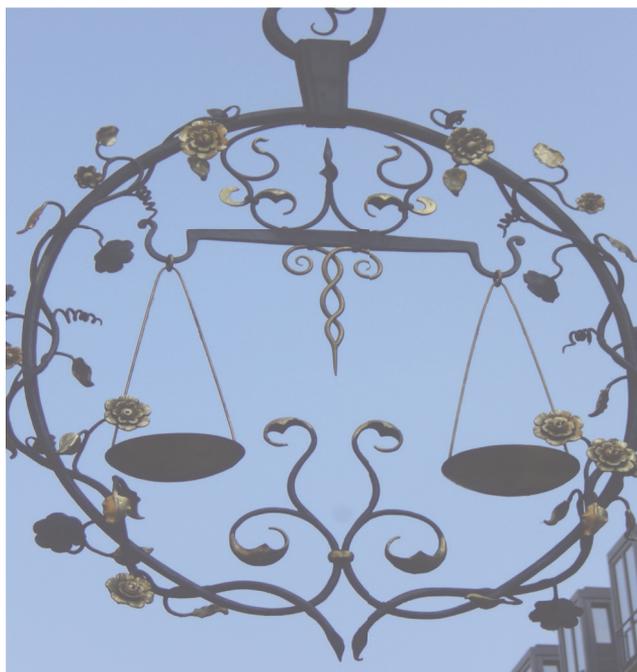


15 Jahre Schiedsstellen in der Kinder- und Jugendhilfe (1999–2014)



„Weiterentwicklung der Schiedsstellen
nach § 78g SGB VIII“

Schiedsstellen nach § 78g SGB VIII – ein Instrument der Qualitätsentwicklung!?

Welche Qualität bestimmt das Entgelt? Diese Frage beschäftigte die Vorsitzenden der Schiedsstellen auf ihrer 15. Konferenz zum Thema „Qualitätsentwicklungsvereinbarungen und Entgelt gemäß § 78a ff SGB VIII“. Viele Konfliktfälle, die in Schiedsstellenverfahren behandelt werden, bewegen sich im Dreiklang von **Leistung, Qualität und Entgelt**. Die Schiedsstellenvorsitzenden wollen in Streitfällen die Bedeutung der Qualität für das Entgelt besser, konkreter, klarer, wirkungsorientierter und praktikabler geregelt und verankert wissen. Sie haben bereits 2013 einen eigenen Novellierungsvorschlag für das Kinder- und Jugendhilfegesetz auf den Tisch gelegt und darüber 2014 im Rahmen eines Fachtages mit ExpertInnen diskutiert. Dieser dem Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) vorgelegte Entwurf hat lebhafte Diskussionen auf unterschiedlichen Ebenen ausgelöst und erfreulicherweise zu einem großen Spektrum an fachlichen Positionierungen geführt. Die Veränderungsvorschläge sind breit gefächert und zeigen ganz unterschiedliche Möglichkeiten der Verankerung der Qualität auf, u.a.:

- „Ergänzung des § 78c Abs. 3 SGB VIII in Bezug auf die Qualitätsentwicklungsvereinbarung“
- „Qualität den Leistungsvereinbarungen zuordnen“
- „Auftrag des Schiedswesens in der Kinder- und Jugendhilfe weiterentwickeln“
- „Qualität entsteht im dialogischen Prozess und entzieht sich rechtlicher Normierungen“
- „Abschaffen der Schiedsfähigkeit der Qualitätsentwicklungsvereinbarung“

Die Positionierungen sind in der vorliegenden Broschüre gebündelt und werden von den Autoren erläutert und begründet.

Sie sind auch Grundlage für die Schiedsstellenkonferenz 2015, die sich mit dem Thema „Qualität in den Erziehungshilfen“ und dem Selbstverständnis von Schiedsstellen als Mediationsorte beschäftigen wird.

Alle Vorschläge in dieser Broschüre geben Impulse zur Qualitätsdiskussion im Rahmen der bundesweiten Debatte um die Weiterentwicklung der Hilfen zur Erziehung und sind Grundlage für fachpolitische Anregungen mit dem Blick nach vorn.

„Der Ball ist im Feld“ aller beteiligten Akteure auf der Bundes- und Landesebene – bringen Sie sich mit ein!



Rainer Kröger
(AFET-Vorsitzender)



Jutta Decarli
(AFET-Geschäftsführerin)

Inhalt	Seite
Vorwort Rainer Kröger, Vorsitzender des AFET Jutta Decarli, Geschäftsführerin des AFET	2
Grußwort Dr. Heike Schmid-Obkirchner	6
Einführung Marita Block, Referentin des AFET	8
Prof. Dr. Peter Schäfer Schiedsstellen der Jugendhilfe als mediativ orientierte Verhandlungsorte	15
Prof. Reinhard Wiesner 15 Jahre Schiedsstellen nach § 78g SGB VIII – etabliert und erfolgreich?	37
Prof. Dr. jur. Dr. phil. Reinhard Joachim Wabnitz 15 Jahre Schiedsstellen nach § 78g SGB VIII (Kinder- und Jugendhilfe)	47
Prof. Dr. Joachim Merchel Die Qualitätsentwicklungsvereinbarung (§ 78b Abs. 1 Nr. 3 SGB VIII): ein Ort der dialogischen Qualitätsentwicklung in der Kinder- und Jugendhilfe?	71

Inhalt	Seite
Norbert Struck	87
Qualität, Qualitätsentwicklungsvereinbarungen und die Aufgaben der Schiedsstellen – ein Statement aus Sicht der freien Träger	
Bernd Hemker	91
Notizen eines Schiedsstellenmitglieds	
Anhang	104
Übersicht über die Schiedsstellen der Bundesländer	105
Statistik	109
Novellierungsvorschlag	110
Programmablauf	112
Rechtsprechungsübersicht	117
Orientierungsrahmen	123
Literatur	129
Auszug Gesetzestext	139
Autoren	141
Impressum	143

Sehr geehrte Damen und Herren,

zum 15-jährigen Bestehen der Schiedsstellen gratuliere ich herzlich und möchte allen Beteiligten – den Vorsitzenden, Stellvertretungen und den Mitarbeitenden der Geschäftsstellen besonderen Dank und Anerkennung aussprechen, die kontinuierlich seit 1999 mit ihrem regelmäßigen Fachaustausch zur Qualifizierung der Schiedsstellen beitragen.

Ein herzlicher Dank gebührt natürlich auch den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Geschäftsstelle des AFET für die zuverlässige fachliche Begleitung der Schiedsstellen und die Organisation der jährlichen Konferenzen.

Das Jubiläum 2014 war ein guter Anlass, im Rahmen eines Fachtags den Konferenzkreis zu erweitern, um gemeinsam mit weiteren Expertinnen und Experten über die Weiterentwicklung der Schiedsstellen nach § 78g SGB VIII zu diskutieren.

Es ist mir ein wichtiges Anliegen, die Arbeit der Schiedsstellen gemäß § 78g SGB VIII als ein wesentliches Instrument der Streitschlichtung auch weiterhin in der Kinder- und Jugendhilfe fest zu verankern. Von besonderer Bedeutung ist hierbei der im SGB VIII vorgesehene Dreiklang von Leistung, Qualität und Entgelt. Ein wichtiger Impuls, diese Trias zu stärken, geht von dem Vorschlag der Schiedsstellenvorsitzenden zur Weiterentwicklung des SGB VIII von September 2013 aus. Ich möchte den Vorsitzenden der Schiedsstellen dafür herzlich danken. Ihre Anregungen zur Konkretisierung und Präzisierung der Regelungen zu den Qualitätsentwicklungsvereinbarungen werden sicherlich in Überlegungen zur Weiterentwicklung des Leistungsrechts der Kinder- und Jugendhilfe einbezogen werden.

In dieser Jubiläumsbroschüre werden viele interessante Impulse und Anregungen für die Weiterentwicklung des § 78g SGB VIII gegeben. Dies betrifft vor allem die Aspekte der Qualität, des Grundverständnisses des Schieds-

stellenwesens und des methodischen Vorgehens der Schiedsstellenvorsitzenden im Umgang mit strittigen Verfahren bzw. Parteien. Daran können wir gut anknüpfen und im gemeinsamen Austausch weiterführende Konkretisierungen entwickeln.

Ich freue mich sehr auf diesen Austausch und die Schiedsstellenkonferenz 2015!



Dr. Heike Schmid-Obkirchner
Leiterin des Referates „Rechtsfragen der Kinder- und Jugendhilfe“
Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend

Marita Block

15 Jahre Konferenz der Schiedsstellenvorsitzenden – Zwischenbilanz und Weiterentwicklung aus Sicht des AFET

Schiedsverfahren in der Kinder- und Jugendhilfe sind und bleiben sicherlich etwas Besonderes, weil sie in komplexe Zusammenhänge von Schutz und Hilfe im jugendhilferechtlichen Dreieck eingebunden sind.

Zum 15-jährigen Jubiläum der Schiedsstellen nach § 78g SGB VIII möchte der AFET die Gelegenheit nutzen, mit der vorliegenden Veröffentlichung die Diskussion zur Zukunft dieses Schlichtungsinstruments anzuregen. Verschiedene Sichtweisen – insbesondere zur Bedeutung der Qualitätsentwicklungsvereinbarung nach § 78b SGB VIII – werden in dieser Broschüre von verschiedenen Autoren dargestellt und sollen den Blick weiten für gemeinsame Überlegungen zur zukünftigen Rolle von Schiedsstellen und zur Weiterentwicklung der Qualität in der Kinder- und Jugendhilfe.

Auf Grund des Anspruchs des AFET, die fachliche Diskussion der Rechtsfragen der Jugend- und Erziehungshilfe mitzugestalten, hat der Verband über 15 Jahre Sach- und Personalmittel für den Fachaustausch der Schiedsstellenvorsitzenden zur Verfügung gestellt. Die Organisation und Begleitung der Konferenzen umfasst die Planung und Durchführung der jährlichen Schiedsstellentreffen, die Dokumentation und Veröffentlichung der Konferenzen in der AFET-Fachzeitschrift „Dialog Erziehungshilfe“ sowie die Erfassung und Sammlung der Schiedsstellenverfahren, -entscheidungen und -rechtsprechung von Beginn an. Auf der AFET-Homepage ist zudem umfangreiches, stets aktualisiertes Material eingestellt, u.a. die Sammlung der Landesverordnungen und einzelner Geschäftsordnungen sowie die bundesweite Übersicht der Landesrahmenverträge nach § 78f SGB VIII.

Rainer Kröger, Vorsitzender des AFET, hat vor 15 Jahren die jährlichen Konferenzen der Schiedsstellenvorsitzenden gemeinsam mit dem von ihm hochgeschätzten und engagierten damaligen Schiedsstellenvorsitzenden des Landes Niedersachsen, Prof. Heinz-Dieter Gottlieb von der Hochschule für Angewandte Wissenschaft und Kunst Hildesheim (HAWK) „erfunden“ und etabliert. Beide waren sich von Anfang an einig, dass allein die Tatsache, dass die Schiedsstellen 1999 ins Kinder- und Jugendhilfegesetz (KJHG) aufgenommen wurden, das Kräfteverhältnis zwischen öffentlichen und freien Trägern positiv veränderte. Prof. Gottlieb beschreibt die Schlussfolgerungen aus einem Vergleich der Konfliktlösungsformen aus Juni 2006 so, dass „dort, wo es Schiedsstellen gibt, sich die Chancen für eine gleichgewichtige und transparentere Kooperation von staatlichen Leistungsträgern und – zumeist – außerstaatlichen Leistungserbringern und für eine stabile und leistungsfähige Infrastruktur erhöhen“ (Gottlieb, S. 151).

Die Möglichkeit für beide Seiten, die Schiedsstelle anzurufen, zwingt alle Beteiligten zum Dialog und zur Überprüfung der Verhandlungspositionen. Viele Streitfälle wurden und werden im Vorfeld von Schiedsstellenvorsitzenden so gut beraten, dass ein Verfahren vermieden werden kann.

Das zeigt auch die vom AFET seit dem Jahr 2000 geführte Statistik zur Zahl der bundesweiten Entscheidungen mit ca. 560 Verfahren insgesamt in 15 Jahren, von denen nur ca. ein Viertel „echte“ Entscheidungen der Schiedsstellen waren (s. auch Beiträge von Prof. Wiesner und Prof. Wabnitz).

Nicht alle Bundesländer haben eine umfassende Landesverordnung, bzw. Geschäftsordnung für die Schiedsstellen, die Näheres zum Antragsverfahren, zur Beratung, Verhandlung und zu den Entscheidungen regelt. Prof. Gottlieb hat im Auftrag der Schiedsstellenvorsitzenden im April 2009 einen **„Orientierungsrahmen für Schiedsverfahren und Geschäftsordnungen von Schiedsstellen nach dem SGB VIII“** erstellt, der bereits zum 10-jährigen Bestehen der Schiedsstellen vom AFET veröffentlicht wurde (s. Anhang,

S. 125). Er beinhaltet Eckpunkte zur Standardisierung von Schiedsstellenverfahren und ist nach wie vor ein sehr hilfreicher Leitfaden für die Praxis. Das herausragende Merkmal bei allen Schiedsstellenverfahren ist die vermittelnde Funktion dieser Instanz. In der einschlägigen Fachliteratur – vor allem in den SGB VIII-Komentierungen – wird der Rechtscharakter jedoch durchaus unterschiedlich eingeordnet. Prof. Gottlieb beschreibt Schiedsstellen als eine „Vermittlungs-„behörde“, die mediative Streitschlichtung und Vertragshilfe (betreibt)“ und „die Hüterin der Verhandlungs- und Vertragskultur der §§ 78a ff“ ist (Kunkel-Kommentar SGB VIII, S. 1003). In den Beiträgen zum Rückblick auf 15 Jahre Schiedsstellen nach § 78g SGB VIII zur Funktion und Identität der Schiedsstelle verdeutlichen Prof. Wiesner und Prof. Wabnitz beide die „friedenstiftende Wirkung“ und „verhandlungstaktische Vorwirkung“ dieser Schlichtungsinstanz (s. Beitrag von Prof. Reinhard Wiesner, S. 39 und Prof. Wabnitz, S. 49).

Prof. Schäfer betont den mediativen Charakter einer kooperativen Verhandlungs- und Streitkultur als zentrale Aufgabe der Schiedsstelle und erläutert in seinem Beitrag das spezielle Mediationssetting für Schiedsstellen (s. Beitrag von Prof. Schäfer, S. 17)

Voraussetzung für den Abschluss von Entgelten in der stationären Jugendhilfe ist seit 1999 der Dreiklang von Leistungs-, Entgelt-, und Qualitätsentwicklungsvereinbarungen zwischen den Trägern der öffentlichen und freien Jugendhilfe auf der Basis der §§78a ff SGB VIII. Das Ziel des Gesetzgebers bei der Einführung des neuen Paragraphen war es, dass bei den Verhandlungen über die Entgeltübernahme nicht nur Kostengesichtspunkte, sondern gleichgewichtig auch Aspekte von Leistung und Qualitätsentwicklung eine wesentliche Rolle spielen sollten. In der Praxis ist dieses Ziel bis zum heutigen Tag noch nicht erreicht.

Die Schiedsstellen werden in der Praxis fast ausschließlich zu strittigen Entgeltfragen angerufen und den Vorsitzenden ist dieses „Dilemma“ stets

bewusst. Es wird jedoch beim Schiedsverfahren immer auch der Grundgedanke einer vertraglichen Gesamtkonzeption der §§ 78a ff SGB VIII verfolgt. Bei den Entgeltentscheidungen ist somit auch über die zu bezahlende Leistung und Qualität sowie die damit zu erzielende Wirkung (mit) zu entscheiden.

Diese Fachdiskussion der Schiedsstellenvorsitzenden hat schon 2013 zu einem eigenen Novellierungsvorschlag für das Kinder- und Jugendhilfegesetz im Bezug auf eine rechtliche Ausgestaltung des § 78c Abs. 3 SGB VIII (s. Beitrag Prof. Wabnitz und Anhang S. 112) geführt, der an das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) weitergereicht wurde.

Da die Gestaltung der Qualität in den erzieherischen Hilfen ein zentrales Anliegen des BMFSFJ und der Jugend- und Familienministerkonferenz (JFMK) im Rahmen der bundesweiten Debatte um die „Weiterentwicklung und Steuerung der Hilfen zur Erziehung“ ist, wurde der Novellierungsvorschlag mit der Anregung aufgegriffen, diesen einer ausgewählten Fachöffentlichkeit zur Diskussion zu stellen und ihn mit der Frage der Weiterentwicklungsbedarfe des Schiedswesens zu verbinden.

Am 22.09.2014 haben die Schiedsstellenvorsitzenden unter der Sitzungsleitung von Herrn Prof. Dr. Peter Schäfer und unter Beteiligung von zehn FachexpertInnen über Weiterentwicklungsvorschläge der Schiedsstellen nach § 78g SGB VIII und fachliche Positionierungen beraten (s. Anhang S. 114).

Prof. Reinhard Wiesner stellte in seinem Vortrag die Entwicklung der Schiedsstellen dar und verwies in seiner Zwischenbilanz zu 15 Jahren Schiedsstellen auf die positive Wirkung und konfliktlösende Funktion dieses Schlichtungsinstruments. Die Auswertung von Prof. Wabnitz zum Jubiläum war die Grundlage für die weitere Diskussion mit den Teilnehmenden. Dabei ging es insbesondere um die Frage, welche (neue) Rolle Schiedsstellen

nach § 78 g SGB VIII zukünftig haben werden (bzw. können und sollen) und welche Inhalte neben dem Entgelt wichtig sind. Könnten sich Schiedsstellen künftig durch ihre Arbeit an der Naht- und Konfliktstelle zwischen Öffentlichen und Freien Trägern im Sinne einer „Standard-Klärung“ im komplexen Dreiklang von Entgelt, Qualität und Leistung bewegen? Ist es denkbar und wünschenswert, dass sich Schiedsstellen eher zu einer „Mediationswerkstatt“ des Qualitätsdialogs entwickeln?

Prof. Merchel von der Fachhochschule Münster stellte in seinem Vortrag sieben Leitorientierungen zu Qualität und Qualitätsentwicklung bei sozialen Dienstleistungen vor. Daraus leitete er „Anforderungen an die Gestaltung trägerübergreifender Qualitätsentwicklung in der Erziehungshilfe“ ab. Er begrüßte den Vorschlag der Schiedsstellenvorsitzenden, der Qualitätsentwicklung im SGB VIII mehr Bedeutung zu geben. Allerdings erschien ihm der vorliegende Vorschlag zu sehr orientiert an Zielen und „strategischem Management“. Von daher regte Prof. Merchel die Diskussion mit einem eigenen Vorschlag zur dialogischen Qualitätsentwicklung an (s. Beitrag Prof. Merchel, S. 73), den er in diesem Heft als Grundlage für weitergehende Vorschläge genutzt hat.

Auch die Praxisbeiträge von Norbert Struck und Bernd Hemker setzen den Diskurs zur zukünftigen Rolle der Schiedsstellen fort (s. Beitrag Struck, S. 89 und Hemker, S.93).

Unser Dank gilt Frau Dr. Schmid-Obkirchner vom BMFSFJ für die fachliche Anregung sowie allen Expertinnen und Experten des Fachtages und insbesondere auch den Schiedsstellenvorsitzenden, die alle zu dieser Broschüre beigetragen haben und sich auch in Zukunft mit der Frage der Weiterentwicklung der Schiedsstellen nach § 78g SGB VIII befassen werden.

Literatur:

14. Kinder- und Jugendbericht – Bericht über die Lebenssituation junger Menschen und die Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe in Deutschland, DS 17/12200 vom 30.01.2013

Gottlieb, Heinz-Dieter:

Vereinheitlichungsaspekte bei den sozialrechtlichen Schiedsstellen nach §§ 78g SGB VIII, 76 SGB XI und § 80 SGB XI, Sozialrecht aktuell, 4/2012, S. 150-157

Kunkel (Hrsg.):

Sozialgesetzbuch VIII Kinder- und Jugendhilfe, Lehr- und Praxiskommentar, NomosVerlag, 5. Auflage 2014

Münder, Johannes / Meysen, Thomas / Trenczek, Thomas (Hrsg.):

Frankfurter Kommentar SGB VIII, Kinder- und Jugendhilfe, NomosVerlag, 7. Auflage 2013

Wiesner, Reinhard:

SGB VIII Kinder- und Jugendhilfe Kommentar, Verlag C.H. Beck München, 5. Auflage 2015



Marita Block
AFET-Referentin

Prof. Dr. Peter Schäfer

Beim Streit haben beide die halbe Wahrheit. Nur passen die Hälften oft nicht zueinander.

Erhard Blanck

Einer, das höret man wohl, spricht nach dem anderen, doch keiner mit dem anderen, wer nennt zwei Monologe Gespräch?

Friedrich Schiller

Schiedsstellen der Jugendhilfe als mediativ orientierte Verhandlungsorte

Die Schiedsstellen für Streit- und Konfliktfälle in der Jugendhilfe haben auf ihrer bundesweiten Jahreskonferenz der Schiedsstellenvorsitzenden und Geschäftsstellen am 22. September 2014 in Berlin ihr 15-jähriges Jubiläum begangen. Es war ein Grund zum Innehalten und zum Reflektieren darüber, was in dieser Zeit in den Schiedsstellen geschehen ist, wie es gelaufen ist, welche Folgerungen daraus zu ziehen sind und wie es in Zukunft mit welcher Schwerpunktsetzung weitergehen soll. Einigkeit besteht über die hohe Akzeptanz der Schiedsstellen in ihren Funktionen des Interessenausgleiches zwischen den Vertragsparteien, ihrer verhandlungstaktischen Vorwirkung als Möglichkeit der zügigen Konfliktregelung zwischen Vertragspartnern mit unterschiedlicher Verhandlungsmacht und ihrer friedensstiftenden Wirkung (vgl. Wiesner in diesem Heft). Ihre Konstruktion als Konfliktschlichtungsinstanz eigener Art erweist sich dabei als hilfreich,

denn sie ist kein Gericht und keine klassische Behörde, wodurch eine zügige außergerichtliche Konfliktlösung einfacher zu erzielen ist.

