dem jungen Menschen zusammenleben, werden sie auch zu den Kosten der teilstationären Leistungen herangezogen (§ 92 Abs. 1 SGB VIII n. F.). Das Gesetz brachte einige dahingehende Folgeänderungen mit sich (z. B. gilt die KostenbeitragsV zukünftig nur noch für die Heranziehung der Eltern nach § 94 Abs. 5 SGB VIII n. F.).

Für die in § 92 Abs. 1a SGB VIII n. F. aufgezählten Personen (u. a. Kinder, Jugendliche, junge Volljährige, Elternteile und Leistungsberechtigte nach § 19 SGB VIII) findet die Heranziehung unabhängig vom Einkommen nach §§ 93 Abs. 1 S. 3 n. F. und 94 Abs. 3 SGB VIII statt. Insofern ist die Kostenheranziehung von jungen Menschen im SGB VIII nicht gänzlich abgeschafft worden. Lediglich die Kostenheranziehung aus dem Einkommen wurde aufgegeben. Der Einsatz von zweckgleichen Leistungen nach § 93 Abs. 1 S. 3 SGB VIII n. F. bleibt bestehen, jedoch gilt das nicht für monatliche Leistungen nach § 56 SGB III (Berufsausbildungsbeihilfe) bis zu einer Höhe des in § 61 Abs. 2 S. 1 und § 62 Abs. 3 S. 1 SGB III für sonstige Bedürfnisse genannten Betrages und monatliche Leistungen nach § 122 SGB III (Ausbildungsgeld) bis zu einer Höhe des in § 123 S. 1 Nr. 2, § 124 Nr. 2 und § 125 SGB III genannten Betrages. Weiterhin erfolgt die Erhebung des Kindergeldes als Kostenbeitrag nach der Maßgabe des § 94 Abs. 3 SGB VIII n. F. Die Heranziehung der Elternteile erfolgt nachrangig zu der Heranziehung der jungen Menschen zu einem Kostenbeitrag in Höhe des Kindergeldes (§ 94 Abs. 3 S. 5 SGB VIII n. F.).

## 2 Kostenheranziehung nach Teil 2 SGB IX

Vor dem 01.01.2020 war das Eingliederungshilferecht dem SGB XII zugeordnet. Das Bundesteilhabegesetz BTHG hat mit Wirkung vom 01.01.2020 das Eingliederungshilferecht nach Teil 2 SGB IX übertragen. Nach dem mit dem BTHG neu geschaffenen § 92 SGB IX ist zu den Leistungen der Eingliederungshilfe nach Teil 2 SGB IX nach Maßgabe des Kapitels 9 („Einkommen und Vermögen“) ein Beitrag aufzubringen. Adressat dieser Verpflichtung ist zumeist die leistungsberechtigte Person selbst, lediglich in Sonderfällen erfolgt eine Heranziehung anderer Personen. Ist die leistungsberechtigte Person minderjährig, so werden auch die Eltern bzw. der Elternteil, in dessen Haushalt das Kind lebt, zu den Kosten herangezogen. Mit Einführung des An-

gehörigen-Entlastungsgesetz<sup>22</sup> wurde die Heranziehung der unterhaltspflichtigen Eltern bei jungen Volljährigen im Eingliederungshilfebezug zu einem Kostenbeitrag abgeschafft.

Die Kostenheranziehung nach Teil 2 SGB IX findet in drei unterschiedlichen Formen statt:

- der Aufwendungsbeitrag nach §§ 135 bis 137 SGB IX,
- dem Vermögenseinsatz nach §§ 139, 140 SGB IX und
- bei Minderjährigen und in Sonderfällen, dem Kostenbeitrag zu den Leistungen für den Lebensunterhalt nach § 142 SGB IX.

#### a) Aufwendungsbeitrag nach §§ 135 bis 137 SGB IX

Nach § 136 Abs. 1 SGB IX hat die antragstellende Person sowie bei minderjährigen Personen die im Haushalt lebenden Eltern bzw. der im Haushalt lebende Elternteil zu Leistungen nach Teil 2 SGB IX einen Beitrag zu den Aufwendungen zu erbringen, wenn das Einkommen die Beträge nach § 136 Abs. 2 SGB IX übersteigt. Der Begriff des Einkommens wird in § 135 SGB IX definiert. Maßgeblich sind demnach für die Ermittlung des Aufwendungsbeitrags die Summe der Einkünfte des Vorvorjahres nach § 2 Abs. 2 EStG sowie bei Renteneinkünften die Bruttorente des Vorvorjahres. Nach § 2 Abs. 2 S. 1 EStG sind Einkünfte bei Land- und Forstwirtschaft, Gewerbebetrieb und selbständiger Arbeit der Gewinn und bei den anderen Einkunftsarten der Überschuss der Einnahmen über die Werbungskosten. Weicht das Einkommen zum Zeitpunkt der Leistungsgewährung erheblich von den Einkünften des Vorvorjahres ab, sind die voraussichtlichen Jahreseinkünfte des laufenden Jahres zugrunde zu legen (§ 135 Abs. 2 SGB IX). Eine erhebliche Abweichung ist beispielsweise bei Arbeitslosigkeit oder der erstmaligen Aufnahme einer Beschäftigung denkbar.<sup>23</sup> Sofern nach diesen Maßgaben das Einkommen einzusetzen ist, ist ein monatlicher Beitrag in Höhe von 2 % des den Betrag nach § 136 Abs. 2 bis 5 SGB IX übersteigenden Betrages als monatlicher Beitrag aufzubringen (§ 137 Abs. 2 S. 1 SGB IX). Anzumerken ist jedoch, dass sich bei minderjährigen Leistungsberechtigten der Betrag nach § 136 Abs. 2 SGB IX um 75 % der jährlichen Bezugsgröße nach § 18 Abs. 1 SGB IV<sup>24</sup> für jeden Leistungsberechtigten erhöht und § 136 Abs. 3 und 4 SGB IX nicht gelten (§ 136 Abs. 5 SGB IX). Der ermittelte Beitrag ist auf den nächsten durch 10 teilbaren Betrag abzurunden.

<sup>22</sup> BGBl. I 2019, 2135.

<sup>23</sup> BT-Drs. 18/9522, 302.

<sup>24</sup> Die Bezugsgröße nach § 18 Abs. 1 SGB IV für das Kalenderjahr 2023 wurde auf 40.740 Euro festgesetzt (§ 1 Abs. 1 S. 1 Sozialversicherungsrechengrößen-Verordnung 2023).

Der Beitrag ist von der zu erbringenden Leistung abzuziehen (§ 137 Abs. 3 SGB IX). Dies wird als sog. Netto-Prinzip bezeichnet.<sup>25</sup> D.h. die Leistung wird insofern nach Abzug des Beitrags bewilligt.<sup>26</sup> Im Einzelfall kann nach Absatz 4 die Leistung auch ohne Abzug dieses Beitrags erbracht werden, wenn die Durchführung der Eingliederungshilfeleistung ohne Entrichtung des Beitrags gefährdet wäre und der Beitrag von anderen Personen aufzubringen ist als dem Leistungsberechtigten. Dies umfasst beispielsweise den Aufwendungsbeitrag der Eltern von minderjährigen Leistungsberechtigten.<sup>27</sup> Hat der Träger der Eingliederungshilfe im Sinne von Absatz 4 Satz 1 die Leistung ohne den Abzug des Aufwendungsbeitrags erbracht, hat er einen öffentlich-rechtlichen Anspruch auf Erstattung gegen die Person, die den Aufwendungsbeitrag aufbringen muss (§ 137 Abs. 4 S. 2 Hs. 1 SGB IX), wobei hier eine gesamtschuldnerische Haftung besteht (§ 137 Abs. 4 S. 2 Hs. 2 SGB IX).

§ 138 Abs. 1 SGB IX schränkt den Aufwendungsbeitrag insofern ein, als dass er bei den nachfolgenden Leistungen nicht aufzubringen ist:

- Nr. 1: heilpädagogische Leistungen nach § 113 Abs. 2 Nr. 3 SGB IX
- Nr. 2: Leistungen zur medizinischen Rehabilitation nach § 109 SGB IX
- Nr. 4: Leistungen zur Teilhabe an Bildung nach § 112 Abs. 1 Nr. 1 SGB IX
- Nr. 5: Leistungen zur schulischen oder hochschulischen Ausbildung oder Weiterbildung für einen Beruf nach § 112 Abs. 1 Nr. 2 SGB IX, soweit diese Leistungen in besonderen Ausbildungsstätten über Tag und Nacht für Menschen mit Behinderungen erbracht werden
- Nr. 6: Leistungen zum Erwerb und Erhalt praktischer Kenntnisse und Fähigkeiten nach § 113 Abs. 2 Nr. 5 SGB IX, soweit diese der Vorbereitung auf die Teilhabe am Arbeitsleben nach § 111 Abs. 1 SGB IX dienen
- Nr. 7: Leistungen nach § 113 Abs. 1 SGB IX, die noch nicht eingeschul-ten leistungsberechtigten Personen die für sie erreichbare Teilnahme am Leben in der Gemeinschaft ermöglichen sollen.

## b) Heranziehung aus Vermögen nach §§ 139, 140 SGB IX

Nach § 140 Abs. 1 SGB IX haben die antragstellende Person sowie bei minderjährigen Personen die im Haushalt lebenden Eltern oder ein Elternteil vor

<sup>25</sup> Gutzler in Hauck/Noftz, SGB IX, § 137 Rn. 11.

<sup>26</sup> Gutzler (in Hauck/Noftz, SGB IX, § 137 Rn. 11) geht davon aus, dass bei fehlender Bekanntheit der Einkommensverhältnisse auch nach dem Bewilligungsbescheid in einem gesonderten Bescheid der Abzug stattfinden kann.

<sup>27</sup> Vgl. zur Intention des Gesetzgebers BT-Drs. 18/9522, 303: „Absatz 4 stellt sicher, dass insbesondere bei Leistungen an Minderjährige der Erfolg der Maßnahme nicht gefährdet wird, weil z. B. ein Elternteil den von ihm zu entrichtenden Beitrag nicht oder nicht vollständig zahlt.“

der Inanspruchnahme von Leistungen nach Teil 2 SGB IX die erforderlichen Mittel aus ihrem Vermögen aufzubringen. Der in § 139 SGB IX geregelte Begriff des Vermögens ist aus § 90 SGB XII übernommen. Demnach gehört zum Vermögen das gesamte verwertbare Vermögen. Dieses umfasst alle beweglichen und unbeweglichen Güter und Rechte in Geld oder Geldeswert; umfasst werden auch Forderungen bzw. Ansprüche gegen Dritte.<sup>28</sup> Durch die Übernahme des Begriffs aus dem SGB XII bleiben die bisherigen Verhältnisse zum Vermögenseinsatz, wie bspw. die Auflistung des geschützten Einkommens (vgl. § 90 Abs. 2 SGB XII), weiterhin bestehen.<sup>29</sup> Das Vermögen ist nur einzusetzen, wenn es den Freibetrag nach § 139 S. 2 SGB IX übersteigt. Die Freistellung erfolgt in Höhe von 150 % der jährlichen Bezugsgröße nach § 18 Abs. 2 SGB IV (§ 139 S. 2 SGB IX).<sup>30</sup>

Anders als bei dem Einsatz des Einkommens nach §§ 135 bis 138 SGB IX ist die Höhe des freigestellten Vermögens unabhängig von der familiären Situation und dem Personenstand der leistungsberechtigten Person. Bei minderjährigen Leistungsberechtigten ist für jede heranzuziehende Person, also Minderjähriger und Eltern/-teil, einzeln zu berechnen, ob ihr Vermögen die Grenze nach § 139 S. 2 SGB IX übersteigt.<sup>31</sup> Bei volljährigen Leistungsberechtigten werden die Eltern nicht herangezogen.

Die Eingliederungshilfe darf nicht vom Einsatz oder von der Verwertung eines Vermögens abhängig gemacht werden, soweit dies für den, der das Vermögen einzusetzen hat, und für seine unterhaltsberechtigten Angehörigen eine Härte bedeuten würde (§ 139 S. 3 SGB IX).<sup>32</sup>

Die in § 138 Abs. 1 SGB IX genannten Leistungen sind ohne Berücksichtigung von vorhandenem Vermögen zu erbringen (§ 140 Abs. 3 SGB IX).<sup>33</sup> Das sind die Leistungen, für die nach § 142 Abs. 1 SGB IX ein Kostenbeitrag in Höhe der für den häuslichen Lebensunterhalt ersparten Aufwendungen zu erbringen ist.

<sup>28</sup> Vgl. zu § 90 SGB XII: BSG 18.03.2008 – B 8/9 b SO 9/06 R, BeckRS 2008, 54847.

<sup>29</sup> BT-Drs. 18/9522, 304.

<sup>30</sup> Die Bezugsgröße nach § 18 Abs. 2 SGB IV für das Kalenderjahr 2023 wurde auf 39.480 Euro festgesetzt (§ 1 Abs. 2 S. 1 Sozialversicherungsrechengrößen-Verordnung 2023).

<sup>31</sup> *Rosenow* in Fuchs/Ritz/Rosenow, SGB IX, 7. Aufl. 2020, § 140 Rn. 10

<sup>32</sup> Nach *Lund* (in BeckOK SozR, SGB IX, Stand: 01.12.2022, § 139 Rn. 4) kann dies z. B. der Fall sein, wenn beim Vermögenseinsatz für eine nicht auf Dauer angelegte Leistung der Verlust einer selbstbewohnten Wohnimmobilie droht.

<sup>33</sup> Vgl. dazu oben.

### c) Heranziehung nach § 142 SGB IX

§ 142 SGB IX enthält Sonderregelungen für minderjährige Leistungsberechtigte und in Sonderfällen, die ergänzend zu den Regelungen der §§ 135 ff. SGB IX gelten. Minderjährige Leistungsberechtigte und ihre Eltern bzw. ein Elternteil sollen für die Kosten zum Lebensunterhalt des Minderjährigen aufkommen, jedoch nur in Höhe der für den häuslichen Lebensunterhalt ersparten Aufwendungen. Diese Sondervorschrift ist darauf zurückzuführen, dass gem. § 134 SGB IX für die Leistungen zur Eingliederungshilfe nach Teil 2 SGB IX für minderjährige Personen die Trennung von Fachleistungen und den existenzsichernden Hilfen zur Sicherung des Lebensunterhalts nicht erfolgt.<sup>34</sup>

Die Heranziehung zu den Kosten nach § 142 SGB IX gilt nur für die Erbringung der in § 138 Abs. 1 Nr. 1, 2, 4, 5 und 7 SGB IX genannten Leistungen. Zusätzlich müssen die Leistungen „über Tag und Nacht“ oder „über Tag“ erbracht werden. Unter Leistungen „über Tag und Nacht“ versteht sich die Unterbringung des Minderjährigen außerhalb des elterlichen Haushalts, ehemals „vollstationäre Leistungen“. „Über Tag“ meint die bisherigen „teilstationären Leistungen“. Nicht von der Norm umfasst sind dagegen ambulante Leistungen, da bei diesen keine Aufwendungen für den häuslichen Lebensunterhalt erspart werden.<sup>35</sup>

In der Literatur ist strittig, ob die Aufbringung der Mittel für die Kosten des Lebensunterhalts in Höhe der für den häuslichen Lebensunterhalt ersparten Aufwendungen auch dann zuzumuten ist, wenn nach § 137 Abs. 2 SGB IX aufgrund zu wenig Einkommens kein Beitrag zu den Kosten der Maßnahme der Eingliederungshilfe erhoben wird.<sup>36</sup>

Durch die Regelung in Abs. 3 gelten die Abs. 1 und 2 auch für volljährige Leistungsberechtigte, wenn diese Leistungen erhalten, denen Vereinbarungen nach § 134 Abs. 4 SGB IX<sup>37</sup> zugrunde liegen. Diese Bestimmung soll gewährleisten, dass bei den existenzsichernden Leistungen zum Lebensunterhalt keine Schlechterstellung der Eltern erfolgt.<sup>38</sup>

<sup>34</sup> Vgl. auch BT-Drs. 18/9522, 303.

<sup>35</sup> *Zinsmeister/Shafaei* in LPK-SGB IX, 6. Aufl. 2022, § 143 Rn. 5.

<sup>36</sup> hierzu ausführlich: *Palmshorn* in jurisPK-SGB IX, Stand: 17.07.2020, § 142 Rn. 17.

<sup>37</sup> Die Ausnahmeregelung des § 134 SGB IX, dass bei Erbringung von Leistungen der Eingliederungshilfe gegenüber minderjährigen Leistungsberechtigten keine Trennung zwischen Fachleistung und Lebensunterhalt erfolgen soll, wird durch § 134 Abs. 4 SGB IX auf Volljährige ausgedehnt, sofern sie eine Internatsschule speziell für Menschen mit Behinderungen besuchen.

<sup>38</sup> BT-Drs. 18/9522, 301.

Der sich aus § 142 Abs. 1 SGB IX ergebende Kostenbeitrag für die Aufbringung der Mittel für die Kosten des Lebensunterhalts ist anhand der sich tatsächlich ergebenden häuslichen Ersparnis festzusetzen und kann weder fiktiv angesetzt noch durch Zugrundelegung einer monatlichen Pauschale berechnet werden. Der Träger der Eingliederungshilfe hat den Betrag von Amts wegen zu ermitteln<sup>39</sup> und hat auf die tatsächlichen Tage der Versorgung in einer Einrichtung und auf tatsächlich dort eingenommene Mahlzeiten abzustellen.<sup>40</sup>

Im Unterschied zu der Kostenbeteiligung zu den Kosten für Aufwendungen nach §§ 135 bis 138 SGB IX, hat der Träger der Eingliederungshilfe die Kosten auch dann in vollem Umfang zu tragen, wenn dem minderjährigen Leistungsberechtigten und seinen Eltern oder einem Elternteil die Aufbringung der Mittel zu einem Teil zuzumuten ist. Dieses, in § 142 Abs. 2 SGB IX normierte Vorgehen wird als „Brutto-Prinzip“ bezeichnet. Der Kostenbeitragspflichtige hat den ihm zu zumutbaren Betrag nicht an den Leistungserbringer, sondern an den Träger der Eingliederungshilfe zu zahlen. Der mit dem Angehörigen-Entlastungsgesetz eingefügte Abs. 2 S. 2 bietet die Rechtsgrundlage für den Anspruch des Trägers der Eingliederungshilfe gegen den Kostenbeitragspflichtigen. Nach Ermittlung der häuslichen Ersparnis wird der Kostenbeitrag mit Verwaltungsakt dem bzw. den Kostenbeitragsschuldern bekannt gegeben. Mehrere Kostenbeitragsverpflichtete haften als Gesamtschuldner (§ 142 Abs. 2 S. 2 Hs. 2 SGB IX), was bedeutet, dass der Träger der Eingliederungshilfe jede Person, gegen die er einen Kostenbeitrag festgesetzt hat, in Anspruch nehmen darf. Hierbei muss jedoch der Verwaltungsakt ausreichend bestimmt sein, ist er an mehrere Verpflichtete gerichtet, muss aus ihm hervorgehen, ob diese als Gesamtschuldner oder nach Bruchteilen leisten sollen.<sup>41</sup> Das Bruttoprinzip gilt nicht, wenn den Kostenbeitragspflichtigen die Aufbringung der Mittel in vollem Umfang zuzumuten sind.<sup>42</sup>

### III. Vergleich der Heranziehungssysteme

Beide Heranziehungssysteme weisen deutliche Unterschiede auf. Dies beginnt schon bei der Ausgestaltung der Kostenheranziehung. Während die Kostenheranziehung nach Teil 2 SGB IX in drei unterschiedlichen Formen

<sup>39</sup> Vgl. § 20 SGB X.

<sup>40</sup> *Rosenow* in Fuchs/Ritz/Rosenow, SGB IX, 7. Aufl. 2021, § 142 Rn. 21 mwN.

<sup>41</sup> *Palmsherm* in jurisPK-SGB IX, Stand: 17.07.2020, § 142 Rn. 26.

<sup>42</sup> So zu § 92 SGB XII: BSG 20.04.2016 – B 8 SO 25/14 R, BeckRS 2016, 70956.

(Aufwendungsersatz, Vermögenseinsatz und bei Minderjährigen bzw. in Sonderfällen) erfolgt, findet für die Eingliederungshilfe nach dem SGB VIII die Kostenheranziehung allein in Form von Kostenbeiträgen für stationäre und teilstationäre Leistungen sowie vorläufige Maßnahmen statt. Eine Kostenbeitragerhebung für ambulante Leistungen im Bereich der Eingliederungshilfe nach dem SGB VIII ist damit insgesamt nicht vorgesehen. Für die Eingliederungshilfe nach Teil 2 SGB IX erfolgt die Kostenheranziehung (Aufwendungsersatz und Vermögenseinsatz) nicht für Leistungen, die in § 138 Abs. 1 SGB IX aufgezählt sind (bzw. nach § 142 SGB IX bei bestimmten Leistungen nicht). Für diese<sup>43</sup> ist jedoch bei stationärer oder teilstationärer Unterbringung ein Beitrag in Höhe der für den häuslichen Lebensunterhalt ersparten Aufwendungen aufzubringen. Die Kostenheranziehung nach Teil 2 SGB IX ist in diesem Punkt differenzierter.

Durch das KJSG wurde die Heranziehung aus dem Vermögen für junge Volljährige abgeschafft. §§ 139, 140 SGB IX regeln, inwiefern im Teil 2 SGB IX das Vermögen einzusetzen ist.

Das Gesetz zur Abschaffung der Kostenheranziehung von jungen Menschen in der Kinder- und Jugendhilfe im SGB VIII hob die Kostenheranziehung von jungen Menschen aus ihrem Einkommen auf. Eine Heranziehung von jungen Menschen bleibt daher nur für das Kindergeld nach § 94 Abs. 3 SGB VIII (dieses zählt ohnehin nicht als Einkommen nach § 93 Abs. 1 S. 4 SGB VIII). Außerdem sind weiterhin zweckidentische Leistungen nach § 93 Abs. 1 S. 3 SGB VIII unabhängig von einem Kostenbeitrag aus Einkommen einzusetzen. In der Kostenheranziehung nach Teil 2 SGB IX sind auch Minderjährige heranzuziehen. Insgesamt bestehen in beiden Heranziehungssystemen unterschiedliche Einkommensbegriffe. § 135 Abs. 1 SGB IX verweist dafür auf die Summe der Einkünfte des Vorvorjahres nach § 2 Abs. 2 EStG. Der Einkommensbegriff in § 93 SGB VIII ist deutlich differenzierter. Eine Berücksichtigung des Kindergelds bzw. von zweckidentischen Leistungen ist bei der Kostenheranziehung nach Teil 2 nicht vorgesehen.

Anders als bei der Kostenheranziehung im SGB VIII<sup>44</sup> gibt es im SGB IX keine Regelung, die die Kostenbeteiligung der Eltern ausschließt, wenn die min-

<sup>43</sup> Ausnahme bei Leistungen i.S.d. § 138 Abs. 1 Nr. 6 und 8 SGB IX ist der Beitrag nicht zu erbringen (vgl. § 142 Abs. 1 SGB IX).

<sup>44</sup> Vgl. § 92 Abs. 4 S. 2 SGB VIII.

derjährige Person schwanger ist oder ein leibliches Kind bis zur Vollendung des sechsten Lebensjahres betreut.<sup>45</sup>

Auch in Hinblick auf den Umfang der Kostenheranziehung unterscheiden sich die Systeme. Unabhängig von den tatsächlichen Kosten ist der Aufwendersatz mit 2 % des die Bezugsgröße nach § 18 SGB IV überschreitenden Einkommens einzusetzen, während im Bereich des SGB VIII die Heranziehung in angemessenem Umfang erfolgt und der Kostenbeitrag die tatsächlichen Aufwendungen nicht überschreiten darf.

Die Träger der öffentlichen Jugendhilfe tragen die Kosten unabhängig von der Erhebung eines Kostenbeitrags (§ 91 Abs. 5 SGB VIII). D.h. für die Kosten der Leistungen der Eingliederungshilfe nach dem SGB VIII gehen die Träger der öffentlichen Jugendhilfe stets in Vorleistung, unabhängig von der Erhebung eines Kostenbeitrags. In Teil 2 SGB IX greift in der Regel das Netto-Prinzip nach § 137 Abs. 3 SGB IX, wonach der Beitrag aus Einkommen von der zu erbringenden Leistung abzuziehen ist. Dieser Beitrag ist direkt an den Leistungserbringer abzugeben. Lediglich im Einzelfall wird der Aufwendersatz erst nach der Leistungsbewilligung erhoben.

Die Heranziehung der Eltern erfolgt im SGB VIII getrennt, eine gesamtschuldnerische Haftung ist nicht vorgesehen. Bei der Heranziehung nach Teil 2 SGB IX besteht die gesamtschuldnerische Haftung.

Insgesamt sind die Systeme sehr unterschiedlich ausgestaltet. Gemeinsam ist jedoch, dass auf die Kostenheranziehung verzichtet werden kann, wenn durch die Heranziehung das Ziel oder der Zweck der Hilfe gefährdet würden (§ 92 Abs. 5 S. 1 SGB VIII; § 137 Abs. 4 S. 1 SGB IX).

## IV. Erfordernisse im Rahmen der inklusiven Lösung aus Sicht der öffentlichen Hand

Für die Zusammenführung beider Systeme im Rahmen der Inklusiven Lösung hat der Gesetzgeber mit der Übergangsregelung in § 107 SGB VIII a. F. Vorgaben für die prospektive Gesetzesevaluation als Grundlage der konkreten Umsetzung der Inklusiven Lösung normiert. So soll sichergestellt werden, dass in Bezug auf die Kostenheranziehung keine Verschlechterungen für kos-

<sup>45</sup> Dazu kritisch: *Zinsmeister/Shafaei* in LPK-SGB IX, 6. Aufl. 2022, § 138 Rn. 17.

tenbeitragspflichtige Personen entstehen (§ 107 Abs. 2 S. 2 SGB VIII a. F.). Der Bundestag verabschiedete zu § 107 SGB VIII a. F. jedoch dazu folgende Entschließung: „Die Absicherung im § 107 Abs. 2 SGB VIII-E gegen eine Schlechterstellung von Leistungsberechtigten gegenüber der jetzigen Rechtslage sowie der Kostenträger gegen starke Leistungsausweitungen sehen wir dabei ausdrücklich nicht als eine qualitative Festschreibung des Status quo.“<sup>46</sup> Mit diesem Hintergrund erscheint die konkrete Ausgestaltung der Kostenheranziehung durch die beiden unterschiedlichen Systeme des SGB VIII und SGB IX als eine herausfordernde Aufgabe. Für die Ausgestaltung kristallisieren sich im Wesentlichen zwei Möglichkeiten heraus: Die Kostenheranziehung verbleibt im SGB VIII oder es wird bezüglich der Kostenheranziehung in das SGB IX verwiesen. Aus Sicht der Autoren ist erstere zu bevorzugen. Immerhin ist das Ziel der Umgestaltung des SGB VIII, „dass eine individuelle, ganzheitliche Förderung aller Kindern und Jugendlichen ermöglicht wird, ohne dabei an die Kategorisierung von Kindern und Jugendlichen mit Behinderung, ohne Behinderung oder die Form der Beeinträchtigung anzuknüpfen.“<sup>47</sup> Somit ist es sinnig, auch die Kostenheranziehung zu den Leistungen der Eingliederungshilfe im SGB VIII zu belassen.

---

<sup>46</sup> BT-Drs. 19/28870, 10.

<sup>47</sup> BT-Drs. 19/26107, 3.

# Das persönliche Budget

*Werner Vogel*

Neben der direkten Beantragung von diversen Leistungen bei den Leistungsträgern (z. B. den Krankenkassen, der gesetzlichen Rentenversicherung, den Landschaftsverbänden in NRW etc.) wurde – nachdem bis 2004 lediglich im Rahmen der Sozialhilfe Modellvorhaben vorgesehen waren – im Jahre 2008 ein Rechtsanspruch auf eine freiere, selbstbestimmtere Art und Weise, sich die benötigte Unterstützung entsprechend den eigenen Bedürfnissen und Vorstellungen selbst und individuell zu organisieren, eine eigenständige gesetzliche Regelung im Neunten Sozialgesetzbuch geschaffen: das sog. PERSÖNLICHE BUDGET in § 29 SGB IX (alle weiteren §§ ohne Gesetzesbezeichnung sind solche des SGB IX). Im Rahmen des Persönlichen Budgets regeln pflegebedürftige und behinderte Menschen den „Einkauf“ der benötigten Leistungen eigenverantwortlich, selbständig und selbstbestimmt und werden dabei Käufer, Kunden oder Arbeitgeber.

Diese alternative Leistungsform im Wege der Selbstorganisation der benötigten Hilfe(n) – es handelt sich um *keine* neue Leistungsart – wird hier vorgestellt.

Gesetzlich geregelt ist das Persönliche Budget in § 29 SGB IX. Der Gesetzestext lautet:

## **§ 29 Persönliches Budget**

*<Gültig bis 31.12.2023:>*

(1) Auf Antrag der Leistungsberechtigten werden Leistungen zur Teilhabe durch die Leistungsform eines Persönlichen Budgets ausgeführt, um den Leistungsberechtigten in eigener Verantwortung ein möglichst selbstbestimmtes Leben zu ermöglichen. Bei der Ausführung des Persönlichen Budgets sind nach Maßgabe des individuell festgestellten Bedarfs die Rehabilitationsträger, die Pflegekassen und die Integrationsämter beteiligt. Das Persönliche Budget wird von den beteiligten Leistungsträgern trägerübergreifend als Komplexleistung erbracht. Das Persönliche Budget kann auch nicht trägerübergreifend von einem einzelnen Leistungsträger erbracht werden. Budgetfähig sind auch die neben den Leistungen nach Satz 1 erforderlichen Leistungen der Krankenkassen und der Pflegekassen, Leistungen der Träger der Unfallver-

sicherung bei Pflegebedürftigkeit sowie Hilfe zur Pflege der Sozialhilfe, die sich auf alltägliche und regelmäßig wiederkehrende Bedarfe beziehen und als Geldleistungen oder durch Gutscheine erbracht werden können. An die Entscheidung sind die Leistungsberechtigten für die Dauer von sechs Monaten gebunden.

(2) Persönliche Budgets werden in der Regel als Geldleistung ausgeführt, bei laufenden Leistungen monatlich. In begründeten Fällen sind Gutscheine auszugeben. Mit der Auszahlung oder der Ausgabe von Gutscheinen an die Leistungsberechtigten gilt deren Anspruch gegen die beteiligten Leistungsträger insoweit als erfüllt. Das Bedarfsermittlungsverfahren für laufende Leistungen wird in der Regel im Abstand von zwei Jahren wiederholt. In begründeten Fällen kann davon abgewichen werden. Persönliche Budgets werden auf der Grundlage der nach Kapitel 4 getroffenen Feststellungen so bemessen, dass der individuell festgestellte Bedarf gedeckt wird und die erforderliche Beratung und Unterstützung erfolgen kann. Dabei soll die Höhe des Persönlichen Budgets die Kosten aller bisher individuell festgestellten Leistungen nicht überschreiten, die ohne das Persönliche Budget zu erbringen sind. § 35a des Elften Buches bleibt unberührt.

(3) Werden Leistungen zur Teilhabe in der Leistungsform des Persönlichen Budgets beantragt, ist der nach § 14 leistende Rehabilitationsträger für die Durchführung des Verfahrens zuständig. Satz 1 findet entsprechend Anwendung auf die Pflegekassen und die Integrationsämter. Enthält das Persönliche Budget Leistungen, für die der Leistungsträger nach den Sätzen 1 und 2 nicht Leistungsträger nach § 6 Absatz 1 sein kann, leitet er den Antrag insoweit unverzüglich dem nach seiner Auffassung zuständigen Leistungsträger nach § 15 zu.

(4) Der Leistungsträger nach Absatz 3 und die Leistungsberechtigten schließen zur Umsetzung des Persönlichen Budgets eine Zielvereinbarung ab. Sie enthält mindestens Regelungen über

1. die Ausrichtung der individuellen Förder- und Leistungsziele,
2. die Erforderlichkeit eines Nachweises zur Deckung des festgestellten individuellen Bedarfs,
3. die Qualitätssicherung sowie
4. die Höhe der Teil- und des Gesamtbudgets.

Satz 1 findet keine Anwendung, wenn allein Pflegekassen Leistungsträger nach Absatz 3 sind und sie das Persönliche Budget nach Absatz 1 Satz 4 erbringen. Die Beteiligten, die die Zielvereinbarung abgeschlossen haben, können diese aus wichtigem Grund mit sofortiger Wirkung schriftlich kündigen, wenn ihnen die Fortsetzung der Vereinbarung nicht zumutbar ist. Ein

wichtiger Grund kann für die Leistungsberechtigten insbesondere in der persönlichen Lebenssituation liegen. Für den Leistungsträger kann ein wichtiger Grund dann vorliegen, wenn die Leistungsberechtigten die Vereinbarung, insbesondere hinsichtlich des Nachweises zur Bedarfsdeckung und der Qualitätssicherung nicht einhalten. Im Fall der Kündigung der Zielvereinbarung wird der Verwaltungsakt aufgehoben. Die Zielvereinbarung wird im Rahmen des Bedarfsermittlungsverfahrens für die Dauer des Bewilligungszeitraumes der Leistungen in Form des Persönlichen Budgets abgeschlossen.

Folgende geänderte Gesetzespassagen werden zum Jahreswechsel 2023/2024 in Kraft treten:

*<nur Änderungen – ab 01.01.2024 gültig>*

### **§ 29 Abs. 1 Satz 5**

(...) Budgetfähig sind auch die neben den Leistungen nach Satz 1 erforderlichen Leistungen der Krankenkassen und der Pflegekassen, Leistungen der Träger der Unfallversicherung bei Pflegebedürftigkeit, *Leistungen der Träger der Sozialen Entschädigung zur Krankenbehandlung, bei Pflegebedürftigkeit und zur Weiterführung des Haushalts* sowie Hilfe zur Pflege der Sozialhilfe, die sich auf alltägliche und regelmäßig wiederkehrende Bedarfe beziehen und als Geldleistungen oder durch Gutscheine erbracht werden können. (...)

### **§ 29 Abs. 3 Satz 2**

(...) Satz 1 findet entsprechend Anwendung auf die Pflegekassen und die Integrationsämter *sowie auf die Träger der Sozialen Entschädigung, soweit diese Leistungen nach Abs. 1 S. 5 erbringen.*(...)

## **I. Anspruchsvoraussetzungen**

Für die Inanspruchnahme von Sozialleistungen ist es eine zwingende Voraussetzung, dass Antragstellerinnen und Antragsteller grundsätzlich einen Anspruch auf eine Leistung haben. Dafür ist es notwendig, dass sie zum einen zum leistungsberechtigten Personenkreis gehören und zum anderen müssen ggf. persönliche Voraussetzungen erfüllt werden.

1. Personenkreis: Vorliegen einer Behinderung beim Anspruchsteller oder drohende Behinderung des Antragstellers

a) Definition „Behinderung“

Die in Deutschland gebräuchliche Definition, wann eine Behinderung vorliegt bzw. wann ein Mensch von Behinderung bedroht ist, findet sich in § 2 Abs. 1 SGB IX und lautet:

„Menschen mit Behinderungen sind Menschen, die körperliche, seelische, geistige oder Sinnesbeeinträchtigungen haben, die sie in Wechselwirkung mit einstellungs- und umweltbedingten Barrieren an der gleichberechtigten Teilhabe an der Gesellschaft mit hoher Wahrscheinlichkeit länger als sechs Monate hindern können. Eine Beeinträchtigung nach Satz 1 liegt vor, wenn der Körper- und Gesundheitszustand von dem für das Lebensalter typischen Zustand abweicht. Menschen sind von Behinderung bedroht, wenn eine Beeinträchtigung nach Satz 1 zu erwarten ist.“

Die (Neu-)Fassung des Behinderungsbegriffes im SGB IX ist weitgehend wortgleich mit Art. 1 S. 2 UN-Behindertenkonvention (UN-BRK) und trägt der Entwicklung vom veralteten medizinischen Modell der Behinderung über das soziale Modell der 1970er- und 80er-Jahre zum menschenrechtlich geprägten Modell der Behinderung seit Erlass der UN-BRK im Jahre 2008 Rechnung. Die „Langfristigkeit der Hinderung“ an der „vollen, wirksamen und gleichberechtigten Teilhabe an der Gesellschaft“ in der Konvention normiert die hiesige Gesetzesdefinition zeitlich als „mit hoher Wahrscheinlichkeit länger als sechs Monate hindernd“. Weiter ist die Wechselwirkung der Beeinträchtigungen mit „verschiedenen Barrieren“ im Bundesgesetz entsprechend der Präambel in Buchst. e) der UN-BRK als „einstellungs- und umweltbedingte Barrieren“ konkretisiert und eingengt. Dies letztlich als Ausdruck der geänderten Sichtweise weg vom Verständnis der Behinderung als dem Menschen innewohnende Eigenschaft hin zu einem terminologisch als „Beeinträchtigung“ bezeichneten Fehlen bestimmter Funktionen bei einem Menschen oder einer Funktionseinschränkung eines Menschen. Erst jedoch durch „einstellungs- und umweltbedingte Barrieren“ wird der beeinträchtigte Mensch behindert.

Markanter Unterschied zur Krankheit ist also die nicht mehr rein körperliche Ausrichtung der Betrachtung einer Behinderung, sondern die Berücksichtigung „aller vier in § 2 Abs. 1 genannten Dimensionen“<sup>1</sup>. Eine zur Teilhabe berechtigende Beeinträchtigung nach diesem Gesetz hängt also von einer Gesamtbetrachtung aller den Menschen mit Behinderung treffenden Einschnitte und Beeinträchtigungen ab. Eigenständig und in enger Nähe zu den kör-

<sup>1</sup> Vgl. Jousen in LPK-SGB IX § 2 Rz. 5.

perlichen Beeinträchtigungen sind die Störungen der Sinne zu sehen<sup>2</sup>, wobei diese keine Erweiterung der körperlichen Behinderungsbegrifflichkeiten bedingen und von den geistigen und seelischen Beeinträchtigungen ohnehin separiert werden.

Nicht einschlägig sind nur vorübergehende Störungen von höchstens sechs Monaten sowie altersbedingte Abweichungen der Funktionen, Fähigkeiten und der seelischen Gesundheit des Menschen, soweit der Mensch nicht „normalerweise vorhandene körperliche Funktionen, geistige Fähigkeiten oder die seelische Gesundheit verloren hat oder diese eingeschränkt sind“<sup>3</sup>. Erst wenn die Gesundheit eines Menschen negativ von dem „für das Lebensalter typischen Zustand“ abweicht, liegt eine Beeinträchtigung vor. Ob diese Regelung nicht selbst eine Diskriminierung wegen Alters darstellt, soweit dadurch ältere Menschen von Selbstbestimmung und Teilhabe ausgeschlossen werden, sei hier dahingestellt.

Möglichst früh sinnvolle Rehabilitationsleistungen sollen jedenfalls durch diese Einschränkungen nicht exkludiert werden, soweit dadurch nicht nur vorübergehenden Störungen entgegengetreten wird. Im Gegenteil sollen insbesondere Störungen von Kindern frühzeitig behandelt werden, soweit von ihnen eine entsprechende Beeinträchtigung zu erwarten ist – insoweit läge eine *Bedrohung durch Behinderung* entsprechend § 2 S. 3 vor.

b) Hinderung an der Teilhabe am Leben in der Gesellschaft wegen Wechselwirkung mit einstellungs- und umweltbedingten Barrieren  
Ohne eine Einschränkung in der Teilhabe ist eine Beeinträchtigung jedoch nicht anspruchsauslösend. Hierbei wird eine Wechselwirkung der Behinderung mit der Barriere bzw. der Einschränkung der Teilhabe vorausgesetzt.

Nach der Definition sind hier *einstellungs-* sowie *umweltbedingte Barrieren* zu verlangen.

Ohne größere Schwierigkeit können hier *primär bauliche Barrieren* als menschlich gestaltete und damit verursachte *umweltbedingte Hindernisse* für körperlich beeinträchtigte Menschen einen Anspruch auslösen. Dies gilt z. B. hinsichtlich des barrierefreien Zugangs zum ÖPNV und zu öffentlichen und privaten Gebäuden. So besteht ohne Weiteres ein Anspruch auf (die Kos-

<sup>2</sup> Vgl. Joussen in LPK-SGB IX § 2 Rz. 6.

<sup>3</sup> Urteil des BSG vom 07.11.2001, Az. B 9 SB 1/01 R.

ten für) notwendige Umbaumaßnahmen für die Gestaltung des barrierefreien Zugangs. Dies ist etwa bei Stufen oder Treppen in einer Firma bei Einstellung eines Rollstuhlfahrers denkbar. Hier dürfte z. B. dem Arbeitgeber ein Anspruch auf Förderung im Rahmen der Kostenübernahme bis zu 100 % für eine Rampe (oder sogar einen Treppenlift) schlechterdings versagt werden. Gleiches gälte wohl ohne Weiteres für die Kosten für den Einbau einer behindertengerechte Toilette.

Ein Beispiel für eine umweltbedingte Barriere nichtbaulicher Art wäre der mangelnde Gebrauch leichter Sprache im Alltag, der Menschen mit Lernschwierigkeiten an der Teilhabe am Leben in der Gemeinschaft hindert.<sup>4</sup>

Unter einstellungsbedingten Barrieren subsumiert man (insbesondere) Vorurteile und Ängste, welche Menschen mit Behinderungen beeinträchtigen.

Soweit der Mensch aufgrund seiner Behinderung Barrieren in der gleichberechtigten Teilhabe erfährt, gilt er als behindert und kann diverse Ansprüche auf Leistungen zur Teilhabe geltend machen.

## 2. Antragstellung<sup>5</sup>

Die Bewilligung eines Persönlichen Budgets setzt weiter voraus, dass vom Leistungsträger erhoben wurde, ob und in welchem Lebensbereichen ein Unterstützungsbedarf besteht und welche Leistung somit infrage kommt. Ein Persönliches Budget kann dann unabhängig von der Art und dem Umfang des Unterstützungsbedarfes in Anspruch genommen werden, wobei es einen Antrag voraussetzt.

Bei der Beantragung eines Persönlichen Budgets gilt es somit, grundsätzlich zwei Ausgangssituationen zu unterscheiden.

- Es wurden bereits Leistungen bewilligt, die nun ganz oder teilweise in ein Persönliches Budget umgewandelt werden sollen. Wenn es darum geht, vom Leistungsträger schon bewilligte Leistungen oder Teile hiervon in ein Persönliches Budget umzuwandeln, muss der Unterstützungsbedarf und der Anspruch hierauf nicht neu erhoben werden. Es ist dann ausreichend, einen Antrag auf ein Persönliches Budget zu stellen und dem Leistungsträger mitzuteilen, welche Leistungen oder Teile davon zukünftig als Persön-

<sup>4</sup> Wurm, in Schell, SGB IX, § 2 Rz. 4.

<sup>5</sup> Text zur Antragstellung aus „Konkret # 1 – Das Persönliche Budget“ – Kompetenzzentrum Selbstbestimmt Leben für den Regierungsbezirk Detmold (KSL-OWL) – S. 20 ff., mit kleinen Ergänzungen.

liches Budget in Anspruch genommen werden sollen. Sollten allerdings bei der Umwandlung auch Veränderungen bei der bisherigen Leistung vorgenommen werden, muss das in einem Antrag deutlich beschrieben werden. So z. B., wenn für die Nutzung des Persönlichen Budgets eine Budgetassistenz erforderlich ist.

- Mit der erstmaligen Beantragung von Leistungen wird gleichzeitig die Gewährung als Persönliches Budget beantragt. Bei Menschen mit Behinderung, die erstmalig Leistungen beantragen und diese Leistungen oder einen Teil davon als Persönliches Budget in Anspruch nehmen wollen, ist der Leistungsträger aufgefordert, zunächst den individuellen Unterstützungsbedarf umfassend zu erheben.
- Grundsätzlich reicht im ersten Schritt jedoch der formlose Hinweis auf einen individuellen Bedarf aus, um die notwendigen Verfahren in Gang zu setzen. Wenn mehrere Leistungsträger beteiligt sind, gilt es, die evtl. auftretenden Abstimmungsprobleme im Rahmen von Teilhabe- oder Gesamtplankonferenzen zu beseitigen. Der Unterstützungsbedarf ist vom Leistungsträger in jedem Fall individuell zu ermitteln. Eine Pauschalierung ohne Berücksichtigung der individuellen Gegebenheiten des Einzelfalles ist nicht zulässig. Der Leistungsumfang muss so bemessen sein, dass der individuell festgestellte Bedarf gedeckt werden kann. Bei der Nutzung des Persönlichen Budgets sind zusätzliche Geldbeträge in das Budget einzubeziehen, um die benötigte Beratung und Unterstützung bei der Beantragung und Umsetzung des Budgets einkaufen zu können.

Entsprechend dieser beiden Formen der Antragstellung können hier drei Beispielsanträge nachvollzogen werden: [www.ksl-nrw.de/public/2020/08/200813\\_KSLkonkret\\_PB\\_bf.pdf](http://www.ksl-nrw.de/public/2020/08/200813_KSLkonkret_PB_bf.pdf) (S. 42 bis 51).

### 3. Bedarfsermittlungsverfahren durch leistenden Rehabilitationsträger

Aus der einheitlichen und überprüfbaren Ermittlung des individuellen Rehabilitationsbedarfs durch systematische Arbeitsprozesse und standardisierte Arbeitsmittel (Instrumente) nach § 13 sowie gegebenenfalls einer Begutachtung nach § 17 erschließt der Rehabilitationsträger den zu deckenden individuellen Bedarf, welcher im Teilhabeplan entsprechend § 19 Abs. 2 Nr. 1 bis 11 zu dokumentieren ist. Im Teilhabeplan sind neben den Feststellungen nach § 13 (vgl. § 19 Abs. 2 Nr. 2 und Nr. 3) sowie gutachterlichen Stellungnahmen (Nr. 4) die erreichbaren und überprüfbaren Teilhabeziele und deren Fortschreibung (Nr. 6) sowie die Berücksichtigung des Wunsch- und Wahlrechts nach § 8 (Nr. 7) nebst Ergebnissen der Teilhabeplankonferenz nach

§ 20 (Nr. 9) und Belangen pflegender Angehöriger bei der Erbringung von Leistungen der medizinischen Rehabilitation (Nr. 11) zu dokumentieren.

4. Abschluss einer Zielvereinbarung zwischen Leistungsträger und Leistungsberechtigter<sup>6</sup>

Materielle Voraussetzung für die Gewährung eines Persönlichen Budgets ist der Abschluss einer Zielvereinbarung entsprechend den Anforderungen des § 29 Abs. 4 S. 2.

Im Einzelnen ist darunter eine Vereinbarung zu verstehen, die zwischen einem Menschen mit Behinderung und dem für das Persönliche Budget zuständigen Leistungsträger geschlossen wird. In dieser Zielvereinbarung werden die im Gesetz aufgeführten Mindestinhalte (§ 29 Abs. 4) und die dazu konkret zwischen Antragstellerin oder Antragsteller und Leistungsträger getroffenen Verabredungen festgehalten. Die Zielvereinbarung ist immer Teil eines Leistungsbescheides. Nur wenn die Pflegekasse alleiniger Leistungsträger ist, muss keine Zielvereinbarung abgeschlossen werden. Die Zielvereinbarung macht zum einen deutlich, welche Pflichten der Mensch mit Behinderung hat und welche Pflichten dem Leistungsträger im Rahmen des Persönlichen Budgets auferlegt werden. Zum anderen werden die Verabredungen zum „Persönlichen Budget für beide Seiten verbindlich festgeschrieben und der Mensch mit Behinderung erhält damit Planungssicherheit. In der Zielvereinbarung müssen insbesondere zu den nachfolgenden Punkten Aussagen getroffen werden:

- zur Ausrichtung der individuellen Förder- und Leistungsziele (Was will/soll der Mensch mit Behinderung mit dem Persönlichen Budget erreichen? Auch die Erhaltung der aktuellen Situation kann ein Ziel sein.)
- zur Erforderlichkeit eines Nachweises zur Deckung des festgestellten individuellen Bedarfes (Wie muss der Mensch mit Behinderung ggf. nachweisen, dass sein Bedarf durch die „eingekauften“ Unterstützungsleistungen gedeckt wird?)
- zur Qualitätssicherung (Wie wird ggf. kontrolliert, dass die festgeschriebenen Unterstützungsleistungen auch den Anforderungen genügen, also gut genug sind?)
- zur Höhe des Teil- oder Gesamtbudgets (Wie setzt sich das Persönliche Budget aus den einzelnen Unterstützungsleistungen zusammen und wie hoch ist es insgesamt?)

<sup>6</sup> Text zur Zielvereinbarung aus Kapitel 5 von „Konkret # 1 – Das Persönliche Budget“ – KSL-OWL – mit kleinen Änderungen und Ergänzungen.

Ergänzend hierzu ist bei der Festlegung zu beachten, dass Eingliederungshilfe nur für erreichbare Ziele bewilligt werden kann.

Wichtig ist auch besondere Aufmerksamkeit und Sorgfalt bei der Festlegung von Zielen hinsichtlich der *zumutbaren bzw. nicht zumutbaren Wohnform* walten zu lassen, dienen doch die Ziele als Vergleichsmaßstab für eine Entscheidung.

Bei den Nachweisen sollte eine möglichst einfache Gestaltung vereinbart werden, sodass z. B. Erklärungen des Menschen mit Behinderung, wie viele Stunden Unterstützung zu welchem Stundensatz in Anspruch genommen wurden, ausreichen.

Konflikte sieht bereits das Gesetz im Rahmen der Qualitätssicherung selbst und erlaubt eine Kündigung bei Nichterbringung des Nachweises zur Bedarfsdeckung und insbesondere der Qualitätssicherung. Hier werden bei klassischen Sachleistungen von den Leistungsträgern gerne Forderungen nach bestimmten Verträgen der leistungserbringenden Einrichtungen oder der Zulassung ambulanter Dienste erhoben, die sie am liebsten auf das Persönliche Budget übertragen sähen. Diese Auffassung widerspricht allerdings der Idee des Persönlichen Budgets. Das Persönliche Budget soll gerade eine Alternative zur normalen Sachleistung darstellen und den Leistungsberechtigten eine größere Flexibilität und Freiheit darüber ermöglichen, wie sie ihren Unterstützungsbedarf decken. Daher muss die Kontrolle auch anders sein. Menschen mit Behinderungen sollen mit dem Persönlichen Budget selbst bestimmen können, welche Unterstützung sie für ein selbstbestimmtes Leben brauchen und wo sie diese Unterstützung einkaufen wollen. Um diese Ziele zu erreichen, müssen die Menschen mit Behinderung auch selbst kontrollieren und entscheiden dürfen, ob die Unterstützung für sie gut ist oder nicht.

In den Kapiteln 3 – 5 des SGB IX sind weitere Normen verortet, die die Erkennung und Ermittlung des Rehabilitationsbedarfs, die Koordination und die Zusammenarbeit zwischen den Reha-Trägern nebst Aufteilung der Leistungsverantwortung betreffen.

##### 5. Geeignetheit und Notwendigkeit der Leistung<sup>7</sup>

Eine Leistung ist als geeignet anzusehen, wenn das angestrebte Ziel der Teilhabeleistung mit dem Persönlichen Budget bzw. den hierüber zu finanzieren-

<sup>7</sup> Aus Kapitel 5 von „Konkret # 1 – Das Persönliche Budget“ – KSL-OWL – S. 20.

den Leistungen erreicht werden kann. Eine Leistung ist notwendig, wenn das konkret beantragte Persönliche Budget unverzichtbar ist, um diese Ziele zu erreichen (Alternativlosigkeit)

## II. Art der Leistungen und Leistungsgruppen

### 1 Leistungen zur Teilhabe nach § 4

Die durch die Erfüllung der Anspruchsvoraussetzungen erworbenen Ansprüche auf *Leistungen zur Teilhabe* umfassen als Oberbegriff die „*notwendigen Sozialleistungen, um unabhängig von der Ursache der Behinderung*“ diverse hehre Ziele zu erfüllen, die in § 4 Abs. 1 näher bestimmt werden und die die gemeinsamen sozialpolitischen Zielsetzungen übergreifend für alle Leistungen zur Teilhabe definieren. Auszugsweise nenne ich hier jede Milderung, Verbesserung oder sogar Beseitigung der Behinderung (Nr. 1), die Vermeidung, Überwindung oder Minderung von Einschränkungen der Erwerbsfähigkeit oder Pflegebedürftigkeit (Nr. 2), *die Teilhabe am Arbeitsleben entsprechend der Neigungen oder Fähigkeiten dauerhaft zu sichern* (Nr. 3) oder die persönliche Entwicklung zu fördern sowie eine möglichst selbständige und selbstbestimmte Lebensführung zu ermöglichen oder zu erleichtern.

Es wird in § 4 Abs. 2 definiert, dass diese Leistungen „neben anderen Sozialleistungen erbracht werden“ und die Leistungsträger (vgl. § 6) diese Leistungen einzelfallbezogen so vollständig, umfassend und qualitativ gleichwertig erbracht werden, dass Leistungen eines anderen Trägers möglichst nicht erforderlich werden.

Als wichtig wird eine Planung und Gestaltung von Leistungen für Kinder mit Behinderungen oder von Behinderungen bedrohter Kinder in der Weise erachtet, dass nach Möglichkeit Kinder nicht dadurch von ihrem sozialen Umfeld getrennt werden; § 4 Abs. 3 S. 1. Ein intensiver Einbezug der Kinder (entsprechend ihres Alters und ihrer Entwicklung) und ihrer Sorgeberechtigten ist gem. S. 2 verpflichtend.

Nach § 4 Abs. 4 werden auch Leistungen für Mütter und Väter mit Behinderungen zur Versorgung und Betreuung ihrer Kinder gewährt.

## 2 Leistungsgruppen gem. § 5

In dieser Norm werden die Gruppen von Leistungen aufgezählt, die zwecks Verwirklichung der in § 4 aufgeführten Ziele gewährt werden. Zur Terminologie: Gemeint ist dabei eigentlich dasselbe wie der umgangssprachliche Begriff der „Leistungsarten“ (welcher jedoch bereits in § 1 Abs. 1 S. 1 SGB I Verwendung findet). Die Leistungsgruppen für die Teilhabe am Leben in der Gesellschaft werden gem. § 5 erbracht als:

1. Leistungen zur medizinischen Rehabilitation,
2. Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben,
3. unterhaltssichernde und andere ergänzende Leistungen,
4. Leistungen zur Teilhabe an Bildung und
5. Leistungen zur sozialen Teilhabe.

## 3 Rehabilitationsträger sowie Vorrang der speziellen Leistungsgesetze

Die Rehabilitationsträger gem. § 6 sind die gesetzlichen Krankenkassen, die Bundesagentur für Arbeit, die Träger der gesetzlichen Unfallversicherung, die Träger der gesetzlichen Rentenversicherung, die Träger der Kriegsopferversorgung, die Träger der öffentlichen Jugendhilfe sowie die Träger der Eingliederungshilfe, welche in dieser Vorschrift jeweils sämtliche Leistungsarten oder auch nur partiell für die Gewährung der Leistungen zuständig sind. Jugendhilfe und Eingliederungshilfe sind zuständig für sämtliche Leistungen exklusive der unterhaltssichernden und anderen ergänzenden Leistungen, um hier zwei Rehabilitationsträger herauszugreifen. In § 7 dem „Vorbehalt abweichender Regelungen“ ist festgelegt, dass die besonderen Regelungen in den trägerspezifischen Vorschriften dem SGB IX vorgehen und sich die Zuständigkeit und die Voraussetzungen für die Leistungen ebenfalls nach den für die Rehabilitationsträger geltenden Leistungsgesetzen richten.

## 4 Wunsch- und Wahlrecht der Leistungsberechtigten

Zur Förderung von Selbstbestimmung, Selbstständigkeit und Eigenverantwortung entsprechend der UN-BRK ist schließlich in § 8 Abs. 1 kodifiziert, dass die Entscheidung und die Ausführung der Leistungen zur Teilhabe berechtigten Wünschen der Leistungsberechtigten entsprechen sollen. Bereits in § 8 Abs. 2 SGB IX ist auf Antrag der Leistungsberechtigten eine Erbringung von Geldleistungen statt Sachleistungen zur Teilhabe vorgesehen – soweit die Leistungen nicht in Reha-Einrichtungen auszuführen sind und nur soweit die Leistungen voraussichtlich durch die Umwandlung in Geldleis-

tungen bei gleicher Wirksamkeit zumindest gleichwertig ausgeführt werden können.

Dieser Absatz wird durch die Vorschrift über das persönliche Budget ergänzt, das jedoch nicht die gleichen Beschränkungen und Voraussetzungen aufweist.

### III. Die Ausführung von Leistungen und insbesondere das persönliche Budget – §§ 28, 29

#### 1 Leistungsformen (ohne persönliches Budget)

In Kapitel 6, welches als *Leistungsformen* und *Beratung* überschrieben ist, werden die trägerübergreifenden Normen zusammengefasst und – in thematisch unsystematischer Weise<sup>8</sup> – ergänzt durch den Abschnitt 2, also Vorschriften zur Beratung.

In § 28 S.1 wird ermöglicht, die Leistungen zur Teilhabe allein oder gemeinsam, durch andere Leistungsträger oder unter Inanspruchnahme geeigneter Dritter nichtstaatlicher Einrichtungen und Diensten zu erbringen, wobei gem. S. 2 der zuständige Rehabilitationsträger für die Ausführung der Leistungen verantwortlich bleibt. Soweit der Reha-Träger die Leistungen effizienter oder wirtschaftlicher z. B. durch Einschaltung privater Reha-Dienste erbringen kann, ist diese Art und Weise zu bevorzugen (ohne dass dies ein unmittelbares Rangverhältnis darstellt).

#### 2 Das Persönliche Budget nach § 29

##### a) Entstehungshistorie

Wurde das am 01.07.2001 – nach dem Vorbild Schwedens und v. a. der Niederlande, wo dieses bereits seit 1995 schrittweise eingeführt und im Jahre 2006 landesweit von über 85.000 Bürgern in Anspruch genommen wurde – eingeführte Persönliche Budget bis 30.06.2004 in der *ursprünglichen Fassung* mit anderen Leistungsformen in einer Norm, nämlich des § 17 Abs. 1 S. 1 als *Nr. 4*, ermöglicht und stand unter den Grundsätzen der Wirtschaftlich-

<sup>8</sup> Fuchs Ritz Rosenow/Fuchs § 28 Rz. 1.

keit und Sparsamkeit, leitete es der Gesetzgeber zunächst in § 17 Abs. 2 (a. F. SGB IX) über und löste das Persönliche Budget schließlich durch das BTHG vollständig aus dieser Vorschrift heraus und führte es einer eigenständigen Regelung in § 29 zu. Demnach ist nach der neuen Gesetzessystematik und -fassung auch nicht die Wahl der wirksameren oder wirtschaftlicheren Form der Erbringung wie bei § 28 vorrangig, zu beachten, d.h. diese deutlich einschränkende Wirkung entfällt.

## b) Bisherige Praxis und Einordnung

In der bis 2004 geltenden Fassung wurde das Persönliche Budget wegen angeblicher rechtlicher Unklarheiten und fehlender Einbeziehung von Leistungen der Kranken- und Pflegeversicherung wenig genutzt<sup>9</sup>.

Oftmals wird beklagt, dass die zuständigen Träger ihr Ermessen bei der Leistungsausführung durch ein Persönliches Budget bei zum Bedarf zählende Ermessensleistungen in nicht ordnungsgemäßer Weise oder nicht ausüben, soweit im Gesetz eine Ermessensleistung geregelt ist.

Es ist daher nicht verwunderlich, dass die Zahl der Budgetnehmer nur langsam steigt oder stagniert. Im Dritten Teilhabebericht der Bundesregierung im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales am 30. April 2021 (S. 375) ermittelte man am Jahresende 2018 insgesamt 10.410 Personen, die ein Persönliches Budget in Anspruch nahmen, was in Anbetracht der schwedischen und niederländischen Zahlen noch als reichlich dürftig erscheint.

## 3 Wesensart, Durchbrechung des sozialrechtlichen Dreiecksverhältnisses

Das Persönliche Budget ersetzt die durch die Rehabilitationsträger gewährten Sach- und Dienstleistungen in der Regel durch eine Geldleistung; § 29 Abs. 2 S. 1. Nach S. 2 sind in begründeten Fällen Gutscheine auszugeben.

Wie dadurch schon ersichtlich wird, ist eine vertragliche Verbindung zwischen dem Rehabilitationsträger und dem Leistungserbringer – gewöhnlich der Versorgungsvertrag, der die Vergütung der Leistungen vorsah – nicht mehr vonnöten. Wie dies in vielen Schemata dargestellt ist<sup>10</sup>, wurde das sozialrechtliche Dreiecksverhältnis mittels des Persönlichen Budgets durch-

<sup>9</sup> Vgl. Joussen in LPK-SGB IX § 29 Rz. 3.

<sup>10</sup> Z. B. in „Konkret # 1 – Das Persönliche Budget“ – KSL-OWL – Kapitel 3, S. 16f.

brochen: Während der Leistungsberechtigte noch einen Anspruch aus dem Sozialgesetzbuch gegen den Leistungsträger hat, bestehen weitere Vertragsbeziehungen nur noch zwischen dem Leistungsberechtigten und den Leistungserbringern, die Dienstleistungs- und Betreuungsvertragsleistungen gegen eine Vergütung der Leistungen vertragsgemäß erbringen. So können Leistungsberechtigte denjenigen wählen, der für sie passgenau ist oder zumindest denjenigen der ihnen am besten geeignet erscheint – zumindest soweit es nicht daran scheitert, dass Rehabilitationsträger die Gewährung des Persönlichen Budgets an die Erfüllung bestimmter Qualitätsvoraussetzungen durch die Leistenden abhängig machen.

Das Persönliche Budget ist entsprechend des Gesetzeswortlauts nicht auf körperlich behinderte Menschen und Erwachsene begrenzt, es sei denn, andere Gesetzesstellen setzen bei dem Leistungsanspruch Volljährigkeit und eine körperliche Behinderung voraus und schließen hiervon z. B. Menschen mit seelischer und geistiger Behinderung aus.

Durch dieses Institut wird Menschen mit Behinderung ermöglicht, ihren Bedarf selbst zu organisieren, die Deckung des Bedarfs eigenverantwortlich zu führen und letztlich sämtliche Entscheidungen, welche „*Hilfen sie überhaupt und wann sie diese Hilfen in Anspruch nehmen sowie wie und durch wen*“<sup>11</sup> zu treffen.

Gesetzlich wird dabei vorausgesetzt, dass die Leistungsberechtigten *in eigener Verantwortung* handeln, während eine Geschäftsfähigkeit nach § 104 BGB nicht gefordert wird. Demnach können Eltern für ihre Kinder, Sorge- und Vertretungsberechtigte für Minderjährige und Betreuer für ihre Betreuten ein Persönliches Budget beantragen. Im Idealfall gelingt es durch eine bedarfsgerechte und -deckende Organisation der Hilfen bessere, jedenfalls aber wunschgemäßere Ergebnisse als die wohl subjektiv oft als unpersönlich empfundene und für übertrieben erachtete Rund-um-Versorgung im stationären Bereich zu erzielen.

## 4 Einfaches Budget oder trägerübergreifendes Persönliches Budget

Soweit das Persönliche Budget durch nur einen Leistungsträger erbracht wird, spricht man vom *einfachen Budget* nach § 29 Abs. 1 S. 4. „Trägerüber-

<sup>11</sup> Vgl. Joussem in LPK-SGB IX § 29 Rz. 5

greifend“ bedeutet hingegen, dass sich das Budget aus Geldleistungen verschiedener Leistungsträger zusammensetzt. Die Bewilligung erfolgt dann als „Komplexleistung“ wie aus einer Hand.

Im Rahmen eines trägerübergreifenden Budgets können die Leistungen der verschiedenen Träger aber auch zu einem Gesamtbudget zusammengefasst werden<sup>12</sup>. Hierdurch können flexiblere Spielräume bei der Organisation des Unterstützungssettings entstehen. Besonders anschaulich wird dies im Rahmen einer 24-Stunden-Assistenz, in der beispielsweise Leistungen der Arbeitsassistenten, Freizeitbegleitung, Haushaltshilfe und Pflege in einem Gesamtbudget zusammengefasst werden. Hierdurch können die Leistungsteile miteinander verschmelzen und eingesetztes Personal in mehreren Funktionen tätig werden. Auf den Wunsch zur Einrichtung eines trägerübergreifenden Persönlichen Budgets muss im Antrag gesondert hingewiesen werden.

## 5 Budgetfähige Leistungen<sup>13</sup>

Inzwischen sind zahlreiche Unterstützungsleistungen für Menschen mit Behinderung budgetfähig, namentlich sind das alle Leistungen zur Teilhabe, d.h. Leistungen zur medizinischen Rehabilitation, Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben, Leistungen zur Teilhabe an Bildung sowie Leistungen zur Sozialen Teilhabe. Bei den folgenden Leistungsträgern können Leistungen in ein Persönliches Budget umgewandelt werden. Die Leistungen, die bei den einzelnen Trägern für ein Persönliches Budget infrage kommen, sind im Folgenden beispielhaft aufgelistet.

### *Gesetzliche Krankenversicherung*

Die im Folgenden aufgelisteten Leistungen der Krankenversicherung können u. a. als Persönliches Budget erbracht werden:

- Gebärdensprachdolmetscher
- Heilmittel
- Blindenführhund Aufwändungsersatz
- Hilfsmittel Betriebskosten
- Zum Verbrauch bestimmte Hilfsmittel
- Häusliche Krankenpflege
- Haushaltshilfe

<sup>12</sup> Vgl. „Konkret # 1 – Das Persönliche Budget“ – KSL-OWL – Kapitel 7, S. 70 f.

<sup>13</sup> Text zu den „Budgetfähigen Leistungen“ ist Kapitel 3, S. 26 ff., von „Konkret # 1 – Das Persönliche Budget“ – KSL-OWL entnommen und mit kleinen Ergänzungen versehen.

- Soziotherapie
- Ambulante Rehabilitationsmaßnahmen; ambulante mobile Rehabilitationsmaßnahmen; ambulante Anschlussrehabilitationen
- Stationäre Rehabilitationsmaßnahmen, stationäre Anschlussrehabilitation
- Stationäre Rehabilitationsmaßnahmen für Mütter und Väter; Mutter-Kind-Maßnahmen; Vater-Kind-Maßnahmen
- Rehabilitationssport und Funktionstraining
- Sozialmedizinische Nachsorgemaßnahmen
- Fahrtkosten als ergänzende Leistungen zur medizinischen Rehabilitation
- Frühförderung

### *Soziale Pflegeversicherung*

Folgende aufgelistete Leistungen der Pflegeversicherung können u. a. als Persönliches Budget erbracht werden:

- Häusliche Pflege (Pflegegeld)
- Häusliche Pflege (Pflegesachleistung)
- Kombination von Geld- und Sachleistung
- Pflegehilfsmittel, die zum Verbrauch bestimmt sind
- Tages- und Nachtpflege, wobei bei Leistungen zur Pflege das Budget nicht in Form von Geld, sondern als Gutschein erbracht wird.

### *Unfallversicherung*

Die nachfolgend aufgeführten Leistungen stellen nur einen kleinen Ausschnitt der budgetfähigen Teilhabeleistungen der Unfallversicherung dar:

- ärztlich verordneter Rehabilitationssport und Funktionstraining als ergänzende Leistung zur medizinischen Rehabilitation
- Reisekosten als ergänzende Leistung zur Heilbehandlung, zur medizinischen Rehabilitation und zur beruflichen Teilhabe
- Haushaltshilfe und Kinderbetreuungskosten
- Hauswirtschaftliche Versorgung
- Sonstige Leistungen zur Erreichung und zur Sicherstellung des Erfolgs der Leistungen zur medizinischen Rehabilitation und zur Teilhabe
- Arbeitsassistentz
- Gebärdensprachdolmetscher als Kommunikationshilfe
- Aufwendungen für Lern-, Unterrichts- und Arbeitsmittel
- Mietkostenzuschuss
- Verpflegungskosten

- Teilförderung der beruflichen Wiedereingliederung
- Existenzgründung

### *Kriegsopferfürsorge und -versorgung*

Bei den zuständigen örtlichen und überörtlichen Trägern der Kriegsopferfürsorge und -versorgung dürften gegenüber zu anderen Leistungsträgern die Anträge auf Leistungserbringung in Form eines Persönlichen Budgets zahlenmäßig überschaubar sein. In diesen Einzelfällen ist nach Rechtsgrundlage in der Kriegsopferfürsorge und -versorgung das Erbringen folgender Leistungen durch ein Persönliches Budget möglich:

- Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben
- Unterhaltssichernde und andere ergänzende Leistungen
- Leistungen zur Teilhabe am Leben in der Gemeinschaft
- Leistungen zur medizinischen Rehabilitation

### *Rentenversicherung*

Vom Träger der Rentenversicherung können folgende Leistungen durch ein Persönliches Budget erbracht werden:

- Leistungen der Berufsvorbereitung sowie der beruflichen Anpassung und Weiterbildung
- Kfz-Hilfe in Form der Erstattung der Kosten für die Beschaffung eines behinderungsgerechten Fahrzeugs bzw. für eine Zusatzausstattung und Fahrerlaubnis
- Beförderungskosten i.R. von Kfz-Hilfeleistungen
- Arbeitsassistenz
- Wohnungshilfe
- Rehabilitationssport und Funktionstraining
- Fahrtkosten
- Haushaltshilfe und Kinderbetreuungskosten
- Gebärdensprachdolmetscher

Leistungen zur medizinischen Rehabilitation der Rentenversicherung sind grundsätzlich ebenfalls budgetfähig. Jedoch ist bei den regelhaften, dreiwöchigen Leistungen zu prüfen, ob durch die Leistungserbringung in Form eines trägerübergreifenden Persönlichen Budgets ein Zugewinn an Selbstbestimmung und Eigenverantwortung über das Wunsch- und Wahlrecht des Leistungsberechtigten hinaus erzielt wird.

### *Bundesagentur für Arbeit*

Zur Ausführung von Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben in Form eines Persönlichen Budgets durch die Bundesagentur für Arbeit sind alle Leistungen für den Arbeitnehmer zur Teilhabe am Arbeitsleben budgetfähig. Folgende Teilhabeleistungen werden erfahrungsgemäß in nennenswertem Umfang durch ein Persönliches Budget erbracht:

- Leistungen im Eingangsverfahren und Berufsbildungsbereich
- Berufsvorbereitung
- berufliche Ausbildung
- berufliche Anpassung und Weiterbildung
- Kraftfahrzeughilfe
- Arbeitsassistentz

### *Integrationsämter*

Die Leistungen der Integrationsämter für Arbeitnehmer mit einer Schwerbehinderung sind ebenfalls grundsätzlich budgetfähig. Die Leistungen werden aus den Mitteln der Ausgleichsabgabe finanziert. Nachfolgende Leistungen kommen für ein Persönliches Budget infrage:

- Arbeitsassistentz, wie z. B. Telefondolmetschkosten
- technische Arbeitshilfen (z. B. Kommunikationshilfen, Braillezeile)
- berufliche Weiterbildung
- Einarbeitungshilfen (z. B. Arbeitstraining)

### *Eingliederungshilfe/Sozialhilfe*

Der Eingliederungshilfe- oder Sozialhilfeträger kann die im Folgenden aufgelisteten Leistungen als Persönliches Budget erbringen. Dabei ist zu beachten, dass die Leistungen zur Pflege (Hilfe zur Pflege) in Form von Gutscheinen erbracht werden können:

- ambulante und stationäre Eingliederungshilfeleistungen
- Leistungen zur Mobilität (Assistentz, Begleitung, Fahrtkosten, Mobilitätshilfen)
- Leistungen zur Teilhabe am Leben in der Gemeinschaft
- Hilfen zur Kommunikation und Information
- Hilfe zum Besuch einer Hochschule
- Entlastung von Familien
- Leistungen zur medizinischen Rehabilitation
- Leistungen der Teilhabe am Arbeitsleben
- Leistungen zur häuslichen Pflege
- Einmalige Geldpauschalen (Erstausrüstung der Wohnung und Beschaffung von Hilfsmitteln)

## Jugendhilfe

Der Entscheidung für Unterstützungsleistungen durch den Jugendhilfeträger geht das Teilhabeplanverfahren voraus. Dabei sollen Fachkräfte der Jugendhilfe zusammen mit den sorgeberechtigten Personen und deren Kindern einen als Grundlage dienenden Hilfeplan erstellen, der den Bedarf des Leistungsberechtigten feststellt. Im Rahmen der Jugendhilfe können Leistungen der Eingliederungshilfe für Kinder und Jugendliche mit seelischer Behinderung sowie für die von einer solchen Behinderung bedrohten Kinder und Jugendlichen als Persönliches Budget in Anspruch genommen werden.

### Wiederkehrende Bedarfe – § 29 Abs. 1 S. 5

Eine *Besonderheit* besteht bei den Leistungen der gesetzlichen Kranken- und Pflegekassen sowie bei Ansprüchen auf Pflegeleistungen durch die gesetzliche Unfallversicherung oder der Sozialhilfe (Hilfe zur Pflege). Budgetfähig sind hier gem. § 29 Abs. 1 S. 5 auch Leistungen, die sich auf *alltägliche* und *regelmäßig wiederkehrende Bedarfe* beziehen, soweit immer auch eine Leistung zur Teilhabe einbezogen ist.

- „Alltäglich“: Unter „alltäglichen Bedarfen“ werden solche Bedarfe verstanden, die in Arbeit, Familie, privatem Umfeld, der Gesellschaft und bei der Gestaltung des eigenen Lebensumfelds anfallen. die sechs Monate oder länger andauern. Damit sind kurzfristige Bedarfe (z. B. Versorgung mit Unterarmgehstützen nach einem Beinbruch, der nach entsprechender Zeit folgenlos heilt) nicht darunter zufassen.
- „Regelmäßig wiederkehrend“ ist ein Bedarf, der in feststellbaren Zeitabständen (z. B. täglich, wöchentlich, monatlich, jährlich) anfällt und einen erkennbaren Rhythmus aufweist. Es kann aber auch ein Bedarf sein, der innerhalb eines vorab feststehenden Zeitraums dauerhaft, zumindest aber wiederholt gegeben ist.

Beispiel: Inkontinenzartikel werden in der Regel alltäglich und regelmäßig wiederkehrend benötigt und sind daher budgetfähig.

Nicht budgetgeeignete Leistungen sind:

- ärztliche/zahnärztliche Behandlungen
- Zahnersatz
- Arzneimittel
- Heilmittel
- technische Hilfen
- medizinische Rehabilitationsleistungen nach §§ 40, 41 SGB V

## 6 Dauer der Leistung, Höchstbeträge und -grenzen, Bedürftigkeit der behinderten Person

a) Bindend ist das Persönliche Budget für den Leistungsberechtigten für die Dauer von 6 Monaten (gem. § 29 Abs. 1 S. 6), sodass bereits nach einem halben Jahr eine Beendigung des Persönlichen Budgets möglich ist. Gleiches gilt bei unzumutbarer Fortsetzung der Vereinbarungen aus dem Budget, z. B. aus Gründen der persönlichen Lebenssituation.

Der Leistungsträger kann nur wegen besonderer Gründe ein Ende des Persönlichen Budgets einleiten, d. h.

- bei Zielerreichung (Eingliederung des Berechtigten in die Gemeinschaft ist vollständig geglückt),
- bei feststehender Unerreichbarkeit der Ziele,
- bei Unerfüllbarkeit der in § 29 enthaltenen Anforderungen an das Persönliche Budget und
- dem Vorliegen eines Kündigungsgrunds iSv. 29 Abs. 4 S. 6.

