

Fachhochschule  
Münster University of Applied Sciences

Prof. Dr. Hilrud  
v. Spiegel  
Fachbereich  
Sozialwesen  
18.10.2007  
Hilruda 27  
48149 Münster  
www.fh-muenster.de

**Hiltrud v. Spiegel**  
**Qualitätsentwicklung  
in Jugendarbeit und Erziehungshilfe  
in Deutschland**

**Ein Evaluationsversuch aus  
biografischer Perspektive**

Fachhochschule  
Münster University of Applied Sciences

Prof. Dr. Hilrud  
v. Spiegel  
Fachbereich  
Sozialwesen  
18.10.2007  
Hilruda 27  
48149 Münster  
www.fh-muenster.de

**Hinführung zu Thema  
und Fragestellung**

**15 Jahre Konjunktur meines Lieblingsthemas**

**Eigene Ziele:  
Weiterentwicklung von Professionalität  
und Qualität**

**Reiz dieses Themas:  
Zwischenbilanz aus persönlicher Perspektive  
Auswahl und Zuspitzung einiger Themen**

**Absicht:  
Förderung einer nachdenklichen Diskussion**

Fachhochschule  
Münster University of Applied Sciences

Prof. Dr. Hilrud  
v. Spiegel  
Fachbereich  
Sozialwesen  
18.10.2007  
Hilruda 27  
48149 Münster  
www.fh-muenster.de

**Meilensteine der Qualitätsdiskussion**

**1991:** Verpflichtung zur  
Jugendhilfeplanung (KJHG)

**1993/94:** Aufbruch der Sozialverwaltungen  
Stichwort „Neue Steuerung“

**1997:** Reform des § 78b ff. KJHG,  
Auflage der Qualitätsentwicklung

**2005:** Initiative: Wirkungsorientierte Steuerung  
der Jugendhilfe

Fachhochschule  
Münster University of Applied Sciences

Prof. Dr. Hilrud  
v. Spiegel  
Fachbereich  
Sozialwesen  
18.10.2007  
Hilruda 27  
48149 Münster  
www.fh-muenster.de

**Persönliche Ansatzpunkte**

- **Neue Allianz:**  
Politik / Verwaltung fordern,  
was Ausbildung / Wissenschaft lange  
wünschten: Zielorientierung/ Evaluation/  
Effektivität/ Effizienz
- **Persönliche Hoffnung:**  
Qualitäts“ruck“ für Praxis
- **Abwägung:**  
Nutzung der historischen Chance  
versus Ökonomisierungsinteresse

Fachhochschule  
Münster University of Applied Sciences

Prof. Dr. Hilrud  
v. Spiegel  
Fachbereich  
Sozialwesen  
18.10.2007  
Hilruda 27  
48149 Münster  
www.fh-muenster.de

**Evaluationsversuch I:  
Output in Politik und Verwaltung**

Was hat sich in den vergangenen 10 – 15 Jahren getan?

- **Länderebene:** länderspezifische Rahmenrichtlinien  
für die Umsetzung des § 78b ff. KJHG  
NRW: Qualitätsentwicklungsvereinbarung,  
Wirksamkeitsdialog, Ausführungsgesetze: SGB VIII  
(Kindertagesstätten, Jugendförderung)
- **Kommunale Ebene:** Einführung von Qualitäts-  
entwicklungsvereinbarungen und Qualitätsdialogen
- **Organisationsebene:** Qualitätsmanagement,  
Controlling, Zertifizierung, externe Evaluation,  
standardisierte Evaluationsverfahren/Benchmarking

Fachhochschule  
Münster University of Applied Sciences

Prof. Dr. Hilrud  
v. Spiegel  
Fachbereich  
Sozialwesen  
18.10.2007  
Hilruda 27  
48149 Münster  
www.fh-muenster.de

**Output in Wissenschaft und  
Weiterbildung**

- **Wissenschaftsorganisation:** Etablierung von  
Evaluations- und Begleitforschung,  
Differenzierung der Evaluationsmethoden,  
Gründung der DeGEval
- **Wissensproduktion:** Bücher, Aufsätze, Vorträge  
Modelle / Handreichungen zu „Qualitätsverbesserung“  
und „Wirkungsmessung“.  
Wissenserweiterung zu Wirkungszusammenhängen  
derzeit: evidence based practice
- **Hochschulen:** Qualitätsmanagement /Evaluation  
sind Standardthemen, Master-Studiengänge
- **Fort- und Weiterbildung / Beratungsinstitute:**  
Branche boomt, neue Institute (teilweise Wirtschaft)

## Output in der Praxis

- **Träger- und Fachkräfteebene:** Produktbeschreibungen, Qualitätshandbücher, elektronisch gestützte Dokumentationssysteme, dezidierte Verfahrensgrundsätze und Formulare, Operationalisierung von Zielen, Ermittlung von Kennzahlen, Einschätzung der Zielerreichung über Ratingskalen
- **Adressatinnen:** Partizipation bzgl. Zielformulierung und Einschätzung der Zielerreichung (manchmal), Ermittlung des subjektiven Nutzens (manchmal)