Mit der bewährten und gelungenen Unterstützung und Begleitung des AFET haben die Schiedsstellen ein Fachgespräch mit ExpertInnen durchgeführt. In Vorträgen zur Einordnung der Arbeit der Schiedsstellen, ihrer Tätigkeit in den vergangenen 15 Jahren und zu Eindrücken eines Schiedsstellenmitgliedes sowie zur Positionierung verschiedener Träger- und Verbandsvertreter haben die TeilnehmerInnen die Tätigkeit der Schiedsstellen reflektiert. Dabei wurde verschiedentlich wiederholt darauf verwiesen und nachdrücklich empfohlen, die Mediation als Arbeitsweise noch stärker in die Praxis der Schiedsstellen einzubeziehen und fortzuentwickeln (s. Wabnitz, beiläufig auch Merchel und unter Verweis auf das Gebot der partnerschaftlichen Zusammenarbeit und eine kooperative (Verhandlungs-)Kultur auch Hemker in diesem Heft). Den Verweis auf Mediation als prägendes Merkmal der Arbeit der Schiedsstellen und als Methode hat zum 10jährigen Jubiläum der Schiedsstellen bereits Gottlieb unter dem Tenor als mediative Schlichtungs- und Qualitätssicherungsstellen gegeben (Gottlieb 2009, 77-95), während zuvor Wabnitz von der mediativen Arbeitsweise der Schiedsstellen sprach (Wabnitz 2002, 257 ff.).

Warum nun Mediation als Praxiskonzept der Konfliktvermittlung und auch als Ausdruck für einen (ver-)handlungsleitenden Habitus hilfreich und weiterführend für die Tätigkeit der Schiedsstellen mit ihrer Aufgabenstellung als außergerichtliche Streit- und Konfliktregelungsinstanz ist, wird in diesem Beitrag konkreter erläutert.

Zu den Rahmenbedingungen der Tätigkeit der Schiedsstellen

Ein Blick auf die aktuellen Rahmenbedingungen der Jugendhilfe verdeutlicht die ausgleichsbedürftigen unterschiedlichen Interessenslagen der Akteure in der Jugendhilfe. Das zunehmende strukturelle Spannungsverhältnis

in der Jugendhilfe zwischen Korporatismus und Markt, bzw. Wettbewerb als dem geänderten Verhältnis zwischen der historisch angewachsenen Verflechtung der Wohlfahrtsverbände mit staatlicher Sozialpolitik und der sukzessiven Einführung von Wettbewerbsinstrumenten als gewandelten Formen staatlicher Politiksteuerung durch die Neuen Steuerungsmodelle und New Public Management führten zu einer umfassenden Ökonomisierung des Sozialen und einer Verbetriebswissenschaftlichung der Träger sozialer Dienstleistungen (Schäfer 2002, 65 ff.; Bode/Wilke 2012). Nicht zuletzt durch die Vorgabe der Haushaltskonsolidierung mit der Einführung der Schuldenbremse durch das Grundgesetz und die Landesverfassungen und dem damit einhergehenden Gebot ausgeglichener Haushalte gewinnen haushaltswirtschaftliche und betriebswirtschaftliche Perspektiven auf Seiten der öffentlichen und privaten Trägern in der Jugendhilfe gleichermaßen eine immer größere Bedeutung. Das Gebot der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit dominiert dabei vielfach die fachlichen Ziele der Jugendhilfe. Hemker verweist auf das Spannungsverhältnis zwischen fachlichen und wirtschaftlichen Zielen der sich verschärfenden wirtschaftlichen Interessensgegensätze zwischen den öffentlichen und privaten Trägern (beim Geld hört die Freundschaft auf) und einer damit einhergehenden Verhärtung des Verhandlungsklimas auf örtlicher Ebene. Die Schiedsstellen wissen darüber „ein Lied zu singen“.

Grundlagen der Mediation

In dieser Konstellation eine kooperative (Verhandlungs-)Kultur und Streitkultur zu entwickeln bzw. zu pflegen, ist vornehme Aufgabe der Schiedsstellen (kooperative Kultur statt Bänkementalität), der sie auch und grade dadurch gerecht werden, dass sie in der Praxis längst mediativ orientiert arbeiten, ohne dass dieser Umstand immer allen Beteiligten vollends bewusst sein muss. Das soll im Folgenden anhand einer kurzen Definition und Klärung der Grundlagen und Prinzipien der Mediation sowie des Habitus von Mediatoren verdeutlicht werden.

Nach dem im Jahre 2012 in Kraft getretenen Mediationsgesetz (MediationsG) ist Mediation gemäß § 1 Abs. 1 ein vertrauliches und strukturiertes Verfahren, bei dem Parteien mithilfe eines oder mehrerer Mediatoren freiwillig und eigenverantwortlich eine einvernehmliche Beilegung ihres Konfliktes anstreben. Gemäß § 1 Abs. 2 ist ein Mediator eine unabhängige und neutrale Person ohne Entscheidungsbefugnis, die die Parteien durch die Mediation führt. Schiedsstellenmitglieder und deren Vorsitzende können zwar Entscheidungen treffen, sie sind dennoch bei der Wahl ihrer Methoden vollständig frei, solange sie willkürfrei nach Recht und Gesetz agieren. Es bietet sich daher geradezu an, dass sich Schiedsstellen auch der Methoden und Verfahrenselemente der Mediation annehmen. Mediation und Schiedsverfahren unterscheiden sich dadurch, dass sich die Streitparteien im Schiedsverfahren ggf. einer Entscheidung der Schiedsstelle unterwerfen, wenn eine Partei durch eine selbst getroffene Entscheidung und eigenständige Antragsstellung ein Verfahren eröffnet und letztlich keine einvernehmliche Regelung erzielt werden kann. Die Vorsitzenden einer Schiedsstelle tragen auch aktiver und direkter zur Konfliktregulierung bei als Mediatoren, indem sie ihrerseits Vorschläge zur Problemlösung an die Parteien richten, wenn es sich anbietet. Die Entscheidung über eine Antragsstellung für ein Verfahren vor der Schiedsstelle steht dennoch trotz der dahinter stehenden wirtschaftlichen Motive und Intentionen in der alleinigen Entscheidungsdisposition der antragstellenden Vertragsparteien. Streitparteien haben jederzeit die Möglichkeit, sich im Verfahren auf eine einvernehmliche Regelung ihres Konfliktes zu verständigen. Häufig erweist es sich bei Verfahren vor der Schiedsstelle für Antragssteller und Antragsgegner gleichermaßen hilfreich, wenn ihnen die Vorsitzenden einen solchen Hinweis geben und Gelegenheiten einräumen, während einer oder auch mehrerer Verhandlungsunterbrechungen gemeinsam nach Lösungsoptionen zu suchen und diese auszuloten. Hierbei sollten die Schiedsstellen die Streitparteien nach Kräften unterstützen. Der Antrag kann auch zurückgezogen werden. Eine **Kombination von Mediation und Schlichtung (Arbitration)** ist im Übrigen im internationalen Kontext als Bestandteil

alternativer Streitbeilegungsmethoden als **Alternative Dispute Resolution (ADR)** üblich.



Unabhängig von dem juristischen Streit, ob Entscheidungen der Schiedsstellen als einseitiger hoheitlicher Akt und damit Verwaltungsakt gemäß § 31 SGB X zu werten seien oder ob es sich vielmehr um eine Entscheidung in einem Verfahren eigener Art handelt, in der die Schiedsstellen als Vertragshilfeorgan agieren, können die Streitparteien jederzeit eine einvernehmliche Vertragsgestaltung vereinbaren. Das oberste Ziel der Schiedsstellenverhandlungen besteht darin, den Parteien zu einer Regelung zu verhelfen. Gelingt es den Parteien nicht, ihren Dissens zu überwinden, unterwirft sie sich der Entscheidung der Schiedsstelle, was einerseits ihrem Doppelcharakter als Ausdruck hoheitlichen Handelns entgegen kommt und andererseits ebenso einer vertragshelfenden Tätigkeit als Ergänzung oder Gestaltung der vertraglichen Vereinbarungen durch die Schiedsstelle entspricht (Münder 2012, § 78g, Rn. 9, 18). Die Schiedsentscheidung dürfte letztlich in ihrer Ausrichtung nach Sinn und Zweck dennoch eher zu einer die Autonomie der Vertragspartner zu wahren suchende Unterstützung und Gestaltungsmöglichkeit im Sinne einer Vertragshilfe tendieren (Gottlieb 2014, 50). Entscheidend ist, dass es den Vertragsparteien unbenommen

bleibt, die Verwaltungsgerichte anzurufen, wenn sie die Entscheidung der Schiedsstelle nicht akzeptieren wollen. Unterschiedliche Meinungen über den Rechtscharakter der Schiedsstellentätigkeit mit Folgen für den Rechtsschutz gegenüber Entscheidungen der Schiedsstellen, für die Klageart und den Umfang der gerichtlichen Überprüfung können hier zurücktreten (vgl. dazu Münder 2013, § 78 g, Rn. 7–23). Bedeutsam bleibt jedoch, dass Schiedsstellen nach der Rechtsprechung des BVerwG hinsichtlich der eigenen Bewertung und Beurteilung unbestimmter Rechtsbegriffe (wie z. B. Wirtschaftlichkeit, Sparsamkeit, Leistungsfähigkeit) ein Vorrecht zusteht – die sogenannte **Einschätzungsprärogative**.

Gerichtlich wird somit nur überprüft, ob die Schiedsstelle die widerstreitenden Interessen der Vertragsparteien ermittelt hat, sie alle für die Abwägung erforderlichen tatsächlichen Erkenntnisse gewonnen hat und sie die Abwägung frei von Einseitigkeiten in einem fairen und willkürfreiem Verfahren nach den Vorgaben des Entgeltvereinbarungsrechts vorgenommen hat (vgl. zum Ganzen: Münder 2013, § 78g, Rn. 23; Gottlieb 2009, 87). Dabei besitzen die Schiedsstellen einen großen Gestaltungsspielraum hinsichtlich des Verfahrens, was für die Verfahrensleitung entscheidend ist.

Habitus

Eine bedeutsame Rolle kommt in diesem Zusammenhang den Vorsitzenden der Schiedsstellen zu. Ihre Haltung und ihr Verhalten prägen die Verfahren wesentlich. Zur Konkretisierung wird hier auf das Habituskonzept zurückgegriffen. Der Begriff „Habitus“ wird im Sinne von Norbert Elias und Pierre Bourdieu als das gesamte Auftreten und Verhalten einer Person mit spezifischen Formen im Denken, Fühlen und Handeln bis hin zur Sprache und zum Lebensstil verstanden. Sozialer Status und gesellschaftliche Position verbunden mit Autorität und Anerkennung kennzeichnen die Personen.

Professioneller Habitus wird erworben durch die Reflexion eigener Praxiserfahrungen und die Herausbildung von personalen Mustern der Kommunikation zwischen dem psychischen System der professionell handelnden Person, dem umgebenden sozialen System des jeweiligen Kontextes, hier der Jugendhilfe und den Adressaten der Dienstleistung, den Streitparteien. Eine solche Habitusbildung entsteht als Fähigkeit zur Relationierung zwischen Person und Umwelt, wobei Kompetenz auf Wissen, Kenntnissen, Erfahrungen, Fähigkeiten und Handlungsantrieben beruht, die situationsbezogen als angemessenes Handeln zum Ausdruck kommt (vgl. Becker-Lenz/Müller 2009). Wie im Beitrag von Hemker beschrieben, prägen die Mitglieder der Schiedsstelle und insbesondere deren Vorsitzenden als Persönlichkeiten mit ihren jeweiligen Kompetenzen und Erfahrungen die Verhandlungskultur und das Klima in den Sitzungen. Berücksichtigt man die Rekrutierungspraxis für den Vorsitz in Schiedsstellen, ist festzustellen, dass es sich häufig um (pensionierte) RichterInnen mit Bezug zur Fachmaterie und einem umfangreichen Erfahrungsschatz im Abschluss von Vergleichen handelt. Ebenso sind mit der Materie vertraute, erfahrene HochschullehrerInnen oder Verwaltungsfachleute vorzufinden, die über Verhandlungspraxis und Expertenwissen bis hin zu Mediations- und ausgeprägten Kommunikationskompetenzen verfügen, was eine gute Voraussetzung für eine souveräne Verhandlungsführung ist. Warum nun ist es hilfreich für die Schiedsstellenmitglieder, sich an dem Habitus und der Haltung von Mediatoren zu orientieren?

Die Passung des Mediationssettings für Schiedsstellen

Nach § 2 MediationsG ist der Mediator als unabhängige und neutrale Person allen Parteien gleichermaßen verpflichtet. Er fördert die Kommunikation der Parteien und gewährleistet, dass die Parteien in angemessener und fairer Weise in die Mediation eingebunden sind. Er kann im allseitigen Einverständnis getrennte Gespräche mit den Parteien führen. Diese Aufgabenbeschreibung lässt sich ohne weiteres auf die Vorsitzenden der

Schiedsstellen übertragen. Das gilt sowohl im Verhältnis der Schiedsstelle zu den Vertragsparteien als auch im Verhältnis der Schiedsstellenmitglieder untereinander. Es bedarf entgegen der Regelung für Mediatoren keines Einverständnisses der Parteien, wenn die Vorsitzenden getrennt mit den Parteien reden möchten, was sich z. B. in Form von einzelnen (Telefon-) Gesprächen mit den Parteien im Vorfeld der Verhandlung zur Sachverhalts- und Interessensklärung durchaus bewährt hat. Klärende Vorgespräche der Vorsitzenden im Vorfeld der Verhandlungen führen im Übrigen auch dazu, dass im Weiteren Anträge nicht mehr gestellt werden. Die informellen Möglichkeiten der Schiedsstellen zur Konfliktvermittlung im Vorfeld von Sitzungsterminen sind nicht zu unterschätzen und tragen möglicherweise auch dazu bei, dass die jeweiligen Fallzahlen der einzelnen Schiedsstellen im Vergleich zu anderen sozialrechtlichen Schlichtungsstellen aus der Sozialhilfe oder der Pflegeversicherung nicht so hoch erscheinen. Die Tätigkeiten der Schiedsstellen im Vorfeld von Sitzungsverfahren sollen demgemäß in Zukunft gezielter dokumentiert werden (vgl. zum Ganzen den Beitrag von Wabnitz in diesem Heft). Aus diesem Grunde sind die Schiedsstellen keineswegs irritiert, wenn es in Fällen erfolgter Vorgespräche nicht mehr zu einem Verhandlungstermin kommt, so wie es Struck in diesem Heft formuliert. Es ist vielmehr die ausdrückliche Intention und somit ein Erfolg der Schiedsstellen, den Vertragsparteien zu dem Ergebnis einer einvernehmlichen Regelung zu verhelfen.

Die bereits lange vor Inkrafttreten des MediationsG entwickelten Prinzipien der Mediation:

- a) Freiwilligkeit des Verfahrens,
- b) Allparteilichkeit bzw. Neutralität des Mediatoren und Fairheit des Verfahrens,
- c) die Eigenverantwortlichkeit der Konfliktparteien für das Verfahren,
- d) die Informiertheit der Konfliktparteien über alle entscheidungserheblichen Daten und schließlich

e) die Vertraulichkeit der Verhandlungsprozesse (vgl. Schäfer 2013, 650-655; Kracht, 2002, 363ff.)

lassen sich alle weitgehend auf die Schiedsverfahren übertragen. Wichtig ist die Neutralität der Vorsitzenden.

Nach § 78g Abs. 1, Satz 2 SGB VIII sind Schiedsstellen mit unparteiischen Vorsitzenden zu besetzen. Die Un- oder Allparteilichkeit der Vorsitzenden prägt das gesamte Verfahren durch eine **strukturierte unabhängige Verhandlungsführung** und realisiert sich idealtypisch besonders in der Anhörung der beiden Vertragsparteien und bei der Wiedergabe des Sachverhaltes und Sachstandes des Konfliktes aus der nachgefragten jeweiligen Sicht der beiden Vertragsparteien. Diese Haltung trägt das gesamte Verfahren. Dieser Umstand führt häufig zu dem Effekt, dass sich die Vertragspartner in den Schiedsstellenverfahren gut aufgehoben fühlen, da sie die Gelegenheit haben, ihre jeweiligen Sichtweisen und Anliegen einzubringen, ohne sofort unterbrochen oder negativ bewertet zu werden. Die Anliegen der Parteien finden Gehör.

Schiedsstellen haben insoweit für ein transparentes und faires Verfahren zu sorgen, sie sind die Hüter des Schiedsverfahrens sowie einer partnerschaftlichen Vertrags- und Verhandlungskultur (so auch Gottlieb 2014, 48 f.).

In diesem Zusammenhang soll nicht der Eindruck erweckt werden, als ob Mediation generell das optimale Mittel und die effektivste Methode zur Konfliktvermittlung sei. Es gibt zahlreiche Kristallisationspunkte, die auch durch eine Mediation nur unzureichend oder gar nicht gelöst werden können. Zu nennen ist hier insbesondere der Umgang mit und die Verfügungsmöglichkeit über Ressourcen, sei es im Hinblick auf finanzielle Mittel, also Entgelte, sei es als Definitionsmacht, Anforderungen als Auftraggeber vorzugeben, sei es als Verhandlungsmacht, kritische Verhandlungsgegenstände und -fragen ungelöst ‚auszusitzen‘, da eine der Streitparteien am ‚längeren

Hebel' sitzt, weil sie wirtschaftlich eigenständig ist bzw. der andere Vertragspartner stärker auf ihn angewiesen ist, als umgekehrt. Es geht um Macht in ihren verschiedenen Facetten (vgl. dazu in kritischer Perspektive: Fechner 2006).

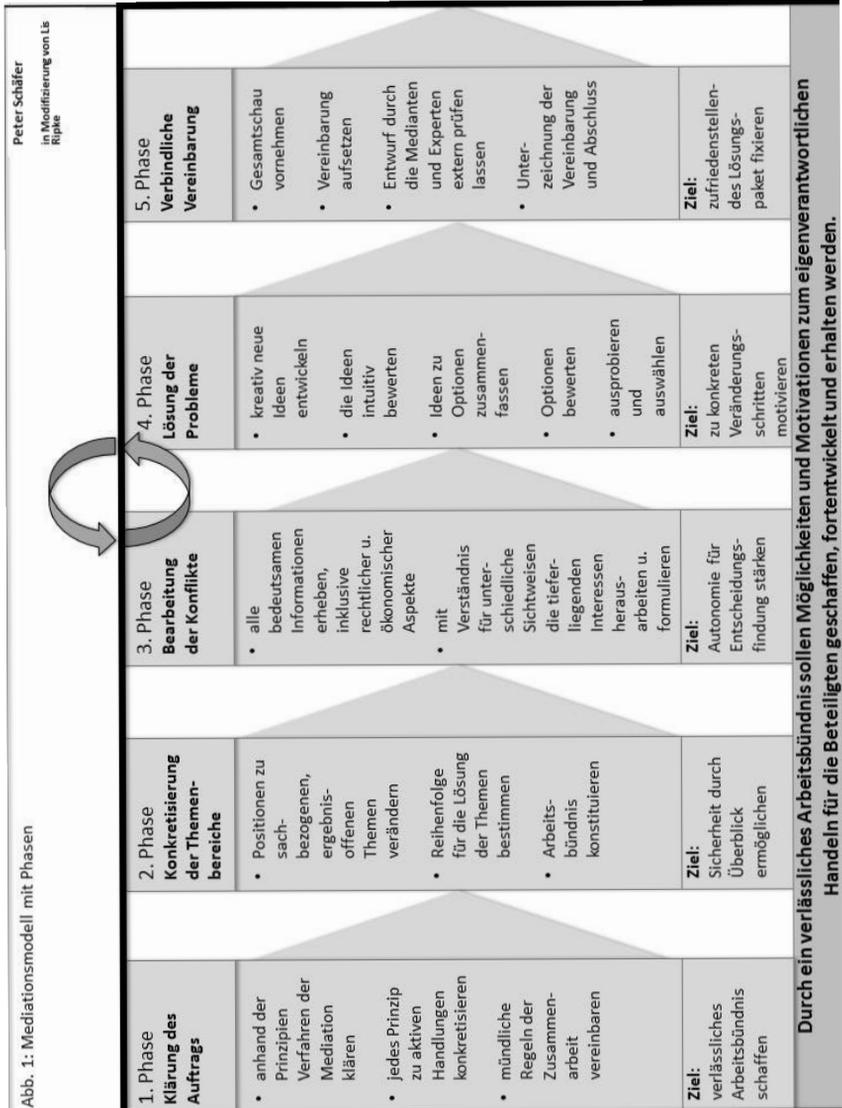
Eine Mediation wird nach einem praxiserprobten strukturierten Verfahren in abgrenzbaren Phasen durchgeführt. Es basiert auf der Zusammenführung zweier Elemente: **der Veränderung von Konflikt- und Kommunikationsmustern und der Strukturierung der Kommunikation**. Nach einem weit verbreiteten Modell setzt es sich aus fünf Phasen zusammen, die teilweise mit unterschiedlichen Begriffen bezeichnet werden, sich im Kern jedoch alle auf ähnlich strukturierte Phasen beziehen (vgl. Ripke – ohne Jahresangabe).

Eine Mediation setzt sich zusammen aus:

1. der Klärung des Auftrags,
2. der Entwicklung der Themenbereiche,
3. der Bearbeitung der Konflikte,
4. der Problemlösung und
5. dem Abschluss einer verbindlichen Vereinbarung.

Aus diesem Mediations-Modell ergeben sich unterschiedliche Aufgaben während der einzelnen Phasen mit jeweils eigenen Zielen (s. dazu Abb. 1).

Abbildung 1 – Mediations-Modell mit Phasen (in Modifizierung von Lis Ripke)



Mit diesem Kommunikations- und Verhandlungsmuster ist ein Modell beschrieben, das auch alle wesentlichen Elemente eines Schiedsstellenverfahrens umfasst (vgl. dazu Rammert 2003, Schäfer 2013, 650 ff.).

Im Folgenden wird verdeutlicht, dass eine mediativ orientierte Verhandlungsweise sich besonders für kommunikationsintensive und stark dialogisch orientierte Themenbereiche anbietet.