Ein wichtiger Grund für eine Kündigung durch den Leistungsträger ist wie gesagt insbesondere die Nichteinhaltung der Qualitätssicherung.

b) Das Persönliche Budget ist nicht an ein Wirtschaftlichkeitsgebot ähnlich der Beschränkung des § 8 Abs. 2 gebunden und das Gesetz verlangt auch nicht ähnlich § 28 Abs. 2 S. 3 eine wirksamere oder wirtschaftlichere Erbringung der Leistungen durch die geeignete Wahl der Leistungsform (theoretisch in diesem Fall das persönliche Budget). Jedoch ist in § 29 Abs. 2 S. 6 die Regelhöhe der Leistungen insoweit bemessen, als diese sich *nach den nach Kapitel 4 getroffenen Feststellungen zur Ermittlung des Reha-Bedarfes* richten. Demnach ist der Bedarf so zu ermitteln, dass ein Persönliches Budget ausreicht, um den *individuellen Bedarf zu decken und die erforderliche Beratung und Unterstützung* erfolgen kann. In der Realität wird ein Budget für Beratung und Unterstützung, z. B. bei der Steuerberatung im Rahmen der Beschäftigung von Leistungserbringern, oft völlig unterdimensioniert und nicht zu Ende gedacht. Als zweite Beschränkung ist eine Soll-Obergrenze des Persönlichen Budgets kodifiziert, wonach die Höhe des Gesamtbudgets die Kosten aller ohne Budget zu erbringenden, bisher individuell festgestellten Leistungen nicht überschreiten soll; § 29 Abs. 2 S. 7. In besonderen Ausnahmefällen, z. B. wenn bisher stationär betreuten Leistungsberechtigten ein Umsteigen auf ambulante Betreuung unter Inanspruchnahme des Persönli-

chen Budgets übergangsweise ermöglicht werden kann<sup>14</sup>, sollte und kann von diesem Grundsatz bzw. dieser Obergrenze abgewichen werden. Gleiches gilt für andere wesentliche und vorübergehende Änderungen im Hilfebedarf oder soweit vorübergehende Zusatzaufwendungen für die Beratung und Unterstützung bei der Verwaltung des Persönlichen Budgets selbst erforderlich werden.<sup>15</sup> Weitere Ausnahmen liegen aufgrund der Zielsetzung einer möglichst weitgehenden persönlichen Selbstbestimmung beim Persönlichen Budget nahe, werden aber in der Kommentarliteratur durchaus in Zweifel gezogen.<sup>16</sup>

c) Es ist zu beachten, dass Einkommen und Vermögen angerechnet werden. Werden Einkommensgrenzen überschritten sind Beiträge nach § 135 SGB IX zu den Aufwendungen aufzubringen. Diese Grenzen sind 2023<sup>17</sup> bei

- Renteneinkünften jährlich € 24.444,
- Einkünften aus nicht sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung jährlich € 30.555 sowie
- bei Einkünften aus sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung jährlich € 34.629.

Ebenso bleibt das gesamte verwertbare Vermögen nur dann unberücksichtigt, wenn es niedriger ist als € 61.110 (Stand 2023); ansonsten sind die erforderlichen Mittel von der antragstellenden Person aus ihrem Vermögen zu erbringen; vgl. § 140 Abs. 1. Härtefällen ist nach § 140 Abs. 2 durch die Gewährung der beantragten Leistung als Darlehen zu begegnen, wobei die Leistungserbringung von einer dinglichen Besicherung des Anspruchs auf Rückzahlung abhängig gemacht werden kann.

## Ausblick

Menschen mit Behinderung sind sehr gut in der Lage, gegebenenfalls nach Beratung der Leistungsträger oder im Rahmen der durch das Bundesteilhabegesetz geschaffenen ergänzenden unabhängigen Teilhabeberatung (EUTB) gem. § 32, die vielfältigen Möglichkeiten des Persönlichen Budgets eigenverantwortlich, selbstständig und selbstbestimmt wahrzunehmen.

Daher ist das Persönliche Budget für Menschen mit Behinderung ein echter Mehrgewinn.

<sup>14</sup> Jousen in LPK-SGB IX § 29 Rz. 12.

<sup>15</sup> Jousen a. a. O.

<sup>16</sup> So Jousen a. a. O. unter Bezugnahme auf Schneider in Hauck/Noftz SGB IX § 17 Rz. 16.

<sup>17</sup> Laut Landeswohlfahrtsverbands Hessen; vgl. [lww-hessen.de/leben-wohnen/wie-unterstuetzt-der-lww/kostenbeteiligung-bei-eingliederungshilfe/](http://lww-hessen.de/leben-wohnen/wie-unterstuetzt-der-lww/kostenbeteiligung-bei-eingliederungshilfe/)

# TEIL 2

## Inklusive Organisations- entwicklung

# Der Index für Inklusion als Orientierungs- und Umsetzungshilfe für eine inklusive Kinder- und Jugendhilfe

*Thomas Meyer*

## Zusammenfassung

*Inklusion gehört sicher zu den weitreichendsten Anforderungen bei der Umsetzung der SGB VIII-Reform, zumal damit nicht nur neue fachliche Herausforderungen einhergehen, sondern gleichermaßen auch eine radikale Neuorientierung im Leistungsrecht. Fortan sind auch junge Menschen mit Behinderung in allen Belangen des Kinder- und Jugendstärkungsgesetzes gleichermaßen zu berücksichtigen, was sich nicht zuletzt auch auf administrative und pädagogische Prozesse in der gesamten Kinder- und Jugendhilfe auswirken wird.*

*Neben diesen Herausforderungen sollte Inklusion aber auch als Chance gesehen werden. Kaum ein Thema birgt so viele Potenziale, die Theorie und Praxis der Kinder- und Jugendhilfe von Grund auf neu zu denken und entsprechende Konzepte zu entwickeln. Damit trägt Inklusion auch zur fachlichen und organisatorischen Weiterentwicklung der Kinder- und Jugendhilfe bei. Am Beispiel des Index für Inklusion werden entsprechende Herausforderungen, aber auch Potenziale einer inklusiven Öffnung aufgezeigt. Dabei wird auch deutlich, dass inklusive Organisationsentwicklungsprozesse mit dem Zusammenwachsen zweier bisher getrennter Systeme einhergehen müssen.*

## Einleitung

In der Kinder- und Jugendhilfe ist Inklusion kein wirklich neues Thema, durch die sogenannte „SGB VIII-Reform“ erfährt das Thema aber seit Kurzem eine enorme Aufmerksamkeit, insbesondere im Hinblick auf die Inklusiv-

sion von jungen Menschen mit Behinderung.<sup>1</sup> Neben den Kindertagesstätten, in denen Inklusion schon länger als Prinzip der Organisationsentwicklung diskutiert wird, etwa im Rahmen des „Index für Inklusion“ (vgl. Booth et al. 2006), spielt Inklusion als Gestaltungsprinzip auch in der Kinder- und Jugendarbeit schon seit über 10 Jahren eine wichtige Rolle (vgl. Voigts 2015, Meyer 2020; 2018). Das Thema fand auch bereits Eingang in die Kinder- und Jugendberichterstattung der Bundesregierung (vgl. BMFSFJ 2017) und jüngst wurden die Sichtweise und Lebenslage von jungen Menschen mit Behinderung genauer untersucht (vgl. Austin-Cliff u. a. 2022). Träger der Kinder- und Jugendhilfe aus ganz unterschiedlichen Handlungsfeldern, besonders auch in den Hilfen zur Erziehung, müssen und wollen sich diesem Thema öffnen und Inklusion als Teil der konzeptionellen und organisatorischen Weiterentwicklung verankern.

Diese Tendenz ist nicht überraschend, weil es jahrzehntelang kaum oder keine Berührungspunkte zwischen der sogenannten Eingliederungshilfe und der Kinder- und Jugendhilfe gab. Die leistungsrechtliche Zuständigkeit für Kinder und Jugendliche mit sogenannten Lernschwierigkeiten<sup>2</sup>, mit Sinnesbeeinträchtigungen oder körperlich-motorischen Behinderungen lag bisher nicht bei der Jugendhilfe, sondern beim Sozialhilfeträger. Lediglich die Zuständigkeit für Kinder und Jugendliche mit sogenannten „seelischen“ Behinderungen oblag dem Jugendhilfeträger (§35a SGB VIII). Dazu kommt, dass sich in Deutschland ein hochspezialisiertes Unterstützungssystem der Eingliederungshilfe entwickelt hat, so dass Inklusion bisher auch strukturell erschwert wurde.

Bei der inklusiven Öffnung geht es also um viel! Die Zuständigkeit des Jugendhilfeträgers für Kinder- und Jugendliche mit allen Formen von Behinderung bedeutet einen „Systemwechsel“. Damit einher gehen weitreichende Veränderungen sowohl im Hinblick auf die Ausgestaltung von Hilfen als

- 
- 1 Eine Anmerkung sei an dieser Stelle vorweg gestellt: Der Verweis auf junge Menschen mit Behinderung entspricht einem engeren Inklusionsverständnis, was sicher auch zu kritisieren ist. Allerdings gibt es Gründe hierfür: Zum einen geht es v. a. um eine „Aufnahme“ dieser Personengruppe in das Leistungsspektrum der Kinder- und Jugendhilfe. Zum anderen ist die Kinder- und Jugendhilfe geprägt durch sehr heterogene Angebotsnutzende und damit einhergehend auch durch vielfältige Interessenslagen. Eine Fokussierung auf junge Menschen mit Behinderung ist daher nötig, damit deren Interessen nicht (wieder) aus dem Blick geraten. Ein Transfer auf andere Personengruppen mit Ausgrenzungs- oder Diskriminierungserfahrungen ist aber natürlich gewünscht, was dann einem weiten Verständnis von Inklusion entspricht.
  - 2 Anstatt des eher gebräuchlichen Begriffs der sogenannten „geistigen Behinderung“ wird in diesem Beitrag der Begriff „Lernschwierigkeiten“ verwendet, weil Menschen mit dieser Form der Behinderung diese Begrifflichkeit selbst präferieren (vgl. die Forderungen auf der Homepage von People First e. V.; [www.menschzuerst.de](http://www.menschzuerst.de))

auch für die unmittelbare Praxis. Bisher getrennte Vorgehensweisen – also Leistungserbringung im Bereich der Eingliederungshilfe und Hilfeerbringung in der Jugendhilfe – sollen vereint werden. In der Praxis geht dies vermutlich auch mit neuen fachlichen Herausforderungen, aber v. a. mit einem veränderten professionellen Selbstverständnis einher.

Diese skizzenhafte Darstellung legt nahe, dass eine inklusive Öffnung in der Kinder- und Jugendhilfe auch mit entsprechenden Organisationsentwicklungsprozessen einhergehen wird. Träger und Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe müssen sich dieser Herausforderung stellen und Inklusion sollte nicht mehr nur in reinen „Nischenangeboten“ und/oder in Form von „Projekten“ umgesetzt werden. Vielmehr soll Inklusion zur Normalität werden und in Regelleistungen systematisch Berücksichtigung finden. Dies erfordert eine konsequente Orientierung an dem Paradigma der Inklusion. Hier bietet sich der sogenannte „Index für Inklusion“ an, dessen Logik und Systematik eine gute Orientierung von anstehenden Organisations- und Teamentwicklungsprozessen liefern kann. In den folgenden Kapiteln werden die Grundidee und der Aufbau dieses Index kurz skizziert. Im Anschluss daran werden die damit einhergehenden Herausforderungen im Kontext der Forderungen der UN-Behindertenrechtskonvention diskutiert. Als Beispiel dafür, wie die Idee des Index für Inklusion adaptiert werden kann, wird der „Index für die Jugendarbeit zur Inklusion von Kindern und Jugendlichen mit Behinderung“ (Meyer/Kieslinger 2014; Meyer 2018) vorgestellt. Hierbei handelt es sich um eine Arbeitshilfe, die speziell für die Praxis der Kinder- und Jugendarbeit entwickelt wurde. Diese Praxishilfe stellt aber strenggenommen keinen eigenständigen „Index“ dar, weil die Indikatoren nicht exakt übernommen wurden und es sich um ein modifiziertes Instrument für das Arbeitsfeld der Kinder- und Jugendarbeit handelt. Eine entsprechende Adaption könnte auch für andere Arbeitsfelder der Kinder- und Jugendhilfe, etwa für die Hilfen zur Erziehung, diskutiert werden.

In Form eines Ausblicks schließt der Beitrag schließlich mit einer Gegenüberstellung der unterschiedlichen Fachkulturen der Kinder- und Jugendhilfe und der Eingliederungshilfe. Hier wird deutlich, dass ein inklusiver Organisationsentwicklungsprozess, etwa mit Hilfe des Index für Inklusion, noch um Aspekte des Zusammenwachsens zweier Hilfesysteme und der darin angelegten jeweiligen fachlichen Haltungen ergänzt werden muss. Zwar zeigen sich viele Unterschiede, es gibt aber auch Gemeinsamkeiten. Die wichtigste Gemeinsamkeit ist, dass sich beide Professionen stärker mit der Grundidee der Inklusion beschäftigen müssen und ein nach wie vor in beiden Hilfesys-

temen dominierendes einseitiges und defizitorientiertes Bild ihrer Nutzer\*innen zugunsten eines relationalen Modells überwinden müssen. Nur so kann vermutlich ein umfassender Organisations- und Teamentwicklungsprozess im Sinne des Inklusionsparadigmas gelingen.

## **Inklusion als Prinzip umfassender Organisationsentwicklung – das Beispiel des Index für Inklusion**

Inklusion wurde in der Vergangenheit v. a. im Kontext der Schule und in Bezug auf Kindertagesstätten diskutiert. Ganz grob gesprochen wird Inklusion hierbei als Gegenentwurf zum bisherigen, separierenden Bildungssystem gesehen. Inklusion soll allen Kindern und Jugendlichen „einen uneingeschränkten Zugang und die unbedingte Zugehörigkeit zu allgemeinen Kindergärten und Schulen“ (Hinze 2006, S. 98) ermöglichen. Die in diesen Diskussionen formulierten Forderungen und pädagogischen Konzepte sind als Paradigmenwechsel zu verstehen und haben weitreichende Konsequenzen: Eine inklusive Schule oder ein inklusiver Kindergarten ist in letzter Konsequenz zugänglich für alle Kinder und Jugendlichen eines gegebenen Sozialraums und es sollte keine Verteilung auf unterschiedliche Schulen oder Kindertageseinrichtungen nach Fördergesichtspunkten mehr geben. Eine inklusive Schule ist eine Schule für alle, eine inklusive Kindertagesstätte ein Kindergarten für alle. Neben dieser Forderung nach einer radikalen Veränderung des Bildungssystems werden aber auch Veränderungen „innerhalb“ der jeweiligen Organisationen gefordert. So müssen sowohl die Bildungsangebote selbst als auch das soziale Miteinander und die Abläufe so gestaltet sein, dass sich die Schule bzw. der Kindergarten als gemeinschaftsstiftend verstehen und Vielfalt als Bereicherung und Ressource für Lernprozesse begriffen wird. Ebenso werden veränderte Didaktiken und pädagogische Prozesse gefordert: Die Vielfalt der Bedarfe stehen im Mittelpunkt der pädagogischen Bemühungen und es müssen Wege gefunden werden, wie Kinder mit unterschiedlichen Voraussetzungen und Unterstützungsbedarfen lernen und beteiligt werden können.

Besonders gut herausgearbeitet wird diese Komplexität der Umsetzung von Inklusion im sogenannten „Index für Inklusion“, der ursprünglich für die Schule (vgl. Booth/Ainscow 2002; Boban/Hinze 2003) und später für Kindertagesstätten (vgl. Booth et al. 2006) entwickelt wurde. Während sich der Index für Inklusion für Schulen der Sache nach auf Fragen der Schulentwicklung und damit zusammenhängend auf Unterrichtsgestaltung, Didaktik und auf das soziale Leben in einer Schule bezieht, steht beim Index für Inklusion für Kindertagesstätten das kindliche Spiel, das selbstgesteuerte Lernen und die

partnerschaftliche Zusammenarbeit verschiedener Akteur\*innen stärker im Fokus. In beiden Fällen geht es aber um die Entwicklung einer Einrichtung nach inklusiven Gesichtspunkten. Die in diesen Indizes ausgearbeiteten Indikatoren und Fragen ermöglichen sowohl eine geeignete Folie für Selbstreflexion und Selbstevaluation als auch eine Orientierung für kontinuierliche Qualitätsentwicklung auf dem Weg zu einer inklusiven Organisation (vgl. Boban/Hinz 2009). In jedem Fall ist der Index für Inklusion aber v. a. ein Hilfsmittel, mit dem solche Organisationen „Barrieren für Lernen und Partizipation [...] identifizieren und beseitigen können“ (Booth et al. 2006, S. 26). Beide Indizes sowie die zugehörigen Handlungsempfehlungen sind dabei im Grunde ähnlich aufgebaut und beinhalten stets drei Kerndimensionen: „inklusive Strukturen“, „inklusive Praktiken“ bzw. „Leitlinien“ und „inklusive Kulturen“.

Am Beispiel des Index für Inklusion für Schulen (Boban/Hinz 2003, 2009, 2015) sowie des Index für Inklusion für Kindertageseinrichtungen (Booth et al. 2006) lassen sich diese Dimensionen wie folgt erklären:

- Inklusive Kulturen: Diese Dimension stellt die Basis für die Umsetzung von Inklusion dar, weil es hier um die Veränderung bzw. Entwicklung der normativen Grundorientierung einer Organisation geht. Hierzu beinhaltet der Index einige Indikatoren, die eine kritisch-konstruktive Auseinandersetzung mit der Grundorientierung ermöglichen soll. Dabei geht es beispielsweise um die Förderung des Gemeinschaftsgefühls, gegenseitiges Helfen und Zusammenarbeit aller, ein Klima des Respekts und der Wertschätzung, um den Abbau von Diskriminierung, das Gefühl, willkommen zu sein, die Öffnung zum Sozialraum usw. Wichtig ist dabei, dass sich diese Indikatoren stets auf alle Akteur\*innen beziehen, also auf Schüler\*innen bzw. Kinder, Mitarbeiter\*innen, Lehrpersonal, aber auch Eltern und externe Akteur\*innen. Inklusive Kulturen können erst dann entfaltet werden, wenn alle Akteur\*innen sich auf gemeinsame Werte verständigen. Auch die Entwicklung eines Leitbilds und einer entsprechenden Schul- bzw. Einrichtungskultur sind daran geknüpft.
- Inklusive Strukturen (im Index für Kindertagesstätten: Leitlinien): Hier geht es v. a. um einen barriere-sensiblen Blick auf die Organisation. Gemeint sind sowohl räumliche Barrieren wie auch Teilnahmevoraussetzungen und die Art und Weise der Angebotsgestaltung (z. B. Art des Unterrichts, Spielabläufe und -materialien). Grundsätzliches Ziel ist, dass alle Akteur\*innen an allen Bildungs- und Spielmöglichkeiten teilhaben können, und dass Ausgrenzung stets vermieden wird. Forderungen in Bezug auf Schulen und Kindertagesstätten sind beispielsweise, dass alle Kinder

und Jugendlichen aus der Umgebung aufgenommen werden können, dass die Einrichtung zugänglich ist und Gebäude, Angebote, Lern- und Spielmaterialien barrierefrei nutzbar sind, dass den Schüler\*innen bzw. Kindern bei der Eingewöhnung und den Mitarbeitenden bei der Einarbeitung geholfen wird, es ausreichende Unterstützungsstrukturen gibt und Mobbing oder Schikane, egal von wem sie ausgeht, stets konsequent unterbunden werden. Ziel sollte stets sein, die Fähigkeit zum Umgang mit Vielfalt systematisch zu verbessern.

- Inklusive Praktiken (im Index für Kindertagesstätten: Praxis): Grundsätzlich sind die inklusiven Praktiken quasi als „praktische“ Manifestation der Strukturen (Leitlinien) und Kulturen zu verstehen. An ihnen zeigt sich, inwiefern eine inklusive Öffnung gewinnbringend umgesetzt wird. Bezogen auf die Schule geht es z. B. um die Anpassung des Unterrichts an die Vielfalt der Schüler\*innen und Unterschiede sollen hier nicht als Problem, sondern als Potenzial begriffen werden. Dazu wird beispielsweise auch empfohlen, dass die Planung und Durchführung von Unterricht im Team erfolgen soll. Des Weiteren soll gemeinsames Lernen unterstützt werden. Ein weiterer wichtiger Aspekt ist der Einbezug von Ressourcen in der Schule und außerhalb der Schule. In Bezug auf Kindertagesstätten sind v. a. die Anpassung oder Weiterentwicklung der Spiel- und Lernmöglichkeiten gemeint. Bei der Planung von Angeboten und Aktivitäten sollten stets alle Kinder mitgedacht werden, unabhängig davon, welche Voraussetzungen und Fähigkeiten sie mitbringen. Die Angebote sollten zudem so gestaltet sein, dass sie zum Mitmachen und Mitspielen motivieren. Des Weiteren geht es v. a. darum, die Kinder dazu aufzufordern, sich selbst einzubringen und die Aktivitäten mitzugestalten. Wenn nötig, muss hierbei entsprechende Unterstützung zur Verfügung gestellt werden. Letztendlich sollen auch hier – ähnlich wie in der Schule – alle zur Verfügung stehenden Ressourcen identifiziert und einbezogen werden.

Insgesamt zielt der Index für Inklusion darauf ab, die Qualität der Angebote im Hinblick auf inklusive Strukturen, Prozesse und Kulturen zu reflektieren. Zwar ist es der Anspruch des Instruments, als Orientierungshilfe für die Umsetzung von Inklusion zu fungieren (vgl. Boban/Hinz 2013), allerdings sollte der Index nicht als eine Form der „Standardisierung“ für die Qualitätsprüfung verstanden werden. Das Instrument wurde v. a. dafür konzipiert, die relevanten Fachkräfte (ursprünglich: Schulakteur\*innen) zur kritischen Reflexion eigener Werte, dem gegenseitigen Austausch zu Fragen der Qualität und zur Entwicklung neuer Ideen anzuregen (vgl. Brokamp 2013, S. 64f.). Damit erfüllt der Index v. a. zwei Funktionen: Zum einen dient er

als Orientierungsrahmen und „Checkliste“ für die Qualität einer inklusiven Öffnung, andererseits sollen die hierzu ausgearbeiteten Fragen zum Diskurs und zur Selbstvergewisserung anregen (vgl. Boban/Hinz 2013). Ergänzend zu den Leitindikatoren beinhaltet der Index für Inklusion auch eine Prozessanleitung, wie eine Organisation den „Index-Prozess“ in Gang setzen sollte. Unterschieden werden dabei fünf Phasen: 1) mit dem Index-Prozess beginnen, 2) die jeweilige Einrichtungssituation analysieren, 3) einen entsprechenden Umsetzungsplan entwickeln, 4) den Plan umsetzen, sowie 5) den Index-Prozess evaluieren. Das Prozessmodell ist zirkulär zu verstehen und die Umsetzung von Inklusion sollte als dynamischer Prozess begriffen werden.

Für die *Kinder- und Jugendarbeit* wurde diese Idee in etwas abgewandelter Form von Meyer/Kieslinger (2014) adaptiert. Im Kern wurden auch hier die drei Dimensionen des „Index für Inklusion“ als Strukturierungselement übernommen: So sollen die jeweiligen Einrichtungen, Organisation und Initiativen der Kinder- und Jugendarbeit Zugangswege und Teilhabemöglichkeiten entwickeln, damit alle jungen Menschen eines Sozialraums die Angebote wahrnehmen können („inklusive Strukturen“). Die Träger der Kinder- und Jugendarbeit sind zudem aufgefordert, Angebote und Räume so zu verändern bzw. weiterzuentwickeln, dass Verschiedenheit und Vielfalt von vornherein besser berücksichtigt werden kann („inklusive Praxis“). Ferner ist eine Haltung aufzubauen, die Vielfalt wertschätzt, und Angebote sind so zu gestalten, dass soziale Lernprozesse initiiert und unterstützt werden („inklusive Kulturen“). Im Gegensatz zu den herkömmlichen Indizes für Inklusion wurden in dem Instrument für die Kinder- und Jugendarbeit jedoch noch weitere Aspekte, etwa sozialpsychologisches Wissen zu Gruppenprozessen, aufgenommen, da es in diesem Handlungsfeld auch viel um den Abbau von Vorurteilen und Berührungängsten oder um Strategien zur Vermeidung von Konflikten zwischen Gruppen geht. Begegnungen in der Freizeit sind wichtig und Erfahrungen mit Inklusion sollten bereits in der Lebenswelt von Kindern und Jugendlichen ansetzen (vgl. Meyer 2013; 2016). Dieses Instrument wird in einem gesonderten Abschnitt noch ausführlicher vorgestellt.

## **Einordnung der Grundstruktur des Index für Inklusion in Forderungen der UN-Behindertenrechtskonvention: Inklusion – Teilhabe – Akzeptanz**

Inwiefern sich die drei Dimensionen des Index auch in den Forderungen des Übereinkommens über die Rechte von Menschen mit Behinderungen

der Vereinten Nationen, auch bekannt unter dem Begriff „UN-Behindertenrechtskonvention“ (UN-BRK), wiederfinden, soll in dem nachfolgenden Kapitel geklärt werden. Ergänzend dazu wird eine behinderungssoziologische Perspektive vorgestellt (vgl. dazu auch ausführlich Meyer 2020).

Beschäftigt man sich etwas intensiver mit der UN-BRK, so zeigt sich, dass neben dem Begriff Inklusion auch verschiedene andere Begriffe verwendet werden, die miteinander zusammenhängen, aber dennoch jeweils für sich genommen Erwähnung finden. Zum besseren Verständnis macht es hierbei Sinn, die Begriffe in der englischen Originalfassung zu betrachten (vgl. United Nations 2006): In Artikel 3 (Allgemeine Grundsätze) wird in der englischsprachigen Version unter dem Aufzählungspunkt c) neben dem Begriff „inclusion“ (in der deutschen Fassung: Einbezug) der Begriff „participation“ (in der deutschen Fassung: Teilhabe) verwendet: „full and effective participation and inclusion in society.“ Kastl (2017) schließt daraus, dass es gewollt sein muss, beide Begrifflichkeiten zu verwenden und betont, dass „inclusion“ – analog der soziologischen Sichtweise (siehe unten) – die strukturelle Einbeziehung in relevante gesellschaftliche (Teil-) Systeme meint. Der Begriff Partizipation (Teilhabe) bezieht sich hingegen auf eine subjektiv bedeutsame Dimension des Einbezogen-Seins, z. B. auf die Möglichkeit, an entsprechenden Entscheidungsprozessen beteiligt zu sein und/oder soziale Beziehungen oder Bildungsmöglichkeiten erschließen zu können (vgl. Kastl 2017, S. 236). Die Verwendung beider Begriffe legt Kastl zufolge nahe, dass sich Inklusion und Teilhabe gegenseitig bedingen, aber nicht dasselbe meinen. Dies entspricht auch der Deutung einer neueren Veröffentlichung zum Begriff Teilhabe, in der Teilhabe als Resultat subjektiver Teilhabeerfahrungen und Inklusion als Gestaltungsprinzip voneinander abgegrenzt werden (vgl. Bartelsheimer u. a. 2022). Als dritte wichtige Perspektive finden sich in der UN-BRK einige Formulierungen, die auf die Bedeutung von sozialen und gesellschaftlichen (Lern-)Prozessen verweisen. Diese entsprechen v. a. den in der UN-BRK betonten „Einstellungsbedingte Barrieren“ (vgl. Vereinte Nationen 2008, Präambel) und münden in Forderungen nach „Akzeptanz“ (Artikel 3) und „Bewusstseinsbildung“ (Artikel 8). Alles in allem stellen also Inklusion, Teilhabe und Akzeptanz bzw. (gesellschaftliche) Bewusstseinsbildung Schlüsselbegriffe in der UN-BRK dar.

Die verwendeten Begrifflichkeiten lassen sich auch soziologisch interpretieren. So ist „Inklusion“ ein gängiger Schlüsselbegriff in der soziologischen Systemtheorie und bezeichnet einen Zustand „struktureller und systematischer Einschließung“ (Kastl 2010, S. 178; Herv. i. O.). Dabei geht es darum,

dass Gesellschaftsmitglieder in relevante gesellschaftliche Funktionssysteme (z. B. Bildungswesen, Arbeitsmarkt, kulturelles Leben, Freizeit) und in die zugehörigen Teilsysteme, Organisationen und Gruppen einbezogen werden (vgl. Kastl 2017, S. 228 f.). Inklusion ist dabei eine „Voraussetzung“ für soziale Zugehörigkeit, allerdings findet diese Zugehörigkeit in anderen Begriffen ihren Niederschlag, nämlich in den Begriffen Teilhabe und Integration. Kastl (2017, 228 ff.) entwickelt auf Basis dieser Unterscheidung ein Modell, in dem Inklusion, Teilhabe und soziale Integration zwar in einem Wechselverhältnis zueinanderstehen, gleichsam aber auch eigenständige Logiken beinhalten (ebd., S. 237). Dies verdeutlicht er anhand der drei Begriffe Rechte, Rollen und Ressourcen: Ausgehend von Rechten (Inklusion), die einen Einbezug in soziale Systeme oder Zusammenhänge mit sich bringen, ergeben sich für die zu inkludierenden Menschen relevante Rollen. Diese Rollen erleichtern soziale Integration und verbessern gesellschaftliche Teilhabechancen, weil mit dem Ausüben der Rollen immer auch a) Gruppenzugehörigkeiten und soziale Interaktionen, sowie b) Zugang zu Ressourcen, Gütern oder Macht einhergehen. Während Inklusion als Gestaltungsprinzip im Sinne eines strukturellen Einbezugs von Menschen in gesellschaftliche Systeme verstanden werden kann, bezieht sich der Begriff der Integration auf die soziale Kohäsion einer Gruppe bzw. den Aufbau von Gemeinschaft und sozialen Beziehungen. Teilhabe (participation) wiederum verweist auf Möglichkeiten des „Ressourcenerwerbs“, die mit Inklusion einhergeht (vgl. Kastl 2017, 233 ff.; Kastl 2010, 179 f.).

Bezieht man diese Gedanken auf die drei Dimensionen des Index für Inklusion, ergeben sich folgende Überlegungen für (sozial-)pädagogische Angebote im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe:

- Die Basis für eine inklusive Öffnung ist stets der bedingungslose Einbezug. Entsprechend muss jede Organisation sich damit auseinandersetzen, ob diese Zugänglichkeit gewährleistet ist. Dies bedeutet v. a. den Abbau von (Zugangs-)Barrieren und die Reflexion von Zugangerschwernissen. Zugang bedeutet im Übrigen auch Erreichbarkeit und Kenntnis des Angebots. Aber es geht nicht nur um den Zugang, sondern auch um die Nutzbarkeit von Angeboten. Die Angebote müssen so gestaltet sein, dass sie potenziell von allen genutzt werden können. Hierbei spielt die Anpassung der Didaktik, der Aufgabenschwierigkeit usw. auch eine Rolle. Die Betrachtung verschiedener Barrieren ist hier ganz entscheidend. Neben räumlichen Barrieren können genauso auch sprachliche oder aufgabenbezogene Barrieren Ausgrenzungsprozesse verursachen. Demnach geht es hier v. a. um *inklusive Strukturen*.

- Ergänzend bzw. mit dieser inklusiven Öffnung einhergehend, spielen die Moderation von integrativen Prozessen, das Zusammenwachsen einer Gruppe, die Vermeidung von Ausgrenzung, Mobbing, Diskriminierung usw. ebenfalls eine entscheidende Rolle, wenn Inklusion gelingen soll. Dabei geht es genauso um die Nutzer\*innen eines Angebots als auch um die Fachkräfte, die dieses Angebot konzipieren und vorhalten. Insbesondere in sozialpädagogischen Angeboten ist entsprechendes sozial- und gruppenpsychologisches bzw. -pädagogisches Know-how unersetzlich. Wie bereits im Index für Inklusion angelegt, ist eines der wichtigsten Ziele einer inklusiven Entwicklung, dass Gruppenkategorien aufgelöst werden, und keine Trennungen vorgenommen werden (vgl. Boban/Hinz 2015, S. 18f.), und zwar sowohl auf der Ebene der Fachkräfte als auch was die Nutzenden betrifft. Hilfreich ist es hierbei, Angebote so zu gestalten, dass eine Gruppe zusammenwächst, ein Wir-Gefühl entsteht und soziale Lernprozesse in Gang kommen. Entsprechend verweist diese Dimension v. a. auf den Aufbau von *inklusiven Kulturen*.
- Drittens kommt eine inklusive Öffnung nicht ohne die Berücksichtigung des Begriffs „Teilhabe“ aus. Teilhabe als subjektives Erleben von Zugehörigkeit bzw. als Möglichkeiten, selbst aktiv am Geschehen einer Gruppe oder Gemeinschaft teilzunehmen, ist eine wichtige Voraussetzung dafür, dass Inklusion nicht nur eine „Alibi-Veranstaltung“ ist. Menschen mit Unterstützungsbedarf müssen z. B. trotz allem dabei unterstützt werden, ihre Teilhabeansprüche realisieren zu können. Notwendig hierzu ist möglicherweise eine passende Form von Assistenz. Ebenso kann die Anpassung der Didaktik und/oder der Teilnahmevoraussetzungen oder auch der Abbau entsprechender Barrieren Teilhabechancen verbessern. Bestimmte Unterstützungsbedarfe benötigen ggf. auch ein bestimmtes Know-how. Damit aber diese Unterstützung nicht wieder in speziellen „Sonderwelten“ erbracht wird, müssen passende Assistenzen in den jeweiligen Kontexten einbezogen werden. Zuletzt entspricht der Begriff der Teilhabe in der englischen Sprache dem Begriff „Partizipation“. Damit liegt nahe, dass auch Wege gefunden werden müssen, wie junge Menschen mit Behinderung in sie betreffende Entscheidungsprozesse einbezogen werden können (inklusive Beteiligung). Diese Dimension verweist v. a. auf *inklusive Praktiken*.

Inklusion bedeutet also zuerst einen (bedingungslosen) Einbezug von Menschen mit Ausgrenzungserfahrung in die jeweils relevanten sozialen Systeme oder Zusammenhänge. Kastl (2017) verweist hier auf die Notwendigkeit, dass die entsprechende Organisation „von vorne herein mit den jeweiligen

Personen oder Personenkategorien ‚rechnet‘, auf sie prinzipiell eingerichtet und eingestellt ist“ (ebd. S. 228). Inklusion ist weiterhin sowohl abhängig von als auch die Voraussetzung für gelingende soziale Lern- und Bewusstseinsbildungsprozesse, weswegen potenzielle Angebote immer auch die Möglichkeit zu (positiven) Begegnungen und Interaktionen beinhalten müssen. Angebote, die auf einen segregierenden Charakter, mithin auf eine Beibehaltung eines „Zwei-Gruppen-Denkens“, setzen, sind nicht als inklusive Angebote zu verstehen. Auch sporadische bzw. einmalige Aktionen erfüllen den Anspruch an soziale Integrationsprozesse nicht, weil „außeralltägliche Gemeinschaftserfahrungen“ (Kastl 2017, S. 248) im Grunde keinen nachhaltigen Veränderungsprozess sicherstellen können. Des Weiteren hängt die inklusive Öffnung mit den Möglichkeiten umfassender Teilhabe bzw. Partizipation zusammen. Dabei ist es wichtig, die jeweils zu inkludierende Personengruppe nicht als „zusätzliche“ Kategorie zu betrachten, sondern von vornherein als Teil der Gesamtgruppe zu verstehen. Inklusion ist kein einseitiger Prozess eines schrittweisen „Hineinnehmens“ neuer Personengruppen, sondern von Anfang an auf die gleichen Verwirklichungschancen aller ausgerichtet.

## Der Index für die Jugendarbeit als Beispiel für eine Adaption im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe und (erste) Überlegungen zu den Hilfen zur Erziehung

Als Beispiel dafür, wie das Gestaltungsprinzip Inklusion als Teil eines Konzeptions- und/oder Organisationsentwicklungsprozesses in der Kinder- und Jugendhilfe fungieren kann, wird eine Adaption des Index für Inklusion für die Jugendarbeit dargestellt (ausführlich dazu Meyer/Kieslinger 2014, Meyer 2018). Dieses Instrument ist auf Basis eines kooperativen Praxisforschungsprojekts mit zwei Trägern der Kinder- und Jugendarbeit entstanden und Ziel sollte es sein, eine Internetplattform zur Sensibilisierung, Informationsvermittlung und als Umsetzungshilfe für Akteure aus dem Bereich der Kinder- und Jugendarbeit zu entwickeln: der sogenannte INKLUMAT ([www.inklumat.de](http://www.inklumat.de)).

In Anlehnung an die bereits oben beschriebenen beiden Indizes für die Schule und Kindertagesstätten wurden auch hier die drei Ebenen „Kulturen“, „Strukturen“ und „Praktiken“ als Strukturierungshilfe genutzt:

- *Inklusive Kulturen – inklusives Denken in Einrichtungen der Kinder- und Jugendarbeit etablieren:* Bei dieser Ebene geht es v. a. darum, dass sich die

jeweiligen Organisationen mit Hilfe der Indikatoren kritisch mit der jeweiligen Einrichtungs- bzw. Organisationskultur beschäftigen. Zentrale Themen sind: Offenheit, Akzeptanz von Vielfalt, Respekt und Willkommenskultur. Ergänzend zu den herkömmlichen „Original-Indizes“ wurden aber noch weitere Aspekte aufgenommen, die eine besondere Relevanz für die Kinder- und Jugendarbeit haben, nämlich die Bewusstseinsbildung, sozialräumliches Arbeiten und die Arbeit mit Gruppen (Intra- und Intergruppenprozesse). Des Weiteren spielt das Thema freiwilliges Engagement in der Kinder- und Jugendarbeit eine Schlüsselrolle, so dass auch hierzu relevante Empfehlungen ergänzt wurden.

- *Inklusive Strukturen/Leitlinien – Barrierefreiheit und Gestaltung/Anpassung von Angeboten in Einrichtungen der Kinder- und Jugendarbeit:* Im Hinblick auf die Etablierung inklusiver Strukturen geht es in der Kinder- und Jugendarbeit v. a. um Angebotsplanung („Nutzbarkeit“) und Barrierefreiheit („Zugänglichkeit“). Aufgrund der hohen Heterogenität der Nutzer\*innen in der Kinder- und Jugendarbeit ist zwar eine gewisse Kompetenz im Umgang mit Vielfalt gegeben, allerdings fehlt es häufig an Erfahrungen mit der Zielgruppe „Kinder und Jugendliche mit Behinderung“, so dass dem Abbau räumlicher, sozialer, aufgabenbezogener und sprachlicher Teilnahmembarrieren eine große Bedeutung zukommt. Bei der Identifikation und dem Abbau von Barrieren sollten zudem alle Nutzenden einbezogen werden, damit steigt gleichzeitig die Sensibilität gegenüber Barrieren. Analog dazu spielt das Thema Partizipation eine zentrale Rolle in der Kinder- und Jugendarbeit, so dass es auch um den Aufbau von inklusiven Beteiligungsmöglichkeiten geht.
- *Inklusive Praktiken – passgenaue Angebote kreieren, Unterstützung organisieren, aufbauen und sichern:* Die Teilnahme an manchen Angeboten der Kinder- und Jugendarbeit ist mitunter an bestimmte Voraussetzungen geknüpft. Ziel von Inklusion muss es aber sein, Wege zu finden, wie alle Kinder und Jugendlichen gleichberechtigt an den Angeboten teilhaben können, und zwar unabhängig davon, ob bestimmte Kompetenzen oder Voraussetzungen vorliegen. Die Angebote sind also so zu gestalten, dass jede Person zu jeder Zeit beteiligt ist und nicht aufgrund Art, Inhalt oder Aufgabenschwierigkeit ausgegrenzt wird. Manche Angebote müssen dann auch angepasst oder modifiziert werden. Eine wichtige Rolle spielt hierbei auch die Sicherung benötigter Unterstützung (Assistenz). Gemäß der zentralen Bedeutung freiwilligen Engagements in diesem Arbeitsfeld können dazu auch Ressourcen in der Nutzer\*innenschaft erschlossen werden.

Am Beispiel dieser Adaption des Index für Inklusion für das spezielle Arbeitsfeld der Kinder- und Jugendarbeit zeigt sich, dass sich die Grobstruktur und auch ein Großteil der Indikatoren eignet, um eine inklusive Öffnung in sozialpädagogischen Handlungsfeldern zu unterstützen. Inwiefern eine Adaption für andere Felder der Kinder- und Jugendhilfe – etwa für die Hilfen zur Erziehung – sinnvoll ist, gilt es noch zu klären. Es liegt jedoch nahe, dass sich die drei Dimensionen des Index für Inklusion auch für die Hilfen zur Erziehung eignen. Gleichsam unterscheiden sich die Bedingungen in den *Hilfen zur Erziehung* deutlich von dem freiwilligen und offenen Angebot der Kinder- und Jugendarbeit:

- So geht es im Hinblick auf *inklusive Strukturen* ebenfalls um eine kritische Reflexion bestehender Zugangs- und Nutzungsbarrieren. Um Zugänglichkeit zu ermöglichen, sollte eine dezentrale Versorgungsstruktur aufgebaut werden, die inklusiven Gesichtspunkten gerecht wird. Deutlich komplizierter als in der Kinder- und Jugendarbeit wird es aber, wenn man die Voraussetzungen für den Zugang zu den Hilfen zur Erziehung betrachtet. Der Zugang zu Hilfen zur Erziehung basiert nicht auf Freiwilligkeit und Offenheit, sondern auf einem durch den Kostenträger (Jugendamt) festgestellten Bedarf und damit einhergehender Bewilligung der Hilfen. Bislang liegen aber kaum Erfahrungen zu einer *inkluisiven Hilfeplanung* vor. Diese ist aber Voraussetzung zur Belegung von Plätzen in ambulanten, teilstationären oder vollstationären Angeboten. Da die unmittelbare Arbeit (z. B. in Wohngruppen) deutlich familiärer ist als in der Kinder- und Jugendarbeit, ist außerdem zu vermuten, dass der Teamstruktur und/oder dem Aufbau von Kooperationen zwischen Jugend- und Eingliederungshilfe eine wesentliche Bedeutung zukommt (z. B. in Form inter- oder multidisziplinäre Teams, vgl. von Walter/Christ 2022). Der Aufbau „inkluisiver Strukturen“ ist daher von weitreichenden Veränderungen des gesamten Hilfesystems abhängig.
- Was die *inklusive Praxis* betrifft, so können einige Gedanken aus dem Index für die Kinder- und Jugendarbeit übernommen werden (Angebotsgestaltung, Sicherung von Unterstützung). Eine zentrale Rolle spielt hier jedoch die pädagogische Haltung der Fachkräfte, die den Blick auf Barrieren und nicht auf die „Defizite“ der Nutzenden richten und Vielfalt als Bereicherung erkennen müssen. Analog zu den inklusiven Strukturen gilt es, eine fachliche Praxis aufzubauen, die ein inklusives Fallverstehen fördert. Des Weiteren sind Beteiligungs- und Schutzkonzepte nach inklusiven Gesichtspunkten zu gestalten.
- Bezüglich der Förderung einer *inkluisiven Kultur* geht es v. a. darum, dass sowohl Mitarbeitende, Leitungskräfte, Träger als auch die betreuten jun-

gen Menschen und deren Eltern die Idee der Inklusion bejahen. Hinzu kommt noch der Kostenträger, d.h. das Jugendamt, was die Komplexität relevanter Akteur\*innen nochmals erhöht. Des Weiteren sind Angebote der Hilfen zur Erziehung in einen Sozialraum eingebettet, so dass immer auch die Nachbarschaftsbeziehungen, Schulen, Vereine usw. miteinbezogen werden müssen. Die Angebote haben daher auch das Potenzial, gesamtgesellschaftliche Sensibilisierungsprozesse zu fördern. Auf der anderen Seite sind die Angebote abhängig von Ressourcen im Sozialraum und kommunalpolitischer Zustimmung und Förderung (z. B. inklusive Quartiersentwicklung, inklusive Jugendhilfeplanung).

Zudem muss berücksichtigt werden, dass die aktuelle SGB VIII-Reform eine weitere Herausforderung mit sich bringt, die in den bisherigen Indizes für Inklusion noch keine Beachtung finden konnte, nämlich, dass in Zukunft zwei verschiedene Hilfesysteme zusammenwachsen sollen. Damit einher geht ein mehrfach komplexer Organisationsentwicklungsprozess, der sich nicht nur auf die inklusive Öffnung, sondern auch auf eine Annäherung bzw. im besten Falle Fusion zweier bislang getrennter Hilfesysteme bezieht. Dabei muss es gelingen, dass Fachkräfte aus unterschiedlichen Rechtskreisen zu einem gemeinsamen Verständnis von Inklusion, einer gemeinsamen Haltung und Sprache und v. a. zu einem gemeinsamen Team-Verständnis gelangen.

## **Das „Problem“ unterschiedlicher Haltungen – ebenfalls ein Thema für inklusive Organisationsentwicklung?**

Es gibt einige strukturelle Unterschiede zwischen der Kinder- und Jugendhilfe und der Eingliederungshilfe, die sich v. a. in den jeweiligen Zielen und fachpolitischen Hintergründen und damit letztendlich auch im professionellen Handeln niederschlagen. Diese strukturellen Unterschiede gehen auf langjährige Traditionen in bisher getrennten Hilfesystemen zurück. Die Trennung dieser beiden Hilfesysteme brachte es mit sich, dass sich eigenständige Systemlogiken entwickelten, die bis heute das fachliche Handeln in den jeweiligen Organisationen prägen. Einige Beispiele dazu, insbesondere mit Schwerpunkt Hilfen zur Erziehung, sind (vgl. Trede 2018; Materla 2018; Schönecker 2018):

- Die Hilfen zur Erziehung richten sich beispielsweise im Grunde an die Eltern, d.h. den Rechtsanspruch haben nicht die Kinder, sondern die Eltern. Die Leistungen der Eingliederungshilfe sind hingegen direkt an das Kind bzw. den jungen Menschen „gebunden“, d.h. anspruchsberechtigt ist der junge Mensch, die Eltern sind hierbei die gesetzliche Vertretung.

- Insgesamt liegt der Fokus der meisten Arbeitsfelder in der Kinder- und Jugendhilfe auf der Beratung, Begleitung und Erziehung, während Inhalt der Eingliederungshilfe Leistungen zur Rehabilitation bzw. Leistungen zur Teilhabe (sonder- und behinderungspädagogische Unterstützung, medizinische Leistungen) umfassen.
- Demnach werden mitunter auch unterschiedliche Begrifflichkeiten wie „Leistungen“ (EGH) und „Hilfen“ (KJH) verwendet. Die Auswirkung dieser unterschiedlichen Begrifflichkeiten sind nicht zu unterschätzen. So beinhaltet der in der Kinder- und Jugendhilfe gebräuchliche Begriff der „Hilfen“ eher eine pädagogische Absicht, etwa in Form eines „erzieherischen Bedarfs“ (Hilfen zur Erziehung), d.h., dass ein Zustand verändert bzw. ein Ziel erreicht werden soll. Die sogenannten „Leistungen zur Teilhabe“ sind hingegen nötig, eine in der Regel lebenslang bestehende Teilhabebeeinträchtigung (Behinderung) zu kompensieren bzw. „auszugleichen“. Aus diesem Grunde wird in der Eingliederungshilfe auch häufig der Begriff „Assistenz“ benutzt.
- Damit einher geht auch ein Unterschied im Hinblick auf die intendierten Wirkungen bzw. Ziele der Angebote. Bei vielen Angeboten der Kinder- und Jugendhilfe gibt es immer eine Art „Erfolgsbezogenheit“ (insbesondere in den Hilfen zur Erziehung). Ein berühmtes Modell hierzu ist die sogenannten Wirkungstreppe von Phineo (vgl. Kurz/Kubek 2018), die zeigt, dass sich Wirkungen erst in entweder einer veränderten Haltung bzw. Einstellung der jeweiligen Zielgruppe oder im besten Fall in einer Veränderung der Verhaltensweisen und der Lebenssituation einstellen. Zwar gibt es aktuell auch in der Eingliederungshilfe eine Entwicklung in Richtung Wirkungsorientierung, aber die Erfolge bemessen sich v. a. an den Kernprinzipien des BTHG, d.h. Selbstbestimmung und soziale Teilhabe (vgl. Plankensteiner u. a. 2023). Behinderungsbedingt kann aber auch der Erhalt von Fähigkeiten bzw. einer bestimmten Lebenssituation eine Wirkung sein.
- Die Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe, insbesondere bei den Hilfen zur Erziehung, „leben“ von einer Art Zurückhaltungspraxis, d.h., es sollen so wenig wie möglich Hilfen gewährt werden, eine umfassende Ausgestaltung ist meist nur auf Basis der Akzeptanz der Eltern möglich. Sinn und Zweck entsprechender Angebote ist es im Grunde, sich überflüssig zu machen, oder: „Je weniger Hilfe in Anspruch genommen werden muss, desto lieber ist es allen Beteiligten“ (Schönecker 2017, S. 42). Anders sieht dies in der Eingliederungshilfe aus, wo die anspruchsberechtigten Menschen in der Regel ein „Maximum“ an Unterstützung anstreben, auch bedingt

dadurch, dass eine Behinderung meist lebenslang besteht. Demnach herrschen unterschiedliche Vorstellungen dessen vor, was „wünschenswert“ ist.

Auf Basis dieser strukturellen Unterschiede ist zu erwarten, dass sich auch das professionelle Selbstverständnis unterscheidet. Aber auch unabhängig davon lassen sich unterschiedliche Prioritäten und zentrale Begrifflichkeiten finden, die sich historisch gesehen in den jeweiligen Fachdisziplinen nach und nach herausgebildet haben:

- Betrachtet man zunächst die Literatur zum Thema „fachliche Haltung in der Eingliederungshilfe“, so tauchen bestimmte Schlagwörter immer wieder auf, etwa Selbstbestimmung, Assistenz, Teilhabe und Personenorientierung. Unter diesen Schlagwörtern wird das Thema „Haltung“ bereits seit einigen Jahrzehnten diskutiert, v. a. im Hinblick auf den sogenannten Paradigmenwechsel in der Behindertenhilfe (vgl. beispielsweise Wacker 2001; Walther 1998). Der Anspruch auf mehr Selbstbestimmung führte bereits vor über 20 Jahren dazu, dass das Selbstverständnis Professioneller radikal in Frage gestellt wurde (vgl. Hähner u. a. 1998). Gefordert wurde eine Abkehr von der „fürsorglichen Belagerung“ hin zur „Begleitung“ von Menschen mit Behinderung (vgl. Hähner 2002; Hähner u. a. 1998), d.h., die Unterstützung von Menschen mit Behinderung soll sich zunehmend an deren Gestaltungswünschen orientieren: „Nicht der Ausgleich von Defiziten sollte im Vordergrund des Lebensalltags behinderter Menschen stehen, sondern unterstützende Begleitung und Hilfen bei der Verwirklichung der von ihnen selbstgesetzten Ziele“ (Niehoff 1998b, S. 178). In leistungsrechtlicher Hinsicht wird schließlich der Begriff „Kunde“ zunehmend en vogue. Bereits vor über 20 Jahren forderte Walther (1998), Behinderung nicht mehr als „Personenmerkmal“ zu verstehen, sondern als „Dienstleistungsbedarf“. Im Zuge dessen setzte sich immer mehr der Begriff der Assistenz durch: „Im Assistenzverhältnis wird also vom Grundsatz her die Regiekompetenz über die Hilfe dem Menschen mit Behinderung übertragen“ (Niehoff 1998a, S. 53). Eine solche Perspektive bringt es wiederum mit sich, dass Leistungen möglichst individuell ausgestaltet sein müssen. Demensprechend gehört auch der Begriff „Personenzentrierung“ bzw. „Personenorientierung“<sup>3</sup> zum zentralen Vokabular in der Eingliederungshilfe. Mit Einführung des neuen Bundesteilhabegesetzes (BTHG)

3 Auch wenn im BTHG v. a. der Begriff der Personenzentrierung verwendet wird, sollte in Anlehnung an Groß (2017) der Begriff der Personenorientierung als umfassenderer Begriff favorisiert werden. Während sich Personenzentrierung stärker auf die Bemessung des Unterstützungsbedarfs bezieht, umfasst die Personenorientierung auch Bezüge zur Sozialraumorientierung, etwa zu personalen und sozialen Ressourcen.

wird dieser Paradigmenwechsel auch sozialrechtlich zementiert. Alles in allem bilden insbesondere diese beiden Begriffe Selbstbestimmung und Teilhabe das ethische Fundament der modernen Eingliederungshilfe (vgl. Fachverbände für Menschen mit Behinderung 2023).

- Betrachtet man den Leistungskatalog der Kinder- und Jugendhilfe so finden sich gänzlich andere Begriffe. Eine vollständige Auflistung kann hier nicht vorgenommen werden, aber beispielhaft genannt werden können Bildung, Entwicklung, Erziehung, Beteiligung (Partizipation), dialogischer Prozess und insbesondere der Begriff Kindeswohl. Die fachliche Ausrichtung der Kinder- und Jugendhilfe besteht ganz klar darin, junge Menschen auf ihrem Weg zum Erwachsenwerden zu unterstützen und – im Falle eines entsprechenden Bedarfs – auch mit Interventionen zu reagieren, etwa im Sinne eines „erzieherischen Bedarfs“, während es in der Eingliederungshilfe um einen behinderungsbedingten Teilhabebedarf geht (vgl. Hopmann 2021). Des Weiteren wird immer wieder darauf verwiesen, dass die Kinder- und Jugendhilfe einen systemischen Blick auf Familien hat. Allgemein kann darunter verstanden werden, eine familienfreundliche Umwelt und Infrastruktur zu entwickeln, im Speziellen kann dies bedeuten, dass die Hilfestellung das gesamte System in den Blick nehmen muss und ohne die Akzeptanz der Eltern viele Hilfen nicht möglich sind (vgl. von Walter/Christ 2022). Entsprechend unterscheidet sich auch die Art und Weise der Hilfeausgestaltung: Gerade am Beispiel der Hilfeplanung wird immer wieder auf die zentrale Bedeutung eines dialogischen Prozesses der Aushandlung zwischen Fachkräften, Kindern und Eltern hingewiesen. Die Hilfeplanung in der Kinder- und Jugendhilfe dient dabei nicht nur der Bedarfsermittlung, sondern soll die Basis für eine Zusammenarbeit zwischen Fachkräften und Familien sichern (vgl. Hopmann u. a. 2019). Daneben wird immer wieder auf fachliche Standards verwiesen, die sich v. a. auf die Rechte der Kinder und Partizipation beziehen. Der (aktuell) wahrscheinlich bedeutendste Aspekt, der die Grundausrichtung der Kinder- und Jugendhilfe bestimmt, ist aber vermutlich die Orientierung am Kindeswohl bzw. der Primat des Kinderschutzes. Nicht umsonst wird behauptet, die Kinder- und Jugendhilfe würde immer im „Alarmmodus“ agieren (vgl. von Walter/Christ 2022, S. 576). Allerdings ist anzunehmen, dass das Kindeswohl durchaus auch eine Selbstverständlichkeit in der Arbeit mit Kindern und Jugendlichen mit Behinderung sein sollte.

Alles in allem zeigen sich also leistungsrechtliche, begriffliche und haltungsorientierte Unterschiede im Hinblick auf die jeweilige „Fachkultur“. Diese Unterschiede sollten bei der Umsetzung einer inklusiven Kinder- und Jugendhilfe stets im Auge behalten werden. Auf der anderen Seite erfordert eine inklusive Öffnung aber auch gerade einen dringend notwendigen Perspektivenwechsel, nämlich den Blick auf Gemeinsamkeiten:

- So haben junge Menschen mit Behinderung die gleichen Bedürfnisse wie Kinder und Jugendliche ohne Behinderung (vgl. Austin-Cliff u. a. 2022). Auch ist anzunehmen, dass sich die jeweiligen Entwicklungsaufgaben nicht unterscheiden. Kinder- und Jugendhilfe ist im Grunde Unterstützung bei der Bewältigung dieser Entwicklungsaufgaben. Wieso hier ein Unterschied zwischen jungen Menschen mit und ohne Behinderung gemacht wurde, erschließt sich nicht.
- Auf der anderen Seite finden sich in vielen Feldern der Kinder- und Jugendhilfe schon immer auch junge Menschen mit allen möglichen Formen der Beeinträchtigung. Der Umgang mit Teilhabebedarfen ist der Kinder- und Jugendhilfe daher keineswegs unbekannt.

Neben diesem Zusammenhang zwischen sozialer Teilhabe und Entwicklungsmöglichkeiten gibt es noch eine weitere Gemeinsamkeit, die es zu stärken und zu betonen gilt: Den Gedanken der Partizipation. Sowohl in der Kinder- und Jugendhilfe als auch in der Eingliederungshilfe ist in Zukunft darauf zu achten, dass Partizipation nicht zu einer Leerformel verkommt (vgl. Hopmann u. a. 2019, S. 201). Entsprechende Empfehlungen, wie eine inklusive Partizipation – auch auf Basis des Index für Inklusion – aussehen könnte, und zwar unabhängig vom jeweiligen Handlungsfeld, finden sich in einem aktuellen Artikel von Andreas Hinz (2022).

Eine weitere Gemeinsamkeit, wenn auch eine, die durchaus kritisch betrachtet werden kann, findet sich in einem nach wie vor stark ausgeprägten defizitären Blick, der mitunter die eigene Fachlichkeit rechtfertigt. Ob „erzieherischer Bedarf“ oder „behinderungsbedingter Unterstützungsbedarf“ – in beiden Fällen handelt es sich um einen unterstellten Mangel, der in der Regel Folge einer stigmabehafteten Bedarfsprüfung ist (vgl. Hopmann 2021, S. 416).

Dies sind nur einige Beispiele, die zeigen, dass ein Zusammenwachsen beider Fachkulturen mehr Chancen als Risiken bietet. Die Kunst wird in Zukunft darin bestehen, diese Chancen gemeinsam zu entdecken.

## Zusammenfassung und weiterführende Überlegungen

Der Index für Inklusion ist ein äußerst nützliches Instrument, um sich als Organisation oder Einrichtung auf den Weg zu einer inklusiven Öffnung zu machen. Er kann aber keine leistungsrechtlichen Probleme und schon gar keine Widersprüche unterschiedlicher Fachkulturen lösen. Wohl aber kann er für ein gemeinsames Verständnis für Inklusion sensibilisieren. Aus diesem Grunde ist ein gemeinsamer Einsatz dieses Index auch für das Zusammenwachsen beider Hilfesysteme sinnvoll und vermutlich nötig.

Unabhängig davon verdeutlichen die Zusammenstellungen am Ende des Beitrags, dass sich eine inklusive Kinder- und Jugendhilfe auch mit der dringend notwendigen Annäherung zweier unterschiedlicher Haltungen beschäftigen muss. Dabei sollten beispielsweise auch die jeweiligen Begriffe und ggf. bestehenden Bezüge genauer geklärt werden, etwa wie verhalten sich Entwicklung und Teilhabe zueinander, wie Erziehung und Teilhabe. Eine Möglichkeit der Verbindung besteht darin, dass sich auch junge Menschen mit Behinderung selbstverständlich „entwickeln“ und erzogen werden. Gleichzeitig verweist die Förderung von Entwicklung und Erziehung aber auf mehr soziale Teilhabe und ist mitunter sogar darauf angewiesen. Insofern führt die Förderung der Entwicklung zu mehr sozialer Teilhabe (KJH) und die Förderung sozialer Teilhabe zu mehr Entwicklungschancen (EGH). Mit anderen Worten: Entwicklung und Erziehung ist ohne Teilhabe gar nicht möglich und andersherum.

Statt Widersprüche zu betonen, sollten also eher Gemeinsamkeiten gefunden werden. Diese Gemeinsamkeiten können – wie im letzten Abschnitt gezeigt – durchaus auch Aspekte sein, die kritisch reflektiert und ggf. verändert werden sollten. Hier kann die Grundidee von Inklusion und damit zusammenhängend auch der Index für Inklusion hilfreich sein, denn: Im Grundverständnis von Inklusion sind „behinderungsbedingte Unterstützungsbedarfe“ genauso wie „erzieherische Bedarfe“ eher Ausdruck einer misslungenen Deutung. Hinz und Boban (2009, 2013) betonen am Beispiel Schule, dass bestimmte Schwierigkeiten, etwa Lernschwierigkeiten von Schüler\*innen, nicht als „individuelles Defizit“, sondern stets als Produkt der Interaktion zwischen der Person und ihrer Umwelt gedeutet werden sollten. Dies entspricht dem sozialen Modell von Behinderung, in dem betont wird, dass sich Behinderung in einer Wechselwirkung zwischen Beeinträchtigung und umwelt- bzw. einstellungsbedingten Barrieren manifestiert (Vereinte Nationen 2006, Präambel).

Insofern bringt Inklusion einen radikalen Perspektivenwechsel mit sich, nämlich, dass nicht mehr das „Defizit“ der Person in den Blick genommen werden sollte, sondern die „Defizite“ in den Strukturen, der Angebotsgestaltung usw. Beide Professionen – ob Jugendhilfe oder Eingliederungshilfe – müssen sich daher mit diesem Perspektivenwechsel beschäftigen. Dies sollte als Chance verstanden werden, sich gemeinsam auf den Weg zu einer inklusiven Ausrichtung von Angeboten für junge Menschen zu machen.

Abschließend kann angenommen werden, dass eine entsprechende Sensibilität für die Chancen der „inklusiven Lösung“ zur Überwindung von Vorbehalten und Berührungängsten zwischen beiden Hilfesystemen beiträgt. Beide Professionen haben eine hohe Fachlichkeit ausgeprägt, und die Zukunft besteht eher in der Chance, diese Fachlichkeit zu vereinen. Dazu bieten sich v. a. Kooperationen und/oder interdisziplinäre Teams an (vgl. von Walter/Christ 2022). Parallel dazu muss eine organisations-, einrichtungs- und teaminterne Klärung des fachlichen Selbstverständnisses erfolgen. Die Arbeit mit dem Index für Inklusion bietet sich hier an. Ziel sollte ein inklusiver Organisations- und Teamentwicklungsprozess sein, durch den die Potenziale von Inklusion entfaltet werden können. Insofern ist die „inklusive Lösung“ im Grunde kein Schreckensgespenst, sondern ein fruchtbarer Nährboden für eine am Kind orientierte inklusive Pädagogik, in der verschiedene Professionen gewinnbringend zusammenarbeiten sollten.

## Literatur

- Austin-Cliff, George/Hartl, Johann/Lien, Shih-cheng/Gaupp, Nora (2022): Aufwachsen und Alltagserfahrungen von Jugendlichen mit Behinderung. Ergebnisse der Jugendstudie des Deutschen Jugendinstituts. Schriftenreihe der Baden-Württemberg Stiftung, Band 99. Stuttgart: Baden-Württemberg Stiftung.
- Bartelheimer, Peter/Behrlich, Birgit/Daßler, Henning/Dobslaw, Gudrun/Henke, Jutta/Schäfers, Markus (2022): Teilhabe – Versuch einer Begriffsbestimmung. In: Wansing, Gudrun/Schäfers, Markus/Köbsell, Svantje (Hg.): Teilhabeforschung – Konturen eines neuen Forschungsfeldes. Springer VS, Wiesbaden, S. 13–34.
- Boban, Ines/Hinz, Andreas (2015): Der Index für Inklusion – eine Einführung. In: Boban, Ines/Hinz, Andreas (Hg.): Erfahrungen mit dem Index für Inklusion. Klinkhardt, Bad Heilbrunn, S. 11–41.

- Boban, Ines/Hinz, Andreas (2013): Auf dem Weg zur inklusiven Schule – mit Hilfe des Index für Inklusion. In: Moser, Vera (Hg.): Die inklusive Schule. Standards für die Umsetzung. 2. Auflage, Kohlhammer, Stuttgart, S. 73–78.
- Boban, Ines/Hinz, Andreas (2009): Der Index für Inklusion. Lernen und Teilhabe in der Schule für Vielfalt entwickeln. In: Sozial Extra 9-10/2009, S. 12–16.
- Boban, Ines/Hinz, Andreas (Übersetzung und Herausgabe) (2003): Index für Inklusion. Lernen und Teilhabe in der Schule der Vielfalt entwickeln. Online unter: [www.eenet.org.uk/resources/docs/Index%20German.pdf](http://www.eenet.org.uk/resources/docs/Index%20German.pdf) (abgerufen Dez 2022).
- Booth, Tony/Ainscow, Mel (2002): Index for Inclusion. Developing Learning and Participation in Schools. Online unter: [www.eenet.org.uk/resources/docs/Index%20English.pdf](http://www.eenet.org.uk/resources/docs/Index%20English.pdf) (abgerufen im Dez 2022).
- Booth, Tony/Ainscow, Mel/Kingston, Denise (2006): Index für Inklusion (Tageseinrichtungen für Kinder). Lernen, Partizipation und Spiel in der inklusiven Kindertageseinrichtung entwickeln. Deutschsprachige Ausgabe. Online unter: [www.eenet.org.uk/resources/docs/Index%20EY%20German2.pdf](http://www.eenet.org.uk/resources/docs/Index%20EY%20German2.pdf) (abgerufen im Dez 2022).
- Brokamp, Barbara (2013): Qualifizierte Begleitung inklusiver Schulentwicklung. In: Moser, Vera (Hg.): Die inklusive Schule. Standards für die Umsetzung. 2. Auflage, Kohlhammer, Stuttgart, S. 64–72.
- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) (Hg.) (2017): 15. Kinder- und Jugendbericht. Bericht über die Lebenssituation junger Menschen und die Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe in Deutschland. Berlin.
- Fachverbände für Menschen mit Behinderung (2023): Stellungnahme der Fachverbände für Menschen mit Behinderung zur Sitzungsunterlage des BMFSFJ für die 2. Sitzung am 14. Februar 2023 in der Arbeitsgruppe „Inklusives SGB VIII“. Berlin. Online unter: [www.diefachverbaende.de/files/stellungnahmen/20230207\\_StellungnahmeFVMenschenmitBehinderung-14-02-23Enfassung.pdf](http://www.diefachverbaende.de/files/stellungnahmen/20230207_StellungnahmeFVMenschenmitBehinderung-14-02-23Enfassung.pdf)
- Groß, Peter (2017): Personenorientierte Behindertenhilfe. Individuelle Hilfen zum Wohnen für erwachsene Mitbürger mit einer geistigen Behinderung. Schriften zur Pädagogik bei geistiger Behinderung, Band 7. Athena-Verlag, Oberhausen (zugl. Dissertation).
- Hähner, Ulrich/Niehoff, Ulrich/Sack, Rudi/Walther, Helmut: Vom Betreuer zum Begleiter. Eine Neuorientierung unter dem Paradigma der Selbstbestimmung. Herausgegeben von der Bundesvereinigung Lebenshilfe für Menschen mit geistiger Behinderung e. V. (2. Auflage). Lebenshilfe-Verlag, Marburg.

- Hähner, Ulrich (2002): Der Professionelle als Begleiter – eine neue Leitidee für Institutionen der Behindertenhilfe. In: Sozialpädagogisches Institut (SPI) im SOS-Kinderdorf e. V. (Hg.): *Selbstbestimmt leben! Aber wie? SOS Dialog*, München, S. 29–56.
- Hinz, Andreas (2022): Repräsentationen in der Partizipation? – Partizipation von Kindern an Schulentwicklungsprozessen. In: Fischer, Jörg/Hilse-Carntensen, Theresa/Huber, Stefan (Hg.): *Handbuch Kommunale Planung und Steuerung. Planung, Gestaltung, Beteiligung*. Beltz Juventa, Weinheim/Basel, S. 267–276.
- Hinz, Andreas (2006): Inklusion. In: Antor, Georg/Bleidick, Ulrich (Hg.): *Handlexikon der Behindertenpädagogik. Schlüsselbegriffe aus Theorie und Praxis*. 2. Aufl. Kohlhammer, Stuttgart, S. 97–99.
- Hopmann, Benedikt (2021): SGB VIII-Reform und Inklusion. Wie inklusiv ist das neue Kinder- und Jugendstärkungsgesetz? In: *Sozial Extra* 6/2021, S. 414–418.
- Hopmann, Benedikt/Rohrmann, Albrecht/Schröer, Wolfgang/Urban-Stahl, Ulrike (2019): Hilfeplanung ist mehr als Verfahrensablauf. In: *neue praxis* 2/2019, S. 198–207.
- Kastl, Jörg M. (2010): *Einführung in die Soziologie der Behinderung*. VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden.
- Kastl, Jörg M. (2017): *Einführung in die Soziologie der Behinderung*. 2. Aufl. Springer VS, Wiesbaden.
- Kurz, Bettina/Kubek, Doreen (2018): *Kursbuch Wirkung: Das Praxishandbuch für alle, die Gutes noch besser tun wollen*, Phineo gAG, Berlin.
- Materla, Karl (2018): § 35a SGB VIII. In: Deutsches Institut für Urbanistik gGmbH (Hg.): *Zusammenführung der Hilfen zur Erziehung und der Eingliederungshilfen im SGB VIII. Eine fachlich-inhaltliche Positionierung. Ergebnisse des 2. Expertengesprächs am 26. und 27. Oktober 2017*, Berlin, S. 17–30.
- Meyer, Thomas (2020): Inklusion als Herausforderung und Chance für die Kinder- und Jugendarbeit. In: Meyer, Thomas/Patjens, Rainer (Hg.): *Studienbuch Kinder- und Jugendarbeit*. Wiesbaden: Springer VS, S. 425–474.
- Meyer, Thomas (2018): INKLUMAT. Der Index für die Jugendarbeit zur Inklusion von Kindern und Jugendlichen mit Behinderung. In: *Offene Jugendarbeit* 3/2018, S. 5–21.
- Meyer, Thomas (2016): *Inklusion von Menschen mit Behinderung in der Kinder- und Jugendarbeit sowie der Jugendsozialarbeit in Baden-Württemberg. Eine Expertise im Rahmen des „Zukunftsplan Jugend“*. Online unter: [https://sozialministerium.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/m-sm/intern/downloads/Publikationen/Abschlussbericht\\_Expertise\\_Inklusion\\_KJA\\_BW\\_2016.pdf](https://sozialministerium.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/m-sm/intern/downloads/Publikationen/Abschlussbericht_Expertise_Inklusion_KJA_BW_2016.pdf) (abgerufen im Feb 2023).

- Meyer, Thomas/Kieslinger, Christina (2014): Index für die Jugendarbeit zur Inklusion von Kindern und Jugendlichen mit Behinderung. Eine Arbeitshilfe. Online unter: [www.inklumat.de/sites/default/files/downloads/index-fuer-die-jugendarbeit-zur-inklusion-von-kindern-und-jugendlichen-mit-behinderung-stand-oktober-2014.pdf](http://www.inklumat.de/sites/default/files/downloads/index-fuer-die-jugendarbeit-zur-inklusion-von-kindern-und-jugendlichen-mit-behinderung-stand-oktober-2014.pdf) (abgerufen im Feb 2023).
- Meyer, Thomas (2013): Wer nicht ausgegrenzt wird, muss auch nicht integriert werden. In: Thomas, Peter M./Calmbach, Marc (Hg.): *Jugendliche Lebenswelten. Perspektiven für Politik, Pädagogik und Gesellschaft*. Springer Spektrum, Heidelberg, S. 243–268.
- Niehoff, Ulrich (1998a): Grundbegriffe selbstbestimmten Lebens. In: Hähner, Ulrich/Niehoff, Ulrich/Sack, Rudi/Walther, Helmut: *Vom Betreuer zum Begleiter. Eine Neuorientierung unter dem Paradigma der Selbstbestimmung*. Herausgegeben von der Bundesvereinigung Lebenshilfe für Menschen mit geistiger Behinderung e. V. (2. Auflage). Lebenshilfe-Verlag, Marburg 1998, S. 53–64.
- Niehoff, Ulrich (1998b): Von Pflege- und Behandlungsplänen zu individuellen Zukunftsplanungen. In: Hähner, Ulrich/Niehoff, Ulrich/Sack, Rudi/Walther, Helmut: *Vom Betreuer zum Begleiter. Eine Neuorientierung unter dem Paradigma der Selbstbestimmung*. Herausgegeben von der Bundesvereinigung Lebenshilfe für Menschen mit geistiger Behinderung e. V. (2. Auflage). Lebenshilfe-Verlag, Marburg, S. 177–191.
- Plankensteiner, Annette/Meyer, Thomas/Rayment-Briggs, Daniel (2023; im Erscheinen): *Wissen, was wirkt! Neue Bausteine in der Eingliederungshilfe 2019-2022*. Bericht des Instituts für angewandte Sozialwissenschaften. Kommunalverband für Jugend und Soziales (KVJS), Stuttgart.
- Schönecker, Lydia (2018): Was sind die Voraussetzungen für einen einheitlichen Tatbestand? Welche Stolperstellen und fachlichen Herausforderungen gibt es? In: Deutsches Institut für Urbanistik gGmbH (Hg.): *Zusammenführung der Hilfen zur Erziehung und der Eingliederungshilfen im SGB VIII. Eine fachlich-inhaltliche Positionierung*. Ergebnisse des 2. Expertengesprächs am 26. und 27. Oktober 2017, Berlin, S. 41–48.
- Trede, Wolfgang (2018): *Hilfen zur Erziehung*. In: Deutsches Institut für Urbanistik gGmbH (Hg.): *Zusammenführung der Hilfen zur Erziehung und der Eingliederungshilfen im SGB VIII. Eine fachlich-inhaltliche Positionierung*. Ergebnisse des 2. Expertengesprächs am 26. und 27. Oktober 2017, Berlin, S. 4–16.
- United Nations (2006): *Convention on the Rights of Persons with Disabilities and Optional Protocol*. UN-Headquarters, New York 2006. Online unter: [www.un.org/disabilities/documents/convention/convoptprot-e.pdf](http://www.un.org/disabilities/documents/convention/convoptprot-e.pdf) (abgerufen Dez 2022).

- Vereinte Nationen (2008): Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen. In: Bundesgesetzblatt Jahrgang 2008, Teil II, Nr. 35 (2008): Gesetz zu dem Übereinkommen der Vereinten Nationen vom 13. Dezember 2006 über die Rechte von Menschen mit Behinderungen. Online unter: [www.un.org/Depts/german/uebereinkommen/ar61106-dbgbl.pdf](http://www.un.org/Depts/german/uebereinkommen/ar61106-dbgbl.pdf) (abgerufen Dez 2022).
- Voigts, Gunda (2015): Kinder in Jugendverbänden. Eine empirische Untersuchung zu Strukturen, Konzepten und Motiven im Kontext der gesellschaftlichen Debatten um Inklusion (zugl. Dissertation). Verlag Barbara Budrich, Opladen u. a.
- von Walter, Annika/Christ, Friedemann (2021): Die Inklusive Jugendhilfe ins Leben bringen. Oder: Warum die SGB VIII-Reform zwingend eine Reform des Jugendamts braucht. In: NDV, Jg. 101, 12/2021, S. 583–589.
- Walther, Helmut (1998): Selbstverantwortung – Selbstbestimmung – Selbstständigkeit. Bausteine für eine veränderte Sichtweise von Menschen mit einer Behinderung. In: Hähner, Ulrich/Niehoff, Ulrich/Sack, Rudi/Walther, Helmut: Vom Betreuer zum Begleiter. Eine Neuorientierung unter dem Paradigma der Selbstbestimmung. Herausgegeben von der Bundesvereinigung Lebenshilfe für Menschen mit geistiger Behinderung e. V. (2. Auflage). Lebenshilfe-Verlag, Marburg, S. 69–90.
- Wacker, Elisabeth (2001): Paradigmenwechsel in der Behindertenhilfe? – Persönliche Budgets, Kundenorientierung, Verbraucherschutz – Chancen zur Selbstbestimmung behinderter Menschen im Sozialleistungsrecht oder Signale zum Ausstieg des Staates aus seiner Verpflichtung zur öffentlichen Daseinsvorsorge? In: Bundesverband Evangelische Behindertenhilfe u. a. (Hg.): Paradigmenwechsel in der Behindertenhilfe? Lambertus Verlag, Freiburg, S. 34–57.