## Fazit I: kaum mehr überschaubarer Output (Papier und Organisation)

- Der Fokus verschob sich mehrfach:**
- von der Input-Steuerung über die outputorientierte Steuerung zur wirkungsorientierten Steuerung
  - von der Strukturverbesserung über die Prozessqualifizierung zur Ergebnisorientierung

- Wir machen alles mit - das fordert uns heraus**
- Wir beherrschen die Rhetorik
  - Wir produzieren Ideen und Instrumente
  - Wir leben davon (Drittmittel, Stellen)

**Stellen wir die Kosten-Nutzen-Frage:  
In welchem Verhältnis stehen Aufwand und Erfolg?**

## Evaluationsversuch II: Beschreibung des Outcome

### Abfrage auf drei Ebenen:

- **Fachkräfte:** Arbeiten sie inzwischen „besser“ und erzielen somit bessere „Erfolge“
- **Adressatinnen:**  
**subjektiver Outcome:** Kommen sie besser mit der Bewältigung ihrer Lebensaufgaben zurecht?  
**objektiver Outcome:** Sinken die Kosten? (HzE) Übernehmen Kinder/ Jugendliche gesellschaftliche Verantwortung?  
Sinken Kriminalität/ Drogenbrauch u.a.? (OJA)
- **Evaluationsforschung bzw. Evaluation:** Tragen Ergebnisse zur politischen Entscheidungen bzw. Optimierung der Praxis bei?

## ausgesuchte Ergebnisse

### a) Fachkräfte

**Mini-Datenbasis:** Forschungsschwerpunkt „Qualitätsentwicklung in der Sozialen Arbeit“

**Ergebnisse:** (Prozess-)Qualifizierung wirkt nicht im gewünschten Maß

**Beispiel 1:** Qualität der Dokumentation, der Zielformulierung und der Hilfepläne ändert sich trotz Schulung und Begleitung nicht wesentlich (v. Spiegel)

**Beispiel 2:** Qualitätsentwicklungsvereinbarungen sind überwiegend das Papier nicht wert, auf dem sie stehen (Merchel)

## Ausgesuchte Ergebnisse

### b) Adressatinnen

- Hilfebedarf steigt
- Kosten steigen (HzE)

### c) Evaluationsforschung

- Entscheidungen werden überwiegend nicht auf der Grundlage von Evaluationsergebnissen getroffen

### Fazit der (fokussierten) Kosten-Nutzen-Analyse:

- materialreicher Output bei bescheidenen Ergebnisse
- Gründe hierfür werden nicht konsequent ermittelt
- gesetzt wird ein Zusammenhang zu Qualitätskonzepten

## Zuschreibung der Verantwortung für diese „Ergebnisse“ - eine Auswahl

### Familien selbst

- Eltern vernachlässigen zunehmend ihre Erziehungsaufgaben
- Eltern ruhen sich auf Hartz IV aus

### Fachkräfte und Träger

- **Erziehungshilfe:** kurzfristige, nachhaltige Ergebnisse wären geschäftsschädigend (Halfar, Stuzyna)
- **Offene Jugendarbeit:** Wirkungen nicht sichtbar, Arbeitsfeld ist überflüssig, Fachkräfte sollten sich in der Schule nützlich machen (Pfeiffer)

## Zuschreibung der Verantwortung für diese „Ergebnisse“ - eine Auswahl

### Profession

- Zusammenhang zwischen *fachlich abgesicherten* Maßnahmen und Erfolg ist nicht nachweisbar
- Fachlichkeit ist ein (zu) teures Artefakt
- es zählt allein, „was hinten heraus kommt“

### Wissenschaft

- macht alles zu kompliziert: Evaluationen dauern zu lange und sind zu teuer. „Produzieren Sie keine Datenberge für Wissenschaftler!“ (Halfar)
- Daten für Steuerungszwecke sollen einfach zu ermitteln und überschaubar sein (Macsenaere, Tornow)
- wichtigste Kennzahl: Leben (wieder) in eigener Wohnung (oder in Familie) ohne kommunale Unterstützung (Brille)



## Fazit II: ein neues Steuerungsmodell muss her (wirkungorientierte Steuerung)

### Zutaten / Bestandteile

- Kostendämpfung: lineare Kürzungen, Budgetierung, Einzelentscheidungen usw. als Sofortmaßnahmen
- Koppelung der Finanzierung an Ergebnisse (Steuerungsvarianten werden derzeit erprobt)
- Einsatz standardisierter Erfassungssysteme für ergebnisorientierte Daten
- Produktion wissenschaftlich „abgesicherter“ Wirkungszusammenhänge (Evaluationsforschung)
- Übernahme von evidence based practice-Konzepten („durchgestylte“ und evaluierte Trainings für Kinder und Jugendliche)



Warum funktioniert das Konzept

„Bessere Wirkung durch  
bessere Qualität“  
anscheinend nicht?