Der Gegenstand bestimmt die Methode oder „wer spricht, dem kann geholfen werden“

Das Schwerpunktthema der Fachtagung lag auf der Qualitätsentwicklungsvereinbarung. Qualitätsentwicklungsvereinbarungen waren bereits Gegenstand der Fachveranstaltung zum 10-jährigen Jubiläum der Schiedsstellen in der Jugendhilfe. So kritisierte bereits die damalige Vertreterin des Landes Niedersachsen den Stand der Qualitätsvereinbarungen als unzureichend und bemängelte fehlende Aussagen darüber, „wie der gemeinsame Qualitätsdialog zwischen öffentlichen und freien Trägern konkret gestaltet werden, bzw. wie die Entwicklung der Qualität tatsächlich überprüft werden soll“ (Wagner 2009, 26). Bauer ging auf der damaligen Veranstaltung dezidiert der Fragestellung nach, wie die Schiedsstellen zur Gestaltung von Qualitätsentwicklungsvereinbarungen einbezogen werden könnten und kam nach eingehender Prüfung zu einem bejahenden fachlich begründeten Ergebnis (vgl. Bauer 2009, 104–113).

Im Berliner Fachgespräch zum 15-jährigen Jubiläum der Schiedsstellen wurde das Thema erneut durch den Beitrag zur Qualitätsentwicklung von Merchel aufgegriffen (in diesem Heft). Er kommt zunächst zu ähnlichen Ergebnissen wie Wagner, indem er feststellt: „Außerhalb von Strukturqualität scheint sich der Gegenstand „Qualität“ einer Steuerung durch Recht zu entziehen“. Er begrüßt grundsätzlich den Vorschlag der Schiedsstellenvorsitzenden zur Ergänzung des § 78 c SGB VIII durch einen neuen Abs. 3

zur Qualitätsentwicklung als positiv, um der Qualitätsentwicklungsvereinbarung in der Praxis eine größere Bedeutung zu geben. Er bezweifelt jedoch aufgrund des prozesshaft auszuhandelnden dynamischen und dialogischen Charakters der Qualitätsentwicklung, ob dieses Ziel mit dem vorgelegten Vorschlag der Schiedsstellenvorsitzenden mit einer inhaltlichen Steuerung durch Recht in der gewünschten Weise zu erreichen ist. Er schlägt stattdessen einen neuen Abs. 3 zu § 78c SGB VIII vor, der auf eine rechtliche Steuerung durch Verfahren abzielt. Sein Vorschlag ist auf prozessuale Abläufe ausgerichtet und nimmt den dialogischen Verfahrensprozess der Qualitätsentwicklung zwischen den Vertragsparteien in den Focus. Qualitätsentwicklung bedürfe eines tragfähigen und intensiven Dialogs der Vertragsparteien. Es sei Sache der Parteien, sich auf konkrete inhaltliche Qualitätskriterien und vorgegebene Verfahrensweisen zu verständigen. Sein Vorschlag hebt auf eine gewichtige Funktion des Rechts ab, nämlich **der Steuerungs- und Gestaltungsfunktion des Rechts durch Verfahren** (Luhmann 1969, Rüthers 2013).

Ohne hier den Vorschlag der Schiedsstellenvorsitzenden und Merchels Änderungsvorschlag dazu in ihren jeweiligen Dimensionen und Unterschieden im Einzelnen weiter zu vertiefen, was ggf. einer weiteren Befassung mit der Thematik vorbehalten bleibt, sei an dieser Stelle nur darauf verwiesen, dass der Vorschlag Merchels im Fachgespräch durchweg positiv aufgenommen und diskutiert worden ist. Würde man Merchels Vorschlag folgen, bestünde aus Sicht der TeilnehmerInnen am Fachgespräch vom 22.09.2014 für die Vertragspartner eine breite Verhandlungsgrundlage, um sich ergebnisoffen und lösungsorientiert über Qualitätsentwicklungsvereinbarungen zu verständigen.

In der vorgelegten Verschriftlichung seines Vortrages vom 22.09.2014 wirft Merchel nunmehr noch die grundsätzliche Frage auf, ob Qualitätsentwicklungsvereinbarungen in dem von ihm vorgeschlagenen Sinne überhaupt Gegenstand von Schiedsstellenverfahren sein sollten, ähnlich wie es auch Struck auf der Tagung kurz in den Raum stellte. Wenn Merchel schreibt: die „Qualitätsentwicklung kann nur dann funktionieren, wenn es zu irgend-

einer Form der Koproduktion der Vereinbarungspartner kommt, und eine solche Koproduktionsbereitschaft kann nicht durch Entscheidungen Dritter erzwungen werden", erscheint dies aus einer idealtypischen Konzeptionslogik heraus plausibel und nachvollziehbar. Seine Schlussfolgerung, dass Qualitätsentwicklung am Rande bzw. außerhalb der bisherigen Vorgehenslogik der Schiedsstellen läge, weil die ansonsten letztlich immer mögliche Schiedsstellenentscheidung wegfallen müsse, bedarf indessen einer aufklärenden Kommentierung. Denn Arbeitsweise, Aufgabenstellung und Selbstverständnis sowie vor allem das verhandlungsgestaltende rechtliche und tatsächliche Gestaltungsrepertoire der Schiedsstellen für deren Verfahren, dürften auch in der Fachöffentlichkeit eher selten bekannt sein.



Was inhaltlich Gegenstand eines Schiedsverfahrens ist, richtet sich nach den Anträgen der Parteien. **Die Schiedsstelle kann bezüglich aller drei in § 78 Ab. 1 genannten Vereinbarungen, also auch zu Qualitätsentwicklungsvereinbarungen angerufen werden.**

Bevor die Schiedsstelle tätig wird, müssen zunächst begründete Anträge gestellt werden, für die die Zuständigkeit der Schiedsstelle auch gegeben sein muss. Weiterhin müssen zuvor grundsätzlich Verhandlungen zwischen den Parteien stattgefunden haben, so dass zumindest Teilergebnisse vorliegen. Die Schiedsstellen befassen sich faktisch nur mit dem Dissens bei nicht zustande gekommenen Vereinbarungen, also mit den Gegenständen, die

zumindest die Antragsparteien an sie herangetragen haben (vgl. Münder 2013, § 78g SGB VIII, Rn. 1). Zunächst ist generell davon auszugehen, dass die Schiedsstellenmitglieder über eine zureichende Fach- und Sachkompetenz hinsichtlich der Qualitätsfragen zu den spezifischen Anforderungen derjenigen Leistungsbereiche aus der Kinder- und Jugendhilfe verfügen, für die gemäß § 78a SGB VIII Vereinbarungen abgeschlossen werden. Den Vertragsparteien steht es jederzeit frei, zusätzlichen fachlichen Sachverständigen hinzuziehen. Die mediative Verhandlungskultur und das Bestreben der Schiedsstelle als Vertragshelfer die Parteien zu einem Verhandlungskompromiss und damit zu einer Vereinbarung zu verhelfen, sollten nicht unterschätzt werden, so dass durchaus fachlich angemessene Ergebnisse des Schiedsverfahrens zu erwarten sind. Schließlich ist auch zu beachten, dass nach dem Grundsatz der Privatautonomie die Streitparteien die jeweils für Ihre Anliegen entsprechenden Informationen und Sachverhalte in das Verfahren einzubringen haben; sie sind in ihren Dispositionen frei, aber auch eigenverantwortlich.

Sollte es den Parteien nicht gelingen, auch mit Hilfe der Schiedsstelle zu einem Verhandlungskompromiss zu gelangen, bestehen weitere Lösungsmöglichkeiten. So könnten die Schiedsstellen das Verfahren vorläufig aussetzen, um den Parteien zu einer Lösung Zeit zu verschaffen. Zwar ist in § 78g Abs. 2 SGB VIII geregelt, dass die Schiedsstelle auf Antrag einer Partei unverzüglich, d.h. ohne schuldhaftes Verzögern über die Gegenstände verhandelt, über die keine Einigung erreicht werden konnte, doch hat die Schiedsstelle Gestaltungsmöglichkeiten auch hinsichtlich der Suche nach einvernehmlichen Lösungen, wozu auch die vorläufige Aussetzung des Verfahrens zählt. Bereits Schellhorn weist zurecht darauf hin, dass ein solches Prozedere dem Charakter des Vereinbarungsrechts entspricht, welches in erster Linie auf der Verhandlungsbereitschaft der beiden Parteien beruht. Es soll schließlich der „Regelungswille der Parteien durch die Schiedsstelle angeregt werden“ (Schellhorn/Schellhorn2000, § 78g, Rn.14).



Sollte es auch mit einer Aussetzung des Verfahrens und nach wiederaufgenommenen Verhandlungen der Parteien nicht gelingen, zu einer Einigung zu kommen und sind die Schiedsstellen oder die Parteien der Ansicht, dass zur Einschätzung und Bewertung der Materie weitere Expertise erforderlich ist, können sie Sachverständige für Qualitätsentwicklung in der Jugendhilfe hinzuziehen (z. B. § 9 Abs. 4 SchV SGB VIII NRW). Mit Hilfe der Sachverständigen, bzw. deren Gutachten können die Beteiligten sodann erneut versuchen, sich auf ein Procedere für eine Qualitätsentwicklungsvereinbarung zu verständigen. Ein solcher Vorschlag könnte im weiteren Dialog wieder in dem Termin der Parteien in den verschiedenen Phasen der Verhandlung ver- und ausgehandelt werden, so dass die Möglichkeiten einer einvernehmlichen Vereinbarung bzw. eines Vergleichs über eine Qualitätsentwicklungsvereinbarung doch erheblich anstiegen.

In Abbildung 2 wird der mögliche Ablauf eines solchen Verfahrens vorgestellt.

Abbildung 2: Schiedsstellenverfahren – Schaubild mit optionalen Rückkopplungsprozessen

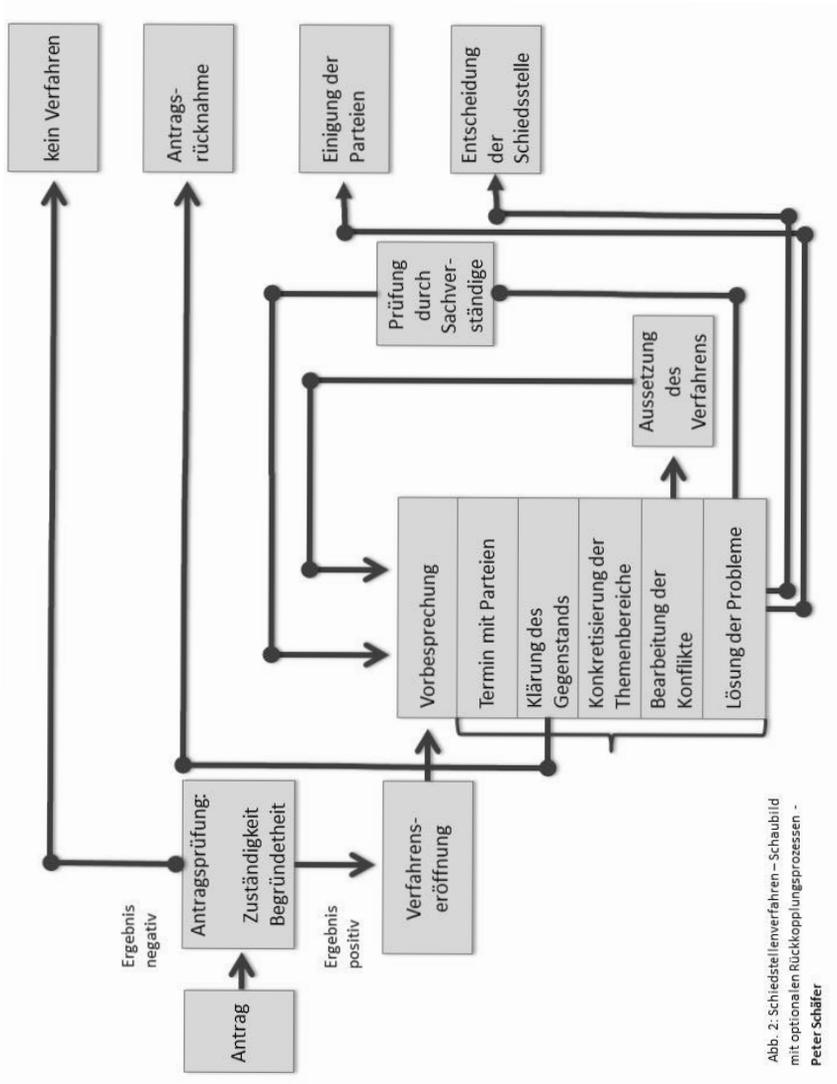


Abb. 2: Schiedsstellenverfahren – Schaubild mit optionalen Rückkopplungsprozessen - Peter Schäfer

Wie ersichtlich ist, besteht für Schiedsstellen und Parteien ein doch sehr weites Spektrum für Verhandlungs- und Gestaltungsmöglichkeiten. Eine Entscheidung der Schiedsstelle wäre in diesem Verhandlungsmodell mit diversen optionalen Alternativen erst die letzte Variante, wenn die Parteien auch nach Ausschöpfung aller aufgezeigten Möglichkeiten zu einer einvernehmlichen Regelung bereit wären. Selbst vor dem Hintergrund einer solchen ‚ausgereizten‘ Verhandlungssituation, bestünden darüber hinaus noch weitere Verhandlungsoptionen, bevor die Schiedsstelle eine Entscheidung treffen müsste. So wäre es z. B. denkbar, im Falle der bisher erfolgten Nichteinigung einen Mediator in die Verhandlung einzubeziehen – wie von Merchel vorgeschlagen. Und auch hier bestünden wieder verschiedene Optionen, sei es, dass ein Vorsitzender oder eine Vorsitzende einer andern Schiedsstelle mit Mediationsausbildung oder -erfahrung hinzugebeten wird oder sei es, dass externe – möglichst mit der Materie vertraute – Mediatoren einbezogen werden. Sollte es auch dann wider Erwarten nicht zu einer konsensualen Lösung des Dissens zwischen den Parteien kommen, erschie-
ne der Streitgegenstand allerdings so weit in allen Facetten der Argumentation ausgeleuchtet, so dass eine Entscheidung der Schiedsstelle fachlich fundiert und parteienorientiert erwartbar ist.

Fazit

Wo bestünde nun eine bessere Möglichkeit zu einer lösungs- und dialogorientierten Verhandlung über eine Qualitätsentwicklungsvereinbarung als vor den Schiedsstellen mit ihrer Ausrichtung auf mediative Verhandlungsformen in einer partnerschaftlich orientierten Verhandlungskultur mit allparteilichen Vorsitzenden. Wie deutlich geworden ist, ist die mediative Arbeitsweise einer Schiedsstelle besonders geeignet, Anforderungen eines prozessual orientierten Kommunikations- und Findungsprozesses in bester Weise gerecht zu werden, was dennoch kein Garant für eine einvernehmliche Regelung zwischen den Vertragspartnern ist. Sollte es sich als erforderlich oder angeraten erweisen, aufgrund der erhöhten dialogischen

Anforderungen an die Vertragsparteien einer Qualitätsentwicklungsvereinbarung sach- und fachverständige Dritte in die Verhandlung einzubeziehen, bestünde dadurch eine umso **größere Chance für eine lösungsorientierte Befassung mit der Qualitätsentwicklung nach den gebotenen fachlichen Kriterien**, wie sie Merchel skizziert. Schiedsstellen sind Schlichtungsorgane mit vermittelnder und ausgleichender Funktion. Sie verfügen über einen großen Gestaltungsspielraum in prozessorientierter und inhaltlicher Hinsicht als Vertragshelfer für die Vertragspartner. Es bestehen also viele Lösungsmöglichkeiten, die im Verhandlungsprozess ausgelotet werden können. Gleichwohl verfügen die Parteien eines solchen Verfahrens über den größtmöglichen Spielraum, ihre Anliegen miteinander auszutragen und zu einem Kompromiss zu gelangen, der für beide Parteien dem angestrebten Win-Win-Charakter gerecht wird.

Vor dem Hintergrund der mediativen Ausrichtung und Tätigkeit der Schiedsstellen dürfte die Idee einer Gesetzesänderung durch Herauslösung der Qualitätsentwicklungsvereinbarungen aus der gesetzlich vorgesehenen Zuständigkeit der Schiedsstellen obsolet erscheinen. Sinn und Zweck der Schiedsstellen in der Jugendhilfe mit ihrem partnerschaftlichen Zusammenarbeitsgebot lassen eine Herauslösung eher als kontraproduktiv erscheinen. Die Vertragsparteien verfügen mit den Schiedsstellen über einen eigens für sie geschaffenen Verhandlungsort auch für Qualitätsentwicklungen. Dieses Organ entsprechend zu nutzen liegt in der Entscheidungskompetenz der Vertragspartner. Diese Möglichkeit ggf. de lege ferenda gezielter zu nutzen, wäre im Interesse der Adressaten, der Leistungen, der Vertragspartner und des Gesetzgebers.

In diesem Sinne komme ich mit dem Dramatiker Emil Gött und zwei abgewandelten Sprichworten zum Schluss: gut auseinandersetzen hilft zum guten Zusammensitzen, selbst wenn der eine zunächst nicht will, können zwei sich streiten – doch schlichten ist dabei besser als richten oder nichts zu verrichten.

Literatur:

- Bauer, J. (2009): Quality first – Wie Schiedsstellen im Rahmen der Wirkungsorientierung zur Qualitätsentwicklung beitragen können, in: AFET-Veröffentlichung, Nr 70/2009 (Hg.): 10 Jahre Schiedsstellen nach dem SGB VIII, S. 97-132
- Becker-Lenz, R. / Müller, S. (2009): Der professionelle Habitus in der Sozialen Arbeit: Grundlagen eines Professionsideals, Frankfurt a. Main
- Bode, I. / Wilke, F. – Hg. (2012): Infrastrukturwandel im Wohlfahrtsstaat, unter: <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:hebis:34-2012032140942>, Aufruf: 18.01.2015
- Fechler, B. (2006): Von der Win-Win-Formel der Harvard-Schule zum Anerkennungsprinzip der Transformativen Mediation; unter: www.inmedio.de/publik/metallg.php, Aufruf: 18.01.2015
- Gottlieb, H.-D. (2014): Zur Verhandlungskultur von Schiedsstellen nach § 78 g SGB VIII, in: Dialog Erziehungshilfe – Qualität entsteht im Dialog, Heft 2-2014, S. 48-50
- Gottlieb, H.-D. (2009): Schiedsstellen als mediative Schlichtungs- und Qualitätssicherungsstellen? In: AFET-Veröffentlichung, Nr 70/2009 (Hg.): 10 Jahre Schiedsstellen nach dem SGB VIII, S. 77-95
- Hemker, B. (2014): Notizen eines Schiedsstellenmitglieds; in: Dialog Erziehungshilfe – Qualität entsteht im Dialog, Heft 2-2014, S. 51-55
- Kracht, S. (2002): Rolle und Aufgabe des Mediators – Prinzipien der Mediation, in: F. Haft / K. Schlieffen: Handbuch Mediation, München 2002, S. 363-392
- Münder, J. (2013): in J. Münder u. a. (Hg.): FK-SGB VIII, Baden-Baden, 7. Aufl.
- Rammert, M. (2003): Mediation bei den Schiedsämtern und Schiedsstellen, in SchiedsamtZeitung, 74 Jg. 2003, Heft 02, S. 25-29
- Ripke, L. : (o. J.): Mediationsstruktur nach dem Heidelberger Institut; unter: www.mediation-heidelberg.de/institut.php/, Aufruf: 18.01.2015
- Rüthers, B. u. a. (2013): Rechtstheorie mit juristischer Methodenlehre, München, 7. Aufl.
- Schäfer, P. (2013): Mediation, in: K. Grunwald, G. Horcher, B. Maelicke (Hg.) Lexikon der Sozialwirtschaft, Baden-Baden, 2. Aufl., S. 650-655

- Schäfer, P. (2002): Freie Wohlfahrtspflege unter Wettbewerbsdruck – ist eine Betriebswissenschaftlichung der deutschen Freien Wohlfahrtspflege durch die europäische Integration vorprogrammiert? in: P. Herrmann, (Hg.): Daseinsvorsorge – Prüfsteine für die Sozialwirtschaft, Baden-Baden, S. 65-87
- Schellhorn, W. (2000): in W. Schellhorn u. a. (HG.): SGB VIII/KJHG – Kommentar, Neuwied, 2. Aufl.
- Wabnitz, R. (2002): Mediative Arbeitsweisen in der Kinder- und Jugendhilfe, insbesondere bei Schiedsstellenverfahren nach § 78g SGB VIII, in: Jugendhilfe 40, 2002, Nr. 5, S. 255-262
- Wagner, B. (2009): Grußwort, in: AFET-Veröffentlichung, Nr 70/2009 (Hg.): 10 Jahre Schiedsstellen nach dem SGB VIII, S. 25-27



Prof. Dr. Ass. Jur., Dipl.-Krim. Peter Schäfer

Mediator

Vorsitzendes Mitglied der Schiedsstelle NRW – Rheinland – nach § 78g SGB VIII
Hochschule Niederrhein – FB 06, Richard-Wagner-Straße 101, 41065 Mönchengladbach
peter.schäfer@hs-niederrhein.de

Prof. Reinhard Wiesner

15 Jahre Schiedsstellen nach § 78g SGB VIII – etabliert und erfolgreich?

1. Die Einführung von Schiedsstellen als Baustein bei der Neuordnung der Entgeltfinanzierung

Als Folge der Einführung der Entgeltfinanzierung in der Sozialhilfe wurde 1997 ein erster Formulierungsvorschlag für eine Neugestaltung der Entgeltfinanzierung in der Kinder- und Jugendhilfe entwickelt, der sich zwar an den Grundprinzipien der Neuregelung im Bundessozialhilfegesetz orientierte, jedoch den spezifischen Anforderungen in der Kinder- und Jugendhilfe Rechnung trug. Dazu hatte die BAG der Landesjugendämter im November 1997 fachliche Anforderungen an Verfahren zur Vereinbarung von Entgelten für stationäre Erziehungshilfen formuliert. Unter Bezugnahme auf die Strukturbedingungen pädagogischer Prozesse lehnte die BAG der Landesjugendämter die Festschreibung von Kategorien von Hilfeempfängern oder Einrichtungen ab und hob die Funktion des Hilfeplans als zentrales Steuerungselement für die Vorbereitung und Gewährung einer Hilfe zur Erziehung hervor (Wiesner in Wiesner SGB VIII vor § 78a Rn. 1).