# Inklusion in der Organisation verankern – (K)eine Frage der Zielgruppen und Angebotsentwicklung?

*Lena Marie Bauer, Michael Komorek*

## Einführung

*Die Frage nach Wegen und Gelingensbedingungen der Verankerung von Inklusion in der Organisation hat für Einrichtungen und Dienste der Eingliederungs- sowie der Kinder- und Jugendhilfe spätestens mit der Verabschiedung des Bundesteilhabegesetzes im Jahre 2016 sowie des Kinder- und Jugendstärkungsgesetzes im Jahre 2021 an Bedeutsamkeit gewonnen. Entsprechend sehen sich Einrichtungen und Dienste mit der Aufgabe konfrontiert, das Selbstverständnis und die Logiken ihrer Unterstützungsstrukturen zu prüfen und ggf. anzupassen. Diese Entwicklungen anerkennend wird innerhalb des vorliegenden Beitrags das Leitprinzip der Inklusion auf geplante Veränderungsprozesse innerhalb sozialwirtschaftlich ausgerichteter Organisationen übertragen. Zu diesem Zweck werden Grundsätze und Merkmale von Inklusion und Organisationsentwicklung skizziert, parallelisiert, zusammengeführt und somit Kriterien formuliert, mithilfe derer die Qualität inklusionsorientierter Organisationsentwicklungs-Prozesse (OE-Prozesse/OE) und deren Wirkung sowohl auf interne als auch auf externe Anspruchsgruppen messbar gemacht werden können.*

## Inklusion als Prozesskategorie und Zielbeschreibung – Ein Leitprinzip

Inklusion stellt ein gesellschaftliches Querschnittsthema dar, das seit Inkrafttreten der UN-Behindertenrechtskonvention in Bezug auf vielfältige Dimensionen und Personenkreise kontrovers diskutiert wird. Jüngere sozialrechtliche Entwicklungen innerhalb der Eingliederungs-, wie auch der Kinder- und Jugendhilfe festigen insbesondere in diesen Kontexten ein Verständnis von der Leitidee der Inklusion, welches diese als zentrales Merkmal der Prozess- und Ergebnisqualität im Kontext der Leistungserbringung begreift. Der da-

mit notwendig werdende Schritt von einer vordergründig normativ geprägten Debatte um Inklusion hin zum Verständnis von Inklusion als Prozess ist jedoch ein Kraftakt. Die konkrete Umsetzung in Organisationen ist zumeist geprägt von Unsicherheit und Überforderung bis hin zu Ablehnung, weil Inklusion bedeutet, Strukturen und somit Systeme zu verändern (vgl. Montag Stiftung Jugend und Gesellschaft, 2015, S. 12). Der Perspektivwechsel vom Handeln *für* bestimmte Zielgruppen hin zu Veränderungen in den eigenen Organisationsstrukturen und -prozessen setzt eine erhebliche Reflexions- und Veränderungsbereitschaft voraus. Das Ziel von Inklusion ist es, mehr Akzeptanz und Möglichkeiten für alle Menschen in ihrer Verschiedenheit zu schaffen sowie Ursachen, Formen und Anzeichen von Diskriminierung zu erkennen und abzubauen. Im *Kommunalen Index für Inklusion* werden die Grundideen einer inklusiven Haltung beschrieben (vgl. Montag Stiftung Jugend und Gesellschaft, 2011, S. 20). Inklusionsprozesse kennzeichnen sich durch die Partizipation unterschiedlicher Akteur\*innen, um Perspektivvielfalt, Wertschätzung und Akzeptanz zu ermöglichen. Es geht darum, sich auszutauschen und zu erkennen, in welchen Kontexten Menschen benachteiligt oder ausgeschlossen werden, aufgrund welcher Ursachen sich diese Momente der Benachteiligung und des Ausschlusses ergeben und wie sie verhindert werden können (vgl. Montag Stiftung Jugend und Gesellschaft, 2013). Auf diese Weise wird eine differenzierte Auseinandersetzung mit den Handlungsfeldern von Inklusion und daraus resultierenden Veränderungsbedarfen ermöglicht. Neben den Handlungsfeldern des inklusiven Prozesses wie beispielsweise Reflexion/Haltung, Ressourcen und Bedarfsorientierung, Partizipation, Empowerment, Zugänglichkeit, Abbau von Diskriminierung und Ausgrenzung, Zusammenarbeit, Vernetzung und Rahmenbedingungen sind nach Booth und Ainscow (2011) die drei Ebenen Kultur, Struktur und Handlungspraxis handlungsleitend.

## Merkmale und Funktionslogiken von Organisationen: Ein Überblick

Formell betrachtet zeichnen sich Organisationen insbesondere durch vier Merkmale aus: Sie verfolgen (a) dauerhaft (b) spezifische Absichten und Ziele. Zur Erreichung dieser Absichten und Ziele werden innerhalb des organisationalen Rahmens (c) Mitglieder handelnd wirksam. Das (Zusammen-)Wirken derselben orientiert sich an durch die Organisation (d) (re-)produzierten Strukturen, Regeln und Handlungsmustern, die der Ermöglichung

und Wahrung einer (effizienten) Zielverfolgung dienen (vgl. Stahle, 1999, S. 415 f.; Sanders & Kianty, 2006, S. 15; Schanne, 2010, S. 41 f.).

Das Verständnis davon, wie (Wirkungs-)Ziele einer Organisation ermöglicht, erreicht, erhalten oder gar gesteigert werden, variiert in Betracht unterschiedlicher organisationstheoretischer Ansätze. So ist der Fokus – sowohl in Webers Bürokratiemodell als auch im Ansatz *Scientific Management* nach Taylor vorrangig auf formelle Aspekte von Strukturen und Handlungsabläufen gerichtet. Während Weber dem Prinzip der Rationalisierung und Systematisierung folgend die Relevanz der Entpersonalisierung sowie einer damit verbundenen Aufgabenteilung betont, akzentuiert Taylor über die Arbeitsteilung hinaus den Einfluss sowohl materieller Anreize für Mitarbeitende als auch der allgemeinen Optimierung der Arbeitsbedingungen auf die Steigerung der Wirksamkeit einer Organisation (vgl. Sanders & Kianty, 2006, S. 23, 46 & 50; Türk, 2010, S. 22). Organisationen werden somit „[...] als sehr formal konzipierte Gebilde betrachtet, in denen dem Menschen lediglich eine passive, relativ mechanistische Funktion innerhalb des Organisationsablaufs zugewiesen wird“ (Sanders & Kianty, 2006, S. 59). Die angenommene Funktionslogik folgt vordergründig einem monokausalen Ursache-Wirkungs-Prinzip, in dem strukturelle Anpassungen zugleich als notwendige und hinreichende Bedingung zur Steigerung der Wirksamkeit einer Organisation angenommen werden. Das etwa 50 Jahre später, zur Mitte des 20. Jahrhunderts entwickelte Tavistock-Konzept betont die Notwendigkeit eines beständigen Austauschs mit der Umwelt, der nicht nur zur Wirksamkeitssteigerung, sondern auch grundsätzlich zum Fortbestehen der Organisation von zentraler Bedeutung ist. Diesem Modell zufolge besteht die Hauptaufgabe der Organisation und ihrer Subsysteme darin, „[...] Inputs aus der Umwelt [zu; LB/MK] beziehen, die sie in Outputs transformieren, die ihrerseits funktional für andere Subsysteme oder Umweltsysteme sind und damit zu deren Zielerreichung beitragen“ (Stahle, 1999, S. 416). Organisationen werden hiernach im Sinne offener, soziotechnischer Systeme verstanden, wobei auftretende Komplikationen in deren Zielerfüllung sich – wie auch gemäß dem Bürokratie- bzw. dem tayloristischen Ansatz – v. a. aufgrund struktureller Defizite im Rahmen des Transformationsprozesses ergeben (vgl. Schanne, 2010, S. 47). Ebenfalls analog zu den benannten Modellen werden im Tavistock-Konzept zwar der Mensch bzw. die menschliche Arbeitskraft, nicht jedoch informelle Aspekte menschlichen Denkens und Handelns als auf die Zielerreichung der Organisation einwirkende Größen betrachtet (vgl. Stahle, 1999, S. 417).

Aus soziologischer Perspektive sind Faktoren, deren Einfluss sich auf die Zielverfolgung und -erreicherung und somit auf den Erhalt einer Organisation auswirken, v. a. durch zwei antinomisch anmutende Aspekte gekennzeichnet (vgl. Tacke, 2004, S. 25). Türk spricht in diesem Zusammenhang von einer „Doppelstruktur“ der Organisation (2010, S. 24). Zum einen sehen sich Organisationen mit Einflüssen von außen konfrontiert, etwa mit gesellschaftlichen Anforderungen, welche sie, wie am Beispiel des Tavistock-Konzept aufgezeigt, für ihre (Re-)Produktion in Anspruch nehmen (vgl. Tacke, 2004, S. 25; Sanders & Kianty, 2006, S.15; Komorek & Völz, 2016, S. 231). Zum anderen wird die Organisation als eigenlogisches und sich reflexiv, also in Abgrenzung zu gesellschaftlichen Funktionslogiken, erzeugendes System verstanden (vgl. ebd.). Die Absichten und Ziele einer Organisation werden durch deren Beteiligte, oder zumindest durch eine Auswahl der an der Organisation beteiligten Personen definiert (vgl. Sanders & Kianty, 2006, S. 15).

Diese Anerkennung der Bedeutsamkeit organisationsintern handelnder Personen wie auch der Qualität der Beziehungen zwischen denselben für die Effizienz und Produktivität einer Organisation ergab sich insbesondere aufgrund der u. a. durch Roethlisberger und Mayo in den Jahren 1924 bis 1930 im *Hawthorne Werk der Western Electric Company* durchgeführten Studien, deren Erkenntnisinteresse ursprünglich auf den Einfluss physikalischer Faktoren auf die Diligenz der Mitarbeitenden gerichtet war (vgl. Sanders & Kianty, 2006, S. 64). Im Verlauf dieser Studien, die den Ausgangspunkt der *Human Relations Bewegung* bildeten, wurden Faktoren wie die Art des Führungsstils, die Beziehung zwischen Vorgesetzten und Mitarbeitenden sowie gruppendynamische Prozesse als zu betrachtende Variablen und relevante Einflussgrößen für die Produktivität einer Organisation ermittelt (vgl. ebd. S. 61f. & 71ff.). Es sind v. a. jene Erkenntnisse, aufgrund derer sich ein neues Verständnis der Organisation als soziales Gebilde etablierte, welches sich infolge seiner Beschaffenheit als operational geschlossenes, autopoietisches und somit nicht triviales System einer rein mechanisch evozierten Lenkung entzieht (vgl. ebd. S. 72; Hild, 2006, S. 63). Aufgrund der Selbstreferenzialität des Systems üben bestehende, sowohl offen ersichtliche als auch verdeckte Normen- und Wertgefüge der Organisation einen Einfluss auf die Handlungsmuster und Verhaltensweisen der Mitarbeitenden, auf deren Routinen und alltägliche Arbeitsprozesse und werden zugleich kontinuierlich durch deren Kommunikationen und Interaktionen primär unreflektiert (re-)produziert (vgl. Hild, 2006, S. 109 ff.; König & Volmer, 2018, S. 14). Folgt man dieser systemischen Deutungshypothese, so wird zum Zweck der Wirksamkeitssteigerung einer Organisation eine letztlich durch das System evozierte

Auseinandersetzung mit den prävalenten Normen- und Wertgefügen der Organisation – sprich, den vorherrschenden Organisationskulturen notwendig (vgl. Schein, 2017).

## Inklusion beginnt im Kopf – Relevanz von Kulturen in sozialwirtschaftlichen Organisationen

Die zuvor skizzierten organisationstheoretischen Ansätze leiten sich aus einem vornehmlich produktzentrierten Gewerbe ab. Dass etablierte Logiken und Strukturen der Kommunikation und zwischenmenschlicher Dynamiken auch die Ergebnisqualität sozialwirtschaftlich ausgerichteter Organisationen beeinflussen, soll im Folgenden aufgezeigt werden. Im Gegensatz zu Produktorganisationen sind sog. Dienstleistungsorganisationen auf die Erzeugung von Wirtschaftsgütern immaterieller Beschaffenheit ausgerichtet. Diese werden im direkten Kontakt mit Kund\*innen erbracht (vgl. Greving, 2008, S. 49; Häfele, 2015, S. 65; Vogelbusch, 2018, S. 242). Anliegen und Ziel von Dienstleistungsorganisationen liegen somit im „[...] «Produzieren eines Prozesses», durch den in erster Linie [individuelle] psychische Bedürfnisse [der Kund\*innen; LB/MK] befriedigt werden“ (Häfele, 2015, S. 65). Da die Beurteilung der Qualität von Dienstleistungen nicht unmittelbar in Bezug auf einen konkreten Gegenstand und somit nicht anhand quantitativ erfassbarer Größen erfolgen kann, orientieren sich Kund\*innen und weitere Stakeholder in ihrer Einschätzung der Güte an alternativen Kriterien, zu denen neben äußeren Merkmalen der Organisation (z. B. Räumlichkeiten) und dem Vorhandensein sowie der Ausgestaltung physischer Beweise der Dienstleistung (z. B. Verträge) speziell auch das Handeln der Mitarbeitenden zählt, mit denen sie im Austausch stehen (vgl. Vogelbusch, 2018, S. 235 f.).

Diese Situationen des „Produzieren eines Prozesses“, so argumentieren beispielsweise Bruhn (2013, S. 14) und Häfele (2015, S. 66), stellen indes nicht den Ursprung der Ergebnisqualität von Dienstleistungen dar. Maßgeblich sei vielmehr die Beschaffenheit des Betriebsklimas (vgl. ebd.). Bruhn (2013) verweist in diesem Zusammenhang auf das Konzept der internen Anspruchsgruppenorientierung, nach welchem die Kulturen sowie die strukturelle Beschaffenheit der Organisation als ausschlaggebend für deren Erfolg angesehen werden (vgl. S. 14 f.). Sowohl das Handeln als auch die Interaktionsweisen der Mitarbeitenden im Umgang mit Kund\*innen und weiteren Stakeholdern stellen somit ein aus deren Werten und Einstellungen erwachsenes Erzeugnis dar, welches es vermag, aufgrund von persistierenden Organisationskulturen

und -strukturen (re-)produziert zu werden. In diesem Sinne betont Greving (2008, S. 49), dass die Art und Weise,

*[w]ie eine Organisation im Einzelnen funktioniert, wie sie lernt, wie sie geleitet wird, wie sie sich Wissensprozesse aneignet, wie sie plant, wie sie berät [...] und wie mit der Qualität ihrer Arbeit umgegangen, wie diese evaluiert wird, [...] im hohen Maße von den Interaktionssettings und den Interaktionsphänomenen [...] der einzelnen Mitglieder [der Organisation; LB/MK] ab[hängt].*

Diese „interaktiv-dialogischen Lernprozesse“, die zum einen als Katalysator der Reproduktion bestehender Organisationskulturen, -strukturen und -praktiken beschrieben werden können, bilden zum anderen die Grundlage zur Initiierung eines beabsichtigten Wandels innerhalb der Organisation – kurz: zur Organisationsentwicklung (vgl. Greving, 2008, S. 49; Vogelbusch, 2018, S. 332). Für inklusionsorientierte Veränderungsprozesse sozialwirtschaftlich orientierter Organisationen, etwa in Einrichtungen und Diensten der Eingliederungs- sowie der Kinder- und Jugendhilfe lässt sich hieraus ableiten: *Nicht primär die zielgruppenspezifischen Angebote sind Gegenstand einer inklusiven Organisationsentwicklung, sondern die Organisation selbst!* Becker und Labucay (2012) definieren Organisationsentwicklung als einen ganzheitlichen, managementgeleiteten Prozess der Gestaltung und Veränderung von Organisationseinheiten und Organisationen. Er umfasst dabei alle Maßnahmen der direkten und indirekten zielorientierten Beeinflussung von Strukturen, Prozessen, Personen und Beziehungen, die eine Organisation systematisch plant, realisiert und evaluiert (vgl. Becker & Labucay, 2012, S. 2). Dies zu verdeutlichen, wird nachfolgend Bezug auf ausgewählte Modelle zur Analyse des Einflusses und der Wirkkraft etablierter Kulturen auf organisationale Strukturen und Angebote genommen – das *Eisbergmodell* nach Hall sowie das durch Hatch erweiterten *Drei-Ebenen-Modell* nach Schein.

## Organisationskulturen: Analyse und Veränderung oder keine Veränderung ohne Analyse

Das auf die Kulturdimensionen Halls rückführbare Eisbergmodell unterscheidet zwischen sichtbaren (Sachebene) und unsichtbaren (Beziehungsebene) Elementen von Organisationskulturen. Getreu der Komposition eines Eisbergs nehmen die sichtbaren Elemente, zu denen sowohl anthropogene Gegenstände als auch Verhalts-, Handlungs- und Kommunikationsmuster zählen, einen bedeutend kleineren Teil der Organisationskulturen ein, als die

sie begründenden unsichtbaren und primär unbewussten, wenngleich wegweisenden Komponenten, die sinnbildlich für die in einer Organisation manifestierten normativen Überzeugungen und Wertvorstellungen stehen (vgl. Wien & Franzke, 2014, S. 40f.; Sackmann, 2017, S. 43f.). Schein (2017) beschreibt zur Analyse von Organisationskulturen ergänzend noch eine weitere Ebene, differenziert also zwischen (a) der Ebene der Artefakte und Schöpfungen, (b) der Ebene der Werte und Beliefs und (c) der Ebene der Glaubenssätze (vgl. Staehle, 1999, S. 499; Schein, 2017, S. 18; Zirlik, 2020, S. 19). Dabei definieren die benannten, sich wechselseitig beeinflussenden Ebenen den Umfang, zu welchem das jeweilige kulturelle Phänomen für Mitglieder der Organisation oder (externe) Beobachter\*innen sicht- oder greifbar ist (vgl. Schein, 2017, S. 17). Wie auch im Falle des Modells nach Hall sind der Ebene des Sichtbaren einzig Artefakte zuzuordnen. Schein führt in diesem Zusammenhang u. a. Produkte, künstlerische Schöpfungen, Technologien, Kleidung, Formen der (An-)Sprache, Anekdoten, Rituale und Routinen, öffentlich dargestellte Werte und formale Beschreibungen zur Arbeitsstruktur der Organisation auf und betont zugleich, dass das Wissen ob der „wahren“ Bedeutung der Artefakte an den Grad des Involviertseins eines Individuums in die Organisation gebunden ist. Beobachter\*innen müssen demzufolge mit Organisationsmitgliedern in den Austausch treten, um ein tiefergreifendes Verständnis für den Sinngehalt der Artefakte entwickeln zu können (vgl. ebd. S. 18f.). Letzterer drückt sich gemäß Schein in von den Mitgliedern der Organisation bekundeten Werten und Beliefs aus, deren zugrunde liegenden Annahmen entweder empirisch überprüfbar oder (infolge geteilter Erfahrungen) konsensuell als die präferierte unter mehreren möglichen Optionen anerkannt sind. Aufgrund ihrer Funktion als moralische und/oder normative Direktive sind sich die Mitglieder der Organisation der Werte und Beliefs bewusst und können dieselben artikulieren (vgl. ebd. S. 20). Der Unterschied zwischen der Ebene der Werte/Beliefs und der der Glaubenssätze (im Falle des Modells nach Hall der Beziehungsebene), liegt darin begründet, dass letztere in-diskutabel, implizit und unbewusst sind. Solche Annahmen, welche sich zu-meist auf soziale Handlungen und Beziehungen, Realität, Umwelt, Zeit und Raum beziehen, leiten sich üblicherweise aus den die Organisation umgebenden Kulturen ab (vgl. Staehle, 1999, S. 499; Schein, 2017, S. 25). Aufgrund der Annahme, dass das Sichtbare – die Artefakte und Schöpfungen – lediglich als Indikator profunderer Annahmen und Ursachen zu verstehen sind, ergibt sich, dass Anstrengungen zur Initiierung eines Kulturwandels auf den Ebenen des Unsichtbaren ansetzen sollten, um potenziell eine Wirksamkeit zu entfalten (vgl. Staehle, 1999, S. 499, Schein, 2017, S. 27, Zirlik, 2020, S. 18).

In der Modellerweiterung nach Hatch treten anstelle der primär statischen Betrachtung der einzelnen Ebenen, zu welchen die Dimension der Symbole ergänzend hinzukommt, deren Verbindung und die daraus resultierenden kulturellen Dynamiken in den Vordergrund (vgl. Hatch, 1993, S. 660). Insofern werden Organisationskulturen durch Prozesse der Manifestation, Realisierung, Interpretation und Symbolisierung konstituiert, welche zur beständigen (Re-)Produktion derselben beitragen (vgl. ebd. S. 661). Die Manifestation ermöglicht, dass sich kulturbezogene Annahmen in den Wahrnehmungen, Emotionen sowie der Kognition der Organisationsmitglieder als nachvollziehbare Werte offenbaren bzw. durch die Anerkennung von Werten Glaubenssätze geformt oder modifiziert werden. Anhand des Realisierungsprozesses werden Werte in Artefakte transformiert. Durch eine Umwandlung der Artefakte können wiederum bestehende Werte und Beliefs verändert werden. Symbolisierungsprozesse bewirken, dass sicht- oder greifbare Artefakte bzw. deren objektive Bedeutung mit organisationsspezifisch bedeutsamen Erfahrungen und Vorstellungen assoziiert werden und andersherum. Sich auf grundlegende Annahmen stützende Interpretationen können symbolische Bedeutungen beeinflussen, genauso wie bestehende Glaubenssätze aufgrund symbolischer Gehalte revidiert werden können (vgl. ebd. S. 662 & 665 f.).

Den beschriebenen Modellen gemein ist, dass sie die Bedeutung der Mitglieder für die (Re-)Produktion der Organisationskulturen nicht nur betonen, sondern darüber hinaus veranschaulichen, auf welchen Ebenen und in welchem Umfang – sowie im Falle des Modells nach Schein und dessen Erweiterung durch Hatch, in welcher Art und Weise – sich diese (Re-)Produktion vollzieht. Organisationsmitglieder sind demnach bereits in der Analyse von Organisationskulturen als zentrale Akteur\*innen anzuerkennen, deren Wissen, Erfahrungswerte und Intentionen unabkömmlich für die Initiierung intendierter Veränderungsprozesse sind; in deren Entwurf, Realisierung und Kontrolle sie demgemäß aktiv einzubeziehen sind (vgl. AWO Bundesverband e. V., 2016, S. 7; Moser, 2017, S. 88; Vogelbusch, 2018, S. 332). In der Übertragung dieser Annahmen auf den Kontext der Eingliederungshilfe sowie der Kinder- und Jugendhilfe lassen sich die bestehenden Organisationsstrukturen sowie die Handlungspraktiken der Mitarbeitenden (z. B. Sprache, Rituale, Routinen und Verfahrensweisen) als Artefakte beschreiben, welche in einem mehr oder weniger großen Umfang Rückschlüsse auf die in der Organisation bestehenden Werte und Glaubenssätze zulassen.

## Absicht: Kulturwandel in der Organisation – Wie kann das funktionieren?

Der Begriff der (Organisations-)Kulturentwicklung oder -gestaltung bezieht sich auf alle Handlungen und Tätigkeiten, die ihrerseits zur systematischen Herbeiführung intendierter Veränderungen, also eines fortwährenden, geplanten Wandels von einem gegenwärtigen Zustand A hin zu einem zukünftigen Zustand B beitragen (vgl. Staehle, 1999, S. 593; Bea & Haas, 2017, S. 500). Demnach „[besteht] die grundsätzliche Aufgabe der Kulturgestaltung [...] darin, die Ist-Kultur mit einer Soll-Kultur in Übereinstimmung zu bringen“ (Bea & Haas, 2017, S. 500). Der Prozessfokus ist auf die aktive und partizipative Gestaltung der Organisationskulturen gerichtet und bedingt zu meist eine organisationale Restrukturierung (vgl. Bea & Haas, 2017, S. 443 & 447; Grunwald, 2018, S. 337).

Das wohl grundlegendste Modell zur Beschreibung der Entwicklung von Organisationen sowie der ihnen immanenten Kulturen geht zurück auf die durch Lewin in den 1940er-Jahren mittels des methodischen Zugangs der Aktionsforschung realisierten Studien zur Veränderung des Verhaltens von Individuen im Rahmen gruppendynamisch evozierter Selbsterfahrungs- und Feedbackprozesse (vgl. Sanders & Kianty, 2006, S. 74; Schanne, 2010, S. 45; Moser, 2017, S. 88). So ist, ausgehend von der Prämisse, dass der Mensch als soziales Wesen grundsätzlich mehr Vertrauen in die Erfahrungen von Gruppen als in persönliches Erleben legt anzunehmen, dass eine Abkehr von individuellen Überzeugungen eine Veränderung prävalenter Kulturen innerhalb der Gruppe(n) voraussetzt, denen sich das Individuum zugehörig fühlt (vgl. Lewin, 1997). Eine solche Veränderung von Gruppen- und somit letztlich auch von Organisationskulturen verläuft im Sinne Lewins phasenweise, wobei er die Momente *Unfreezing*, *Moving* und *Freezing* unterscheidet (vgl. 1947, S. 35). In der Phase des *Unfreezing* werden bestehende Normen- und Wertgefüge in der und durch die Gruppe hinterfragt (vgl. Sanders & Kianty, 2006, S. 74). Lewin zeigt in diesem Zusammenhang auf, dass es zur Ermöglichung dieser Prozesse des Infragestellens mitunter eines absichtlich herbeigeführten emotionalen Unruhemoments innerhalb der betreffenden Gruppe bedarf (vgl. 1947, S. 35). Hierdurch werden eine Zuwendung zu und eine Übernahme von abweichenden Normen- und Wertgefügen in der Phase des *Moving* ermöglicht, welche es im Zuge des *Freezing* zu konsolidieren gilt (vgl. Sanders & Kianty, 2006, S. 74). Ergänzend anzumerken sei, dass die *Freezing-Phase* im Sinne einer Stabilisierung spezifischer Denk- und Verhaltensmuster inzwischen zumindest kontrovers betrachtet wird, suggeriert

das damit einhergehende Verständnis doch eine zeitliche Begrenzbarkeit von Veränderungsprozessen (vgl. Moser, 2017, S. 88; Zirlik, 2020, S. 28). Diesen ungeachtet erweisen sich die Arbeiten Lewins insbesondere aufgrund der durch ihn geprägten Idee, soziale Systeme seien nicht anhand traditioneller Forschungsmethoden untersuch-, nachvollzieh- und veränderbar für die Herausbildung von Ansätzen zur datenbasierten Betrachtung kulturbezogener OE-Prozesse als relevant (vgl. Coghlan, 2015, S. 417). So berücksichtigt der durch Lewin geprägte methodische Zugang der Aktionsforschung die zuvor dargelegte Notwendigkeit einer Beteiligung der Organisationsmitglieder an der Gestaltung von Veränderungsprozessen und darf seinerseits als Impuls zur Entwicklung weiterer vielfältiger partizipativer Forschungsansätze verstanden werden, deren „[...] grundlegendes Anliegen [...] es [ist], durch Teilhabe an der Forschung mehr gesellschaftliche Teilhabe zu ermöglichen“ (von Unger, 2014, S. 1).

## Der inklusive Veränderungsprozess – idealtypisch

Wenngleich die Aktionsforschung und Forschungsdesigns kulturbezogener OE-Prozesse durchaus unabhängig voneinander existieren und bedeutsame Ursprünge und Bereiche der Aktionsforschung auch außerhalb der OE-Forschung zu verorten sind, stehen dieselben, den Ausführungen Coghlands folgend, unmittelbar miteinander in Verbindung (vgl. 2015, S. 417). Über den Aspekt der gebotenen Einbeziehung Beteiligter in die Gestaltung von Wandlungsprozessen hinaus wird dies etwa in der Weiterentwicklung der Ansätze im zeitlichen Kontext des ausgehenden 20. Jahrhunderts ersichtlich, insofern, als dass die idealtypischen Abläufe sowohl der Aktions- als auch der OE-Forschung seither in Form eines zyklischen Prozesses dargestellt werden (vgl. ebd.).

Dieser lässt sich grob in die nachfolgend beschriebenen Phasen (a) Orientierung, (b) (Problem-)Diagnose, (c) Aktionsplanung und Zielsetzung, (d) Umsetzung der Aktionen und (e) Evaluation der Aktionen untergliedern. In der Orientierungs- oder Kont(r)akt-/Auftragsklärungsphase gilt es, im Rahmen eines oder mehrerer Gespräche Richtlinien für die Zusammenarbeit von Auftraggeber\*innen, Organisationsmitgliedern sowie der Prozessbegleitung (schriftlich) zu fixieren (vgl. Häfele, 2015, S. 131; Schiersmann & Thiel, 2018, S. 9, 18). Konkret handelt es sich hierbei um die Bestimmung und Einigung bezüglich gewünschter Globalthemen sowie struktureller Rahmenbe-

dingungen des OE-Prozesses, in deren Kontext darauf verwiesen werden sollte, dass „[...] es sich um einen gemeinsamen Weg handelt, der nur erfolgreich verlaufen kann, wenn sich die Beteiligten aktiv an der Lösungsfindung und deren Umsetzung beteiligen“ (Schiersmann & Thiel, 2018, S. 14). In der (Problem-)Diagnosephase werden die vielfältigen Perspektiven der Mitglieder unterschiedlicher Abteilungen und Hierarchieebenen mit Blick auf die IST-Situation erschlossen, zusammengeführt und daraus ein gemeinsames Verständnis generiert, das anschließend der Formulierung konkreter Projektziele als Grundlage dient (vgl. Häfele, 2015, S. 131; Montag Stiftung Jugend und Gesellschaft, 2015, S. 91; Schiersmann & Thiel, 2018, S. 85). Hierzu in Betracht gezogen werden können Großgruppenveranstaltungen, die sich beispielsweise durch Formate wie dem World Café, der Zukunftswerkstatt oder -konferenz umsetzen lassen. Obgleich sich die Vorbereitung und Durchführung solcher Verfahren als durchaus arbeitsintensiv erweisen kann, erscheint deren Realisierung insofern als gewinnbringend, als dass dadurch selbstgesteuerte Lernprozesse der Organisation initiiert werden und somit einem wesentlichen Merkmal der OE entsprochen werden kann (vgl. Schiersmann & Thiel, 2018, S. 106f.). In Abhängigkeit von der Größe der Organisation bzw. dem Umfang des geplanten OE-Prozesses eignen sich hierzu aber auch Workshops im kleineren Format (vgl. ebd. S. 86f.). Weitere Informationen, gerade zum Zweck der Bestimmung der Ausgangslage, können darüber hinaus mittels Dokumentenanalysen, Befragungen und Beobachtungen durch die Prozessbegleitung erhoben werden (vgl. Moser, 2017, S. 93). Bezugnehmend auf die Ergebnisse der Diagnosephase formulieren Projektleitung, -begleitung und -beteiligte oder eine aus diesen Personen gebildete Koordinierungsgruppe konkrete (Teil-)Ziele und Entwicklungsschwerpunkte, die ihrer Bedeutsamkeit entsprechend priorisiert werden (vgl. Häfele, 2015, S. 132). Gemeinsam mit den Zielen gilt es zum einen, Handlungs- und Arbeitsweisen zur Verwirklichung derselben und zum anderen Indikatoren zu identifizieren, anhand derer schließlich eine Zielerreichung nachvollzogen werden kann (vgl. Böttcher & Merchel, 2010, S. 88; Moser, 2017, S. 93). Je nach Umfang und Ausrichtung der Ziele kann es sich zudem als sinnvoll erweisen, Letztere als Teilprojekte im Gesamtprozess zu verankern. Die Gestaltung einer solchen inhaltlich-formalen Projekt- und darüber hinaus einer verbindlichen personellen, strukturellen und zeitlichen Steuerungsstruktur (Bestimmung von Rollen, Aufgaben, Informations- und Entscheidungsstrukturen, routinierter Sitzungen zur weiteren konzeptionellen und umsetzungsbegleitenden Arbeit sowie von Bearbeitungszeiträumen und einzubeziehenden Ressourcen) bilden die wesentlichen Bestandteile der Aktionsplanung. Weiterführend gilt es, konkrete methodische Zugänge und Instrumente zu erarbeiten

und konzipieren, mit welchen eine Umsetzung der geplanten Aktionen möglich wird (vgl. Häfele, 2015, S. 133; Montag Stiftung Jugend und Gesellschaft, 2015, S. 92; Moser, 2017, S. 93). Sofern eine Koordinierungsgruppe diese Aufgaben übernimmt, sollten relevante Informationen im Rahmen einer Kick-off-Veranstaltung zu Projektbeginn und darüber hinaus mittels punktueller oder regelmäßiger Veranstaltungen an das Gesamtsystem kommuniziert und dadurch Möglichkeiten für alle Beteiligten geschaffen werden, Einfluss auf den OE-Prozess auszuüben (vgl. Häfele, 2015, S. 132 f.; Schiersmann & Thiel, 2018, S. 25 f.). Dies gilt in besonderer Weise auch im Kontext der Umsetzung der Aktionen, welche zur Ermöglichung der Modifikation von Maßnahmen durch regelmäßige Standortbestimmungen und Supervisionen begleitet werden sollten (vgl. Häfele, 2015, S. 133 f.). Die Evaluationsphase dient der Auswertung und anschließenden Darstellung des Erreichten (und sich womöglich bereits abzeichnender Wirkungen) in Form eines Berichts und, wenn möglich, einer Abschlussveranstaltung, Broschüre oder Ähnlichem, sodass der Projektabschluss nicht ausschließlich für die unmittelbar am Prozess beteiligten Personen, sondern für alle Mitglieder der Organisation erkenntlich wird. Von dieser Auswertung ausgehend können zukünftig anzustrebende Entwicklungen abgeleitet werden (vgl. Böttcher & Merchel, 2010, S. 94; Montag Stiftung Jugend & Gesellschaft, 2015, S. 92; Moser, 2017, S. 93).

## Wirkungslogiken und Qualitätsentwicklung – Der Weg zur Wirkungsorientierung

Wie unter Bezugnahme auf eines der Grundmodelle des modernen Qualitätsmanagements – dem „Plan-Do-Check-Act-Zyklus“ („PDCA-Zyklus“) nach Deming sowie sich darauf gründender Modellerweiterungen, etwa dem „Focus-Plan-Eliminate-Do-Check-Act-Zyklus“ („F-PEDCA-Zyklus“) deutlich wird, lassen sich anhand der Darstellungsweise des periodischen Prozesses nicht ausschließlich der Verlauf eines intendierten organisationalen Wandels an sich, sondern darüber hinaus auch Abfolgen von Analysen und Maßnahmen zum Zweck der Steuerung, Kontrolle und Weiterentwicklung der Qualität innerhalb dieses Prozesses nachvollziehen (vgl. Sternad & Mödritscher, 2018, S. 68; Gnahs & Quillings, 2019, S. 24). Ähnlich zu dem zuvor beschriebenen Ablauf eines OE-Prozesses werden im F-PEDCA-Zyklus infolge der Identifizierung des Handlungsfeldes (Focus) der IST-Zustand und Konzepte zur gewünschten Entwicklung desselben generiert (Plan), die es in der Aktivitätsphase (Do/Eliminate) zu erproben und optimieren gilt.

Die im Rahmen einer Vorabprüfung ermittelten Ergebnisse (Check) werden schließlich in der Organisation verstetigt (Act) (vgl. Sternad & Mödritscher, 2018, S. 68). Während der PDCA-Zyklus – ähnlich wie traditionelle Varianten des Phasenmodells der OE – als kreisförmiger Verlaufsprozess abgebildet wird, verläuft der F-PEDCA-Zyklus, genauso wie das Phasenmodell der OE nach Häfele (2015) spiralförmig (vgl. ebd.). Als Grundlage zur Darstellung des zuletzt benannten Aspekts wird zunächst ein Augenmerk auf solche Qualitätsdimensionen gelegt, welche sowohl der im PDCA- als auch der im F-PEDCA-Zyklus beschriebenen „[...] systematisierende[n] Vorgehensweise [...] [zur; LB/MK] kontinuierlichen Bewertung und prozesshaften Weiterentwicklung der Qualität [...] einer Organisation [...]“ übergeordnet werden – genauer auf Prozesse innerhalb der Strukturen, Handlungsweisen und Ergebnisse derselben (Merchel, 2017, S. 764). Erwartungsgemäß setzt eine Einschätzung der Struktur-, Prozess- und Ergebnisqualität eine beständige, umfassende Analyse der systematischen Beziehungen oder Wirkungslogiken voraus, welche sich ihrerseits zwischen den zur Verfügung stehenden Ressourcen, den definierten Zielen und den tatsächlich erbrachten Leistungen einer Organisation – also deren Inputs, Outputs, Outcomes und Impacts – ergeben (vgl. Halfar & Hegenauer, 2010, S. 90; Merchel, 2017, S. 764; Halfar & Heider, 2018, S. 534f.; Grunwald, 2018, S. 624; Phineo gAG/Bertelsmann Stiftung, 2021, S. 35ff.).

Dabei seien zunächst die Inputs als Gegenstand zur Analyse der Dimension Strukturqualität von den Outputs als Grundlage zur Untersuchung der Dimension Ergebnisqualität zu unterscheiden. Unter Inputs werden allgemein Ressourcen und organisationsbezogene Rahmenbedingungen verstanden, deren Vorhandensein für die Erreichung der gesetzten Ziele erforderlich sind. Hierzu zählen etwa die Anzahl und Qualifikation der Mitarbeitenden, wie auch finanzielle, materielle, zeitliche und räumliche Mittel (vgl. OECD, 2010, S. 24; Kalicki, 2015, S. 13f.; Merchel, 2017, S. 764; Phineo gAG/Bertelsmann Stiftung, 2021, S. 35f.). Auf der Ebene der Outputs werden die Anzahl, also die quantitative Menge der erbrachten Produkte und/oder Dienstleistungen, deren Nutzung durch die Zielgruppe(n), wie auch die Zufriedenheit derselben mit den erbrachten Leistungen aufgeführt (vgl. OECD, 2010, S. 28; Halfar & Heider, 2018, S. 534f.; Phineo gAG/Bertelsmann Stiftung, 2021, S. 36f.).

In Anlehnung an Merchel (2017, S. 764) und dessen konzeptioneller Rahmung von Ergebnisqualität als ein aufgrund von spezifischen Handlungen und Vorgängen „erzielte[r] Zustand“ lässt sich argumentieren, dass unter

eben dieser Qualitätsentwicklungsdimension nicht ausschließlich generierte Outputs, sondern darüber hinaus auch erwirkte Outcomes und Impacts betrachtet werden dürfen und sollten. Dabei beschreiben Outcomes Veränderungen, die aufgrund der getroffenen Maßnahmen mit Blick auf verschiedene Zielgruppen bewirkt wurden, wobei zwischen erworbenem Wissen, Fertigkeiten sowie veränderten Einstellungen und modifiziertem Verhalten bzw. Handeln sowie des sich hierdurch ermöglichenden Wandels der (Lebens-)Situation derselben unterschieden wird (vgl. Halfar & Heider, 2018, S. 535; Phineo gAG/Bertelsmann Stiftung, 2021, S. S. 37 f.). Unter Impacts sind Wirkungen zu verstehen, die auf gesellschaftlicher Ebene, insbesondere mit Blick auf spezifische Teilbevölkerungsgruppen bzw. deren soziale und/oder ökonomische Lage, erzielt werden (vgl. Halfar & Heider, 2018, S. 535; Phineo gAG/Bertelsmann Stiftung, 2021, S. 38 ff.). In Betracht der Darstellung der im Rahmen einer Bewertung der benannten Qualitätsdimensionen zu berücksichtigenden Ebenen wird deutlich, dass auch jene sich zwischen diesen Ebenen ergebenden Zusammenhänge im Sinne eines Prozesses nachvollzogen werden können, in welchem die Input- (Strukturqualität) wie auch die Output-, Outcome- und Impactebene (Ergebnisqualität) aufeinander einwirken (vgl. Halfar & Hegenauer, 2010, S. 90; Phineo gAG/Bertelsmann Stiftung, 2021, S. 41 & 45).

Jedoch sollte bedacht werden, dass die Qualität der Ergebnisse nicht ausschließlich durch die Inputs, sondern darüber hinaus auch durch die Art und Weise der in einer Organisation vollzogenen Handlungen und somit der im Rahmen der hiesigen Ausführungen noch nicht eingehender betrachteten Prozessqualität entscheidend mitbestimmt wird (vgl. Halfar & Hegenauer, 2010, S. 90; Sternad & Mödritscher, 2018, S. 183 f.).

## **Und haben Sie Inklusion in dieser idealtypischen Prozessform in der Organisation etabliert?**

Notwendigerweise beruhen Aspirationen zur Prozessgestaltung auf der Annahme, dass die Entfaltung bestimmter Begebenheiten, Vorkehrungen, Maßnahmen und Entwicklungen in Abhängigkeit von deren Beschaffenheit für den Bestand oder die Entwicklung einer Organisation förderliche oder hinderliche Veränderungen zur Folge haben – sprich, dass solche in ihrer Wirkungsgenese einer gewissen Logik folgen.

## Merkmale einer inklusiven Organisationsentwicklung

Wie angesichts der Ausführungen zu inklusiven Prozessen sowie zur Gestaltung des Wandels innerhalb von Organisationen erkennbar wird, lassen sich einige inhaltsidentische Parameter der Inklusion und der OE konstatieren: (1) eine Prozessorientierung, (2) ein kontinuierlicher Charakter (Verstetigung) sowie (3) eine angenommene korrelative Beziehung zwischen Kulturen, Strukturen und Praktiken. Dabei sei zu beachten, dass die zuletzt benannten Dimensionen in verschiedenen Ansätzen zur Gestaltung eines organisationalen Wandels mitunter unterschiedlich stark gewichtet und/oder ausschließlich sequenziell fokussiert werden. In inklusiven Prozessen hingegen stellt die simultane Berücksichtigung aller Ebenen der aufgezeigten Trias eine Prämisse dar. Den Kulturen kommt hierbei insofern eine besondere Bedeutung zu, als dass die innerhalb dieser Dimension etablierten Werte als maßgeblich für die Beschaffenheit der Strukturen und Praktiken angesehen werden. Durch eine prinzipielle Anerkennung der Bedeutsamkeit der Kulturen, insbesondere für die Ergebnisqualität der durch eine Organisation generierten Erzeugnisse, zeichnet sich im Bereich der Theorien zur Gestaltung organisationaler Wandlungsprozesse allen voran der OE-Ansatz aus. Der zentrale Unterschied zwischen einem inklusiven und einem organisationstheoretisch begründeten Kulturverständnis besteht in der Auswahl sowie in der Gewichtung der als relevant erachteten Werte. Inklusive Werte stellen beispielsweise die Prinzipien der Teilhabe, der Gleichheit und Gemeinschaft, der Gewaltfreiheit sowie der Gleichberechtigung in der Vielfalt dar (vgl. Booth & Ainscow, 2011; Montag Stiftung Jugend und Gesellschaft, 2015, S. 31). Für kommerzielle Organisationen stehen in der Regel solche Werte im Vordergrund, die der Rentabilität des Unternehmens dienlich sind (vgl. Staehle, 1999, S. 514). Zwar können hierzu in Abhängigkeit von der Ausrichtung der Organisation durchaus auch inklusive Werte zählen, der Fokus ist im Allgemeinen jedoch auf solche Ideale und Grundsätze gerichtet, die dem wirtschaftlichen Erfolg der Organisation dienen (vgl. Bea & Haas, 2017, S. 469–472).

Bezogen auf die Qualität von Wandlungsprozessen nehmen seit den Ergebnissen der Studien von Roethlisberger und Mayo Ansätze zur Beschreibung geplanter organisationaler Veränderungen und davon unabhängig auch das dargelegte Leitprinzip der Inklusion an, dass die Beteiligung der betroffenen Personen, sowie damit einhergehend die Ermöglichung einer Teilhabe derselben an solchen Prozessen von Belang für die Wirksamkeitsentfaltung der betreffenden Maßnahmen ist. Dass die damit in Verbindung stehenden Kon-

zepte der Partizipation und des Empowerments, welche hier als Strategien und Handlungsfelder der Inklusion benannt wurden, auch für Prozesse der OE von Bedeutung sind, ergibt sich nicht zuletzt vor dem Hintergrund der Ausführungen zur Analyse sowie zur Gestaltung von Organisationskulturen. So konnte herausgestellt werden, dass eine umfängliche Analyse und Reflexion sowie eine nachhaltige Veränderung der Organisationskulturen (und in Verbindung damit von Strukturen und Praktiken) aufgrund der reziproken Beziehung der Kulturen und des Verhaltens und Handelns der Mitglieder einzig unter Einbeziehung der Perspektiven derselben möglich wird.

Ogleich somit die Nutzung inklusiver Methoden für die Gestaltung von OE-Prozessen aus organisationstheoretischer Betrachtungsweise erstrebenswert erscheint, sei zu betonen, dass Veränderungsimpulse im Sinne des OE-Ansatzes oder des Change-Managements durchaus auch in Form eines Top-Down-Prozesses realisiert werden, wenn dies etwa aufgrund von unvorhersehbaren inneren und/oder äußeren Einflüssen notwendig erscheint (vgl. Bea & Haas, 2017, S. 493 f.). Es ist anzunehmen, dass dieses in Betracht ziehen eines direktiven Vorgehens in einer unterschiedlichen Bewertung der Absicht von OE-Prozessen begründet liegt. Es gilt, die zu Beginn des Prozesses definierten Outputs sowie die antizipierten, sich auf deren Grundlage entfaltenden Outcomes und Impacts zu verwirklichen. Einem inklusionsorientierten Verständnis von organisationalen Wandlungsprozessen zufolge bilden dahingegen bereits die durch den Prozess initiierten Lernvorgänge der Organisationsmitglieder ein zentrales Ziel der OE ab. Um solche Entwicklungen zu ermöglichen, wird der OE-Prozess bewusst offen gestaltet (vgl. AWO Bundesverband e. V., 2016, S. 11). Dies kann entgegen den Absichten einer OE im klassischen Sinne sowie den im F-PEDCA-Zyklus abgebildeten Phasen des Qualitätsmanagements eine Änderung der geplanten Outputs zur Folge haben. Die Analyse, insbesondere der Prozess- und Ergebnisqualität verdeutlicht aber auch, dass solche Änderungen die Qualität der Outcomes (sowohl bezogen auf interne als auch auf externe Anspruchsgruppen) sowie ggf. der Impacts nicht unbedingt vermindern, sondern es sogar vermögen, deren nachhaltige Verankerung in der Organisation zu befördern.

Resümierend sei somit festzuhalten, dass sich eine inklusive OE – wie auch die behandelten OE-Ansätze – durch (1) einen prozessualen Charakter, (2) den Anspruch einer Verstetigung der angestoßenen Prozesse sowie durch (3) die Berücksichtigung von Kulturen, Strukturen und Praktiken auszeichnet. Als wesentliche Differenzmerkmale der inklusiven OE lassen sich (1) deren ausnahmslos gleichwertige Bearbeitung von Kulturen, Strukturen und Prak-

tiken und (2) eine im Grundsatz an inklusiven Werten orientierte Prozessgestaltung akzentuieren. Darüber hinaus wird (3) den Lernprozessen der Organisation ein besonderer Stellenwert für die Initiierung langfristig wirksamer Wandlungsprozesse zugeschrieben. Demgemäß entzieht sich die inklusive OE einer direktiven Steuerung, an deren Ende die Erreichung von klar definierten Outputs stehen würde. Im Zuge der Ermittlung der Qualität inklusiver OE-Prozesse gilt es somit, die benannten Kriterien als wesentliche Parameter der Analyse zu gebrauchen. Im Ergebnis lässt sich entsprechend Inklusion nicht durch eine reaktive Änderung der Angebote und Dienstleistungen respektive der Änderung von Leitbild oder Einrichtungskonzepten umsetzen, sondern verlangt eine systematische Verankerung auf kultureller, struktureller und handlungspraktischer Ebene durch eine strategische Organisationsentwicklung, die den Fokus auf die Organisationskultur legt.

## Literatur

- AWO Bundesverband e.V. (2016). *Inklusion als Leitidee der Organisationsentwicklung. Handbuch zur Planung, Gestaltung und Umsetzung inklusiver Veränderungsprozesse*. Berlin: Rotkel Textwerkstatt.
- Bea, F. X. & Haas, J. (2017). *Strategisches Management* (9., überarb. Aufl.). Konstanz/München: UVK Verlagsgesellschaft GmbH.
- Becker, M. & Labucay, I. (2012). *Organisationsentwicklung. Konzepte, Methoden und Instrumente für ein modernes Change Management*. Stuttgart: Schäffer-Poeschel.
- Booth, T. & Ainscow, M. (2011). *Index for inclusion. Developing learning and participation in schools*. Bristol: Centre for Studies on Inclusive Education.
- Böttcher, W. & Merchel, J. (2010). *Einführung in das Bildungs- und Sozialmanagement*. Opladen/ Farmington Hills, MI: Barbara Budrich.
- Bruhn, M. (2013). *Qualitätsmanagement für Nonprofit-Organisationen. Grundlagen – Planung – Umsetzung – Kontrolle*. Wiesbaden: Springer.
- Coghlan, D. (2015). *Organization Development: Action Research for Organizational Change*. In H. Bradbury-Huang (Hg.), *The SAGE Handbook of Action Research* (S. 417–423). London: SAGE Publications.
- Doppler, K. & Lauterburg, C. (2019). *Change Management. Den Unternehmenswandel gestalten* (14., aktual. Aufl.). Frankfurt am Main/New York: Campus Verlag GmbH.
- Gnahn, D. & Quilling, E. (2019). *Qualitätsmanagement. Konzepte und Praxiswissen für die Weiterbildung*. Wiesbaden: Springer.
- Greving, H. (2008). *Management in der Sozialen Arbeit*. Bad Heilbrunn: Julius Klinkhardt.

- Grunwald, K. (2018). Qualitätsmanagement in der Sozialwirtschaft. In K. Grunwald & A. Langer (Hg.), *Sozialwirtschaft. Handbuch für Wissenschaft und Praxis* (S. 617–635). Baden-Baden: Nomos.
- Häfele, W. (Hg.). (2015). *OE-Prozesse initiieren und gestalten. Ein Handbuch für Führungskräfte, Berater/innen und Projektleiter/innen* (3. Aufl.). Bern: Haupt.
- Halfar, B. & Hegenauer, T. (2010). Wirkungsorientiertes Non Profit Organisation-Controlling. *Controller-Magazin*, 3, 87–92.
- Halfar, B. & Heider, K. (2018). Controlling und Wirkungscontrolling. In K. Grunwald & A. Langer (Hg.), *Sozialwirtschaft. Handbuch für Wissenschaft und Praxis* (S. 531–546). Baden-Baden: Nomos.
- Hatch, J. M. (1993). The Dynamics of Organizational Culture. *The Academy of Management Review*, 18(4), 657-693. doi: 10.2307/258594
- Hild, M. (2006). *Die Organisationskultur im Prozess der Unternehmensfusion. Eine systemtheoretische Feinanalyse am Beispiel einer Sparkassenfusion*. Heidelberg: Carl-Auer-Verlag.
- Kalicki, B. (2015). Pädagogische Qualität und Qualitätssteuerung: Konzepte und Strategien. In B. Kalicki & C. Wolff-Marting (Hg.), *Qualität in aller Munde. Themen, Positionen, Perspektiven in der kindheitspädagogischen Debatte* (S. 12-22). Freiburg im Breisgau: Herder GmbH.
- Komorek, M. & Völz, C. (2016). Inklusion und Organisationsentwicklung – Verknüpfungsversuche für die Freie Wohlfahrtspflege. *TUP Theorie und Praxis der Sozialen Arbeit*, 67(3), 227–236.
- König, E. & Volmer, G. (2018). *Einführung in das systemische Denken und Handeln* (2. Aufl.). Weinheim/Basel: Beltz.
- Lewin, K. (1947). *Frontiers in Group Dynamics: Concept, Method and Reality in Social Science. Social Equilibria and Social Change*. *Human relations*, 1(6), 5–41. doi: 10.1177/001872674 700100103
- Lewin, K. (1997). *Resolving social conflicts and field theory in social science*. Washington, DC: American Psychological Associatio.
- Merchel, J. (2017): *Qualitätsentwicklung*. In D. Kreft & I. Mielenz (Hg.), *Wörterbuch Soziale Arbeit. Aufgaben, Praxisfelder, Begriffe und Methoden der Sozialarbeit und Sozialpädagogik* (8., vollst. überarb. u. akt. Aufl.) (S. 762-766). Weinheim/Basel: Beltz Juventa.
- Montag Stiftung Jugend und Gesellschaft (2011). *Inklusion vor Ort. Der Kommunale Index für Inklusion – ein Praxishandbuch*. Berlin: Deutscher Verein.
- Montag Stiftung Jugend und Gesellschaft (2013). *Inklusion vor Ort. Der Kommunale Index für Inklusion – ein Praxishandbuch* (3. Aufl.). Berlin: Deutscher Verein.
- Montag Stiftung Jugend und Gesellschaft (2015). *Inklusion auf dem Weg. Das Trainingshandbuch zur Prozessbegleitung*. Berlin: Deutscher Verein.

- Moser, V. (2017). Organisation – soziologische Grundlagen einer Theorie der Schulentwicklung. In V. Moser & M. Egger (Hg.), *Inklusion und Schulentwicklung. Konzepte, Instrumente, Befunde* (S. 81–97). Stuttgart: W. Kohlhammer.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2010). *Glossary of Key Terms in Evaluation and Results Based Management*. Zugriff am 05. Januar 2023 unter [www.oecd.org/dac/2754804.pdf](http://www.oecd.org/dac/2754804.pdf)
- Phineo gAG/Bertelsmann Stiftung (2021). *Kursbuch Wirkung. Das Praxishandbuch für alle, die Gutes noch besser tun wollen* (6., überarb. Aufl.). Zugriff am 05. Januar 2023 unter [www.phineo.org/kursbuch-wirkung](http://www.phineo.org/kursbuch-wirkung)
- Sackmann, S. (2017). *Unternehmenskultur: Erkennen – Entwickeln – Verändern. Erfolgreich durch kulturbewusstes Management* (2., vst. überarb. u. erw. Aufl.). Wiesbaden: Springer Gabler.
- Sanders, K. & Kianty, A. (2006). *Organisationstheorien. Eine Einführung*. Wiesbaden: Springer.
- Schanne, S. (2010). *Organisationsentwicklung zwischen Organisation und Profession. Handlungslogiken interner OE-Berater*. München/Mering: Rainer Hampp.
- Schein, E. (2017). *Organizational culture and leadership* (5. Aufl.). Hoboken: Wiley.
- Schiersmann, C. & Thiel, H.-U. (2018). *Organisationsentwicklung, Prinzipien und Strategien von Veränderungsprozessen* (5. Aufl.). Wiesbaden: Springer.
- Staehele, W. H. (1999). *Management*. (8. Aufl.). München: Vahlen.
- Sternad, D. & Mödritscher, G. (2018). *Qualitatives Wachstum. Der Weg zu nachhaltigem Unternehmenserfolg*. Wiesbaden: Springer Gabler.
- Tacke, V. (2004). *Organisation im Kontext der Erziehung. Zur soziologischen Zugriffsweise auf Organisationen am Beispiel der Schule als „lernender Organisation“*. In W. Böttcher und E. Terhart (Hg.), *Organisationstheorie in pädagogischen Feldern* (S. 19–42). Wiesbaden: Springer.
- Türk, K. (2010). *Organisation in der modernen Gesellschaft. Theorien – Perspektiven – Probleme*. In M. Faßnacht, H. Kuhn & C. Schrapper (Hg.), *Organisation organisieren. Gruppendynamische Zugänge und Perspektiven für die Praxis* (S. 13–29). Weinheim/München: Juventa.
- von Unger, H. (2014). *Partizipative Forschung. Einführung in die Forschungspraxis*. Wiesbaden: Springer.
- Vogelbusch, F. (2018). *Management von Sozialunternehmen. Eine Einführung in die Allgemeine Betriebswirtschaftslehre mit Abbildungen und Praxisbeispielen*. München: Franz Vahlen.
- Wien, A. & Franzke, N. (2014). *Unternehmenskultur. Zielorientierte Unternehmensethik als entscheidender Erfolgsfaktor*. Wiesbaden: Springer Gabler.

Zirlik, M., Hartmann, M., Schwarz, M., Sell, C., Weiß, A., Schaller, T. & Nass, E. (2020). Anlass, Ziele und theoretische Rahmung. In M. Zirlik (Hg.), *Unternehmenskultur entwickeln in der Sozialwirtschaft. Modelle–Werkzeuge–Erfahrungen–Praxis* (S. 1–58). Wiesbaden: Springer.

# KJSG: Unterstützungsprozesse und Verwaltung effizient aufstellen und inklusive Lösung vorbereiten

*Verena kleine Holthaus, Martin Merkel*

## Zusammenfassung

*In diesem Artikel möchten wir einen Überblick über die Optimierung von Verwaltungsstrukturen am Beispiel von Einrichtungen für die Kindertagesbetreuung geben. Wir vertreten die Auffassung, dass insbesondere große organisationale und kulturelle Change-Prozesse wie die inklusive Lösung die besten Erfolgsaussichten haben, wenn die Schnittstellen zwischen dem Operativen – in dem Fall das pädagogische Kerngeschäft inklusive dem Verantwortungsbereich der Einrichtungsleitung – und Verwaltung sauber definiert und Prozesse aufeinander abgestimmt sind. Die Vernetzung der Bereiche ist ein Schlüsselfaktor bei der erfolgreichen (wirtschaftlichen und pädagogischen) Steuerung des Betriebs und ebenso obligatorisch mit Blick auf gut verhandelte Entgelte oder vollständige Verwendungsnachweise. Im Folgenden möchten wir ausgehend vom Status Quo und den aktuellen Fallstricken bei der Zusammenarbeit von operativem Geschäft und Verwaltung im Zusammenhang mit inklusiven Angeboten, über die bevorstehenden Veränderungen durch das KJSG und die damit neu entstehenden Herausforderungen bis hin zu den Chancen, die sich in dem Prozess ergeben können, darlegen, wie eine Optimierung der Verwaltungsstrukturen und des Schnittstellenmanagements aussehen kann. Veranschaulicht wird die Theorie mit Handlungsempfehlungen sowie einer Checkliste für die Verwaltungsanalyse und -optimierung. Wir zeigen auf, dass – solange konzeptionelle Fragen und auch Fragen der Finanzierung in der inklusiven Kinder- und Jugendhilfe teils noch offen sind – nun der richtige Zeitpunkt ist, Schnittstellen von Operativem und Verwaltung als Grundlage für eine erfolgreiche Umsetzung zu optimieren. Das heißt: Schnittstellen in Prozessen und ggf. in EDV-Systemen zu klären, aber v. a. eine Sensibilisierung aller Beteiligten für übergreifendes Arbeiten und die dazugehörige Entwicklung von Mitarbeitenden voranzubringen.*

## Paradigmenwechsel inklusive Lösung

Die sogenannte inklusive Lösung markiert einen Paradigmenwechsel in der Kinder- und Jugendhilfe. Betroffen sind v. a. Träger der freien und öffentlichen Kinder- und Jugendhilfe, inklusive der Leistungserbringer der Kindertagesbetreuung. Für Letztere ist durch die Regelung im § 22a (4) SGB VIII bereits seit Juni 2021 als Soll-Vorschrift geregelt, dass Kinder mit und ohne Behinderung gemeinsam betreut werden sollen. Eine weitere Änderung durch das KJSG für die Kindertagesbetreuung findet sich im § 8a SGB VIII (Schutzauftrag bei Kindeswohlgefährdung) – auch hier sind Einrichtungen der Kindertagesbetreuung bereits seit 2021 in der Pflicht. Sofern das entsprechende Bundesgesetz bis zum 1.1.2027 verabschiedet wird, fallen Kinder- und Jugendliche mit einer (drohenden) Beeinträchtigung laut § 10 SGB VIII ab dem 1.1.2028 in den alleinigen Zuständigkeitsbereich der Jugendämter, für die die inklusive Lösung damit eine massive Veränderung darstellt. Aber auch Leistungserbringer der Eingliederungshilfe können von der inklusiven Lösung betroffen sein, wenn sie Angebote, die zukünftig ebenfalls in den Bereich des SGB VIII fallen, für Kinder und Jugendliche vorhalten oder perspektivisch entwickeln möchten. Nicht umsonst wurde im Kinder- und Jugendstärkungsgesetz, das 2021 verabschiedet wurde, eine Übergangszeit von sieben Jahren eingeräumt, um diese Mammutaufgabe zu bewältigen. Zum Zeitpunkt der Artikelerstellung sind die großen Fragen der Finanzierung flächendeckender inklusiver Angebote in der Kinder- und Jugendhilfe und der Organisation von Hilfen aus einer Hand teils noch ungeklärt, aber den Druck, den Change vorzubereiten, verspürt die ganze Branche – nicht nur auf der Leistungserbringerseite. Die Arbeitsfelder umfassen neben den Fragen der Refinanzierung der neuen Angebote und des Wandels auch und v. a. konzeptionelle, personelle sowie bauliche Fragestellungen. Doch wo fängt man an, wenn im Prinzip alle Unternehmensbereiche von einem so großen Change betroffen sind? Und wie fängt man an, wenn noch viele grundlegende Fragen offen sind?

Bei solchen großen Veränderungen der Kernprozesse der Pädagogik aus dem laufenden Geschäft heraus ist es ungemein wichtig, dass nicht noch mehr ressourcenintensive Arbeitspakete anfallen. So bleiben Raum, Energie und Neugier, um die anstehenden Änderungen als Chance zu begreifen und sie initiativ und mit Freude anzugehen – das wirkt sich im Idealfall positiv auf Mitarbeitende und Kinder aus. Damit diese Ressourcen nicht anderweitig verbraucht werden und die Gestaltung des Wandels dann eher zur Belastung wird, empfiehlt es sich, unterstützende Prozesse – etwa in Verwaltung und

Steuerung – bereits jetzt anzugehen, Unklarheiten zu bereinigen, Reibungsverluste aufzuarbeiten und Chancen zu nutzen. Neben greifbaren, ‚handwerklichen‘ Anpassungen der Prozesse oder der EDV und deren Schnittstellen benötigen besonders die gemeinsame Sensibilisierung aller Beteiligten und die Mitarbeitendenentwicklung eine gewisse Zeit, bevor die gemeinsame Verantwortung von Operative und Verwaltung für den Erfolg, die Qualität und die Wirtschaftlichkeit zur Selbstverständlichkeit wird.

Der Change wird wahrscheinlich solchen Organisationen leichter fallen, die intern solide aufgestellt sind, d. h., die über klare Prozesse z. B. im Personaleinsatz und Debitorenmanagement verfügen – beides Bereiche, die dann gut im Controlling berichtet und gesteuert werden können. Einen Vorteil hat auch, wer seine EDV-Landschaft so aufeinander abgestimmt hat, dass technische Schnittstellen zwischen den Programmen vorhanden sind und funktionieren. Klare Verantwortlichkeiten in Operativen und Verwaltung so zu definieren, dass keine unnötigen Ressourcen an den falschen Stellen verschwendet werden, ist ein weiterer zentraler Aspekt. Eine saubere Steuerung und eine gute Zusammenarbeit der Bereiche ist die Basis für hohe Qualität in der Leistungserbringung, Mitarbeitendenzufriedenheit und wirtschaftlichen Erfolg und damit auch gute Grundlage für die anstehenden Veränderungsprozesse.

Wir empfehlen deshalb – gerade bei einigem zeitlichen Vorlauf wie ihn das KJSG vorsieht –, die Organisation zuallererst in ihren internen Strukturen und Abläufen ‚auf Vordermann‘ zu bringen. Wie so ein Prozess aussehen kann, möchten wir im Folgenden darlegen. Eines sei jedoch vorweggenommen: Das Vorgehen bei einer Verwaltungsoptimierung sollte immer den Spezifika des jeweiligen Trägers gerecht werden. Richtig aufgesetzt kann der hier beschriebene Prozess dann nicht nur im Bereich der Kindertagesbetreuung, sondern ebenso in den Hilfen zur Erziehung umgesetzt werden. Doch vorher werfen wir einen Blick auf die aktuellen und bevorstehenden Herausforderungen bei inklusiven Angeboten im Bereich der Kindertagesbetreuung.

## **Ausgangslage: Voraussetzungen für inklusive Angebote im Elementarbereich**

Gerade im Bereich der Elementarpädagogik ist die Idee inklusiver Angebote zur Kindertagesbetreuung keineswegs neu. Es gab schon sehr früh integrative bzw. inklusive Angebote für Kinder mit einem Förderbedarf. Diese Einrich-

tungen waren in der Regel so strukturiert, dass es eine fixe Anzahl an Plätzen für Kinder mit Förderbedarf gab. So wurde z. B. in NRW in den integrativen Gruppen gegenüber den Regelgruppen je Kind mit Förderbedarf die Platzzahl um einen Platz reduziert, in der Regelgruppe waren also beispielsweise 20 Kinder und in der Integrationsgruppe 15, davon fünf Kinder mit Förderbedarf. Das gab Trägern Planungssicherheit. So konnte mit einer konstanten Personaldecke sowohl im pädagogischen als auch im therapeutischen Bereich kalkuliert werden. Auch in der Verwaltung hat dieses Modell für Konstanz gesorgt, denn wenig Varianz in der Belegung verringert auch das Fehlerpotenzial und sorgt für Planungssicherheit in der Personaleinsatzplanung.

Durch Einführung der Einzelinklusion und Personenzentrierung mit dem Bundesteilhabegesetz (BTHG) 2016 hat sich diese Planungssicherheit allerdings in Luft aufgelöst. Insbesondere Leistungserbringer, die im Rahmen der Einzelinklusion erstmalig vor der Option der Aufnahme von Kindern mit einer Beeinträchtigung stehen, sehen sich mit hohen Unsicherheitsfaktoren konfrontiert, die auf die fehlende Kenntnis der sich jährlich verändernden Anzahl der zu betreuenden Kinder mit einer Beeinträchtigung und der Form der Beeinträchtigung zurückzuführen ist. Nicht nur die Menge an geschultem Personal ist dadurch zu einem Unsicherheitsfaktor geworden, auch die Art der benötigten Qualifikationen – und das alles vor dem Hintergrund des Fachkräftemangels, der auch und gerade im Elementarbereich grassiert.

Doch auch im Bereich der Verwaltung und Finanzen ist diese Form der Vorhaltung inklusiver Plätze (noch) ein Risiko, das viele Leistungserbringer nicht bereit sind, zu tragen. Denn sobald die Finanzierung über Einzelfallvereinbarungen läuft, geht der Träger entweder in Vorleistung bei der Betreuung des Kindes, wenn die Bewilligungsbescheide zeitverzögert kommen – und das kommen sie leider sehr häufig –, auch auf das Risiko hin, dass der Bescheid abgelehnt wird und er die Kosten nicht erstattet bekommt, oder er wartet ab, baut keine zusätzlichen Personalstunden auf, solange der Bescheid ausbleibt, und muss dann rückwirkend die erstatteten Personalkosten an den Leistungsträger zurückzahlen. Dieses Szenario ist besonders häufig bei unterjährigen Anmeldungen. Ein weiteres finanzielles Risiko, das praktisch jeden Anreiz für inklusive Plätze unterlaufen dürfte, erleben wir auch bei einem großen caritativen Träger von Kindertagesstätten in Thüringen: Hier hat eine Einrichtung bei einem Kind mit Förderbedarf hohe Ausfallzeiten in einem gewissen Zeitraum verzeichnet und musste anteilig die Gelder für dessen Betreuung an den Leistungsträger zurückzahlen. Die Fachkraft aber erhielt natürlich trotzdem ihren Lohn und so bleibt der Träger auf den Kosten sitzen.

Kurzum: Unter diesen Rahmenbedingungen ist es fast verständlich, dass Leistungserbringer Schwierigkeiten dabei haben, inklusive Angebote vorzuhalten und z. B. häufig Reibungsverluste zwischen dem finanziellen, verwaltungstechnischen Part und der operativen Betreuung der Kinder verzeichnen.

Mit der inklusiven Lösung wird der Druck, inklusive Plätze anzubieten, immer größer. Alle Leistungserbringer werden dazu angehalten, Kinder mit Förderbedarf zu betreuen. An der Stelle scheint ein dringender Appell an die Politik angebracht, die Unsicherheiten mit Blick auf das Vorhalten von geschultem Personal und die Finanzierung zu klären und die Refinanzierung der Umstellung sicherzustellen. Bereits seit Inkrafttreten des § 22a (4) SGB VIII hängt die Praxis den rechtlichen Vorgaben hinterher – das darf sich keinesfalls verfestigen. Denn es braucht nicht nur mehr und anders qualifiziertes Personal, es braucht auch eine Menge an konzeptioneller Vorarbeit und Schulungen des bestehenden pädagogischen Personals. All das kann unmöglich allein von den Trägern gestemmt werden. Ein Hoffnungsschimmer besteht allerdings darin, dass die inklusive Lösung auch bedeutet, dass die Finanzierung solcher Betreuungsplätze nicht länger von zwei Leistungsträgern erfolgt, sondern die Verantwortlichkeit vollständig in die Hände der kommunalen Träger wandert. Es wäre wünschenswert, wenn sich hierdurch einerseits die Bearbeitungszeiten von Anträgen verkürzen und andererseits finanzielle Kürzungen wie oben geschildert nicht mehr vorkommen.

Es ist nun deutlich, dass die Ausgangslage für inklusive Angebote im Elementarbereich alles andere als einfach ist. Vorausgesetzt, die politischen und gesetzlichen Rahmenbedingungen tragen den oben skizzierten Unsicherheiten Rechnung, dann ist dennoch eines unausweichlich: Der Change will vorbereitet werden, und zwar fachlich-konzeptionell, personell und baulich, aber eben auch verwaltungsseitig. Die Verwaltung muss mitgedacht werden. Hier laufen die Bewilligungsbescheide ein, hier werden Rechnungen gestellt und Eingänge überprüft, hier sind Rückstellungen zu bilden und hier gilt es, einen Überblick zu behalten. Der Wandel wird am besten gelingen, wenn die unterstützenden Prozesse der Verwaltung reibungslos laufen und die Schnittstellen zur Operativen geklärt sind. An dieser Stelle bildet z. B. die Position der Kitalleitung eine maßgebliche Schlüsselfunktion, da sie die Steuerung der Personaleinsatzplanung, ggf. die eingehenden Bescheide und bei deren Ausbleiben eine Anpassung der Einsatzplanung kompetent verantworten sollte und die Tragweite der betriebswirtschaftlichen Auswirkungen hierbei im Blick haben kann. Auch wenn diese Prozesse häufig durch Bereichsleitungen oder anderweitige Funktionen in zweiter Führungsebene begleitet werden, ist

ein Einbezug der Leitungskräfte vor Ort an dieser Stelle sinnvoll, da hier der konkrete Bezug zu den Prozessen in der Praxis besteht.

## Status quo ehrlich erheben und Potenziale priorisieren

Um den Change zur inklusiven Lösung konzeptionell und finanziell zu stemmen, lohnt es sich also, auch jenseits des operativen Geschäfts nach Potenzialen zu suchen. Effizientere Strukturen in der Verwaltung und deren Schnittstellen wirken sich positiv auf die wirtschaftliche Situation des Trägers aus, entlasten pädagogisches Personal und ermöglichen es, dieses dort einzusetzen, wo es am dringendsten gebraucht wird, nämlich in der Betreuung der Kinder und in der vorbereitenden konzeptionellen Arbeit. Gleichzeitig wachsen das Leitungspersonal der Betriebsstätten mit Unternehmensführung und Verwaltung in gemeinsamer – auch wirtschaftlicher – Verantwortung und durch übergreifende Prozesse weiter zusammen. Zudem wird die Rolle von Stabsstellen und der Personalabteilung bei großen Veränderungsprozessen schnell sichtbar: Gerade mit Blick auf die inklusive Lösung wird es im Bereich Personalentwicklung und Qualifikationsmix noch vermehrter Schnittstellen zwischen Unternehmensführung, Betriebsstätten und Verwaltung geben, die fachlich versiert und aktiv gestaltet werden sollten.

Um Effizienzpotenziale zu heben und eine wirtschaftliche und pädagogische Steuerung zu etablieren, bietet sich in einem ersten Schritt eine Analyse an, die Aufbau, Prozesse, zu erreichende Arbeitsergebnisse und Kompetenzen bei der Verwaltung und den Leitungskräften in den Blick nimmt. Den Anfang macht eine IST-Erhebung. Dafür werden etwa Dokumente gesichtet – z. B. Stellenbeschreibungen, Betreuungsverträge, Verfahrensanweisungen etc. – und Kennzahlen geprüft. Die Organisation hält sich selbst den Spiegel vor und prüft den Abgleich von Geschriebenem und Operationalisiertem des Tagesgeschäfts. Mitarbeitende aus der Verwaltung können hier die ‚Innensicht‘ beschreiben, Mitarbeitende aus den Betriebsstätten die Zusammenarbeit an den Schnittstellen. Hierbei stehen beispielsweise folgende Fragen im Fokus:

- Wie gut funktionieren Kommunikation und Regelabläufe? Sind diese ressourcenintensiv oder aufwendig? Sind sie sehr abhängig von einzelnen Personen?
- Sind alle wichtigen Bereiche abgedeckt: Personalsteuerung, IT & Datensicherheit, Aufnahmeverfahren und Mahnwesen, Abläufe beim Einkauf (etwa bei Investitionen)?

- Liegen jeder Anspruchsgruppe zum richtigen und schnellstmöglichen Zeitpunkt verlässlich die für sie relevanten Informationen strukturiert vor?

Auf Grundlage einer ehrlichen und offenen IST-Analyse (1) werden Handlungsempfehlungen abgeleitet und eine trägerindividuelle Zeitplanung für die Umsetzung der wichtigsten Maßnahmen zur Optimierung von Prozessen und Schnittstellen erstellt (2) sowie eine Priorisierung vorgenommen, um die Potenziale im Trägeralltag zu operationalisieren (3). Was wird kurzfristig gebraucht und muss unbedingt verbessert werden, wo läuft bereits alles reibungslos?

**Hinweis:** Eine saubere Buchhaltung sowie wirtschaftliches Handeln sind in der Kinder- und Jugendhilfe nicht nur hilfreich, sondern werden mit dem KJSG auch rechtlich verpflichtend für Leistungserbringer. § 45 SGB VIII knüpft die Erteilung und Fortführung einer Betriebserlaubnis an die „Zuverlässigkeit des Trägers“. Diese wird zukünftig auch durch eine sichere wirtschaftliche Situation sowie eine transparente Datenbasis bewiesen werden. Der Stand, inwieweit die Landesjugendämter in den einzelnen Bundesländern bereits die Zuverlässigkeit prüfen, ist noch sehr unterschiedlich, aber feststeht: Eher früher als später werden die Aufsichtsbehörden sehr genau hinschauen und die Wirtschaftlichkeit wird so zum betriebserlaubnisrelevanten Aspekt der Kinder- und Jugendhilfe.