Worüber sollten wir nachdenken?



## Staatliche Anforderungen an Soziale Arbeit und Erziehung

- **Wirtschaft:** verlangt zunehmend selbst gesteuerte, hoch qualifizierte Arbeitskräfte
- **Staat:** muss Funktionen der Ökonomie garantieren / negative Folgen möglichst abfedern
- **Erziehung und Bildung:** sollen Arbeitskräfte für den globalen Markt qualifizieren
- **Soziale Arbeit:** soll Normalität gewährleisten (Offe)

Anforderungen an Berufsqualifizierung und Gewährleistung von Normalität wandeln sich in schneller Folge und so auch die Arbeitsaufträge an die Soziale Arbeit (Wechsel zwischen Erziehung, Hilfe und Kontrolle)



## Fragen bzgl. der Zielvorgaben für Soziale Arbeit und Evaluation

1. **Frage:** Sind die Menschen selbst den gesellschaftlichen Anforderungen gewachsen? (brauchen zunehmend Hilfe bei der Bewältigung ihrer Lebensaufgaben)
2. **Frage:** *Wollen* sie diesen überhaupt gerecht werden? (Anpassung an ökonomische Erfordernisse bei zunehmender Sinnentleerung)
3. **Frage:** Kann die Soziale Arbeit mit *ihren* Mitteln diese Aufgaben erfüllen? (Menschen qualifizieren bzw. „ausrichten“, wenn diese das nicht wollen oder können?)



## Grenzen für die Umsetzung staatlich gesetzter Ziele

- Ziele und Wirkungserwartungen resultieren aus wertgeleiteten Entscheidungen.
- Ziele und „Ergebnisse“ werden politisch festgelegt; Weg ist variabel (technische Autonomie der Fachkräfte)
- Ziele und Qualitätskriterien von Politik und Adressatinnen stimmen eher nicht überein
- Fachlichkeit / Erfolg verlangen Aushandlung von Zielen/ Qualitätskriterien *mit* Adressatinnen (Koproduktion)
- Ergebnisse können nicht planmäßig hergestellt werden, auch nicht über wissenschaftlich abgesicherte (evidence based) Konzepte (Technologiedefizit)
- Ergebnisse können somit nicht über einseitige Zielvorgaben beeinflusst werden und auch nicht (allein) durch fachlich-methodisches Handeln



## Was können wir tun?

### Evaluationsforschung und Evaluation erfordern wertgeleitetes Handeln

- Evaluation ist überwiegend Auftragsforschung
- Evaluation kann prinzipiell alles evaluieren
- Sie muss die Diskussion über die Werte hinter den Zielen führen
- Sie sollte sich bei der Annahme von Aufträgen stärker an einer beruflichen Ethik orientieren, z.B. durch Verstärkung der Nutzerforschung (daran orientierte Bewertungskriterien)
- Sie sollte überwiegend politisch/ ökonomisch motivierte Zumutungen zurückweisen und
- berufsethisch nicht gerechtfertigte und unverantwortliche Aufträge nicht annehmen



### Evaluationsforschung und Evaluation erfordern fachlich orientiertes Handeln

Soziale Arbeit *zeigt* Wirkungen, aber die Anforderungen wachsen schneller als die „Erfolge“. Evaluation sollte

- Wirkungszusammenhänge aufdecken, auch zwischen Politik und Sozialer Arbeit (Prozessevaluation)
- Ergebnisse systematisch zusammenführen und als Gegenargument zu vereinfachten Kennzahlensystemen in die Diskussion bringen
- Beiträge der Sozialen Arbeit zur Gewährleistung von Normalität beschreiben und fachlichen Unfug (Dresdner Wirkungszielkatalog) aufzeigen
- Zielerreichung als alleinigen Bezugspunkt für „Erfolg“ relativieren (zu viele unangemessene Ziele)



### Evaluationsforschung und Evaluation erfordern politisches Handeln

Evaluationen können Wirkungszusammenhänge auf verschiedenen Ebenen zutage fördern. Sie können

- Auswirkungen von Rahmenbedingungen / strukturellen Gegebenheiten auf Prozesse und Ergebnisse untersuchen
- den Einfluss (un-)motivierter Fachkräfte nachweisen
- Steuerungsmythen entmythologisieren
- (kurzschlüssige) Wirkungsideologien aufdecken
- Prioritätensetzungen infrage stellen
- kommunale Qualitätsdialoge mit know how unterstützen und ermutigen, den Mainstream (wirkungsorientierte Steuerung) zu ignorieren



Weitere Vorschläge  
sind willkommen!

Danke für Ihre Aufmerksamkeit