Die ursprüngliche Absicht, auch die Erbringung von **Leistungen in Tageseinrichtungen** über die Entgeltfinanzierung abzuwickeln und sie damit in den Anwendungsbereich der §§ 78a ff. SGB VIII aufzunehmen, musste jedoch nach Gesprächen mit den Ländern aufgegeben werden. Diese hielten im Hinblick auf die geltenden Kindertagesstättengesetze der Länder und die dortige Verpflichtung freier Träger, Eigenanteile zu erbringen, an der Förderungsfinanzierung fest (siehe dazu jetzt § 74a SGB VIII). In § 78a Abs. 2 SGB VIII wurde jedoch eine entsprechende Öffnungsklausel aufgenommen, von der allerdings bislang nur Mecklenburg-Vorpommern Gebrauch gemacht hat. Die mit den Ländern entwickelten Formulierungsvorschläge

wurden schließlich von den Koalitionsfraktionen des Bundestages aufgegriffen (Bundestagsdrucksache 13/10330) und im Rahmen des zweiten SGB XI – Änderungsgesetzes vom 29. Mai 1998 (BGBl. I S. 1188) verabschiedet. So wurde auf der Grundlage von Art. 2 dieses Gesetzes im SGB VIII nach § 78 ein neuer dritter Abschnitt eingefügt mit der Bezeichnung: **Vereinbarungen über Leistungsangebote, Entgelte und Qualitätsentwicklung**. Dieser Abschnitt ist **am 1. Januar 1999** – und damit zeitgleich mit den neuen Regelungen im Bundessozialhilfegesetz – in Kraft getreten.

Ein wichtiges Element bei der Neuordnung der Entgeltfinanzierung war die Einführung einer neuen Institution: Nach dem Vorbild in anderen Sozialleistungsbereichen wurde zur **Schlichtung von Streitfragen** eine sachkundige, paritätisch besetzte Instanz, die so genannte Schiedsstelle geschaffen (§ 78g SGB VIII). Diese Vorschrift regelt Grundfragen zur Errichtung und zur Verfassung der Schiedsstellen, ihrer Zuständigkeit und zum Verfahren (Abs. 1–3), überlässt aber Einzelheiten – im Gegensatz zu § 80 SGB XII – der Regelung durch Rechtsverordnung den Landesregierungen (Abs. 4).

Im Gefolge dieser Neuregelung wurden in allen 16 Ländern Schiedsstellen eingerichtet – mit jeweils landesweiter Zuständigkeit. Eine Ausnahme davon macht das Land Nordrhein-Westfalen, wo die Schiedsstellen den Landschaftsverbänden – Rheinland und Westfalen Lippe – zugeordnet sind. In 15 Ländern wurden **Rechtsverordnungen zur „Verfassung der Schiedsstelle“** (§ 78d Abs. 4) erlassen. Die Verordnungen verpflichten die Schiedsstellen regelmäßig, sich Geschäftsordnungen zu geben, die Näheres zum Verfahren, d.h. den detaillierten Verfahrens- und Verwaltungsablauf regeln, soweit er nicht Gegenstand der Verordnung ist (Gottlieb in LPK – SGB VIII § 78 g Rn. 24). In Einzelfragen zeigen sie ein sehr unterschiedliches Bild. Sie differieren zum Beispiel mit Blick auf die Zahl der Mitglieder und das Verfahren zur Bestellung der Mitglieder der Schiedsstelle, deren Stellvertretungen, deren Amtszeit, aber auch im Hinblick auf einzelne Abschnitte des Schiedsstellenverfahrens, die Erhebung von Gebühren, die Verteilung

der Kosten, Aufwandsentschädigungen sowie Entschädigungen von Sachverständigen, die Organisation der Geschäftsstellen oder die Rechtsaufsicht (Wabnitz in Wiesner/Münder/Meysen Kapitel 6.4 Rn. 2).

Seit Bestehen der Schiedsstellen gab es den Wunsch nach **Fach austausch und „Vernetzung“ der Vorsitzenden/Stellvertretungen der Schiedsstellen nach § 78g SGB VIII**. Einmal jährlich findet die vom AFET organisierte Schiedsstellenkonferenz statt, oftmals mit einem Schwerpunktthema und einem intensiven Erfahrungsaustausch zu den Schiedsstellenentscheidungen.

2. Aufgaben und Funktion der Schiedsstelle

Wie sich aus den einleitenden Sätzen von § 78g Abs. 1 SGB VIII ergibt, handelt es sich bei den Schiedsstellen um Institutionen, die mit einer gleichen Zahl von Vertretern der Träger der öffentlichen Jugendhilfe sowie von Vertretern der Träger der Einrichtungen zu besetzen sind, mithin um **paritätisch zusammengesetzte Stellen**. Die Parität bezieht sich dabei aber nicht auf das Verhältnis öffentliche – freie Jugendhilfe. So müssen zum einen neben den freigemeinnützigen Trägern auch privat gewerbliche Träger bei der Schiedsstellenbesetzung berücksichtigt werden. Hinzu kommt, dass auch die öffentliche Jugendhilfe Träger von Einrichtungen ist bzw. sein kann, so dass dann deren Vertreter auf beiden Seiten des Tisches sitzen. Hier ist durch organisatorische und personelle Maßnahmen dafür Sorge zu tragen, dass deren Vertreter nicht Interessenkollisionen ausgesetzt werden und damit die vom Gesetzgeber gewollte Parität in der Schiedsstelle unterlaufen wird.

Die Schiedsstelle ist für alle Streit- und Konfliktfälle zuständig, die in den Anwendungsbereich des § 78a SGB VIII fallen und Vereinbarungen betreffen, die auf der Grundlage von § 78b SGB VIII zu schließen sind. Ihre Zuständigkeit erstreckt sich damit nicht nur auf die Entgeltvereinbarungen,

sondern auch die Leistungs- und die Qualitätsentwicklungsvereinbarungen einschließlich der Überprüfung des Fortbestandes vorhandener Einrichtungen. **Nicht schiedsstellenfähig sind demgegenüber Rahmenverträge.**

Die Funktion der Schiedsstelle liegt in der **Herstellung eines Interessenausgleichs zwischen den Vertragsparteien.** Häufig – bzw. in den meisten Fällen – kommt es gar nicht zur Anrufung der Schiedsstelle. Damit wird sie jedoch keineswegs entbehrlich. Bedeutsam ist nämlich bereits ihre verhandlungstaktische Vorwirkung, die auch schwachen Verhandlungspartnern bei Verhandlungen über die verschiedenen Vereinbarungen einen wirksamen, schnellen Schutz gegen etwaige Übervorteilung bietet. Hinzu kommt schließlich ihre **friedensstiftende Wirkung.**



Zur Identität der Schiedsstelle: Gericht, Behörde – oder was?

Über den Rechtscharakter der Schiedsstellen wird in der Fachliteratur immer noch heftig diskutiert. Schiedsstellen sind mangels

richterlicher Unabhängigkeit weder Gerichte noch Behörden Da das Schiedsstellenverfahren kein vertraglich vereinbartes, sondern ein gesetzlich vorgeschriebenes Instrument der Konfliktschlichtung darstellt, fließen bei seiner Tätigkeit hoheitliches Handeln und Vertragshilfe zusammen. Das Schiedsstellenverfahren löst sich inhaltlich von der behördlichen Entscheidung und öffnet den Blick für das (kooperative) Verhandeln, ohne aber zugleich Gesetzesvollzug durch Verhandeln zu sein. Die Schiedsstelle ist daher eine **Konfliktschlichtungsinstanz eigener Art**. Ihre Entscheidungen sind von der Rechtsnatur her als rechtsgestaltende Ergänzung anzusehen – wirksam ab dem Zeitpunkt des Inkrafttretens des Schiedsspruchs mit unmittelbarer Verbindlichkeit für die Vertragsparteien (Wabnitz in Münder/Wiesner/Meysen Kapitel 6.4 Rn. 6).

3. Eine Zwischenbilanz nach 15 Jahren Praxis

Seit dem Jahr 2000 gab es im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe „nur“ ca. 560 Schiedsverfahren, von denen der weitaus größere Teil aufgrund von Vergleichen, Antragsrücknahmen u. a. erledigt und von denen nur ca. ein Viertel durch Sachentscheidungen der Schiedsstellen („echte“ Schiedsstellenentscheidungen) beendet wurde (s. auch Beitrag von Prof. Wabnitz in dieser Broschüre).

Auffallend sind die **Unterschiede zwischen den einzelnen Bundesländern**. Dies gilt sowohl für das Verhältnis zwischen der Zahl der abgeschlossenen Verträge und der Zahl der Fälle, in denen die Schiedsstelle angerufen worden ist, wie auch für die Relation zwischen der Zahl der Streitigkeiten und der Zahl der ergangenen Sachentscheidungen. Bei der Zahl der Verfahren (insgesamt 561) liegt das Land Mecklenburg-Vorpommern an der Spitze (114 von 561) – gefolgt von Baden-Württemberg (84 von 561) und Hamburg (72 von 561), im Land Nordrhein-Westfalen mit seinen fast 200 Jugendämtern sind hingegen nur 57 Verfahren gemeldet.

Sortiert man die Sachentscheidungen nach **Themen**, so ergibt sich ein breites Spektrum. Exemplarisch sei auf folgende Themen hingewiesen:

- Zulässigkeit Anrufung der Schiedsstelle
- Verfahrensfragen, darunter die örtliche Zuständigkeit
- Abgrenzung von Aufgaben nach dem SGB VIII und der Schule (so genannte ungedeckte Schulkosten)
- Leistungen in gemeinsamen Wohnformen für Mütter/Väter und Kinder
- Fragen aus dem Bereich Tageseinrichtungen für Kinder (nur Mecklenburg Vorpommern aufgrund von § 78a Abs. 2 SGB VIII)

Bezogen auf die **Vertragstypen** lässt sich ein eindeutiger Schwerpunkt bei den Entgeltvereinbarungen feststellen. Im Mittelpunkt standen dabei Fragen wie der Auslastungsgrad und die Personalkostenermittlung. Eine Rarität stellen Fragen zu Qualitätsentwicklungsvereinbarungen dar.

Bei all den großen Unterschieden hinsichtlich der Anrufungsfrequenzen in den einzelnen Bundesländern überrascht doch die insgesamt **geringe Zahl der Verfahren**.

Wissenschaftliche Untersuchungen zu den Hintergründen liegen nicht vor. So lassen sich eher Vermutungen anstellen. Die eine wertet die geringe Zahl der Verfahren als ein Zeichen für gegenseitige Verflechtungen und Abhängigkeiten von öffentlicher und freier Jugendhilfe. Nun wissen wir alle, dass öffentliche und freie Träger aufeinander angewiesen sind. Der Träger der öffentlichen Jugendhilfe trägt die Gesamtverantwortung für ein plurales Angebot. Dieser Gesamtverantwortung kann er aber nur nachkommen, wenn es ihm gelingt, attraktive Bedingungen für das Engagement freier Träger zu schaffen. Dazu zählt auch ein gutes Kooperationsklima. Streitigkeiten können ein solches Klima gefährden. Umgekehrt haben auch Träger der freien Jugendhilfe ein Interesse an einem guten Vereinbarungsklima, hängt ihr Zugang zum „Markt der Jugendhilfe“ doch vom Abschluss der Vereinbarungen ab. Dieser Mutmaßung für die geringe Zahl der Verfahren

steht die andere gegenüber, die darin ein Zeichen für eine gute Vereinbarungskultur zwischen öffentlicher und freier Jugendhilfe sieht, also davon ausgeht, dass sich Meinungsverschiedenheiten im unmittelbaren Kontakt klären lassen und es dazu keiner Schlichtung bedarf. Eine eindeutige Antwort auf die Frage wird man nicht geben können – letztlich wird – wie immer im Leben – vieles auch von den handelnden Personen, aber auch den konkreten Verhältnissen vor Ort, also etwa der Zahl der Mitbewerber, abhängen.

Eine Baustelle bleibt die **Qualitätsentwicklungsvereinbarung**. Bei der Begrifflichkeit und der inhaltlichen Beschreibung dieses Vertragstyps hatte sich der Gesetzgeber deutlich von den Modellen in anderen Sozialleistungsgesetzen abgesetzt. Mit dem dort verwendeten Begriff „Qualitätssicherung,“ (BSHG) wurde auf technologische Verfahren der Prüfung von Qualität abgestellt. Demgegenüber sollte in der Kinder- und Jugendhilfe die Weiterentwicklung von Qualität zu einer dauerhaften Entwicklungsaufgabe gemacht werden, wie dies jetzt auch in § 79a SGB VIII zum Ausdruck kommt. Bald zeigten sich aber schon in der Praxis Unsicherheiten bei der Formulierung der Qualitätsentwicklungsvereinbarungen und dem Verhältnis zur Leistungsvereinbarung, wo von der „Qualität der Leistungsangebote“ die Rede ist.

Heute wird man sagen können, dass sich die an das Instrument der Qualitätsentwicklungsvereinbarungen gestellten Erwartungen nicht erfüllt haben. Zu fragen bleibt, wie sich Prozesse der Qualitätsentwicklung in der Einrichtung vertraglich vereinbaren lassen und was Elemente einer solchen Vereinbarung sind bzw. sein können. Möglicherweise ist der Vertrag gar nicht das richtige Instrument, um eine einrichtungsbezogene Qualitätsentwicklung systematisch voranzutreiben.

Deshalb sollte das Thema auf die fachpolitische Agenda gesetzt werden. Andernfalls besteht die Gefahr, dass das Potenzial der Qualitätsentwicklung gar nicht zum Tragen kommt und Qualitätskonzepte nur formal auf dem Papier verhandelt werden.

15 Jahre Schiedsstellen nach § 78g SGB VIII – etabliert und erfolgreich? In jedem Fall wird man heute – 15 Jahre nach Einrichtung der Schiedsstellen – sagen können, dass ihre konfliktlösende Funktion Anerkennung findet. Ihre Entscheidungen finden in den einzelnen Ländern Beachtung und weitgehende Akzeptanz. Sie dienen als Orientierung für die Vereinbarungspraxis vor Ort. Den Mitgliedern der Schiedsstellen und der Geschäftsstellen ist für Ihr Engagement zu danken. Trotzdem sollte der 15. Geburtstag auch zum Anlass genommen werden, Zwischenbilanz zu ziehen und den Veränderungs- bzw. Weiterentwicklungsbedarf zu thematisieren. Dazu zählt in jedem Fall das Thema: **Qualitätsentwicklungsvereinbarungen**.

Mein Dank gilt Reinhard Wabnitz, dessen Part ich bei der Veranstaltung am 22.9.2014 in Berlin übernommen habe und auf dessen Beitrag in der Tagungsmappe (s. Beitrag Prof. Wabnitz in dieser Broschüre) ich mich bei den Ausführungen zur Zahl der Verfahren beziehe.

Literatur

Kunkel (Hrsg.), Sozialgesetzbuch VIII- Kinder- und Jugendhilfe, 5.Aufl. 2014
Münder/Wiesner/Meysen, Kinder- und Jugendhilferecht, Handbuch 2.Aufl. 2011
Wiesner SGB VIII Kinder- und Jugendhilfe 4. Aufl. 2011



Prof. Dr. Dr. h. c. Reinhard Wiesner
Ministerialrat a.D., Rechtsanwalt
Albestraße 9, 12159 Berlin, mail: Reinhard-Wiesner@t-online.de

Prof. Dr. jur. Dr. phil. Reinhard Joachim Wabnitz

15 Jahre Schiedsstellen nach § 78g SGB VIII (Kinder- und Jugendhilfe)

Die Neuregelung der Entgeltfinanzierung in der voll- und teilstationären Kinder- und Jugendhilfe nach den §§ 78a ff des Achten Buches Sozialgesetzbuch – SGB VIII (Kinder- und Jugendhilfe) – und damit die Schiedsstellen nach § 78g SGB VIII feiern im Jahre 2014 ihren fünfzehnten Geburtstag. Dies ist sowohl Anlass zur Gratulation als auch zu einem Rückblick auf die vergangenen 15 Jahre, nachdem ich bereits vor fünf Jahren die Entwicklungen im Zeitraum von 1999 bis 2009 dargestellt hatte¹ – damals einschließlich der Vorgeschichte der einschlägigen Regelungen, der verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung sowie der Beiträge von Forschung und Wissenschaft zum Thema. Der folgende Beitrag dokumentiert die Arbeit der Schiedsstellen nach § 78g SGB VIII im gesamten Zeitraum von 1999 bis 2014.

I. Schiedsstellen nach § 78g SGB VIII

In allen 16 Bundesländern kam es im Jahre 1999 zur Verabschiedung von Rechtsverordnungen² aufgrund von § 78g Abs. 4 mit Detailregelungen u. a. über die Mitglieder der Schiedsstellen, deren (Aufwands-)Entschädigung, über das Verfahren, die Rechtsaufsicht, die Erhebung von Gebühren und das Verfahren. Ebenfalls im Wesentlichen im Jahre 1999 kam es in jedem Bundesland zur Errichtung einer Schiedsstelle auf Landesebene bzw. in Nordrhein-Westfalen zu je einer Schiedsstelle für das Gebiet des Rheinlandes und für Westfalen-Lippe.

Von Anbeginn der Arbeit der Schiedsstellen bestand ein Bedürfnis nach Austausch und „Vernetzung“ untereinander. Auf Initiative des AFET-Vorsitzenden, Herrn Kröger, und des damaligen Schiedsstellenvorsitzenden

Niedersachsen, Herrn Prof. Gottlieb, hat der AFET die Koordination des Fachaustausches der Vorsitzenden/Stellvertretungen der Schiedsstellen nach § 78g SGB VIII übernommen. Der AFET organisiert die seit dem Jahre 2000 stattfindenden jährlichen Treffen der Vorsitzenden und Geschäftsführungen aller Schiedsstellen nach § 78g SGB VIII (dazu IV.), sammelt die dorthin übermittelten Schiedsstellenentscheidungen und bereitet diese jährlich statistisch auf. Außerdem steht der AFET auch für Auskünfte und ggf. Unterstützung zur Verfügung.



II. Quantitative Entwicklungen

Anders als in anderen Sozialleistungsbereichen, z. B. im Bereich des Krankenhausfinanzierungsgesetzes, des SGB XI (Soziale Pflegeversicherung) oder des SGB XII (Sozialhilfe) mit deutlich mehr Schiedsstellenverfahren, kam es seit dem Jahr 2000 im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe „nur“ zu ca. 560 Schiedsverfahren, von denen zudem der weitaus größere Teil aufgrund von Vergleichen, Antragsrücknahmen u. a. erledigt und von denen nur ca. ein Viertel durch Sachentscheidungen der Schiedsstellen („echte“ Schiedsstellenentscheidungen) beendet worden ist. Und nur in verschwindend wenigen Fällen kam es zu verwaltungsgerichtlichen Verfahren und Entscheidungen, die zudem nur vereinzelt publiziert worden sind³. Dazu die folgende Übersicht für die Jahre 2000⁴ bis 2013⁵:

Schiedsstellenentscheidungen nach § 78g SGB VIII in der Bundesrepublik Deutschland in den Jahren 2000 bis 2013

(Quelle: AFET-Bundesverband für Erziehungshilfe sowie eigene Berechnungen)

Jahr	Verfahren insgesamt	davon „echte“ Schiedsstellenentscheidungen
2000	24 (ohne BW)	9
2001	33	13
2002	26	7
2003	67	12
2004	53	7
2005	37	8
2006	44	20
2007	13	3
2008	42	12
2009	44	9
2010	39	11
2011	31	7
2012	54	5
2013	55	10
Summen	562	133

Der im Verhältnis zu anderen Sozialleistungsbereichen insgesamt sehr geringe Anteil von Schiedsstellenentscheidungen im Vergleich zu den Zehntausenden von vertraglichen Vereinbarungen nach § 78b in den genannten Jahren kann m. E. nicht in der jeweiligen finanziellen Größenordnung der Verfahrensgegenstände begründet sein. Denn diese ist nach grober Einschätzung im Bereich der stationären Kinder- und Jugendhilfe jedenfalls

nicht augenfällig niedriger als z. B. im Bereich von SGB XI oder XII (anders als allerdings im extrem „teuren“ Krankenhaussektor nach dem Krankenhausfinanzierungsgesetz).

Ich sehe unverändert die herausragend wichtige Ursache für die über die Jahre hinweg insgesamt geringe Anzahl von Schiedsstellenverfahren nach dem SGB VIII in der Rolle und Verantwortung der Träger der öffentlichen Jugendhilfe. Denn diesen obliegt die Gesamt- und Planungsverantwortung einschließlich der Gewährleistungsverpflichtung (!) gemäß §§ 79, 80 SGB VIII sowie die Leistungsverpflichtung im Einzelfall gemäß § 3 Abs. 2 Satz 2 SGB VIII. Zugleich sind die örtlichen öffentlichen Träger der Jugendhilfe Vereinbarungspartner nach § 78e Abs. 1 SGB VIII sowie Kosten- und insbesondere Leistungsträger! Sie müssten, gäbe es nicht in ausreichendem Umfang Träger der freien Jugendhilfe, selbst die entsprechenden Einrichtungen vorhalten und stehen deshalb in einer „Verantwortungsgemeinschaft“ mit den (zumeist freien) Einrichtungsträgern; und sie sind gemäß § 4 Abs. 1 SGB VIII zu (zumeist auch realisierter!) partnerschaftlicher Zusammenarbeit mit diesen verpflichtet.

Und die Träger der freien Jugendhilfe werden es sich andererseits mehrfach überlegen, ob sie „ihr“ Jugendamt bzw. dessen öffentlichen Träger, mit dem sie auch in den Folgejahren Verträge nach § 78b SGB VIII schließen wollen, vor die Schiedsstelle oder gar vor das Verwaltungsgericht „zerren“ sollen. Diese Verflechtungen bis hin zu den gekennzeichneten wechselseitigen Abhängigkeiten zwischen öffentlicher Jugendhilfe und Einrichtungsträgern sind m. E. der wesentliche Grund für die insgesamt geringe Anzahl von Schiedsverfahren, die zudem in der großen Mehrzahl „irgendwie doch“ einvernehmlich beendet werden.