Sind alle Akteure sinnvoll eingebunden und gut miteinander vernetzt, wird eine Sensibilisierung für das Gesamte bereits möglich. Dies ist die Grundlage für Anpassungen, bei denen sich alle Akteure aktiv einbringen. Unter Umständen verändert sich einiges in ihrem Alltag, was auf lange Sicht aber zu deutlich weniger Belastung und mehr Effizienz führt. Das Ziel einer Analyse und anschließenden Optimierung ist es, langfristig den Verwaltungsaufwand beim operativen Personal zu verschlanken, um Ressourcen für die pädagogische (oder Leitungs-)Arbeit freizusetzen und gleichzeitig eine bessere und aktivere Steuerung des Unternehmens und einzelner Betriebsstätten aufzuziehen. Der große Vorteil bei einem solchen Projekt ist, dass es einmalig etwas Ressourcen braucht und dann langfristig für Entlastung, Effizienz und Wirtschaftlichkeit sorgt, kurz: für einen stabilen Betrieb. Diese Grundlage ist für die anstehenden Veränderungen durch das KJSG und die inklusive Lösung obligatorisch.

## Verwaltung optimieren: Kernaufgaben und Schnittstellen definieren

Schauen wir nun etwas genauer in die einzelnen Verwaltungsbereiche, die vor dem großen Veränderungsprozess im Idealfall sauber aufgestellt sind, nämlich: Buchhaltung und Kostenstellenrechnung inkl. debitorische Leistungsabrechnung, Personalsteuerung und Personaladministration, IT-Struktur und Berichtswesen sowie alle Schnittstellen ins Operative. All diese Bereiche sind nicht nur für sich genommen wichtig, auch die Minimierung von Reibungsverlusten an den Schnittstellen untereinander birgt großes Effizienz- und Qualitätspotenzial. Effiziente Verwaltungsstrukturen und ein auf deren Grundlage erst mögliches, unterjähriges Controlling stellen darüber hinaus die beste Grundlage für Haushaltspläne und Verwendungsnachweise sowie für Entgeltverhandlungen dar, die ressourceneffizient höchste Qualität erreichen. Und es versteht sich wie von selbst, dass dies den Wandel hin zur inklusiven Lösung nur begünstigen kann: Gespräche mit Leistungsträgern, Kommunen oder Jugendämtern sind regelmäßig sehr viel konstruktiver, wenn die Konzepte und Kalkulationen auf einer transparenten und nachvollziehbaren Grundlage basieren, die dem Kostenträger deutlich machen, dass ein Unternehmen wirtschaftlich steuert. Wir wollen uns nun einige dieser Bereiche mit ihren Schnittstellen ins Operative etwas genauer anschauen.

## Den Überblick bewahren: Schnittstellen zwischen Buchhaltung, Personalabteilung und Operativen

Bei den meisten Unternehmen handelt es sich um eine Trägerschaft mit mehreren Betriebsstellen. Eine Kita entspricht in dem Fall einem Profit-Center mit der jeweils gleichen Kostenstellenstruktur. Was sich einfach liest, wird in der Praxis nicht immer umgesetzt. Um die Betriebsstätten miteinander vergleichbar zu machen und auch, um sie standardisiert für die interne Steuerung oder für die Verwendungsnachweise ausleiten zu können, ist eine einheitliche Verbuchung innerhalb der Profit-Center und deren Kostenstellenstruktur notwendig. Sowohl Mitarbeitende der Leistungsabrechnung, der Lohnbuchhaltung und der Haupt- und Nebenbuchhaltung lösen Erfolgsbuchungen aus – gerade, wenn (interne) Dienstleister beteiligt sind, ist daher wichtig, dass eine einheitliche Verbuchung und ein laufender Überblick gewährleistet sind. Mit Blick auf eine gute Verwendbarkeit der Daten darf die

angewandte Systematik keinesfalls etwa von einem oder einer einzelnen Mitarbeitenden abhängen.

Die Tatsache, dass viele Kommunen ihr eigenes Formblatt für Verwendungsnachweise und unterschiedliche Modalitäten im Bereich Kalkulation und Bewilligung verwenden, lässt deren Bearbeitung nach der eigentlichen qualitativen Arbeit zur Kür werden. Den Bereich der Personal- und Lohnkosten akribisch abzubilden, ist Grundlage für ein gutes Controlling und wird mit der inklusiven Lösung (oder auch mit bereits vorgehaltenen inklusiven Angeboten) immer wichtiger, denn aus der Dokumentation des Lohnaufwands – sei es über eine Dienstplansoftware oder über manuelle Dokumentation der Stunden als Quelle – muss in dem Fall nicht nur hervorgehen, wer wo in welchem Umfang arbeitet, sondern auch, wer welche Leistungen für welches Kind erbringt, also z. B. pädagogische oder heilpädagogische/therapeutische Leistungen.

Das Verständnis hierfür und die Möglichkeit der Umsetzung ist häufig in der Organisation insgesamt vorhanden, verteilt sich dabei aber fragmentartig z. B. auf Buchhaltung, Personalabteilung, IT-Abteilung oder IT-Dienstleister, Bereichsleitungen oder Einrichtungsleitung der Kita. Deshalb ist es unbedingt notwendig, dass all diese Rollen in dem Prozess zusammenarbeiten und ihn gemeinsam definieren. Um den Prozess so aufzustellen, dass die Aufwendungen gut auswertbar vorliegen und für die Steuerung nutzbar sind, müssen also all diese Perspektiven und das Know-how zusammengebracht werden. Reibungslose Kommunikationsstrukturen runden den Prozess ab: Wer liefert welche Informationen und Kennzahlen bis wann an wen? Effiziente Abläufe und eine frühzeitige Identifikation von Problemen erfordern ein laufendes Controlling, eine strukturierte Kostenzuordnung und organisierte Prozesse mit Fristen und innerbetrieblichen Verantwortlichkeiten. Eine erst rückwirkende Betrachtung birgt hingegen ein hohes Risiko für eine zielgerichtete Steuerung und es drohen Zahlungsrückforderungen.

Eine einheitliche IT-Struktur erleichtert eine saubere Kostenstellenzuordnung und Lohnkostencontrolling erheblich, insbesondere eine Dienstplansoftware, die geleistete Stunden direkt in die Lohnabrechnung überführt oder ein Controlling-Cockpit, das die Berichterstellung zumindest in Teilen automatisiert. Auch unabdingbar: Die Berechtigungen müssen an den richtigen Stellen liegen. Eine Einrichtungsleitung muss in der Lage sein, die Kennzahlen ihrer Kita, z. B. Belegung, Krankenstand oder Sachkostenausgaben im Vergleich zur Sachkostenplanung, einzusehen und sie muss befähigt werden,

diese zu verstehen, zu interpretieren und in Absprache mit der Führung entsprechende Maßnahmen einzuleiten.

Ein weiterer Posten, der sich im Bereich der Schnittstellen zwischen operativem Geschäft und Buchhaltung bewegt, ist das Debitorenmanagement. Zwar wird dieser Verwaltungsbereich im Zuge der inklusiven Lösung nicht relevanter, als er es jetzt schon ist, da es sich dabei nicht um Selbstzahlerleistungen handeln wird, aber bereits in den aktuellen Strukturen steckt hier vielfach hohes Einsparungspotenzial, das bei einer Verwaltungsoptimierung die wirtschaftliche Situation verbessern kann. Durch die in der Natur der Sache liegende Verzögerung zwischen Dienstleistung und Rechnungsstellung liegt hier nämlich ein hohes Risiko für verspätete oder gar ausbleibende Zahlungen. Die Einführung von SEPA-Lastschriftmandaten kann hier den Aufwand von Seiten der Einrichtung reduzieren und die Zahlungseingänge sicherstellen. Wo das keine Alternative ist, ist es umso wichtiger, die Rechnungsstellung und die Zahlungseingänge abzugleichen – auch ein Bereich, in dem die enge Zusammenarbeit zwischen Buchhaltung und Kitaleitung wichtig ist. Man nehme als Beispiel die Posten, die durch die Eltern selbst gezahlt werden: Besteht hier eine offene Forderung z. B. für das Mittagessen, ist es oft der einfachste Weg, wenn die Einrichtungsleitung den direkten Kontakt zu den Eltern sucht, die ihr Kind jeden Tag dort abholen.

In den Bereichen, die durch die öffentliche Hand, also Jugendamt/Kommune/Sozialhilfeträger beglichen werden, ist es etwas schwieriger als bei den Posten, die durch selbstzahlende Eltern beglichen werden, die man bei offenen Rechnungen zeitnah direkt ansprechen kann. Hier ist der Leistungserbringer abhängig von den Bearbeitungszeiten und vom Wohlwollen des Leistungsträgers und Verhandlungspartners zugleich. Umso wichtiger ist es in dem Fall, saubere Zahlen vorzuhalten, denn das verschafft einem Leistungserbringer auch beim Leistungsträger einen guten Ruf als verlässlicher Partner. Bearbeitungszeiten können sich so auf lange Sicht verkürzen, wenn ein gewisses Vertrauen zur anderen Seite besteht und wenn die Kalkulationen einfach nachzuvollziehen sind.

## **Digitalisierung und Veränderung sind kein Selbstzweck**

Die Veränderungen, die der Kinder- und Jugendhilfe durch das KJSG und die inklusive Lösung bevorstehen, sind mit großen Herausforderungen ver-

bunden. Es ist somit absehbar, dass eine Skepsis gegenüber weiteren Neuerungen – wie einer Verwaltungsoptimierung – besteht, schließlich braucht auch diese, zumindest für einen kurzen Zeitraum, personelle und finanzielle Ressourcen und das innerhalb des fordernden Tagesgeschäfts. Doch ist eine Verwaltung mit optimierten Prozessen und Schnittstellen einmal etabliert, bietet sie die bestmögliche Unterstützung für das operative Kerngeschäft und steht selbst weniger im Fokus des Trägeralltags. Mit Schulungen und den richtigen Kommunikationsformaten wird die Zusammenarbeit zwischen Operativen und Verwaltung besser funktionieren. Das legt die Basis dafür, dass der Change hin zu inklusiven Angeboten optimal abgebildet werden kann – auch an den wichtigen Schnittstellen im Unternehmen. Die Optimierung der Verwaltungsprozesse und Digitalisierung verfolgen demnach keinen Selbstzweck, sondern dienen als eine Grundlage für verbesserte Bedingungen der Mitarbeitenden aller Dienstarten sowie der ressourceneffizienteren Bearbeitung und somit im Ergebnis der erbrachten Qualität für die Kinder.

## Erfolgsfaktoren und Checkliste

Das Ziel, über eine Verwaltungsoptimierung Effizienzpotenziale sowohl in der Verwaltung selbst als auch im operativen Bereich zu heben und damit eine wirtschaftlich und pädagogisch präzise und zweckmäßige Steuerung zu etablieren, sollte an dieser Stelle hinlänglich dargelegt worden sein, genauso wie der Prozess und die einzelnen Bereiche, die er betrifft. Zum Ende des Artikels möchten wir aber noch ein paar Gelingensfaktoren aufzeigen, die maßgeblich für eine reibungslose Zusammenarbeit zwischen Operativen und Verwaltung sind und damit die Basis für eine erfolgreiche Veränderung in Organisationen darstellen.

## So viel Standardisierung wie möglich, so viel Individualität wie nötig

Eine erfolgreiche Verwaltungsoptimierung kann gelingen, indem so viel wie möglich in den Prozessen und der Zusammenarbeit an den Schnittstellen standardisiert wird. Standardisierung hebt Effizienzpotenziale, steigert die Transparenz und Übersichtlichkeit und minimiert Fehleranfälligkeiten. Gleichzeitig sollte der Individualität der jeweiligen Betriebsstätte Rechnung getragen werden. Gerade für große Träger mit vielen Standorten darf die Standardisierung nicht zum allerobersten Prinzip werden. Bei Leistungser-

bringern, die über Landesgrenzen hinweg agieren, ergibt sich das schon aus den unterschiedlichen Gesetzen – aber auch von Kommune zu Kommune innerhalb eines Landes weichen Erfordernisse voneinander ab, wie z. B. bei Zeitplänen, Bearbeitungsdauern oder bei benötigten Informationen und deren Detaillierungsgrad für die oft individuellen Formblätter. Insofern gilt der Leitsatz: So viel standardisieren wie möglich, so viel Individualität wie nötig.

## Mitarbeiterentwicklung und Führungsverständnis

Es kann gar nicht genug betont werden, dass eine Verwaltungsoptimierung mehr ist als das reine Aufräumen von Dokumenten, Verfahrensanweisungen, Software und der Einführung stringenter Kommunikationswege. Saubere Prozesse sind nur dann auch gut, wenn sie nicht in der Schublade liegen, sondern von allen Mitarbeitenden verstanden und eingehalten werden. Ein großer Knackpunkt bei dem Abbau von Reibungsverlusten zwischen Operativen und Verwaltung ist häufig das fehlende Verständnis über die Arbeit der jeweils einen Seite für die andere. Dabei ist es enorm wichtig, dass zumindest ein Grundverständnis auf beiden Seiten herrscht, damit die Schnittstellen zusammenwachsen können. Die gezielte Entwicklung der Mitarbeitenden in der dafür notwendigen Fachlichkeit – gerade in der ggf. zur jeweiligen Dienstart zunächst ‚fremden‘ Fachlichkeit – und die Entwicklung der Strukturen und Prozesse sind daher die Schlüsselemente für eine nachhaltige Umsetzung. Die Verantwortlichkeit dafür muss in der Führungsebene angesiedelt sein. Mitarbeiterentwicklung, Erhebung von Schulungsbedarfen und auch eine Portion Kulturarbeit lassen sich nicht auf die Einrichtungsleitung delegieren, die häufig selbst zu stark in den operativen Strukturen steckt und ihre eigene Betriebsstätte als Zentrum der Arbeit wahrnimmt. Es braucht den übergeordneten Blick und die Führungsverantwortung des Top-Managements.

## Gute Vorbereitung und ein klarer Prozess: Das A&O

Prozessanalysen und -definitionen sowie die Schaffung eines konzeptionellen Soll-Zustands sind die Vorarbeiten, die es im Trägeralltag zu operationalisieren gilt. Eine Blaupause für die Analyse und v. a. für die Optimierung sollte es nicht geben, da immer auch bzw. insbesondere trägerindividuelle Besonderheiten zu berücksichtigen sind, die den Alltag prägen, Mitarbeitende, El-

tern und Kinder mit dem Träger bestenfalls verbunden sein lassen. Folgende Check-Liste zeigt dennoch exemplarisch auf, welche Schritte und Aufgaben im Prozess möglich sind, um eine Optimierung zu erreichen.

### *Checkliste Verwaltungsanalyse und -optimierung*

#### Schritt 1: IST-Analyse

- Dokumente sichten
  - Betreuungsverträge einheitlich und korrekt?
  - Stellenbeschreibungen zutreffend und auf dem aktuellen Stand?
  - Personalbedarfsermittlungsprozess klar (Abgleich Soll zu Ist)?
  - Verfahrensanweisungen vollständig und in der Praxis gelebt?
  - ...
- Aktuelle Steuerungsparameter benennen und prüfen:
  - (prospektive) Belegung, Umgang mit Krankenstand und Fluktuation
  - Offene-Posten-Liste
  - BWA auf Betriebsstättenebene unterjährig?
  - ...
- Arbeitsplatzanalyse (halbstrukturierte Interviews)
  - Kommunikationsstrukturen Operative an der Schnittstelle zur Verwaltung
  - Abstimmung Dienstleister
  - Erhebung der genutzten Software, Prüfung vorhandener/fehlender Schnittstellen

#### Schritt 2: Bewertung der IST-Situation/Handlungsempfehlungen

- Potenziale verschriftlichen, z. B. in Form einer Ampel (rot = sofortiger Handlungsbedarf, gelb = Potenzial vorhanden, allgemeiner Handlungsbedarf, grün = kein Handlungsbedarf)

#### Schritt 3: Optimierung und Operationalisierung im Trägeralltag

- Projekt- und Zeitplanung aufstellen (realistische Erwartungen)
- Ergebnis- und Ausführungsverantwortliche festlegen
- Priorisierung der Handlungsbedarfe
- Erarbeitung der notwendigen Maßnahmen und Aufgabenverteilung, z. B.
  - Kontakt zu Software-Herstellern, Vereinheitlichung der IT-Landschaft
  - Ggf. Prüfung/Verschlankeung des Sachkontenrahmens
  - Vereinheitlichung Profit-Center und Kostenstellenstruktur
  - Etablierung eines strukturierten Aufnahme- & Debitorenmanagements (Vereinheitlichung Verträge, verbindliche Monatspläne)
  - Etablierung Regelkommunikation anstatt Einzellösungen
  - Schulungen relevanter Mitarbeitender



# Die Übertragung des betriebswirtschaftlichen Risikomanagements auf die Kinder- und Jugendhilfe – Methodische Ansätze, Probleme, Perspektiven am Beispiel der Caritas

*Thomas Wolke*

## Zusammenfassung

*Die Bedeutung des betriebswirtschaftlichen Risikomanagements zu betonen, ist in Anbetracht der aktuellen weltweiten Krisen nicht nötig. Insbesondere die psychischen Auswirkungen von Krisen auf Kinder und Jugendliche in Verbindung mit einem sozialpädagogischen Fachkräftemangel stellt die Soziale Arbeit vor besondere Herausforderungen. Die Darstellung der Grundlagen des betriebswirtschaftlichen Risikomanagements erfolgt im ersten Abschnitt. Die Beschreibung des Risikocontrollings und die Abgrenzung zum Risikomanagement runden den ersten Abschnitt ab. Im zweiten Abschnitt werden zunächst die Rahmenbedingungen der Caritas und Ansätze zur Übertragung des Risikomanagements auf die Caritas vor dem Hintergrund der SGB VIII-Reform (Inklusion 2028) beschrieben. Darauf aufbauend schließt die mögliche Einbindung eines Risikocontrollings in die Strukturen der Caritas den zweiten Abschnitt ab. Im dritten Abschnitt wird ein Fazit und eine kritische Würdigung der Ansätze zur Übertragung auf die Caritas gezogen.*

## 1 Grundlagen des betriebswirtschaftlichen Risikomanagements

Die folgenden Darstellungen erfolgen in Anlehnung an das Standardwerk von Wolke (vgl. Wolke 2016, S. 1–8). Für einen Überblick über das Risikomanagement sind auch die Kompendien von Ibers/Hey 2005 mit überwiegend deskriptiven Ausführungen und vielen praktischen Beispielen sowie das

Werk von Schmitz/Wehrheim 2006 mit vielen betriebswirtschaftlichen Schemata für die betriebswirtschaftliche Anwendung des Risikomanagements geeignet. Für das Risikomanagement in Kommunen kann das Werk von Hahn 2020 benutzt werden. Für die Anwendung des Risikomanagements auf die Kinder- und Jugendhilfe kann für einen ersten Überblick auch der Artikel des Verfassers (vgl. Wolke 2021) herangezogen werden.

## 1.1 Definitionen und Gründe für ein Risikomanagement

In der betriebswirtschaftlichen Literatur zum Risikomanagement und in der Praxis wird keine einheitliche *Definition des Risikobegriffes* verwendet. Eine relativ häufig benutzte Definition von Risiko stellt auf einen möglichen Schaden bzw. den potenziellen Verlust einer Vermögensposition in der Zukunft ab, ohne dabei mögliche Gewinne gegenüber zu stellen. Insbesondere die Vernachlässigung möglicher Gewinne ist wichtig, da in weiterführenden Konzepten die Messung des Ertrages getrennt und unabhängig von der Risikomessung erfolgt. Zwischen Risiko und Ertrag muss scharf unterschieden werden, da sonst möglicherweise ein und derselbe Gewinn mehrfach berücksichtigt wird, was zu fehlerhaften Ergebnissen führen könnte.

In betriebswirtschaftlichen Teilgebieten stellt der Risikobegriff auf die Kenntnis von Wahrscheinlichkeiten bezüglich zukünftiger unsicherer Ereignisse ab. Auf diese Differenzierung wird im Folgenden aus Vereinfachungsgründen verzichtet.

Unter *Risikomanagement* wird die Messung und Steuerung aller betriebswirtschaftlichen Risiken unternehmensweit verstanden.

Insbesondere die *Berücksichtigung* von *Verbundeffekten* zwischen unterschiedlichen Risiken, also z. B. die sogenannten Diversifikationseffekte stellen einen wichtigen Unterschied zwischen der Betrachtung eines einzelnen Risikos und dem Zusammenwirken mehrerer Risiken dar.

Die *Gründe* für ein Risikomanagement sind vielschichtig und komplex. Spätestens seit der Finanzkrise 2008 herrscht jedoch über die Notwendigkeit eines funktionierenden betriebswirtschaftlichen Risikomanagements einvernehmlich auf allen Ebenen und Positionen Konsens. Da die Ursachen für das Betreiben eines Risikomanagements Auswirkungen auf Art und Weise der Ausgestaltung eines Risikomanagements haben, werden die Gründe kurz im Überblick dargestellt und können in drei Kategorien eingeteilt werden:

- rechtliche Rahmenbedingungen,
- volkswirtschaftliche Ursachen,
- technologischer Fortschritt.

Zu den *rechtlichen Rahmenbedingungen* gehören z. B. das Gesetz zur Kontrolle und Transparenz in Unternehmen (KonTraG) und der Corporate Governance Kodex, der Empfehlungen zum Risikomanagement ohne rechtsverbindlichen Charakter darstellt.

Die *volkswirtschaftlichen Ursachen* für ein Risikomanagement liegen im Wesentlichen in der stark zunehmenden Globalisierung der Finanzmärkte und der Einführung neuer Finanzprodukte.

Schließlich äußert sich der *technologische Fortschritt* in erster Linie durch eine schnellere Informationsverbreitung durch digitale Medien und Internet. Aber auch die von Unternehmen hergestellten Produkte veralten durch neue Technologien schneller, wodurch die Produktrisiken steigen.

## 1.2 Risikomanagement als Prozess

Ausgehend von der oben vorgenommenen Definition für den Begriff Risikomanagement wird nun eine Systematisierung der Inhalte des Risikomanagements vorgenommen. Zu diesem Zweck gibt es verschiedene Abgrenzungskriterien. Eine in der Literatur am häufigsten vorgenommene Einteilung betrachtet das *Risikomanagement als Prozess*, d. h. als Ablauf in der Zeit. Risikomanagement ist ein dynamischer Vorgang und keine einmalige Aktion. Die folgende Darstellung des Risikomanagement-Prozesses findet sich in der gängigen Literatur so oder in leicht modifizierter Form häufig wieder.

Im Rahmen der *Risikoidentifikation* werden die betriebswirtschaftlichen Risiken im Sinne der o. g. Definition erfasst. Hierfür gibt es unterschiedliche Herangehensweisen, die jeweils von den Unternehmensbesonderheiten und den Organisationsstrukturen abhängen. Eine Verallgemeinerung ist zwar nicht möglich, dennoch gibt es verschiedene Instrumente, die zum Einsatz kommen können. Für eine vollständige Erfassung aller Risiken wird zu diesem Zweck eine Systematisierung der betriebswirtschaftlichen *Risikoarten* vorgenommen.

Nach der Risikoidentifizierung folgen die *Risikomessung* und die dadurch mögliche Bewertung bzw. *Analyse* der Risiken. Im Rahmen der Risikomes-

sung ist es zunächst sinnvoll, in quantitative und qualitative Messverfahren zu unterscheiden. Bei den quantitativen Messungen handelt es sich hauptsächlich um Kennzahlen, deren Berechnung auf vorhandenen beobachtbaren Preisen, Kursen und sonstigen Marktdaten beruht. Für zahlreiche Risiken liegen aber derartige (Markt-)Daten aus vielfältigen Gründen nicht vor. In diesen Fällen wird auf Messverfahren für qualitative Risiken zurückgegriffen, z. B. die Nutzwertanalyse.

In der *Risikoanalyse* werden die Messergebnisse ausgewertet. Dabei werden zunächst die relevanten Risiken herausgefiltert. Das zentrale Analyseziel ist es, die Frage zu beantworten, ob bezüglich der gemessenen und relevanten Risiken ein Handlungsbedarf besteht. Kernstück der Risikoanalyse bildet z. B. das sogenannte Konzept des RoRaC: „*Return on Risk adjusted Capital*“ oder vergleichbare Performance-Maße.

Das Ergebnis der Risikoanalyse ist die Grundlage der nachfolgenden *Risikosteuerung*. Aufgrund der zahlreichen und komplexen Instrumente und Strategien der Risikosteuerung sei zunächst an dieser Stelle nur eine grobe Einteilung der Strategien in

- Vorsorgemaßnahmen,
  - Abwälzung,
  - Kompensation und
  - Diversifikation
- vorgenommen.

### 1.3 Risikoidentifikation und Risikoarten

Die *Risikoidentifikation* der betriebswirtschaftlichen Risiken, die in Zusammenhang mit der unternehmerischen Tätigkeit stehen, lassen sich nicht in verallgemeinerter Form darstellen. Die Risikoarten und insbesondere die jeweilige Bedeutung für ein Unternehmen hängen sehr stark von den Besonderheiten des Unternehmens ab, wie insbesondere Branchenspezifika, regionale Besonderheiten oder Produkttypen. Unabhängig davon können aber einige allgemeine Grundprinzipien und Basisinstrumente zur Risikoidentifikation angewendet werden. Dazu gehören beispielsweise

- Analyseraster,
- Risikotabellen,
- Interviews,
- Analyse aller Ablaufprozesse.

Wesentlicher Bestandteil und Grundvoraussetzung der Risikoidentifikation ist die Systematisierung der betriebswirtschaftlichen Risikoarten. Die Systematisierung der verschiedenen *Risikoarten* erfolgt in der Literatur und der Wirtschaftspraxis auf vielfältige Art und Weise. Entscheidend für die jeweilige Art der Systematisierung und insbesondere die jeweiligen Abgrenzungskriterien ist die jeweilige Fragestellung.

Auf der obersten Ebene kann zuerst eine Unterscheidung in *naturwissenschaftliche* und *wirtschaftswissenschaftliche* Risiken vorgenommen. Dies mag auf den ersten Blick banal erscheinen. Es wird dabei bereits ein grundlegendes Problem ersichtlich: die verschiedenen Risikoarten können nicht immer eindeutig voneinander getrennt werden. So hängen naturwissenschaftliche Risiken wie z. B. Erdbeben unmittelbar mit den wirtschaftlichen Risiken von Rückversicherungsgesellschaften zusammen.

In einem zweiten Schritt wird zweckmäßigerweise zwischen *betriebswirtschaftlichen* und *volkswirtschaftlichen* Risiken getrennt. Auch hier wird die fehlende Trennschärfe wieder deutlich: Volkswirtschaftliche Konjunkturrisiken wirken sich z. B. unmittelbar auf das unternehmerische Absatzrisiko aus.

Auf der betriebswirtschaftlichen bzw. unternehmerischen Ebene wird eine Unterscheidung in *finanzwirtschaftliche* und *leistungswirtschaftliche* Risiken vorgenommen. Dies folgt der Zielstellung, in Anlehnung an die Systematik im internen Rechnungswesen möglichst alle unternehmerischen Risiken systematisch zu erfassen. Die finanzwirtschaftlichen Risiken werden weiter in Markt-, Ausfall- und Liquiditätsrisiken unterteilt. Bei den leistungswirtschaftlichen Risiken wird in Betriebs- und Absatz-/Beschaffungsrisiken untergliedert.

Es muss ausdrücklich auf die *Interdependenzen* zwischen den verschiedenen betriebswirtschaftlichen Risikoarten hingewiesen werden. So kann z. B. ein Ausfallrisiko auch zu einem Liquiditätsrisiko führen, wenn die vereinbarten Zins- und Tilgungszahlungen vom Schuldner nicht mehr geleistet werden. Bei der Beschaffung von Rohöl für den Produktionsprozess liegt ein Beschaffungsrisiko durch steigende Rohölpreise vor. Das Rohöl muss in US-Dollar bezahlt werden, wodurch gleichzeitig zum Beschaffungsrisiko ein Devisenpreisrisiko entsteht.

Diese Beispiele verdeutlichen das *Zuordnungsproblem* von Geschäftsvorfällen zu den verschiedenen Risikoarten. Für die verschiedenen Risikoarten wer-

den verschiedene Methoden und Instrumente angewendet. Daher ist eine möglichst trennscharfe Zuordnung zweckmäßig. Erreicht werden kann diese Zuordnung mit Hilfe des *Verursachungsprinzips* und des *Steuerungsprinzips*. Beide Prinzipien werden auch bei der Organisation von Risikocontrolling und Risikomanagement angewendet. Nach dem Verursachungsprinzip werden die Risiken aus den Geschäftsvorfällen der primär verursachenden Risikoart zugeordnet. Die ausbleibenden Zahlungen des Schuldners sind also nach dem Verursachungsprinzip primär dem Ausfallrisiko zuzuordnen und die steigenden Rohölpreise dem Beschaffungsrisiko. Nach dem Steuerungsprinzip werden die Risiken dort zugeordnet, wo sie sinnvollerweise gesteuert werden sollten. So können die Wechselkursrisiken aus der Beschaffung des Rohöls dem Devisenrisiko und die ausbleibenden Zins- und Tilgungszahlungen den Liquiditätsrisiken nach dem Steuerungsprinzip zugeordnet werden. Die Anwendung des Steuerungsprinzips ist auch im Rahmen des Risikocontrollings notwendig, um Kompensationseffekte bei z. B. Wechselkursrisiken oder der Liquiditätssteuerung *unternehmensweit* zu erfassen.

Die Zuordnung spielt also bei der Anwendung der darauf aufbauenden Risikomessverfahren, der Risikoanalyse, den Instrumenten der Risikosteuerung und im Risikocontrolling eine fundamentale Bedeutung!

## 1.4 Risikocontrolling

Im *Risikocontrolling* wird schließlich der organisatorische Aspekt des Risikomanagements berücksichtigt. Dazu gehört die Frage, wie risikoverursachende und risikokontrollierende Organisationseinheiten aufbau- und ablauforganisatorisch im Unternehmen eingebettet bzw. verknüpft werden. Die Methodenhoheit der Messverfahren sowie deren Organisation und Überwachung bilden neben dem Risiko-Reporting und der Unterstützung der Unternehmensführung die Hauptaufgaben des Risikocontrollings. Im Rahmen der Zusammenarbeit zwischen Risikocontrolling und Unternehmensführung wird schließlich die eigentliche risikobasierte Unternehmenssteuerung durchgeführt. Die beschriebenen Phasen des Risikomanagement-Prozesses bilden einen iterativ-rückgekoppelten Kreislauf, d. h. die Ergebnisse bzw. Entscheidungen im Rahmen der Risikopolitik können zu Maßnahmen der Vorsorge oder Kompensation führen oder zu einer erneuten Identifikation bisher noch nicht berücksichtigter Risikoarten. Auch kann im Rahmen des Risiko-Controllings eine neue Festlegung der Risikomessmethoden erfolgen oder die Vorgaben für die Risikoanalyse, z. B. die Risikoeinstellung, verändert werden.

Der in Praxis und Theorie in diesem Zusammenhang häufig verwendete Begriff des *Risikocontrollings* wird zum Risikomanagement inhaltlich unterschiedlich abgegrenzt. In der Praxis und insbesondere im Nicht-Bankenbereich wird das Risikocontrolling organisatorisch häufig im Controlling (Managerial Accounting, internes Rechnungswesen) aufbauorganisatorisch eingegliedert bzw. bildet eine Untereinheit des Controllings. Das Risikocontrolling kann aber auch als unabhängige (von anderen Controlling-Einheiten, z. B. dem Finanzcontrolling) Organisationseinheit direkt der Unternehmensführung zugeordnet werden. Auf die jeweiligen Vor- und Nachteile dieser organisatorischen Einbindung des Risikocontrollings wird an dieser Stelle nicht weiter eingegangen.

Insbesondere im Bankenbereich spielen z. B. branchenspezifische rechtliche Gründe eine Ursache für die strikte aufbauorganisatorische Trennung von Risikocontrolling und dem eigentlichen Risikomanagement.

In den weiteren Ausführungen wird das Risikocontrolling als Bestandteil des prozessorientierten (ablauforganisatorischen) Risikomanagements angesehen, welches die Unternehmensführung bei der Planung und Steuerung von Unternehmensrisiken unterstützt. Das Risikocontrolling erfüllt aus dieser Sichtweise stärker organisatorische, überwachende und beratende Funktionen, während dagegen im Risikomanagement die konkrete Durchführung von Maßnahmen zur Risikomessung und Risikosteuerung im Mittelpunkt stehen. Das Risikocontrolling stellt bei dieser ablauforganisatorischen Einbindung den letzten Teilabschnitt in der prozessorientierten Darstellung des Risikomanagements dar.

## 2 Die Übertragung des betriebswirtschaftlichen Risikomanagements auf die Kinder- und Jugendhilfe der Caritas

### 2.1 Die Rahmenbedingungen der Caritas vor dem Hintergrund der Reform des SGB VIII (Inklusion 2028)

Ab 2028 wird die Kinder- und Jugendhilfe *für alle Kinder und Jugendlichen* – ob mit oder ohne Behinderung – leistungszuständig (sog. inklusive Lösung). Die konkrete Ausgestaltung ist noch offen. Inklusive Angebote in der Kinder- und Jugendhilfe gab es bereits vor der angestrebten Inklusion 2028.

Doch erst seine gesetzlichen Vorgaben fordern zu einem verbindlichen und flächendeckenden Weiterentwicklungsprozess auf, in allen Hilfe- und Aufgabenfeldern der Kinder- und Jugendhilfe konkrete fachlich-konzeptionelle Reflexionen und entsprechende Praxisgestaltungen vorzunehmen. Nach jahrzehntelangem (fach-)politischem Ringen hat der Gesetzgeber mit dem *Kinder- und Jugendstärkungsgesetz (KJSG) 2021* nun das ‚Ob‘ der inklusiven Weiterentwicklung der Kinder- und Jugendhilfe entschieden und in einem Stufenmodell ab 2028 grundlegende Weichenstellungen für die weitere Umsetzung der sog. Großen Lösung (d. h. eine einheitliche sachliche Zuständigkeit für alle Kinder und Jugendliche unabhängig von der Behinderungsform) getroffen (vgl. Beckmann/Lohse 2021 für Einzelheiten zum KJSG und für einen Überblick vgl. Kinder- und Jugendhilfe 2022).

Ohne auf die Einzelheiten zur Reform des SGB VIII an dieser Stelle einzugehen wird durch diese kurze Einführung bereits deutlich, dass die freien Träger der Kinder- und Jugendhilfe wie z. B. die Caritas vor erheblichen Transformationen und Umorganisationen stehen. Diese Transformations- und Organisationsprozesse werden naturgemäß auch betriebswirtschaftliche Fragestellungen betreffen. Zur Beantwortung möglicher zentraler Fragestellungen stellt die Betriebswirtschaftslehre umfassende Instrumente, Methoden und Lösungsmodelle zur Verfügung. Das betriebswirtschaftliche Risikomanagement bietet u. a. mögliche Lösungsansätze für folgende Fragestellungen die im Zusammenhang mit der Reform des SGB VIII stehen:

- a) Wie könnten unter Ertrags- und Risikoaspekten erforderliche *Neuinvestitionen* in die Infrastruktur besser beurteilt werden?
- b) Wie könnte eine mögliche *Umorganisation des Controllings* unter Berücksichtigung von Ertrags- und Risikoaspekten (Risikocontrolling) in die erforderliche Umorganisation anderer insbesondere pädagogischer Strukturen eingebettet werden?
- c) Wie könnten *Risiken* durch die Reform in der *operativen sozialpädagogischen Arbeit* (z. B. Personal- und Finanzierungsrisiken) besser abgebildet und gesteuert werden.
- d) Wie könnte der Einsatz öffentlicher Finanzmittel (Steuergelder) und sonstiger Finanzmittel (z. B. Spenden) im Zuge der Realisierung der Inklusion mit Hilfe von Ertrags- und Risikoaspekten *effizienter und zielgerichteter* ohne Qualitätsverlust in der sozialpädagogischen Arbeit gestaltet werden?
- e) Was könnten die Vorteile der Berücksichtigung von Ertrags- und Risikoaspekten in der *Kommunikation und Diskussion* im Zuge der Inklusion in der Öffentlichkeit und insbesondere mit den Jugendämtern sein?

Die konjunktive Formulierung der Fragen hat einen bestimmten Grund. Häufig wird in der Literatur zur sozialen Arbeit im Zusammenhang mit dem Begriff der Dienstleistung häufig die Problematik der „Verbetriebswirtschaftlichung“ und Ökonomisierung der Sozialen Arbeit behandelt (vgl. Olk/Otto 2003 und Strunk 1996). Damit wird die Problematik behandelt, dass durch Einführung von z. B. betriebswirtschaftlichen Kennziffern die Qualität der sozialpädagogischen Arbeit leiden könnte. Diese vielschichtige und komplexe Thematik soll hier nicht vertieft werden (für eine ausführliche Diskussion vgl. Beckmann/Otto u. a. 2004). Es sollen mögliche Ansätze aufgezeigt werden, wie der Umgestaltungsprozess betriebswirtschaftlich begleitet werden könnte, ohne einen dadurch gleichzeitig bedingten Qualitätsverlust auszulösen. Außerdem stellen die folgenden Ausführungen lediglich überblicksartige konzeptionelle Vorschläge dar, die vor einer Umsetzung in der Praxis noch betriebswirtschaftlich wesentlich vertieft und unter gleichzeitiger Berücksichtigung der Qualität der Sozialen Arbeit diskutiert werden muss. Auf diese Problematik wird im Fazit noch näher eingegangen.

Im nächsten Schritt ist für die Beantwortung der Fragen die Darstellung der Aufbau- und Ablauforganisation von freien Trägern der Kinder- und Jugendhilfe am Beispiel der Caritas erforderlich sowie die Einbindung der möglichen Finanzquellen der Caritas zweckmäßig.

Die wichtigsten Elemente der Aufbau- und Ablauforganisation der Caritas bezüglich der Übertragung eines betriebswirtschaftlichen Risikomanagements werden im Folgenden beschrieben.

Der *Deutsche Caritasverband e. V.* ist der organisatorische Dachverband der ca. 25.000 Einrichtungen der Caritas, die das gesamte Spektrum sozialer Dienstleistungen umfassen. Die Zentrale des Dachverbandes ist in mehrere Kompetenz- und Fachbereiche sowie Stabsstellen unterteilt. Die Aufgaben bestehen u. a. in der Beratung und Unterstützung der Einrichtungen und Verbände zu sozialpolitischen Fragen, fachlichen Innovationen, organisatorischen und strategischen Fragen usw. Eine weitere Aufgabe des Dachverbandes sind soziale Projekte und Hilfeleistungen insbesondere im Ausland durch Caritas International (vgl. Caritas, 2021).

Der Kompetenzbereich Personal, Finanzen, Service beinhaltet mit dem *Finanz- und Rechnungswesen* die fachlich wichtigste Schnittstelle zum betriebswirtschaftlichen Risikomanagement. Für das Jahr 2020 beliefen sich die gesamten Erträge auf 193 Mio. Euro denen Aufwendungen von insgesamt

192 Mio. Euro gegenüber standen. Daraus ergibt sich ein Bilanzgewinn von 1,1 Mio. Euro für den Dachverband. Die 25.000 Dienste und Einrichtungen sind in rechtlich selbstständigen Trägern zusammengefasst und erstellen eigene Jahresabschlüsse (vgl. Caritas, 2021).

Auf der Ebene unterhalb des deutschen Dachverbandes wird in 27 *Diözesan-Caritasverbände* die Arbeit der Caritas in den Trägern organisiert und koordiniert. Schließlich wird auf Regional-/Ortsebene in 310 *örtliche Gliederungen* aufgeteilt, in denen die operativen Einheiten (Dienste und Einrichtungen) in gemeinnützigen (rechtlich selbstständigen) Trägern zusammengefasst sind (vgl. Caritas, 2021).

Die gemeinnützigen Träger werden i. d. R. durch zwei Geschäftsführer bzw. Vorstände (je nach Rechtsform) vertreten und geführt: Der *betriebswirtschaftliche Geschäftsführer* ist u. a. für die Entgeltabrechnung, Infrastruktur und Risikomanagement zuständig. Der andere Geschäftsführer ist für die sozialpädagogische Leistungserbringung zuständig. Die weitere Untergliederung erfolgt in *Bereiche* z. B. die Kindertagesstätten, die Kinder- und Jugendhäuser, Einrichtungen für Menschen mit Behinderungen usw. Die einzelnen Einrichtungen der verschiedenen Bereiche werden von sog. *Gruppenleiter\*innen* (Leiter\*in der Einrichtung) geführt, zu denen eine bestimmte Anzahl von Fachkräften (z. B. Erzieher\*in) gehört.

Neben diesen Aufbau- und ablauforganisatorischen Strukturen ist für eine mögliche Anwendung des finanzwirtschaftlichen Risikomanagements auch die Darstellung der Finanzierungsquellen und Ertragskomponenten nötig.

Die Leistungserbringung durch freie Träger (z. B. die Caritas) wird rechtlich durch das SGB VIII geregelt (für die folgenden Ausführungen zur Finanzierung nach SGB VIII vgl. Meysen u. a. 2014, S. 20 ff.). Es entstehen Rechtsverhältnisse in einem Dreiecksverhältnis zwischen Leistungsträger (Träger der öffentlichen Jugendhilfe, z. B. Jugendamt), dem Leistungserbringer (Träger der freien Jugendhilfe, z. B. Caritas) und dem Leistungsberechtigten (Adressat\*innen/Bürger\*innen). Es gibt verschiedene Finanzierungsformen im SGB VIII, deren jeweilige inhaltliche Abgrenzung für eine Anwendung im Risikomanagement und -controlling wesentlich ist.

Bei der zweiseitigen Finanzierung (zwischen Leistungsträger und Leistungserbringer) gibt es die Möglichkeit der *Zuwendungsfinanzierung* nach § 74 SGB VIII, bei der es sich um eine objektbezogene Finanzierung handelt.

Diese Finanzierungsform stellt betriebswirtschaftlich eine Finanzierung von Investitionen in die Infrastruktur mit Eigenkapitalcharakter dar (i. d. R. keine Rückzahlung der Finanzmittel an den Träger).

Bei der *zweiseitigen Einzelfallfinanzierung* nach §77 SGB VIII werden Einzelfälle finanziert, die nicht unter die Zuwendungsfinanzierung nach § 74 SGB VIII fallen und die nicht von der Finanzierung im jugendhilferechtlichen Dreieck nach § 78a SGB VIII erfasst werden. Betriebswirtschaftlich ist diese Finanzierungsform bei einem Einbezug einzelfallübergreifender und fallunspezifischer Elemente der Zuwendungsfinanzierung (Eigenkapitalcharakter) zuzuordnen. Überwiegt jedoch der Charakter der Einzelfallfinanzierung, so können die finanziellen Mittel der Entgeltfinanzierung als Ertragskomponenten für die erbrachten Leistungen interpretiert werden.

Die dreiseitige (zwischen Leistungserbringer, -träger, -berechtigter) *Entgeltfinanzierung nach §§ 78a ff. SGB VIII* weist gesetzlich in Form von „Fachleistungsstunden“ und „Tagessätzen“ betriebswirtschaftlich den Charakter von Kosten (bzw. Aufwand) bzw. dessen Subventionierung (Verminderung) auf. Diese Entgeltfinanzierung kann als betrieblicher Ertrag oder als Aufwandsminderung eingeordnet werden. Die Gewinnauswirkung ist in beiden Fällen dieselbe. Für die interne Unterstützung der Geschäftsführung z. B. bei der Personalsteuerung, dem Risikocontrolling, der Ergebnissteuerung usw. ist die Zuordnung dagegen relevant für die Steuerungsauswirkungen.

Neben den geschilderten Finanzierungsquellen bzw. Ertragsquellen gibt es noch eine weitere indirekte Ertragsquelle, die der Sozialen Arbeit von freien Trägern der Kinder- und Jugendhilfe zugeordnet werden kann und sollte. Dabei handelt es sich um den *Nutzen für die Gesellschaft*. Der Nutzen besteht in einer funktionierenden demokratischen, solidarischen und innovativen Gesellschaft. Quantitativ kann dieser Nutzen durch z. B. höheres Familieneinkommen, mehr Steuereinnahmen und zusätzliche Beiträge für die Sozialversicherung und weniger öffentliche Ausgaben gemessen werden. Qualitativ und nur indirekt (wenn überhaupt) quantitativ messbar kann der Nutzen z. B. durch wirtschaftliche Wachstumspotenziale, erhöhte Lebensqualität, verminderte gesellschaftliche Konfliktpotenziale, geringere Kriminalität, usw. gemessen werden (vgl. Ver.di, 2020).

Zu *Erfassung* dieses *Nutzens* sind insbesondere von den Gewerkschaften GEW, ver.di wissenschaftliche Gutachten in Auftrag gegeben worden. Diese Studien sollen hier nicht im Detail erläutert werden, sondern nur die für

die Einbindung in ein Risikocontrolling wichtigsten Ergebnisse kurz dargestellt werden:

Eine Studie der Stadt Zürich (vgl. Müller Kucera/Bauer 2000) und eine Studie an der Universität Bielefeld (vgl. Bock-Famulla 2002) kommen beide zum Ergebnis, dass durch jeden eingesetzten Euro durch Investitionen in Kindertagesstätten ca. das drei- bis vierfache durch den oben beschriebenen Nutzen an die Gesellschaft zurückfließt. Eine Studie des Instituts der deutschen Wirtschaft Köln kommt für Investitionen in ein Gesamtkonzept frühkindliche Bildung zu einer Rendite von 8% (vgl. Ver.di 2020).

Aber auch weitere Studien kommen zu positiven Effekten von Investitionen in frühkindliche Bildung ohne den Nutzen des Investitionserfolges in Renditen zu quantifizieren (vgl. DIW 2002). Ein wissenschaftliches Gutachten zur Kriminalprävention beschreibt ebenfalls die positiven Auswirkungen von Prävention u. a. in der Jugendhilfe und der frühkindlichen Bildung durch eine ökonomische Kosten-Nutzen-Analyse (vgl. Thomsen 2015).

V. a. im angelsächsischen Raum haben Kosten-Nutzen-Analysen eine beachtliche Bedeutung erreicht. Hier sind in erster Linie das Perry Preschool Project (Langzeituntersuchung in den USA seit 1962) und das Elmira Programm zu nennen (vgl. Thomsen 2015, S. 61).

Der *volkswirtschaftliche und gesellschaftliche Nutzen* der Kinder- Jugendhilfe sollte also aufgrund der o. a. Studien als Ertragskomponente in der Organisationsstruktur und im Controlling von freien Trägern der Kinder- und Jugendhilfe abgebildet werden. Dabei sind zentrale Fragen noch nicht ausreichend beantwortet bzw. es müssten geeignete Annahmen getroffen werden:

- Über welche Zeiträume bzw. zu welchen Zeitpunkten fließen die Erträge aus den Investitionen zurück (eine finanzwirtschaftlich zentrale Frage)?
- Wie kann ein volkswirtschaftlicher Gesamtnutzen auf eine einzelne Einrichtung plausibel heruntergebrochen werden?
- Wie können nicht monetäre Nutzen mit monetären Größen in ein monetäres Controlling integriert werden?

Diese Fragen sind vielschichtig und komplex und können an dieser Stelle nicht vertiefend behandelt werden. Im folgenden Abschnitt wird gezeigt, wie die beschriebenen Nutzen und Erträge in einem Controlling zumindest vom Ansatz berücksichtigt werden könnten.

## 2.2 Die Übertragung des betriebswirtschaftlichen Risikomanagements auf die Caritas

Die Übertragung der *Definition des Risikobegriffes* auf die Jugendhilfe hängt wesentlich von den betroffenen *Risikoarten* ab. Werden von den caritativen Einrichtungen z. B. Finanzanlagen getätigt, so liegen typische betriebswirtschaftliche Risiken vor. Das Risiko bestünde u. a. in dem möglichen zukünftigen Kursverlust der Finanzanlagen. Auch auf das Liquiditätsrisiko lassen sich betriebswirtschaftliche Methoden direkt anwenden. Ähnlich eindeutig ist die Risikodefinition und Identifikation für Betriebsrisiken der Einrichtungen und Organisationen der Caritas. Dazu gehören z. B.:

- Personalrisiken (Schäden durch Fehlverhalten von Mitarbeiter\*innen der Einrichtungen, vgl. Hahn 2020, S. 60–78),
- Rechtsrisiken (Änderung der Sozialgesetze, z. B. Reform des SGB VIII),
- IT Risiken (Ausfall von Hard- /Software),
- Prozessrisiken (sonstige Störungen des Ablaufs in den Einrichtungen),
- Delikte durch Externe (Betrug, Diebstahl),
- Beschaffungsrisiken (gestiegene Heizölkosten).

Für die Messung und Steuerung dieser Risiken liegen in der betriebswirtschaftlichen Literatur zahlreiche Konzepte und Lösungsvorschläge zum Management dieser Risiken vor.

Schwieriger gestaltet sich die Risikoidentifikation und Risikomessung bei den eigentlichen „Dienstleistungen“ der Caritas. Das Absatzrisiko stellt in der Betriebswirtschaftslehre ein zentrales Risiko und ein Hauptbestandteil von vielen betriebswirtschaftlichen Diskussionen/Konzepten in Praxis und Theorie dar.

Die Besonderheit von Sozialer Arbeit als Dienstleistung gegenüber der „klassischen betriebswirtschaftlichen Dienstleistung“ weist folgende Merkmale auf:

- Es liegt ein Dreiecksverhältnis vor, bei dem insbesondere Leistungsberechtigter und Leistungsträger auseinanderfallen.
- Der Leistungsberechtigte kann nicht über die Dienstleistung verhandeln und den möglichen Erfolg reflektieren wie dies beim Leistungsempfänger einer klassischen Dienstleistung möglich ist.
- Der Preis der Dienstleistung bildet sich nicht frei an Märkten und wird nicht vom Leistungserbringer frei (meistens kosteninduziert, strategiege-

rieben) bestimmt, sondern wird durch rechtliche Regelungen (SGB VIII) und indirekte Erträge determiniert.

Identifiziert und gemessen wird das betriebswirtschaftliche Absatzrisiko durch die negative Abweichung von geplanten Umsätzen (=geplante Menge mal geplanter Preis der Produkte und Dienstleistungen). Für eine Übertragung auf die Jugendhilfe ist im ersten Schritt also eine Ermittlung der geplanten Umsätze der Dienstleistungen notwendig. Die geplante Menge könnte durch die geplante Anzahl von Kindern und Jugendlichen in den Einrichtungen geschätzt/ermittelt werden. Für den geplanten Preis könnten zum einen die o. a. Regelungen des SGB VIII, §§74 ff. herangezogen werden. Zum anderen könnten auch andere „Ertragskomponenten“ (indirekte Erträge) zugrunde gelegt werden. Im Zusammenhang mit den Ausführungen zum Risikocontrolling im Fazit wird darauf eingegangen, welche Ertragsanteile und in welchem Umfang hierfür herangezogen werden könnten.

Neben den quantifizierbaren Parametern geplante Menge und Preis stellt sich aber auch die zentrale Frage nach der geplanten (sozialpädagogischen) Qualität der Dienstleistungen der freien Träger durch Hilfe, Betreuung, Beratung etc. insbesondere vor dem Hintergrund der Inklusion 2028! Die Beantwortung dieser Frage hängt von vielen gesellschafts-, sozial-, finanzpolitischen Einflussfaktoren und Diskussionen ab und soll an dieser Stelle nicht weitergeführt werden (vgl. Schröder 2020; Olk/Otto 2003).

Eine fundamentale Bedeutung im betriebswirtschaftlichen Risikomanagement stellt die Risikomessung und die *Quantifizierung in Geldeinheiten* dar. Nur über eine Quantifizierung können Gewinne den Risiken gegenübergestellt werden und eine Risikosteuerung je nach Risikoeinstellung im Verhältnis zum vorhandenen Eigenkapital vorgenommen werden. Eine an Märkten beobachtbare Preisbildung in Geldeinheiten von Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe wird es wohl nur in Ausnahmefällen geben. Damit bleibt als erster Schritt nach der Risikoidentifikation nur eine qualitative Risikomessung im Sinne von z. B. hoch, mittel, niedrig. Gleiches gilt für die Gewinne im Sinne von einer Erfüllung des gewünschten zukünftigen Zustandes durch die Jugendhilfe. Damit wäre aber ein zielführender und entscheidungsorientierter Vergleich nicht in allen Fällen möglich. So könnte nicht entschieden werden, ob ein Leistung mit einem hohen Gewinn und einem hohen Risiko einer Leistung mit einem mittleren Gewinn und einem mittleren Risiko vorzuziehen wäre. Im nächsten Schritt könnten die qualitativen Realisierungen mit Hilfe z. B. der Nutzwertanalyse (vgl. Wolke 2016, S. 75–78) quasi quan-

tifiziert werden. Ein weiterer Ansatz wäre die o. a. indirekten Ertragsquellen aus den volkswirtschaftlichen Kosten-Nutzen-Analyse zur Gewinnermittlung heranzuziehen. Damit wäre dann zumindest in einem ersten Schritt ein entscheidungsorientierter Vergleich verschiedener Leistungen unter Gewinn/Risiko Aspekten möglich.

Das Problem der schwierigen bzw. fehlenden Quantifizierung von Leistungen stellt sich auch noch in der Beurteilung der *Risikotragfähigkeit* der Träger dar. In der Betriebswirtschaftslehre wird die Risikotragfähigkeit durch das Eigenkapital abgebildet. In der Kinder- und Jugendhilfe stellt die öffentliche Hand/der Staat ein Budget den Trägern und Einrichtungen zur Verfügung bzw. die Einrichtungen erhalten Spenden und sonstige Transferleistungen. Um diesen finanziellen Zuwendungen Eigenkapitalcharakter zuordnen zu können müssen drei Bedingungen erfüllt sein:

- Der Kapitalgeber hat keinen Anspruch auf eine Rückzahlung; das Kapital steht der Einrichtung/dem Träger unbefristet zur Verfügung.
- Es besteht kein in Höhe und Zeitpunkt fixierter Verzinsungsanspruch der Kapitalgeber gegenüber der Einrichtung/dem Träger.
- Der Eigenkapitalgeber erwirbt Eigentumsrechte (z. B. Mitbestimmungsrechte).

Anhand dieser Kriterien kann im ersten Schritt die Risikotragfähigkeit in Geldeinheiten gemessen werden oder zumindest abgeschätzt werden. Dies ermöglicht eine erste Einordnung von Risiken, sofern diese ebenfalls in Geldeinheiten gemessen oder zumindest abgeschätzt werden können. Es gibt mehrere betriebswirtschaftliche Ansätze zur Beurteilung von Risiken durch Risikokategorien im Verhältnis zum wirtschaftlichen Eigenkapital als Maß für die Risikotragfähigkeit. So kann z. B. eine Einteilung in

- kritische Risiken (mehr als 20 % der Risikotragfähigkeit),
- wichtige Risiken (5 % – 20 % der Risikotragfähigkeit) und
- unwichtige Risiken (weniger als 5 % der Risikotragfähigkeit)

vorgenommen werden (das sogenannte Risiko-Monitoring) um darauf aufbauend Prioritäten zu setzen und eine entsprechende Risikosteuerung vorzunehmen.

Neben der oben beschriebenen Gewinn/Risiko basierten Steuerung hätte eine derartige Quantifizierung in Geldeinheiten von Risikotragfähigkeit und Risiken noch einen weiteren Vorteil. Es können Risikoeinstellungen besser im Verhältnis zur Risikotragfähigkeit berücksichtigt werden. Aus der Belastung der Risikotragfähigkeit durch einzelne Tätigkeitsfelder (Dienstleistung-

gen, Einrichtungen) und den damit verbundenen Risiken kann die *Risiko-einstellung* des Trägers/der Einrichtung berücksichtigt werden. Dabei können je nach Vorgabe der Träger risikoscheue bis hin zu risikofreudigen Vorgaben und deren möglichen Folgen berücksichtigt werden.

Die *Berücksichtigung* von *Verbundeffekten* zwischen unterschiedlichen Risiken in der Jugendhilfe (die sogenannten Diversifikationseffekte) stellt einen wichtigen Unterschied zwischen der Betrachtung eines einzelnen Risikos und dem Zusammenwirken mehrerer Risiken dar. Liegt ein Diversifikationseffekt vor, so ist das Gesamtrisiko kleiner als die Summe der Einzelrisiken. Für die Messung des Diversifizierungseffektes (z. B. durch den Korrelationskoeffizienten) ist auch wieder die Quantifizierung in Geldeinheiten der jeweiligen Risiken notwendig. Für die Jugendhilfe kann der Diversifikationseffekt aber auch genutzt werden, wenn noch keine Quantifizierung vorliegt. So können Einrichtungen derart gestaltet werden, dass bei einer möglichen Risikorealisation einer bestimmten Maßnahme gleichzeitig positive Effekte einer anderen Risikoart (bzw. Maßnahme) beobachtet werden können. Einrichtungen könnten so aufgebaut werden, dass für möglichst viele Risikopositionen innerhalb der Einrichtung, Organisation derartige Effekte inhaltlich begründet werden können.

Für die Neugestaltung bzw. Organisation im Rahmen der Inklusion 2028 wäre ein Beispiel die Nutzung des Diversifikationseffektes im Bereich der Personalrisiken der Einrichtungen. So könnten die neuen Strukturen z. B. so aufgebaut werden, dass Engpässe bei einer Einrichtung/Region (z. B. Personalausfall durch Krankheit, CoVid 19) durch andere Einrichtungen teilweise kompensiert werden könnten.

Die Nutzung dieses Diversifikationseffektes stellt eine Maßnahme der Risikoverteilung im Rahmen der Risikosteuerung dar.

### **2.3 Ansätze zur organisatorischen Implementierung eines Risikocontrollings bei der Caritas**

Für die organisatorische Umsetzung des Risikocontrollings bei der Caritas sollte im ersten Schritt der Frage nachgegangen werden, auf welchen Ebenen *Risikomanagement im engeren Sinne* (also die Identifikation, Messung, Analyse und insbesondere Steuerung von Risiken) stattfinden kann bzw. sollte. Darauf aufbauend kann im nächsten Schritt behandelt werden, auf welchen

(Hierarchie-) Ebenen ein *Risikocontrolling mit welchen Aufgaben* angegliedert werden kann.

Risikomanagement im engeren Sinne und hier insbesondere der aktive Auf- oder Abbau von Risiken in der Risikosteuerung kann (nur) durch die *betriebswirtschaftliche Geschäftsführung* der rechtlichen selbständigen Träger vorgenommen werden. Hierzu gehört

- das Management der Betriebsrisiken (z. B. Personalrisiken, Prozessrisiken, s.o.) im operativen Geschäft der einzelnen Einrichtungen und Dienste der Träger,
- die Steuerung des Absatzrisikos der „Dienstleistungen“ der Einrichtungen,
- das Management von Liquiditäts- und anderen finanzwirtschaftlichen Risiken (z. B. Risiken aus Finanzanlagen),
- die Gegenüberstellung von möglichen Erträgen und den zugehörigen Risiken im Rahmen der Risikoanalyse,
- die aktive Risikosteuerung durch z. B. Ausnutzung von Diversifikationseffekten, Abschluss von Versicherungen für das operative Geschäft usw.

Für die beschriebenen Aufgaben des Risikomanagements benötigt die betriebswirtschaftliche Geschäftsführung Informationen einerseits von den einzelnen Einrichtungen über die Risiken im täglichen operativen Geschäft. Andererseits werden auch Informationen über die Messmethoden, Analyseinstrumente und angewandte Instrumente der Risikosteuerung aus übergeordneter Sicht (d. h. für alle Einrichtungen der Caritas als Ganzes) benötigt. Die Zurverfügungstellung dieser Informationen ist eine zentrale Aufgabe des Risikocontrollings, um die es jeweils für die verschiedenen Ebenen der Caritas im Folgenden gehen soll (für ein Dienstleistungscontrolling für Non-Profit-Organisationen vgl. Bruhn 2005, S. 455; für ein Risikocontrolling im Dienstleistungssektor vgl. Witt 2003, S. 148–160).

Auf der Ebene der *einzelnen Einrichtungen* sollte es in erster Linie um die Erstellung qualitativ hochwertiger sozialer Dienstleistungen/Arbeit gehen. Es geht also um ein schlankes, effizientes und einheitliches Berichtswesen über die Risiken der Einrichtungen an die zugehörige Bereichsleitung.

Die *Bereichsleitungsebene* sollte in erster Linie koordinierende Aufgaben bezüglich der Risikoberichterstattung an die Geschäftsführung ausüben. Die Koordination besteht darin die Berichterstattung der einzelnen Einrichtungen zusammenführen und an die Geschäftsführung weiterzugeben. Umgekehrt werden Entscheidungen und Maßnahmen bez. des Risikomanage-

ments der Geschäftsführung von den Bereichsleitungen aufbereitet (d. h. an die einzelnen Einrichtungsbesonderheiten angepasst) an die Einrichtungen weitergegeben.

Auf der Ebene der *Geschäftsführung* sollten keine Aufgaben des Risikocontrollings angesiedelt werden. Dies gilt insbesondere für z. B. Soll-Ist-Vergleiche, Methodenauswahl und die Durchführung und Kontrolle der Risikosteuerung (z. B. die Kontrolle des Diversifikationseffektes) für die gesamte Caritas.

Die einzelnen rechtlich selbständigen Träger gehören jeweils zu einem der 27 *Diözesan-Caritasverbände*. Die Diözesan-Caritasverbände können als Bindeglied zwischen den einzelnen Trägern und dem deutschen Caritasverband interpretiert werden und mit vergleichbaren Aufgaben versehen werden wie die Bereichsleitungen als Bindeglied zwischen Geschäftsführung und einzelnen Einrichtungen. Es sollten zum einen die Risikomanagement-Berichte der einzelnen Träger der Diözese zusammengeführt werden und an das Risikocontrolling des deutschen Caritasverbandes weitergegeben werden. Umgekehrt werden die Diözesen vom Risikocontrolling mit Informationen, Handlungsempfehlungen etc. unterstützt, die diese dann ebenfalls an ihre Träger weitergeben. Den Informationen des Risikocontrollings kommt hier besondere Bedeutung zu, auf die im Folgenden eingegangen wird.

Ein mögliches *Risikocontrolling caritativer Träger* hätte vielfältige und komplexe Ziele und Aufgaben. Auf diese im Einzelnen näher einzugehen wäre an dieser Stelle nicht zielführend (für Einzelheiten und vertiefende Literatur vgl. Wolke 2016, S. 300 ff.). Zunächst benötigt der Deutsche Caritasverband ein Risikomanagement für seine eigenen:

- Cash-Flow-Risiken (Risiken aus Erträgen (Spenden, Zuschüsse) und Aufwendungen),
- Risiken aus Finanzanlagen (z. B. aus Wertpapierkäufen),
- Liquiditätsrisiken,
- Prozessrisiken usw.

Das Risikocontrolling sollte organisatorisch unabhängig vom Risikomanagement angesiedelt werden und sich zum einen in ein Risikocontrolling für das eigene Risikomanagement und zum anderen in ein Risikocontrolling für die betriebswirtschaftliche Geschäftsführung der rechtlich selbständigen Träger unterteilen. Da die Aufgaben des Risikocontrollings für die Träger umfangreicher und komplexer sind, werden diese hier im Ansatz skizziert. Eine Ad-

aption auf das Risikomanagement des Deutschen Caritasverbandes ist dann aufgrund der Risikostruktur des operativen Geschäftes und der Finanzanlagen (vgl. Caritas 2021) mit Hilfe etablierter Instrumente des Risikomanagements relativ einfach.

Die *Aufgaben eines Risikocontrollings* könnten in drei Bereiche unterteilt werden:

- Methodenauswahl,
- Unterstützung (durch Informationen) und Kontrolle (durch Soll-Ist-Vergleiche) der Geschäftsführungen der Träger,
- Berichtswesen.

Bei der *Methodenauswahl* sollte durch das Risikocontrolling für alle Träger vorgegeben werden

- mit welchen Methoden (z. B. Interviews) Risiken identifiziert werden,
- welche Instrumente und Parameter der Risikomessung zum Einsatz kommen,
- welche Einflussgrößen (insbesondere welche Ertragskomponenten) in die Risikoanalyse einfließen,
- welche Instrumente der Risikosteuerung zum Einsatz kommen sollen.

Bei der *Unterstützung der Träger* könnten folgende Informationen betriebswirtschaftlich besonders relevant sein:

- die Diversifikationseffekte auf den verschiedenen Aggregationsstufen (Bereich, Träger, Diözese, Verband),
- mögliche Potenziale, Wirkung (Soll-Ist-Vergleich) der sonstigen Instrumente der Risikosteuerung über die verschiedenen Aggregationsstufen,
- Art und Umfang der verschiedenen Ertragskomponenten,
- Vergleichende Ertrag/Risiko Relationen (Soll-Ist-Vergleich) auf allen Ebenen z. B. zur Hebung ungenutzter wirtschaftlicher Potenziale.

Besonders der letzte Punkt weist noch sehr viele Probleme und Fragen, die in den obigen Ausführungen bereits angedeutet wurden, bei der Realisierung auf. Dafür liegen hier aber auch die größten wirtschaftlichen Potenziale.

Im *Berichtswesen* sollten zum einen die Wege der Berichterstattung von der einzelnen Einrichtung bis zum Vorstand des Verbandes und vice versa festgelegt werden. Zum anderen sollten Inhalte (z. B. welche Kennzahlen) und formaler Aufbau der Berichte vorgegeben werden. Dabei sollte das Berichtswesen so schlank wie möglich und nur so umfangreich wie unbedingt nötig

aufgebaut werden. Dies gilt insbesondere für die operativen Einrichtungen, deren Hauptaufgabe ja in der Sozialen Arbeit und nicht in der Verwaltungstätigkeit liegt.

### 3 Fazit und (kritische) Würdigung der Ansätze zur Übertragung auf die Caritas vor dem Hintergrund der Reform des SGB VIII

Die Übertragung des betriebswirtschaftlichen Risikomanagements auf die Kinder- und Jugendhilfe eröffnet mögliche Perspektiven für die Caritas, die zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel (öffentliche Budgets, Spenden etc.) effizienter einzusetzen. Der erste Schritt zu einem effizienteren Mitteleinsatz stellt die Risikoidentifikation möglichst aller Risiken dar. Dabei können bereits identifizierte Risiken, wie z. B. Personalrisiken oder Betriebsrisiken, mit einem bekannten Instrumentarium der Risikosteuerung behandelt werden. So wird schon für Personenrisiken das Instrument der Mitarbeiterschulung eingesetzt und für das Betriebsrisiko eine Schadensversicherung abgeschlossen. Die Kosten der Risikosteuerung sind in diesen Beispielen ermittelbar und können dem Nutzen gegenübergestellt werden.

Mögliche neue Potenziale erschließen sich durch die *Identifikation* und insbesondere *Quantifizierung von Risiken*, die noch nicht erfasst, gemessen und gesteuert werden. Im Mittelpunkt steht dabei das Risiko der durch die Caritas erstellten „Dienstleistungen“ für Kinder und Jugendliche. Dabei müsste im ersten Schritt festgelegt werden, was als Risiko bzw. Chance (Gewinn) definiert wird. Im zweiten Schritt könnte dann eine Quantifizierung in Geldeinheiten versucht werden. Erst die Quantifizierung ermöglicht dann im dritten Schritt

- eine Risikoanalyse (welche Maßnahmen sind effizienter),
- einen Abgleich mit der Risikotragfähigkeit der Einrichtung und mit der Risikoeinstellung der Caritas sowie
- einen zielgerichteten und effizienten Einsatz von Maßnahmen der Risikosteuerung.

Unabhängig von der organisatorischen Aufgliederung von Risikomanagement und Risikocontrolling ist die organisatorische Einbindung des Risikomanagements auf der Ebene der Geschäftsführungen der Träger und dem Deutschen Caritasverband e.V. Deutschland relativ unproblematisch bzw. sogar schon vorhanden.

Die Einführung eines Risikocontrollings beim Deutschen Caritasverband e. V. zur Unterstützung und Beratung der selbstständigen Diözesen und ihren Trägern hätten folgende Vorteile:

- Es würden z. B. durch Anwendung einheitlicher und vergleichbarer Tarifstrukturen keine unnötigen Wettbewerbsverzerrungen in der Fachpersonalgewinnung zwischen den (regional benachbarten) Diözesen entstehen.
- Bei einer einheitlichen Anwendung von Gewinn- und Risikoermittlung könnten Stärken-Schwächenanalysen zwischen den Diözesen aussagekräftiger und ohne Reibungsverluste vorgenommen werden.
- Die verfügbaren (z. B. Personal, Gebäude, etc.) Ressourcen könnten zwischen den verschiedenen Diözesen bei vergleichbaren Methoden der Messung des jeweiligen Ressourcenaufwandes effizienter ausgetauscht und eingesetzt werden.

Die mögliche *Einbindung eines Risikocontrollings* in die Strukturen der Caritas bietet darüber hinaus weitere betriebswirtschaftliche Potenziale und liefert Ansätze zur Beantwortung der in Abschnitt 2.1 formulierten Fragestellungen a) bis e).

Erforderliche *Neuinvestitionen* in die Infrastruktur könnten besser beurteilt werden, wenn neben der nach SGB VIII gewährten Finanzmittel auch indirekte Erträge oder Renditen den Zahlungsreihen (Cash-Flow) zukünftiger Investitionen zugeordnet würden. Aber auch der Einbezug operativer Cash-Flow-Risiken (zu Einzelheiten des Cash-Flow-Risikos vgl. Wolke 2016, S. 288 ff.) von zukünftigen Neuinvestitionen würde eine ausgewogenere Investitionsbeurteilung erlauben.

Die Inklusion 2028 erfordert die *Umorganisation der sozialpädagogischen Strukturen*. Dabei sollte darauf geachtet werden, dass ein mögliches Risikocontrolling trennscharf und überschneidungsfrei (z. B. sollte jede Einrichtung genau einer Diözese zugeordnet werden können) die jeweiligen Erträge und Risiken den einzelnen Einrichtungen zuordnen kann. Insbesondere sollte dies mit (für die gesamte Caritas) einheitlichen Methoden und Instrumenten erfolgen, da sonst Fehlsteuerungsimpulse ausgelöst werden könnten.

Die Voraussetzungen von Überschneidungsfreiheit und eindeutiger Zuordnung von Risiken und Erträgen ermöglicht auch die *Nutzung von Diversifikationseffekten* (Portfoliotheorie) zur Minderung von z. B. Personalrisiken in der operativen sozialpädagogischen Arbeit. Diese Effekte müssten vom Risikocontrolling auf allen Ebenen begleitet und unterstützt werden. Gleiches

gilt auch für die Steuerung von Finanzierungsrisiken innerhalb des Cash-Flow-Risikos.

Die einheitliche, überschneidungsfreie Steuerung von allen Einrichtungen und Prozessen auf Basis von *Gewinn-Risiko-Kennzahlen* (RoRaC), die auf allen Ebenen durch das Risikocontrolling begleitet, unterstützt und kontrolliert wird, ermöglicht einen effizienten und zielgerichteten Einsatz der Finanzmittel im Rahmen der zukünftigen Inklusion 2028.

Die Zuordnung von z. B. Spenden, Zuschüssen, Finanzmitteln nach SGB VIII, zum wirtschaftlichen Eigenkapital ermöglicht es auf allen Ebenen die jeweilige *Risikotragfähigkeit* durch das Risikocontrolling zu ermitteln. Die Risikotragfähigkeit ist Voraussetzung für das Risiko-Monitoring, also einer ersten Einordnung von Risiken. Die Belastung der Risikotragfähigkeit durch z. B. einzelne Einrichtungen ermöglicht es auch, die *Risikoeinstellung* adäquat zu berücksichtigen und anzupassen. Die Risikotragfähigkeit und die daraus abgeleitete Risikoeinstellung erleichtert die Kommunikation und Diskussion in der Öffentlichkeit, mit Jugendämtern und Bundesministerien.

Den möglichen Potenzialen durch ein Risikomanagement und ein Risikocontrolling stehen aber auch Gefahren gegenüber. So ist es fraglich, ob ein Einsatz von betriebswirtschaftlichen Methoden und insbesondere die Quantifizierung in Geldeinheiten überhaupt von den Betroffenen gewollt und immer sinnvoll ist. So hat z. B. der Einzug von betriebswirtschaftlichen Methoden und hier insbesondere die Berechnung der Eigenkapitalrendite für einzelne Bereiche im Gesundheitswesen (bei denen die geforderte EK-Rendite nicht erzielt wird) zu einer erheblichen medizinischen Mangelversorgung einzelner Gesundheitssparten (z. B. stationäre Kindermedizin) und ländlichen Regionen geführt und muss nun sehr aufwendig durch den Staat korrigiert werden (aktuell z. B. die Altenpflege).

Bevor also mit der Erschließung möglicher Potenziale durch eine Übertragung des betriebswirtschaftlichen Risikomanagements auf die Caritas begonnen wird sollte eine breite und fundierte Diskussion möglichst aller Beteiligten, wie die sozialpolitische Entscheidungsträger, die Geschäftsführer der Einrichtungen, die sozialpädagogischen Mitarbeiter\*innen und auch die „Kunden“ der Caritas geführt werden. Nur auf diese Art und Weise könnten für gegebene und im Rahmen der Inklusion 2028 zukünftige finanzielle Mittel und deren Verwendung für die Leistungen der Kinder- und Jugend-

hilfe verbessert werden ohne dabei gravierende Fehlentwicklungen wie z. B. im Gesundheitswesen zu „riskieren“.

## Literatur

- Beckmann, C./Otto, H.-U./Richter, M./Schrödter, M. (Hg.) (2004): Qualität in der Sozialen Arbeit. Zwischen Nutzerinteresse und Kostenkontrolle. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Beckmann, J./Lohse, K. (2021): SGB VIII-Reform: Überblick über das Kinder- und Jugendstärkungsgesetz. Deutsches Institut für Jugendhilfe und Familienrecht e. V. (DIJuF). Aus: <https://dev1.dijuf.de/SGB-VIII-Reform-Materialpool.html>.
- Bock-Famulla, K. (2002): Volkswirtschaftlicher Ertrag von Kindertagesstätten. Gutachten im Auftrag der Max-Traeger-Stiftung der Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft (GEW). Universität Bielefeld.
- Bruhn, M. (2005): Dienstleistungscontrolling für Nonprofit-Organisationen. In: Bruhn, M./Stauss, B. (Hg.): Dienstleistungscontrolling. Forum Dienstleistungsmanagement. Wiesbaden: Gabler Verlag. S. 455–483.
- Caritas (2021): Geschäftsbericht des Deutschen Caritasverbandes e. V. 2020. Aus: [www.caritas.de/diecaritas/deutscher Caritasverband/verbandszentrale/geschaeftsbericht/geschaeftsbericht-2020/2020](http://www.caritas.de/diecaritas/deutscher Caritasverband/verbandszentrale/geschaeftsbericht/geschaeftsbericht-2020/2020).
- DIW (2002): Abschätzung der (Brutto-)Einnahmeneffekte öffentlicher Haushalte und der Sozialversicherungsträger bei einem Ausbau von Kindertageseinrichtungen. Berlin: Gutachten des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend.
- Hahn, D. (2020): Risiko-Management in Kommunen. Wiesbaden: Springer Gabler Verlag.
- Ibers, T./Hey, A. (2005): Risikomanagement. Rinteln: Merkur Verlag.
- Kinder- und Jugendhilfe (2022): Inklusion. Infosystem Kinder- und Jugendhilfe. Aus: [www.kinder-jugendhilfe.info/strukturen/leitorientierungen-und-verfahrensprinzipien/inklusion](http://www.kinder-jugendhilfe.info/strukturen/leitorientierungen-und-verfahrensprinzipien/inklusion).
- Meysen, T./Beckmann, J./Reiß, D./Schindler, G. (2014): Recht der Finanzierung von Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe. Rechtlicher Rahmen und Perspektiven im SGB VIII. Nomos Verlag.
- Müller Kucera, K./Bauer, T. (2000): Volkswirtschaftlicher Nutzen von Kindertagesstätten. Welchen Nutzen lösen die privaten und städtischen Kindertagesstätten in der Stadt Zürich aus? Schlussbericht zuhanden des Sozialdepartementes der Stadt Zürich, Büro für Arbeits- und Sozialpolitische Studien. Bern.