Noch unterschiedlicher als im gesamten Bundesgebiet waren die Entwicklungen in den einzelnen Bundesländern:

Schiedsstellenentscheidungen in den einzelnen Bundesländern von 2000 bis 2013

(Quelle: AFET-Bundesverband für Erziehungshilfe sowie eigene Berechnungen)

Land	Verfahren insgesamt	(„echte“) Schiedsstellenentscheidungen
BW	84 (ohne 2000)	18
Bayern	28	9
Berlin	5	2
Brandenburg	61	35
Bremen	3	1
Hamburg	72	4
Hessen	11	5
Mecklenb.-Vorpommern	114	15
Niedersachsen	73	5
NW/Rheinland	26	12
NW/Westfalen	31	8
Rheinland-Pfalz	4	2
Saarland	5	2
Sachsen	1	0
Sachsen-Anhalt	10	1
Schleswig-Holstein	12	5
Thüringen	21	9
Summen	561	133

Die Gründe für die augenfälligen Unterschiede zwischen den einzelnen Bundesländern können nach meinem Kenntnisstand nicht erklärt werden und bedürften einer separaten Untersuchung.

III. Wesentliche Inhalte von Schiedsstellenentscheidungen nach § 78g SGB VIII

Ein nicht unerheblicher Teil der seit dem Jahre 2000 getroffenen „echten“ Schiedsstellenentscheidungen nach § 78g SGB VIII sind, soweit diese von den Schiedsstellen dorthin mitgeteilt worden sind, in der Geschäftsstelle vom AFET gesammelt und mir dankenswerterweise zur Verfügung gestellt worden: teilweise im Wortlaut, teilweise in Form von Leitsätzen oder auch nur unter Angabe von Geschäftszeichen und Stichworten zu den wesentlichen Verfahrensgegenständen. Inhaltlich betrafen sie ein breites Spektrum der einschlägigen Themen; auf einzelne sei im Folgenden exemplarisch hingewiesen⁶:

- Zur **Zulässigkeit der Anrufung der Schiedsstelle**. Wiederholt wurden Anträge als unzulässig abgewiesen, weil entweder überhaupt noch keine Verhandlungen zwischen den Vertragsparteien stattgefunden hatten oder weil über die relevanten Fragen noch nicht verhandelt worden war⁷; zu Recht wurde darauf hingewiesen, dass die Schiedsstelle nicht befugt sei, über noch nicht verhandelte Gegenstände zu entscheiden oder gar die Gesamtheit der Verhandlungen zu ersetzen. Aufgabe der Schiedsstelle sei es auch nicht, einerseits über abstrakte Rechtsfragen⁸ oder andererseits über die Gewährung von Hilfen zur Erziehung für ein einzelnes Kind (nach §§ 27 ff) zu entscheiden⁹.
- **Verfahrensfragen**. Strittig ist nicht selten, welche Unterlagen von Seiten des örtlichen Trägers der öffentlichen Jugendhilfe vom Träger der Einrichtung abgefordert werden dürfen¹⁰. Mehrere Entscheidungen in Mecklenburg-Vorpommern betrafen die Weiterführung des Verfahrens bei Rücknahme des Antrages durch den Antragsteller und bei gleichzeitigem Vorliegen eines Antrags des Antragsgegners¹¹. Nicht selten strittig – insbesondere bei „mehrstufigen Trägerstrukturen“ – sind auch Fragen rund um das Thema „örtliche Zuständigkeit“. In zwei Entschei-

dungen aus dem Jahr 2014 haben die Schiedsstellen in Brandenburg¹² und in Rheinland-Pfalz¹³ die örtliche Zuständigkeit desjenigen Trägers der öffentlichen Jugendhilfe als gegeben angesehen, in denen die – wenn auch kleinen – Einrichtungen gelegen sind, auch wenn sie in größere Trägerstrukturen eingebunden sind.

- **Abgrenzung von Aufgaben nach dem SGB VIII und der Schule.** In mehreren Entscheidungen stand die Frage im Mittelpunkt, wer hier vorrangig zuständig ist. In Rheinland-Pfalz¹⁴ wurde mit Blick auf sog. „ungedekte Schulkosten“ bei Schulen für Erziehungshilfe entschieden, dass es sich dabei um Schulkosten handele, die vorrangig das Land bzw. der Schulträger zu tragen haben; da der öffentliche Jugendhilfeträger diese aber vor Inkrafttreten der §§ 78a ff übernommen und der Antragsteller darauf vertraut hatte, hatte dieser die Kosten nach den rechtsstaatlichen Grundsätzen des Vertrauensschutzes im Wege einer „Auslauffinanzierung“ noch für einen befristeten Übergangszeitraum weiter zu übernehmen. Ähnlich ist auch in Baden-Württemberg mit Blick auf (Sonder-) Schulen für Erziehungshilfe entschieden worden; ggf. sei hier aber der Jugendhilfeträger zu Vorleistung verpflichtet, verbunden ggf. mit einer Ausgleichspflicht des (vorrangig zuständigen) Schulträgers nach § 102 SGB X¹⁵. Auch die Kosten für das Mittagessen in der Schule vor Beginn der Tagesgruppe nach § 32 hatte der Schulträger (bei der hier vorliegenden Konzeption als Bestandteil der schulischen Betreuung) zu übernehmen – und nicht der öffentliche Jugendhilfeträger¹⁶.
- **Leistungen in gemeinsamen Wohnformen für Mütter/Väter und Kinder** (§ 19). Einrichtungsträger und Träger der öffentlichen Jugendhilfe hatten gemeinsam ein gestuftes Gesamtkonzept aufeinander aufbauender Wohn- und Betreuungsformen für Mütter und Kinder entwickelt; strittig waren die Entgelte dafür¹⁷.

- **Zuständigkeit der Schiedsstelle auch für den Bereich der Kindertagesstätten.** Als bisher wohl einziges Bundesland hat Mecklenburg-Vorpommern (Ende 2005) von der in § 78a Abs. 2 vorgesehenen Möglichkeit Gebrauch gemacht, zu bestimmen, dass die §§ 78a bis 78g auch für andere Leistungen nach dem SGB VIII gelten: dort nämlich für den Bereich der Kindertagesstätten. Mit Blick darauf ist die Schiedsstelle inzwischen in über 50 Fällen angerufen worden, mit Blick auf eine Fülle von Detailfragen¹⁸, aber z. B. auch mit Blick auf die interessante Frage, warum ein Bestehen auf einem im dortigen Landesrecht vorgesehenen „Einvernehmen“ mit der örtlichen Gemeinde bei bestimmten Verträgen nach § 78b „offensichtlich rechtsmissbräuchlich“ war¹⁹.
- **Leistungsvereinbarungen.** Eine bestehende Betriebserlaubnis sei ein wesentliches Kriterium für die Bejahung der Leistungsfähigkeit und Geeignetheit einer Einrichtung²⁰. Die in Jugendhilfeeinrichtungen betreuten Zielgruppen erforderten in der Regel keine ausschließliche Betreuung durch Fachkräfte mit Hochschulabschluss²¹. Hochseesegeln (!) sei als sinnvolles Angebot der Erlebnispädagogik und damit als Bestandteil der Leistungsvereinbarung anzuerkennen²².
- Im Mittelpunkt vieler Entscheidungen standen naturgemäß Fragen hinsichtlich der **Personalkosten**²³, **Personalbemessung** und der **Ein-
gruppierung** etwa von Sozialpädagogen und Erziehern²⁴, Fragen der tariflichen Anpassung²⁵, Ausgleichsabgaben nach dem damaligen Schwerbehindertengesetz als Teil der Personalausgaben²⁶, Anwendung von „Regel“-Personalschlüsseln nach Rahmenvertrag²⁷, Fragen hinsichtlich lerntherapeutischer Leistungen als Regelleistung²⁸, „erforderlicher“²⁹ oder „überflüssiger“ Hauswirtschaftsfachleistungskräfte³⁰ sowie mit Blick auf die Erforderlichkeit und Angemessenheit der Berücksichtigung von Kosten für Ausbildung, Fortbildung und Supervision³¹. In Brandenburg wurde in mehreren Entscheidungen über die Personalkosten für hauswirtschaftliches Personal, für Dienste zu ungünstigen Zeiten sowie

über die Kosten für Urlaubsvertretungen in Einrichtungen mit „inwohnenden Erziehern“ gestritten³².

- **Entgeltvereinbarungen.** Wiederholt haben sich einzelne Schiedsstellen mit Norm-**Auslastungsgraden** von Einrichtungen auseinandergesetzt und sind dabei von 90 %³³ bzw. wegen objektiver Unmöglichkeit, eine solche Auslastung zu erreichen, von 87,5 %³⁴, aber auch von 96 %³⁵ ausgegangen; gelegentlich wurde die aktuelle Auslastung der Einrichtung vor dem Hintergrund einer unbestrittenen und überzeugend dargelegten Entlassungs- und Belegungspraxis mit „ohne Bedeutung“ bewertet³⁶; ähnlich NRW/WL³⁷: die Höhe der Auslastungsquote orientiert sich an den Vorgaben des Rahmenvertrages und der tatsächlichen Auslastung in den vergangenen Wirtschaftszeiträumen. Die Kriterien von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit seien bei im Vergleich unterdurchschnittlich hohen Entgelten generell als erfüllt anzusehen³⁸.
- Die **Personalkostenermittlung** im Rahmen der Entgeltvereinbarung dürfe (nach einer Plausibilitätsprüfung durch die Schiedsstelle) unter Orientierung an den bereits entstandenen Kosten erfolgen, wobei eine Kostensteigerung von 8 %, aber nicht über 10 % als angemessen bewertet wurde³⁹. In anderen Entscheidungen in Westfalen-Lippe⁴⁰ wurden demgegenüber pauschale Personalkostensteigerungen von 8 % als nicht nachvollziehbar angesehen. In Thüringen⁴¹ ist entschieden worden, dass die Eingruppierung von Nicht-Arbeitnehmern in Vergütungsgruppen nicht allein nach den Merkmalen des damaligen BAT-Ost erfolgen dürfe. Weitere Gegenstände von Schiedsstellenentscheidungen waren Sachkosten⁴², Berechnungsmodalitäten von Fachleistungsstunden⁴³, von Investitionskosten⁴⁴ sowie von Mietkosten⁴⁵.
- **Qualitätsentwicklungsvereinbarungen.** Nur selten waren solche Vereinbarungen, die oft nur knapp oder recht allgemein gefasst sind, Gegenstand von Schiedsstellenverfahren⁴⁶. In Schleswig-Holstein⁴⁷ ist

entschieden worden, dass exakte Aussagen über die personelle Ausstattung einer Einrichtung nicht in der Qualitätsentwicklungsvereinbarung, sondern in der Leistungsvereinbarung zu treffen sind.

- **Kostenentscheidungen.** Diese sind regelmäßig Teil der Schiedsstellenentscheidungen⁴⁸ und werfen, soweit ersichtlich, eher ausnahmsweise besondere Probleme auf.
- **Anordnung der sofortigen Vollziehung.** In Thüringen⁴⁹ ist entschieden worden, dass bei aufschiebender Wirkung einer Klage die sofortige Verbindlichkeit einer Schiedsstellenentscheidung für die Beteiligten nur im Wege der Anordnung der sofortigen Vollziehung nach § 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 VwGO durchzusetzen sei. Auch in Mecklenburg-Vorpommern kam es wiederholt zu Entscheidungen der dortigen Schiedsstelle betreffend eine Anordnung der sofortigen Vollziehung⁵⁰.



IV. Jährliche Treffen der Vorsitzenden und Geschäftsführungen der Schiedsstellen

Ein besonders wichtiges Forum für Austausch, Vernetzung und Fortentwicklung der Arbeit der Schiedsstellen nach dem SGB VIII stellen die bereits genannten, seit dem Jahre 2000 jährlich und im September 2014 zum fünfzehnten Male stattgefundenen – und regelmäßig gut besuchten – Treffen der Vorsitzenden, stellvertretenden Vorsitzenden und der Geschäftsstellen der 17 Schiedsstellen der Länder dar.

Das erste Treffen fand am 13./14.09.2000 in Berlin statt⁵¹. Das ausführliche Einführungsreferat wurde von *Reinhard Wiesner*, BMFSFJ, zum Thema „Das Schiedsstellenverfahren nach § 78g SGB VIII“ gehalten. Kontrovers wurde die Frage hinsichtlich der Rechtsnatur von Schiedsstellenentscheidungen diskutiert: als Verwaltungsakte oder „Vertragshilfe“. Weitere Themen galten u. a. Umsetzungsfragen, dem Datenschutz und der Zusammenarbeit mit den Geschäftsstellen. Regelmäßiger Erörterungspunkt seit dem ersten Treffen sind Berichte aus den jeweiligen Ländern und von den dortigen Schiedsstellen.

Auf den Tag ein Jahr später fand das zweite Treffen wiederum in Berlin statt. *Manfred Busch*, Celle, hielt dabei ein umfangreiches Referat zu Verfahrensfragen und zum Profil der Schiedsstellen. Neben den üblichen Länderberichten und Verfahrensfragen standen die folgenden weiteren Themen zur Diskussion: Befangenheit von Schiedsstellenmitgliedern, Parallelen zu Pflegeversicherung?, Vereinbarung zum Aufbau einer Sammlung von Schiedsstellenentscheidungen bei der Geschäftsstelle des AFET.

Das dritte Treffen⁵² fand am 04./05.09.2002 ebenfalls in Berlin statt. Das Einleitungsreferat hielt *Norbert Struck*, Paritätischer Wohlfahrtsverband GV Berlin, zum Thema: „Leistungs-, Entgelt- und Qualitätsentwicklungsvereinbarungen nach §§ 78a ff SGB VIII“. Weitere Themen waren die Rechtspre-

chung des Bundesverwaltungsgerichts zur „isolierten“ Anfechtungsklage, die kontrovers diskutiert wurde, sowie Länderberichte, Fragen der Zuständigkeit der Schiedsstellen mit Blick auf § 77 SGB VIII (?), Bindung an Auflagen der Heimaufsicht in Bescheiden über die „Betriebserlaubnis“ nach § 45 SGB VIII sowie „Mediation“ im Bereich von Schiedsstellenverfahren.

Wiederum in Berlin fand am 20./21.08.2003 das vierte Treffen statt. Nach einem Einführungsreferat von *Karl-Heinz Struzyna* vom BMFSFJ zum Thema „Wirkungsorientierte Ausgestaltung der Vereinbarungen nach §§ 78a bis g SGB VIII“, mit dem dieses damals noch im Planungsstadium befindliche Modellprojekt des Bundesministeriums vorgestellt wurde, wurden dieses sowie u. a. folgende weitere Themen erörtert: Bindung an Entscheidungen nach § 45 SGB VIII, Einfluss der Schiedsstelle auf Leistungsangebote, ordnungsgemäße Besetzung von Schiedsstellen, Vollstreckung von Schiedsstellenentscheidungen, Erörterungstermine „vorab“, „Sammelanträge“, Zuständigkeit der Schiedsstellen bei Streitigkeiten im Schulbereich, Berücksichtigung von Spenden bei der Entgeltermittlung. Abschließend referierte Herr Kollege Gottlieb über die Ergebnisse der Studie über Rahmenverträge nach § 78f.

Das fünfte Treffen fand am 30.09./01.10.2004 in Hannover statt. *Britta Tammen*, TU Berlin, referierte über die Ergebnisse des Forschungsprojekts „Auswertung der Leistungs-, Entgelt- und Qualitätsentwicklungsvereinbarungen nach §§ 78a ff SGB VIII“. Weitere Themen waren neben den regelmäßigen Länderberichten u. a.: Datenschutz in Schiedsstellenverfahren, Situation der verschlechterten öffentlichen Haushaltssituation, Schulen für Erziehungshilfe. Vor dem Hintergrund der damals brandaktuellen Diskussion in der Föderalismuskommission I zum Thema „Entflechtung von Bund- und Länderkompetenzen“ – auch mit Blick auf das Kinder- und Jugendhilferecht – wurde ein Schiedsstellentreffen erstmals „richtig politisch“. Aufgrund einer von *Reinhard Wabnitz* vorgetragenen Initiative kam es zu einer einstimmig beschlossenen Resolution zur Beibehaltung der bewährten Kompetenz des Bundes zur konkurrierenden Gesetzgebung nach Art. 74

Abs. 1 Nr. 7 GG („öffentliche Fürsorge“) für den Gesamtbereich der Kinder- und Jugendhilfe, die an die Mitglieder der Föderalismuskommission, die Fraktionen im Deutschen Bundestag, die Ministerpräsidenten der Länder sowie die Bundesregierung gesandt wurde.

Das sechste Treffen fand am 29./30.08.2005 wieder in Berlin statt. *Karl-Heinz Struzyna* referierte über „Aktuelle gesetzliche Entwicklungen und Vorhaben des BMFSFJ“. Weitere Themen waren u. a.: Leistungsumfang nach § 35a SGB VIII, Zuständigkeiten der Schiedsstellen im Zusammenhang mit § 8a SGB VIII, Unterschreiten von Personalschlüsseln durch Beschluss der Schiedsstelle.

Das siebte Treffen⁵³ fand am 04./05.09.2006 in Göttingen statt. *Prof. Dirk Nüsken*, damals ISA Münster, stellte dabei das zwischenzeitlich begonnene Modellprogramm des BMFSFJ „Wirkungsorientierte Qualifizierung der Hilfen zur Erziehung“ sowie erste Ergebnisse aus der ersten Projektphase vor. Erörtert wurden sodann u. a. folgende Themen: Altersteilzeit im Rahmen der Personalkosten, Ausweitung der Schiedsstellentätigkeit auf den Bereich der Kindertagesstätten (Mecklenburg-Vorpommern), Verfahren bei „Sammelanträgen“ (Hintergrund: 64 Anträge in Baden-Württemberg) nach § 93a VwGO analog („Musterverfahren“), Fragen zur Zuständigkeit der Schiedsstellen für Vereinbarungen nach § 8a SGB VIII.

Das achte Treffen⁵⁴ fand am 03./04.09.2007 in Landshut statt. Themen waren u. a.: eigenständig anfechtbare Kostenentscheidungen der Schiedsstellen im Klageverfahren, Neuverhandlungen nach Veränderung von Leistungsbeschreibungen, Modularisierung von individuellen Zusatzleistungen, Auswirkungen der Föderalismusreform (insbesondere mit Blick auf die Landesjugendämter), Vertragsergänzung für strittige Positionen, Bekräftigung der Verabredung zum Aufbau einer möglichst vollständigen Sammlung von Schiedsstellenentscheidungen beim AFET.

Das neunte Treffen fand am 08./09.09.2008 in Magdeburg statt. *Desiree Frese* (ISA Münster) und *Andreas Polutta* (wissenschaftliche Begleitung Universität Bielefeld) berichteten vor dem Hintergrund des Modellprojekts „Wirkungsorientierung“ über „Problemkonstellationen im Gestaltungsprozess von Vereinbarungen“. Über einen Forschungsantrag „Bedeutung und Wirkung von Schiedsstellenverfahren im Rahmen der Vereinbarungstrias des Achten Buches Sozialgesetzbuch“ berichtete *Christoph Gebhardt*, Hildesheim. Weitere Themen waren: Mustergeschäftsordnung für Schiedsstellen im SGB VIII (Vorlage von *Prof. Gottlieb*), Angemessenheit von Entgelten für intensivpädagogisch-therapeutische Betreuung, Angemessenheit von Entgelten für Kindertagesstätten (Mecklenburg-Vorpommern), Sonderschulen für Erziehungshilfe in Baden-Württemberg (Verwaltungsgerichtshof und Revision), gestiegene Energiekosten, Umstellung auf den TVÖD.

Das zehnte Treffen fand, verbunden mit einem Festakt zum zehnjährigen Bestehen der Schiedsstellen nach § 78g SGB VIII, am 07./08.2009 in Hildesheim statt, u. a. mit Festvorträgen von *Reinhard Wabnitz*: Zehn Jahre Schiedsstellen nach § 78g SGB VIII – Entwicklungen und Ausblick⁵⁵ und *Heinz-Dieter Gottlieb*: Schiedsstellen als mediative Streitschlichtungs- und Qualitätssicherungsstelle?⁵⁶ Weitere Themen waren: aktuelle Entwicklungen und Vorhaben des BMFSFJ, Berichte aus den Bundesländern und Rechtsprechung des BSG vom 29.1.2009 zur Preisfindung.

Ort des Elften Treffens am 13./14.09.2010 war Konstanz⁵⁷, u. a. mit folgenden Themen: aus der Arbeit des AFET, bundesweite Fortentwicklung des Schiedsstellenwesens, Ausweitung auf ambulante Hilfen zur Erziehung?, Anwendung der Entscheidung des BSG vom 29.1.2009 in Verfahren nach § 78g SGB VIII, aktuelle Entwicklungen und Vorhaben des BMFSFJ, Bedeutung von § 8a SGB VIII für die Entgeltverhandlung?, Weiterentwicklung des Gebührenwesens.

Das zwölfte Treffen fand am 12./13.09.2011 in Potsdam statt⁵⁸. Themen waren: Zuständigkeit der Schiedsstellen auch für ambulante Hilfen zur Erziehung?, Braucht es eine Verständigung über „Leistungsangebote“?, Wirkungsorientierung, Verhärtung der Verhandlungen und die Rolle der Schiedsstellen, Einzelschlichtung als geeignete Methode im Schiedsverfahren?, Notwendigkeit eines einheitlichen Rechtsrahmens für alle Schiedsstellen nach dem SGB?



Ort des 13. Treffens am 08./09.2012 war Mainz⁵⁹ mit folgenden Themen: Praxis des § 77 im Vergleich zu §§ 78a ff SGB VIII, Notwendigkeit einer Arbeitshilfe „Entgeltvereinbarung“?, Rahmenverträge im Vergleich, Bau- und Investitionskosten, Herausforderung „Qualitätsentwicklungsvereinbarung“, Vereinheitlichung des Schiedswesens der Sozialgesetzbücher?, Notwendigkeit einer Reform der Aufwandsentschädigungen, Gebühren und der Finanzierung der Schiedsstellen?

Das 14. Treffen fand am 22./23.09.2013 in Hannover statt⁶⁰, und zwar zunächst mit einem Referat des Vorsitzenden der unabhängigen Sachverständigenkommission für den 14. Kinder- und Jugendbericht (14. KJB), *Reinhard Wabnitz*, zum Gesamtbericht des 14. KJB über die Lebenssituation junger Menschen und die Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe in Deutschland,

in dem neben einem ausführlichen Kapitel über die Hilfen zur Erziehung auch erstmals über die Arbeit der Schiedsstellen nach dem SGB VIII berichtet wird. Des Weiteren verständigten sich die Teilnehmerinnen und Teilnehmer im Hinblick auf eine Initiative der Schiedsstellenvorsitzenden für eine Ergänzung von § 78c SGB VIII mit Einzelheiten zur Qualitätsentwicklungsvereinbarung. Weitere Themen waren: Vereinheitlichung des Schiedsstellenwesens, Kostenregelungen für Schiedsstellen.

Das 15. Treffen wurde wiederum als „Jubiläumsveranstaltung zum 15-jährigen Bestehen der Schiedsstellen nach § 78g SGB VIII“ und als Kooperationsveranstaltung mit dem BMFSFJ für den 22./23.09.2014 in Berlin geplant.

Aus Anlass des 15-jährigen Jubiläums fand am 22.09.2014 gemeinsam mit dem BMFSFJ ein Fachgespräch mit den Vorsitzenden/Stellvertretungen und Geschäftsstellenleitungen der Schiedsstellen sowie geladenen ExpertInnen zum Thema „Weiterentwicklung der Schiedsstellen nach § 78g SGB VIII“ statt.

Am zweiten Tag beschäftigten sich die Vorsitzenden und Stellvertretungen sowie die Geschäftsstellenleitungen der Schiedsstellen mit den Themen „Erstellen eines bundesweiten Vergleichs der Gebühren, Aufwandsentschädigung und Finanzierung der Schiedsstellen“, der Umlage von zentralen Verwaltungskosten und der Entwicklung einer Empfehlung zur „Befangenheit von Mitgliedern der Schiedsstelle“.

V. Bilanz und Ausblick

Die Schiedsstellen nach § 78g SGB VIII haben sich bewährt, auch weil sie in der Praxis offenbar eine weitgehend „friedensstiftende“ Wirkung erzielt haben. Deren Entscheidungen finden in den einzelnen Ländern Beachtung und weitgehende Akzeptanz und dienen als Orientierung für die Vereinbarungs-

praxis vor Ort. Nur in verschwindend wenigen Fällen sind nach Schiedsstellenentscheidungen Klagen vor den Verwaltungsgerichten erhoben worden.

Insgesamt gesehen hat der Gesetzgeber mit den Schiedsstellen nach § 78g SGB VIII einen wirksamen und breit akzeptierten „Konfliktlösungsmechanismus“ etabliert, zu dem ich – wie in anderen Sozialleistungsbereichen auch – keine Alternative sehe. Die genannten gesetzlichen Regelungen sollten deshalb im Grundsatz beibehalten bleiben, und die Arbeit der Schiedsstellen nach § 78g sollte in bewährter Weise und behutsam fortentwickelt werden. Ansatzpunkte für Veränderungen sehe ich nach alledem nur punktuell:

1. Die Vorsitzenden und die Geschäftsstellenleiter/innen der Schiedsstellen nach § 76 SGB XI (Soziale Pflegeversicherung) und § 80 SGB XII (Sozialhilfe) haben vor einigen Jahren u. a. vorgeschlagen⁶¹, im SGB X bundeseinheitlich die Grundzüge des sozialrechtlichen Schiedswesens zu regeln, unbeschadet dessen näherer Ausgestaltung in den einzelnen Büchern des SGB und im ergänzenden Landesrecht. Ich halte diesen Vorschlag von der Sache her für bedenkenswert, weil er dem Schiedsstellenwesen insgesamt einen noch höheren Stellenwert zukommen ließe. Voraussetzung wäre allerdings m. E., dass dabei den Besonderheiten der Kinder- und Jugendhilfe mit ihrer spezifischen Fachlichkeit, Leistungs- und Qualitätsorientierung in den §§ 78a ff SGB VIII weiterhin hinreichend Rechnung getragen würde.
2. Die Qualitätsentwicklungsvereinbarungen nach § 78b Abs. 1 Nr. 3 SGB VIII haben von ihrem Umfang und ihrem Inhalt her offenbar nicht die vom Gesetzgeber in sie gesetzten Erwartungen erfüllt. Von daher wäre mit Blick auf die Zukunft alternativ zu erwägen, die Qualitätsentwicklungsvereinbarungen in die Leistungsvereinbarungen nach § 78b Abs. 1 Nr. 1 SGB VIII zu integrieren oder – besser – in einem neuen § 78c Abs. 3 SGB VIII Näheres zur Qualitätsentwicklungsvereinbarung zu regeln

(siehe Anhang). Dies könnten insbesondere folgende Mindestinhalte von Qualitätsentwicklungsvereinbarungen sein:

- die angestrebten Ziele und Entwicklungen im Bereich der wahrzunehmenden Aufgaben der Einrichtung,
 - die auf dieser Grundlage prognostizierten Zielgrößen und voraussichtlichen generellen Entwicklungen insbesondere in den Bereichen Personal, Sachaufwand und Investitionen,
 - die sich daraus ergebenden Qualitätsmerkmale für die Struktur-, Prozess- und Ergebnisqualität sowie
 - die Grundsätze und Maßstäbe für die Bewertung der Qualität der Einrichtung gemäß § 79a SGB VIII.
3. Sollte der Zuständigkeitsbereich der Schiedsstellen – durch Änderung des Bundesrechts (§ 78a SGB VIII) – bundesweit auch auf den Bereich der Kindertagesstätten ausgedehnt werden? In der Tat halte ich die Finanzierung dieser Einrichtungen im Wege der (vereinbarten) Entgeltfinanzierung für adäquater als die über den Weg der Subventionsfinanzierung. Allerdings ist zu bedenken, dass es in der Praxis auch Mischformen und andere Wege etwa über eine Gutscheinfianzierung gibt, so dass der Gesetzgeber die Regelung der Finanzierung der Tageseinrichtungen für Kinder gemäß § 74a SGB VIII bekanntlich ab dem 01.01.2005 komplett dem Landesrecht überantwortet hat. Daraus und aus § 78a Abs. 2 SGB VIII folgt deshalb, dass es richtigerweise – wie in Mecklenburg-Vorpommern geschehen – einer entsprechenden landesrechtlichen Entscheidung bedarf, aus der sich dann ggf. auch eine entsprechende Zuständigkeit der Schiedsstelle ergibt.
4. Die Besetzung der Schiedsstellen ist in den Landesverordnungen zu § 78g Abs. 4 SGB VIII unterschiedlich geregelt, in einigen Ländern m. E. etwas „überdimensioniert“. Trotz der damit verbundenen „Repräsentanzprobleme“ der Verbände sollte in „kleineren“ Ländern zwecks Optimie-

rung der Arbeitsfähigkeit eher eine Zusammensetzung von 1:3:3 bis 1:4:4 und „nicht mehr“ angestrebt werden.

5. Schließlich spreche ich mich erneut dafür aus, mediative Arbeitsweisen in der Schiedsstellenarbeit fortzuentwickeln⁶².

Anmerkungen

- ¹ Wabnitz, Zehn Jahre Schiedsstellen nach § 78g SGB VIII – Entwicklungen und Ausblick, in: Hochschule für angewandte Wissenschaft und Kunst, Hildesheim, sowie AFET. Bundesverband für Erziehungshilfe e. V. (Hrsg.), 10 Jahre Schiedsstellen nach dem SGB VIII, AFET- Veröffentlichung Nr. 70/2009, S. 41-65; siehe auch: Wabnitz, Zur Arbeit der Schiedsstellen nach § 78g SGB VIII in den Jahren 2000 bis 2008, in: Zeitschrift für Kindschaftsrecht und Jugendhilfe Heft 1/2010, S.12-16.
- ² Zum aktuellen Stand und zu allen juristischen Fragen „rund um § 78g SGB VIII“ siehe Wabnitz in: Wabnitz/Fieseler/Schleicher, GK- SGB VIII, Erläuterungen zu § 78g
- ³ Vgl. Wabnitz a. a. O. in AFET- Veröffentlichung Nr. 70/2009, S. 51-54
- ⁴ Leider liegen für das Jahr 1999 keine Zahlenangaben für das gesamte Bundesgebiet vor. Allerdings ist es auch im Jahre 1999 bereits zu Schiedsstellenverfahren gekommen, davon allein zu 19 Verfahren im Lande Niedersachsen, von denen etwa je ein Drittel mit („echten“) Schiedsstellenentscheidungen, Antragsrücknahmen oder durch Vergleiche erledigt worden sind; vgl. Gottlieb, Die Arbeit der niedersächsischen Schiedsstelle nach § 78g SGB VIII im Jahre 1999, in JiN (Justiz in Niedersachsen?) 2000, S. 23.
- ⁵ Die Zahlenangaben beruhen leider zum Teil auf unvollständigen Meldungen und sind deshalb nicht absolut zuverlässig.
- ⁶ Die im folgenden genannten Entscheidungen der jeweiligen Schiedsstellen werden (abgekürzt) nach dem jeweiligen Bundesland und, soweit mir bekannt,

- nach Datum und Akten- oder Geschäftszeichen sowie ggf. nach Fundstellen in Fachzeitschriften zitiert.
- 7 Bra 23.11.2006, 120-Schiedsst/04-06, 06-06, 07-06, 08-06; NRW/Rh 07.05.2003, 42.11 – S 03/03, Sozialrecht 2002, S. 209; Nds. 05.05.2000, Az SV 1/2000
- 8 MV, 14.08.2001, 3717-13052-05/00 SGB VIII
- 9 He, 12.08.2001
- 10 MV, 28.03.2011, 16/10, 07.06.2011, 17/10, 19/10 sowie 20/10
- 11 MV, 07.05.2010, 01-09, 02-09 und 03/09
- 12 BRA, 25.3.2014, 120/schiedsst/02-13
- 13 RPL, 20.05.2014, 01/14 (zur Veröffentlichung vorgesehen)
- 14 RPL, 31.01.2001, 01/00; dazu: Wabnitz, Jugendhilfe, Schule und sog. "ungedeckte Schulkosten", in: ZfJ 2001, S. 253
- 15 BW, 24.04.2004, 21/02-09-13
- 16 RPL, 11.07.2005, 1/05, dazu: Wabnitz, Noch einmal: Jugendhilfe, Schule und sog. „ungedekte Schulkosten“, in: Zeitschrift für Kindschaftsrecht und Jugendhilfe (ZKJ) 2006, S. 146
- 17 BW, 23.09.2011, 2/11
- 18 Vgl. MV, 23.11.2007, 3608-967-13003-02/07; MV, 27.04.2011,02/10 sowie 03/10, zur Frage, in welcher Höhe die Zentralverwaltungskosten, die für eine Kindertageseinrichtung entstehen, anerkannt werden können.
- 19 MV, 20.04.2006, 3608-967-13003-09/05
- 20 NRW/WL, 01.06.2001, 50 51 00 78-1/01, in: Sozialrecht aktuell 2001, S. 189
- 21 BW, 13.04.2000, AZ: 6/99
- 22 Bra, 01.12.2008, 120-schiedsst./03-08
- 23 MV, 07.05.2010, 01-09, 02-09 und 03/09
- 24 Bra, 21.10.2008, 120-schiedsst/02-08; SH, 16.12.2010, 304- 456.472- 01/2010: Eingruppierung der Erzieher/innen nach TVöD Gruppe S8 oder S6
- 25 Bra, 03.04.2002, 120.1-schiedsst./01-02 sowie 02-02
- 26 TH, 14.05.2002, 02-001 sowie 02-002
- 27 SH, 18.08.2004, II 557-465.472-001/04
- 28 SH, 23.06.2004, II 557-465.472-002/04

- 29 Bra, 08.06.2005, 120/schiedsst./01/05, auch wenn dabei die Berücksichtigung der pädagogisch wertvollen (!) Mithilfe der Jugendlichen erforderlich sei.
- 30 Ham, 17.11.2004
- 31 Siehe Fußnote ²⁶.
- 32 Bra, 12.05.2011, 120-Schiedsst./01-11, 29.6.2011, 120-Schiedsst./02-11, 24.11.2011, 120-Schiedsst./04-11
- 33 Bra, 12.07.2006, 120-Schiedsst./03-06
- 34 Bra, 08.06.2005, 120-Schiedsst./01-05
- 35 SH, 16.12.2010, 304- 456.472- 01/2010
- 36 Nds, 08.04.1999, SGB VIII 03b/99
- 37 NRW/WL, 11.11.2010, 50 51 0078- 1/10
- 38 NRW/WL, 09.09.2008, 50 51 00 78-1/08 sowie 50 51 00 78-1a/08
- 39 SH, 18.08.2004, II 557.465.472.001/03
- 40 NRW/WL, 09.09.2008, 50 51 00 78-1/08 sowie 50 51 00 78-1a/08
- 41 TH, 17.03.2003, 03-001
- 42 Bra, 28.05.2008, 120-schiedsst/01-08, 12.05.2011, 120-schiedsst/01-11, 29.06.2011, 120-schiedsst/02-11 (auch: Wirtschaftsbedarf, Betreuungsaufwand, Kosten für Mietausfall, Kosten für laufende Instandhaltung)
- 43 Nds., 14.07.1999, SGB VIII 10/99, sowie 22.06.2000, AZ SV 2/2000
- 44 TH, 16.05.2000, AZ 00/001 (Sanierungskosten, Abschreibungszeiträume, Verzinsung gebundenen Kapitals),
Nds, 09.08.2001, AZ 407.317-51441 SV 3/2001, in: ZfJ 2002, S. 14
- 45 NRW/WL, 11.12.2003, 50 51 00 78 (Beginn der Laufzeit, Berechnung der Höhe des Mietzinses),
Bra, 28.05.2008, 120-schiedsst/01-08
- 46 NRW/RL, 02.03.2010, Soz/09
- 47 SH, 12.07.2007, 01/2007
- 48 Z. B. Saar, 17.08.2000
- 49 TH, 24.10.2000, 00-001 (80 VwGO)
- 50 MV, drei Entscheidungen vom 07.06.2011, 18/10, 19/10, 20/10).

- ⁵¹ Vgl. Gottlieb/Grams, Erstes bundesweites Treffen der vorsitzenden Mitglieder der Schiedsstellen nach § 78g SGB VIII, in: AFET-Mitgliederrundbrief Herbst 2000, S. 13
- ⁵² Dazu Kaufhold, Drittes bundesweites Treffen der vorsitzenden Mitglieder der Schiedsstellen nach § 78g SGB VIII, in: AFET-Mitglieder-Rundbrief Nr. 1/2003, S. 17
- ⁵³ Dazu Dedekind, Bericht über das 7. Bundesweite Treffen der Schiedsstellen nach § 78g SGB VIII, in: Dialog Erziehungshilfe 4-2006, S. 6
- ⁵⁴ Dazu Dedekind, Bericht über das 8. Bundesweite Treffen der Vorsitzenden, stellvertretenden Vorsitzenden und GeschäftsstellenleiterInnen der Schiedsstellen nach § 78g SGB VIII, in: Dialog Erziehungshilfe 4-2007, S. 10
- ⁵⁵ Wabnitz, Zehn Jahre Schiedsstellen nach § 78g SGB VIII. Entwicklungen und Ausblick, in: HAWK/AFET, 10 Jahre Schiedsstellen nach dem SGB VIII. AFET-Veröffentlichung Nr. 70/2009, S. 41–65, sowie Wabnitz, Zur Arbeit der Schiedsstellen nach § 78g SGB VIII in den Jahren 2000 bis 2008, in: ZKJ 2010, S. 12–16
- ⁵⁶ Gottlieb, Schiedsstelle nach § 78g SGB VIII als mediative Schlichtungs- und Qualitätssicherungsstellen?, in: HAWK/AFET, 10 Jahre Schiedsstellen nach dem SGB VIII. AFET-Veröffentlichung Nr. 70/2009, S. 77–95
- ⁵⁷ dazu: Vobker, Bewährtes behutsam weiter entwickeln – Das Schiedsstellenwesen nach § 78g SGB VIII, in: Dialog Erziehungshilfe 1-2/2011, S. 27–30
- ⁵⁸ dazu: Vobker, Schiedsstellen diskutieren Verhärtung der Entgeltverhandlungen. Hört beim Geld die Freundschaft auf? Bericht über das 12. Schiedsstellentreffen am 12./13.9.2011 in Potsdam, in: Dialog Erziehungshilfe 4-2011, S. 14–17
- ⁵⁹ dazu: Vobker, Offene Fragen im Schiedsstellenwesen nach SGB VIII, in: Dialog Erziehungshilfe 4-2012, S. 9–11
- ⁶⁰ dazu: Block, Schiedsstellenvorsitzende regen Novellierung des § 78c SGB VIII an, in: Dialog Erziehungshilfe 4/2013, S. 8–10
- ⁶¹ Gottlieb, Sozialrechtliche Schiedsstellen im Sozialgesetzbuch: Vorschläge für eine verbesserte rechtliche Ausgestaltung, in: NDV 2006, S. 302–305, sowie: Gottlieb, Vereinheitlichungsaspekte bei den sozialrechtlichen Schiedsstellen nach §§ 78g SGB VIII, 76 SGB XI und 80 SGB XII, in: Sozialrecht aktuell 2012, S. 150–157

- ⁶² Wabnitz, Schiedsstellen im Bereich der Jugendhilfe, in: Loccumer Protokolle 2003, S. 83-90, sowie Wabnitz, Mediative Arbeitsweisen in der Kinder- und Jugendhilfe, insbesondere bei Schiedsstellenverfahren nach § 78g SGB VIII, in: Jugendhilfe 2002, S. 255-262 = AFET-MR 1/2003, S. 19-26



Prof. Dr. jur. Dr. phil. Reinhard Joachim Wabnitz
Mag. rer. publ., Ministerialdirektor a. D.
Hochschule Rhein-Main, Wiesbaden/Fachbereich Sozialwesen
Vorsitzendes Mitglied der Schiedsstelle Rheinland-Pfalz nach § 78g SGB VIII
reinhard.wabnitz@hs-rm.de

Prof. Dr. Joachim Merchel

Die Qualitätsentwicklungsvereinbarung (§ 78b Abs. 1 Nr. 3 SGB VIII): ein Ort der dialogischen Qualitätsentwicklung in der Kinder- und Jugendhilfe?

So etwas Komplexes und schwer zu Fassendes wie „Qualität“ durch rechtliche Regelungen steuern zu wollen, ist schwierig. „Qualität“ scheint ein Gegenstand zu sein, der sich lediglich in seinem materiellen Rahmen (Strukturqualität: Geld, Personal, Räume) einer rechtlichen und administrativen Regelung als zugänglich erweist, jedoch kaum in seinen pädagogischen Implikationen, die sich in Konzepten von Trägern und Einrichtungen, in Interaktionen zwischen Fachkräften und Leistungsadressaten, in methodisch strukturierten Überprüfungen von pädagogischen Prozessen oder organisationalen Abläufen zeigen. Außerhalb von Strukturqualität scheint sich der Gegenstand „Qualität“ einer Steuerung durch Recht zu entziehen (ausführlicher: Merchel 2013a).

Auch der in § 78b SGB VIII enthaltene Impuls, Qualitätsentwicklung regelhaft und prozessual als ein dialogisches Geschehen zwischen Finanzierern und Erbringern der Leistung in der Erziehungshilfe zu installieren, muss beim Blick auf die Praxis als insgesamt nur wenig erfolgreich bewertet werden. In konzeptioneller Hinsicht kann dem Gesetzgeber anerkannt werden, dass er einen Impuls gesetzt hat, der den Eigenheiten des Handlungsfeldes angemessen ist:

- Der Gesetzgeber hat die Qualitätsentwicklung an die Aushandlung von Leistungen und Entgelten angekoppelt und damit das Qualitätsthema an einen bedeutungsvollen Ort gesetzt; er hat dem Thema „Qualität“ eine symbolhafte Relevanz verliehen.

- Er hat insofern den Trägerstrukturen in der Kinder- und Jugendhilfe Rechnung getragen, als er lediglich einen Verfahrensimpuls gesetzt hat („Vereinbarung“), die Konkretisierung jedoch den jeweiligen örtlichen Akteuren (auf der Grundlage der von überörtlichen Akteuren auszuhandelnden Rahmenverträge gem. § 78f SGB VIII) überlassen hat.
- Er hat die spezifischen Konstellationen in einem sozialpädagogischen Handlungsfeld (Qualität als dynamisches, in kontinuierlicher Entwicklung begriffenes Feld; Vielschichtigkeit von Qualitätsdefinitionen angesichts der Autonomie verschiedener Träger und angesichts unterschiedlicher pädagogischer Situationen und Aufträge, etc.) berücksichtigt, indem er die in anderen Büchern des SGB vorherrschenden Begriffe „Qualitätssicherung“ und „Qualitätsprüfung“ umgangen hat und stattdessen den Begriff „Qualitätsentwicklung“ eingefügt hat.

Doch in der Praxis wurde und wird der vom Gesetzgeber intendierte Impuls zur Verankerung einer dialogischen Qualitätsentwicklung bei den Hilfen zur Erziehung nur sehr unzulänglich aufgenommen. Von einigen Ausnahmen abgesehen haben sich die realen Steuerungswirkungen dieses Impulses als relativ gering bzw. wenig profiliert erwiesen (BMFSFJ 2013, S. 271; Merchel 2006; Münder/ Tammen 2003).