- Olk, T./Otto, H.-U. (Hg.) (2003): Soziale Arbeit als Dienstleistung. München: Luchterhand.
- Schmitz, T./Wehrheim, M. (2006): Risikomanagement. Stuttgart: Kohlhammer Verlag.
- Schröer, H. (2020): Vielfaltskompetente Kinder- und Jugendhilfe, in: Jugendhilfe, Jg. 58, Heft 6, S. 503–510.
- Strunk, A: (Hg.) (1996): Dienstleistungscontrolling: Strategien zur Innovationssteuerung im Sozial- und Gesundheitssystem. Baden-Baden: Nomos Verl.-Ges.
- Thomsen, S. L. (2015): Kosten und Nutzen von Prävention in der ökonomischen Analyse. Gutachten für den 20. Deutschen Präventionstag „Prävention rechnet sich. Zur Ökonomie der Kriminalprävention“ am 08. und 09. Juni 2015 in Frankfurt/Main, Hannover.
- Ver.di (2020): Die gesellschaftliche Bedeutung der Sozial- und Erziehungsdienste als Investition in die Zukunft. Ver.di-Bundesverwaltung, Harald Giesecke.
- Witt, F.-J. (2003): Dienstleistungscontrolling. München: Vahlen Verlag.
- Wolke, T. (2016): Risikomanagement. Berlin/Boston: De Gruyter.
- Wolke, T. (2021): Wirtschaftswissenschaftliche Grundlagen des Risikomanagements - Ansätze zur Übertragung auf die Kinder- Jugendhilfe, in: Jugendhilfe, Jg. 59, Heft 4, S. 339–346.

# Kooppkurrenz als Aspekt der Organisationsentwicklung von Innovations-Netzwerken der Kinder- und Jugendhilfe

Werner Schönig

## Einleitung

*Der folgende Beitrag betrachtet die Kooppkurrenz, d.h. die Gleichzeitigkeit von Kooperation und Konkurrenz, speziell für das Handlungsfeld der (offenen) Kinder- und Jugendhilfe. Er folgt dabei der Argumentation, die vor fast zehn Jahren (Schönig 2015) für die Soziale Arbeit skizziert und seitdem in einer Reihe von Veröffentlichungen – speziell auch zur Kinder- und Jugendhilfe (Schönig 2016) – fortentwickelt wurde. Hauptergebnis ist dabei, dass Kooperation einerseits und Konkurrenz andererseits von den befragten Fachkräften als widersprüchlich wahrgenommen werden, beide jedoch gleichzeitig auf Druck von Sozialpolitik und Sozialverwaltung praktiziert werden müssen. Diese Entwicklung wird je nach Handlungsfeld, lokalem Setting, Mitarbeiter\*innengruppe und individueller Neigung der befragten Personen recht unterschiedlich bewertet.*

*Der folgende Beitrag referiert diese Situation und skizziert sodann Folgerungen für die Organisationsentwicklung speziell von Netzwerken der Kinder- und Jugendhilfe. Hier zeigt sich, dass Aussagen zu idealtypischen Innovationsnetzwerken recht gut auf die Organisationsfragen in diesem Handlungsfeld übertragen werden können.*

## 1 Grundfragen der Kooppkurrenz

Kooppkurrenz – die Gleichzeitigkeit von Konkurrenz und Kooperation – ist zunächst einmal „ganz normales Verhalten“ (Bossong 2009, S. 6). Sie ist als solches ein zentraler Aspekt der Verhaltensforschung (Voland 2013) und nicht zuletzt seit vielen Jahren ein Hauptthema in der Beratung sozialer Prozesse (Grunwald 1981, S. 50). Der Begriff selbst entstammt spieltheoretischen Überlegungen und scheint sehr gut geeignet, um zentrale Aspekte

modernen Wirtschaftens und der Innovationsförderung auch in Handlungsfeldern Sozialer Arbeit zu verdeutlichen (Brandenburger/Nalebuff 2012; Schönig 2015, Schönig 2021 und Schönig/Schubert 2023).

*Koopkurrenz ist mithin nicht exotisch, sondern eine „zutreffende Wiedergabe der Realität, die bislang durch realitätsferne Idealtypen und damit verzerrt beschrieben wurde. Vieles spricht dafür, dass die Koopkurrenz in der Realität die Regel, die reinrassige Konkurrenz bzw. Kooperation hingegen die Ausnahme für Assoziationen bilden“ (Reiss/Beck 2000, S. 324; Hervorhebungen im Original).*

Für die Sozialwirtschaft hat die Koopkurrenz unter zwei Aspekten das Potential, zu einem Schlüsselbegriff zu werden: Zum einen sehen sich die sozialen Dienste alltäglich und auch strategisch mit der Gleichzeitigkeit von Kooperation und Konkurrenz konfrontiert. Im Begriff der Koopkurrenz zeigen sich die kulturellen Umbrüche, welche die Sozialwirtschaft seit Ende der 1990er-Jahren durchlebt hat in all ihren Chancen und Risiken. Zum anderen ist diese Koopkurrenz in der Sozialwirtschaft von Anfang an vom Staat gewollt und wird von ihm top-down reguliert, weshalb auch der Begriff einer ‚regulierten Koopkurrenz‘ als angemessene Beschreibung der Situation erscheint. Demnach können, sollen und müssen soziale Dienste gleichzeitig kooperieren und konkurrieren, wobei die Regeln dieser Koopkurrenz wesentlich vom Staat vorgegeben werden.

Zwar ist diese Gleichzeitigkeit von Kooperation und Konkurrenz in der Tat normaler Aspekt der *conditio humana* und er ist als solcher alltäglich zu finden, sei es bereits in der Beziehung zwischen Kindern in einer Familie (z. B. Kasten 2018), sei es im Kollegium am Arbeitsplatz, sei es zwischen Gruppen und größeren Gemeinwesen wie Städten und Gemeinden oder ganzen Nationen. Sie alle sind es gewohnt, gleichzeitig oder fallweise sowohl zu kooperieren als auch zu konkurrieren und dieses Verhalten ist insofern angemessen, da eine ausschließliche Kooperation oder eine ausschließliche Konkurrenz zumindest langfristig nicht stabil sein wird. Denn derlei Konstellationen tendieren in einer Art dialektischen Prozess dazu, instabil zu werden und jeweils in ihr Gegenteil zu kippen. So folgt auf eine Phase der intensiven Kooperation häufig eine Phase der Konkurrenz und umgekehrt, was man sich als Bild wie eine Sinus-Schwingung zwischen beiden Polen entlang einer Zeitachse vorstellen kann und was im Übrigen auch mit den einschlägigen Modellen der Gruppendynamik – man denke nur an das Phasenmodell von Bernstein/Lowy – kompatibel ist (Schönig 2021, S. 52). Es liegt auf der Hand, dass

diese Schwingungen oftmals dramatisch und nicht immer leicht zu bewältigen sind.

## 1.1 Kooperation oder Konkurrenz

Oftmals werden Kooperation und Konkurrenz als widersprüchlich und unvereinbar angesehen: Beide sind dann „sich ausschließende oder zumindest behindernde Verhaltensweisen“ (Pester 1993, S. 63). Während Kooperation tendenziell harmonisch und von Vereinbarkeit geprägt ist, zeichnet sich Konkurrenz durch Konflikt und Unvereinbarkeit aus (Glasl 2011). Ergänzt wird diese dichotomischen Auffassung durch die Vermutung einer zunehmenden Dominanz der Konkurrenz, welche die Kooperation erschwert. So wird „von den Kooperationsmodi Vertrauen und Konsens zunehmend auf Wettbewerb und Konkurrenz umgestellt“ (Golbeck 2012, S. 21; vgl. auch Lerch/Sydow/Wilhelm 2007, S. 213; Seckinger 2012, S. 26).

Diese Umstellung wurde und wird gerade auch in der Sozialwirtschaft als problematisch aufgefasst, wenn Kooperation als positiv erscheint, Konkurrenz jedoch als negativ. Dann ist mit Konkurrenz die unfruchtbare, negative Verwendung/Verschwendung von Ressourcen gemeint. Der düsteren Konkurrenzgesellschaft und ihrem „Konkurrenzimperialismus“ wird dann die Kooperation als positives Leitbild gegenübergestellt (Hengsbach 1995, S. 49). Der zur Pervertierung neigenden Konkurrenz steht bei dieser Argumentation die Kooperation als positives, fruchtbares und Ressourcen mobilisierende Zusammenwirken gegenüber. Nicht selten entsteht gerade in der Sozialwirtschaft aus einer unterstellten Dichotomie von „Konkurrenz oder Kooperation?“ der energische Ruf zur „Kooperation statt Konkurrenz!“ (Jäger 2001, S. 38 und S. 42).

## 1.2 Kooperation und Konkurrenz

Das Konzept der Koopkurrenz widerspricht dieser Dichotomie, in dem es von der Gleichzeitigkeit von Kooperation und Konkurrenz ausgeht und diese als normal und unvermeidlich anerkennt. ‚Reine‘ Kooperation und ‚reine‘ Konkurrenz gibt es aus dieser Sicht nur im Reich der Utopien bzw. Dystopien; sie sind demnach nicht Maßstab zur Beurteilung der Realität und dürfen dies auch nicht sein, die Humanität liegt vielmehr im Kontinuum dazwischen, d.h. in einem aufgeklärten und reflektierten Blick auf die Situation und Konstellation, in der man/frau gerade interagiert.

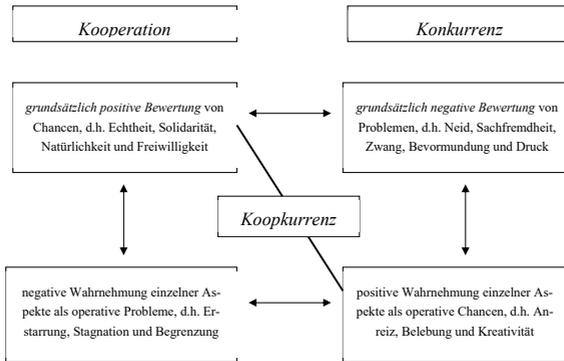
Dies ist in der Sozialwirtschaft umso notwendiger, da der Staat regulierend für sich beansprucht, den Akteur\*innen vor Ort Regeln für die Kooperation und Konkurrenz zu setzen, beides einzufordern und beides zu bewerten. Blickt man exemplarisch auf die Kinder- und Jugendhilfe, so findet man sowohl Kooperation (§§ 4 und 81 SGB VIII) als auch Konkurrenz (z. B. leistungsgerechte Entgelte nach § 78 SGB VIII) im Sozialgesetzbuch angelegt. In der Praxis kooperiert z. B. der Träger einer offenen Jugendeinrichtung im Stadtteilnetzwerk mit anderen Einrichtungen, mit denen er gleichzeitig in Konkurrenz in der Ausschreibung eines Familienzentrums und auch in Konkurrenz um Besucher\*innen sowie bei der Spenden- und Mitarbeiter\*innenakquisition steht. Ebenso besteht der Auftrag an die Jugendhilfe, mit der Schule zusammenzuarbeiten, gleichzeitig liegt im Nachmittagsbereich eine klare Konkurrenzsituation vor. Vor allem im sozialräumlichen Kontext eines Stadtteils mit einem lokalen Markt ist diese Koopkurrenz für die Führungs- aber auch für die Fachkräfte deutlich spürbar. Kooperation und Konkurrenz erscheinen dabei in der Tat – wie oben vermerkt – als ‚ganz normales Verhalten‘ in sehr unterschiedlichen Formen.

Normalität bedeutet jedoch nicht Spannungsfreiheit, denn an Kooperation und Konkurrenz werden unterschiedliche Maßstäbe angelegt: Kooperation wird dann hoch geschätzt, wenn sie langfristig, komplex und informell ist, während Konkurrenz genau im umgekehrten Fall positiv bewertet wird, d. h. wenn sie befristet, projektbezogen, formal und transparent erfolgt. So steht aus Sicht der Befragten dem Erfolgsmodell der ‚informellen Kooperation‘ das Erfolgsmodell der ‚formalisierten Konkurrenz‘ entgegen. Es ist keine triviale Steuerungsaufgabe, beides zur erfolgreichen Koopkurrenz zusammenzufügen.

Schon frühe Begriffskonstruktionen wie „kompetitive Kooperation, antagonistische Kooperation, kooperativer Konflikt, erzwungene Kooperation etc.“ (Grunwald 1981, S. 75) deuten diese Schwierigkeiten an, Kooperation und Konkurrenz gleichzeitig zu praktizieren. Ähnliche Begriffskombinationen wie „partnerschaftlicher Wettbewerb“, „antagonistische Kooperation“, „kooperativer Konflikt“ (Pester 1993, S. 63) könnten analog diskutiert werden, um das Spannungsfeld zu beleuchten. In jedem Fall sind die Akteur\*innen „konkurrierende Partner, aber kooperierende Wettbewerber“ (Reiss/Neumann 2018).

Das allgemeine Spannungsfeld der Koopkurrenz kann in einem Schaubild illustriert werden. Es geht von der obigen Aussage aus, dass in der Sozialwirt-

schaft grundsätzlich die Kooperation dominiert und hoch geschätzt wird. Sie wird von den Akteur\*innen als natürlicher Handlungsmodus im Verhältnis zu Adressat\*innen und Kolleg\*innen wahrgenommen. Im Gegensatz dazu steht man/frau der Konkurrenz eher negativ gegenüber, nutzt sie jedoch gelegentlich gerne zum eigenen Vorteil. Koopkurrenz ist vor diesem Hintergrund eine komplementäre Nutzung positiver Aspekte von Kooperation und Konkurrenz. Beide werden in der Praxis zum eigenen Vorteil kombiniert.



**Abbildung 1:** Koopkurrenz in der Sozialwirtschaft  
Quelle: Schönig (2015, S. 268).

In diese vier Spannungsfelder positiver und negativer Wahrnehmung von Kooperation und Konkurrenz ist die Koopkurrenz gleichsam eingebettet; sie ist von ihnen umgeben und wird von ihnen geprägt. Aufgabe des Koopkurrenzmanagements ist es daher, diese Spannungsfelder zu erkennen, sie möglichst produktiv zu nutzen und v. a. möglichen Blockaden und Abdunkelungen entgegenzuwirken.

## 2 Besonderheiten in der (offenen) Kinder- und Jugendhilfe

Die bisherigen Überlegungen basieren auf Befragungen von Leitungskräften der Sozialen Arbeit sowie von Expert\*innen aus dem Bereich des Sozialmanagements. Sie wurden durch weitere Literatur (Krammer; Terler 2020; Mackevics 2018) sowie ein größeres Lehrforschungsprojekt im Rahmen des Masterstudiengangs Soziale Arbeit an der Katho Köln fortgeführt, um speziell die Perspektive der Fachkräfte an der Basis der offenen Kinder- und Jugendhilfe zu erfassen (Pothoff/Baiertl/Madjarov/König 2015; Schönig

2016). Deren Interviews bieten ein sehr differenziertes Bild der Koopkurrenz aus Sicht der Fachkräfte an der Basis, das auch für andere Bereiche der Kinder- und Jugendhilfe Aussagekraft und vermutlich wenig an Aktualität eingebüßt hat. Es wird daher hier erneut skizziert. Die Interviews zeigen ein recht differenziertes Bild. Es kann in vier Kernaussagen zusammengefasst werden.

*Erstens ist mit Blick auf die Kooperation zu vermerken, dass sie von den Befragten Fachkräften an der Basis als der dominierende Handlungsmodus der offenen Kinder- und Jugendhilfe angesehen wird.* Dies gilt v. a. dann, wenn die Kooperation bottom-up entsteht und daher als echt, freiwillig und langfristig angesehen wird. Felder und Formen der Kooperation sind dabei sehr vielfältig und reichen von gemeinsamen Angeboten und Projekten bis zur Kooperation auf institutioneller Ebene und sie erfassen finanzielle, zeitliche, personelle und räumliche Aspekte. Im Ergebnis zeigt sich eine vielgestaltige Vernetzung der einzelnen Einrichtung auf institutioneller und persönlicher Ebene, die durchweg als notwendig und natürlich wahrgenommen wird.

Allerdings zeigt eine nähere Betrachtung, dass die einzelnen Fachkräfte in unterschiedlichem Maße kooperationsorientiert sind und aus unterschiedlichen Motiven kooperieren (Pothoff/Baierl/Madjarov/König 2015, S. 35ff.; Schönig 2015, S. 67ff. und 186ff.). Schematisch vereinfacht kann man erkennen, dass es in der Kinder- und Jugendhilfe Varianten des homo cooperativus gibt, der aufgrund seines Harmonie- und Kommunikationsbedarfes kooperiert. Dem stehen Varianten des eher an Reziprozität interessierten homo oeconomicus gegenüber. Exemplarisch sind beide in folgenden Zitaten gegenübergestellt.

*„Naja‘ gut, im Sozialbereich ist es natürlich, kenne ich auch so von mir, da hat man wahrscheinlich so ein großes Harmoniebedürfnis, man hat ja, Mensch, wir haben es ja eigentlich sowieso schwer mit unserer schweren Zielgruppe, da werden wir uns gegenseitig nicht die Wurst vom Brot nehmen, ne? Da werden wir doch zusammenhalten.“ (I 5).*

*„Also das ist wirklich so n‘ gemeinsames Ding, was dann einen Mehrwert hat, das zum Beispiel jetzt grade in den Ferien, dass man außerhalb der Einrichtung und außerhalb des Alltags zusammen was macht und damit auch Jugendliche nochmal andere Einrichtungen auch kennen lernen und genau, die Vernetzung ist da ziemlich groß.“ (I 17).*

Dem „Harmoniebedürfnis“ in der Kooperation (I 5) steht hier der „Mehrwert“ aus der Kooperation (I 17) gegenüber. Beide müssen sich praktisch

nicht unbedingt widersprechen, markieren jedoch unterschiedliche Basismotivationen der Kooperation und haben weitreichende Konsequenzen für die praktische Arbeit, v. a. dann, wenn es zu Konflikten kommt.

*Zweitens zeigen die Ausführungen zur Konkurrenz, dass auch diese in sehr unterschiedlichen Facetten auftritt und den beruflichen Alltag der Fachkräfte zunehmend prägt.* Seit den 1990er-Jahren greift diese Konkurrenzorientierung aufgrund sozialpolitischer Weichenstellungen Raum (Potthoff/Baierl/Madjarov/König 2015, S. 55ff.; Schönig 2015, S. 111ff.). Dies wird von den Fachkräften an der Basis mehrheitlich negativ bewertet, v. a., da die Konkurrenz extern aufgezwungen ist und politisch im Kontext von Mitteleinsparungen gefordert wird. Zudem erzwingt die Konkurrenz viel Antrags- und Evaluationslyrik sowie andere Öffnungszeiten der Einrichtungen, was beides als belastend empfunden wird. Nur gelegentlich hingegen erscheint auch an der Basis die Konkurrenz als positiv, weil belebend und als Möglichkeit, mit den eigenen Angeboten eng am Puls der Zeit und an den Bedarfen der Kinder und Jugendlichen zu sein.

Konkurriert wird offen oder verdeckt sowie um Geld, Besucherzahlen und Konzepte. Darüber hinaus gibt es eine trägerexterne und auch trägerinterne Konkurrenz sowie eine Konkurrenz gegenüber unterschiedlichen staatlichen und privaten Finanziers. Diese vielfältigen Facetten illustrieren, wie weit Konkurrenzelemente heute die praktische Arbeit an der Basis prägen. Entsprechend der breiten Varietät von Aspekten der Konkurrenz ist auch ein breites Spektrum unterschiedlicher Bewertungen und Handlungsstrategien seitens der Fachkräfte festzustellen, das von der offenen Ablehnung und Resignation über eine pragmatische Distanz mit Obstruktion bis hin zum offenen Betonung positiver Aspekte der Konkurrenz reicht:

*„Aber es ist halt total bitter, ne, also wenn man sich so, ich glaube dieser Konkurrenzgedanke, der, der wird einfach immer stärker dadurch, dass so die Ressourcen und die städtischen Ressourcen immer kleiner werden. Da habt ihr sicherlich auch schon drüber gesprochen, dass es einfach, dass die Atmosphäre sich auch ändert und dass es, ja, das, dass wenn man selber mehr Mittel braucht, (ähm) man weiß, dass die woanders abgezogen werden. So und das ist irgendwie ein scheiß Gefühl“ (I 17).*

*„Es gibt auch positive Konkurrenz, ne, also, durchaus. [...] Ne, wir müssen schon auch gucken, dass wir mit unserem Angebot attraktiv bleiben, dass auch wir genügend Besucher bekommen, das die uns auch wirklich frequentieren und da sind wir natürlich in Konkurrenz. Dass wir auch immer wieder gucken, ja, was können wir anbieten, um uns da auch nochmal ein Stück*

*weit hervorzuheben oder uns attraktiv zu machen und so weiter und so fort, ne. Also da äh, ist eine Konkurrenz durchaus auch gut.“ (I 7).*

Konkurrenz erscheint uneingeschränkt negativ bei dem „scheiß Gefühl“ der durch Mittelknappheit getriebenen Konkurrenz, die es „total bitter“ macht, unter diesen Rahmenbedingungen zu arbeiten (I 17). Ihr steht der positive Impuls der Konkurrenz gegenüber; sie hilft „uns attraktiv zu machen“ und da „ist eine Konkurrenz durchaus auch gut“ (I 7).

*Drittens ist die Koopkurrenz in der offenen Kinder- und Jugendhilfe sehr häufig von Kürzungsvorgaben der Sozialverwaltung getrieben, durch die beide Aspekte intensiviert werden.* Kooperation und Konkurrenz entwickeln sich gleichzeitig zum einen Teil aus der Not heraus (bottom-up) zum anderen Teil wird beides von der öffentlichen Hand explizit eingefordert und in Verfahren reguliert (top-down) (Potthoff/Baiertl/Madjarov/König 2015, S. 101ff.; Schönig 2015, S. 242ff.). So ergibt sich auch hier ein facettenreiches Bild beachtlich anwachsender Koopkurrenz. Dabei ist v. a. auffällig, dass die Kürzungsvorgaben nach Ansicht der Fachkräfte sowohl Kooperation als auch Konkurrenz intensivieren, d.h. die Einrichtungen schließen sich einerseits sowohl vermehrt für Projekte und auch zum Widerstand gegen Kürzungen zusammen und sie konkurrieren andererseits vermehrt um Budgets der Sozialverwaltung und privater Stiftungen. So bildet die Koopkurrenz den „gemeinsamen Rahmen“ (I 7) und die „Landschaft“ (I 19) sowohl für mehr Kooperation als auch für mehr Konkurrenz. Die Intensivierung der Koopkurrenz durch Kürzungsvorgaben sei durch zwei Aussagen illustriert:

*„Es gab mal eine Zeit, die war sehr intensiv, das war die Kürzungswelle, die war, weiß jetzt gar nicht, vielleicht drei vier Jahre liegt das zurück. Da haben wir so eng zusammengearbeitet, weil wir gemeinsame Aktionen geplant haben mit den Jugendlichen, um gegen diese Kürzungen zu demonstrieren und da waren wir wöchentlich, also da, da konnte man die anderen schon fast gar nicht mehr sehen.“ (I 3)*

*„Ja, Gott, es gibt immer Konkurrenz. Also gerade in dem Moment, wo es dann wieder um Mittelkürzungen geht. Ähm dann ist ja immer wieder dann die Frage, welche Einrichtung trifft's? Aber wir sind mittlerweile an dem Punkt angekommen, wo man keine linearen Kürzungen mehr durchführen kann.“ (I 17).*

Die Kürzungsvorgaben haben sowohl die Kooperation als auch die Konkurrenz intensiviert und beides in einem belastenden Ausmaß. So war die Kooperation so eng, „da konnte man die anderen schon fast gar nicht mehr

sehen“ (I 3), während die Konkurrenz existenziell geworden ist, da „lineare Kürzungen“ (I 17) ausgeschöpft sind. Beides verleiht der Koopkurrenz eine sehr große Intensität.

Oftmals findet im selben Beispiel (Ferienangebot, Weihnachtsmarkt, Einrichtungsschließung) sowohl Kooperation als auch Konkurrenz statt. Daher können sich diese beiden Handlungsmodi in der Praxis gar nicht umfassend widersprechen. Sie müssen vielmehr v. a. dann zusammen gedacht werden, wenn sich über einen längeren Zeitraum Phasen abwechseln, die eher von dem einen oder dem anderen Handlungsmodus geprägt werden (Potthoff/Baiert/Madjarov/König 2015, S. 105ff.; Schöning 2015, S. 201ff.).

*Viertens wird die Koopkurrenz in der offenen Kinder- und Jugendhilfe von zentralen, sozialräumlich zuständigen Akteuren der Jugendpflege gefordert und gefördert.* Diese Akteure sind gleichsam das Gesicht der Koopkurrenz. De facto werden sehr viele Fragen von Konkurrenz und Kooperation durch die staatliche Jugendpflege (vor-)entschieden. Ihr kommt daher aus Sicht der Fachkräfte eine Schlüsselstellung zukommt (Potthoff/Baiert/Madjarov/König 2015, S. 46ff.; Schöning 2015, S. 125ff. und 246ff.).

Diese Beobachtung entspricht insofern den Erwartungen, da die Intensivierung der Koopkurrenz von der Sozialverwaltung betrieben wird, die – im Gegensatz zur Politik – strategisch denken kann und mit dem Schatten der Hierarchie agiert. So sitzt der:die Jugendpfleger\*in einerseits in Arbeitskreisen, Konferenzen und anderen Kooperationsstrukturen und ist andererseits (mit) ausschlaggebend, wenn konkurrierende Projektanträge beschieden werden müssen. Da ihre Tätigkeit in der Regel auf einen Sozialraum konzentriert ist, bildet sie mit den Fachkräften vor Ort eine Art Schicksalsgemeinschaft und die staatliche Jugendpflege hat allen Anlass, die Koopkurrenz klug und umsichtig zu regulieren.

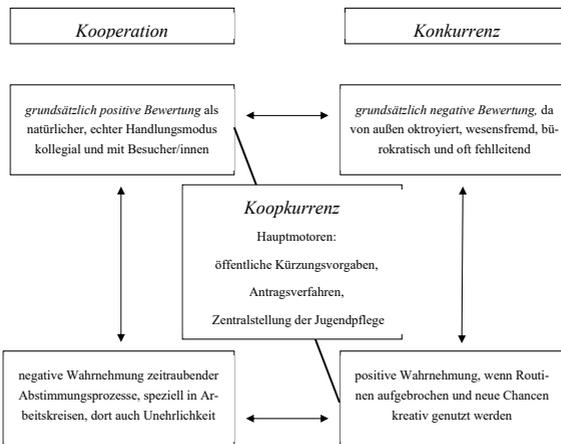
*„Die, der mussten wir auch zeigen, was wir machen und wie wir's machen und da kommen dann auch die Jugendpfleger mit und sagen: „Schaut mal, das sind unsere Einrichtungen.“ und die wurden dann visitiert und doch, doch, also, ja, ja. Die Antwort ist ja. Das wird von außen gewünscht. Aber kommt natürlich auch vielem entgegen. Ne, das ist jetzt nichts, also wir werden jetzt nicht genötigt zu Sachen, das ist immer dann auch mit Partizipation, dann geht's immer auch darum, was wollen wir, wie wollen wir, ne. Das ist mehr so eine strukturelle Kooperation, die aufgezwungen wird, auf-*

*gedrängt wird und dann dürfen wir aber inhaltlich entscheiden. Das ist ok, kann ich mit leben.“ (I 9).*

*„Wenn ich auch jetzt verschiedene Jugendpfleger und Jugendpflegerinnen mitbekommen hab, da gibt’s dann schon auch Unterschiede. Ist so. Und ähm, ja und weil die Frage war, so nach den wichtigen Persönlichkeiten und Köpfen, das ist schon, schon zentral auch. Ne, mal irgendwo, so ein, ich sag jetzt mal Katalysator. Also so um jemand der, der die Sachen zusammen führt und vernetzt.“ (I 14).*

Sehr deutlich wird in den Zitaten, dass der:die Jugendpfleger\*in einerseits eine zentrale Stellung zukommt, da sie mit dem Schatten der Hierarchie agiert, indem „von außen“ etwas „gewünscht“ wird (I 9). Andererseits ist sie auch um Zusammenarbeit auf Augenhöhe bemüht. So kommt es zu einer „strukturellen Kooperation“ (I 9) mit Partizipationsanteilen und zur Funktionsbeschreibung als „Katalysator“ (I 14). Insgesamt wird diese zentrale Stellung von den befragten Fachkräften wertgeschätzt, d.h. es liegt an der Jugendpflege vor Ort, ob sie kooppkurrenente Strukturen und Prozesse erfolgreich reguliert, moderiert und die Fachkräfte – z. B. in Antragsverfahren – unterstützend begleitet.

Zusammenfassend kann man diese vier Aspekte in das obige allgemeine Schaubild eintragen. Hierdurch wird die Kooppkurrenz für die offene Kinder- und Jugendhilfe konkretisiert.



**Abbildung 2:** Kooppkurrenz in der offenen Kinder- und Jugendhilfe  
Quelle: Eigene Darstellung.

Auch in der offenen Kinder- und Jugendhilfe ist die Koopkurrenz somit in die vier Spannungsfelder eingebettet. Sie lassen sich mit besonderen Stichworten konkretisieren. Hauptmotoren der Koopkurrenz sind öffentliche Budgetkürzungen, der Zentralstellung der Jugendpflege und der offene Ganzttag.

### 3 Folgerungen für die Organisationsentwicklung

Diese Fragen der praktischen Gestaltung von Koopkurrenz waren auch der Anlass, das Thema im deutschen Sprachraum und speziell für die Sozialwirtschaft schon früh aufzuarbeiten. So wurde der Koopkurrenz-Begriff einflussreich von Schubert (2008, S. 36) im Anschluss an Dahme/Wohlfahrt (2000) für die institutionellen Netzwerkkooperationen in der Sozialwirtschaft verwendet. Beide Autoren fokussieren auf Loyalitätskonflikte und ambivalente Konfigurationen, d.h. auf eine sehr spezielle und recht problembeladene Sichtweise auf die Koopkurrenz, welche sich zwar gut in die von Grundsatzdebatten geprägte deutsche Diskurskultur einfügt, nach Ansicht des Verfassers letztlich jedoch zu negativ ist. Die angelsächsische und insgesamt internationale Literatur ist demgegenüber viel mehr von einem pragmatisch-praktischem Denken und dem Fokus auf Chancen der Koopkurrenz geprägt. Ihr ist es wichtig, alle vier Aspekte des obigen Schaubildes im Blick zu behalten.

Eine Reihe von Studien (Bouncken u. a. 2015; Gast u. a. 2015) zeigt einen positiven Einfluss von Koopkurrenz auf Innovationen, allerdings basieren die Belege hierzu letztlich nur auf wenigen Fallbeispielen und diese fokussieren auf sehr große Unternehmen und es werden dort v. a. technische Innovationen beleuchtet. Zudem zeigen andere Studien, dass Koopkurrenz eher einen hemmenden Einfluss auf Innovationsnetzwerke hat. Insgesamt zeichnet die Literatur ein widersprüchliches Bild (Schönig 2021, S. 48) und diese Widersprüchlichkeit lässt vermuten, dass es neben den Strukturaspekten von Innovationsnetzwerken (im Sinne einer regulierten Koopkurrenz) noch weitere Faktoren (im Sinne von Innovationsbereitschaft durch Motivation) gibt, die über den Erfolg entscheiden. Erst beide Aspekte zusammengenommen zeigen das ganze Bild: Das ideale Innovationsnetzwerk ist somit zunächst von der Innovationsbereitschaft der Akteur\*innen geprägt, die als *conditio sine qua non* gelten kann. Erst auf dieser Motivationsgrundlage machen die strukturellen Überlegungen Sinn, wie sie im Folgenden skizziert werden.

### 3.1 Dynamisches Grundmodell der Kooppkurrenz

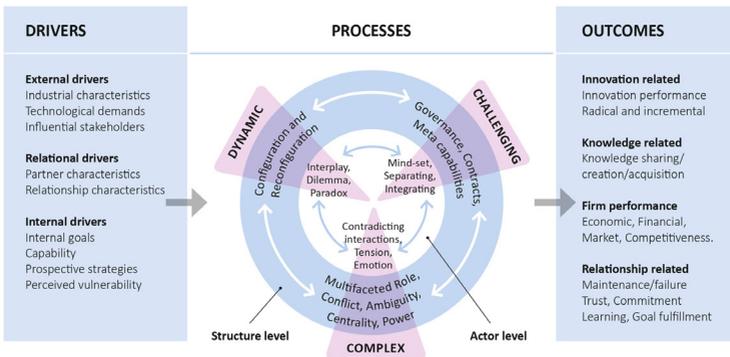
In den letzten Jahren konnten Autor\*innen aufgrund umfassender Recherchen zu Fragen der Kooppkurrenz interessante, dynamisch geprägte Definitionen von Kooppkurrenz vorlegen, die wichtige Aspekte der weiteren Überlegungen vorgeben (alle Hervorhebungen durch WS):

„Coopetition is a strategic and dynamic process in which economic actors jointly create value through cooperative interaction, while they simultaneously compete to capture part of that value” (Bouncken u. a. 2015, S. 591).

„We conclude that coopetition is a paradoxical relationship between two or more actors simultaneously involved in cooperative and competitive interactions, regardless of whether their relationship is horizontal or vertical” (Bengtsson/Kock 2014, S. 182).

In diesen Definitionen steht mithin der Prozess der Kooppkurrenz im Fokus, in dem Akteure unterschiedlicher Art z. B. in einem Netzwerk eingebunden sind. Diese arbeiten zusammen, wenn es um die Schaffung neuer Werte z. B. in Form von Innovationen geht; sie arbeiten gegeneinander, wenn diese Werte konkret durch Produkte am Markt realisiert werden sollen. Aus diesem Mit- und Gegeneinander ergibt sich eine Dynamik.

Abbildung 3 illustriert auf dieser Grundlage ein Gesamtmodell der Kooppkurrenz und fasst die Beiträge aus den ersten knapp 20 Jahren Kooppkurrenzforschung zusammen.



**Abbildung 3:** Gesamtmodell der Kooppkurrenz

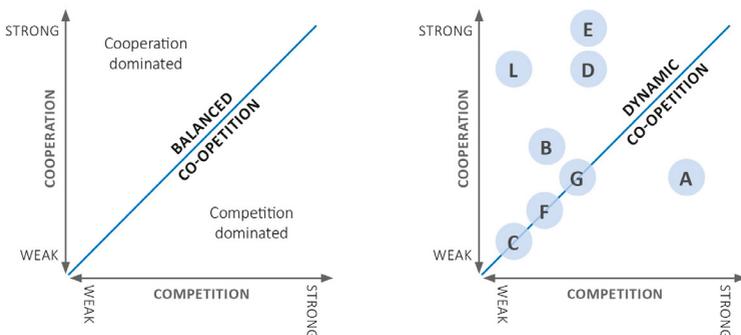
Quelle: In Anlehnung an Bengtsson/Raza-Ullah (2016, S. 33).

Das Gesamtmodell ist als Prozess konzipiert, der von links nach rechts zu lesen ist. Er beginnt damit, dass treibende Kräfte strukturell extern oder intern

sowie auf der Beziehungsebene von Akteuren ihre Wirkung entfalten und damit die Koopkurrenz – hier als rotierendes Ringsystem dargestellt – antreiben. Das Ringsystem selbst besteht aus einem inneren Ring (actor level) und einem äußeren Ring (structure level). Nur wenn beide Ebenen zusammenwirken, wenn also die individuelle Motivation mit den strukturellen Möglichkeiten übereinstimmt, dann sind positive Ergebnisse zu erwarten.

Entsprechend sind in diesen Koopkurrenz-Ringen innen vor hellem Grund und mit grauen Pfeilen die prozessorientierten Aspekte dargestellt, welche sich aus dem Paradox der gleichzeitigen Kooperation und Konkurrenz ergeben. Themen sind hier auf der Akteur\*innenebene die z. B. Widersprüche und Spannungen sowie die Emotionen und Einstellungen. Umgeben ist dieser Ring von einem äußeren, dunklen Ring mit weißen Pfeilen, welcher strukturelle Aspekte repräsentiert wie z. B. Verträge, Macht, Zentralität und Governance. Ergebnisse der Koopkurrenz können dann in Gestalt von Wissen, Innovationen, wirtschaftlichem oder sozialem Erfolg auftreten und schließlich auf die treibenden Kräfte sowie auch auf die Koopkurrenz selbst zurückwirken.

Dieses Gesamtmodell ist für das Thema des vorliegenden Beitrags insofern weiterführend, da es die Begriffe Koopkurrenz und Innovation einander zuordnet. Ziel des Koopkurrenz- und Innovationsmanagements sollte daher eine dynamische Balancierung zwischen Kooperation und Konkurrenz sein. Sie ist eine Wanderung auf schmalen Grat zwischen jeweils dominanter Kooperation und dominanter Konkurrenz (vgl. auch Strese u. a. 2016, S. 43). In Abbildung 4 ist dieser schmale Grat der balancierten und dynamischen Koopkurrenz eingetragen.



**Abbildung 4:** Balancierte und dynamische Koopkurrenz  
Quelle: Lindström/Polsa (2016, S. 209 ff.).

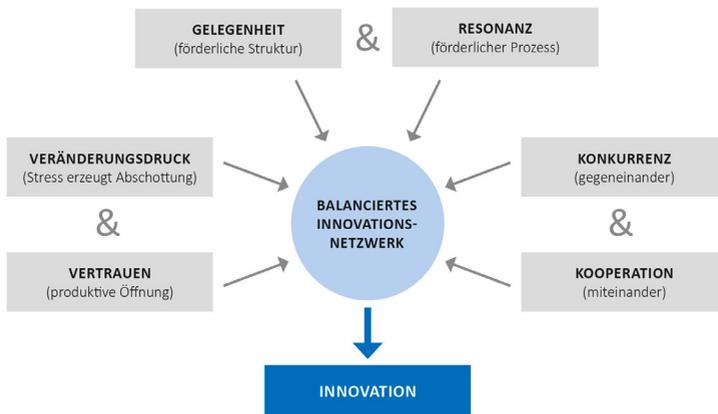
Die Abbildung illustriert auf der linken Seite die theoretische Annahme, dass in der Koopkurrenz vermutlich der eine oder der andere Beziehungsmodus dominieren wird und dass ein ausgeglichenes Verhältnis zwischen Kooperation und Konkurrenz nur auf dem schmalen Grat der Diagonalen möglich ist. Angesichts des Widerspruchs von Kooperation und Konkurrenz ist es demnach wahrscheinlich, dass der Widerspruch in der einen oder der anderen Art einseitig gelöst wird. Daraus folgt auch, dass es eine Ausnahme ist, wenn beide Beziehungsmodi – bei steigender Intensität, d.h. in der Abbildung zunehmender Entfernung vom Ursprung – durchgehend in einer Balance gehalten werden können.

In einer empirischen Untersuchung wurden hierzu Führungskräfte unterschiedlicher Unternehmen befragt und deren Wahrnehmung eines konkreten Netzwerkes in die rechte Abbildung eingetragen. Sie zeigt jeweils die Sicht auf dasselbe Netzwerk. Man erkennt, dass im selben Netzwerk unterschiedliche Sichtweisen existieren, wobei D, E und L das Netzwerk als v. a. kooperativ wahrnehmen, A als v. a. konkurrierend und es B, C, F und G nahe der Balancelinie einordnen. Selbst wenn es also gelingt, ein koopkurrentes Netzwerk grundsätzlich nahe der Balancelinie zu halten, so wird diese Einschätzung doch nicht von allen Akteuren geteilt. Hierfür gibt es drei wesentliche Gründe (Lindström/Polsa 2016, S. 211 f.):

- Es existieren für die Akteure *unterschiedliche Phasen und Themenfelder der Koopkurrenz*, an denen sich die Interaktionen mehr oder weniger nah an der Balancelinie bewegen. Typischerweise ist dabei die Anfangsphase mit einem höheren Anteil von Input eher von Kooperation, die Schlussphase mit einem höheren Anteil von Output eher von Konkurrenz geprägt. Ebenso sind Aktivitäten, die sich weiter weg vom Kunden befinden (Einkauf, gemeinsames Marketing u. a.) eher ein Feld von Kooperation, während mit zunehmender Kundennähe (Preisgestaltung, spezielles Marketing, komplementäre Dienstleistungen) die Konkurrenz an Bedeutung zunimmt.
- Die befragten *Akteure stehen in unterschiedlicher geographischer Entfernung* zueinander. Diejenigen, welche in größerer Nähe sind, können leichter kooperieren, sind jedoch auch in direkter Konkurrenz. Auch dies beeinflusst die eigene Wahrnehmung der Koopkurrenz und die Möglichkeiten ihrer Balancierung.
- Die *Befragten haben persönlich eine unterschiedliche Präferenz*, welche sie in ihrer Organisation durchsetzen wollen und die sie zum Maßstab der Beurteilung der Koopkurrenz nehmen. Sie projizieren somit ihre unter-

schiedlichen Erwartungen auf das Netzwerk, woraus sich zwangsläufig unterschiedliche Bewertungen ergeben.

Netzwerke entwickeln ihre Stärken gerade dann, wenn sie aufgrund der heterogenen Zusammensetzung ihrer Akteure besonders gut unterschiedliche Impulse aufnehmen und verarbeiten können (Schöttler 2019; Howaldt 2019, S. 21; Heinze 2018, S. 96; Schöttler 2017, S. 91). Netzwerke sind also immer von Spannungen geprägt, sie sind keine reinen Harmonieveranstaltungen und sollten daher auch nicht als solche behandelt werden. Vielmehr gilt es, die Vielzahl von Spannungsfeldern wahrzunehmen, um deren Energie produktiv umzusetzen.



**Abbildung 5:** Spannungsfelder und Komplementäre als Erfolgsfaktoren  
Quelle: Eigene Darstellung.

In der Abbildung sind die drei zentralen Spannungsfelder und Komplementäre als Erfolgsfaktoren für ein Innovationsnetzwerk dargestellt. Dies ist zum einen das Spannungsfeld aus Gelegenheiten (Schaffung geeigneter Strukturen als Räume zur Begegnung) und Resonanz (Schaffung geeigneter Prozesse zur Wertschätzung) bei der Entwicklung und der Umsetzung von Ideen. Dies ist notwendig vor dem Hintergrund, dass einerseits der Veränderungsdruck Stress und damit eine Abschottungstendenz erzeugt und dass andererseits Vertrauen benötigt wird, um eine produktive Öffnung sicherzustellen. Schließlich wirken auf das Netzwerk Faktoren ein, die eher Kooperation oder Konkurrenz nahelegen, wodurch ein weiteres Spannungsfeld markiert ist.

Wichtig ist nun für das Netzwerkmanagement, diese Spannungsfelder nicht einseitig aufzulösen, sondern gleichsam in der Schwebelage zu halten, um aus diesem Schwebezustand Energie für Innovationen zu gewinnen. Dies gelingt eben nicht durch eine einseitige Konzentration auf z. B. förderliche Gelegenheiten, Vertrauen und Kooperation, da dann andere Aspekte des Prozesses, der Schließung und der Konkurrenz verdrängt und ausgeblendet würden. Eine solche Verdunklung unliebsamer Bereiche wird das Netzwerkmanagement bald einholen, da sie einseitig und unrealistisch ist und zudem das Netzwerk selbst zum Erliegen bringen wird. In diesem Sinne ist ein einseitiges Abstellen auf einzelne Aspekte für die Förderung von Innovationen im Netzwerk wenig wegweisend. Näher an der Realität ist es, von Spannungsfeldern und Komplementären auszugehen und diese beim Netzwerkmanagement zu berücksichtigen (Romanowski 2020; Biritz/Neugebauer/Pawel 2019).

Allerdings bestehen Netzwerke ihrem Wesen nach aus Verbindungen unabhängiger Akteur\*innen und daher ist für diesen Aspekt der Begriff des ‚Managements‘ wenig geeignet. Netzwerke können eben nicht im traditionellen Sinne ‚gemanaged‘ werden, da für Planung, Durchführung und Kontrolle der direkte Zugriff auf die Akteur\*innen fehlt. Sehr wohl jedoch können Spannungsfelder in einer Balance gehalten und deren Energie produktiv genutzt werden. Auf diesem Gedanken baut die Idee der „Spannungsfeldmediation“ (Schönig/Arp 2023, S. 23ff. und S. 176ff.) auf. In ihr wird erstens der Gedanke einer produktiven Nutzung von Spannungsfeldern in Innovationsnetzwerken aufgegriffen und zweitens wird dies operativ als Mediations- und nicht als Managementprozess aufgefasst. Das Konzept der Spannungsfeldmediation ist damit ein plausibler Versuch, die zentralen Ergebnisse der Koopkurrenzforschung in Innovationsnetzwerken auf den Begriff zu bringen.

### 3.2 Strukturelemente eines idealen Innovationsnetzwerkes

Grundidee der abschließenden strukturellen Überlegungen ist, dass das ideale Innovationsnetzwerk sowohl die Vorteile der kleinen und dichten Netzwerke als auch die Vorteile des großen Netzwerks mit schwachen Bindungen nutzt (Schönig 2021, S. 40; Posch 2018; Zerfaß 2009):

- Im Netzwerk werden eher kleine und überschaubare, *homogene Teilnetzwerke* gebildet, die intern eine intensive Kommunikation durch *starke Bindungen* pflegen. In diesen kleinen Netzwerken sind die Redundanzen und Verpflichtungen noch beherrschbar, die sich aus den Beziehungen ergeben – bei großen Netzwerken kann dieses Geflecht „die späteren Handlungsmöglichkeiten des Innovators auf Dauer übermäßig einschränken“ (Flas-



Im illustrierten Netzwerk sind vier unterschiedlich große Teilnetzwerke zu erkennen, in denen intern intensive Kommunikation herrscht, d. h. reziproke Beziehungen, veranschaulicht durch die fett eingezeichneten Pfeile. Darüber hinaus nehmen einzelne Knoten/Akteure eine Brückenfunktion ein, durch die sie Informationen weiterleiten und gleichzeitig kontrollieren können. Jene Personen haben eine wichtige Brücken- und damit auch Machtfunktion, da letztlich sie entscheiden, wie intensiv die Kommunikation zwischen den Teilnetzwerken ist. In der Literatur zur Erforschung sozialer Netzwerke ist diese zentrale Stellung unter dem Begriff und der statistischen Kennzahl des Kontrollgrades (betweenness) bekannt.

In der Innovationsliteratur werden die entsprechenden Akteur\*innen, welche die Teilnetzwerke überbrücken, als „boundary-spanner“ und „gatekeeper“ bezeichnet, wobei schon die Begriffe andeuten, dass einerseits das Überbrückende und andererseits die Kontrollfunktion im Vordergrund steht (Flisster 2007, S. 50–56). Diese Rolle könnte im Kontext der Sozialwirtschaft von Fachkräften der Sozialen Arbeit eingenommen werden. Dies umso mehr, da in beiden Fällen die Kommunikationsfähigkeit dieser Personen im Vordergrund steht, da sie zum einen enge Beziehungen zu den nahen Akteuren\*innen ihres eigenen Netzwerks haben und darüber hinaus – und das macht sie so besonders – auch zu Akteuren in anderen Teilnetzwerken und sogar außerhalb des eigenen Netzwerkes.

Diese besonderen Akteur\*innen können als „Brückenbauer\*innen“ oder „Torwächter\*innen“ Übersetzungsfunktionen leisten und andere Denkwelten interpretieren. Sie können hierdurch – in der Sprache der Netzwerktheorie – strukturelle Löcher (vgl. Burt 1992) zwischen Netzwerken schließen, ohne die Netzwerke vollständig zu fusionieren. Gleichzeitig können sie auch die Kommunikation zwischen den Teilnetzwerken bewusst erschweren und den Akzent auf die Torwächter\*innenfunktion legen. Am wahrscheinlichsten ist indes, dass die Akteure\*innen beides gleichzeitig sind und praktizieren, d. h. je nach Thema, Zeitpunkt und Lage ein höchst selektives Informationsmanagement betreiben. Sind sie hierin geschickt und anerkannt, so wird sich ihre Position festigen, treffen sie hingegen falsche Entscheidungen, so werden die anderen Akteure\*innen sie sanktionieren und sich ggf. nach anderen Personen umsehen, welche diese sensible Position besser ausfüllen können. Zur Not könnten sie auch das Thema selbst in die Hand nehmen, wenn der Leidensdruck zu groß werden sollte.

Da sie ihre Sonderstellung im Netzwerk nicht nur strukturell innehaben, sondern sie auch kreativ nutzen, sind erfolgreiche Brückenbauer\*innen und Torwächter\*innen zwischen den Netzwerksegmenten Personen mit einer besonderen Begabung, die kreative und zugleich kommunikative Menschen auszeichnet. Sie sind in der Lage, bisher unverbundene Ideen so zu kombinieren, so dass das Neue gleichzeitig nützlich ist. Für diese Kombinationsleistung müssen sie a) strukturell auf Informationen aus unterschiedlichen Teilnetzwerken zurückgreifen können und b) diese Informationen neu kombinieren (Fliaster 2007, S. 83 f.).

## 4 Zusammenfassung

Kooprkurrenz ist die Gleichzeitigkeit von Kooperation und Konkurrenz. Sie ist für die aktuelle Situation der Sozialen Arbeit prägend und auch seitens der öffentlichen Hand gewollt. Eine erfolgreiche Kooprkurrenz ist dabei kein Selbstläufer, sondern erfordert von den Akteur\*innen, jeweils Kooperation und Konkurrenz auszubalancieren und mögliche Konflikte nicht zu Handlungsblockaden werden zu lassen. In der Kinder- und Jugendhilfe ist dies oftmals leichter gesagt als getan und so zeigt ein Blick in die Praxis, wie facettenreich die Kooprkurrenz in diesem Handlungsfeld ist.

Die aktuelle Forschung stellt den Prozessaspekt der Kooprkurrenz in den Vordergrund und betont zudem, dass es keine einfache Lösung und keinen Königsweg ihres Managements geben kann. Immerhin ist deutlich zu erkennen, dass die unvermeidlichen Spannungsfelder in einem Innovationsnetzwerk in einer Art Balance gehalten werden sollten, um hierdurch sowohl Kooperations- als auch Konkurrenz Aspekte zur Wirkung kommen zu lassen. Ein einseitiges Vertrauen auf Kooperation oder Konkurrenz wird hingegen das Netzwerk langfristig paralysieren. Als Suchbegriffe bieten sich hier die ‚Balancierung‘ oder die ‚Spannungsfeldmediation‘ an – beide Begriffe distanzieren sich vom Habitus des ‚Netzwerkmanagements‘ und betonen vielmehr die Notwendigkeit, paradoxe Beziehungen im Netzwerk wahrzunehmen, aufzugreifen und möglichst produktiv zu nutzen.

Für die strukturelle Perspektive der Organisationsentwicklung gibt dabei das ideale Innovationsnetzwerk einen guten Impuls. Es besteht aus einer Reihe von thematisch spezialisierten Teilnetzwerken, in denen eine dichte Kommunikation herrscht und die untereinander durch wenige Akteur\*innen verbunden sind. Diese Brückenbauer\*innen und Torwächter\*innen nehmen

im Netzwerk eine herausragende Position ein, da sie die Kommunikation im Netzwerk koordinieren. Eine solche Netzwerkstruktur ist in der Kinder- und Jugendhilfe häufig zu finden. Sie bietet die Chance für eine außerordentlich erfolgreiche Arbeit, jedoch auch das Risiko, die zentralen Akteur\*innen in ihrer Rolle zu überfordern. Es ist daher notwendig, die bestehenden Prozesse und Strukturen regelmäßig mit nüchternem Blick zu hinterfragen und rechtzeitig Veränderungen einzuleiten. Denn Netzwerke sind Gruppenprozesse und unterliegen daher der Gruppendynamik; sie sind nur dann erfolgreich, wenn sie auf der individuellen und strukturellen Ebene ein plausibles, d. h. letztlich positiv-reziprokes Kooperationsangebot machen.

## Literatur

- Bengtsson, Maria; Kock, Sören (2014): Coopetition – Quo vadis? Past accomplishments and future challenges. In: *Industrial Marketing Management*, Bd. 43, S. 180–188.
- Bengtsson, Maria; Raza-Ullah, Tatbeeq (2016): A systematic review of research on coopetition: Toward a multilevel understanding. In: *International Journal of Innovation Management*, Bd. 57, S. 23–39.
- Biritz, Helena; Neugebauer, Christian; Pawel, Sebastian (2019): Netzwerke und soziale Innovationen in der Praxis. In: Biritz, Helena; Neugebauer, Christian; Pawel, Sebastian (Hg.): *Netzwerke und soziale Innovationen*. Wiesbaden: Springer, S. 31–50.
- Bossong, Horst (2009): Drogenhilfe – Konkurrenz und Kooperation unter verschärften Wettbewerbsbedingungen. In: *Landschaftsverband Rheinland (Hg.): Drogenhilfe – was tun?! Kooperation in Zeiten wachsender Konkurrenz und zunehmender Kommunalisierung*. Köln, S. 6–17.
- Bouncken, Ricarda B.; Gast, Johanna; Kraus, Sascha; Bogers, Marcel (2015): Coopetition: a systematic review, synthesis, and future research directions. In: *Review of Managerial Science* 9/2015, S. 577–601.
- Brandenburger, Adam M.; Nalebuff, Barry J. (2012): *Coopetition: kooperativ konkurrieren. Mit der Spieltheorie zum Geschäftserfolg*. 3. Aufl. Eschborn: Christian Rieck Verlag.
- Burt, Ronald S. (1992): *Structural Holes. The Social Structure of Competition*. Cambridge: Harvard University Press.
- Dahme, Heinz-Jürgen; Wohlfahrt, Norbert (Hg.) (2000): *Netzwerkökonomie im Wohlfahrtsstaat: Wettbewerb und Kooperation im Sozial- und Gesundheitssektor*. Berlin: Ed. Sigma.
- Fliaster, Alexander (2007): *Innovationen in Netzwerken. Wie Humankapital und Sozialkapital zu kreativen Ideen führen*. München/Mering: Rainer Hampp.

- Gast Johanna; Filser Matthias; Gundolf, Katharina; Kraus Sascha (2015) Co-competition research: Towards a better understanding of past trends and future directions. In: *International Journal of Entrepreneurship and Small Business*, 24. Jg, 4/2015, S. 492–521.
- Golbeck, Christoph (2012): *Soziale Dienste in Europa zwischen Kooperation und Konkurrenz. Deutsche und englische NPO's als Governance-Akteure*. Berlin: Deutscher Verein.
- Grunwald, Wolfgang (1981): *Konflikt – Konkurrenz – Kooperation: Eine theoretisch-empirische Konzeptanalyse*. In: Grunwald, Wolfgang; Lilge, Hans-Georg (Hg.): *Kooperation und Konkurrenz in Organisationen*. Bern/Stuttgart: Haupt, S. 50–96.
- Hage, Jerald; Hollingsworth, Roger; Rammert, Werner (2000). A strategy for analysis of idea innovation networks and institutions. TUTES-Working Papers, 5-2000. [www.ssoar.info/ssoar/handle/document/1051](http://www.ssoar.info/ssoar/handle/document/1051) [29.07.2021].
- Heinze, Rolf G. (2018): *Rahmenbedingungen für Innovationen im Sozialsektor*. In: Johannes Eurich, Markus Glatz-Schmallegger und Anne Parpan-Blaser (Hg.): *Gestaltung von Innovationen in Organisationen des Sozialwesens. Rahmenbedingungen, Konzepte und Praxisbezüge*. Wiesbaden: Springer, S. 81–102.
- Hengsbach, Friedhelm (1995): *Abschied von der Konkurrenzgesellschaft. Für eine neue Ethik in Politik, Wirtschaft und Gesellschaft*. München: Knaur.
- Howaldt, Jürgen (2019): *Soziale Innovation im Fokus nachhaltiger Entwicklung. Die Bedeutung von Kooperationen und Netzwerken für den Erfolg sozialer Innovationen*. In: Christian Neugebauer, Sebastian Pawel und Helena Biritz (Hg.): *Netzwerke und soziale Innovationen. Lösungsansätze für gesellschaftliche Herausforderungen?* Wiesbaden: Springer, S. 13–30.
- Jäger, Diana (2001): *Konkurrenz oder Kooperation? Aspekte der Gestaltung von Arbeitsverhältnissen zwischen ‚Professionellen‘ und ‚Freiwilligen‘ in der Sozialarbeit*.
- Kasten, Hartmut (2018): *Geschwister Vorbilder, Rivalen, Vertraute*. München: Ernst Rheinhardt.
- Krammer, Ingrid; Terler, Michael (2020): *Weniger ist mehr: Innovation durch Kooperation in der Grazer Kinder- und Jugendhilfe*. In: Fürst, Roland; Hinte, Wolfgang (Hg.): *Sozialraumorientierung 4.0: Das Fachkonzept: Prinzipien, Prozesse & Perspektiven*. Wien: Facultas Verlags- und Buchhandels AG, S. 123–138.
- Leich, Frank; Sydow, Jörg; Wilhelm, Miriam (2007): *Wenn Wettbewerber zu Kooperationspartnern (gemacht) werden. Einsichten aus zwei Netzwerken in einem Cluster optischer Technologien*. In: Schreyögg, Georg; Sydow, Jörg (Hg.): *Kooperation und Konkurrenz*. Wiesbaden: Gabler/VS, S. 207–255.

- Leydesdorff, Loet (2020): ‚Betweenness Centrality‘ as an Indicator of the ‚Interdisciplinarity‘ of Scientific Journals. [www.leydesdorff.net/betweenness/betweenness](http://www.leydesdorff.net/betweenness/betweenness) [08.02.2021].
- Lindström, Tomas; Polska, Pia (2016): Coopetition close to the customer — A case study of a small business network. In: *Industrial Marketing Management*, Bd. 53, S. 207–215.
- Mackevics, Karin (2018). *Koopkurrenz Kooperation und Konkurrenz in der Kinder- und Jugendarbeit*. Berlin: Logos.
- Pester, Marion (1993): *Das Prinzip Kooperation. Dimensionen strategischer Kooperation und ihre Relevanz für den genossenschaftlichen Finanzverbund*. Regensburg: Transfer.
- Posch, Ulrike (2018): Kommunikation in Innovationsprozessen. In: Eurich, Johannes; Glatz-Schmallegger, Markus; Parpan-Blaser, Anne (Hg.): *Gestaltung von Innovationen in Organisationen des Sozialwesens. Rahmenbedingungen, Konzepte und Praxisbezüge*. Wiesbaden: Springer, S. 323–344.
- Potthoff, Konstantin; Baierl, Delia; Madjavor, Nadja; König, Astrid (2015): *Kooperation und Konkurrenz in der offenen Jugendarbeit aus Sicht der Fachkräfte. Forschungsprojekt im Master-Studiengang Soziale Arbeit im SS 2015*. Manuskript, Köln.
- Reiss, Michael; Beck, Thilo Carsten (2000): Netzwerkorganisation im Zeichen der Koopkurrenz. In: Foschiani, Stefan; Habenicht, Walter, Schmid, Uwe (Hg.): *Strategisches Management im Zeichen von Umbruch und Wandel*. Stuttgart: Schäffer-Pöschel, S. 315–340.
- Reiss, Michael; Neumann, Oliver (2018): Konkurrierende Partner, aber kooperierende Wettbewerber. Gestaltungsansätze für Coopetition im Ideen- und Innovationsmanagement, in: *Wissenschaftsmanagement*, 18. Jg., 5/2018, S. 48–51.
- Romanowski, David (2020): *Coopetition-Management in intraorganisationalen Produktionsnetzwerken: Ein praktiken-orientierter Ansatz zur Steuerung des Spannungsverhältnisses zwischen Kooperation und Wettbewerb*. Springer Gabler.
- Schönig, Werner (2015): *Koopkurrenz in der Sozialwirtschaft. Zur sozialpolitischen Nutzung von Kooperation und Konkurrenz*. Weinheim/Basel: Beltz Juventa.
- Schönig, Werner (2016): Koopkurrenz in der Offenen Kinder- und Jugendarbeit. In: *Deutsche Jugend*, 64. Jg., 10/2016, S. 422–432.
- Schönig, Werner (2021): *Innovation bei Koopkurrenz in Netzwerken der Sozialwirtschaft. Produktive Balance in Bewegung*. Weinheim/Basel: Beltz Juventa.
- Schönig, Werner; Arp, Anna Liza (2023): Spannungsfelder und ihre Mediation in partizipativen Forschungsprojekten. *Relationales Handeln im Netz-*

- werk eines hochschulbezogenen Wissenschaftsladens Sozialer Arbeit. Baden-Baden: Nomos.
- Schönig, Werner; Schubert, Herbert (2023): Regulierte Koopkurrenz und Innovationsnetzwerke in der Sozialwirtschaft. In: Schmidtke, Birgit; Kolbinger, Martin Lu; Molzbichler, Daniela (Hrsg.): Sozial! Innovativ! Nachhaltig!. Wiesbaden: Springer, erscheint demnächst.
- Schöttler, Roland (2017): Die Innovationsparadoxie der Sozialwirtschaft. Rekonstruktion eines multirationalen Innovationsprozesses in einem diakonischen Unternehmen. Zugl.: Diss. Wuppertal/Bethel. Göttingen: Vandenhoeck und Ruprecht.
- Schöttler, Roland: Innovationsprozesse in Sozialunternehmen: Entfalten von Paradoxien. In: Becher, Berthold und Ingrid Hastedt (Hg.) (2019): Innovative Unternehmen der Sozial- und Gesundheitswirtschaft. Herausforderungen und Gestaltungserfordernisse. 85–97. Wiesbaden: Springer VS.
- Schubert, Herbert (2008): Netzwerkkooperation – Organisation und Koordination von professionellen Vernetzungen. In: Schubert, Herbert (Hg.): Netzwerkmanagement. Koordination von professionellen Vernetzungen – Grundlagen und Praxisbeispiele. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften, S. 7–105.
- Seckinger, Mike (2012): Kooperation trotz Konkurrenz: Zusammenarbeit von freien Trägern in widrigen Umwelten oder: das Marktprinzip ist nicht geeignet, ein System wie die Kinder- und Jugendhilfe zu steuern. In: Sozialmagazin, 37. Jg., 10/2012, S. 26–32.
- Strese, Steffen; Meuer, Marcel W.; Flatten, Tessa C.; Brettel, Malte (2016): Organizational antecedents of cross-functional cooperation: The impact of leadership and organizational structure on cross-functional cooperation. In: Industrial Marketing Management, Bd. 53, S. 42–55.
- Tagungsband zur INAS-Tagung „Sozial! Innovativ! Nachhaltig!“, erscheint demnächst.
- Voland, Eckart (2013): Soziobiologie: Die Evolution von Kooperation und Konkurrenz. 4. Aufl., Heidelberg: Springer-Spektrum.
- Zerfuß, Ansgar (2009): Kommunikation als konstitutives Element im Innovationsmanagement – Soziologische und kommunikationswissenschaftliche Grundlagen der Open Innovation. In: Zerfuß, Ansgar; Möslein, Kathrin M. (Hg.) (2009): Kommunikation als Erfolgsfaktor im Innovationsmanagement. Strategien im Zeitalter der Open Innovation. Wiesbaden: Gabler, S. 23–57.



# Genese und Implementierung einer inklusiven Kinderwohngruppe in einer stationären Jugendhilfeeinrichtung

Petra Hiller

## Zusammenfassung

*Der folgende Artikel beschreibt den institutionellen Diskussionsprozess zur inklusiven Weiterentwicklung der Stiftung Overdyck. Dieser Prozess verfolgte zwei Zielen, nämlich:*

- *eine Inklusionsentwicklung, die alle Arbeitsbereiche erfassen sollte,*
- *die Eröffnung einer inklusiven Wohngruppe für Kinder im Aufnahmealter von drei bis fünf Jahren.*

*Die Entstehung einer internen Arbeitsgruppe „Inklusion“ und deren Arbeitsergebnisse werden dargestellt. Die notwendigen Fortbildungsbedarfe werden erläutert und in ihrer Bedeutung für die Konzeptentwicklung einer inklusiven Kinderwohngruppe präzisiert. Abschließend wird der Prozess der Implementierung der inklusiven Kinderwohngruppe beschrieben.*

## 1 Einleitung

Die Diskussion zur Reform des SGB VIII hat die Fachwelt der Jugendhilfe und Behindertenhilfe bundesweit viele Jahre begleitet. Damit stand die Frage der Inklusion auch im Fokus der Entwicklungsbedarfe der Ev. Stiftung Overdyck in Bochum.

Als Jugendhilfeeinrichtung haben wir uns im Zuge der SGB VIII-Debatte und der KJSG-Entwicklung gefragt, was wir in unserem institutionellen Kontext unter Inklusion verstehen, an welchen Stellen wir diese schon leben und an welchen Stellen wir uns fachlich und konzeptionell weiter entwickeln müssen, um im Rahmen unserer institutionellen Möglichkeiten und Grenzen den neuen gesetzlichen Anforderungen entsprechen zu können.

Um diese Entwicklungsfragen auf allen Hierarchieebenen zu verankern, wurde eine Arbeitsgruppe „Inklusion“ gegründet, die sich aus interessierten Mitarbeiter\*innen, interessierten Bereichsleitungen und mir als Einrichtungsleitung zusammensetzte. Die Teilnahme war ausdrücklich freiwillig und hatte zum Ziel, an Inklusion interessierte Fachkräfte unserer Einrichtung zusammenzuführen.

Es stellte sich heraus, dass von einigen Mitarbeitenden der Kinder- und Jugendwohngruppen der Wunsch zur Teilnahme an der Arbeitsgruppe „Inklusion“ sehr begrüßt wurde. Entsprechend waren auch Bereichsleitungen aus dem Kinder- bzw. Jugendbereich involviert.

Darüber hinaus hat sich unsere Einrichtung in Zusammenarbeit mit einer weiteren Bochumer Einrichtung um die Teilnahme am Bundesprojekt „Inklusion jetzt“ beworben, um bundesweit Erfahrungen auszutauschen und voneinander lernen zu können. Die Bereichsleitung, die an dem Bundesprojekt teilnimmt, ist zeitgleich auch die verantwortliche Leitungskraft für die interne Arbeitsgruppe „Inklusion“ und zuständig für die inklusive Kinderwohngruppe Hoppetosse.

## 2 Erste Themen der einrichtungsinternen Arbeitsgruppe „Inklusion“

Einige Themenschwerpunkte wurden schnell von der internen Arbeitsgruppe „Inklusion“ identifiziert. Zuerst ging es darum, die Änderungen des SGB VIII und damit verbundenen Anforderungen an die Organisationsentwicklung zu verstehen.

Aus diesem Grunde wurde eine digitale Fortbildung für die verschiedenen Arbeitsbereiche individuell ausgearbeitet, um in diesen Fortbildungen die Entwicklungsaufgaben der Arbeitsbereiche mit den Teilnehmer\*innen zu identifizieren. Die SGB VIII Fortbildungen wurden differenziert für Kinder- bzw. Jugendwohngruppen, für die Schutzstellen, für den ambulanten Bereich und für die familienanalogen Settings (Westfälische Pflegefamilien und sozialpädagogische Lebensgemeinschaften) angeboten. Entsprechend wurden differenzierte Entwicklungsbedarfe formuliert und im Anschluss an die Fortbildung bearbeitet. Beispielsweise sind die Entwicklungsbedarfe des inklusiven Kinderschutzes und der inklusiven Beteiligung im stationären Setting anders zu realisieren als im familienanalogen Setting der Pflegefamilien.

Im zweiten Schritt beschäftigte sich die Arbeitsgruppe mit der Frage, welches Verständnis von Inklusion in der Einrichtung ist, was schon geleistet wird und wo Entwicklungsbedarfe, aber auch Grenzen der Einrichtung sind.

Inklusion wollen wir nicht auf das Thema „Behinderung“ reduzieren. Dies wird schon an den bisherigen Angeboten der Einrichtung deutlich, die Betreuungssettings für Straßenkinder, psychisch kranke Jugendliche, Mädchen und Jungen mit traumatisierenden Erfahrungen wie Missbrauch, Vernachlässigung und Misshandlung, unbegleitete minderjährige Flüchtlinge und viele weitere Problemlagen vorhält. Wir wollen zukünftig möglichst offen unsere Leistungen an den unterschiedlichen individuellen Lebenslagen, Bedarfen und Bedürfnissen junger Menschen und ihren Familien ausrichten. Dabei wollen wir Inklusion aber nicht in Form von Spezialgruppen für geistig behinderte Kinder, Autisten, Essgestörte und andere Problemlagen etablieren, sondern eine inklusive Wohngruppe durch ein möglichst offenes Angebot für junge Menschen mit unterschiedlichen Problemlagen gestalten.

Eine Fortbildung zum Thema „Kinder und Jugendliche mit Beeinträchtigungen“ gab für uns die Möglichkeit die Behinderung im Sinne des § 7 SGB VIII mehr zu verstehen und die körperlich, seelischen und geistigen Beeinträchtigungen im Hinblick auf unsere Betreuungsmöglichkeiten in einer zu planenden inklusiven Kinderwohngruppe zu präzisieren. Beeinträchtigungen der geistigen Entwicklung, des Lernens, der emotional-sozialen Entwicklung und der Sprache sind uns aus unserer bisherigen Arbeit vertraut. Aber die Betreuung von Kindern mit Beeinträchtigungen in der körperlich-motorischen Entwicklung, dem Sehen oder dem Hören (und damit auch der Kommunikation) stellen nicht nur neue Anforderungen und dafür notwendige Kompetenzen an Mitarbeitende, sondern auch neue Voraussetzungen an räumliche Bedingungen.

Die Auseinandersetzung mit dem Leitbild Einrichtung sollte bisherige Grundhaltungen überprüfen und vor dem Eintritt in Detailfragen des Konzeptes einer inklusiven Kinderwohngruppe Grundpfeiler der pädagogischen Haltung benennen. Inklusion, Erzieher\*innen als verlässliche Beziehungspartner\*innen, Beteiligung auf allen Ebenen (Kinder, Jugendliche, Eltern und Mitarbeitende), die Verpflichtung zu demokratischen Werten, der Kinderschutz, die Individualität der Hilfen, die Berücksichtigung von Kulturen und Nationalitäten und die Bildung als zentrale Anforderungen an die Erziehungshilfe sind Orientierungspunkte, an denen sich das neue Konzept und dann die konkrete Arbeit der Gruppe messen lassen muss. Für jede der

benannten Aspekte müssen Indikatoren im Konzept der inklusiven Kinderwohngruppe zu finden sein.

Leitbild	Beispielhafte Indikatoren im Konzept
Inklusion	Keine ausgrenzenden Behinderungsformen, Überprüfung der Aufnahme in jedem Einzelfall
Erzieher*innen als verlässliche Beziehungspartner*innen	Bezugsbetreuung und Personalmanagement-Maßnahmen zur Förderung und Stabilisierung von Teams
Beteiligung der Kinder und Eltern	Offener Elterntreff, Übernachtungsmöglichkeit für Eltern in der Wohngruppe, Kinderrechte-Buch, Kinder-Sprechstunde der Bereichsleitung, Entwicklung von Beteiligungsformen wie Memory-Spiele zur Vorbereitung auf das Hilfeplangespräch, Malen von Hilfeplanziele
Verpflichtung zu demokratischen Werten	Fortbildung und Anwendung der Methode „Kinderstube der Demokratie“
Kinderschutz	z. B. Qualifiziertes Aufnahmeverfahren zur Vermeidung von Fehlbelegungen
Berücksichtigung von Kulturen und Nationalitäten	Aufnahmeverfahren mit Klärung der Erwartungen und Wünsche der Eltern an die Zusammenarbeit und Berücksichtigung von familiären Besonderheiten
Bildung	Förderung der verschiedenen Sinne durch Musikangebote, Bewegungsangebote, kognitive Förderung durch unterstützende Kommunikation

## Organisationaler Kinderschutz als eine wesentliche Voraussetzung zur Betriebserlaubnis nach § 45 SGB VIII

Ein zentraler Schritt zur Betriebserlaubnis einer neuen inklusiven Kinderwohngruppe ist die Entwicklung eines organisationalen Schutzkonzeptes für die Gesamteinrichtung. Auch hierzu haben wir erst eine interne Fortbildung organisiert, um uns mit den besonderen Risikofaktoren des Kinderschutzes bei einer verstärkten inklusiven Arbeit auseinanderzusetzen. Gerade Kinder mit Beeinträchtigungen sind aufgrund ihrer pflegerischen Bedarfe bzw. aufgrund ihrer eventuellen intellektuellen Einschränkungen besonders gefährdet, Übergriffe unterschiedlicher Art zu erleben. In der Fortbildung lernten wir z. B. die Internetseite „Ben und Stella“ ([www.benundstella.de](http://www.benundstella.de)) kennen, die das Thema sexueller Missbrauch kind- und behindertengerecht bearbeitet.

Im Folgenden sind zentrale Aspekte unseres vom Landesjugendamt genehmigten organisationalen Schutzkonzeptes aufgeführt, nämlich die Entwicklung eines Rahmenkonzeptes zur Gewaltprävention, ein Schutzkonzept gegen sexualisierte Gewalt, ein Konzept zur Prävention professionellen Fehlverhaltens, Verfahrensanweisungen zum Datenschutz, zu Aufsichtspflichten und zur Gesundheitsfürsorge und die Entwicklung eines Risikoanalysebogens, der jährlich in jedem Arbeitsbereich durchgeführt wird. Diese Risikoanalysebögen leiten zur Reflexion der Betreuungssituation im Hinblick auf Fehlplatzierungen, Pflege- und Schlafrituale, Gefahren von körperlichen Übergriffen und Weiteres an. Jede\*r Mitarbeiter\*in verpflichtet sich mit Unterschrift unter dem institutionell verbindlichen Verhaltenskodex zum achtsamen Umgang mit den uns anvertrauten Kindern.

Personalentwicklung als wichtiger Aspekt zum Kinderschutz wird mit einem qualifizierten Bewerbungsverfahren gewährleistet und beinhaltet darüber hinaus einen Einarbeitungsplan, stellt eine Besprechungskultur mit Möglichkeit zur Reflexion von kritischen Situationen und Fehlern, aber auch die Reflexion von körperliche Nähe im Kontakt mit Kleinkindern und Pflegesituationen sicher. Individuelle und institutionelle Fortbildungen zur fachlichen Weiterentwicklung und Mitarbeitergespräche zur Bestimmung der eigenen Potentiale und Defizite sind für den organisationalen Kinderschutz unerlässlich. Vertretungsdienste, die ein besonderes Potenzial für Fehlentscheidungen beinhalten, werden mit einem Übergabeordner bei Dienstantritt und einem einweisenden Gespräch organisiert. Als präventive Schutzmaßnahmen haben wir u. a. jährliche Deeskalationsfortbildungen, Fahrsicherheitstrainings, Erste Hilfe-Schulungen, Brandschutzübungen, Sicherheitsvorschriften zu Gartenarbeiten und Arbeiten im Haus installiert.

Verfahrensanweisungen zu Meldepflichten gegenüber Jugendamt und Landesjugendamt, zur Zusammenarbeit mit Polizei, Psychiatrie, Behörden und Strafverfolgungsbehörden verschaffen Mitarbeitenden Sicherheit. Ein digitales Qualitätshandbuch mit Stichwortsuche gibt jedem Mitarbeitende die Gelegenheit, bei Unsicherheiten auch Vorgaben nachlesen zu können.

Ein Rundschreiben der Landesjugendämter NRW mit dem Titel *„Aufsichtsrechtliche Grundlagen- organisationale Schutzkonzepte in betriebslaubnispflichtigen Einrichtungen für Kinder und Jugendliche nach § 45 SGB VIII“*, das im Internet zu finden ist, gibt einen hervorragenden Orientierungsrahmen zur Entwicklung eines organisationalen Schutzkonzeptes.

## Weiterentwicklung von Beschwerdemanagement und Partizipation als wesentliche Voraussetzung zur Betriebserlaubnis nach § 45 SGB VIII

Die Auseinandersetzung mit den verschiedenen Stufen der Beteiligung von Information, über Meinungsabfrage, Entscheidungskompetenzen für Teilbereiche, zu Mitwirkung und abschließender Selbstbestimmung sind mit dem Alter und dem Entwicklungsstand der jungen Menschen abzustimmen. Gerade in einer inklusiven Einrichtung sind die unterschiedlichen Stufen der Beteiligung bewusst zu machen, um im Alltag adäquate Methoden der Beteiligung zu wählen.

Beteiligung sind auf zwei Ebenen sicherzustellen, zum einen bei der Gestaltung der individuellen Hilfe und der Leistungsangebote, zum anderen aber auch im Hinblick auf die Mitgestaltung der institutionellen Rahmenbedingungen (z. B. Mitgestaltung des Gruppenalltages und der räumlichen Gestaltung der Gruppe und des eigenen Zimmers, Teilnahme an Bewerbungsgesprächen bei der Einstellung neuer Mitarbeitende, Teilnahme an Konzeptdiskussionen). Da die Einrichtung bislang sehr sprach- und schriftorientierte Beteiligungsmethoden verwendete (Gruppengespräche, Kinder- und Jugendparlament, Partizipationswochenenden, die Methode der gerechten Gemeinschaft) war es uns ein großes Anliegen, uns mit Beteiligungsmöglichkeiten zu beschäftigen, die auf einer Stufe beginnen, die weder Schrift noch Sprache zwangsläufig erfordern. So entdeckten wir die Methode „Kinderstube der Demokratie“ (entwickelt vom „Institut für Partizipation und Bildung“), die im Ursprung für die Arbeit im Kindergarten entwickelt wurde. Wir haben diese Methode in der stationären Heimerziehung zur Anwendung gebracht.

Die Diskussionen im Rahmen der Fortbildung zur „Kinderstube der Demokratie“ wurden zu Themen wie „Essensgestaltung“, Spielzeiten, Einschlafrituale, Kleidungs Auswahl, Wickeln u. Ä. geführt. So wurde z. B. zum Essen überlegt, was das Kind selbst in der Essenssituation entscheiden darf, was der Mitarbeitende mit dem Kind gemeinsam entscheidet und was der Mitarbeitende allein entscheidet.

Hier ein paar exemplarische Fragen:

- Darf das Kind sich täglich einen Platz selbst aussuchen?
  - Darf das Kind entscheiden, was es isst?
  - Darf es über die Größe der Portion entscheiden?
  - Darf oder muss es etwas Neues probieren?

- Bekommt es Nachtisch, auch wenn es die Hauptspeise nicht gegessen hat?
- Entscheidet das Kind mit über den Speiseplan?
- Darf das Kind beim Essen aufstehen?
- Muss das Kind Messer und Gabel benutzen?
- Kann das Kind die Art und die Menge der Getränke selbst wählen?
- Wer bestimmt über die Tischregeln?
- Wenn ein Kind etwas nicht mag, welche alternativen Lebensmittel werden angeboten?
- Darf das Kind aus dem Essen herauspicken, was es nicht mag und auf seinem Teller liegen lassen?
- Wer entscheidet, wann das Essen beendet ist?

Die Methode der „Kinderstube der Demokratie“ ist eine Form der Beteiligung, die im Alltag auch für Kinder mit sprachlichen und/oder geistigen Beeinträchtigungen wirksam ist.

Die Weiterentwicklung des Beschwerdeverfahrens für Menschen mit eingeschränkten Lesefähigkeiten stellte uns vor eine große Herausforderung. Bisher gab es Beschwerdekarten, die jede\*r Sorgeberechtigte und jedes betreute Kind erhalten hat und auf der sowohl die internen als auch externen Kontaktstellen für Beschwerden zu lesen waren.

Nun galt es, eine Beschwerdekarte zu entwickeln, die mit Bildern und Symbolen den Beschwerdeweg verdeutlicht. Zu diesem Zweck hat eine künstlerisch begabte Mitarbeiterin Zeichnungen angefertigt, die dann auf der Beschwerdekarte verwendet wurden. Nach Kauf zur Nutzung des Softwareprogramms „Metacom“ wurde auch eine Karte mit Symbolen des Beschwerdeweges angefertigt.

Weiterhin wurde vereinbart, dass die jährliche Auswertung der eingegangenen Beschwerden, die seit 2013 schon in der Einrichtung sichergestellt wird, weiterhin durchgeführt wird. Über diesen jährlichen Evaluationen werden zukünftig auch Änderungen der Beschwerden bei zunehmender Inklusion in der Einrichtung deutlich werden.

### **3 Gründung von Unterarbeitsgruppen zur Weiterentwicklung von methodischen Konzepten zur Vorbereitung eines inklusiven Wohngruppenkonzeptes**

Aufgrund der vielfältigen Aufgaben zur inklusiven Organisationsentwicklung wurde in der internen Arbeitsgruppe entschieden, Unterarbeitsgruppen zu bilden, die bestehende Konzepte zur Sexualpädagogik, zur Medienpädagogik, zur Gesundheitsfürsorge, zur Bildung und zur Zusammenarbeit mit Eltern um inklusive Aspekte ergänzen.

#### **Weiterentwicklung des Sexualpädagogischen Konzeptes als Bestandteil des organisationalen Kinderschutzes**

Sexualpädagogische Förderung und Begleitung ist eine Herausforderung für jede Einrichtung, insbesondere da sorgeberechtigte Eltern aufgrund unterschiedlicher individueller, religiöser und kultureller Hintergründe verschiedene Erwartungen an eine Betreuungseinrichtung haben.

Die SGB VIII Reform hat im § 9 die Berücksichtigung von religiösen, sozialen und kulturellen Grundrichtungen der Erziehung durch Personensorgeberechtigte und die Gleichberechtigung junger Menschen gestärkt. Bezogen auf die Anforderungen zur Gleichberechtigung aller Mädchen, Jungen sowie transidenter, nichtbinärer und intergeschlechtlicher junger Menschen wurde eine interne Fortbildung organisiert, um stereotype Zuschreibungen zu vermeiden und die Sprache und das Handeln bewusst zu machen und das eigene Handeln zu reflektieren.

Als pädagogische Fragestellungen in Overdyck seien hier exemplarisch genannt:

- Ein vierjähriger Junge möchte von seinem Bekleidungsgeld ein Kleid gekauft bekommen und damit in den Kindergarten gehen. Einerseits war dieser Wunsch mit den Eltern zu klären, andererseits galt es die Entscheidung zu treffen, öffentliche Mittel für dieses Anliegen zu verwenden und dem Kind den Kindergartenbesuch in der von ihm gewünschten Kleidung zu ermöglichen. Im Alltag stellte sich heraus, dass dies unspektakulär zu realisieren war, nachdem die Eltern dieser Vorgehensweise zustimmten.
- Ein 14-jähriger transgener Junge wünschte sich die Aufnahme in einer Mädchengruppe, da seine Identität als Mädchen für ihn im Vordergrund

stand. Letztlich haben wir uns mit ihm auf eine Unterbringung in einer koedukativen Gruppe entschieden.

- Wie wollen wir eigentlich zukünftig mit Regelungen wie Mädchen- und Jungenetagen bzw. Jungen- und Mädchenbäder umgehen?

Die Inklusionsanforderungen wachsen, wenn man zukünftig für junge Menschen mit geistiger oder körperlichen Einschränkungen Betreuungssettings entwickeln will. Kinder mit diesen Einschränkungen sind besonders gefährdet, sexuelle Übergriffe zu erleben. Bei der Wahl von Maßnahmen zur sexualpädagogischen Förderung der Kinder und Jugendlichen muss neben der sexualbiologischen Entwicklung auch der geistig-seelische Entwicklungsstand des Einzelnen Berücksichtigung finden.

So wurde eine interne Fortbildung für Mitarbeitende organisiert, die sich u. a. mit den verschiedenen Entwicklungsstufen der Sexualentwicklung auseinandersetzte und die besonderen Erfahrungen und Einschränkungen für junge Menschen mit geistiger Behinderung benannte. Es gibt im sexualpädagogischen Konzept Aussagen zu dem Umgang mit Nähe und Distanz, Intimsphäre und Intimpflege und dem rechtlichen Rahmen von Sexualkontakten von jungen Menschen. Was dürfen Kinder und Jugendliche in welcher Altersstufe? Was müssen Fachkräfte wissen? Es wird auf Beratungsstellen hingewiesen, die im Umfeld der Einrichtung zur Beratung hinzugezogen werden können. Insbesondere Aussagen zum angemessenen pädagogischen Umgang mit sexueller Gewalt bzw. mit der Vermutung sexueller Gewalt sind bedeutsam im sexualpädagogischen Konzept.

## **Weiterentwicklung des Medienpädagogischen Konzeptes als Bestandteil des organisationalen Kinderschutzes**

Neben Büchern, Zeitung, Radio und Fernsehen haben digitale Medien schon vor der Inklusionsdebatte eine immer größere Bedeutung erhalten. Die digitalen Medien haben die Praxis der Hilfen zur Erziehung verändert. Junge Menschen entziehen sich immer häufiger der Kontrolle durch die Erziehenden und empfinden eine große Wirkmacht der Medien. Die angemessene Nutzbarmachung von Medien für junge Menschen mit und ohne Einschränkungen ist eine Herausforderung, die eine Einrichtung mit dem Ziel einer inklusiven Wohngruppe bearbeiten muss.

Diese Nutzbarmachung muss auf unterschiedlichen Ebenen entwickelt werden:

- Information über die Gefahren und rechtlichen Möglichkeiten und Beschränkungen des Internet
- Nutzung des Vorhandenen (z. B. Öffnungszeiten der Arzt- oder Therapeutenpraxis oder des Schwimmbades, Verkehrsverbindungen ...)
- Erschaffung von Neuem (Produzieren eigener Medieninhalte zur Selbstdarstellung, zur Teilhabe an Diskursen, zur Vernetzung ...) Zwei Medienbeauftragte (pädagogische Mitarbeiter\*innen mit besonderer Medienkompetenz) beraten die Kinder, Jugendlichen und Mitarbeitenden mit einem verbindlichen Stundenumfang zu Medienangeboten und zur Hilfestellung bei negativen Medienerfahrungen. Darüber hinaus sichten und empfehlen sie Apps und Softwareangebote, die für den jeweiligen Arbeitsbereich von Nutzen sein können. Darüber hinaus wurde eine einrichtungsinterne App etabliert, die Kindern und Jugendlichen Informationen zur Verfügung stellt und Kommunikation untereinander ermöglicht.

Eine weitere Entwicklung ist in der Corona-Zeit entstanden, da alle sprachfähigen Kinder und Jugendliche vermehrte Telefonkontakte mit ihren Eltern hatten, da zum Teil persönliche Kontakte aufgrund von Corona-Schutzmaßnahmen eingeschränkt werden mussten. Dabei wurde deutlich, dass Kinder und Jugendliche mit eingeschränkten Sprachfähigkeiten im Nachteil bei dieser Form der Kontaktgestaltung waren. Aus diesem Grunde wurde in allen Wohngruppen Laptops gekauft, über den man „Videokontakte“ mit Eltern gestalten kann. Es zeigt sich im Alltag, dass die Eltern, die weitgehend „digital natives“ sind, den Kontakt zu ihren Kindern über ihr Handy als Videokontakt sehr gerne nutzen.

Daraus hat sich eine gemeinsame Fortbildung für Eltern und Mitarbeitende mit einer Medienpädagogin und einer Theaterpädagogin entwickelt, die Anregungen gaben, wie ein solcher digitaler Kontakt gestaltet werden kann. Es wurden Puppenspiele, Singen, Fingerspiele, Körperaufgaben, Bewegungsspiele, Gute-Nacht-Geschichten und Anregungen zur Gestaltung von Sprachbotschaften mit Bild-, Video- und Soundbearbeitung gemeinsam erprobt. Ein Mitarbeiter hat sich darüber hinaus im Zuge der digitalen Weiterentwicklung auf die Gestaltung von Rap-Songs mit Kindern spezialisiert und hat damit schon eine Anzahl von Themen der Kinder und Jugendlichen bearbeiten können. Beispielhaft ist in dem Internetauftritt der Stiftung Over-

dyck unter dem Stichwort „Bildung“ ein selbst hergestellter Rap eines 11-jährigen Jungen zum Thema „Ich bin Vegetarier“ zu finden.

## Konzept zur Gesundheitsfürsorge als Bestandteil des organisationalen Kinderschutzes

Kinder und Jugendliche in den Erziehungshilfen sind häufig gesundheitlich überdurchschnittlich stark belastet, wobei bislang für unsere Einrichtung oft psychosoziale Beeinträchtigungen im Vordergrund standen. Die gesundheitlichen Belastungen werden verstärkt, wenn die Einrichtung sich inklusiv weiterentwickeln will. Das Konzept der Gesundheitsfürsorge beschreibt unterschiedlichste Aspekte, Möglichkeiten und Bemühungen, um Gesundheit zu fördern und zu erhalten, die auf das jeweilige Angebot mit der entsprechenden Zielgruppe angepasst werden müssen. Unterstützung bei Pflege und Grundversorgung trifft insbesondere bei der Betreuung von kleinen Kindern und jungen Menschen mit körperlichen oder intellektuellen Einschränkungen zu. Dies können z. B. die folgenden Bereiche sein:

- Herauslegen von witterungsadäquater und sauberer Kleidung
- Begleitung bei der Zahnhygiene
- Begleitung bei der Stuhlhygiene (wickeln, Popo abputzen)
- Begleitung bei der Körperhygiene (waschen, duschen, baden, kämmen)
- Versorgen von Wunden

Dabei ist es einerseits notwendig, diese Aufgaben als neue zu identifizieren, andererseits aber auch, mit Mitarbeitenden darüber ins Gespräch zu kommen, welche Aufgaben sie bereit sind zu übernehmen und was sie an Fortbildung benötigen, um diese Aufgaben auch adäquat übernehmen zu können. Zuerst einmal gibt es von Seiten vieler Mitarbeitenden in der Erziehungshilfe Bedenken gegenüber diesen neuen Anforderungen, die ernst zu nehmen sind und die es zu klären gilt. Welche Maßnahmen können zu mehr Sicherheit führen, aber auch welche Mitarbeitende schließen diese Art von pflegerischer Tätigkeit aus? Darüber hinaus muss in einem inklusiven Konzept auch über die Einstellung neuer Berufsgruppen wie Heilerziehungspfleger\*innen, Ergotherapeuten etc. mit dem Landesjugendamt eine Abstimmung erfolgen.

Zur körperlichen und emotionalen Stabilisierung von durch Einschränkungen belasteten Kindern können viele Dinge wie z. B. Sport, Rückzugs- und Entspannungsmöglichkeiten, positive soziale Erfahrungen, ein regelmäßiger Tagesrhythmus und das Erlernen und Anwenden von „Skills“ (Möglichkeiten der Ablenkung bei Stress oder hohem Erregungszustand) beitragen.

Aber auch der Umgang mit Medikamenten (Lagerung, Vergabe und Dokumentation) muss durch Schulungen eines Arztes /Ärztin oder Apotheker\*in gewährleistet werden. Dazu wurde ein Kooperationsvertrag mit einer Apotheke abgeschlossen, interne Schulungen angeboten und es wurden Verfahrensweisungen entwickelt, die den Mitarbeitenden mehr Sicherheit vermitteln.

Kinder kommen auch immer häufiger mit Lebensmittel-Unverträglichkeiten in die Einrichtungen, was in den konkreten Einzelfällen medizinische Beratung erfordert, die sicherzustellen ist.

Die sportliche Anbindung an Vereine und die Finanzierung von Hobbys ist ein Kostenfaktor, der mit zunehmender Vielfalt von Bedarfen der betreuten Kinder und Jugendlichen noch größere Bedeutung gewinnt.

### Weiterentwicklung des Bildungskonzepts

Der Prozess der Bildung ist stark von sozialen Ungleichheiten geprägt, wobei Faktoren wie gesellschaftliche Schicht, Bildungsstand der Eltern/Herkunftsfamilie, Zugang zu Medien, individuelle Einschränkungen und materielle Ressourcen zentrale Bedeutung haben.

Wenn eine inklusive Einrichtung das Recht jedes Kindes auf Bildung gewährleisten will, muss das Bildungskonzept auf Menschen mit intellektuellen Einschränkungen erweitert werden.

Folgende drei Dimensionen sind dabei zu berücksichtigen:

1. Qualifikation (Förderung von schulischen und beruflichen Bildungszertifikaten)
2. Alltag (Förderung von sozialen und emotionalen Fähigkeiten sowie Selbstständigkeit)
3. Biografie (Förderung von Selbstreflexion zur Sicherstellung gelingender Sozialisationsverläufe)

Bei Kleinkindern und jungen Menschen mit intellektuellen Einschränkungen steht die Bildung im Rahmen von Selbstbildung im Zentrum. Partizipation ist dabei der Schlüssel zur Bildung.

Es ist Aufgabe einer inklusiven Einrichtung, Situationen und Orte zu schaffen, in denen Kinder mit Einschränkungen für Lernsituationen begeistert

werden, in denen die Fantasie und Entdeckerfreude angeregt wird und mit Geduld die Lernsituationen begleitet werden.

Bildung ist Erfahrung aus erster Hand. Kinder wollen einer Sache häufig selbst auf den Grund gehen dürfen. Wenn wir Geduld haben, unsere Erklärungen zurückzuhalten, geben wir die Möglichkeit zur Bildung. Wir dürfen nicht müde werden, diese Neugier und die damit verbundenen Fragen zu beantworten und die Kinder einzubeziehen.

Menschen mit Beeinträchtigung haben erschwerte Voraussetzungen, an Bildungsangeboten zu partizipieren. Im Einzelfall ist es hierzu unerlässlich zu prüfen, welche individuellen Stärken und Schwächen vorliegen und an welcher Stelle geeignete Strukturen oder Hilfsmittel installiert werden können, um fehlende Fähigkeiten zu kompensieren.

## Weiterentwicklung des Konzeptes „Zusammenarbeit mit Eltern“

Die Einrichtung hat sich schon lange mit Fragen der „Elternarbeit“ und „Elternbeteiligung“ methodisch auseinandergesetzt und dazu vielfältige Konzeptideen entwickelt. In der Inklusionsdebatte gilt es nun, sich mit besonderen Anforderungen an die Beratung und Unterstützung von Eltern mit Kindern mit Beeinträchtigungen zu beschäftigen.

Eltern von Kindern mit Einschränkungen sind in ihrer Lebensqualität besonders belastet. Eine geringere Lebensqualität wird durch den erhöhten Versorgungsbedarf, die psychosoziale Belastung von Kind und Eltern, die Teilhabebeeinträchtigungen und die absehbare Langfristigkeit der Belastungsfaktoren verursacht. Arist von Schlippe hat dazu eine Formulierung geprägt – „Niemand ist allein krank“ – und macht damit auf die systemische Relevanz der Beeinträchtigungen eines Kindes auf die gesamte Familie deutlich.<sup>1</sup> Die Geburt eines Kindes mit Beeinträchtigung stellt für alle Eltern einen besonderen Eingriff in das Gleichgewicht einer familiären Situation dar. Eltern müssen die anstehenden Alltagsanforderungen und gleichzeitig die emotionale Enttäuschung über die Einschränkungen in der Entwicklung des eigenen Kindes bewältigen. Die Andersartigkeit des Kindes zu akzeptieren und

<sup>1</sup> Arist von Schlippe/Stephan Theilig (Hg.): Niemand ist allein krank. Osnabrücker Lesebuch zu chronischen Krankheiten im Kindes- und Jugendalter, 2005.

sich von den Wünschen, Erwartungen und Fantasien im Hinblick auf die zukünftige Entwicklung zu verabschieden, stellt eine große Anforderung dar.

Die Eltern müssen Kompetenzen entwickeln, das Kind zu fördern und Hilfsmittel und Fördermaßnahmen bei Krankenkassen und Rehabilitationsträgern zu erhalten und geeignete Betreuungs- und Schulformen zu finden. Die notwendigen Beratungsprozesse durch Fachkräfte stellen bisweilen eine Herausforderung und Kränkung für Eltern dar.

Begünstigend können die Resilienzfaktoren der Eltern und entsprechende Unterstützungssysteme im familiären Umfeld sein, aber eine individuelle Vulnerabilität und ein isoliertes Umfeld können auch gleichermaßen die Bewältigung der Situation mit dem Kind erschweren. Diese Faktoren sind in der Zusammenarbeit mit Eltern, deren Kinder in der stationären Jugendhilfe aufgenommen werden, in besonderer Weise zu berücksichtigen.

Gefühle von Enttäuschung, Trauer, Hilflosigkeit, Ausgeliefertsein, Verzweiflung, Unsicherheit, Scham und Schuldgefühle (fremd- und selbstzugewiesen) entstehen aufgrund der Beeinträchtigung des Kindes und diese Gefühle können bei der stationären Unterbringung des Kindes zusätzlich verstärkt werden. Das Umfeld reagiert auf die Unterbringung eines beeinträchtigten Kindes oft verstärkt, weil die gesellschaftliche Haltung dahinter steht, dass ein besonders schutzbedürftiges Kind nicht von den Eltern alleine gelassen werden darf.

Reaktionen der Eltern in der Krise sind zu respektieren als Lösungsversuche, sich seelisch zu schützen und die Situation zu bewältigen und damit das innere und äußere Gleichgewicht wieder herzustellen. Unsere Aufgabe in dieser Elternarbeit ist es, nicht mit Werturteilen, sondern mit Verständnis, Zuwendung und Rationalität zu arbeiten.

## 4 Weitere methodische Anforderungen

### Leichte Sprache, Metacom, unterstützende Kommunikation

Leichte Sprache befolgt sehr klare Regeln (z. B. nie mehr als sechs Wörter in einer Zeile, Zeilenabstand groß, nie mehr als vier Informationsaspekte auf einer Seite, immer mit Piktogrammen versehen ...)

Einfache Sprache hat nicht so viele Regeln. Die einfache Sprache ist für teilhabeeingeschränkte Menschen oft hilfreich.

Drei wichtige Aspekte zur Teilhabe von jungen Menschen mit Beeinträchtigung in unserer Einrichtung sind:

○ **Umdenken**

Kann ein Bewohner einer Wohngruppe nicht oder schlecht lesen, so besteht die Möglichkeit, dieses Defizit mit Hilfe von Piktogrammen, Bildern oder auch Videos die Information zu kompensieren (Gruppenregeln, Hilfeplan-Ziele, Verstärkerpläne, Dienstplan der Betreuer, Kalender ...).

○ **Unterstützende Medien nutzen**

Medien in leichter Sprache erleichtern den Einstieg in die Schriftsprache und sind damit eine wesentliche Grundlage zur Herstellung von Niedrigschwelligkeit und der tatsächlichen Möglichkeit zur gesellschaftlichen Teilhabe. Es ist unsere Aufgabe, das Abrufen von Informationen in leichter Sprache beispielsweise in Zeitschriften und Zeitungen, im Fernsehen, in den Nachrichten, in Hörbüchern, in Ratgebern oder beim Lesen von Texten im Internet anzuregen. Ein Beispiel ist schon in diesem Artikel genannt worden, nämlich die Internetseite Ben und Stella, die sexuellen Missbrauch durch einfache Sprache, Filme und Piktogramme erläutert. Auch bei der Gestaltung von Gruppenregeln oder Aushängen sind wir verpflichtet, dass die Informationen für alle verständlich sind. Eine entsprechende Überarbeitung von Gruppenregeln oder das Erstellen von Elternbriefen in einfacher Sprache und mit Nutzung von Symbolen ist ein Lernprozess für alle Mitarbeitende.

○ **Unterstützende Kommunikation**

Mit anderen zu kommunizieren ist ein Grundbedürfnis von Menschen. Einschränkungen in den kommunikativen Ausdrucksmöglichkeiten stellen daher ein Risiko der Teilhabe in allen Lebensbereichen dar.

Wie bei der Nutzung von Medien in leichter Sprache bedarf es im pädagogischen Alltag der Möglichkeiten, diese Barrieren zu kompensieren. Zeichen, Bilder, Schrift, Gebärdensprache, ein Hörgerät, Ablesen von den Lippen oder der Einsatz von Dolmetscher\*innen können sich beispielsweise als nützlich erweisen, den Informationsfluss zwischen Menschen zu gewährleisten.

Eine entsprechende interne Fortbildung zu unterstützender Kommunikation ist durchgeführt worden, wird aber sicherlich in Zukunft ein kontinuierlicher Fortbildungsbedarf bleiben.

Erfahrungsgemäß ist das ständige verbale Wiederholen von Anweisungen für viele Menschen nicht hilfreich. Bei vielen Menschen ist der visuelle Sinn der dominante. Das Gesehene verankert sich schneller im Kopf

und kann eine Hilfe beim Verstehen und Behalten darstellen. Daher achten wir in der inklusiven Wohngruppe besonders auf diese Unterstützung und nutzen im speziellen Metacom-Symbole und unterstützende Gesten (Babyzeichen), um mit den Kindern besser in den Austausch treten zu können. Das Softwareprogramm „Metacom“ wurde angeschafft und allen Gruppen zugänglich gemacht. Metacom kann dabei helfen, andere zu verstehen, aber auch von anderen verstanden zu werden. So gibt es z. B. Metacom-Vorlagen zur Kommunikation während des Essens. Durch Zeigen auf Symbole kann das Kind mitteilen, ob ihm etwas schmeckt, ob und was es noch möchte und wann es für sich das Essen abschließen möchte. Darüber hinaus wurde eine Unterarbeitsgruppe „Unterstützte Kommunikation“ gegründet, die für die Gesamteinrichtung Themen wie neue Methoden der Hilfeplanung, Einsatz der unterstützenden Kommunikation in der Zusammenarbeit mit Angehörigen und ein Audit mit unterstützter Kommunikation entwickeln sollen.

## Diagnostik

Sozialpädagogische Diagnostik ist in der Erziehungshilfe insbesondere in der Falleingangsphase, aber auch kontinuierlich über den gesamten Fallverlauf notwendig.

Um einem Menschen bei der Bewältigung aktueller Probleme helfen zu können, ist es unerlässlich, seine Situation und seinen Hintergrund aus seiner Sicht zu verstehen, sich ein Bild über die ihr/ihm individuell zur Verfügung stehenden Kompetenzen und Lösungsmöglichkeiten zu machen und daran anknüpfend Wege zur Problembewältigung mit ihr/ihm zu erschließen.

Nun sind in der Arbeit mit Kindern mit intellektuellen Einschränkungen andere Entwicklungsaspekte zu beachten. Aus diesem Grunde hat sich die Arbeitsgruppe „Inklusion“ mit den Büchern „Das Alter der Gefühle: Über die Bedeutung der emotionalen Entwicklung bei geistiger Behinderung“ von Sappok/Zepperitz und „SEED – Skala der Emotionalen Entwicklung-Diagnostik“ von Sappok/Zepperitz/Barret/Došen auseinandergesetzt.<sup>2</sup> Eine interne Fortbildung dazu ist geplant.

<sup>2</sup> Sappok, Tanja/Zepperitz, Sabine (2019): Das Alter der Gefühle: Über die Bedeutung der emotionalen Entwicklung bei geistiger Behinderung. Göttingen: Hogrefe.  
Sappok, Tanja/Zepperitz, Sabine/Barrett, Brian Fergus/Došen Anton (2018): SEED. Skala der Emotionalen Entwicklung – Diagnostik. Göttingen: Hogrefe.

Im Umgang mit Menschen mit intellektuellen Entwicklungsstörungen orientieren wir uns zunächst am Lebensalter und den kognitiven Fähigkeiten, wohingehend das emotionale Entwicklungsalter häufig unbekannt ist und somit keine Berücksichtigung findet. Dadurch können Überforderungssituationen entstehen, die Verhaltensstörungen nach sich ziehen. Durch die Kenntnis des emotionalen Entwicklungsstandes gelingt es besser, sich in den Menschen hineinzuversetzen und ihn, seine Bedürfnisse und sein Verhalten zu verstehen.

Das pädagogische Vorgehen sollte auf den emotionalen Entwicklungsstand abgestimmt sein, um eine Weiterentwicklung der Persönlichkeit anzustoßen und Problemverhalten zu reduzieren.

### **Auseinandersetzung mit dem ICF YC**

Die Bedeutung des ICF-CY für die Diagnostik im Rahmen des SGB IX erfordert eine Auseinandersetzung mit einer methodischen Herangehensweise, die bislang unserer Erziehungshilfeeinrichtung weitgehend unbekannt war.

Zuerst hatte ein Mitglied des internen Arbeitskreises „Inklusion“ die Aufgabe, ein Buch zur International Classification of Functioning, Disability and Health – Child/Youth (ICF-CY) zu kaufen, sich darin einzulesen und die Informationen für die Einrichtung zusammenzufassen. Darüber hinaus nahm ein Mitglied der internen Arbeitsgruppe an einer digitalen Fortbildung zum ICF-YC teil. Es gab einige einrichtungsinterne Übungen, Problemlagen von betreuten Kindern und Jugendlichen nach diesem Schema zu analysieren und daraus im Bedarfsfall auch Hilfeplanziele abzuleiten.

### **Inklusive Hilfeplanung**

Die Beschäftigung mit der inklusiven Hilfeplanung war nicht nur eine Auseinandersetzung mit den rechtlichen Vorgaben des SGB VIII und SGB IX, sondern vielmehr auch ein sehr kreativer Prozess im Hinblick auf die Entwicklung von Vorbereitungsmethoden zum Hilfeplan und der Durchführung und Protokollierung von Hilfeplangesprächen. Hierzu haben kreative Mitarbeitende der Einrichtung zuerst Memory-Spiele mit Hilfeplanthemen durch Zeichnungen bzw. Fotos gestaltet. Diese Memory-Spiele werden genutzt, um sich mit dem Kind spielerisch auf die Hilfeplanthemen vorzubereiten. Das Kind kann dann die Memorykarten, die seine zentralen Themen zum Ausdruck bringen, mit in das Hilfeplangespräch bringen und mit Hilfe der Bilder seine Wünsche und Wahrnehmungen präzisieren. Im nächsten

Schritt wurde ein Hilfeplanvorbericht entwickelt, der nicht Sprache, sondern Symbole von Metacom zur Beschreibung von Hilfeplanthemen nutzt. Kinder suchen sich Symbole aus, um Themen zu benennen und Mitarbeitende beschreiben in kurzen Worten darunter, was das Kind mit dem Symbol ausdrücken möchte.

Darüber hinaus wird die Gestaltung des Vorberichtes im Kinderbereich alternativ mit Metacom Symbolen ergänzt. Das heißt, dass Bilder zu einem Thema ausgelegt werden und das Kind kann beispielsweise bei der Frage, was es gut kann, schauen, ob das passende Symbol für das Kind dabei ist. Die Erfahrungen mit den alternativen Methoden sind sehr positiv.

Darüber hinaus haben wir Hilfeplanziele durch Zeichnungen, Piktogramme oder Bilder zum Ausdruck gebracht. Nach dem Hilfeplangespräch kann das Kind mit Unterstützung des Mitarbeitenden Fotos von Hilfeplanzielen machen, entsprechende Bilder malen oder Symbole ausdrucken, die das Kind bei Metacom gefunden hat (z. B. ein Fahrrad, wenn man Fahrrad fahren lernen möchte). Diese vom Kind selbst gestaltete Darstellung der Hilfeplanziele kann im eigenen Zimmer an der Wand aufgehängt werden.

## 5 Entwicklung von Angeboten, die nicht die Sprache in den Mittelpunkt der inklusiven Wohngruppenarbeit stellt

*Musik* hat für viele Menschen eine wichtige Bedeutung, um Gefühle auszudrücken oder Erinnerungen aufleben zu lassen.

Musik ist auch für die Entwicklung von Kindern wichtig. Musik fördert die Gehörbildung, die Motorik, die Sprache und das Rhythmusgefühl. Zudem werden das logische Denken, die Kommunikationsfähigkeit und die Emotionalität unterstützt. Wenn Kinder Musik machen, kann dies zur Persönlichkeitsbildung und Kreativität beitragen. Beim gemeinsamen Musizieren werden soziale Fähigkeiten wie Teamfähigkeit und die Konzentration geschult. In der inklusiv geplanten Wohngruppe soll wöchentlich ein musikalisches Angebot durch ausgebildete Musikpädagog\*innen der Musikschule Bochum durchgeführt werden. Wünschenswert ist, wenn Eltern mit ihren Kinder gemeinsam an diesem Angebot teilnehmen, da es sich sehr positiv auf die Eltern-Kind-Interaktion auswirkt.

*Kreativangebote* fördern Zuversicht, Ausdauer und den Mut, neue Wege zu gehen. So kann das Kind persönliche Ressourcen und Grenzen entdecken. Es wird Aufgabe der Mitarbeiter\*innen der zukünftigen inklusiven Kinderwohngruppe sein, diese Kreativmaterialien vorzuhalten und den Umgang mit den unterschiedlichen Materialien anzuregen.

## **Tiergestützte Pädagogik**

In der Einrichtung ist durch eine engagierte Kollegin mit einer Ausbildung in tiergestützter Pädagogik ein Bauernhofprojekt mit Tieren (Pferde, Esel, Schweine) entstanden, das Kindern Möglichkeiten der Entwicklung ihrer sozialen, kognitiven und motorischen Fähigkeiten gibt. Die Steigerung des Verantwortungsbewusstseins, die Stärkung des Selbstwertgefühls, die Förderung des Sozialverhaltens, die Förderung motorischer und kognitiver Fähigkeiten, das Zulassen von Körpernähe, die Einhaltung von Regeln, das Fördern des Umweltbewusstseins und die Verbesserung des Gruppenklimas sind „Nebenwirkungen“ dieser schönen Erlebnisse, die sicherlich auch für die inklusive Wohngruppe von Bedeutung sein werden. Die Teilnahme an diesem Projekt ist für viele Kinder unserer Einrichtung sehr attraktiv.

## **Bewegungsangebote**

Menschen mit Einschränkungen fehlt im Alltag oft die Bewegung. Es wird Aufgabe sein, vielfältige Bewegungsangebote orientiert an den Interessen und Bedarfen der Kinder zu entwickeln. Ob dies Tanzen, Bewegungsspiele, Sportangebote, Spielplatzbesuche, Wanderungen oder anderes sein wird, wird individuell zu entscheiden sein. Bewegung fördert nicht nur den Gleichgewichtssinn, stärkt die Muskulatur und verbessert das Körpergefühl, sondern macht viel Spaß und Freude.

## 6 Fortlaufende Fortbildungsbedarfe

### Marte Meo

Im Zuge der Inklusionsdebatte wurde die Stärkung von zwei methodischen Ansätzen beschlossen, die durch langfristige Fortbildungen möglichst vieler Mitarbeitenden etabliert werden.

Zum einen sind dies fortlaufende interne Weiterbildungen zum Marte Meo Practitioner und Marte Meo Therapeuten (Maria Arts). Diese Weiterbildungen haben indessen eine große Anzahl von Mitarbeitenden in Overdyck absolviert. In der geplanten inklusiven Kinderwohngruppe Hoppetosse werden mehrere Mitarbeiter\*innen diese Weiterbildungen absolvieren.

Marte Meo ist eine Methode zur Diagnostik und Förderung, die in der geplanten inklusiven Kinderwohngruppe Anwendung finden soll.

Die Methode fördert, die Signale des Kindes zu lesen und dabei insbesondere die positiven Momente wahrzunehmen und darauf zu reagieren. Es ist wichtig, eine Reaktion auf das Verhalten des Kindes zu zeigen. Der gute Ton und das gute Gesicht als Kontaktaufnahme sind wichtige Grundhaltungen für Eltern und Pädagog\*innen. Ständige Wiederholungen wie gemeinsame Mahlzeiten, Einschlafrituale u. Ä. helfen, Struktur zu schaffen und dem Kind Orientierung zu geben. Dysfunktionale Initiativen des Kindes werden von den Bezugspersonen begrenzt. Alternativen zu dysfunktionalen Verhalten schafft Orientierung und signalisiert dem Kind Wertschätzung.

Gespräche sollen in der zukünftigen Kinderwohngruppe so strukturiert sein, dass möglichst keine Gesprächsüberschneidungen auftreten und alle Beteiligten gehört werden. Kindliches Verhalten geht davon aus, dass das eigene Bedürfnis Priorität hat. Das Kind muss lernen, anderen zuzuhören und abzuwarten. *Lenkung* bedeutet, die Eltern bzw. Mitarbeitende beeinflussen die Richtung, in die eine Entwicklung oder ein Gespräch verläuft.

*Leitung* bedeutet, verbindliche Regeln für das Zusammenleben in der Wohngruppe zu entwickeln. *Leitung* bedeutet darüber hinaus auch, ein Kind zu beaufsichtigen, ihm Sicherheit zu vermitteln, es zu ermutigen, anzuleiten, zu bestätigen, es zu verstärken, zu loben und zu schützen. Klare Leitung setzt Kongruenz zwischen dem verbalen Ausdruck und dem nonverbalen Verhalten voraus und erfordert eindeutige Anfangs- und Endsignale, da sie dem

Kind Sicherheit bieten. Eltern/Betreuungspersonen bieten konkrete Anleitung in alltäglichen Verrichtungen.

Zentral sind stets ein angemessener Ton, freundlicher Blickkontakt und zugewandte Körpersprache.

Videoaufnahmen zur Reflexion dieser Grundhaltungen kommen nur bei Zustimmung der Beteiligten zur Anwendung, basieren also auf Freiwilligkeit. Diese Videoaufnahmen, die Ausschnitte aus Alltagssituationen wiedergeben, werden nach bestimmten Kommunikationskriterien ausgewertet und auf Entwicklungsmöglichkeiten hin erörtert. Dies wird als Instrument im Rahmen der Zusammenarbeit mit Eltern, aber auch zur Weiterentwicklung der Kompetenzen von Mitarbeitenden verstanden. Dabei geht es nur um gelungene Momente, die in der Reflexion über das eigene Kommunikations- und Interaktionsverhalten Erfolgserlebnisse vermitteln.

## Traumapädagogik

Eine inklusive Wohngruppe wird u. a. traumatisierte Kinder betreuen. Trauma meint dabei ein tiefgreifendes, lebensbedrohliches Ereignis, begleitet von Angst, Hilflosigkeit und Ausgeliefertsein. Dies kann zu Defiziten in der Selbststeuerung, Selbstwirksamkeit und Selbstfürsorge führen. Die Annahme des guten Grundes beinhaltet die Wertschätzung auch von dysfunktionalem Verhalten, da es sich dabei um eine Überlebensstrategie handelt. Neben der Grenzsetzung ist das Entdecken von Ressourcen eine wichtige pädagogische Aufgabe. Partizipation ist auch an dieser Stelle von großer Bedeutung, da damit Autonomie (ich kann etwas entscheiden), Erleben von Kompetenz (ich kann etwas bewirken) und Erleben von Zugehörigkeit (ich gehöre dazu und werde wertgeschätzt) vermittelt werden.

Transparenz wird durch Klarheit der Strukturen, der Regeln und Hierarchien und das Erklären, was, wann, wo und warum passiert, geschaffen. Gemeinsame schöne Erlebnisse reduzieren den Stresslevel und machen positive Gefühle, die die Freude am Lernen und die Widerstandsfähigkeit verbessern.

Die Berücksichtigung der traumapädagogischen Grundsätze wird durch die Bereichsleitungen sichergestellt, die eine solche Ausbildung absolviert haben.

## 7 Überarbeitung Homepage

Im Verlauf der Inklusionsdebatte wurde der Bedarf der Weiterentwicklung des Internetauftritts der Einrichtung, um die Inklusion auch nach außen sichtbar zu machen, deutlich.

1. Die Arbeitsbereiche haben sich selbst vorgestellt, indem Kinder, Jugendliche und Mitarbeitende gemeinsam Fotos der Wohngruppen erstellt und Texte zur Vorstellung vorbereitet und eingesprochen haben. Dies wurde in jeweils zweiminütige Filme verarbeitet.
2. Es wurden Filme über die Einrichtung erstellt, um damit die Einrichtung kennenlernen zu können.
3. Beispiele für die Themenschwerpunkte Beteiligung und Bildung wurden in Videos und Audiodateien präsentiert.

Die Bearbeitung der Homepage durch eine Fachkraft, die Informationen in leichte Sprache übersetzt, steht noch aus.

## 8 Konzeptentwicklung und Implementierung einer inklusiven Kinderwohngruppe

### Das individuelle Schutzkonzept

Das individuelle Schutzkonzept der geplanten inklusiven Kinderwohngruppe ist ergänzend zum organisationalen Schutzkonzept unabdingbare Voraussetzung für die Betriebslaubnis.

Die Risikofaktoren der geplanten Gruppe sind zu benennen. Gefahren sind nicht grundsätzlich auszuschließend, aber Maßnahmen zur Reduzierung der Gefährdungssituationen sind notwendig.

Es werden Risikofaktoren beschrieben, die sich aus den konkreten räumlichen Bedingungen ergeben (Treppen, Herd, Türen, Balkone, unübersichtliche Raumgestaltung auf mehreren Etagen, Verschlussmöglichkeiten von Einzelzimmern etc.). Besondere Gefahrenmomente sind z.B. die pflegerischen Bedarfe von Kleinkindern bzw. von Kindern mit körperlichen oder geistigen Beeinträchtigungen und die Gefahren von Diensten nur einer Person, insbesondere auch die Nachtbereitschaftszeiten.

Die Beteiligung von Kindern in dem neu geplanten Setting werden konzeptionell vor dem Hintergrund des Alters und der Einschränkungen präzisiert. Sexualpädagogische Haltungen in der konkreten Altersgruppe (z. B. Doktorspiele in Kinderwohngruppen, besondere Risiken von Kindern mit intellektuellen Einschränkungen) werden im Konzept erläutert.

Risikofaktoren können aufgrund des Klientels (z. B. Suizidalität oder fremdgefährdendes Verhalten), aber auch durch den Umgang mit Medikamenten, mit haushaltsüblichen Reinigungs- und Waschmitteln, besondere Pflegebedarfe u. Ä. entstehen. Eine Hintergrundrufbereitschaft, verbindliche Regeln, ausreichend Platz im Haus oder vorübergehende Verlegung in eine andere Gruppe, verbindliche fachliche Reflexionsprozesse in Krisensituationen, Informationen über Beratung und Schutzangebote und eine angemessene personelle Ausstattung können Maßnahmen zur Reduzierung der Gefährdungssituation sein.

### **Leistungsbeschreibung, Konzept und Entgeltverhandlung**

Die Erstellung von Leistungsbeschreibung und Konzept sind Prozesse, die eng aufeinander abzustimmen sind. Einerseits muss die Leistungsbeschreibung mit dem Jugendamt vereinbart werden. Andererseits muss das Konzept mit dem Landesjugendamt abgestimmt werden, um eine Betriebserlaubnis zu erhalten.

Es gibt bislang in NRW nur eine Betriebserlaubnis nach § 45 SGB VIII für eine inklusive Wohngruppe in einer Jugendhilfeeinrichtung. Diese Betriebserlaubnis wird vom Landesjugendamt erteilt. Die Abteilung „Soziale Teilhabe von Kindern“ kann im Sinne der Transparenz in diesen Prozess einbezogen werden. In Einzelfällen kann die Abteilung „Soziale Teilhabe von Kindern“ die Belegung einer inklusiven Wohngruppe der Jugendhilfe entscheiden.

Eine gemeinsame Betriebserlaubnis von Landesjugendamt und Abteilung „Soziale Teilhabe“ würde – wenn dies politisch gewünscht ist – zukünftig einen abgestimmten konzeptionellen und Entgelt-Verhandlungsprozess erfordern.

Ein erster Schritt ist die Besichtigung der Räumlichkeiten vor Ort mit Jugendamt und Landesjugendamt (in Corona-Zeiten per Videofilm).

Ein weiterer wichtiger Schritt ist die Abstimmung von Personalbedarf und Platzzahl mit Jugendamt und Landesjugendamt vor dem Hintergrund der geplanten Konzeption. Dazu stellt der Landschaftsverband Westfalen-Lippe eine Excel-Datei zur Verfügung, in der die Konkretisierung der Dienste in der Woche, in den Ferien und an den Wochenenden eingetragen werden. Zeiten von Einzel- und Doppeldiensten werden in dem Formular präzisiert und damit wird ein jährliches Betreuungs-Stundenkontingent errechnet. Auf der Basis einer Nettoarbeitszeit von 1.457,28 Stunden und einer festgelegten Platzzahl ist damit der Stellenschlüssel definiert. Die Konkretisierung, welche Fachkräfte in dem Konzept von Jugendamt und Landesjugendamt anerkannt werden, ist ein weiterer Schritt, der für die Entgeltberechnung von großer Bedeutung ist.

Die folgende Liste stellt die Gliederung des Konzeptes der inklusiven Kinderwohngruppe „Hoppetosse“ dar.

- Benennung der Zielgruppe und der Ziele
- Beschreibung des Aufnahmeverfahrens
- Pädagogisches Konzept inklusive Förderleistungen (Kreativangebote, Förderung durch Musik, kognitive Förderung durch unterstützende Kommunikation, körperliche Förderung durch Angebote wie Bauernhofprojekt), Förderung des Sozialverhaltens durch Gruppenangebote, Schaffung individueller Freiräume, Gesundheitsvorsorge, Bezugsbetreuung und Einzelangebote, strukturierter Tagesablauf
- Zusammenarbeit mit der Familie
- Beteiligung und Beschwerdemöglichkeiten für Kinder und Eltern
- Partizipatives Hilfeplanverfahren
- Individuelles Schutzkonzept
- Methoden:
  - Marte Meo als Methode zur Diagnostik und Förderung
  - Traumapädagogik als Haltung in der Arbeit mit den Kindern
- Rückkehr in die Herkunftsfamilie
- Kooperation mit anderen Einrichtungen wie Frühförderstelle, heilpädagogische Ambulanz, Ergotherapeuten, Pflegediensten, sozialpädiatrisches Zentrum, Kinder- und Jugendpsychiatrie
- Strukturelle Rahmenbedingungen: Platzzahl und Personalschlüssel
- Räumliche Bedingungen
- Qualitätsentwicklung

Das Konzept wurde mit dem Landesjugendamt abgestimmt. Die Fragen im Hinblick auf Zielgruppe und Methoden führten zu einer immer weitreichen-

deren Präzisierung des Konzeptes. Mit dem Jugendamt wurde die Leistungsbeschreibung, die das Konzept in einer tabellarischen Darstellung umsetzt, abgestimmt. Die Entgeltverhandlung erfolgte, als die Platzzahl, der Personalschlüssel, Konzept und Leistungsbeschreibung einvernehmlich abgeschlossen waren.

In dem jährlichen bilateralen Qualitätsdialog mit dem Jugendamt werden die Konkretisierung der Konzepte und die Zusammenarbeit zwischen Einrichtung und Kostenträger überprüft. So gab es z. B. in den letzten Jahren zwischen Jugendamt und den örtlich tätigen freien Trägern abgestimmte Reflexionsprozesse zu Hilfeplanung, Bildungsangebote und Beteiligungsmethoden.

### **Eröffnung der inklusiven Kinderwohngruppe „Hoppetosse“**

Von den zehn Mitarbeitenden mit unterschiedlichen Stellenanteilen sind sechs schon in anderen Arbeitsbereichen der Stiftung Overdyck tätig gewesen. Sie haben sich auf den Stellenwechsel in die inklusive Kinderwohngruppe beworben und sichern damit viel Erfahrung im Hinblick auf den institutionellen Rahmen. Neben Erzieher\*innen und Sozialpädagog\*innen bilden eine Heilpädagogin, eine Rehabilitationspädagogin, eine Psychologin und ein Familienhelfer das Team. Eine neu eingestellte Mitarbeiterin kommt aus der Behindertenhilfe, eine weitere neu eingestellte Mitarbeiterin kommt aus dem Kindergartenbereich.

Neben der Gruppenleiterin war eine weitere pädagogische Mitarbeiterin schon Monate vor Eröffnung der Gruppe bei der Gestaltung der Gruppe (z. B. Auswahl der Farben) und dem Kauf des Mobiliars involviert. Dies erhöht die Identifikation mit der Gruppe.

Das Team hatte gemeinsam eine Woche Vorbereitungszeit, bevor die ersten beiden Kinder aufgenommen wurden. Diese Woche wurde für Folgendes genutzt:

- Gemeinsame Dekoration des Hauses
- Kennenlernen des Umfeldes (Spielplätze, Ärzte, Einkaufsmöglichkeiten ...)
- Kontaktaufnahme zur Nachbarschaft
- Eine Teamsitzung zum Kennenlernen und Diskutieren des Konzeptes
- Eine Teamsitzung zur Entwicklung eines Tagesablaufes
- Einen halben Tag Fortbildung zu Bindungstheorien

- Einen halben Tag Fortbildung zu systemischem Arbeiten und Präzisierung des Konzeptes zur Zusammenarbeit mit Eltern
- Einen halben Tag Fortbildung zu Beteiligungskonzepten von Kleinkindern

Die erste Aufnahme war ein dreijähriger Junge mit Fetalem Alkoholsyndrom, der in der bisherigen Pflegefamilie nicht weiter betreut werden konnte. Ein vierjähriger Junge wurde aufgenommen, da seine alleinerziehende Mutter psychisch erkrankt ist und langfristig stationär behandelt werden muss. Aktuell gibt es zwei weitere Anfragen eines geistig behinderten Mädchens und eines Jungen mit Autismus Spektrumstörung.

Wir freuen uns, dass das Projekt „Inklusion jetzt“ die wissenschaftliche Begleitung unserer inklusiven Kinderwohngruppe übernimmt und werden am Ende des Evaluationsprozesses mehr über unsere Möglichkeiten und Grenzen wissen.



## **TEIL 3**

# **Qualität und Wirkung in einer inklusiven Kinder- und Jugendhilfe**

# Die Qualitätsentwicklungsvereinbarung aus institutionsökonomischer Sicht

Markus Emanuel

## Zusammenfassung

*Der vorliegende Beitrag ist eine stark gekürzte Zusammenfassung einer institutionsökonomischen Analyse der Qualitätsentwicklungsvereinbarung nach § 78b SGB VIII (Emanuel 2015). In dieser Studie wird nachgewiesen, dass die derzeitigen Steuerungsinstrumente zu Qualitätserosionen und Ineffizienzen im Erbringungskontext der Hilfen zur Erziehung führen. Mit Rückgriff auf die Prinzipal-Agent-Theorie und die Transaktionskostentheorie werden die Akteurskonstellationen und Auftragsverhältnisse analysiert. Ergänzend werden die Auswirkungen des Kinder- und Jugendstärkungsgesetzes (KJSG) auf die Hilfen zur Erziehung im Hinblick auf die Qualitätsentwicklungsvereinbarung untersucht.*

*Die ökonomische Grundfrage, welche Güter zu welchem Preis, in welcher Qualität, mit welchen Ressourcen in einer Gesellschaft zu produzieren sind und wie diese verteilt werden, muss auch in der Kinder- und Jugendhilfe – hier am Beispiel der Hilfen zur Erziehung – entschieden werden. Klassischerweise sind der Markt (Angebot und Nachfrage), die Zentralsteuerung (Befehl/Hierarchie) sowie Traditionssysteme (Pflicht) die Steuerungsmechanismen, die für die Allokation und Distribution von Gütern diskutiert werden (vgl. Kubon-Gilke 2018, S. 55ff). In Ergänzung der klassischen Koordinierungsmechanismen ist für die Hilfen zur Erziehung noch der Korporatismus (vgl. Kaufmann 2009, S. 253ff) als Sonderform relevant. Im Folgenden soll das Steuerungssystem der Hilfe zur Erziehung aus einer ökonomischen Perspektive analysiert werden. Dabei liegt der Fokus auf der Qualitätsentwicklungsvereinbarung (QEV) als Steuerungsinstrument einer spezifischen Akteurskonstellation und deren Auftragsverhältnissen. Die Frage nach dem Wesen der Qualität der Hilfen zur Erziehung und den Instrumenten zu deren Entwicklung bleibt in diesem Beitrag außen vor (für eine Auseinandersetzung mit dem Qualitätsbegriff und der Qualitätsentwicklung in den Hilfen zur Erziehung vgl. Emanuel 2015, S. 63–142). Zusammenfassend kann man festhalten, dass es keinen fachwissenschaftlichen Konsens gibt, wie Qualität konstitutiv*

*zu bestimmen ist, sondern eher bestimmte Anforderungen konsensfähig sind, ohne die nicht von Qualität in den Hilfen zur Erziehung gesprochen werden kann. Maßgeblich sind dabei „die umfängliche Beteiligung der Adressat\_innen an allen Phasen der Leistungserbringung, die Gewährleistung professioneller Autonomie als Gestaltungsspielraum und die lebensweltorientierte Offenheit bzw. dienstleistungstheoretische Responsivität im Hinblick auf die Leistung selbst“ (Emanuel 2015, S. 561). All diese Aspekte sind damit inhaltlich vereinbarungsrelevant.*

*Die Debatten um die Veränderung des Finanzierungssystems in der Kinder- und Jugendhilfe vor gut 20 Jahren stellten darauf ab, die Erbringung der Leistungen effizienter zu gestalten. Dieses Ziel sollte mit der Einführung von mehr Marktelementen in den Erbringungskontext der Hilfen zur Erziehung erreicht werden. Gleichzeitig wurde die „Entwicklung und -Gewährleistung qualitativer Standards im Bereich der Jugendhilfe“ gefordert (vgl. BT Drs. 13/10330, S. 17). Inwieweit die Veränderung des Erbringungskontextes der Hilfen zur Erziehung hin zu mehr Marktsteuerungselementen auch eine Verbesserung der Leistungsqualität nach sich zieht, ist eine schwer zu beantwortende Frage, zu deren Beantwortung vielerlei Nebenbedingungen und Interdependenzen in der Analyse zu beachten sind. Um diese Zusammenhänge in aller Kürze aufzuzeigen, werden folgende Fragen bearbeitet:*

*Erstens: Wie lässt sich die zu erbringende Leistung anhand konstitutiver Merkmale bestimmen? Zweitens, wie ist das Instrument der Qualitätsentwicklungsvereinbarung gestaltet und in welchem Erbringungsrahmen entfaltet es sich? Drittens: wie wirkt das Instrument der Qualitätsentwicklungsvereinbarung gemäß § 78b SGBV III aus institutionsökonomischer Sicht?*

## 1 Normative Begründung der Hilfe zur Erziehung

Um die Möglichkeiten und Grenzen der QEV als Steuerungsinstrument aus ökonomischer Sicht analysieren zu können, ist es notwendig, das zu steuernde Gut konstitutiv zu bestimmen. Die Ausgestaltung der Hilfen zur Erziehung ist keine zu untersuchende Variable, sondern eine konstante Nebenbedingung in der vorliegenden Analyse, die Variable ist das Instrument der QEV. Die Hilfen zur Erziehung als Gut, genauer als soziale personenbezogene Dienstleistung, ist aus unterschiedlichen Perspektiven konstitutiv bestimmbar. Aus rechtlicher Sicht ist sie sozialstaatlich verbürgt, da der subjektive Rechtsanspruch auf Hilfe zur Erziehung mit Rückbezug zum Sozialstaatsgebot im Grundgesetz rekonstruiert werden kann. Die Steuerungs- und Ge-

samtverantwortung der Leistungserbringung der Hilfe zur Erziehung obliegt dem Jugendamt als staatliche Fachbehörde und öffentlicher Träger, insofern müssen die Hilfen zur Erziehung als sozialadministrativ gesteuert gelten, was unter den rechtlichen Vorgaben von Subsidiarität, Trägerpluralität und Dualität der Jugendhilfe zu einem spezifischen korporatistischen Erbringungskontext führt. Im direkten Erbringungsverhältnis handelt es sich um eine in Ko-Produktion erbrachte lebensweltorientierte Dienstleistung zur Lebensbewältigung. Sie ist als sozialpädagogische Leistung nicht direkt steuerbar und folgt in ihrer Bestimmung und Entwicklung ihrer Qualität besonderen Herausforderungen. Aus ökonomischer Sicht lassen sich die Hilfen zur Erziehung dabei als meritorische Leistung bestimmen, was bedeutet, dass die souveräne Nachfrage der Adressat\*innen nach dem Gut Hilfen zur Erziehung hinter den gesellschaftlichen Erwartungen zurückbleibt: Der Staat hat ein größeres Interesse an der Inanspruchnahme der Hilfe zur Erziehung als die anspruchsberechtigten Eltern mit entsprechenden Bedarfen. Insofern ist von einer stark eingeschränkten Konsumentensouveränität auszugehen, was relevante Auswirkungen auf die Qualitätssteuerung hat (zur Herleitung und Begründung: Emanuel 2015, 143–206).

Für die Analyse hat diese normative Festlegung der Hilfe zur Erziehung als sozialstaatlich verbürgte, sozialrechtlich normierte, sozialpädagogisch vermittelte und meritorische Leistung folgende Konsequenzen: Da die Hilfen zur Erziehung ein zentrales sozialstaatlich garantiertes Instrument zur Verwirklichung sozialer Gerechtigkeit darstellen, darf der Zugang zu den Hilfen zur Erziehung – normativ gesehen – nicht verwehrt werden. Das heißt, dass „das Defektieren der Jugendämter im Hinblick auf die Hilfestellung im bekannten Bedarfsfall von vornherein normativ ausgeschlossen ist, ebenso jede Form der Rationierung über Budgetierung, Festlegung von Helfelaufzeiten, Verzögerung des Hilfebeginns etc. Unstrittig ist, dass sich in der Praxis gegenteilige Beispiele finden lassen“ (Emanuel 2015, S. 555). Mit den Grundregeln des SGB VIII für die Kinder- und Jugendhilfe lassen sich für die Hilfen zur Erziehung weitere konstitutive Elemente des Erbringungskontextes voraussetzen: die partnerschaftliche Zusammenarbeit von Jugendamt und freien/privaten Trägern, das Pluralitätsgebot, das Subsidiaritätsprinzip in der besonderen Lesart innerhalb der Kinder- und Jugendhilfe, die Autonomie der freien/privaten Träger sowie die Gewährleistungsverpflichtung und Planungsverantwortung des Jugendamtes (vgl. Emanuel 2015, S. 143–277). Bei den Hilfen zur Erziehung handelt es sich in diesem Sinne um eine professionell sozialpädagogische Dienstleistung, die primär geprägt ist durch Offen-

heit und Responsivität, deren Umsetzung eine relative Autonomie der Fachkräfte bzw. der Organisationen voraussetzt (vgl. Emanuel 2015, S. 278–332)

## 2 Die Einführung der Qualitätsentwicklungsvereinbarung

Mit der Neuregelung der §§ 78a–g SGB VIII im Jahr 1999 stand der Kinder- und Jugendhilfe für die Leistungen der stationären Hilfe zur Erziehung ein Paradigmenwechsel des Finanzierungssystems ins Haus. Mit dem aktuellen KJSG wurden die Finanzierungsregeln des § 77 SGB VIII an die Vereinbarungstrias zu Leistung, Entgelt und Qualitätsentwicklung aus den §§ 78 a–g SGB VIII inhaltlich angeglichen (vgl. Wiesner/Wapler/Schön 2022, § 77 Rn. 16). Damit können die ambulanten und stationären Hilfen zur Erziehung im Hinblick auf die Qualitätsentwicklung inhaltlich analog behandelt werden, wenngleich es formale Unterschiede zwischen den Vereinbarungen nach § 77 und nach §§ 78 a–g SGB VIII weiterhin gibt. Insofern beziehen sich die weitergehenden Ausführungen in erster Linie auf die stationären Hilfen zur Erziehung. Zur Begründung der Änderung des § 77 SGB VIII heißt es: „Die zwischen öffentlichen und freien Trägern anzustrebenden Vereinbarungen sollen neben der Höhe der zu übernehmenden Kosten der Leistung auch Inhalt, Umfang und Qualität der Leistung sowie Qualitätsgrundsätze bzw. Qualitätssicherungsmaßnahmen umfassen. So können die örtlichen Träger die Möglichkeit erhalten, Qualität und Inhalt der Leistung zu steuern, sie können verlässliche Standards der Leistungserbringung definieren, vereinbaren und deren Einhaltung überprüfen“ (BT Drs 19/26107, S. 109). Dass der Gesetzgeber an dieser Stelle wieder auf den Begriff der Qualitätssicherung zurückfällt, obwohl im Gesetzestext des § 77 SGB VIII von Qualitätsentwicklung die Rede ist, überrascht, zumal der Begriff Qualitätssicherung in der Begründung zu den §§ 78a–g SGB VIII dezidiert und fachlich schlüssig abgelehnt wurde (vgl. Merchel 2020, S. 13 f).

Inspiziert von der Neuordnung der Finanzierungsformen innerhalb der Pflegeversicherung und des ehemaligen BSHG sollten durch die Einführung der Leistungs-, Entgelt- und Qualitätsentwicklungsvereinbarungen die Hilfen zur Erziehung zu einer effizienteren Mittelverwendung angereizt werden. Zentrale Forderungen waren damals:

- die Begrenzung der Kostenübernahme durch das Jugendamt im Einzelfall auf solche Einrichtungen, mit denen vorab Vereinbarungen über die Leis-

tungsinhalte, die Entgelte und die Grundsätze der Qualitätsentwicklung abgeschlossen worden sind,

- der Abschluss (!) der Vereinbarungen für die Zukunft (Prospektivität),
- die Einführung eines Schiedsstellenverfahrens für die Schlichtung von Streitigkeiten zwischen den Trägern von Einrichtungen und den Kostenträgern“ (BT-Drs. 13/10330, S. 16).
- Insgesamt kann diese Veränderung als Umsetzung der Forderungen des Neuen Steuerungsmodells nach Einführung von Wettbewerbssurrogaten, Kontraktmanagement und neuen Finanzierungsmodellen gelesen werden (vgl. Emanuel 2015, S. 37 ff).

Zur Intension der Stärkung einer Qualitätsentwicklung in den Hilfen zur Erziehung führte der Gesetzgeber aus:

„Die Entwicklung und Gewährleistung qualitativer Standards im Bereich der Jugendhilfe ist von hoher fachpolitischer Bedeutung. Dies gilt sowohl im Hinblick auf die Gewährung einer möglichst am Bedarf orientierten und damit wirksamen Leistung, als auch im Hinblick auf den gezielten Einsatz öffentlicher Mittel. ... Bei dem Bemühen um Entwicklung und Gewährleistung qualitativer Standards im Bereich der Jugendhilfe ist zu bedenken, daß (!) ihre Arbeit durch einen höheren Grad an Komplexität gekennzeichnet ist, als z. B. die produktbezogenen Sichtweisen der Industrie. Dies gilt sowohl für die unterschiedlichen Betrachtungsebenen von Qualität, die unterschiedlichen Interessen der beteiligten Personen und Institutionen, aber auch die Spezifika sozialpädagogischer Handlungsfelder. ... Damit soll einerseits deutlich gemacht werden, daß (!) Qualität in sozialpädagogischen Handlungsfeldern aus einem komplexen Bedingungsgefüge entsteht, in dem verschiedene Faktoren in einer Wechselwirkung stehen und bei denen auch schwer faßbare (!) subjektive Faktoren eine wichtige Bedeutung haben. Aufgrund dieser Komplexität erscheinen sozialtechnische Erwartungsmuster, die darauf abzielen, Qualität durch sorgfältigen Instrumenteneinsatz in den Griff zu bekommen, für das Handlungsfeld Jugendhilfe verfehlt. „Qualitätssicherung“ setzt darüber hinaus eine bereits definierte Qualität voraus. Demgegenüber verfügt der Bereich sozialer Arbeit über kein allgemein anerkanntes Verständnis von Qualität bzw. die dafür maßgeblichen Faktoren“ (BT Drs. 13/10330, S. 17).

Hier zeigen sich bereits zentrale Herausforderungen für die Qualitätsentwicklung in den Hilfen zur Erziehung, allen voran die mehrperspektivischen und subjektiven Dimensionen der Qualitätskriterien, der prozesshafte Charakter sowie die Einbettung in komplexe Bedingungsgefüge der Qualitätsbewertung und -herstellung. Die QEV und bedingt die Leistungsvereinba-

rung sollten auf einer einzelfallübergeordneten Ebene einen Rahmen für die Qualitätsentwicklung der Hilfen zur Erziehung begründen. Im Folgenden wird dezidiert die Struktur und Funktion der QEV in den Blick genommen. Weitere Regelungsstatbestände der §§ 77 und 78a–g SGB VIII (wie Leistungsvereinbarung, Entgeltvereinbarung, Zuständigkeitsfragen, Rahmenvereinbarungen, Schiedsstellen) bleiben weitgehend unberücksichtigt (für eine ausführliche Auseinandersetzung vgl. Emanuel 2015, S. 398–422).

Durch die QEV werden „Grundsätze und Maßstäbe für die Bewertung der Qualität der Leistungsangebote sowie geeignete Maßnahmen zu ihrer Gewährleistung“ (§ 78b Abs. 1 Ziff. 3 SGB VIII) als Voraussetzung zur Übernahme des Entgeltes für die entsprechenden Leistungen normiert. Damit erhält die QEV formal ein hohes Gewicht, da die Refinanzierung für die Leistungsanbieter direkt an das Vorliegen einer QEV gekoppelt ist. Gleichwohl werden die Grundsätze, Maßstäbe und Maßnahmen weder inhaltlich noch prozessual vom Gesetzgeber weiter spezifiziert. Dies wird der Aushandlung der Vereinbarungspartner in partnerschaftlicher Zusammenarbeit gemäß § 4 SGB VIII überlassen. Eine erste Konkretisierung erfolgte 2012 im Rahmen des Bundeskinderschutzgesetzes, in dem die Jugendämter im Rahmen ihrer Gesamtverantwortung explizit zu einer kontinuierlichen Qualitätsentwicklung in der Kinder- und Jugendhilfe verpflichtet wurden (§ 79 Abs. 2 Ziff. 3 und § 79a SGB VIII). Die Regelung konkretisiert damit die Geeignetheit von Einrichtungen und Diensten, für die das Jugendamt Gewährleistung trägt. Der neue § 79a SGB VIII „Qualitätsentwicklung in der Kinder- und Jugendhilfe“ expliziert dies und bestimmt, dass „die Träger der öffentlichen Jugendhilfe Grundsätze und Maßstäbe für die Bewertung der Qualität sowie geeignete Maßnahmen zu ihrer Gewährleistung (...) weiterzuentwickeln, anzuwenden und regelmäßig zu überprüfen haben. Mit dem KJSG wurden hier weitere inhaltliche Konkretisierungen vorgenommen (z. B. Qualitätsmerkmale für eine inklusive Kinder- und Jugendhilfe) und die Verknüpfung zu den Vereinbarungen aus §§ 78a–g SGB VIII hergestellt, indem die Merkmale aus § 79a SGB VIII für die QEV obligatorisch geworden sind. Insgesamt zeigen sich hier drei Tendenzen der Neuregelungen der letzten Jahre. Erstens fokussiert der Gesetzgeber stärker inhaltliche Qualitätsanforderungen an die Kinder- und Jugendhilfe und das unabhängig von Kostendämpfungsbestrebungen. Zweitens wird die Qualitätsentwicklung stärker mit der Gewährleistungs-, Planungs- und Gesamtverantwortung des Jugendamtes verknüpft. Drittens wird das Verantwortungsduo öffentlicher Träger und Leistungserbringer weiter zementiert, bei gleichzeitigen Versuchen, die Adressat\*innenposition zu stärken.

Die Zuständigkeit für die Qualitätsentwicklung gemäß § 79a SGB VIII liegt im Jugendhilfeausschuss (JHA), dort ist also „zu beraten und zu entscheiden, mit welchen Verfahrensschritten die Prozesse der Qualitätsentwicklung in den verschiedenen Handlungsfeldern der JHilfe realisiert werden sollen, und nach welchen Qualitätskriterien die Qualität in den einzelnen Handlungsfeldern bewertet und kontinuierlich weiterentwickelt werden soll“ (Wiesner/Wapler/Schön SGB VIII § 79a Rn. 3, 4). Auch der Abschluss der Vereinbarungen gemäß § 78b SGB VIII ist Sache des JHA. Die für die Hilfen zur Erziehung relevanten QEV zielen einerseits auf die Leistungsanbieter und deren Leistungserstellungsprozesse. Gleichwohl hat aber auch der fallsteuernde ASD den Auftrag, die Qualität seiner internen Prozesse weiterzuentwickeln. Denn die Vorleistung des Jugendamtes hat Auswirkungen auf die Qualität der Leistungserbringung durch den freien/privaten Träger. Qualitätsrelevant sind hierbei Schlüsselsituationen wie Beginn und Ende der Hilfeprozesse im ASD, die Ausgestaltung des gemeinsamen Aushandlungsprozesses, die Transparenz und Information über Mitwirkungs-, Wunsch- und Wahlrechte bis hin zur Akzeptanz und dem Image des Jugendamtes (vgl. Merchel, 2000, S. 26 f.). Ein zentrales Element dieser Vorleistung ist die Beteiligung der Adressat\*innen. Legt man ein kooperatives Verständnis von Vereinbarung zugrunde (vgl. Bauer, 1999, S. 21 f.), können in einer QEV Anforderungen für die Beteiligung der Adressat\*innen sowohl für das Jugendamt als auch den Leistungserbringer festgelegt werden. Nimmt man in der Folge den Vereinbarungscharakter ernst, muss eine Vorleistung des Jugendamtes, die unter den vereinbarten Standards bleibt, auch Konsequenzen haben. Beispielsweise könnte der Leistungserbringer höhere Entgelte beanspruchen, um die Qualitätsstandards wieder herzustellen.

Die QEV spricht von Maßnahmen zur Gewährleistung von Qualität, hierunter sind interne und externe Prüfverfahren zu verstehen. Vor allem bei externen Verfahren ist die Autonomie der freien Träger zu achten. Externe Prüfinstanzen können das Jugendamt oder Dritte sein (vgl. Wiesner/Wapler/Schön SGB VIII § 78b Rn. 17–19). Der Gesetzgeber sieht als „wesentliche Instrumente der Entwicklung und Gewährleistung fachlicher Qualität ... Beratung und Anleitung, die regelmäßige Supervision und Fortbildung sowie eine systematische Dokumentation der Entwicklung des Kindes bzw. des Jugendlichen“ (BT Drs. 13/10330, S. 17). Die Idee war, dass sich Qualitätsentwicklungsmaßnahmen möglichst leicht in den pädagogischen Alltag bei den Leistungserbringern integrieren lassen. Damit wurde jedoch eine Ausgrenzung der Adressat\*innen von der Qualitätsentwicklung verfestigt (vgl. Emanuel 2015, S. 418 f.).

Merchel formulierte Mindestkriterien an eine QEV: Fachlich legitimierte Qualitätskriterien werden als Maßstäbe für die Bewertung von Qualität anhand der drei Dimensionen Prozess-, Struktur- und Ergebnisqualität festgelegt und mit dem Jugendamt wird ein Verfahren zur Qualitätsbewertung abgestimmt und vereinbart. Weitergehende Aspekte wären der Einbezug der Adressat\*innen und trägerübergreifende Konzepte. Diese Kriterien sollten in einem kooperativ-dialogisches Verfahren vereinbart werden (vgl. Merchel, 2006, S. 79 ff., vgl. Merchel, 2004, S. 374 ff.).

Es gibt nur wenige empirische Analysen zur Umsetzung und Wirkung der Neuregelungen, insbesondere zu den QEV. Im Überblick kann konstatiert werden, dass der Systemwechsel der §§ 78 a–g SGB VIII eher pragmatisch vollzogen wurde und die Steuerungswirkung der neuen Vereinbarungen weitgehend ausblieb. So wurden die Anforderungen des Gesetzgebers auf der formalen Vorderbühne erfüllt, ohne die inhaltlichen Anforderungen an den Systemwechsel zu bearbeiten (vgl. Emanuel 2015, S. 419 ff.). Dies fügt sich ein in die empirischen Erkenntnisse zur Umsetzung des Neuen Steuerungsmodells, welches als Umsetzungscontainer der Neuordnung der Finanzierung der Hilfen zur Erziehung betrachtet werden kann. Auch hier setzen sich Beharrlichkeiten und Pfadabhängigkeiten durch und es werden begriffliche Anpassungen vorgenommen, während bei den Prozessen und Strukturen wenig Veränderungen vollzogen werden (vgl. Emanuel 2015, S. 56 ff.).

Als Reaktion aus der Praxis fordern die Schiedsstellen eine Konkretisierung der rechtlichen Anforderung an die QEV. Diese solle insbesondere Vereinbarungen enthalten über:

1. die angestrebten Entwicklungen und Ziele im Bereich der wahrzunehmenden Aufgaben und die wichtigsten Schlüsselprozesse der Einrichtung,
2. die auf dieser Grundlage gesetzten Zielgrößen und prognostizierten voraussichtlichen Entwicklungen insbesondere in den Bereichen Personal, Sachaufwand und Investitionen,
3. die sich daraus ergebenden Qualitätsmerkmale für die Struktur-, Prozess- und Ergebnisqualität sowie
4. die Grundsätze und Maßstäbe für die Bewertung und Maßnahmen zur Gewährleistung der Qualität der Einrichtung gemäß § 79a SGB VIII“ (Block 2013, S. 8.).

Aus den wenigen bisherigen empirischen Vergewisserungen zur Gestalt und zur Umsetzung von QEV kann man zusammen fassen, dass die QEVen die an sie gestellten Anforderungen nicht erfüllen (vgl. Merchel 2020, S. 14).