Vor diesem Hintergrund ist es als positiv zu werten, dass die Vorsitzenden der Schiedsstellen mit ihrem Vorschlag für das Einfügen eines neuen Absatz 3 in § 78c SGB VIII einen Impuls gegeben haben, um der Qualitätsentwicklungsvereinbarung in der Praxis eine größere Bedeutung zu geben. Denn wenn in § 78c lediglich zur Leistungsvereinbarung und zur Entgeltvereinbarung konkretisierende Ausführungen gemacht werden, während im SGB VIII jegliche, auch allgemein gehaltene Anhaltspunkte zur Umsetzung der in § 78b formulierten Verpflichtung zur Qualitätsentwicklungsvereinbarung fehlen, dann drängt sich den Steuerungsakteuren in der örtlichen Erziehungshilfe der Eindruck auf, dass der Gesetzgeber auf den lediglich allge-

mein angesprochenen Sacherhalt weniger Wert legt. Die Qualitätsentwicklungsvereinbarung verkommt dann in der Praxis leicht zu einem „wenig bedeutsamen Appendix“, den man eigentlich vernachlässigen zu können glaubt. Wenn die Vorsitzenden der Schiedsstellen hier einen Vorstoß zur besseren praktischen Würdigung der Qualitätsentwicklungsvereinbarung einbringen, ist das grundsätzlich positiv, jedoch enthält der konkret unterbreitete Vorschlag zur Formulierung eines § 78c Abs. 3¹ (siehe Anhang) einige Probleme.



Um die Kritik an dem Vorschlag der Schiedsstellenvorsitzenden inhaltlich genauer begründen und daraus Perspektiven für einen Alternativ-Vorschlag entwickeln zu können, bedarf es vorher einiger Erörterungen und Klarstellungen zum Gegenstand, der zu regeln ist (Qualität und Qualitätsentwicklung bei sozialen Diensten), und zu den Spezifika, die bei der Qualitätsentwicklung in den besonderen Trägerkonstellationen der Kinder- und Jugendhilfe zu beachten sind und die auf die Notwendigkeit einer „dialogischen“ Qualitätsentwicklung“ verweisen.

Leitorientierungen zu „Qualität/Qualitätsentwicklung bei sozialen Diensten“

Wenn man über Regelungen zu Qualitätsentwicklungsvereinbarungen nachdenkt, sollte man einige Eckpunkte zur Kenntnis nehmen, die die Debatten zur Qualitätsentwicklung bei sozialen Diensten bzw. Dienstleistungen prägen. Thesenartig formuliert sind dies folgende Aspekte (ausführlicher dargestellt und begründet bei Merchel 2013 b und c):

1. „Qualität“ muss als ein Konstrukt verstanden werden, über dessen Gehalt sich die Akteure immer wieder erneut verständigen müssen. Was als „Qualität“ gilt, ist stark von subjektiven Wertungen geprägt, verändert sich dynamisch (u.a. beeinflusst durch den Stand fachlicher Erkenntnisse und durch sich verändernde Anforderungen an eine Leistung) und bedarf daher des Diskurses. Die Rede von einer vermeintlich „objektiven Qualität“ geht fehl; sie entspricht nicht dem elementaren Diskurscharakter von „Qualität“. Maßstäbe für Qualität müssen immer neu „verhandelt“ werden; sie müssen sich dabei legitimieren lassen vor dem Hintergrund des Standes der fachlichen Erkenntnisse. Dies gilt insbesondere dann, wenn ein Feld wie die Kinder- und Jugendhilfe durch eine Vielzahl von weltanschaulich und fachlich eigenständigen Trägern geprägt ist.
2. Qualität ist nur sehr begrenzt über Handlungsanweisungen steuerbar. Qualität in sozialpädagogischen Bezügen lässt sich nur sehr begrenzt durch routinemäßiges Handeln festlegen und erzeugen; zu einem erheblichen Teil muss Qualität in individualisierten Interaktionen immer wieder (und immer wieder anders) hervorgerufen werden. Ein nicht unerheblicher Teil von Qualität entsteht weniger durch Handlungsanweisungen, sondern eher im Rahmen von organisationskulturell geprägten Überzeugungen, Gewohnheiten, Haltungen, Schwerpunkten im methodischen Vorgehen etc. Solche organisationskulturellen Phänomene

lassen sich nicht zielgenau steuern, sondern sie lassen sich nur durch immer wieder neue, auf sensiblen Beobachtungen gründende Impulse anregen.

3. Qualitätsentwicklung ist immer mit Bewertungen verbunden: Fachkräfte, Teams, Organisationsteile und ganze Organisationen fühlen sich, ihr Handeln, ihre Vorgehensweisen, die von ihnen erzielten Ergebnisse im Hinblick auf deren „Güte“ bewertet. Qualitätsentwicklung ohne Bewertung ist logisch nicht möglich; bereits im Begriff „Qualität“ ist der Bewertungsvorgang elementar angesprochen. Dadurch erklären sich auch Reaktionen der von der Bewertung „Betroffenen“: Abwehr, Sich-Abschotten, Rechtfertigung, Legitimierungsbestreben. Es entsteht die Tendenz, dass Fachkräfte der Qualitätsentwicklung reserviert gegenüber treten. Qualitätsentwicklung kann nur dann gelingen, wenn diese inhärente Bewertungslogik mitsamt deren Folgepotential zur Kenntnis genommen und in den Verfahren wachsam beobachtet wird.
4. Die Bewertungslogik und deren Folgen wirken bereits innerhalb von Organisationen und erweitern die Komplexität von Verfahren erst recht bei organisationsübergreifenden Bestrebungen zur Qualitätsentwicklung, wie es bei Qualitätsentwicklungsvereinbarungen in der Erziehungshilfe und bei der Umsetzung der Anforderungen zur Qualitätsentwicklung nach § 79a SGB VIII der Fall ist. Die Bewertungen vollziehen sich dann im infrastrukturellen oder politischen Raum, der von verschiedenartigen Interessen und von Interessenpolitik geprägt ist. Sie stehen in Spannung zur Autonomie in der fachlichen und organisationsbezogenen Gestaltung, die den Trägern im Rahmen einer pluralen Trägerstruktur zugesagt ist (§ 4 Abs. 1 SGB VIII). In organisationsübergreifenden Kontexten erweitert sich markant die ohnehin schon vorhandene Komplexität des Qualitätsmanagements, die bereits in der Konzipierung als Gestaltungsmodus für eine einzelne Organisation erhebliche Anforderungen stellt.

5. Qualitätsentwicklung ist ein Gestaltungsimpuls, der auf organisationales Lernen ausgerichtet ist. Wenn Qualitätsmanagement vornehmlich zur Kontrolle von Mitarbeitenden und Teams konzipiert wird, wird es an den Widerständen der davon Betroffenen scheitern und ins Leere laufen. Organisationslernen bedeutet, dass über Qualitätsentwicklung Impulse und Anregungen zur Reflexion vermittelt werden, dass eine Bereitschaft erzeugt wird, sich irritieren zu lassen bzw. sogar diese Irritationen selbst herbeizuführen, und dass Rahmenbedingungen erzeugt werden, die das Wagnis zur (begrenzten) Offenheit ermöglichen oder gar herausfordern (s. Merchel 2014, S. 142 ff.).
6. Bei Aktivitäten zur Qualitätsentwicklung, die auf eine (partielle) Offenheit und auf die Vermittlung von Lernimpulsen setzen und die darüberhinaus interorganisational ausgerichtet sind (also auf den Einbezug von zwei oder mehreren Organisationen zielen), können solche Verfahren als förderlich wirkend angesehen werden, bei denen sich alle beteiligten Organisationen dem Risiko einer Bewertung aussetzen. Jede beteiligte Organisation sollte sich in dem Verfahren gleichermaßen in der Rolle des Bewertens wie in der Rolle des Bewertet-Werdens befinden. Dies dient tendenziell dem Machtausgleich, denn Macht ist ein wichtiger Einflussfaktor in Bewertungsvorgängen; das Bemühen um eine Reduzierung von Machtdifferenzen durch entsprechende Verfahren ist eine Voraussetzung, damit interorganisational angelegte Prozesse der Qualitätsentwicklung eine Chance des Gelingens erhalten.
7. Qualitätsentwicklung wird von Praxis-Akteuren als aufwendig und als eine zusätzliche Aufgabe empfunden, die sie neben ihrer „normalen Arbeit“ leisten sollen. Nicht bestreitbar ist, dass jede Form von Qualitätsentwicklung den Einsatz von Zeit und Energie erfordert. In diesem Aufwand und in Verbindung mit dem Bewertet-Werden empfinden MitarbeiterInnen Qualitätsentwicklung vielfach als eine „Zumutung“. Damit trotz eines solchen Zumutungsempfindens das fachlich produk-

tive Potential von Qualitätsentwicklung realisiert werden kann, muss in den Verfahren die Komplexität der Anforderungen begrenzt gehalten werden. Praktikable, im Aufwand begrenzbare Verfahren sollten darauf ausgerichtet sein, Teilbereiche/Teilprozesse und/oder einige Qualitätskriterien auszuwählen und darauf die Qualitätsentwicklung in einem bestimmten Zeitzyklus zu beschränken. In nachfolgenden Zeitzyklen können dann weitere Teilprozesse und weitere Qualitätskriterien zum Gegenstand der Qualitätsentwicklung gemacht werden.

Anforderungen an die Gestaltung organisationsübergreifender Qualitätsentwicklung in der Erziehungshilfe

Überträgt man diese allgemeinen Leitorientierungen für Qualitätsentwicklung bei sozialen Diensten bzw. Dienstleistungen auf die Erziehungshilfe und auf die Konzipierung von Verfahren und Vereinbarungen zur Qualitätsentwicklung in der Erziehungshilfe, wie sie hier im Hinblick auf eine mögliche Regelung in einem neuen § 78c Abs. 3 zur Diskussion stehen, so resultieren daraus folgende Anforderungen:

- Jugendämter und Einrichtungen sollten Qualitätskriterien benennen können, die sie in Vereinbarungsgespräche einbringen können: Vorstellungen zu „guter Erziehungshilfe“, die innerhalb der jeweiligen Organisation kommuniziert sind, also als Qualitätskriterien der Organisation und nicht nur einzelner Personen (Leitungsperson oder Personen auf der Mitarbeiterebene) gelten können und die zum Gegenstand der Verständigung zwischen den beteiligten Organisationen werden.
- Jugendämter und Einrichtungen sollten dabei auch solche Qualitätselemente in Vereinbarungen einbringen, die eine gegenseitige und gemeinsame Bewertung von beiderseitigen Handlungsanteilen bei der Erzeugung von „Qualität“ ermöglichen. Hier bietet sich zumindest das Thema „Hilfeplanung“ an, denn an diesen Prozessen sind sowohl

Jugendamt als auch die leistungserbringende Einrichtung beteiligt, bzw. die Einrichtungen sind von der Qualität der Hilfeplanung im Jugendamt insofern „betroffen“, als die Art der Hilfeplanung mit Vorprägungen für den weiteren Hilfeprozess verknüpft ist. Weitere Schnittstellen zwischen Jugendamt und Einrichtung bieten sich für den Einbezug in eine kooperative Qualitätsentwicklung an (u.a. Umgang mit Eltern/Elternteilen während des Hilfeprozesses, Einbezug weiterer Organisationen, z.B. Schule etc.).

- Jugendämter und Einrichtungen sollten unter dem Aspekt der Begrenzung von Komplexität Qualitätskriterien auswählen (und gemeinsam diese Auswahl begründen), die sie für einen zeitlich begrenzten Zyklus der Qualitätsentwicklung zugrunde legen.
- Jugendämter und Einrichtungen sollten **Verfahren** absprechen, in denen jede Organisation ihre Qualitätsbewertung realisiert und in denen das Maß an Offenheit angesprochen wird, mit dem die beteiligten Organisationen sich ihre Erfahrungen/Bewertungsergebnisse/Maßnahmen zur Qualitätsentwicklung gegenseitig mitteilen. Die Verfahren sollten für alle Beteiligte transparent sein.
- Vereinbarte Verfahren müssen den verschiedenen Rollen der Beteiligten und den damit verknüpften Interessendivergenzen Rechnung tragen (Jugendamt als Auftraggeber; Einrichtung als Auftragnehmer). Es wäre naiv, würde man für die Prozesse der Qualitätsentwicklung die realen Macht- und Interessendivergenzen und die damit einhergehenden organisationalen Kalküle aussetzen oder in ihrer Bedeutung leugnen wollen. Verfahren zur Qualitätsentwicklung müssen auf die Handhabung solcher Divergenzen und Spannungspotentiale ausgerichtet sein. Sie sollten sich an der Leitvorstellung orientieren, dass Lernimpulse nur dann wirksam werden können, wenn sie einen „geschützten Raum für den Bewertungsdiskurs“ ermöglichen.

Zu den Perspektiven einer gesetzlichen Regelung für Qualitätsentwicklungsvereinbarungen in einem § 78c Abs. 3 SGB VIII

Generell ist zunächst die eigentlich banale, aber angesichts von Steuerungsphantasien immer wieder zu benennende Tatsache festzuhalten, dass nicht alles, was man für fachlich gut oder wünschbar erachtet, mit Hilfe von Gesetzesbestimmungen zielgenau regelbar gemacht werden kann. Die Steuerungsoptionen durch Recht haben nur eine begrenzte Reichweite, insbesondere wenn es um die Steuerung fachlicher, sozialpädagogischer Prozesse geht, wie es bei „Qualität“ und „Qualitätsentwicklung“ der Fall ist, oder wenn organisationsinterne Gestaltungsmodalitäten (Management) angesprochen werden (ausführlicher dazu Merchel 2013 a). Das Beispiel „Hilfeplanung“ (§ 36 SGB VIII) hat dies ausreichend verdeutlicht: Der Gesetzgeber kann verfahrensbezogene Eckpunkte formulieren; den Sinn, der in diesen Eckpunkten enthalten ist und transportiert werden soll, muss in Implementationsprozessen in jeder Organisation eigens und immer wieder angeeignet und aufrechterhalten werden. Ansonsten kann jede gut gemeinte gesetzliche Regelung durch formalisiertes, nur äußerliches „gesetzstreu“ Verhalten unterlaufen werden. Der Steuerungsanspruch, der mit einer Gesetzesregelung zu Qualitätsentwicklungsvereinbarungen verbunden werden kann, bleibt bescheiden: Es geht vornehmlich darum, Verfahrensimpulse zu benennen und diese so zu formulieren, dass die Akteure in der Praxis sich dazu anregen lassen, sich den in diesen Regelungen enthaltenen Sinn anzueignen und eine darauf ausgerichtete Praxis zu gestalten und zu entwickeln.

Der Vorschlag der Vorsitzenden der Schiedsstellen vermag dem hier stichwortartig charakterisierten Gegenstand „Qualität/ Qualitätsentwicklung“ kaum gerecht zu werden. Mit diesem Vorschlag würde die beabsichtigte Intention, fachlich tragfähige und lebendig gestaltete Prozesse der Qualitätsentwicklung in der Erziehungshilfe anzustoßen, vermutlich nicht umgesetzt werden können – insbesondere aus drei Gründen:

- Der Vorschlag ist inhaltlich deswegen nicht stringent, weil er sich orientiert an „Entwicklungen und Zielen“ und nicht Qualitätsmerkmale in den Mittelpunkt stellt. Der Bezug zwischen „Entwicklungen und Zielen“ zu Qualität bleibt unbestimmt und missverständlich.
- Mit „Entwicklungen und Zielen“ sind eher zentrale Aspekte einer „Unternehmensführung“ angesprochen, also das, was in einer Organisation über Verfahren des Strategischen Managements zu steuern versucht wird (vgl. Merchel 2014, S. 90 ff.). Dies kann jedoch nicht Gegenstand von rechtlich geforderten Vereinbarungen sein; denn Aufgaben des Strategischen Managements sind der Autonomie der Träger gem. § 4 Abs. 1 SGB VIII zugeordnet und fallen in die autonome Gestaltungsfreiheit eines „Unternehmens“.
- Die in dem Vorschlag proklamierte Ableitung von Qualitätsmerkmalen aus Zielen ist nicht plausibel. Beide sind zunächst voneinander getrennte Größen, die zwar in einem irgendwie gearteten Bezug zueinander stehen, jedoch nicht so stringent miteinander verkoppelt sind, wie das in den Formulierungen des Vorschlags suggeriert wird. Ziele haben – organisationssoziologisch betrachtet – vielfältige Funktionen: Sie signalisieren eine spezifische Handlungsbereitschaft nach außen, bieten Orientierungen für die Verteilung und Handhabung von organisationsinternen Ressourcen, bieten Legitimationshintergründe für Handeln, bieten eine Arena für innerorganisationale Auseinandersetzungen um Einfluss etc. (Merschel 2014, S. 115 ff.). Sie können daher auch neben anderen Elementen als Orientierungsgrößen für die Formulierung von Qualitätsmerkmalen herangezogen werden; sie sind jedoch nicht als diejenige Größe zu bestimmen, aus der sich stringent Qualität ableiten ließe.

In der Konsequenz bedeutet dies: Man sollte die Kategorie „Ziele“ aus einer Gesetzesformulierung herauslassen und sich stattdessen auf „Verfahren“ konzentrieren. Denn einzelfallbezogene Ziele werden bei der Hilfeplanung verhandelt, während organisationsbezogene Ziele nur die Einrichtung/den Träger etwas angehen und daher nicht Gegenstand von Qualitätsentwicklungsvereinbarungen sein können. Die Konzentration auf Verfahren folgt der begründeten Hoffnung, dass über gute Verfahren Reflexionen und Weiterentwicklungen zur Qualität angeregt sowie in Organisationen und zwischen Jugendämtern und Einrichtungen verankert werden können.

Ein darauf ausgerichteter Vorschlag für eine Formulierung eines **§ 78c Abs. 1 SGB VIII** könnte folgendermaßen aussehen:

§ 78c

Die Qualitätsentwicklungsvereinbarung enthält insbesondere Aussagen darüber,

1. anhand welcher struktur-, prozess – und ergebnisqualitativer Kriterien der Träger der Einrichtung seine Leistungen bewerten und weiterentwickeln will;
2. in welchen Verfahrensweisen die Bewertung und Weiterentwicklung der Leistungen erfolgen sollen;
3. nach welchen Qualitätskriterien und in welchen Verfahrensweisen der Träger der Einrichtung und der nach § 78e zuständige Träger der öffentlichen Jugendhilfe die Arbeit an den Schnittstellen ihrer Tätigkeiten (insbesondere Hilfeplanung gem. § 36 SGB VIII) gemeinsam bewerten und weiterentwickeln wollen.

Dieser Vorschlag nimmt keine Festlegungen vor: weder zu bestimmten inhaltlichen Qualitätskriterien noch zu bestimmten Verfahrensmodalitäten bei der Qualitätsentwicklung. Es werden lediglich auf der Verfahrensebene Mindest-Elemente benannt, die erfüllt sein müssen, um von Qualitätsentwicklung sprechen zu können. Die Konkretisierung bei Inhalten und die genauere Ausgestaltung der Verfahren stehen in der Freiheit der an der Vereinbarung beteiligten öffentlichen Träger und Leistungserbringer.

Zur Vermeidung von Missverständnissen sei hervorgehoben, dass sich der Vorschlag auf die **Qualitätsentwicklungsvereinbarung** als Bestandteil der in § 78b SGB VIII benannten Vereinbarungstrias bezieht. Die Regelung ist also auf prozessuale Abläufe, auf Verfahren der Qualitätsentwicklung ausgerichtet. Dies ist nicht zu verwechseln mit der Leistungsvereinbarung, die gem. § 78b Abs. 1, Nr. 1 SGB VIII neben dem Inhalt und dem Umfang auch die „Qualität der Leistungsangebote“ regeln soll. Dieser materiale Gehalt der Leistung, der sich u.a. in Elementen der Strukturqualität ausdrückt (insbesondere in der Qualifikation des Personals, im Personalschlüssel, in Art, Größe und Ausstattung von Räumlichkeiten) ist Teil der Leistungsvereinbarung und nicht der **Qualitätsentwicklungsvereinbarung**. Man sollte daher auch nicht leichtsinnig von „Qualitätsvereinbarung“ sprechen, denn eine solche macht einen Teil der Leistungsvereinbarung aus; die Rede sollte also immer von **Qualitätsentwicklungsvereinbarungen** sein, wenn von der prozessualen Ausrichtung als dem dritten Teil der Vereinbarungstrias gesprochen wird.

Konsequenzen für die Schiedsstellen in dem Vorschlag zu einem § 78c Abs. 3 SGB VIII

Sollte ein neuer § 78c Abs. 3 in der vorgeschlagenen Form in das SGB VIII eingefügt werden, stellt sich die Frage nach den Funktionen und Interventionsmöglichkeiten der Schiedsstellen, deren Zuständigkeiten gem. § 78g Abs. 2 SGB VIII sich in der gegenwärtigen Rechtssituation auf alle

drei Vereinbarungstypen ausrichtet. Führt man sich vor Augen, dass die vorgeschlagenen Regelungen zur Qualitätsentwicklungsvereinbarung sich auf Verfahren, also auf ein prozessuales Aushandlungsgeschehen beziehen, dann können Schiedsstellen dabei lediglich vermittelnde („mediative“) Funktionen erfüllen. Angesichts der Logik von Qualitätsentwicklungsvereinbarungen schließen sich diesbezügliche *Entscheidungen* durch Schiedsstellen eigentlich aus. Damit wäre die Vorgehenslogik, die Schiedsstellen im Hinblick auf Leistungs- und Entgeltvereinbarungen realisieren, durchbrochen: Denn bei diesen beiden Vereinbarungstypen stehen zwar auch Aktivitäten der Mediation zur Konfliktklärung zunächst im Mittelpunkt, aber im Hintergrund steht weiterhin die Option einer Entscheidung durch die Schiedsstelle, falls eine Mediation nicht zum Erfolg führt. Bei Qualitätsentwicklungsvereinbarungen, bei denen es um Qualitätskriterien und um die Konzipierung von Bewertungs- und Entwicklungsverfahren anhand dieser Kriterien gehen kann, wird die letztliche Entscheidungsoption einer Schiedsstelle sinnlos. Denn die Qualitätsentwicklung kann nur dann funktionieren, wenn es zu irgendeiner Form der Koproduktion der Vereinbarungspartner kommt, und eine solche Koproduktionsbereitschaft kann nicht durch Entscheidungen Dritter erzwungen werden.