### 3 Der Erbringungskontext der Hilfe zur Erziehung und seine Akteure

In der gängigen Lesart klassischer Mikroökonomik wird der vollkommene Markt als Idealkonstellation für eine effiziente Ressourcensteuerung angeführt, der als analytisches Konzept auf weitreichend voraussetzungsvollen – meist nicht explizierten – Annahmen fußt: Konsumentensouveränität, die Marktform des Polypols (vollständige Konkurrenz), vollständige Transparenz sowie zweiseitige Austauschbeziehungen (vgl. Kubon-Gilke 2018, S.81 ff., vgl. Stiglitz/Walsh, 2010, S. 278 ff.). Innerhalb dieser idealistischen Annahmen erscheint die Qualitätssteuerung recht trivial: Schlecht- oder Minderleistung wird von den Konsument\*innen erkannt und entsprechend sanktioniert. Aus Sicht der klassischen Mikroökonomie sind Forderungen nach mehr Wettbewerb, Abbau von Privilegien gemeinnütziger Träger, Kontraktmanagement usw., wie sie z. B. von der Monopolkommission erhoben (vgl. Monopolkommission 1996/1997) und weitgehend wiederholt wurden (vgl. Monopolkommission 2012/2013), konsequent und richtig (vgl. Zauner/u. a. 2006, S. 9). Unter dieser Perspektive sind Jugendhilfeausschuss, Subsidiaritätsprinzip, partnerschaftliche Zusammenarbeit, Direktzahlungen an Leistungserbringer etc. Abweichungen vom idealistischen Zustand des neoklassischen Marktes, die Effizienzeinbußen und Qualitätsverluste provozieren und dringend beseitigt gehören. Selbst aus rein ökonomischer Sicht ist diese Schlussfolgerung jedoch nicht haltbar. Vor allem die Neue Institutionenökonomik hat gezeigt, dass man zu völlig anderen Ergebnissen kommt, wenn man – realitätsnähere – Annahmen zugrunde legt. So konnte Aklerof zeigen, dass durch Informationsasymmetrien Märkte für gute Qualitäten systematisch zusammenbrechen können. Seit diesen Erkenntnissen werden die Phänomene des Marktversagens und Staatsversagens wieder intensiver und mit neuer Stoßrichtung diskutiert. Die Suche nach dem effizienten Mix der Koordinationsformen Markt, Staat und Traditionssystemen für eine bestimmte Leistungserbringung ist dann wieder alles andere als trivial und hängt von Marktformen und Akteurskonstellationen ab. Daher sei der derzeit gültige Erbringungskontext der Hilfen zur Erziehung kurz skizziert (vgl. Emanuel 2015, S. 361 ff.):

Für alle Hilfen zur Erziehung nach § 27 SGB VIII ist das sozialrechtliche Dreieck maßgeblich und ökonomisch gesehen das prägende Ordnungsmodell. In der Ökonomik werden verschiedene Marktformen systematisiert, die sich nach der Anzahl der Akteure auf den zwei Marktseiten Angebot und Nachfrage unterscheiden. Die bekanntesten dürften die vollständige Konkurrenz, auch Polypol genannt (viele Anbieter/viele Nachfrager) und das Mono-

pol (ein Anbieter/viele Nachfrager) sein. Das Polypol gilt unter Annahmen der klassischen Mikroökonomik als effiziente Konstellation. Insofern ist es ein idealistisches Modell, anhand dessen man reale Märkte analysieren kann und keine absolute Gestaltungsempfehlung für alle Märkte, auch wenn dies mancherorts in dieser Weise vertreten wird. Denn selbst in realen Polypolen entstehen durch Informationsasymmetrien, externe Effekte etc. Ineffizienzen, die staatliches Eingreifen aus ökonomischer Sicht legitimieren. Für die Hilfen zur Erziehung ist nun bedeutsam, dass kein Polypol mit den erwünschten Wirkungen erreichbar ist unabhängig davon, ob man als Nachfrager die Jugendämter (faktisch) oder die Personensorgeberechtigten (formal) ansieht. Es handelt sich entweder um monopsonistische (faktisch) Strukturen oder ein bilaterales Oligopol. „Dies ist ein ökonomisch wichtiges Argument gegen die Forderung die korporatistischen Strukturen der Kinder- und Jugendhilfe zu zerschlagen und abzuschaffen, um vollständigen Wettbewerb innerhalb der Hilfe zur Erziehung zu erreichen. Dieser ist allein aus der Gestalt der Marktform nicht erreichbar“ (Emanuel, 2015, S. 365). Aus der ökonomischen Analyse des Erbringungskontextes ergibt sich, dass eine Qualitätssteuerung weder durch ausschließliche administrative Steuerung (Staatsversagen), noch durch ausschließliche Marktsteuerung (Marktversagen) umsetzbar erscheint.

Außerdem ist zu beachten, dass es sich bei den Hilfen zur Erziehung um dreiseitige Austauschbeziehungen handelt. Dabei sind Familien formal gesehen Konsument\*innen mit ausgeprägten Beteiligungs-, Wunsch- und Wahlrechten. In der Praxis ist diese Position faktisch weitgehend unterentwickelt, und zwar aufgrund des eingangs skizzierten meritorischen Charakters der Hilfen zur Erziehung. Auch aus der Konstruktion der sozialpädagogischen Dienstleistung entstehen Einschränkungen der autonomen Subjektstellung (Stichwort: Hilfe und Kontrolle). Es kann unterstellt werden, dass die Familien gleichwohl ein hohes Interesse an qualitativ hochwertiger Dienstleistung sowie an einer nachvollziehbaren und beeinflussbaren Qualitätsbeurteilung haben (vgl. Cremer/Goldschmidt/Höfer, 2013, S. 92f.). Daraus lässt sich auch eine Beteiligung der betroffenen Familien bzw. einer Betroffenenvertretung an der QEV ökonomisch begründen (vgl. Emanuel 2015, S. 612ff.), was durch das KJSG normiert wurde (siehe unten). Die Rolle der Leistungserbringer (die Besonderheiten gewerblicher Anbieter bleiben im Weiteren unberücksichtigt) ist komplex. Einerseits sind sie Dienstleistungserbringer, aber auch in Rollen der sozialanwaltlichen Vertretung der Interessen ihrer Adressat\*innen, mitgestaltender Akteur in der Sozialpolitik usw. Die Leistungserbringer der Hilfe zur Erziehung kennzeichnet eine hohe Abhängigkeit von der Finanzierung durch öffentliche Mittel. Sie erbringen ihre Leistungen in

enger Abstimmung mit den Jugendamtsverwaltungen und stimmen ihre Angebote in enger Verflechtung mit diesen ab. Man kann demnach von „verwaltungsnahen Non-Profit-Organisationen“ (vgl. Zauner/u. a. 2006, 4f.) sprechen. Im Kontext der direkten Leistungserbringung der Hilfen zur Erziehung sind sie klassischer Dienstleister, gleichzeitig können sie über den JHA maßgeblichen Einfluss auf die Kinder- und Jugendhilfepolitik vor Ort nehmen und sind mit Sitz im JHA Teil des Jugendamtes. Diese funktionale Überfrachtung wirkt auch auf die Rolle in den Verhandlungen zur QEV mit der Jugendamtsverwaltung. Im Hinblick auf die Qualität der Leistung kann mit berufsethischen Argumenten, der eigenen weltanschaulichen/religiösen o. ä. Zweckbindung, aber auch quasi-wettbewerblichen Gründen angenommen werden, dass die Leistungserbringer eine gute Leistungsqualität liefern wollen. Das Jugendamt als dritter Akteur trägt die Gesamtverantwortung (Planung und Finanzierung) und Steuerungsverantwortung auch im Einzelfall. Es prüft den Rechtsanspruch auf Hilfen zur Erziehung und bedient sich in der Erfüllung meist der freien Träger aufgrund der Vereinbarungen nach §§ 77 und 78b SGB VIII. Auch das Jugendamt hat unterschiedliche Funktionen wie Vermittler, Qualitätsdefinierer, Kontrolleur, Mengenregulierer, Bedarfsfeststeller, Konzeptpräferierer, Finanzierer, Verhandlungspartner usw. und das noch in partnerschaftlicher Zusammenarbeit (vgl. Müller-Alten, 2003, S. 469; vgl. Halfar/Schellenberg, 2013, S. 20). Dazu kommt die besondere duale Struktur des Jugendamtes aus Verwaltung und JHA. Die Interessen des Jugendamtes müssten formal gesehen auf eine effektive und effiziente Erfüllung erzieherischer Bedarfe ausgerichtet sein, ob diese sich faktisch nicht eher an sinkenden Fallzahlen und/oder Ausgaben orientierten (vgl. Teuber 2002, S. 21) ist eine empirische Frage. Im Hinblick auf die Vereinbarungen verfolgt das Jugendamt das Interesse, über diese einen Rahmen zu schaffen, damit die vollständige Deckung der erzieherischen Bedarfe (Effektivität) in den Einzelfällen mit einem möglichst geringen Mitteleinsatz (Effizienz) erfolgen kann. Die Jugendämter haben einen Auftrag zur umfassenden Jugendhilfepaltung, was als relevante Prozessarchitektur für die Qualitätsentwicklung in allen Feldern der Kinder- und Jugendhilfe verstanden werden kann.

So zeigt sich insgesamt, dass die dreiseitige, spezifische Marktform und die vielschichtigen, teilweise divergierenden Aufträge und Interessen der drei Akteure ein komplexes Bedingungsgefüge der Hilfen zur Erziehung vorgeben, in dem systematisch QE über das Instrument der QEV betrieben werden soll. Dieses Bedingungsgefüge ist außerdem geprägt von einer besonderen korporatistischen Grundstruktur der Kinder- und Jugendhilfe, die sich mit den Topoi Subsidiarität, Pluralität und partnerschaftliche Zusammenarbeit

fassen lässt. Die Monopolkommission formulierte für das korporatistische Modell folgende aus ihrer Sicht schwerwiegenden ordnungspolitischen Fehlstrukturen: mangelnde Souveränität und schwache Stellung der Leistungsberechtigten, kein bzw. geringer Einfluss der Leistungsberechtigten auf die Qualität und die Ausgestaltung des Angebots, das Problem des Rent-Seekings, Aufbau von Marktmacht, Kartellbildung zugelassener Anbieter sowie die fehlende demokratische Legitimation korporatistischer Absprachen. Die Gründe werden in der Struktur des sozialrechtlichen Dreiecks ausgemacht, welches formal die Vorteile des Marktmechanismus durch Exit und Voice der Nachfrageseite und damit eine Qualitätssicherung durch Entscheidungen der Konsument\*innen im Wettbewerb ausschaltet (Monopolkommission 1996/1997). Gleichzeitig können auch Steuervorteile dieser Konstruktion ausgemacht werden. Diese wurden weniger steuerungstheoretisch begründet, sondern eher mit der Multifunktionalität von freien Trägern, die bei deren starker Inkorporierung genutzt werden können (Aktivierung von Ehrenamtspotenzialen, Werteorientierung, fehlende Gewinnerwartung u. a.).

Die Einführung der §§ 78a–g SGB VIII hat zweifelsohne das subsidiär-korporatistische System verändert. Die Ausgestaltung der Vereinbarungen nach §§ 78a–g SGB VIII zeigt, dass es darum geht, Leistungen und Qualitäten zu profilieren, um anschließend die entsprechenden Entgelte zu ermitteln. Aus empirischer Sicht zeigen sich starke Beharrungstendenzen der lokalen Akteurslandschaften (vgl. Bußmann/Esch/Stöbe-Blossey, 2003, S. 99; vgl. Grohs, 2010, S. 421). Die Neuregelung hat also keine völlige Neujustierung des Erbringungskontextes eingeleitet, sondern eher zu einer „Modernisierung des Korporatismus“ (vgl. Merchel, 2005, S. 256 f.) geführt, da sowohl marktliche Elemente und gleichzeitig korporatistische Elemente gestärkt wurden (vgl. Fedke 2010, S. 47). Es scheint realistisch, „davon auszugehen, dass im Sinne evolutorischer Institutionenentwicklung dieser Mix aus korporatistischen und marktlichen Elementen das Ergebnis eines Suchprozesses ist, welches einer stärkeren Fokussierung von Qualität und Effizienz einerseits und subsidiär-korporatistischer Verantwortungsgemeinschaft andererseits gerecht werden kann“ (Emanuel 2015, S. 478). Die Monopolkommission ermunterte die Kommunen in einem späteren Gutachten, die Umsetzung der Reform im Rahmen der Vereinbarungen nach § 78b SGB VIII weiter voran zu treiben (vgl. Monopolkommission 2012/2013, S. 144).

## 4 Formale und faktische Auftragsverhältnisse und der ideale Markt

Kern der institutionsökonomischen Analyse sind Beauftragungsverhältnisse und Vertragskonstellationen. Nun ist die Betrachtung der QEV in dieser Hinsicht doppelt komplex. Erstens hat man es mit einem kaskadenhaften Aufbau zu tun, indem eine Einzelfallebene gemäß dem Hilfeplan § 36 SGB VIII in eine übergeordnete Vereinbarungskonstruktion nach §§ 78a–g SGB VIII eingebettet ist. Beide Ebenen wirken im Hinblick auf die Qualitätsfrage wechselseitig aufeinander, was ein komplexes Bedingungsgefüge ergibt. Zweitens gilt es zu unterscheiden zwischen einer formalen Konstruktion des Erbringungskontextes, wie er im SGB VIII rechtlich normiert ist und dem sozialrechtlichen Dreieck folgt und einem empirisch vorzufindenden faktischen Kontext. Die folgende Tabelle pointiert die Unterschiede:

**Tabelle 1:** Polarisierende Darstellung der faktischen und formalen Auftragsverhältnisse in den Hilfen zur Erziehung

Formale Beauftragung	Faktische Beauftragung
Personensorgeberechtigte bekunden Bedarf	Jugendamt definiert Bedarf
Personensorgeberechtigte stellen Antrag auf Hilfe zur Erziehung	Jugendamt „überredet“ Personensorgeberechtigte zur Antragsstellung
Personensorgeberechtigte und Kinder wählen die Hilfeform aus	Jugendamt wählt die Hilfeform aus
Personensorgeberechtigte und Kinder wählen den Leistungserbringer aus	Jugendamt wählt den Leistungserbringer aus
Personensorgeberechtigte erteilen den Erziehungsauftrag an den Leistungserbringer	Jugendamt erteilt den Auftrag an den Leistungserbringer
Personensorgeberechtigte schulden das Entgelt	Jugendamt bezahlt Entgelt an Leistungserbringer

Quelle: eigene Darstellung

Rechtlich gesehen, folgt die formale Beauftragung einem starken Adressat\*innenstatus gemäß dem Wunsch- und Wahlrecht (§ 5 SGB VIII), der Beteiligung an allen sie betreffenden Entscheidungen (§ 8 und § 36 SGB VIII) und Beachtung der Grundrichtung der Erziehung (§ 9 SGB VIII), der in der Praxis nicht umfänglich umgesetzt erscheint. Allein die in der Praxis immer

wieder anzutreffende Sprachfigur, „das Jugendamt belegt eine Einrichtung“, zeigt diese Diskrepanz.

Eine weitere Komplexität in der Analyse der QEV entsteht dadurch, dass in zahlreichen Debatten eine stärkere Vermarktlichung des Erbringungskontextes eingefordert wird (vgl. Monopolkommission 1996/1997 und 2012/2013), sodass auch solche potenziellen Entwicklungen zu berücksichtigen wären. In der folgenden Tabelle sind die drei Konstellationen im Hinblick auf zentrale Dimensionen der Qualitätssteuerung zusammengestellt:

**Tabelle 2:** Erbringungskontext der Hilfen zur Erziehung;

Erbringungskontext der Hilfen zur Erziehung	Formal	Faktisch	Marktradikal
Marktform	Bilaterales Oligopol (Oligopson)*	Monopson (beschränktes)*	Polypol
Auftraggeber	Familie	Jugendamt	Familie
Anbieterzulassung	Fachkräftegebot Teilw. Betriebs- erlaubnis LV, EV, QEV Subsidiaritätsprinzip Pluralitätsgebot	Wie formaler Kontext, allerdings beeinflusst von der Einschätzung des JA über Bedarfe und von politischen Machtverhältnissen	Alle erhalten eine Zulassung bei Einhaltung von überprüften Minimalstandards, wie Betriebserlaubnis, Fachkräftegebot ...
Finanzierung	Familie an Anbieter mit Refinanzierungsanspruch gegen Jugendamt	Jugendamt an Anbieter	Jugendamt stattet Familie mit Kaufkraft aus (z. B. Gutscheine); Familie zahlt Anbieter
Qualitätssteuerung	Leistungsqualität in LV und Qualitätsentwicklung in QEV <i>Choice</i> und <i>Voice</i> der Familien	Weitgehende Selbststeuerung der Anbieter	<i>Choice</i> und <i>Exit</i> der Familien, endogen durch institutionellen Wettbewerb

Erbringungskontext der Hilfen zur Erziehung	Formal	Faktisch	Marktradikal
Angebotssteuerung	Jugendhilfeausschuss durch kooperative Jugendhilfeplanung bei starker Beteiligung von Familien in partnerschaftlicher Zusammenarbeit mit den freien/privaten Trägern	Jugendhilfeausschuss mit verwaltungszentrierter Jugendhilfeplanung und unter starkem politischem Einfluss	Nachfrage der Familie
Besonderheiten	Partnerschaftliche Zusammenarbeit von öffentlichen und freien Trägern.  Starkes Wunsch- und Wahlrecht der Familien	Partnerschaftliche Zusammenarbeit von öffentlichen und freien Trägern.  Kaum Beachtung des Wunsch- und Wahlrechts	Kein JHA, keine Privilegien der gemeinnützigen Anbieter, keine Jugendhilfeplanung, kein Subsidiaritätsprinzip, kein Pluralitätsgebot, keine partnerschaftliche Zusammenarbeit

\*Wenn viele Anbieter angenommen werden, wovon in der Regel nicht auszugehen ist.

**Quelle:** eigene Darstellung, Emanuel 2015, S. 557.

Für eine umfassende Analyse der QEV als Steuerungsinstrument in den Hilfen zur Erziehung wäre demnach die mehrdimensionale Analyse von Vereinbarungsebene und Einzelfallebene jeweils in den Formaten formaler, faktischer sowie marktradikaler Beauftragungskonstellationen notwendig. Aus Darstellungs- und Vereinfachungsgründen wird im Folgenden nur die Ebene der Vereinbarung und das formale Beauftragungsverhältnis betrachtet.

## 5 Institutionsökonomische Analyse der QEV

Eine institutionsökonomische Betrachtungsweise zielt vereinfacht gesagt auf die Beauftragungsverhältnisse (Prinzipal-Agent-Theorie) und die Vertragsgestaltungen (Transaktionskostentheorie) in diesem Feld ab. Insofern ist die formale Vertragsgestalt der QEV von Bedeutung. Dabei spielt es eine Rol-

le, ob sich Austauschbeziehung wiederholen, die Laufzeiten begrenzt sind, alle Eventualitäten in den Verträgen geregelt sind usw. Die Bewertung dieser relevanten Aspekte verändert sich diametral, demnach ob der Erbringungskontext in seiner faktischen oder formalen Gestalt modelliert wird: Bei der formalen Beauftragung Eltern-Leistungsbezieher handelt es sich in der Regel um einmalige Transaktionen. Bei der faktischen Beauftragung Jugendamt-Leistungsbezieher können sich wiederholende Transaktionen angenommen werden. Insofern ändert sich mit der Umsetzung formaler versus faktischer Erbringungskontext in der Praxis auch die Auswirkungen der Vertragsform der QEV (und des Hilfeplans).

Als erstes Ergebnis der Analyse kann man festhalten: „Aus institutionsökonomischer Sicht weisen die gewählten Vertragskonstruktionen der Vereinbarungen nach § 78b SGB VIII ... auf eine gewollte Standardisierung und Anwendung des formalen Beauftragungsverhältnisses hin. Konstruierte man die Vereinbarung ... als relationalen Vertrag, was aus fachwissenschaftlicher Sicht konsequent wäre“ (Emanuel 2015, S. 558), so müssten „die Adressat\_innen eine gewichtige Position im Hinblick auf die Vertragsgestaltungen erhalten“ (ebd.). In der Verhandlungspraxis ist das Gegenteil der Fall, die Leistungserbringer werden durch die Vereinbarungskonstruktion angereizt, sich an den Interessen und Wünschen des Jugendamtes zu orientieren und nicht an denen der Familien (vgl. auch Blandow/Gintzel/Hansbauer, 1999, S. 66). *Gross/Badura* wiesen bereits früh auf den Zusammenhang von Entgeltsystem und Qualitätssteuerung hin (vgl. *Gross/Badura*, 1977, S. 377). Für die Hilfen zur Erziehung verhandeln die Entgelte ausschließlich die Leistungserbringer und das Jugendamt, den Adressat\*innen sind die Entgelte in der Regel nicht mal bekannt.

Die QEV kann nur Wirkung entfalten, wenn die Ergebnisse der QE auch kontrolliert werden, am effektivsten extern (vgl. Prinz 2007, S. 146). Dies wird gestärkt durch die Einführung des § 79a SGB VIII, nach dem die jeweilige Qualitätssteuerung „weiterzuentwickeln, anzuwenden und regelmäßig zu überprüfen“ ist. Die Abhängigkeit vom Jugendamt (je nach Marktform) führt paradoxerweise dazu, dass gerade Leistungsanbieter, die ein großes Interesse an QE haben, angereizt sind zwei QE-Systeme zu etablieren (vgl. Kubon-Gilke, 2005, S. 82.). Eines zur internen Weiterentwicklung und eines, um gegenüber dem Jugendamt „gut dazustehen“. Die konsequente Beteiligung der Adressat\*innen an den Vereinbarungen könnte diese Situation entschärfen, da sie ein Eigeninteresse an der Weiterentwicklung des Leistungsanbieters auch durch z. B. Fehlerfreundlichkeit haben.

Mit der Prinzipal-Agent-Theorie werden Auftragskonstellationen analysiert, bei der ein Prinzipal (Auftraggeber) einen Agenten (Auftragnehmer) mit einer Aufgabe betraut (ausführlich vgl. Emanuel 2015, S. 505–535). Dabei entstehen eine Reihe von sogenannten Agenturproblemen, die hauptsächlich auf Informationsasymmetrien beruhen. Es geht vereinfacht gesagt immer darum, dass der Prinzipal bestimmte Dinge über den Agenten selbst und dessen Leistungserbringung nicht weiß. Diese Informationsasymmetrien sind sowohl vor Vertragsabschluss (z. B.: Was kann der Agent wirklich? Wie wird er sich nach Vertragsabschluss verhalten?), als auch nach Vertragsabschluss (z. B.: Strengt sich der Agent an oder nicht? Welche Absichten verfolgt der Agent? Was erfährt der Agent während der Leistungserbringung?) wirksam.

**Tabelle 3:** Übersicht über Agenturprobleme und deren Lösungen

Agenturproblem	Adverse Selektion	Hold-up	Moralisches Risiko	
Zeitpunkt	Vor Abschluss der Vereinbarungen	Nach Abschluss der Vereinbarungen	Nach Abschluss der Vereinbarungen	Nach Abschluss der Vereinbarungen
Art der Informationsasymmetrie	Hidden characteristics	Hidden intentions	Hidden knowledge oder hidden information	Hidden action
Informationsproblem des Prinzipals z. B.	Qualifikation des Agenten unbekannt	Absichten des Agenten unbekannt	Fachwissen oder Prozesswissen des Agenten unbekannt	Anstrengungen und Arbeitseinsatz des Agenten nicht beobachtbar
<i>Beispiel für QEV</i>	<i>Jugendamt weiß nicht, welche Qualität der Leistungserbringer tatsächlich bieten kann</i>	<i>Jugendamt weiß nicht, wie der Leistungserbringer seine Handlungsspielräume nutzt</i>	<i>Jugendamt weiß nicht, ob der Leistungserbringer sein Wissen aus vielen Einzelfällen nutzt, um seine Verhandlungsposition zu verbessern</i>	<i>Jugendamt weiß nicht, ob der Leistungserbringer seine Fachkräfte strukturell anreizt motiviert und zielorientiert zu arbeiten</i>

Agenturproblem	Adverse Selektion	Hold-up	Moralisches Risiko	
Lösungsansätze z. B.	Signaling, Screening, Selbstwahlschemata	Autoritätssysteme, spieltheoretische Lösungsdesigns	Signaling, Screening, Selbstwahlschemata	Anreizsysteme, Selbstbindung, Kontrollsysteme "boiling-in-oil" Verträge

Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an Saam, 2002, S. 30.

Diesen theoretischen Ansatz kann man für eine bestimmte Leistungserbringung, hier die Hilfen zur Erziehung, als Heuristik verwenden, um modellhaft die optimale Ressourcenallokation für die Leistung in vorgegebener Qualität zu bestimmen (vgl. Ebers/Gotsch 2006, S. 264.). Eine wesentliche Annahme ist, dass Agenten und Prinzipale unterschiedliche Ziele verfolgen. Wäre dem nicht so, dann hätte es keinen Grund gegeben, das NSM einzuführen, Verträge zu schließen, Klage- und Beschwerderechte der Adressat\*innen einzufordern etc. Es ist vielmehr davon auszugehen, dass Jugendamt und Leistungserbringer unterschiedliche Nutzen maximieren wollen. Es geht also darum, nach institutionellen Arrangements zu suchen, die trotz der Probleme möglichst nahe an die optimale Ressourcenallokation v. a. im Sinne des Qualitätsniveaus der Leistung herankommen. Zu prüfen ist, welche Möglichkeiten und Grenzen die Vereinbarungen nach § 78b SGB VIII hierbei haben. Als Grundlage der Analyse wurde in Erweiterung des Doppelten Prinzipal-Agent-Modells von Langer (2004) ein birelationales Modell des Erbringungskontextes der Hilfen zur Erziehung entwickelt, welches bereits einiges an Komplexität reduziert, da z. B. Interessengegensätze zwischen Eltern und Kindern ausgeblendet werden. Auch die Eltern können als Agenten der Kindesinteressen modelliert werden (zu dieser Erweiterung vgl. Emanuel 2015, S. 567ff).

Alle Bezüge in Abb. 1 sind als Doppelpfeil dargestellt, weil je nach Fallkonstellation und Teilleistung die Rollen wechseln können. Grundsätzlich wird aber vom Leistungsanbieter als Agent und vom Jugendamt und der Familie als Prinzipal ausgegangen. Das Fragezeichen zwischen ASD-Fachkraft der Auftragspädagog\*in deutet an, dass sich diese Rolle je nach faktischen oder formalen Verhältnissen ändert. Formal gesehen sind die beiden Akteure eine Verantwortungsgemeinschaft im Dienste der Familie bzw. des Kindeswohls. Faktisch kann von einem Auftragsverhältnis von ASD zu Leistungserbringer ausgegangen werden (vgl. Emanuel 2015, S. 567). Der Pfeil über der Familie



opportunistisches Verhalten in der Erwartung, daß (!) sich der andere, trotz fehlen solcher Schutzmaßnahmen, nicht opportunistisch verhalten wird“ (Ripperberger 1998, S. 45). Das heißt auch, dass umfangreiche Kontrollmechanismen im Rahmen der QE kontraproduktiv sind: „Je mehr einseitige Kontrolle von außen die Entwicklungsprozesse in der Jugendhilfe lenkt, desto schlechter wird ihre Qualität“ (Figiel 1997, S. 27). Für die Vereinbarungen kann daher die These aufgestellt und begründet werden, dass in den Verhandlungen über die QEV zwischen Jugendamt und Leistungserbringer Vertrauen sowohl Modus als auch Inhalt der Verhandlungen sein muss, da sonst die nachgelagerten Transaktionen, die Hilfen zur Erziehung im Einzelfall, von weiterhin ungelösten Agenturproblemen bestimmt werden. Dabei ist Vertrauen als Modus und Inhalt in den Vereinbarungen notwendig, aber nicht hinreichend für die Qualität der konkreten Hilfen zur Erziehung (vgl. Emanuel 2015, S. 570ff). Der Gesetzgeber fordert eine vertrauensvolle Atmosphäre über die „partnerschaftliche Zusammenarbeit“ gemäß § 4 SGB VIII konkret ein. Festzuhalten ist also, dass Vertrauen auf der kontraktualen Ebene beitragen kann, Agenturkosten zu senken.

Im Folgenden werden die Ergebnisse der Analyse zu den drei Agenturproblemen Adverse Selection, Hold-up und Moral Hazard komprimiert für die Vereinbarungsebene der QEV im formalen Beauftragungsmodus zusammen gefasst.

## Adverse Selection

Die Leistungsanbieter haben ein eigenes Verständnis von Qualität und wissen, wie weitgehend sie dieses umsetzen (können). Das Jugendamt weiß davon zunächst nichts. Agenturtheoretisch werden für dieses Problem die Lösungen des screening, signaling und Selbstwahlschemata benannt. Ohne diese hier weiter auszuführen (für konkrete Beispiele vgl. Emanuel 2015, S. 582 ff.) wird keines dieser Elemente im Kontext der Verhandlungen zur QEV umgesetzt. „Es werden Grundsätze und Maßstäbe für die Bewertung der Qualität der Leistungsangebote und geeignete Maßnahmen zu ihrer Gewährleistung vereinbart. Damit bleibt es *ex ante* bei einem ‚Qualitätsversprechen‘ und der vagen Hoffnung des Jugendamtes auf einen sich selbstdurchsetzenden Vertrag“ (Emanuel 2015, S. 582). Man kann es auf die Formel bringen: Das Jugendamt hat nach Abschluss der QEV die gleichen Informationsprobleme zur Qualität der angebotenen Leistungen wie vor Abschluss der Vereinbarung. Das Analyseergebnis zum Agenturproblem adverse selection ist „dass die Vereinbarungen nach § 78b SGB VIII mögliche Ansatzpunkte zur

Minderung des Problems der Adversen Selektion bieten, diese aber bisher in keiner Weise genutzt bzw. nicht mal als solche erkannt werden. Die bisher eingesetzten Instrumente und Verfahren verschärfen viel eher die Informationsasymmetrien und sind kaum in der Lage, Vertrauensinvestitionen in den Leistungserbringungskontext zu fördern. Dadurch, dass die Jugendämter nicht wissen können, ob sie einen qualitativ hochwertigen Leistungsanbieter mit dem Vereinbarungsabschluss ‚zulassen‘, neigen sie womöglich einerseits zum Einsatz bürokratischer, kontrollorientierter QE-Instrumente und andererseits zum Abschluss eines möglichst niedrigen Entgelts“ (Emanuel 2015, S. 585). Dieses Verhalten erscheint rational, da es einen Rechtsanspruch auf den Abschluss der Vereinbarungen gibt. Eine interessante Experimentierklausel wäre den Jugendämtern zu erlauben, den Abschluss von Vereinbarungen nach §§ 78 a-g SGB VIII aufgrund von Qualitätsmängeln zu verweigern (ebd.). Das würde jedoch einen stärkeren fachlichen Konsens über Qualitätskriterien der Hilfe zur Erziehung im gesamten Feld voraussetzen, der bisher nicht abzusehen ist. Außerdem ist anzunehmen, dass niedrigere Entgelte durch Qualitätserosion erkaufte werden (vgl. Gilbert 2000). Qualitätsstandards umfassend zu kontrollieren ist jedenfalls aus agentur- und transaktionskostentheoretischer Sicht keine Lösung, sondern Teil des Problems.

### Hold-up

Das Hold-up-Problem tritt nach der Vertragsschließung auf und beinhaltet zum einen die Möglichkeit des Agenten Lücken im Vertrag zu seinen Gunsten auszunutzen und zum anderen die hohe gegenseitige Abhängigkeit der Partner, da sehr spezifische Investitionen getätigt wurden (vgl. Ebers/Gotsch, 2006, S. 264). Spezifische Investitionen wären z. B., wenn das Jugendamt für einen sehr besonderen erzieherischen Bedarf mit einem Leistungsanbieter die Vereinbarungen nach §§ 78a–g SGB VIII abschließt. Wenn es eine hohe Nachfrage nach dieser Leistung gibt, ist das Jugendamt abhängig von diesem Anbieter, der das ausnutzen kann. Andererseits ist es ebenso denkbar, dass der Leistungsanbieter sehr spezifisch investieren muss, z. B. in besondere Fortbildungen seiner Fachkräfte, und die besondere Leistung in anderen Jugendamtszuständigkeiten nicht nachgefragt werden. Eine gängige Lösung ist die vertikale Integration, d. h., der Prinzipal „kauft“ den Agenten auf. Im Vereinbarungskontext hieße dies, dass das Jugendamt die Hilfen zur Erziehung in Eigenregie erbringt. Dies ist sozialpolitisch durch das Pluralitätsgebot und Subsidiaritätsprinzip explizit nicht gewollt und sozialrechtlich erschwert (§§ 3 Abs. 1 und 4 Abs. 2 SGB VIII). Für die Vereinbarungssituation wird relevant, inwieweit sich der Leistungserbringer darauf verlassen

kann, ob er bei der Leistungszuteilung zum Zuge kommt (Auslastungsrisiko) und welche Informationen er über die „Marktsituation“ also die Anbieterkonkurrenz hat. Agenturtheoretisch kompliziert ist, dass in den Vereinbarungen über Auftragspotentiale verhandelt wird, die das Jugendamt nicht garantieren kann, da die Personensorgeberechtigten ein Wunsch- und Wahlrecht haben. Andererseits weiß auch das Jugendamt nicht, ob der Leistungserbringer bei Anfragen zur Verfügung steht, Kapazitäten hat etc. Gleichzeitig antizipieren sowohl Jugendamt als auch Leistungsanbieter in den Verhandlungsverhandlungen die spätere Auftragskonstellation im Einzelfall. Diese lässt sich als Gefangenendilemma modellieren und zeigt, dass es einen institutionellen Anreiz in der Konstellation zwischen Jugendamt und Leistungserbringer gibt, die Strategie der Nicht-Kooperation zu wählen, obwohl sich beide Partner im Hinblick auf ihren Nutzen besser stellen würden, wenn sie kooperieren. Häufig wurden die Leistungserbringer unter den Verdacht gestellt, sie würden ineffizient arbeiten und sich nicht an den Zielen der Kostenträger orientieren. Dies ist jedoch keine Eigenschaft der Leistungserbringer selbst, sondern wird durch die Verhandlungssituation und die Vereinbarungskonstruktion induziert. Es ist für beide Seiten rational auf gegenseitige Ausbeutung zu setzen und keine Vertrauensvorleistungen zu investieren. Daher ist die Forderung nach mehr Wettbewerb oder mehr Sanktions- oder Kontrollmechanismen auch kein erfolgversprechender Ansatz zur Lösung dieses Agenturproblems. Vielmehr wäre zur Entschärfung des Hold-Up-Problems notwendig, eine stärkere Interessenskongruenz der Akteure Jugendamt, Leistungserbringer, Familie herzustellen (zur dezidierten Begründung vgl. Emanuel 2015, S. 586–597).

### Moralisches Risiko

Das dritte Agenturproblem entsteht dadurch, dass der Prinzipal nicht weiß, wie der Agent die Informationen nutzt, die er während der Leistungserstellung erhält und zweitens der Prinzipal die Anstrengungen des Agenten nicht beobachten bzw. bewerten kann. Demnach bezieht sich dieses Problem stark auf die konkrete Fallarbeit in den Hilfen zur Erziehung, wird aber auch in den Verhandlungen über die Vereinbarungen antizipiert. Ein möglicher Lösungsansatz für diese Art der Agenturprobleme sind Anreizsysteme, meist finanzieller Art. Jedoch entstehen hierdurch häufig nicht intendierte Effekte, die das Ziel der Anreizsysteme konterkarieren (vgl. Ebers/Gotsch, 2006, S. 265 ff.; vgl. Picot/u. a., 2012, S. 164 ff.). In der Konstruktion der Hilfen zur Erziehung ist dies besonders virulent, wie das folgende Beispiel zeigt:

Angenommen, das Jugendamt hat wirkungsorientierte Entgeltbestandteile verhandelt. Dann hat das Jugendamt einen Anreiz die Auszahlung dieser erfolgsabhängigen Anteile zu torpedieren (vgl. Meyer 2004, S. 202, am Beispiel der Unternehmensberatung). „Dies mag auf den ersten Blick unsinnig erscheinen, da das Jugendamt damit gegen seine eigenen Präferenzen der Gewährleistungspflicht für bedarfsgerechte Hilfe zur Erziehung handelt. Allerdings sind Konstellationen denkbar, in denen dieses Handeln im Sinne der Kostenersparnis Sinn ergibt. So könnten Investitionen der Fachkraft des Jugendamtes in Tätigkeiten, die positiv auf die Leistungsentlohnung wirken, unterlassen werden. Beispielsweise könnte ein Entgeltbestandteil einer ambulanten Hilfe zur Erziehung (Erziehungsbeistandschaft) an den Versetzungserfolg des Kindes in der Schule geknüpft werden. Das Kind ist nun versetzungsgefährdet, einerseits weil die Leistungen mangelhaft sind und andererseits weil das Sozialverhalten aus Sicht der Schule zunehmend untragbar wird. Es kann angenommen werden, dass eine Intervention der ASD-Fachkraft in der Schule (Gespräche mit Lehrkräften und Schulleitung) auf den zweiten Aspekt einen größeren Erfolg verspricht, als wenn dies die Auftragspädagog\_in übernimmt. Die ASD-Fachkraft würde mit ihrer eigenen Investition die Auszahlung an den freien/privaten Träger erhöhen, zahlt also doppelt. Angenommen, die ASD-Fachkraft hat einen zeitlichen Trade-Off zwischen der Unterstützung dieser Hilfe zur Erziehung und einer Investition in einer anderen Hilfe zur Erziehung, die keine leistungsentlohnten Aspekte direkt unterstützt (sie hat nur einen Termin frei). Dann wird sie von ihrer Organisation den Anreiz erhalten, sich für die zweite Investition zu entscheiden. Klar ist, dass ihre professionellen Präferenzen sie zu einer Lösung des Trade-Offs nach Bedarfsgesichtspunkten führen, also welche Familie benötigt ihre Investition dringender“ (Emanuel 2015, S. 601 f.).

Weitere Lösungsideen sind Überwachungsinstrumente wie Dokumentation, Fachcontrolling, Berichterstattung, sowie sogenannte Boiling-in-Oil-Verträge, die horrende Vertragsstrafen vorsehen, wenn vereinbarte Ziele nicht erreicht werden, was bei Anstrengung des Agenten aber unwahrscheinlich wäre. Damit diese Instrumente Wirkung entfalten, sind jedoch eindeutig bestimmbare und überprüfbare Arbeitsergebnisse Voraussetzung. Für die Hilfen zur Erziehung sind alle diese Instrumente unbrauchbar, zumal sie die Transaktionskosten – teils erheblich – erhöhen (vgl. Emanuel 2015, S. 602 ff.).

Die dezidierte Analyse der Verhandlungssituation der Vereinbarungen aus Sicht der Agenturtheorie bringt zwei zentrale Erkenntnisse. Erstens sind die klassischen Lösungsdesigns aus der Neuen Institutionsökonomik für die

Agenturprobleme in den Hilfen zur Erziehung nur teilweise und unter sehr spezifischen Bedingungen nützlich. Die für den Vereinbarungskontext aussichtsreichsten Lösungsdesigns sind Berufsethos, Vertrauen und Reputation (vgl. Meyer 2004, 204f.; vgl. Langer 2004, S. 486 ff.). Zweitens „wird an der prozessualen Dynamik der Informationsasymmetrien im Hilfe- und Verhandlungsverlauf, der Schwierigkeiten in den birelationalen Prinzipal-Agent-Verhältnissen und der Komplexität von kontraktualer und operativer Ebene deutlich, dass *ex ante* keine hinreichende Lösung durch wohlüberlegte Vertragsgestaltung der vorausgehenden, übergeordneten Vereinbarungen erreicht werden kann“ (Emanuel 2015, S. 604f). Demnach muss sich stärker auf die Phase nach Vereinbarungsabschluss konzentriert werden.

Zur Analyse der Phase nach Vereinbarungsabschluss bietet sich die Transaktionskostentheorie an, da diese die Unvollständigkeit von Verträgen voraussetzt und Problemlösungen in der nachvertraglichen Phase sucht. Transaktionskosten beinhalten vorwiegend Kosten, die um die eigentliche Leistung herum entstehen. Zum Beispiel die Suche nach einem geeigneten Leistungsanbieter, die Verhandlungen der Vereinbarungen nach § 78b SGB VIII, die QE selbst, Streitkosten, also: Suchkosten, Verhandlungskosten, Vertragsdurchsetzungskosten, Qualitätssteuerungskosten etc. Dabei ist primär relevant, wie häufig die Transaktionen vollzogen werden, wie spezifisch die einzusetzenden Faktoren sind (Standardisierungsgrad der Leistung) und wie vorhersehbar und verlässlich die Transaktionen sind. Aus transaktionskostentheoretischer Sicht kann argumentiert werden, dass die korporatistische Struktur der Kinder- und Jugendhilfe über den Jugendhilfeausschuss, die Arbeitsgemeinschaften, die Anforderungen an eine partnerschaftliche Zusammenarbeit usw. gegenseitiges Vertrauen in die Kooperationen aufbaut und damit Transaktionskosten senkt. Dies wäre ein ökonomisches Argument gegen eine weitere Vermarktlichung des Erbringungskontextes der Hilfe zur Erziehung (vgl. Emanuel 2015, S.605 ff.). Insgesamt kann aus der institutionsökonomischen Analyse der Vereinbarungsstruktur „vorsichtig die These formuliert werden, dass mit dem qualitätsorientierten Kontraktmanagement in seiner jetzigen Form mit Ineffizienzen in Form von Wohlfahrtsverlusten in der Gesamtbetrachtung der Hilfe zur Erziehung zu rechnen ist“ (ebd. S. 618).

## 6 Lösungsdesigns aus institutionsökonomischer Perspektive

Im Folgenden wird ein „Modell trilateral-korporatistischer Qualitätssteuerung in partnerschaftlicher Zusammenarbeit“ (Emanuel 2015) entworfen, welches die dargestellten Probleme aufgreift und auf Qualitätsentwicklung zielt. Es versteht sich als theoretisches Entwicklungsmodell und nicht als ordnungspolitische Gestaltungsempfehlung.

Die klassischen, idealtypischen Koordinierungsmechanismen Markt und Hierarchie sind auch aus ökonomischen Gründen ungeeignet Güter wie die Hilfen zur Erziehung in einem spezifischen, sozialrechtlich normierten Erbringungskontext zu steuern. Es geht in der Realität immer um den Koordinierungsmix und die Frage was ist der dominante Koordinierungsmechanismus. Im vorliegenden Modell wird auf den Koordinierungsmechanismus „Traditionssystem“ gesetzt, der in einer Spezialform der Netzwerke als notwendige Voraussetzung Vertrauen benötigt. Anspruchsvoll ist die Modellierung von Vertrauen in institutionsökonomischen Analysen, da erklärt werden muss, warum Akteure in bestimmten Situationen Vertrauen schenken oder entziehen. Unter Bezugnahme auf das frame-selection Modell von Esser (2010) und das Konzept der moralischen Kosten von Kubon-Gilke (1997), ist es möglich, konsistent Vertrauen als endogene Präferenz in Akteurskonstellationen zu modellieren (vgl. Emanuel 2015, S. 624 ff.). In Kooperationen wie den Hilfen zur Erziehung, die durch asymmetrische Informationen, Unsicherheit und Anreizbeschränkungen geprägt sind, können durch Vertrauen Transaktionskosten gesenkt werden (vgl. Kubon-Gilke/Sturn/Held 2005, S. 9).

Eine Qualitätsentwicklung in der Hilfe zur Erziehung, als sozialstaatlich verbürgte, sozialadministrativ gesteuerte, sozialpädagogisch erbrachte, meritorsche Dienstleistung, ist nur erfolgsversprechend, wenn die Einzelbemühungen der Leistungsanbieter vor Ort in trägerübergreifende Qualitätskonzepte überführt werden, in der Jugendhilfeplanung Beachtung finden und alle relevanten Akteure, insbesondere die Adressat\*innen einbezogen sind. Es braucht demnach eine Aushandlungsarena, in der diese Dialoge transparent und weitgehend gleichberechtigt organisiert werden können. Formal ist dieser Ort der Jugendhilfeausschuss.

Das Modell trilateral-korporatistischer Qualitätssteuerung in partnerschaftlicher Zusammenarbeit bedeutet, „dass die dyadische Vereinbarungskultur,

die Informationsasymmetrien verschärft und Vertrauensinvestitionen erschwert, überführt wird in eine Netzwerkstruktur, in der das Jugendamt, alle freien/privaten Träger der Hilfe zur Erziehung aus dem entsprechenden Zuständigkeitsbereich und legitimierte Vertreter\_innen der Adressat\_innenseite gleichberechtigt vertreten sind“ (Emanuel 2015, S. 631). Eine solche Qualitätsgemeinschaft müsste vom Jugendamt – als Jugendamtsverwaltung – mit Vertrauensvorschuss ausgestattet und mit Ressourcen (Geschäftsstelle o. ä.) unterstützt werden. Netzwerktheoretisch handelt es sich um ein formelles, hierarchisches Dienstleistungsnetzwerk, weil organisierte Akteure mit unterschiedlichen Interessen dauerhaft zusammenarbeiten. Die Formalisierung kann über die QEV mit jedem einzelnen Leistungsanbieter erfolgen. Dort müsste also die Teilnahme an der Qualitätsgemeinschaft vereinbart und konkret beschrieben werden, wer welche Informationen einspeist, dass man sich an Jugendhilfeplanung, Qualitätsbegehungen, besonderen Qualitätsprojekten etc. beteiligt und v. a., welche unterstützenden Ressourcen die Jugendamtsverwaltung (Informationen, Verwaltungsdienstleistungen etc.) zur Verfügung stellt. Diese Leistungen der Anbieter sind selbstverständlich auch entgeltrelevant. Gleichzeitig kann die Zustimmung zur Teilnahme der Leistungsanbieter an diesem Modell als Selbstwahlschemata konstruiert werden, dass das Adverse Selection-Problem mildert. Denn wenn ein Leistungsanbieter hier mitmacht, offenbart er sein ernsthaftes Interesse an einer QE und umgekehrt. Wenn die o.g. Vorleistungen von den Leistungsanbietern honoriert werden, sind sie angereizt selbst spezifische Investitionen zu leisten, was Effizienzgewinne für das gesamte System der Hilfen zur Erziehung nach sich zieht. „Dies setzt ein Umdenken bei den Kostenträgern voraus. Ausgaben im Feld der Hilfe zu Erziehung wären plakativ nicht mehr zu senkende Kosten, sondern zu sichernde Investitionen“ (Emanuel 2015, S. 633). Ein solches Modell wäre der Gegenentwurf zu Wettbewerb, was bedeuten würde, dass die Funktionen von Wettbewerb (z.B. Innovationsfunktion) geschmälert würden. Abhilfe könnten Wettbewerbssubstitute schaffen, die in der QEV vereinbart würden, wie Qualitätspreise auszuschreiben (vgl. ausführlich Emanuel 2018). Bisher war das geflügelte Wort „Kooperation im Wettbewerb“ (Haas, 2010, S. 119), nach diesem Modell ginge es darum, Konkurrenz in kooperativer Umgebung zu ermöglichen.

Innerhalb der Qualitätsgemeinschaft müssten alle Vereinbarungen transparent sein, was durch die Zuständigkeit des Jugendhilfeausschusses auch machbar erscheint. Die Angebotsstruktur für die Hilfen zur Erziehung könnten durch die Erfahrungen der Anbieter, der Jugendamtsverwaltung und der Adressat\*innen unter Rückgriff auf kooperativ hergestellte Jugendhilfe-

planungserkenntnisse kontinuierlich weiter entwickelt werden. Damit würde die Expertise aller Akteure in die Gestaltung des Feldes einfließen und nicht in dyadisch-abgeschotteten Verhandlungen zerstückelt werden, was der Jugendamtsverwaltung einen großen Informationsvorsprung gewährt, was wiederum Vertrauensinvestitionen der Anbieter erschwert. Außerdem kann durch gute und frühzeitige Abstimmung verhindert werden, dass Anbieter in Leistungspotentiale investieren, die dann nicht benötigt werden. Transaktionskostentheoretisch gesprochen, lassen sich mit diesem Modell Sunk Coasts verringern. Spieltheoretisch lässt sich zeigen, dass auch in Gruppen Gefangenendilemmata entstehen und sich unter bestimmten Bedingungen die Nicht-Kooperation als dominante Strategie durchsetzt, weil defektierende Akteure andere ‚anstecken‘. Eine Lösung ist die verlässlich glaubhafte Selbstbindung der Akteure. Dann ist es möglich, dass eine genügend große Gruppe der Kooperativen einige defektierende Akteure aushält (vgl. Nutinger 2010.) Eine so funktionierende Qualitätsgemeinschaft würde im Sinne einer formalen Selbstkategorisierung Wirkung entfalten und damit Vertrauen begünstigen. Vertrauen setzt sich in solchen Gruppenkontexten dann verstärkend selbst durch. In den dyadischen Verhandlungen ist dies nicht möglich. Die QEV sollte also insgesamt darauf ausgerichtet werden, Anreize für kooperatives Verhalten zu setzen. Ein wichtiges Element ist eine einrichtungsübergreifende Atmosphäre der Fehlerfreundlichkeit zwischen den Akteuren. Eine vermeintliche Schlechtleistung würde demnach nicht sofort sanktioniert, sondern würde einen Anlass darstellen, das Zustandekommen zu analysieren, damit alle daraus lernen. Die Qualitätsgemeinschaft müsste einen Handlungsmodus zur QE entwickeln, der offen, responsiv, reflexiv und kooperativ angelegt ist.

Zum Zeitpunkt der Studie 2015 gab es keine strukturell gesicherte Beteiligung von Betroffenenvertretungen, diesen Umstand hat das KJSG geändert. Neben einer Konkretisierung der umfassenden Beteiligung der Adressat\*innen als Aufgabe des Jugendamtes (§ 4 Abs. 3 SGB VIII) wurden die selbstorganisierte Zusammenschlüsse zur Selbstvertretung normiert (§ 4a SGB VIII). Der Gesetzgeber hat, auch um die neue inklusive Ausrichtung zu stärken, eingefordert Kinder, Jugendliche und Eltern „gleichberechtigt und konsequent an Entscheidungsprozessen zu beteiligen“ und „kindes-, jugend- und elternadäquat umzusetzen“ (BT Drs. Drucksache 19/26107, S. 72; zur missglückten Formulierung der Norm vgl. Wiesner/Wapler/Wapler SGB VIII § 4 Rn. 30–32). Ziel ist es, die eigene Interessensvertretung der Adressat\*innen zu stärken und von Fremdinteressensvertretungen zu emanzipieren. Die Norm hat jedoch eher symbolischen Charakter (vgl. Wiesner/

Wapler/Wapler SGB VIII § 4a Rn. 1–3), da es keine subjektiven Ansprüche hierauf gibt, sondern das Jugendamt nur objektiv-rechtlich verpflichtet wird. Dennoch ist die Norm eine Schwächung der Legitimation der Wohlfahrtsverbände advokatorisch Adressateninteressen zu vertreten. Formal beschleunigt das die Transformation der Wohlfahrtsverbände zu Dienstleistungsunternehmen. Die selbstorganisierten Zusammenschlüsse gehören beratend dem Jugendhilfeausschuss an (§ 71 Abs. 2 SGB VIII). Aus institutionsökonomischer Sicht ist die Norm zu begrüßen. Wenn im formalen Sinne die Vereinbarungen nach § 78b SGB VIII im JHA verhandelt oder mindestens beschlossen werden, wird nun strukturell gesichert die Perspektive der formalen Prinzipale vertreten sein. Dass dies nur beratend geschehen soll, erschließt sich erstmal nicht. Eine stimmberechtigte Mitgliedschaft wäre konsequent, womöglich im Zuge einer Neuordnung der Gesamtbesetzung der Jugendhilfeausschüsse. Insofern ist es eine halbierte Lösung für o. g. Agenturprobleme. Gleichzeitig muss konstatiert werden, dass die Norm neue Transaktionskosten auslösen wird. Jedoch kann der Nutzen für die Lösung der Agenturprobleme höher eingeschätzt werden, als die eingesetzten Transaktionskosten zur Unterstützung dieser selbstorganisierten Zusammenschlüsse.

Auch eine weitere Neuerung im KJSG im Gegenstandsbereich der Eingliederungshilfe ist institutionsökonomisch interessant, die ab 2024 einzuführenden Verfahrenslotsen. Mit dieser Funktion werden die dargestellten Agenturprobleme im Hinblick auf eine inklusive Kinder- und Jugendhilfe zusätzlich verschärft. Es werden zusätzliche Prinzipal-Agent-Beziehungen begründet, die zu einer Erhöhung der Komplexität im Erbringungskontext führen. Sie beinhalten ebenfalls das kaskadische Problem der Vereinbarungen, da die Verfahrenslotsen sowohl auf Einzelfallebene, als auch auf Systemebene Funktionen übernehmen sollen. Gleichzeitig wird auch hier die Diskrepanz der formalen und faktischen Differenz von Beauftragungsverhältnissen voll wirksam werden. Ergänzend ist festzuhalten, dass mit der Einführung der Verfahrenslotsen erhebliche Transaktionskosten verursacht werden. Hinzu kommen die auf der Hand liegenden Probleme dieser Regelung, wie der Fachkräftemangel.

Die hier vorgestellte, komprimierte Zusammenschau einer Netzwerksteuerung durch die Vereinbarungen nach § 78b SGB VIII darf nicht als naive Gestaltungsempfehlung verstanden werden. Sie ist als Heuristik gedacht, um relevante Knackpunkte und Fehlanreize in der Qualitätssteuerung aus institutionsökonomischer Sicht zu identifizieren. Außerdem sind auch Netzwerksteuerungen gerade in komplexen Umgebungen wie den Hilfen zur Erziehung extrem voraussetzungsvoll, was nicht heißt, sie seien nutzlos oder

verschwenderisch, es ist nur kompliziert, sie zu gestalten (vgl. Santen/Seckinger 2003). Außerdem bleibt immer zu beachten, dass aufgrund von Pfadabhängigkeiten, Beharrungstendenzen und eigenwilliger Verarbeitung innerhalb des Systems ordnungspolitische Impulse als rechtliche Änderungen des Erbringungskontextes nicht zwangsläufig zu den gewünschten Effekten führt. Insofern bleibt es stetige Aufgabe die gewünschten Auswirkungen der rechtlichen Normen mit den empirischen Realitäten abzugleichen. Hier gibt es nach wie vor große Forschungslücken, was den Erbringungskontext der Kinder- und Jugendhilfe insgesamt angeht. Außerdem erscheint es mir ziel führend aus einer fundierten Fachperspektive Sozialer Arbeit auch ordnungsökonomische Analysen voran zu treiben.

## Literatur

- Bauer, C. (1999): Hilfeplanung (§ 36 KJHG) als Qualitätskriterium in der Erziehungshilfe. In: Arbeitsgemeinschaft für Erziehungshilfe (AFET) e.V. – Bundesvereinigung (Hg.): Werkstatt: Qualitätsentwicklung in der Erziehungshilfe, Sonderveröffentlichung, Nr. 5, S. 18–24.
- Blandow, J. (1999): Beteiligung als Qualitätsmerkmal in der Heimerziehung. In: Kriener, M./Petersen, K. (Hg.): Beteiligung in der Jugendhilfepraxis. Sozialpädagogische Strategien zur Partizipation in Erziehungshilfen und bei Vormundschaften, Münster: Votum, S. 45–62.
- Block, M. (2013): Schiedsstellenvorsitzende regen Novellierung des § 78b SGB VIII an. In: Dialog Erziehungshilfe, Heft 4, S. 8–10.
- Bußmann, U./Esch, K./Stöbe-Blossey, S. (2003): Neue Steuerungsmodelle – frischer Wind im Jugendhilfeausschuß? Die Weiterentwicklung der neuen Steuerungsmodelle: Tendenzen und Potenziale am Beispiel der Jugendhilfe. Opladen: VS Verlag.
- Cremer, G./Goldschmidt, N./Höfer, S. (2013): Soziale Dienstleistungen. Ökonomie, Recht, Politik, Tübingen: Mohr Siebeck.
- Ebers, M./Gotsch, W. (2006): Institutionsökonomische Theorien der Organisation. In: Kieser, A. (Hg.): Organisationstheorien, 6. Aufl., Stuttgart: Kohlhammer, S. 248–308.
- Emanuel, M. (2018): Qualitätsentwicklung und Wettbewerb in den Hilfen zur Erziehung. In: Unsere Jugend, Jg. 70, Heft 5, S. 194–202.
- Emanuel, M. (2015): Die Qualitätsentwicklung in der Kinder- und Jugendhilfe. Eine institutionsökonomische Analyse. Baden-Baden: Nomos.
- Esser, H. (2010): Das Modell der Frame-Selektion. Eine allgemeine Handlungstheorie für die Sozialwissenschaften? In: Albert, G./Sigmund, S. (Hg.): Soziologische Theorie kontrovers. 50. Sonderheft der Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, Wiesbaden: VS Verlag, S. 45–62.

- Fedke, C. (2010): Zwischen (Neo)Korporatismus und Markt. In: Sozialmagazin, Jg. 35, Heft 2, S. 44–51.
- Figiel, H. (1997): Qualitätskriterien in der Jugendhilfe. In: TuP, Jg. 48, Heft 11, S. 25–28.
- Gilbert, N. (2000): Dienstleistungskontrakte: Strategien und Risiken. In: Otto, H.-U./Schnurr, S. (Hg.): Privatisierung und Wettbewerb in der Jugendhilfe. Marktorientierte Modernisierungsstrategien in internationaler Perspektive, Neuwied: Luchterhand, S. 143–154.
- Grohs, S. (2010): Lokale Wohlfahrtsarrangements zwischen Beharrung und Wandel: Die widersprüchlichen Effekte von Ökonomisierung und Kontraktmanagement. In: dms, Jg. 3, Heft 2, S. 413–432.
- Gross, P./Badura, B. (1977): Sozialpolitik und soziale Dienste: Entwurf einer Theorie personenbezogener Dienstleistungen. In: Ferber, C./Kaufmann, F.-X. (Hg.): Soziologie und Sozialpolitik, KZfSS, Jg. 29, Sonderheft 19, Opladen: Westdt. Verl., S. 361–385.
- Haas, H.-S. (2007): Kooperation und Koopetition. In: Herrmann, V./Horstmann, M. (Hg.): Wichern drei – gemeinwesendiakonische Impulse. Neukirchen-Vluyn: Neukirchener; S. 115–120.
- Halfar, B./Schellberg, K. (2013): Das Verhältnis von Leistungserbringern und Leistungsträgern: Finanzierung bei leeren Kassen. In: ArchsozArb, Jg. 44, Heft 2, S. 18–30.
- Kaufmann, F.-X. (2009): Sozialpolitik und Sozialstaat. Soziologische Analysen, 3. Aufl., Wiesbaden: VS Verlag.
- Kubon-Gilke, G. (2018): Außer Konkurrenz. Sozialpolitik im Spannungsfeld von Markt, Zentralsteuerung und Traditionssystemen. Ein Lehrbuch und mehr über Ökonomie und Sozialpolitik, 3. akt. u. erw. Aufl., Marburg: Metropolis.
- Kubon-Gilke, G. (2005): The Impact of Incentive Schemes on Quality and Efficiency. Problems of Building up Quality Standards in the Social Sector". In: Fröse, M. (Hg.): Management Sozialer Organisationen. Beiträge aus Theorie, Forschung und Praxis – Das Darmstädter Management-Modell, Bern/Stuttgart/Wien: Haupt, S. 79–99.
- Kubon-Gilke, G. (1997): Verhaltensbindung und die Evolution ökonomischer Institutionen, Marburg: Metropolis.
- Kubon-Gilke, G./Sturn, R./Held, M. (2005): Ökonomik des Vertrauens – Stellenwert von Vertrauen in der Ökonomik. In: Held, M./Kubon-Gilke, G./Sturn, R. (Hg.): Normative und institutionelle Grundfragen der Ökonomik. Jahrbuch 4. Reputation und Vertrauen, Marburg: Metropolis, S. 7–35.
- Langer, Andreas (2004): Professionsethik und Professionsökonomik. Legitimierung sozialer Arbeit zwischen Professionalität, Gerechtigkeit und Effizienz, Regensburg: Transfer-V.

- Merchel, J. (2000): Qualitätsentwicklung in der Erziehungshilfe: Anmerkungen zum Stellenwert der Qualitätsdiskussion und zu ihren methodischen Anforderungen. In: Merchel, J. (Hg.): Qualitätsentwicklung in Einrichtungen und Diensten der Erziehungshilfe. Methoden, Erfahrungen, Kritik, Perspektiven, 1. Aufl., Frankfurt a.M.: IGFH-Eigenverl., S. 11–39.
- Merchel, J. (2004): Evaluation im Kontext von Finanzierungsvereinbarungen? Evaluation als Bestandteil von Qualitätsentwicklung im Rahmen der Vereinbarungen nach §§ 78 a ff. SGB VIII. In: RdJB, Jg. 52, Heft 3, S. 371–388.
- Merchel, J. (2005): Wohlfahrtsverbände, Dritter Sektor und Zivilgesellschaft. In: Evers, A./Heinze, R. G./Olk, T. (Hg.): Handbuch Soziale Dienste. Wiesbaden: VS Verlag., S. 245–264.
- Merchel, J. (2006): § 78b SGB VIII als Instrument zur Qualitätsentwicklung in der Erziehungshilfe? Ergebnisse einer Inhaltsanalyse von Qualitätsentwicklungsvereinbarungen. In: ZKJ, Jg. 2, Heft 6, S. 78–90.
- Merchel, J. (2020): Kriterien für eine „gute“ Heimerziehung Qualitätsentwicklungsvereinbarungen in der kommunalen Kinder- und Jugendhilfe, Gütersloh : Bertelsmann Stiftung.
- Meyer, M. (2004): Prinzipale, Agenten und ökonomische Methode. Von einseitiger Steuerung zu wechselseitiger Abstimmung. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Monopolkommission (1996/1997): Hauptgutachten XI, Wettbewerbspolitik in Zeiten des Umbruchs.
- Monopolkommission (2012/2013): Zwanzigstes Hauptgutachten. Eine Wettbewerbsordnung für die Finanzmärkte.
- Müller-Alten, L. (2003): Die funktionalistische Struktur des Systems Jugendhilfe. Eine kritische Auseinandersetzung mit dem KJHG. In: ZfJ, Jg. 90, Heft 11, S. 405–417 und Heft 12, S. 467–484.
- Nutzinger, Hans (2010): Institutionenökonomik. Materialien IV, S. 1–13. Download unter: [http://cms.uni-kassel.de/unicms/fileadmin/groups/w\\_030506/Lehre/instockIV\\_n-personen-spiele.pdf](http://cms.uni-kassel.de/unicms/fileadmin/groups/w_030506/Lehre/instockIV_n-personen-spiele.pdf). [Abruf am 16.03.2013].
- Picot, A./Dietl, H./Franck, E./Fiedler, M./Royer, S. (2012): Organisation. Theorie und Praxis aus ökonomischer Sicht. 6. völlig überarb. Aufl., Stuttgart: Schäffer-Poeschel.
- Prinz, A. (2007): Neubestimmung der Rollen von Staat, Markt und freier Wohlfahrtspflege bei der Bereitstellung sozialer Dienstleistungen (Korreferat). In: Dabrowski, M./Wolf, J. (Hg.): Aufgaben und Grenzen des Sozialstaates, Paderborn: Schöningh, S. 141–149.
- Ripperger, T. (2005): Ökonomik des Vertrauens. Analyse eines Organisationsprinzips, 2. Aufl., Tübingen: Mohr Siebeck.

- Saam, N. (2002) Prinzipale, Agenten und Macht. Eine machttheoretische Erweiterung der Agenturtheorie und ihre Anwendung auf Interaktionsstrukturen in der Organisationsberatung, Tübingen: Mohr Siebeck.
- Stiglitz, J./Walsh, C. (2010): Mikroökonomie. Bd. I zur Volkswirtschaftslehre, 4. überarb. u. akt. Aufl., München: Oldenbourg.
- Teuber, K. (2002): Wer erbringt eigentlich wem gegenüber welche Dienstleistung? Ein Dialog zwischen Peter Büttner, Erwin Jordan und Hubertus Schröer. In: Sozialpädagogisches Institut des SOS-Kinderdorf e. V. (Hg.) (2002): Jugendhilfe als soziale Dienstleistung. Materialien 2, München: Eigenverl., S. 18–33.
- van Santen, E./Seckinger, M. (2003): Kooperation: Mythos und Realität einer Praxis. Eine Empirische Studie zur interinstitutionellen Zusammenarbeit am Beispiel der Kinder- und Jugendhilfe, München: Verlag DJI.
- Wagenblass, S. (2015): Vertrauen. In: Otto, H.-U./Thiersch, H. (Hg.): Handbuch Soziale Arbeit, 5. Aufl., Neuwied: Luchterhand, S. 1825–1835.
- Wiesner, R./Wapler, F. (2022): SGB VIII Kinder- und Jugendhilfe. Kommentar, 6. Aufl. München: C.H.BECK.
- Zauner, A./Meyer, M./Praschak, S./Mayrhofer, W./Heimerl-Wagner, P. (2006): Von der Subvention zum Leistungsvertrag Neue Koordinations- und Steuerungsformen zwischen NPOs und dem öffentlichen Sektor und ihre Konsequenzen für NPOs. Bern: Haupt.

# Wirkung und Wirksamkeit im Bundesteilhabegesetz (BTHG) und die Herausforderungen für die Weiterentwicklung einer inklusiven Kinder- und Jugendhilfe Eine kritische Reflexion und Bestandsaufnahme

*Michael Boecker*

## 1 Warum wir über Wirkung und Wirksamkeit in der Kinder- und Jugendhilfe reden müssen?

Spätestens mit der Reformierung des SGB IX durch das *Bundesteilhabegesetz* ist eine geradezu sprunghafte Fokussierung auf Fragen der Wirkung und Wirksamkeit sozialer Dienstleistungen festzustellen. Damit einhergehend lassen sich ein hoher Grad der Verunsicherung und teilweise auch diffuse Ängste der am Dienstleistungsprozess beteiligten Akteure wahrnehmen, die wiederum zu teilweise hektischem Aktionismus hinsichtlich des Nachweises wirkungsvoller und wirksamer Leistungskonzepte führen.

Dass diese Sorgen nicht unbegründet sind, zeigt ein Blick in die Neukonfiguration des SGB IX. Mit dem Bundesteilhabegesetz hat der Gesetzgeber den Wirkungs- und Wirksamkeitsbegriff im Recht der Eingliederungshilfe eingeführt.

In der Folge wurden in den Landesrahmenverträgen Regelungen zur Auslegung des Wirkungs- und des Wirksamkeitsbegriffes erarbeitet, was die beteiligten Akteure vor nicht unerheblich hohe Herausforderung stellt. Der Bundesgesetzgeber hat nämlich die Grundbegriffe Wirkung und Wirksamkeit an keiner Stelle definiert, weder im Hinblick auf die in Frage kommenden Zielgrößen – was soll eigentlich wirksam sein? – noch im Hinblick auf mögliche Verfahren, wie ein *Wirksamkeitsnachweis* zu erfolgen hat.

Hinzu kommt, dass im BTHG unterschieden wird zwischen der Wirkung, die in einem auf den Einzelfall zugeschnittenen Gesamtplan festzulegen und nach einem bestimmten Zeitraum in Sinne einer Wirkungskontrolle zu überprüfen ist (die leistungsrechtliche Säule, insbesondere § 121 Abs. 2 SGB IX), und der Wirksamkeit im vertragsrechtlichen Kontext der §§ 125 Abs. 1 und 2 sowie 128 Abs. 1 SGB IX, in denen die konzeptionelle Ausgestaltung des Leistungsangebots einer Einrichtung normiert wird.

Diese Unterscheidung führt indes dazu, dass zwei undefinierte Begriffe (Wirkung und Wirksamkeit) nun auch noch „irgendwie“ aufeinander bezogen werden müssen – was die Begriffsverwirrung in der Folge potenziert. Dies lässt sich am Beispiel des Landesrahmenvertrags Nordrhein-Westfalen kurz verdeutlichen. Die Parteien der Landesrahmenverträge stellen sich den Bezug zwischen Wirkung im Einzelfall und dem Nachweis der Wirksamkeit wie folgt vor: Der Leistungserbringer dokumentiert in Form sogenannter Qualitätssicherungsberichte über einen bestimmten Zeitraum (in der Regel zwei Jahre) die Erreichung von Zielen (= Wirkungen). Diese Ziele werden exklusiv zwischen Leistungsträger und Leistungsberechtigtem – und damit unter Abschluss des Leistungserbringers – vereinbart. Was passiert nun, wenn die vereinbarten Wirkungen, also die Ziele, in einem erheblichen Maße nicht realisiert werden? (vgl. Boecker/Weber 2021; Boecker/Weber 2022)

Diese Fragen treiben Leistungserbringer und Leistungsträger derzeit gleichermaßen in den Wahnsinn, da nicht zuletzt eine *Justiziabilität der Bedarfsfeststellung* gewährleistet werden müsste, was wiederum nicht ohne eine wissenschaftlich fundierte Grundlage – insbesondere eines *Kausalitätsnachweises* zwischen der Intervention einer Maßnahme und deren Ergebnis zu leisten ist. Hierauf wird im weiteren Verlauf des Beitrags noch einmal zurückzukommen sein.

Spätestens mit der Ankündigung des Gesetzgebers alle Leistungen für Kinder, Jugendliche und junge Heranwachsende mit Behinderungen bis zum Jahr 2028 konsequenterweise im SGB VIII zusammenzufassen, sind Fragen der Wirkungs- und Wirksamkeitsdebatte erneut im Feld der Jugendhilfe angekommen und sorgen für nicht unerhebliche Irritationen und Spannungsfelder. Wenngleich dies einerseits verständlich erscheint, so ist es zugleich verwunderlich, da nicht zuletzt die Kinder- und Jugendhilfe sich schon früh mit Fragen der Wirkung und Wirksamkeit ihrer Leistungen auseinandersetzen musste (vgl. u. a. Wolf 2007; Otto, 2007) und über den § 35a SGB VIII seit

jeder eine starke Verbindung zu den Leistungen der Eingliederungshilfe im SGB IX, vormals SGB XII bestanden hat.

*Im Klartext:* Für die Kinder- und Jugendhilfe sind Legitimationsanforderungen und der Nachweis von Qualität und Wirkung kein Neuland, wenngleich sich die Parameter und Konsequenzen der Debatte verschoben haben, was im weiteren Verlauf des Beitrags noch zu diskutieren sein wird.

Um diesem Anspruch gerecht zu werden, sollen im nachstehenden Kapitel die einschlägigen Begriffe und Denkmuster der Debatte skizziert werden, bevor nochmals auf die Entwicklungen und Debatten der Kinder- und Jugendhilfe der 1990er- und 2000er-Jahre eingegangen wird. Somit stellt sich die Frage: „Was können wir für die heutigen Diskurse aus diesen Erfahrungen lernen?“ Bekanntlich muss das Rad nicht immer neu erfunden werden und neue Begriffe entpuppen sich manchmal bei genauerem Hinsehen als „alter Wein in neuen Schläuchen“. Nichtsdestotrotz lassen sich die Spannungsfelder entlang der Wirkungs- und Wirksamkeitsdebatte nicht leugnen, was in Abschnitt 4 diskutiert wird. Abschnitt 5 widmet sich schließlich aktuellen Herausforderungen am Beispiel der Hilfeplanung nach § 36 SGB VIII und geht auf die Verschiebungen im Sozialrechtlichen Dreieck ein. Dies bleibt nicht ohne Folgen für die Professionen der sozialrehabilitativen Berufe, was u. a. im Ausblick des 6. Abschnitts thematisiert werden soll.

## 2 Wirkung und Wirksamkeit – eine definitorische Annäherung

Wie schon bei der Diskussion des Qualitätsbegriffs wird auch bei der Betrachtung des Wirkungsbegriffs deutlich, dass dieser nicht eindeutig zu bestimmen ist. So lassen sich Wirkungen sozialer Dienstleistungen mindestens auf drei Ebenen unterscheiden (Boecker 2021):

1. Die *individuelle Ebene*, welche intendierte Wirkung(en) von Leistungen für die einzelnen Leistungsempfänger fokussiert,
2. die *institutionelle Ebene*, welche die Wirksamkeit des Leistungsangebots der einzelnen Leistungserbringer adressiert und
3. die *gesellschaftliche Ebene*, welche die Wirksamkeit der Leistungen aus einer gesellschaftspolitisch anvisierte Zustandsveränderung betrachtet.

Darüber hinaus bedarf es einer weitergehenden Eingrenzung der Begriffe im wissenschaftlichen Diskurs.

So ist mit *Wirkung* eine Veränderung zu verstehen, die kausal auf eine bestimmte, klar zu identifizierende *Intervention* oder einen Impuls zurückgeführt werden kann. Bei der *Wirkungskontrolle* steht die Überprüfung der *Zielerreichung* im Mittelpunkt des Erkenntnisinteresses. Häufig wird hier die sogenannte *SMART-Formel* verwendet, um die Ziele im Hinblick auf deren spätere Überprüfung hinreichend operationalisieren zu können. Die SMART-Formel definiert hierfür bestimmte Regeln. Nur wenn Ziele *S*-Spezifisch, *M*-Messbar, *A*-Akzeptiert, *R*-Realistisch und *T*-Terminiert sind, kann eine Zielüberprüfung stattfinden.

Der Begriff der *Wirksamkeit* ist noch komplexer und verweist auf die *überindividuelle* und damit häufig *institutionelle Ebene*. Er adressiert damit die Wirksamkeit von Maßnahmen, Programmen, Methoden und sozialer Dienstleistungserbringung insgesamt. Zur Überprüfung von Wirksamkeit bedarf es u. a. *Wirksamkeitsindikatoren* und einer Darstellung von *Wirkungszielen*, welche als *Effekte* nachweisbar sind. Eine zentrale Fragestellung für *Indikatoren* ist, woran alle hilfebeteiligten Akteure feststellen können, dass eine Hilfe oder Maßnahme erfolgreich bzw. wirksam war. Darüber hinaus geben übergeordnete *Wirkmerkmale* die wesentlichen Bereiche an, welche als ausschlaggebend für Erfolg oder Misserfolg gelten. Dafür bedarf es allerdings sogenannter *Meta-Studien*. Last but not least bilden *Wirkfaktoren* derartige Faktoren, die zu einer (nicht) beabsichtigten Wirkung führen. Wirkfaktoren stellen übergeordnete Einflussfaktoren der Hilfen dar, welche diese fördern, aber auch behindern können. Wirkfaktoren, wie z. B. der Einbezug von Angehörigen in die Hilfeplanung, werden zu ausgewählten Maßnahmen (ein Mal im Monat gemeinsames Gespräch) oder Zielsetzungen (Akzeptanz des Hilfeplans von den Angehörigen) operationalisiert, um eine beabsichtigte Wirkung zu erzielen (Macsenaere/Esser 2015, S. 27 ff.).

Nicht zuletzt prägen zwei weitere Begriffe den Qualitäts- und Wirkungsdiskurs in der Sozialen Arbeit, in dem sich Maßnahmen und Programme an Kriterien von *Effektivität* und *Effizienz* orientieren müssen. Diese häufig in der Praxis fast schon synonym verwendeten Begriffe adressieren allerdings sehr unterschiedliche Zielkategorien. Fragen nach der Effektivität von Maßnahmen stellen den Grad der Zielerreichung, also die Wirksamkeit in den Mittelpunkt der Reflexion, Effizienz meint in diesem Zusammenhang die Wirtschaftlichkeit, also die Relation von Mitteleinsatz zum Ergebnis der Leistung. Praktiker\*innen wird in der täglichen Hilfestaltung nicht entgangen sein, dass diese beiden Anforderungen in einem Spannungsverhältnis zueinander-

stehen. So kann eine Maßnahme wirtschaftlich sinnvoll sein, deren Effektivität dennoch gering.

Trotz der bisher einheitlichen Definition der Begriffe ergeben sich weiterführende Fragen und Herausforderungen für die Wirkungsdebatte. So lässt sich kritisch diskutieren, ob sich soziale Dienstleistungen und deren Wirkung überhaupt in eine *Logik der Kausalität* einfügen lassen. Darüber hinaus unterliegen gesellschaftliche Wirkungserwartungen an die Soziale Arbeit und deren Akteure immer auch machtpolitischen Auseinandersetzungen. Was wirkt, ist nicht zuletzt eine Frage der *Definitionsmacht* der handelnden Akteure.

### 3 Von der Eingliederungshilfe lernen heißt von der Jugendhilfe lernen

Wie schon eingangs erwähnt, scheint mit der Einführung der *Wirkungskontrolle im BTHG* das Thema Wirkung und Wirksamkeit von Eingliederungshilfe nahezu allgegenwärtig zu sein, was sich u. a. an den zahlreiche Fachtagungen, Kongressen und Fortbildungsangeboten zu dieser Thematik zeigt. Nicht zuletzt gibt es zahlreiche Stellungnahmen der unterschiedlichen Akteure föderalistischer Sozialstaatspolitik. Neben Fragen der *Bedarfsfeststellung (Hilfeplanung)* gilt es insbesondere zu klären, inwieweit die im BTHG verankerte Wirkungskontrolle der Leistungsträger in den Landesrahmenverträgen rechtlich umzusetzen und inhaltlich zu gestalten ist. An Ideen mangelt es den verantwortlichen Leistungsträgern denn auch kaum. So diskutiert das Land Niedersachsen, den Begriff der „Lebensqualität“ zum zentralen Ausgangspunkt weiterer Überlegungen zu machen. Das Bundesland Nordrhein-Westfalen hingegen geht davon aus, dass das Vorhalten geeigneter Qualitätskonzepte der Leistungserbringer eine wirkungsvolle Hilfestellung sicherstellen kann. Ohne Zweifel sind diese Überlegungen nicht gänzlich untauglich, einer wissenschaftlich fundierten Grundlage unterliegen diese Konzepte indes nicht (Boecker/Weber 2021).

Auch der erst kürzlich erschienene Zwischenbericht zur Umsetzung Begleitung des BTHG (Deutscher Bundestag 2022) kann hierzu wenig Aussagen treffen. Es lässt sich somit in der Summe feststellen, dass es *keine wissenschaftlich fundierten Studien* im Bereich der Eingliederungshilfe gibt, die tatsächliche einen kausalen Zusammenhang zwischen Hilfestellung und Hilfeergebnis – sowohl im Einzelfall als auch auf institutioneller Eben herstellen – können.

Umso verwunderlicher ist es, dass die handelnden Akteure der Eingliederungshilfe nicht einen Blick in die schon etwas ältere Debatte rund um Wirkungen und Wirksamkeit der Hilfen zur Erziehung im SGB VIII geworfen haben. Wenngleich sich die Ergebnisse der heterogenen Forschungsansätze der 1990er- und 2000er-Jahre nicht eins zu eins auf die Hilfen im Kontext des SGB IX übertragen lassen, so geben sie doch wichtige Hinweise für eine gelingende Hilfestaltung. Zwei der seinerzeit größeren Studien dürften zumindest der erfahrenen Leser\*innenschaft in Erinnerung geblieben sein. So sei an dieser Stelle insbesondere auf die im Jahr 2002 veröffentlichte JES<sup>1</sup>-Studie (Schmidt et al. 2002) und das Bundesmodellprogramm zur „Qualifizierung der Hilfen zur Erziehung durch wirkungsorientierte Ausgestaltung der Leistungs-, Entgelt- und Qualitätsvereinbarungen nach §§ 78a ff SGB VIII“ (Albus et al. 2010) verwiesen.

Neben zahlreichen Einzelstudien sei an dieser Stelle auf zwei Metaanalysen von Gabriel, Keller und Stauder (2007) sowie Wolf (2007) verwiesen, die sich mit den Wirkungen erzieherischer Hilfen (Gabriel 2007 et al.) und mit Fallstudien erzieherischer Hilfen hinsichtlich von Wirkungen aus Nutzersicht beschäftigen (Wolf 2007). Eine weitere aktuelle Studie stellt die von Schildt, Klein und Feist-Ortmanns im Jahr 2020 durchgeführte „Wirk-JuBe-Hilfeplanung“ (Schildt/Klein/Feist-Ortmanns 2020) dar, die sich explizit mit Fragen der Hilfeplanung im Kontext der „großen Lösung“ beschäftigt. Trotz der unterschiedlichen Fragestellungen und Zielrichtungen der Forschungsansätze haben sich in den letzten Jahren einige *wirkmächtige Faktoren auf der Struktur- und Prozessebene* identifizieren lassen, welche wiederum einen starken Zusammenhang von Qualitätsmanagement und erfolgreicher Dienstleistungserbringung erahnen lassen (vgl. hierzu Boecker 2021, 161ff.). Diese sollen nachstehend kurz dargestellt werden.

## Hilfeplanung

Hilfeplanung als Dreh- und Angelpunkt der Hilfestaltung kann einen signifikanten Einfluss auf positive Hilfeverläufe nehmen. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn es gelingt, die ggf. unterschiedlichen Perspektiven der beteiligten Akteure (Adressat\*innen der Hilfen, Fachkräfte, Eltern und/oder Angehörige etc.) mit einzubinden und einen Konsens über Ziele, Inhalte und strukturelle Voraussetzungen der Hilfestaltung zu formulieren. Dies setzt insbesondere eine korrekt gestellte Prognose voraus und rückt die Beteiligung

1 Effekte erzieherischer Hilfen und ihre Hintergründe; Jugendhilfe Effekte Studie (JES) (BMFSFJ).

und Mitbestimmung der Adressat\*innen in den Mittelpunkt der Hilfeplanung. Ein weiteres wichtiges Kriterium für den Erfolg der Hilfe stellt die adäquate Auswahl der Hilfeform dar. Hierfür bedarf es insbesondere auf Seiten der Leistungsträger (z. B. Jugendamt) detaillierte Kenntnisse der konzeptionellen Voraussetzung auf der Struktur- und Prozessebene der Leistungserbringer.

## Partizipation

Wie schon bei der Hilfeplanung angedeutet, weisen zahlreiche Studien darauf hin, dass es einen starken Zusammenhang zwischen den Partizipationsmöglichkeiten der Adressat\*innen und positiven Hilfeverläufen gibt. Dies gilt nicht nur für den Prozess der Hilfeplanung- und Hilfestellung, sondern umso mehr für die Ausgestaltung der Hilfen, sei es in ambulanten, stationären oder teilstationären Kontexten. Hierzu bedarf es verbindlicher Strukturen und Verfahren. So zeigt sich, je verbindlicher die Verfahren, desto höher das Partizipationsempfinden der Adressat\*innen. Auch niedrigschwellige Beteiligungsmöglichkeiten zeigen hier schon deutlich positive Aspekte. Neben den Partizipationsrechten der Leistungsempfänger spielen auch die Beteiligungsmöglichkeiten von Eltern und Angehörigen sowie der Leistungserbringer eine entscheidende Rolle für den positiven Hilfeverlauf. Dies setzt eine kritisch reflektierende Haltung der beteiligten Akteure voraus, bei der strukturelle Machtasymmetrien immer wieder in den Blick genommen und neu ausgehandelt werden müssen.

## Passung und Platzierung

Ein weiterer wichtiger Aspekt, insbesondere im Kontext stationärer Hilfen, stellt die Passung und Platzierung der Hilfen dar. Passung heißt einerseits, dass der Hilfebedarf, die Haltung und Einstellung sowie die Erwartungshaltung der Adressat\*innen bekannt sind und zum Kompetenzprofil des Leistungserbringers passen. Umgekehrt ist es wichtig, dass die Leistungsempfänger\*innen eine klare Vorstellung davon haben, was sie in der jeweiligen Hilfeform zu erwarten haben. Hierbei kommt gut strukturierten, verlässlichen und transparenten Aufnahmeverfahren eine herausragende Bedeutung zu, wie auch eine professionell begleitete Einführung in den neuen Hilfekontext. Transparenz meint in diesem Zusammenhang insbesondere, dass Entscheidungen, Vorgehensweisen und strukturelle Voraussetzungen sowie Regeln plausibilisiert und begründet werden. Dies macht auch die Wahr-

scheinlichkeit größer, sich im Rahmen einer neuen Hilfeform auf Bindungspersonen einzulassen.

## **Beziehungsqualität Fachkraft – Adressat\*in**

Eine enorme Bedeutung für den Hilfeverlauf, darauf weisen zahlreiche Studien hin, hat die Kontinuität und Qualität der Beziehungsgestaltung zwischen den Leistungsempfänger\*innen und den Fachkräften. Dies überrascht nicht unbedingt, da auch die Bindungsforschung schon sehr früh auf den Zusammenhang von Bindungsqualität und stabiler Persönlichkeitsentwicklung hingewiesen hat. Nichtsdestotrotz ist diese Erkenntnis umso wichtiger, wenn man auf der anderen Seite eine Entwicklung konstatieren kann, wonach Bewilligungszeiträume von Hilfen immer stärker gekürzt werden oder z. B. die durchschnittlich bewilligten Fachleistungsstunden in der Sozialpädagogischen Familienhilfe in den letzten 20 Jahren um ca. 50 % pro Fall zurückgegangen sind. So bedarf es neben gut ausgebildeten Fachkräften strukturelle Voraussetzungen, insbesondere Zeit, um Beziehungsqualität und -kontinuität gewährleisten zu können.

## **Kooperationen, Netzwerke und Übergangsmangement**

Soziale Arbeit und sozialpädagogische Unterstützungsangebote können dann ihre Wirksamkeit erhöhen, wenn sie eingebunden sind in weitere, häufig regionale Kooperationsstrukturen und Netzwerke. Hierbei kommt insbesondere dem Übergangsmangement, also der Arbeit an den Schnittstellen der Hilfeübergänge (z. B. von einer stationären in eine ambulante Hilfeform), eine enorme Bedeutung für den langfristigen Erfolg einer Hilfe zu. Dass dies nicht immer einfach ist, hat auch damit zu tun, dass viele Leistungserbringer vor Ort nicht nur Kooperationspartner in Arbeitskreisen und Netzwerken sind, sondern auch Mitbewerber auf dem Markt sozialer Dienstleistungen. Darüber hinaus stellt der häufige Abbruch von Betreuungsprozessen eine nicht unerhebliche Herausforderung dar; gehören solche Abbrüche auf der einen Seite zu den natürlichen Ablösungsprozessen im Leben von (nicht nur jungen) Menschen, so werden auf der anderen Seite Stimmen laut, die eine stärkere Hilfebegleitung – auch über Einrichtungs- und Trägergrenzen hinaus – fordern.

Trotz der verkürzten Darstellung ausgewählter Ergebnisse aus der Studienlandschaft der Kinder- und Jugendhilfe sollte deutlich geworden sein, wie enorm wichtig groß angelegte Forschungsaktivitäten im Bereich der Einglie-

derungshilfe zu werten sind. Die Ausführungen zu den einzelnen Wirkfaktoren machen aber auch deutlich, dass wissenschaftliche Erkenntnis nicht immer in politisches Handeln münden muss.

## 4 Spannungsfelder und Zieldivergenz

Bevor im Folgekapitel auf die Herausforderungen einer an Wirkung und Wirksamkeit ausgerichteten Jugendhilfe Bezug genommen wird, ist es wichtig, sich noch einmal die Voraussetzungen bzw. die *grundlegenden Spannungsfelder* dieser Debatte vor Augen zu führen. Dies kann in Anbetracht der Kürze des Beitrags nur angerissen werden (ausführlicher siehe Boecker 2015, 33 ff.).

Als eine schon eingangs diskutierte Herausforderung ist die dem Konstrukt von Wirkung und Wirksamkeit inhärente Logik der Kausalität zu betrachten, welche bei sozialen Dienstleistungen – auch im Rahmen randomisierter Studien – nicht einzulösen sein wird. Selbst wenn wir mit aufwendigen Verfahren „beweisen“ können, dass eine bestimmte Maßnahme in 50 von 100 Fällen wirksam ist, so heißt das eben auch, dass sie bei 50 % der Fälle nicht wirksam ist. Einen Wirksamkeitsnacheis von bis zu 95 %, wie wir ihn bei der Impfstoffentwicklung im Kontext der COVID-19 Pandemie verfolgen konnten, wird es bei sozialwissenschaftlichen Studien nicht annähernd geben können.

Darüber hinaus spielen *subjektive Interessen*, die Erwartungslogik unterschiedlicher Akteure und Interessenpolitik eine wichtige Rolle im vorherrschenden Diskurs um Wirkungen und Wirksamkeit. Hierzu einige weiterführende Gedanken, die ich auch an anderer Stelle bereits ausgeführt habe (u. a. Boecker 2021, 146 ff.):

So unterscheiden Maria Laura Bono (u. a. 2006, 149 ff.) und Bernd Halfar (u. a. 2010, 48 ff.) mit Blick auf das Ergebnis einer Dienstleistung zwischen *vier unterschiedlichen Wirkungsdimensionen* – Output, Effect, Impact und Outcome:

1. Der *Output* bildet die quantitative Basis für qualitative Wirkungseffekte (Effect, Impact, Outcome), so z. B. die Anzahl der geleisteten Fachleistungsstunden in der Sozialpädagogischen Familienhilfe – SPFH.
2. Auf der Ebene des *Effects* wird die objektiv ersichtliche und nachweisbare Wirkung für die einzelnen Erwartungsgruppen einer Organisation abge-

bildet, wie z. B. die Anzahl der geleisteten Fachleistungsstunden in einer Familie in einem Jahr.

3. Der *Impact* beschreibt die subjektiv erlebte Wirkung der Leistungsempfangenden und der weiteren am Dienstleistungsprozess beteiligten Personen (Angehörige etc.). Hier setzen insbesondere die zahlreichen Hilfeplanverfahren an.
4. Die *Ebene* des Outcomes bezieht sich schließlich auf die intendierten Wirkungen auf gesellschaftlicher Ebene und somit auf die objektive kollektive Effektivität (Familien in Deutschland sind weniger belastet).

Lassen sich somit auf der Effect-Ebene Wirkungen noch weitgehend quantifizieren, so unterliegt die Interpretation der Wirksamkeit bestimmter Maßnahmen und Angebote auf den Ebenen des Impacts und Outcomes subjektiven Beurteilungen und *gesellschaftspolitischer Aushandlungen*. Eine große Gefahr besteht indes darin, dass die Definition von Wirksamkeit der Interpretation *machtvoller Akteure* folgt und damit auch im eigenen Interesse umgedeutet, legitimiert und verändert werden kann (Boecker 2015, 138; Boecker 2016, 11).

Darüber hinaus können sich Wirksamkeit und Erfolg einer Maßnahme durchaus unterscheiden. Auch Fragen der Kausalität zwischen Input (Einsatz der Ressourcen) und den unterschiedlichen Output-Dimensionen lassen sich nicht eindeutig beantworten, sondern stellen immer nur subjektive *Konstruktionen plausibler Wirkungszusammenhänge* dar. „Die Interventionsforschung kann also Effekte sozialarbeiterischer Interventionen lediglich beobachten und beschreiben – den Nachweis einer Kausalität ... kann sie nicht erbringen“ (Gerull/Merckens/Dubrow 2009, 23).

Eine weitere wichtige Rahmung der Wirkungsdebatte stellt das im Kontext des Subsidiaritätsprinzips aufgestellte *Sozialrechtliche Dreiecksverhältnis* dar. Leistungsberechtigte erwirken auf der Grundlage sozialrechtlicher Leistungsbestimmungen einen Anspruch gegenüber dem Leistungsträger. Die Angebote, Maßnahmen und Hilfeleistungen werden indes von einer Vielzahl gemeinnütziger und privater Leistungserbringer vorgehalten, was somit zu einer *Nicht-Schlüssigen-Tauschbeziehung* führt, mit der Folge, dass die Leistungsempfangenden in der Regel nicht die Zahlenden der Dienstleistung sind (Falterbaum 2009, S. 138).

Darüber hinaus führen das Fehlen einer reinen Gewinnorientierung und die Tatsache, dass Preise in der Sozialen Arbeit (noch) *nicht auf Märkten aus-*

*gehandelt* werden, dazu, dass Sachzielen und qualitativen Aspekten bei der Dienstleistungserbringung eine exponierte Bedeutung zukommt, was wiederum die Erwartungshaltung der unterschiedlichen Interessengruppen in den Mittelpunkt der Bewertung von Qualität, Effektivität und Erfolg Sozialer Arbeit stellt und deren *Relationalität* betont. Soziale Arbeit und soziale Dienstleistungsdistribution finden immer in inner- und interorganisationalen Beziehungsgeflechten statt und damit immer auch in *irrationalen informellen Unsicherheitszonen* interessengeleiteter Akteure. Organisationen handeln häufig höchst irrational und produzieren somit nicht nur Wirkungen, sondern ebenfalls intendierte und nicht intendierte Nebenwirkungen.

Dies gilt es zu berücksichtigen, wenn in der Folge einige weiterführende Gedanken zu den Herausforderungen einer an Wirkung und Wirksamkeit ausgerichteten Jugendhilfe geäußert werden, die darüber hinaus den Anspruch auf Inklusion einlösen soll.

## 5 Herausforderungen einer an Wirkung und Wirksamkeit ausgerichteten Jugendhilfe am Beispiel der Hilfeplanung nach § 36 SGB VIII

Ein zentrales Element der Wirkungskontrolle stellt das *Hilfeplanverfahren* nach § 36 SGB VIII dar. Mit der Kollegin Bresler habe ich erst kürzlich in einem Beitrag auf die Herausforderungen hingewiesen, welche eine Bedarfsermittlung und Hilfebegleitung beinhalten, die sich an wirkungsorientierten Kennzahlen bzw. „Zielerreichungsgraden“ orientieren muss (Boecker/Bresler 2023). Es besteht nicht zuletzt die Gefahr, dass die partizipative Ausrichtung der am Hilfeplanprozess beteiligten Akteure im Zuge der Anforderungen an die Messbarkeit sozialer Dienstleistungen zunehmend zum Spielball machtvoller Interessenpolitik der professionellen Akteure im Sozialrechtlichen Dreieck wird. Hierzu einige weiterführende Gedanken:

### Operationalisierung als Leitidee

Nicht zuletzt als Folge der stärkeren Konzentration auf die Wirkung einer Maßnahme, lässt sich für den Bereich der Hilfeplanverfahren insgesamt eine stärkere Operationalisierung der qualitativen Hilfeleistungen, Kriterien und Inhalte feststellen. Hierbei liefert die SMART-Formel eine hilfreiche Orientierung. Regelmäßiges Zähneputzen als Ziel zu vereinbaren reicht somit nicht mehr aus.

## Qualität versus Quantität

Auch Instrumente der Hilfeplanung unterliegen dem Spannungsfeld qualitativer und quantitativer Forschung. So ist eine logische Konsequenz, dass mit dem Anspruch, Wirkungen auf der individuellen Ebene überprüfen zu wollen, eine entsprechende Quantifizierung ihrer Inhalte einhergehen muss. Nur mit einem gewissen Grad an Standardisierung lassen sich Hilfen verlässlich überprüfen und vergleichen. Dass dies einhergeht mit einem Verlust der qualitativen Sichtweisen von Hilfen, ist in den Geistes- und Sozialwissenschaften keine neue Erkenntnis. Wenn man Steine zählt, weiß man eben nicht, was sich unter dem Stein verbirgt. Dieses Spannungsfeld zwischen ganzheitlichem Auftrag der Hilfeplangestaltung auf der einen und dem Anspruch auf Zielüberprüfung und Leistungskontrolle auf der anderen Seite muss dementsprechend ausgehandelt und gestaltet werden. Die äußeren Pole dieser Aushandlung sind Individualität und Standardisierung (Boecker/Weber 2019, S. 232).

## Wirkungskontrolle

Hilfeplanung impliziert einen Prozess, der je nach Hilfeart auf Dauer oder zeitlich begrenzt angelegt ist. Um Wirkungen von Hilfeprozessen überhaupt in den Blick nehmen zu können, muss konsequenterweise eine regelmäßige Zielüberprüfung stattfinden. Ein wichtiges Instrument der Zielüberprüfung stellt die Reflexion der Zielerreichung dar. Der Grad der Zielerreichung dient gleichsam als Indikator für den Erfolg oder Misserfolg von Hilfen. Allerdings liegt hier auch die größte Herausforderung für die beteiligten Akteure, da sich Wirkungen zwar auf der Effect-Ebene noch anhand von Kennzahlen feststellen lassen (der Auszug ist erfolgt), bei der subjektiven Einschätzung zum Grad der Zielerreichung (Impact-Ebene) indes sehr unterschiedliche Einschätzungen erfolgen können. Ebenso lassen sich eingetretene Wirkungen nur bedingt kausal einer entsprechenden Intervention oder Maßnahme zuordnen.

Die obenstehenden Ausführungen machen deutlich, dass Hilfeplanung und Bedarfsdeckung weit mehr sind als individuelle Hilfeeinrichtung und -gewährung. Sie stellen gleichsam den Mikrokosmos der Aushandlung wirkungsvoller Ziele und Maßnahmen dar und dienen der Wirkungskontrolle.

Dies wird u. a. deutlich, wenn wir uns die aktuellen Entwicklungen der Hilfeplanung in NRW anschauen.

So wird z. B. im Landesrahmenvertrag Nordrhein-Westfalen die Verbindung zwischen individueller und institutioneller Ebene, also zwischen dem Wirkungs- und dem Wirksamkeitsbegriff, in einer Art und Weise hergestellt, die sowohl aus *ordnungspolitischer als auch aus sozialwissenschaftlicher Sicht problematisch* ist. Die Parteien der Landesrahmenverträge stellen sich den Bezug zwischen Wirkung im Einzelfall und dem Nachweis der Wirksamkeit, wie bereits am Anfang der Beitrags ausgeführt, wie folgt vor: Der Leistungserbringer dokumentiert in Form sogenannter Qualitätssicherungsberichte (Anlage E, LRV NRW) über einen bestimmten Zeitraum (in der Regel zwei Jahre) die Erreichung von Zielen (= Wirkungen), die *exklusiv zwischen Leistungsträger und Leistungsberechtigtem* – und damit unter Ausschluss des Leistungserbringers – vereinbart wurden. Werden die vereinbarten Wirkungen, also die Ziele, in einem erheblichen Maße nicht realisiert, und wird dieses Ergebnis im Rahmen einer Wirkungskontrolle nach § 121 Abs. 2 und 4 SGB IX konstatiert, hat dies einen „Qualitätsdialog“ zwischen Leistungsträger und Leistungserbringer (Abschnitt A, Punkt 7.2.3. und 8.4. LRV NRW) zur Folge – diesmal unter Ausschluss des Leistungsberechtigten. Wenn dieser „Dialog“ dann noch in der Feststellung des Leistungsträgers mündet, dass grundlegende Vorgaben des Qualitätsmanagements einer Einrichtung nicht eingehalten worden sind, kann dies auf der Grundlage des § 128 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 2 SGB IX (Qualitäts- und Wirksamkeitsprüfung) zu einer auch *rückwirkenden Kürzung der Vergütung* führen.

Ich habe mit dem Kollegen Weber (2021) bereits darauf hingewiesen, dass dieser Vorgehensweise mindestens zwei Kurzschlüsse unterliegen:

1. *Kurzschluss zwischen Wirkung im Einzelfall und der Wirksamkeit eines verallgemeinerbaren Vorgehens.* Damit bricht man mit all den Erkenntnissen, die in Erkenntnistheorie und empirischen Wissenschaften in den letzten hundert Jahren zu Fragen eines belastbaren Kausalitätsnachweises zusammengetragen wurden.
2. *Kurzschluss zwischen Qualität und Wirksamkeit.* Die Vertragspartner sind offensichtlich darin übereingekommen, Fragen nach der Wirksamkeit fachlichen Handelns in der Eingliederungshilfe als eine Verlängerung der Diskussion um Konzepte eines Qualitätsmanagements zu verstehen. Die Wirksamkeit einer Intervention, einer Maßnahme oder auch des Agierens einer Organisation ist danach immer bereits dann gegeben, wenn die Vorgaben des Qualitätsmanagements in Bezug auf die Donabedian-Kriterien Struktur, Prozess und Ergebnis eingehalten wurden.

Da es, wie weiter oben schon ausgeführt, die Sache der Länder ist, die jeweiligen Voraussetzungen zu schaffen, Wirkung und Wirksamkeit in den Blick zu nehmen und für eine hinreichenden Wirkungskontrolle zu sorgen, gibt es eine schier unübersichtliche Anzahl konzeptioneller Zugänge zu diesem Thema.

Ob dies tatsächlich zu einer Vereinheitlichung der Hilfestellung, so der Anspruch des BTHG, führen wird, darf zumindest derzeit bezweifelt werden.

## 6 Ausblick

Trotz der zuvor skizzierten Herausforderungen und Grenzen der Wirkungsdiskussion gibt es zahlreiche Hinweise auf *Gelingensbedingungen* und *wirkmächtige Faktoren* auf der Struktur- und Prozessebene (Kapitel 3), die sich auf das Ergebnis der Dienstleistung positiv auswirken können. Dies darf indes nicht im Sinne kausal zu verstehender Input-Output-Relationen interpretiert werden. Deshalb sind *Forschungsdesigns* wichtig, die die *komplexe Realität* und die *hybriden Organisationsstrukturen* sozialer Organisationen und sozialer Dienstleistungserbringung berücksichtigen. Dabei lassen sich die Erkenntnisse aus der Kinder- und Jugendhilfe auf andere Felder der Sozialen Arbeit übertragen. Darüber hinaus bedarf es weitergehender feldspezifischer Forschungsansätze. Wie groß diese Herausforderungen sind, zeigen die aktuellen Diskussionen und spannungsgeladenen Diskurse rund um die Wirkungskontrolle als Bestandteil des Bundesteilhabegesetzes (BTHG).

Nicht zu unterschätzen bleibt indes, dass im Kontext *neoliberaler Sozialpolitik* und Outputorientierung, die *Steuerungskompetenz der Leistungsträger* deutlich ausgeweitet wurde (so auch im Bundesteilhabegesetz), welche die schon in der Struktur des Dreiecks inhärenten Spannungsfelder deutlich verstärkt hat. So gilt es im Kontext wirkungsvoller Hilfeplanung und -gestaltung die Erwartungshaltungen und Zielsetzungen der beteiligten Akteure stärker in den Blick zu nehmen, da diese in nicht unerheblichem Maß die *Definition von Wirkungszusammenhängen* beeinflussen können.

Mit der Stärkung der Leistungsträger im Sozialrechtlichen Dreiecksverhältnis, wurden die Leistungserbringer einer höheren Wettbewerbsintensität ausgesetzt. Gegen die Erhöhung der Angebotsvielfalt ist aus Sicht der Leistungsberechtigten natürlich nichts zu sagen. Ein solches Marktmodell kann allerdings nur dann funktionieren, wenn im System der Leistungserbringung

im Dreiecksverhältnis seitens der Leistungsträger konsequent auf eine zentrale Bedarfsplanung und eine damit verbundene Steuerung entlang finanzieller Ziele verzichtet wird. Leider sieht das BTHG genau das Gegenteil vor. Die Leistungsträger werden gesetzlich zu dieser Bedarfsplanung verpflichtet, und es ist derzeit völlig offen, inwieweit die Leistungserbringer ein Mitwirkungsrecht haben. Im Bundesland Nordrhein-Westfalen ist die Vorgehensweise in den beiden Landesteilen Rheinland und Westfalen unterschiedlich. Während im Rheinland ein tendenziell kooperativer Weg gewählt wird, indem Wohnanbieter und Werkstätten in die unmittelbare Durchführung des Bedarfshebungsverfahrens einbezogen werden, wird im Landesteil Westfalen ein Verfahren gewählt, das den Einsatz von zusätzlich zu rekrutierendem Personal des zuständigen Leistungsträgers (Landschaftsverband Westfalen-Lippe) vorsieht. Eine solche zentrale, durch den Leistungsträger selbst realisierte Bedarfsplanung dürfte sich nur bedingt mit dem Wunsch- und Wahlrecht von Menschen mit wesentlicher Behinderung (§ 8 SGB IX) in Einklang bringen lassen.

Mit den Veränderungen der ordnungspolitischen Regelungen im Sozialrechtlichen Dreieck findet eine *sukzessive Verabschiedung der subsidiären Ausrichtung* deutscher Sozialpolitik statt. Wenn dies so gewollt ist, sollten die verantwortlichen Akteure es auch explizit so benennen. Die Stärke der Freien Wohlfahrtspflege war nicht zuletzt aus den Erfahrungen des Nationalsozialismus hervorgegangen, um ein ausgewogenes Kräfteverhältnis zwischen staatlichen Interessen und zivilgesellschaftlicher Interessenbeteiligung sicher zu stellen. Nie wieder sollte ein Staat so tiefgreifend in die Belange der Bürgerinnen und Bürger hineingreifen (Boecker/Weber 2021).

Diese Verschiebung bleibt indes nicht ohne *Folgen für die Fachkräfte der Sozialen Arbeit*. Je stärker die Leistungserbringer in die Rolle der Dienstleistungserbringung gedrängt werden, desto stärker zeigt sich das *professionstheoretische Dilemma*. Aufgrund der bundesdeutschen Idee von Subsidiarität stehen die sozialrehabilitativen Berufe traditionell auf Seiten der Leistungserbringer. Mit den Veränderungen im Sozialrechtlichen Dreieck wurden diese aber sukzessive auf ihre *Dienstleistungsfunktion reduziert*, was auch auf Seiten der freien Wohlfahrtspflege zu immanenten Spannungsfeldern geführt hat. Sozialunternehmertum, ökonomisches Denken und Anwaltschaft für benachteiligte Menschen passen nicht immer zusammen – es widerspricht sich aber auch nicht zwangsläufig (Boecker 2022).

Hier gilt es neue Wege zu identifizieren und das politische Mandat Sozialer Arbeit deutlich zu stärken. Nur so kann eine inklusive Jugendhilfe gelingen, die jenseits fiskalpolitischer und legitimatorischer Erwägungen die Leistungsempfänger\*innen in den Mittelpunkt ganzheitlicher Unterstützungsleistungen stellt.

## Literatur

- Albus, Stefanie/Greschke, Heike/Klingler, Birte/Messmer, Heinz/Micheel, Heinz-Günter/Otto, Hans-Uwe/Polutta, Andreas (2010): Abschlussbericht der Evaluation des Bundesmodellprogramms „Qualifizierung der Hilfen zur Erziehung durch wirkungsorientierte Ausgestaltung der Leistungs-, Entgelt- und Qualitätsvereinbarungen nach §§ 78a ff SGB VIII“, ISA-Planung und Entwicklung GmbH, Münster.
- Boecker, Michael (2022): De-Institutionalisierung und Personenzentrierung als Herausforderung für die Profession der Sozialen Arbeit. Die Neukonfiguration des Sozialrechtlichen Dreiecks. In: Boecker, Michael/Weber, Michael (Hg.): Das Bundesteilhabegesetz (BTHG) und seine Folgen. Personenzentrierung und Wirkungsnachweis als neue Parameter in der Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderungen. Baden-Baden: NOMOS, S. 243–256.
- Boecker, Michael (2021): Vom Qualitätsmanagement zur Wirkungsorientierung. In: Wöhrle, Armin/Boecker, Michael/Brandl, Paul/Grunwald, Klaus/Kolhoff, Ludger/Noll, Sebastian/Ribbeck, Jochen/Sagmeister, Monika (Hg.): Qualitätsmanagement – Qualitätsentwicklung. Baden-Baden: NOMOS, S. 143–168.
- Boecker, Michael (2016): Den Mehrwert Sozialer Arbeit messbar machen, in: SOZIALwirtschaft. Zeitschrift für Führungskräfte in sozialen Unternehmen, Jg. 26, Heft 6/2016, S. 10–12.
- Boecker, Michael (2015): Erfolg in der Sozialen Arbeit. Im Spannungsfeld mikropolitischen Interessenkonflikte, Wiesbaden: Springer VS.
- Boecker, Michael/Bresler, Kira (2023): Das Hilfeplanungsverfahren in der Jugendhilfe im Spannungsfeld von Wirkungsmessung und Interessendivergenz. In: Theorie und Praxis Sozialer Arbeit, Jg. 74, Heft 1/2023, S. 26–34.
- Boecker, Michael/Weber, Michael (2022): Zum Stand der Diskussion um Wirkung(en) und Personenzentrierung in der Sozialen Arbeit und in der Eingliederungshilfe. In: Boecker, Michael/Weber, Michael (Hg.): Das Bundesteilhabegesetz (BTHG) und seine Folgen. Personenzentrierung und Wirkungsnachweis als neue Parameter in der Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderungen. Baden-Baden: NOMOS, S. 17–32.
- Boecker, Michael/Weber, Michael (2021): Wie lässt sich die Wirksamkeit von Eingliederungshilfe messen? Sozialwissenschaftliche Anregungen von Mi-

- chael Boecker und Michael Weber. Soziale Arbeit Kontrovers. Deutscher Verein, Band 26.
- Boecker, Michael/Weber, Michael (2019): Wirkungen Sozialer Arbeit messbar machen. Eine kritische Bestandsaufnahme. In: Blätter der Wohlfahrtspflege, Heft 6/2019, S. 229–235.
- Bono, Maria Laura (2006): NPO-Controlling: Professionelle Steuerung sozialer Dienstleistungen, Stuttgart: Schäffer-Poeschel.
- Deutscher Bundestag (2022): Bericht zum Stand und zu den Ergebnissen der Maßnahmen nach Artikel 25 Absatz 2 bis 4 des Bundesteilhabegesetzes. Drucksache 20/5150 vom 23.12.2022 <https://dserver.bundestag.de/btd/20/051/2005150.pdf> (11.02.2023).
- Falterbaum, Johannes (2009): Rechtliche Grundlagen Sozialer Arbeit. Eine praxisorientierte Einführung, 3. Auflage, Stuttgart: Kolhammer.
- Gabriel, Thomas/Keller, Samuel/Studer, Tobias (2007): Wirkungen erzieherischer Hilfen. Metaanalyse ausgewählter Studien. ISA-Planung und Entwicklung GmbH, Münster.
- Gerull, Susanne/Merckens, Manfred/Dubrow, Christin (2009): Qualitative Studie zu „Erfolg“ in der Hilfe nach § 67 ff. SGB XII. Abschlussbericht vom 15.07.2009. Alice Salomon Hochschule Berlin (Hg.), Berlin.
- Halfar, Bernd (2010): Wirkungsorientiertes NPO-Controlling. Leitlinien zur Zielfindung, Planung und Steuerung in gemeinnützigen Organisationen, Freiburg, Berlin, München.
- Macsenaere, Michael/Esser, Klaus (2015): Was wirkt in der Erziehungshilfe? Wirkfaktoren in Heimerziehung und anderen Hilfearten. 2. Auflage, München, Basel: Reinhardt.
- Otto, Hans-Uwe (2007): Zum aktuellen Diskurs um Ergebnisse und Wirkungen im Feld der Sozialpädagogik und Sozialarbeit – Literaturvergleich nationaler und internationaler Diskussion. Expertise im Auftrag der Arbeitsgemeinschaft für Kinder- und Jugendhilfe – AGJ. Berlin: Arbeitsgemeinschaft für Kinder- und Jugendhilfe.
- Schildt, Nadine/Klein, Joachim/Feist-Ortmanns, Monika (2020): WirkJuBe - Hilfeplanung. Abschlussbericht, in: IKJ Institut für Kinder- und JugendhilfegGmbH (Hg.), Mainz.
- Schmidt, Martin/Schneider, Karsten/Hohm, Erika/Pickartz, Andrea/Macsenaere, Michael/Petermann, Franz/Flosdorf, Peter/Hölzl, Heinrich/Knab, Eckhart (2002): Effekte erzieherischer Hilfen und ihre Hintergründe. In: Schriftenreihe des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hg.), Band 219, Stuttgart.
- Wolf, Klaus (2007): Metaanalyse von Fallstudien erzieherischer Hilfen hinsichtlich von Wirkungen und „wirmächtigen“ Faktoren aus Nutzersicht, in: ISA-Planung-und-Entwicklung GmbH, Münster.



# Qualität und Evaluation in den inklusiven Hilfen zur Erziehung

*Sabrina Schmidt, Michael Böwer*

## 1 Einleitung

Qualität ist in den Hilfen zur Erziehung ein fester Standardbegriff geworden. Die vor 25 Jahren inkraftgetretenen §§ 77 und 78 a–g SGB VIII führten für die (teil-)stationären Hilfen zur Erziehung sowohl eine veränderte Finanzierungsform als auch die formalen Vereinbarungen über Leistungen, Entgelte und Qualitätsentwicklung ein, die freie und öffentliche Träger miteinander abschließen müssen. Die nachfolgenden Gesetzesnovellierungen unterstrichen die Bedeutung der Qualitätsentwicklung und weiteten den Anwendungsbereich durch den im Rahmen des Bundeskinderschutzgesetzes (BKSchG) eingefügten § 79a SGB VIII zunächst auf die Träger der öffentlichen Jugendhilfe sowie durch den im Rahmen des Kinder- und Jugendstärkungsgesetzes (KJSG) konkretisierten § 77 SGB VIII auf die ambulanten Leistungen aus. Zwar war die Frage nach der Qualität professionellen Handelns und Organisierens sowie ihre Bewertungs- und Entwicklungsmöglichkeiten nicht neu, gleichwohl stellten die Gesetzesveränderungen um die Jahrtausendwende eine Art Initialzündung für die Qualitätsdebatte im Bereich der erzieherischen Hilfen dar und forderten von den in der Praxis tätigen Einrichtungen und Diensten Maßnahmen der Qualitätsentwicklung ein. Bis heute bleibt die Frage nach einer angemessenen Form der Beschreibung, was „gute“ Erziehungshilfe ausmacht, aktuell. Dabei wurden seitens des Gesetzgebers mit der neuesten Reform, dem KJSG, sowohl bestehende Standards bestärkt als auch neue etabliert: So wird nun ausdrücklich betont, dass Qualitätsmerkmale für die inklusive Ausrichtung der Aufgabenwahrnehmung vorzusehen sind und sich die Qualität der Leistungserbringung auch daran bemisst, inwiefern sie den spezifischen Bedürfnissen junger Menschen mit Behinderungen gerecht wird. Das KJSG bereitet damit erstmals den Weg für eine inklusive Weiterentwicklung der Hilfen zur Erziehung und führt den Aspekt der inklusiven Qualität neu ein.

Der Beitrag beleuchtet in einem ersten Schritt die Debatte um den Begriff der Qualität, skizziert im zweiten Schritt die Anforderungen an die Qualitäts-

entwicklungsvereinbarung gemäß § 77 und § 78b SGB VIII, thematisiert im dritten Schritt das Potential von beteiligungsorientierter (Selbst-)Evaluation im Zusammenhang mit neueren Fachdiskursen und schließt mit einem Fazit, das auf aktuelle Herausforderungen hinweist.

## 2 Qualitätsdebatte

Die Debatte um Qualität verbindet zwei Stränge: zum einen „die Auseinandersetzungen mit den Spezifika des Qualitätsbegriffs“ (Herrmann 2016, S. 25) und zum anderen die „Auseinandersetzung[en] um Methoden der Weiterentwicklung, Gewährleistung und Bewertung von Qualitäten“ (Herrmann 2016, S. 27). Mit Blick auf den ersten Strang lässt sich festhalten, dass die Auseinandersetzungen mit dem Qualitätsbegriff „durch ein hohes Maß an Uneinheitlichkeit“ (Beckmann 2009, S. 9) gekennzeichnet ist. Trotz dieser Uneinheitlichkeit setzt sich im Fachdiskurs weitgehend die Auffassung durch, dass Qualität im Bereich der erzieherischen Hilfen keine unveränderbare, verlässliche und allgemeingültige Größe darstellt, sondern ein Konstrukt. So ist Qualität „eine reflexive, substantiell auf Diskurs verwiesene Kategorie“ (Merchel 2013, S. 44) und definiert sich mithilfe von subjektiven Zuschreibungen. Damit gilt es, Qualität als Zuschreibung eines Werturteils über Strukturen, Prozesse oder Ergebnisse zu begreifen, dessen Beurteilungsbzw. Bewertungskriterium sich nicht „aus der zu beurteilenden Sache selbst, sondern aus jener wertenden Stellungnahme zu dieser Sache [ergibt], der ihrerseits ein entscheidungsabhängiges Wertungs- oder Beurteilungskriterium zugrunde liegt“ (Heid 2000, S. 42). Dieser Argumentationslinie folgend „ist es also von der beurteilenden Person, von den situativen und pragmatischen Umständen abhängig, zu welchem Qualitätsurteil eine Person kommt“ (Beckmann 2009, S. 10). So gibt es „nicht eine allein richtige Definition von Qualität, noch „kann Qualität als ein einheitliches Konzept verstanden werden“ (Harvey/Green, 2000, S. 36). Definitionen von Qualität sind damit zum einen interessensabhängig, zum anderen prozesshaft und zum dritten relational. Relationale Qualitätsbegriffe, die in der Praxis mehr oder minder explizit wirksam sind, verstehen Qualität in Anlehnung an den deskriptiv angelegten Ordnungsversuch von Harvey/Green (2000, S. 17–34) als die *Relation* zwischen

- Leistung und einem vorab definierten Standard („Qualität als Ausnahme“),
- Erbringungsprozess und Prozessspezifikation („Qualität als Perfektion oder Konsistenz“),

- Ergebnis und Erwartungen („Qualität als Zweckmäßigkeit“),
- Ergebnis und Ressourceneinsatz („Qualität als adäquater Gegenwert“),
- Ergebnis und ausgelöstes Entwicklungspotenzial („Qualität als Transformation“).

Damit verschiebt sich der Fokus von den Fragen, was Qualität ist und wie man sie bestimmen kann, hin zu den Fragen nach den Kriterien, die Interessensgruppen anwenden, um Qualität zu beurteilen, bis dahin, wessen Maßstäbe Gültigkeit erlangen sollen (vgl. u. a. Harvey/Green 2000, S. 36; Beckmann 2009, S. 10). In der daran anknüpfenden Fachdebatte setzte sich der Verhandlungsansatz durch: Statt der Privilegierung einer bestimmten Gruppe sind in einem Aushandlungsprozess *alle* relevanten Akteur\*innen *systematisch* zu beteiligen und die Qualitätskriterien einem intersubjektiven Diskurs zuzuführen (vgl. u. a. Beckmann/Richter 2008, S. 207; kritisch dazu: Klattetzki 2004, S. 194). Das bedeutet für die Hilfen zur Erziehung, dass ihre Qualität in *Aushandlungen* zwischen Adressat\*innen, leistungserbringenden wie auch fallsteuernden Fach- und Leitungskräften zu bestimmen ist. Denn in der Summe widerstreitender, nicht selten gegenläufiger Interakte, die das soziale Handeln in sozialen Dienstleistungsorganisationen ausmachen (vgl. Müller 2016) und in aktuellen Befunden zu ‚guten Heimen‘ (vgl. Burschel et al. 2022) sichtbar werden, zeigen sich die Erwartungen, die aus den verschiedenen Perspektiven an die Qualität der erzieherischen Hilfen gerichtet werden. „Die Notwendigkeit, mit Ambivalenz und Widersprüchen umzugehen, kann daher als zentrale Herausforderung für alle Beteiligte gelten, die an der Herstellung von Qualität in Einrichtungen der [...] Hilfen zur Erziehung mitwirken“ (Burschel et al. 2022, S. 286).

Auch der zweite Strang, die Auseinandersetzungen um geeignete Methoden der Weiterentwicklung, Gewährleistung und Bewertung von Qualität, ist von Uneinheitlichkeit gekennzeichnet. So ist einerseits das Spektrum der vorhandenen Verfahren mannigfaltig und kaum mehr überschaubar, andererseits sind die Auswirkungen ihrer Implementation auf die professionelle Handlungsebene und die organisatorischen Strukturen der tätigen Dienste und Einrichtungen umstritten. Während einige sich „eine größere Transparenz und Effektivität der Leistungserbringung“ erhoffen, befürchten andere eine unzulässige „Standardisierung und Taylorisierung der professionellen Praxis“ (Beckmann et al. 2007, S. 275). Ausgelöst wurde diese Sorge insbesondere im Gefolge der zu Beginn der 1990er-Jahre proklamierten Verwaltungsmodernisierung durch die Neue Steuerung und der anschließenden Debatte um die Ökonomisierung bzw. Managerialisierung des Sozialen und

ihre Erscheinungsformen in der Kinder- und Jugendhilfe (vgl. u. a. Bogumil et al. 2007; Buestrich et al. 2010). Die wenigen vorliegenden empirischen Erkenntnisse zu den Auswirkungen von implementierten Verfahren der Qualitätsentwicklung kommen jedoch zu keinem eindeutigem Ergebnis (vgl. Schmidt 2020, S. 83). Dabei scheint es weniger entscheidend zu sein, *welche Methode* eingesetzt wird, sondern vielmehr *wie sie eingesetzt* wird (vgl. Schmidt 2018, S. 443).

### 3 Qualitätsentwicklungsvereinbarungen

Dass sich Dienste und Einrichtungen der erzieherischen Hilfen mit dem Thema Qualität, angemessenen Maßstäben für ihre Bewertung sowie geeigneten Verfahren ihrer Entwicklung beschäftigen müssen, wurde 1999 mit den eingeführten und in den nachfolgenden Gesetzesnovellierungen konkretisierten §§ 77 und 78 a–g SGB VIII rechtsverbindlich verankert. Während § 77 SGB VIII ambulante Leistungen thematisiert, geht es in § 78b SGB VIII um Leistungen, die ganz oder teilweise in einer Einrichtung erbracht werden. Gemäß den Regelungen in diesen beiden Paragraphen sind die örtlich zuständigen Träger der öffentlichen Jugendhilfe aufgefordert, mit den leistungserbringenden Diensten und Einrichtungen der Hilfen zur Erziehung Vereinbarungen über

- Inhalt, Umfang und Qualität der Leistung(-sangebote),
  - die Höhe der Kosten der Inanspruchnahme bzw. die Entgelte für die Leistung(-sangebote) sowie
  - Grundsätze und Maßstäbe für die Bewertung der Qualität der Leistung(-sangebote) und geeignete Maßnahmen zu ihrer Gewährleistung
- abzuschließen. Vor dem Hintergrund der Ausgestaltung einer inklusiven Kinder- und Jugendhilfe gilt es auch „Qualitätsmerkmale für die inklusive Ausrichtung der Aufgabenwahrnehmung und die Berücksichtigung der spezifischen Bedürfnisse von jungen Menschen mit Behinderungen“ (§ 77 Abs. 1 S. 2 SGB VIII; §§ 78 Abs. 1 Nr. 3 i. V. m. 79a S. 2 SGB VIII) zu entwickeln. Die Zitation der Paragraphen verweist jedoch darauf, dass die Qualitätsorientierung in Bezug auf die Aspekte der Inklusion im Gesetz unterschiedlich umgesetzt wird: So findet sich in § 78b Abs. 1 Nr. 3 SGB VIII ein Verweis auf § 79a S. 2 SGB VIII, während in § 77 Abs. 1 S. 2 SGB VIII nicht verwiesen, sondern die Regelung des § 79a S. 2 SGB VIII zum Teil wortgleich übernommen wird (vgl. Schindler SGB VIII § 77 Rn 9). Wurde in § 79a S. 2 SGB VIII bislang die Sicherung der Rechte junger Menschen in Einrichtungen und ihr Schutz vor Gewalt explizit als zu berücksichtigendes Qualitäts-

merkmal benannt, erhielt die Vorschrift mit dem KJSG dahingehend eine Erweiterung, dass sie sich nun auch auf die inklusive Ausrichtung der Aufgabenwahrnehmung erstreckt. Diese ausdrückliche Benennung hebt die Inklusion als Qualitätsmerkmal mit besonderer Bedeutung hervor.

Damit eine solche Vereinbarung über Qualität und Qualitätsentwicklung jedoch nicht zu einem bloßen „Appendix“ gerät, der in Alltagspraxis womöglich vernachlässigt werden könnte (vgl. so schon: Merchel 2020, S. 14), erst recht jetzt, da eine inklusive Ausrichtung neue Innovationswirkung entfalten und möglichst optimale Voraussetzungen für die sogenannte „Inklusive Lösung“ geschaffen werden soll, gilt es angemessene Kriterien für die drei Ebenen der Struktur-, Prozess- und Ergebnisqualität zu erarbeiten sowie entsprechende Verfahren der Qualitätsentwicklung für die verschiedenen Handlungsbereiche der erzieherischen Hilfen zu implementieren, anzuwenden und weiterzuentwickeln. Wenngleich „bei der Umsetzung dieser Verpflichtung zu tragfähigen Qualitätsentwicklungsvereinbarungen erhebliche Probleme und Unzulänglichkeiten zu konstatieren sind“ (Merschel 2013, S. 26), wurde ein breites Spektrum von Maßnahmen der Qualitätsentwicklung in den leistungserbringenden Diensten und Einrichtungen der Erziehungshilfen (weiter-)entwickelt und implementiert. Diese Verfahren lassen sich dahingehend unterscheiden,

- ob sie stärker selbst- oder fremdbewertend ausgerichtet sind;
- ob sie methodisch eher quantitativ oder eher qualitativ profiliert sind;
- ob sie sich auf die einzelne Organisation oder auf den Vergleich mit anderen fokussieren;
- ob sie sich auf die fachlichen Aspekte begrenzen oder auf die organisationale Gesamtsteuerung beziehen;
- ob sie ausgewählte Qualitätsaspekte oder alle Qualitätsabläufe der Organisation in den Blick nehmen (vgl. Merchel 2013, S. 146).

Allerdings braucht es neben den geeigneten Verfahren auch die Kompetenz der fach- und sachgerechten Handhabung und ein gewisses Maß an Kontinuität, um die Erbringung erzieherischer Hilfen (Beratung, Begleitung und Befähigung) wirklich systematisch zu befördern und weiterzuentwickeln. Daraus resultiert ein Zusammenhang zwischen der Qualifikation der Fachkräfte sowie der Qualität ihrer Arbeitsbedingungen und der Frage der Qualität der Leistungserbringung (vgl. Flösser/Westheide 2016: 1126).

## 4 (Selbst-)Evaluation

Qualitätsentwicklung im Sinne des SGB VIII zielt auf eine „Bewertung der Qualität“ (§ 77 Abs. 1 und § 78b Abs. 1 Z. 3 SGB VIII). Für die Bewertung wird i. d. R. eine Evaluation erforderlich sein. Evaluation kann einerseits als ein Verfahren der Qualitätsentwicklung betrachtet werden, sie kann andererseits aber auch Bestandteil von zertifizierten Qualitätsmanagementsystemen sein. Nach der o.g. Systematisierung Merchels (2013) kann dies zudem eher selbstbewertend oder eher fremdbewertend erfolgen. Während die Fremdevaluation von externen oder internen Personen durchgeführt wird, die in den zu bewertenden Leistungsbereich nicht oder kaum eingebunden sind, sind es bei der Selbstevaluation die Fachkräfte selbst, die bewertende Aufgaben übernehmen und insoweit zu Begutachtenden des eigenen beruflichen Handelns werden (vgl. Dahme/Wohlfahrt 2018: 1241). Dieses von Maja Heiner (1988, 1996) sowie Hiltrud von Spiegel (1993, 2021) entwickelte Konzept der Selbstevaluation gilt insbesondere für soziale Dienstleistungsorganisationen als geeignetes Verfahren der Qualitätsentwicklung (vgl. Trede 2018, S. 1252). Im Zentrum steht der konkrete Einzelfall (exemplarisch: Heiner 1996), der Gruppenprozess (exemplarisch: Liel/Kindler 2009) oder auch das sozialräumliche Miteinander in sozialer Stadt (exemplarisch: Wallraff/Zimmer-Hegmann 2016), der/das systematisch reflektiert werden soll (vgl. näher: König 2020; zu Gelingensbedingungen: Bestvater/Beywl, 2015). Neuere methodenintegrative Ansätze, wie die Kooperative Prozessgestaltung nach Hochuli Freund/Stotz (2021), integrieren diese Perspektive in ein zirkuläres Modell von kontinuierlicher Kommunikation und Kooperation mit den Adressat\*innen und fachlichen Netzwerkpartner\*innen sowie unter besonderer Berücksichtigung der Bedarfe und Bedürfnisse der Adressat\*innen. Insoweit von der Basis professionellen Handelns herkommend, wäre dieser Zugang anschlussfähig für neuere Diskurse um partizipative Forschung (vgl. Mayrhofer et al. 2020) und den in den letzten Jahren im Fachdiskurs geforderten systematischen Einbezug der Adressat\*innenperspektive (vgl. Graßhoff 2013). Die Stärkung der Adressat\*innenperspektive, wie sie das Kinder- und Jugendstärkungsgesetz (KJSG) intendiert und sie insbesondere im Diskurs um Prozesse des Übergangs aus stationären Hilfen zur Erziehung und Vollzeitpflege (Leaving Care) zum Ausdruck kommt (vgl. Göbel et al. 2020), ließe sich geradezu als Triebfeder für inkludierend-kooperative Verfahren der Evaluation erkennen, wie sie schon in den 1990er-Jahren in „dichten Beschreibungen“ sozialpädagogischer Praxis zum Tragen kamen (vgl. Klawe 2001). Denn Fachkräfte wie Adressat\*innen agieren alltäglich am gleichen „sozialen Ort“ (Winkler 1988/2021): auf derselben Jugendwohngruppe, in der Woh-

nung der Familie oder im Gruppenraum der Beratungsstelle (vgl. dazu auch Böwer 2022).

## 5 Fazit

Die Diskussion um Qualität in den Hilfen zur Erziehung und die sukzessive Einführung einer rechtsverbindlichen Forderung nach Maßnahmen der Qualitätsentwicklung stand „in einem spezifischen gesellschaftlichen und politischen Kontext und wirkt[e] auf diesen zurück“ (Merchel 2006, S. 197). Schloss sie seinerzeit an die Diskussion um Neue Steuerungsmodelle an, wurde sie vom Diskurs um Wirkungsorientierung abgelöst (vgl. u. a. Begemann et al. 2019), der den Aspekt der Ergebnisqualität fokussiert, aber mindestens implizit wieder auf Prozesse und Strukturen rückblendet. Schließlich wird das Ergebnis vom Prozess beeinflusst, der wiederum nur gelingt, wenn die dafür notwendige „Struktur- oder Inputqualität“ (Flösser/Westheide 2016, S. 1134) zur Verfügung steht. Wenngleich die Hochkonjunktur der Qualitätsdebatte aus disziplinärer Perspektive vorbei ist, sind die in der Praxis tätigen Dienste und Einrichtungen weiterhin gefordert, sich systematisch und kontinuierlich mit der Frage auseinanderzusetzen, was die Qualität ihrer erzieherischen Hilfen ausmacht und wodurch sie zu erreichen oder gar zu steigern ist. Angesichts der Aufdeckung grenzverletzender Gewalt, der zunehmenden Arbeitsverdichtung und des sich zuspitzenden Fachkräftemangels sowie der anstehenden Ausgestaltung der inklusiven Kinder- und Jugendhilfe ist die Bedeutung der Qualitätsfrage aktueller denn je. Dabei spielt die Beteiligung der Adressat\*innen und das Bemühen um attraktive Beschäftigungsverhältnisse für „gute Qualität“ in den Hilfen zur Erziehung eine immer wichtigere Rolle.

## Literatur

- Beckmann, C. (2009): Qualitätsmanagement und Soziale Arbeit. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Beckmann, C./Otto, H.-U./Schaarschuch, A./Schrödter, M. (2007): Qualitätsmanagement und Professionalisierung in der Sozialen Arbeit. Ergebnisse einer Studie zu organisationalen Bedingungen ermächtigender Formalisierung. In: Zeitschrift für Sozialreform (ZSR) 53 (3), S. 275–295.
- Beckmann, C./Richter, M. (2008): Qualität in der Sozialen Arbeit. In: Bielefelder Arbeitsgruppe 8 (Hg.): Soziale Arbeit in Gesellschaft. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 205–210.

- Begemann, M.-C./Bleck, C./Liebig, R. (Hg.) (2019): Wirkungsforschung zur Kinder- und Jugendhilfe. Grundlegende Perspektiven und arbeitsweltspezifische Entwicklungen. Weinheim: Beltz Juventa.
- Bestvater, H./Beywl, W. (2015): Gelingensbedingungen der Selbstevaluation. In: Bolay, E./Iser, A./Weinhardt, M. (Hg.): Methodisches Handeln. Beiträge zu Maja Heiners Impulsen zur Professionalisierung der Sozialen Arbeit. Wiesbaden: Springer VS, S. 133–145.
- Böwer, M. (2022): „Das klären wir dann auf der Gruppe...“ Organisation von Prävention und Schutz gegen sexualisierte Gewalt in der stationären Erziehungshilfe. In: Sozialmagazin 47 (1/2), S. 84–88.
- Bogumil, J./Grohs, S./Kuhlmann, S./Ohm, A. K. (2007): Zehn Jahre Neues Steuerungsmodell. Eine Bilanz kommunaler Verwaltungsmodernisierung. Berlin.
- Buestrich, M./Burmester, M./Dahme, H. J./Wohlfahrt, N. (2010): Die Ökonomisierung Sozialer Dienste und Sozialer Arbeit. Entwicklung – theoretische Grundlagen – Wirkungen. 2. Auflage. Baltmannsweiler: Schneider Verlag Hohengehren.
- Burschel, M./Klein-Zimmer, K./Seckinger, M. (2022): Gute Heime – Möglichkeiten der Sichtbarmachung der Qualitäten stationärer Hilfen zur Erziehung. Weinheim, Basel: Beltz Juventa.
- Dahme, H.-J./Wohlfahrt, N. (2018): Qualität. In: Otto, H.-U./Thiersch, H./Treptow, R./Ziegler, H. (Hg.): Handbuch Soziale Arbeit. 6. Auflage. München: Ernst Reinhardt, S. 1236–1245.
- Flösser, G./Westheide, L. (2016): Qualität. In: Schröer, W./Struck, N./Wolff, M. (Hg.): Handbuch Kinder- und Jugendhilfe. 2. Auflage. Weinheim: Beltz Juventa. S. 1125–1139.
- Göbel, S./Karl, U./Lunz, M./Peters, U./Zeller, M. (Hg.) (2020): Wege junger Menschen aus Heimen und Pflegefamilien. Agency in schwierigen Übergängen. Weinheim: Beltz Juventa.
- Graßhoff, G. (2013): Adressaten, Nutzer, Agency. Akteursbezogene Forschungsperspektiven in der Sozialen Arbeit. Wiesbaden: Springer VS.
- Harvey, L./Green, D. (2000): Qualität definieren. Fünf unterschiedliche Ansätze. Unter Mitarbeit von Ewald Terhart. In: Andreas Helmke, Walter Hornstein und Ewald Terhart (Hg.): Qualität und Qualitätssicherung im Bildungsbereich: Schule, Sozialpädagogik, Hochschule. Weinheim u. a.: Beltz Juventa, S. 17–40.
- Heid, H. (2000): Qualität. Überlegungen zur Begründung einer pädagogischen Beurteilungskategorie. In: Helmke, A./, Hornstein, W./ Terhart, E. (Hg.): Qualität und Qualitätssicherung im Bildungsbereich: Schule, Sozialpädagogik, Hochschule. Weinheim u. a.: Beltz Juventa, S. 41–54.

- Heiner, M. (Hg.) (1988): Selbstevaluation in der sozialen Arbeit. Fallbeispiele zur Dokumentation und Reflexion beruflichen Handelns. Freiburg i. Breisgau: Lambertus.
- Heiner, M. (Hg.) (1996): Qualitätsentwicklung durch Evaluation. Freiburg i. Breisgau: Lambertus.
- Herrmann, C. (2016): Thematisierungsweisen guter Arbeit. Eine empirische Untersuchung im Feld der Kinder- und Jugendwohngruppenarbeit. Wiesbaden: Springer VS.
- Hochuli Freund, U./Stotz, W. (2021): Kooperative Prozessgestaltung in der Sozialen Arbeit. Ein methodenintegratives Lehrbuch. 5. Auflage. Stuttgart: Kohlhammer.
- Klatetzki, T. (2004): Organisatorische Qualität sozialer Dienste und Einrichtungen. In: Beckmann, C./Otto, H.-U./Richter, M./Schrödter, M. (Hg.): Qualität in der Sozialen Arbeit. Zwischen Nutzerinteresse und Kostenkontrolle. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 185–197.
- Klawe, W. (2001): „Dichte Beschreibungen“ als Evaluation pädagogischer Praxis. In: Heil, K./Heiner, M./Feldmann, U. (Hg.): Evaluation sozialer Arbeit. Eine Arbeitshilfe mit Beispielen zur Evaluation und Selbstevaluation. Frankfurt a. M.: Deutscher Verein Eigenverlag, S. 108–133.
- König, J. (2020): Selbstevaluation. In: socialnet Lexikon. Online unter: [www.socialnet.de/lexikon/Selbstevaluation#toc\\_2](http://www.socialnet.de/lexikon/Selbstevaluation#toc_2) (23.01.2023).
- Liel, C./Kindler, H. (2009): Selbstevaluation des sozialen Trainings. Hg. v. Jugendamt der Landeshauptstadt Düsseldorf u. Deutsches Jugendinstitut. Online unter: [www.dji.de/fileadmin/user\\_upload/bibs/Konzept\\_Soziales\\_Training.pdf](http://www.dji.de/fileadmin/user_upload/bibs/Konzept_Soziales_Training.pdf) (23.01.2023).
- Mayrhofer, H./Waecher, N./Pflegerl, J. (2020): Partizipative Forschung in der Sozialen Arbeit. Sonderheft der Österreichischen Zeitschrift für Soziologie. 21. Jg. Wiesbaden: Springer VS.
- Merchel, J. (2006): Qualitätsmanagement in der Sozialen Arbeit. Erfahrungen zur Verarbeitung und zur Umsetzung des Themas „Qualität“. In: Der pädagogische Blick 14 (4), S. 195–208.
- Merchel, J. (2013): Qualitätsmanagement in der Sozialen Arbeit. Eine Einführung. 4. Auflage. Weinheim: Beltz Juventa.
- Merchel, J. (2020): Kriterien für eine ‚gute‘ Heimerziehung. Qualitätsentwicklungsvereinbarungen in der kommunalen Kinder- und Jugendhilfe. Online unter: [www.bertelsmann-stiftung.de/de/publikationen/publikation/did/kriterien-fuer-eine-gute-heimerziehung](http://www.bertelsmann-stiftung.de/de/publikationen/publikation/did/kriterien-fuer-eine-gute-heimerziehung) (15.02.2023).
- Müller, B. (2016): Professionelle Handlungsungewissheit und professionelles Organisieren Sozialer Arbeit. In: Busse, S./Ehlert, G./Becker-Lenz, R./Müller-Hermann, S. (Hg.): Professionalität und Organisation. Wiesbaden: Springer VS, S. 187–205.

- Schindler, G. (2022): SGB VIII § 77 Vereinbarungen über Kostenübernahme und Qualitätsentwicklung bei ambulanten Leistungen. In: Münder, J./Meyssen, T./Trenczek, T. (Hg.): Frankfurter Kommentar SGB VIII. 9. Auflage. Baden Baden: Nomos.
- Schmidt, S. (2018): Die Qualitätsmanagementnorm DIN EN ISO 9001 in der Heimerziehung. Diskussion und Analyse aus neo-institutionalistischer Perspektive. In: Diskurs Kindheits- und Jugendforschung 13 (4), S. 433–444.
- Schmidt, S. (2020): Bessere Arbeitsbedingungen durch Qualitätsmanagement? In: Sozialmagazin 45 (9–10), S. 80–85.
- Spiegel, v., H. (1993): Aus Erfahrung lernen. Qualifizierung durch Selbstevaluation. Münster: Votum.
- Spiegel, v., H. (2021): Methodisches Handeln in der Sozialen Arbeit. 7. Auflage. München: Ernst Reinhardt.
- Trede, W. (2018): Qualitätsmanagement. In: Otto, H.-U./Thiersch, H./Treprow, R./Ziegler, H. (Hg.): Handbuch Soziale Arbeit. 6. Auflage. München: Ernst Reinhardt, S. 1246–1254.
- Wallraff, M./Zimmer-Hegmann, R. (2016): Evaluation und Selbstevaluation der „Sozialen Stadt“. Stand und Perspektive. In: Informationen zur Raumgewinnung (1), S. 29–40.
- Winkler, M. (1988/2021): Eine Theorie der Sozialpädagogik. Neuausgabe. Hg. v. Gaby Flösser und Marc Witzel. Weinheim: Beltz Juventa.

## Autorinnen und Autoren

### *Bauer, Lena Marie*

EHB Evangelische Hochschule Berlin  
Teltower Damm 118–122  
14167 Berlin  
lena.bauer@eh-berlin.de

### *Boecker, Michael, Prof. Dr.*

Fachhochschule Dortmund  
Emil-Figge-Str. 44  
44227 Dortmund  
michael.boecker@fh-dortmund.de

### *Böwer, Michael, Prof. Dr.*

Katholische Hochschule Nordrhein-Westfalen  
Leostr. 19  
33098 Paderborn  
m.boewer@katho-nrw.de

### *Busch, Christiane*

Stiftung Nieder Ramstädter  
Diakonie  
Bodelschwinghweg 5  
64367 Mühlthal  
Christiane.Busch@nrd.de

### *Christ, Friedemann, Dr.*

gfa | public GmbH  
Schwedter Straße 9A  
10119 Berlin  
fc@gfa-public.de

*Emanuel, Markus*

Hochschule Darmstadt  
Adelungstr. 53  
D-64283 Darmstadt  
markus.emanuel@h-da.de

*Grünenwald, Christoph*

Kommunalverband für Jugend und Soziales Baden-Württemberg  
Lindenspürstraße 39  
70176 Stuttgart  
christoph.gruenenwald@kvjs.de

*Harms, Henriette*

Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e. V.  
Michaelkirchstraße 17/18  
10179 Berlin  
Henriette.Harms@deutscher-verein.de

*Hiller, Petra*

Stiftung Overdyck  
Tel. 0234/9704780  
www.stiftung-overdyck.de

*Holthaus, Verena kleine*

contec GmbH  
Hermannstr. 13  
20095 Hamburg  
m.kramp@contec.de

*Kieslinger, Daniel*

Bundesverband Caritas Kinder und Jugendhilfe (BVkE)  
Karlstraße 40  
79104 Freiburg  
daniel.kieslinger@caritas.de

*Kohrt, Matthias*

Stiftung Nieder-Ramstädter Diakonie  
Europaallee 43  
64625 Bensheim  
matthias.kohrt@nrd.de

*Komorek, Michael, Prof. Dr.*

EHB Evangelische Hochschule Berlin  
Teltower Damm 118–122  
14167 Berlin  
michael.komorek@eh-berlin.de

*Merkel, Martin*

contec GmbH  
Reinhardtstr. 31  
10117 Berlin  
m.kramp@contec.de

*Meyer, Thomas, Prof. Dr.*

Duale Hochschule Baden-Württemberg Stuttgart  
Rotebühlstr. 131  
70197 Stuttgart  
thomas.meyer@dhbw-stuttgart.de

*Oettler, Philipp-Emanuel*

ISA – Institut für soziale Arbeit e. V.  
Friesenring 40  
48147 Münster  
philipp.oettler@isa-muenster.de

*Owsianowski, Judith*

Evangelischer Erziehungsverband e. V. (EREV)  
Flüggestr. 21  
30161 Hannover  
j.owsianowski@erev.de

*Pudelko, Julia*

ISA – Institut für soziale Arbeit e. V.  
Friesenring 40  
48147 Münster  
julia.pudelko@isa-muenster.de

*Schmidt, Sabrina, Prof. Dr.*

Katholische Hochschule Nordrhein-Westfalen  
Wörthstr. 10  
50668 Köln  
s.schmidt@katho-nrw.de

*Schönig, Werner, Prof. Dr.*

Katholische Hochschule Nordrhein-Westfalen  
Wörthstr. 10  
50668 Köln  
w.schoenig@katho-nrw.de

*Schweigler, Daniela, Prof. Dr.*

Universität Duisburg-Essen  
Universitätstraße 2  
45141 Essen  
daniela.schweigler@uni-due.de

*Vogel, Werner*

Kompetenzzentrum Selbstbestimmt Leben für Menschen mit  
Sinnesbehinderung NRW  
Hollestraße 1  
45127 Essen  
werner.vogel@ksl-msi-nrw.de

*von Walter, Annika*

gfa | public GmbH  
Schwedter Straße 9A  
10119 Berlin  
aw@gfa-public.de

*Wolke, Thomas, Prof. Dr.*

Hochschule für Wirtschaft und Recht  
Badensche Str. 52  
10825 Berlin  
thomas.wolke@hwr-berlin.de

*Zimmermann, Leonie*

Kommunalverband für Jugend und Soziales Baden-Württemberg  
Lindenspürstraße 39  
70176 Stuttgart  
leonie.zimmermann@kvjs.de

# Übergänge und Schnittstellen in einer inklusiven Erziehungshilfe

Bei der Gestaltung von Übergangsprozessen kommt der Kinder- und Jugendhilfe einerseits die Aufgabe zu, bedarfsgerechte Leistungsangebote zur Verfügung zu stellen, junge Menschen und Familien zu begleiten und in ihren Ressourcen zu stärken. Andererseits stellt sie dabei selbst Übergänge her, von einem Leistungsangebot oder einer Sachbearbeitung zum bzw. zur anderen oder von einem Hilfesystem in das andere. In der bisherigen Praxis erschweren häufig ungeklärte Zuständigkeiten, fiskalische Systemlogiken, bürokratische Hürden und fehlende Prozessklarheit eine adressat\*innengerechte, barrierefreie und an sozialer Teilhabe ausgerichtete, inklusive Übergangsgestaltung. Diese und andere Umstände verhindern, dass die gesetzlich anvisierten Verbesserungen des Kinder- und Jugendstärkungsgesetzes tatsächlich bei den Adressat\*innen ankommen.



Carolyn Hollweg,  
Daniel Kieslinger (Hg.)

## Übergänge und Schnittstellen in einer inklusiven Erziehungshilfe

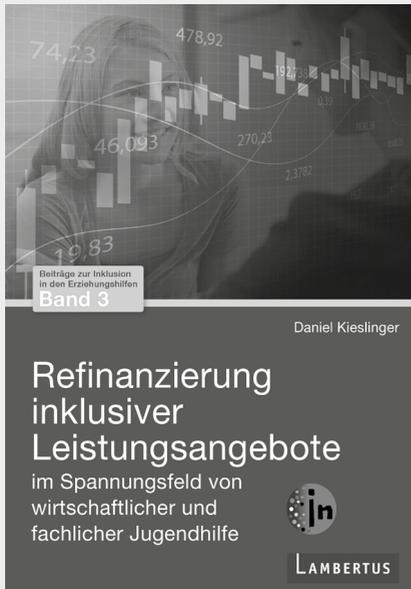
Kooperationen und Netzwerke auf dem  
Prüfstand

1. Auflage, 2022  
Kartonierte/Broschierte, 324 Seiten  
28,00 €  
ISBN 978-3-7841-3549-6

**eBook**  
inklusive

# Refinanzierung inklusiver Leistungsangebote im Spannungsfeld von wirtschaftlicher und fachlicher Jugendhilfe

Die inklusive Ausgestaltung der Kinder- und Jugendhilfe stellt alle Akteure im Feld vor unterschiedlichste Herausforderungen – fachlich, strukturell und organisational. Die Frage nach der Finanzierbarkeit und den notwendigen Stellschrauben, die auf dem Weg zu einer inklusiven Kinder- und Jugendhilfe gegangen werden, wird allerdings im gegenwärtigen Diskurs zumeist ausgeklammert. Mit der durchgeführten Studie soll ein kleiner Beitrag dazu geleistet werden, diese Debatte systematisch anzugehen und Lösungsperspektiven aufzuzeigen, um die Chancen einer inklusiven Kinder- und Jugendhilfe zu nutzen.



Kieslinger Daniel (Hg.)

## Refinanzierung inklusiver Leistungsangebote im Spannungsfeld von wirtschaftlicher und fachlicher Jugendhilfe

1. Auflage, 2022

Kartonierte/Broschierte, 138 Seiten

25,00 €

ISBN 978-3-7841-3546-5

**eBook**  
inklusive

# Partizipation und Selbstbestimmung in einer inklusiven Erziehungshilfe

Mehr Beteiligung von jungen Menschen, Eltern und Familien – mit diesem Ziel stärkt das im Jahr 2021 verabschiedete Kinder- und Jugendstärkungsgesetz (KJSG) die Beratungs-, Beschwerde- und Beteiligungsrechte von Adressat\*innen in der Kinder- und Jugendhilfe. Gleichzeitig schreibt sich damit erstmals der Begriff der Selbstbestimmung programmatisch in die Zielbestimmung der Kinder- und Jugendhilfe ein. Für das fachliche Handeln stellt sich an diesem Punkt vor allem die Frage, wie sich der Dreiklang von Partizipation, Mitbestimmung und Selbstbestimmung in ein Verhältnis bringen und im Alltag junger Menschen und Familien umsetzen lässt. Dem nimmt sich der vorliegende Sammelband an. Die unterschiedlichen Beiträge machen deutlich, wie eine selbstbestimmte Lebensführung im Kontext stationärer Erziehungs- und Eingliederungshilfe gelingen kann und welche Bedingungen dafür förderlich sind.



Carolyn Hollweg  
Daniel Kieslinger (Hg.)

## Partizipation und Selbstbestimmung in einer inkluisiven Erziehungshilfe

Zwischen bewährten Konzepten und  
neuen Anforderungen

1. Auflage, 2022  
Kartoniert/Broschiert, 294 Seiten  
26,00 €

ISBN 978-3-7841-3486-4

**eBook**  
inklusive

**LAMBERTUS**

SOZIAL | RECHT | CARITAS

# Hilfeplanung inklusiv gedacht

Mit der jüngsten Reform des Kinder- und Jugendhilferechts wird die längst überfällige Forderung nach einer inklusiven Hilfeplanung durch gesetzliche Weichenstellungen gestärkt. Welche Weichen das sind und wie sie sich an den Schnittstellen zwischen Hilfe-, Gesamt- und Teilhabeplanung in die Praxis übersetzen lassen, dazu bündelt der Sammelband erstmals verschiedene theoretische Ansätze, fachliche Perspektiven und pädagogische Konzepte aus dem Bereich der Eingliederungs- und der Kinder- und Jugendhilfe. Die unterschiedlichen Beiträge machen deutlich, wie sich Inklusion und Hilfeplanung in ein Verhältnis zueinander setzen lassen und stellen damit eine erste Zusammenschau von Perspektiven und Impulsen aus dem Modellprojekt „Inklusion jetzt! – Entwicklung von Konzepten für die Praxis“ bereit.



Carolyn Hollweg  
Daniel Kieslinger (Hg.)

## Hilfeplanung inklusiv gedacht

Ansätze, Perspektiven, Konzepte

1. Auflage, 2021

Kartoniert/Broschiert, 348 Seiten

26,00 €

ISBN 978-3-7841-3457-4

**eBook**  
inklusive



Durch das Kinder- und Jugendstärkungsgesetz (KJSG) wurde der Weg in eine inklusive Leistungserbringung für alle jungen Menschen geebnet. Dies wird nicht nur Auswirkungen auf die Leistungserbringung, sondern auch auf die Organisations- und Finanzierungsstrukturen in diesem Feld haben.

Die Gestaltung inklusiver Organisationsstrukturen verlangt ein Umdenken: Nicht die Logiken des Systems stehen im Mittelpunkt, sondern der individuelle Bedarf der Adressat\*innen.

Dies verlangt ein Umdenken bei freien wie öffentlichen Trägern der Kinder- und Jugendhilfe sowie der Eingliederungshilfe.

Der Sammelband fokussiert angesichts der vielfältigen Handlungsbedarfe folgende Fragestellungen:

- Was ist notwendig, um inklusive Leistungserbringung zu ermöglichen und sie effektiv wie auch effizient zu refinanzieren?
- Welche strukturellen und rechtlichen Instrumente stehen zur Verfügung, damit inklusive Leistungsangebote formuliert und weiterentwickelt werden können?
- Welche Bedingungen haben innovative Praxisansätze gelingen lassen und welche waren dabei hinderlich?
- Wie können weitere Rahmenbedingungen, wie beispielsweise die Jugendhilfeplanung, Rahmenverträge und das Fachkräftegebot, an inklusive Leistungserbringungen angepasst werden?
- Wie müssen Leistungs-, Qualitätsentwicklungs- und Entgeltvereinbarungen zwischen öffentlichen und freien Trägern ausgestaltet werden, damit sie den Anforderungen einer inklusiven Leistungserbringung gerecht werden?



### Die Herausgeber\*innen

**Daniel Kieslinger** ist stellvertretender Geschäftsführer des Bundesverbandes Caritas Kinder- und Jugendhilfe (BVKE) und Leitung des Modellprojekts *Inklusion jetzt!* sowie stellvertretende Leitung des Projekts *Wegweiser Verfahrenslots\*innen*.

**Judith Owsianowski** ist Referentin im Evangelischen Erziehungsverband, stellvertretende Leitung des Modellprojekts *Inklusion jetzt!* sowie Leitung des Projekts *Wegweiser Verfahrenslots\*innen*.