Damit liegt die Qualitätsentwicklungsvereinbarung am Rand bzw. außerhalb der bisherigen Vorgehenslogik von Schiedsstellen, weil die ansonsten letztlich immer mögliche Schiedsstellen-Entscheidung wegfallen muss. Dies hat zum einen zur Folge, dass überlegt werden müsste, ob für Schiedsstellenverfahren bei Qualitätsentwicklungsvereinbarungen andere Personen zu rekrutieren wären: Mediator/innen mit einem inhaltlichen Bezug zur Qualitätsentwicklung und zu Fragen der Organisationsentwicklung. Oder es könnten durch eine Änderung in § 78g SGB VIII die Qualitätsentwicklungsvereinbarungen aus der Zuständigkeit der Schiedsstellen herausgelöst werden, wodurch die Zuständigkeit der Schiedsstellen mit ihren Funktionen von Mediation und Entscheidung auf die Regelung von Streitigkeiten bei Leistungsvereinbarungen und Entgeltvereinbarungen begrenzt würden.

Literatur:

- BMFSFJ (Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend) (Hrsg.): 14. Kinder- und Jugendbericht. Bericht über die Lebenssituation junger Menschen und die Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe in Deutschland. Berlin/ Rostock
- Merschel, J. (2006): § 78b SGB VIII als Instrument zur Qualitätsentwicklung in der Erziehungshilfe? Ergebnisse einer Inhaltsanalyse von Qualitätsentwicklungsvereinbarungen. In: Zeitschrift für Kindschaftsrecht und Jugendhilfe (ZKJ) 2/2006, S. 78-90
- Merschel, J. (2013a): Qualität als Bezugspunkt für Steuerung? Zur Problematik qualitätsbezogener Steuerungserwartungen im Kinder- und Jugendhilferecht. In: Recht der Jugend und des Bildungswesens 1/2013, S. 18-33
- Merschel, J. (2013b): Qualitätsmanagement in der Sozialen Arbeit. 4. Aufl. Weinheim/Basel
- Merschel, J. (2013c): Qualitätsentwicklung in der örtlichen Kinder- und Jugendhilfe. Orientierungshilfe zur Umsetzung der Regelungen in §3 79, 79a SGB VIII. Herausgegeben vom LVR-Landesjugendamt Rheinland und vom LWL-Landesjugendamt Westfalen. Köln/Münster
- Merschel, J. (2014): Management in Organisationen der Sozialen Arbeit. Weinheim/ Basel
- Münder, J./ Tammen, B. (2003): Die Vereinbarungen nach §§78a ff. SGB VIII - Eine Untersuchung von Leistungs-, Entgelt- und Qualitätsentwicklungsvereinbarungen. Eine Studie im Auftrag des BMFSFJ. Berlin



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

Norbert Struck

Qualität, Qualitätsentwicklungsvereinbarungen und die Aufgaben der Schiedsstellen – ein Statement aus Sicht der freien Träger

Der AFET organisiert – verdienstvoller Weise! – jährliche Treffen der Vorsitzenden der Schiedsstellen nach § 78g SGB VIII. Beim Treffen im Jahr 2013 war diskutiert worden, dass in § 78b Abs. 1 SGB VIII von drei Vereinbarungen die Rede ist (**Leistungsvereinbarung, Entgeltvereinbarung und Qualitätsentwicklungsvereinbarung**), wobei dann in § 78c SGB VIII nur der Inhalt von Leistungs- und Entgeltvereinbarungen näher bestimmt wird, nicht jedoch der von Qualitätsentwicklungsvereinbarungen. Die Schiedsstellen werden zwar offensichtlich hinsichtlich dieses dritten Vereinbarungstypus so gut wie nie behelligt, dennoch gab es die Idee, dass es auch für die Qualitätsentwicklungsvereinbarungen eine nähere Bestimmung im SGB VIII geben sollte, einen Abs. 3 des § 78c SGB VIII. Die Schiedsstellenvorsitzenden hatten hierfür auch einen Vorschlag erarbeitet und an das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) geschickt (siehe Anhang).

Beim Treffen in 2014 wurde dieses Thema dann noch einmal – in erweiterter Runde mit zehn FachexpertInnen – aufgerufen. Prof. Joachim Merchel hat in seinem Vortrag an dem Regelungsvorschlag gut begründete Kritik geübt und einen alternativen Vorschlag entwickelt (s. Beitrag von Prof. Merchel in dieser Broschüre). Ich könnte mit diesem Vorschlag – aus der Sicht freier Träger – gut leben, da er auf dialogische Verfahren abhebt und thematische Beschränkungen zulässt. Seit den Anfängen der Qualitätsdiskussionen plädiere ich dafür, **Qualitätsentwicklungsvereinbarungen auf die Bewältigung von identifizierten Qualitätsproblemen** zu beziehen und nicht auf alles und jedes. Dazu lässt dieser Vorschlag Raum.

Den Schiedsstellen würde ich aber dringend empfehlen, sich aus diesen Aushandlungen zur Qualitätsentwicklung herauszuhalten und darauf zu bestehen, dass § 78g Abs. 2 SGB VIII so präzisiert wird, dass die Schiedsstellen nur im Hinblick auf die Leistungs- und Entgeltvereinbarungen anrufbar sind.

Die entgeltrelevanten Aspekte von Qualität sind alle Gegenstand der Leistungsvereinbarung („Inhalt, Umfang und Qualität der Leistungsangebote“) und die Entgelte müssen sich plausibel zu den hier formulierten Qualitätsanforderungen und –standards verhalten. Da hat die Schiedsstelle ihre legitime Entscheidungsfunktion und ihre Verantwortung für die Gewährleistung von Qualität in Einrichtungen.

Die Verfahren zur Qualitätsentwicklung sind potentiell vielgestaltig, man kann ihnen ein paar Rahmungen seitens des Gesetzgebers mit auf den Weg geben, aber für ihren Abschluss braucht es nicht den Schweiß der Mitglieder in der Schiedsstelle.

Manchmal hat man den Eindruck, dass Schiedsstellen dann und wann irritiert sind, dass so viele Anträge sich von selbst erledigen, ohne dass die Schiedsstellen dazu kommen, ihre Arbeit aufzunehmen. Das sollte sie nicht irritieren. Neben den Schiedsentscheidungen kommt den Schiedsstellen nämlich eine zweite wichtige Funktion zu: im System prospektiver Entgelte ist es unabdingbar, dass Fristen gesetzt werden, sonst kann eine Partei das Verfahren einfach nur verschleppen. Und diese **Fristwahrungsfunktion aus § 78g Abs. 2 SGB VIII ist systemnotwendig**. Dass dann, wenn einer der Partner „ernst gemacht hat“, indem er die Fristen in Gang gesetzt hat, die Einigungsfähigkeiten sprunghaft wachsen, ist gut und gewollt.



Norbert Struck
Jugendhilfereferent
Der Paritätische Gesamtverband e.V.
Oranienburger Str. 13-14, 10178 Berlin
jugendhilfe@paritaet.org

Bernd Hemker

Notizen eines Schiedsstellenmitglieds

Humor ist, wenn man trotzdem lacht!

Gut, dass ich auch Verfahren vor der Schiedsstelle Westfalen-Lippe (NRW) erleben durfte, die neben der Darstellung der jeweiligen Position Gelegenheiten zum Schmunzeln boten. Soweit ich dies erkennen konnte, schmunzelten auch andere Mitglieder der Schiedsstelle, unabhängig von ihrer institutionellen Zuordnung. Sollten sich Schiedsstellen zukünftig mit ihrem Leitbild beschäftigen, wäre der Begriff Humor sicher ein nützliches Merkmal.

Das Schmunzeln war angebracht in einem Verfahren, in dem ein Jugendamt die Höhe eines vom freien Träger kalkulierten Entgeltes nicht akzeptieren wollte mit der Begründung, dies lasse die allgemeine Haushaltssituation der Kommune derzeit nicht zu. Ich hatte den Eindruck, die Verwaltung des Jugendamtes benötige den Beschluss der Schiedsstelle als eine Art höhere Weihe zur Überzeugung der eigenen Spitze. Ebenso humorvoll erschien zunächst die Begründung eines freien Trägers, der in seine Entgeltforderung einerseits geringe Personalkosten und zugleich erheblich überzogene Sachkosten für ein Gartengelände einkalkulierte. Er begründete dies damit, dass der Garten an sich erhebliche pädagogische Wirkung entfalte und hierdurch Personal eingespart werden könne. Solche Behauptungen, gewiss sind es keine Argumente, haben aber auch etwas Ernüchterndes: Schmunzeln und Erschrecken reichen sich mitunter unmittelbar die Hand.

Seit ihrem Bestehen wurde die Schiedsstelle Westfalen-Lippe 24 mal durch einen öffentlichen oder freien Träger angerufen. Acht Verfahren wurden durch Beschlüsse entschieden. 13 Anrufungen wurden durch die Schlichtungsbemühungen der Schiedsstelle ohne Beschluss

durch Vergleich beendet. Hier war insbesondere der Vorsitzende, Herr Prof. Kilz, erfolgreich aktiv. Drei Anrufungen, die aus Fristwahrungsgründen eingingen, wurden zurückgezogen. Zweimal wurden Beschlüsse verwaltungsgerichtlich, in einem dieser Fälle auch durch das OVG NRW, überprüft und bestätigt. Getragen vom Selbstverständnis aller Mitglieder ist die Schiedsstelle WL vorrangig mediativ tätig, sofern die Streitparteien dem zustimmen.

Bei örtlichen Verhandlungen scheint sich das partnerschaftliche Klima zu verhärten

Schlecht ist, dass das partnerschaftliche Klima zwischen den streitenden Parteien rauer wird und sie mitunter vehement um Beträge hinter dem Komma ringen. Kaum ein Verfahren fand ohne juristische Vertretung und betriebswirtschaftliche Beratung auf beiden Seiten statt. Vorgebrachter Streitgegenstand war fast ausschließlich die Höhe des jeweiligen Entgeltes. Hier leistete die Schiedsstelle mehrfach schlichte Aufklärungsarbeit, wenn sie erkannte, dass der Kern der Differenzen sich auf Unklarheiten, bzw. Mängel in der Leistungsbeschreibung einer Einrichtung oder in der bereits abgestimmten Leistungsvereinbarung bezog. Waren die Leistungsbeschreibungen selten Streitgegenstand, tauchte das Thema Qualitätsentwicklung in keinem Fall auf.

Ist also davon auszugehen, dass die örtlichen Vereinbarungspartner zur dargestellten Qualität einer Einrichtung immer einvernehmlicher Meinung waren?

Wenn ja, was kann diese Übereinstimmung begründen?

Der vor der Vereinbarung stattgefunden Dialog zwischen der Einrichtung und dem Jugendamt über Fragen der Darstellung der Einrichtungsqualität, ihrer Maßstäbe und Kriterien, sowie der Evaluationsverfahren zur Bewertung der Qualität?

Der rahmenvertragliche Mangel in NRW, nach dem ein Dialog -also keine schriftliche Vereinbarung- schon ausreicht, um eine Entgeltvereinbarung abschließen zu können?

Oder ist es viel schlichter?

Zählen im praktischen Alltag des Vereinbarungsgeschäftes zwischen Einrichtungen und Jugendämtern für beide Seiten gleichermaßen nur die harten Fakten, wie Auslastung, messbare Leistung, Kosten und Entgelt unter Vernachlässigung des „Qualitätsgedöns“, weil es zu komplex und nicht entgeltrelevant ist (vgl. M. Block 2013)?

Drückt sich darin auch eine Abwertung der Fachlichkeit der Einrichtungen und der Allgemeinen Sozialen Dienste der Jugendämter aus?

Oder gelingt es diesen selbst nicht ausreichend, die fachliche Qualität ihrer Arbeit angemessen darzustellen und diese anhand abgestimmter Kriterien bewertbar zu machen?

Es scheint, als leide die berufliche Identität der Fachkräfte unter verschiedenen Belastungen und internen Vorgaben so sehr (vgl. BAG ASD 2013), dass die Qualität erzieherischer Hilfen nur geringe Aufmerksamkeit und vertragliche Bedeutung erlangt.

Kooperative Kultur statt Bänkementalität

Offensichtlich hat sich das Klima zunehmender Verhärtung nicht auf die Schiedsstelle WL und ihre Mitglieder übertragen. KollegInnen berichten über eine Kultur in Schiedsverfahren nach anderen Sozialleistungsgesetzen, in denen faktisch eine Blockade zwischen den Bänken der Schiedsstellenmitglieder besteht und nur die Stimme des Vorsitzes für eine Entscheidung ausschlaggebend ist. Angesichts der Sachentscheidungen der Schiedsstelle WL in Streitfragen zwischen einem öffentlichen und einem freien Träger hat die Schiedsstelle ihre Entscheidungen auf der Grundlage des SGB VIII und der Rahmenverträge I und II in einer Weise getroffen, die deutlich dem Gebot der partnerschaftlichen Zusammenarbeit entspricht. Es ist sicher den fachlichen und rechtlichen Kenntnissen, den beruflichen Erfahrungen und den Persönlichkeiten der Schiedsstellenmitglieder sowie des Vorsitzenden zu verdanken, dass die Entscheidungen der Schiedsstelle WL bisher immer nach einer internen, offenen Diskussion der Streitaspkte einvernehmlich

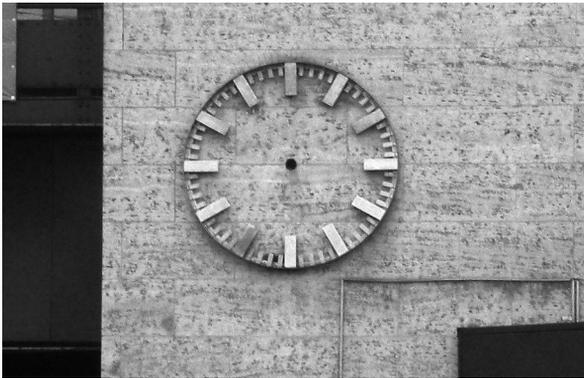
und einstimmig getroffen wurden. Hier zeigt sich eine kooperative Kultur, die durch eine offene Diskussion der fachlichen, wirtschaftlichen und rechtlichen Sachargumente geprägt ist.

Schiedsstellen lösen Konflikte mit Sachverstand

Mit der Einführung marktwirtschaftlicher Wettbewerbselemente für teil- und stationäre Leistungen zur kostendämpfenden Steuerung dieser Hilfen in das SGB VIII wurde zunächst einmal das jugendhilferechtliche Dreiecksverhältnis für diese Leistungen gesetzlich eindeutig geregelt. **Die Normen der §§ 78b ff SGB VIII beziehen sich auf allgemeine und spezifische Regelungen über Leistungen, Qualitätsentwicklung und daraus ableitbare Entgelte.** Für jeden dieser drei Aspekte sind jeweils örtliche Vereinbarungen zwischen dem Jugendamt und dem Einrichtungsträger abzuschließen. Grundlage der Entgeltkalkulation sind die Leistungs- und Qualitätsentwicklungsbeschreibung, denn nur was hier beschrieben ist, kann in Zahlen übersetzt kalkuliert werden. Dass eine betriebswirtschaftliche Kalkulation möglichst seriös auf realen, betrieblichen Vergangenheitsdaten aufgebaut wird, steht außer Zweifel und entspricht der Praxis. Die Pflicht zur Vereinbarung prospektiver Entgelte, verbunden mit dem Verbot nachträglicher Ausgleichs, bringt dem Einrichtungsträger und ebenso dem Jugendamt aber auch Probleme. Lässt sich die zukünftige wirtschaftliche Entwicklung einer Einrichtung angemessen prognostizieren? Wieviel Spielraum bleibt dem Einrichtungsträger, zukünftige Risiken so zu kalkulieren, dass er überleben kann? Aus seiner Sicht erscheint es seriös, die Risiken möglichst hoch einzupreisen. Der so kalkulierte Preis erscheint aus der Interessenslage des Jugendamtes als Kostenträger zumindest dann als überzogen, wenn er den Eindruck gewinnt, dass a) die Belegungsrisiken des Einrichtungsträgers aufgrund guter Auslastungen in der Vergangenheit gering sind und b) die Leistungen insgesamt nicht ausgeweitet werden. Diese betriebswirtschaftliche Transparenz zwischen vergangenheitsbezogenen, aktuellen und zukünftigen Daten, konnten das verhandelnde Jugendamt sowie die Schiedsstelle

bisher nur durch entsprechende Regelungen in den Rahmenverträgen NRW erkennen.

Der Gesetzgeber verlangt, dass die Vereinbarungen „unter Berücksichtigung der Grundsätze der Leistungsfähigkeit, Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit“ (§ 78b Abs. 2 SGB VIII) abzuschließen sind. Wurden diese unbestimmten Rechtsbegriffe bereits teilweise durch die Rahmenverträge NRW konkretisiert, oblag die darüber hinausgehende Konkretisierung bei strittigen Verhandlungen im Einzelfall der Schiedsstelle. Gerne würde sich das Jugendamt als Kostenträger mit einem Blick in die Buchführung und möglichst noch in die Bilanz der Einrichtung davon überzeugen, ob Risiken nicht zu hoch verpreislicht und in der Vergangenheit nicht unangemessen hohe Rücklagen gebildet wurden. Hier endet schnell die partnerschaftliche Zusammenarbeit.



Strittig in diesem Zusammenhang ist, ob zur Beurteilung der Angemessenheit der Entgelte primär die Gestehungskosten heranzuziehen sind (vgl. A. Stähr 2013) oder dies nicht verlangt werden kann (vergl. M. du Carrois 2013) und vorrangig der externe Vergleich über die Höhe die Entgelte vergleichbarer Leistungen zulässig ist. Die Berufung auf die Rechtsprechung des Bundessozialgerichtes über Streitfälle im Bereich der Pflegeversicherung und der Eingliederungshilfe wurde, je nach Interessenslage, mal vom

öffentlichen Träger oder vom leistungs anbietenden Träger vorgebracht. Hier hat sich die Schiedsstelle WL zurückgehalten, denn für gerichtliche Streitigkeiten von SGB VIII-Fällen gilt die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichtes. Die Prüfung der Plausibilität der Höhe der Entgelte über den externen Vergleich setzt die Vergleichbarkeit der Leistungen voraus. Dies ist bei Leistungen nach dem SGB VIII aber nur sehr bedingt möglich, da die Leistungsstrukturen der Einrichtungen wegen ihrer Unterschiedlichkeiten kaum vergleichbar sind.

Schwieriger wurde die Streitschlichtung, wenn zwischen den Parteien ein eher grundsätzliches Misstrauen zu beobachten war. Selbst bei der Offenlegung von Gestehungskosten einer Einrichtung wurden diese mitunter vom öffentlichen Jugendhilfeträger als nicht ausreichend und nicht plausibel bewertet. Er wünschte weitere Informationen. Der Einrichtungsträger wiederum rügte, er habe doch nun alles vorgelegt und aus seiner Sicht spiele der öffentliche Träger lediglich auf Zeit um den Einrichtungsträger zum Einlenken zu bewegen. Hier war die Schiedsstelle nach mehreren Verhandlungen gezwungen, einen Beschluss zu fassen. **Grundsätzliches Misstrauen zwischen den Vereinbarungspartnern kann die Schiedsstelle nicht aufheben.** Sie hat hier auf eine rahmenvertragliche Regelung hingewiesen, nach der der öffentliche Jugendhilfeträger, außerhalb der Vereinbarungsverhandlungen, eine anlassbezogene Prüfung durch eine sachverständige dritte Stelle hätte verlangen können, sofern er konkrete Vorbehalte gegen das wirtschaftliche Verhalten des Einrichtungsträgers vorbringt. Eine solche Prüfung fand in Westfalen-Lippe einmal statt.

Ein entscheidender Faktor für die Entgelthöhe ist die vereinbarte Auslastung der Einrichtung. Hier boten die rahmenvertraglichen Regelungen in NRW in der Vergangenheit eine gute Grundlage für einrichtungsindividuelle Verhandlungen. Dargestellt wurden a) die vergangenheitsbezogene Auslastung, b) die aktuelle Situation, hochgerechnet auf das laufende Geschäftsjahr und c) hierauf basierend, die kalkulierte Auslastung für den

zukünftig zu vereinbarenden Zeitraum. Für das Jugendamt war unmittelbar erkennbar, wie die Einrichtung in der Vergangenheit gewirtschaftet hat. Die Verhandlung über die einrichtungsindividuelle Auslastung konnte sachangemessen geführt werden und eine Auslastung oberhalb der rahmenvertraglichen Mindestauslastung bei guter Belegung war vereinbar. Durch pauschale Vereinbarungen, die teilweise über mehrere Jahre fortgeschrieben wurden, wurden solche einrichtungsindividuellen Steuerungsmöglichkeiten vielfach nicht genutzt.

Bei ihren Entscheidungen argumentierte die Schiedsstelle immer aus sachverständiger Interpretation der Normen des SGB VIII und der Rahmenverträge NRW.



Beim Geld hört die Freundschaft auf!

Programmatisch fordert der Gesetzgeber im SGB VIII den Träger der öffentlichen Jugendhilfe auf, mit den Trägern der freien Jugendhilfe partnerschaftlich zusammen zu arbeiten, deren Eigenständigkeit und besondere Rechte (Subsidiarität) zu achten. Indirekt verpflichtet der Gesetzgeber auch die Träger der freien Jugendhilfe entsprechend, da Partnerschaftlichkeit

keine Einbahnstraße ist. Das Spannungsverhältnis zwischen fachlichen und wirtschaftlichen Zielen ist bereits auf der politischen Ebene angelegt und älter als das Reichsjugendwohlfahrtsgesetz selbst (RJWG 1924). Hierauf hat Norbert Struck (N. Struck 2014) auf der AFET-Fachtagung „Zeit dass sich was dreht“ im Februar 2014 hingewiesen. Er berichtete über die Differenzen zwischen dem Reichsminister des Inneren, der das RJWG befürwortete, und dem Reichskommissar für Vereinfachung der Verwaltung, der das RJWG aus Kostengründen ablehnte. Dieses Spannungsverhältnis ist ebenso organisationsintern bei freien, leistungserbringenden Jugendhilfeträgern als auch bei Jugendämtern angelegt. Es nimmt an Schärfe zu, wenn die wirtschaftlichen Interessen zwischen öffentlichen und freien Trägern in Gegensatz zueinander geraten. Dann wirft eine Seite der anderen vor, nicht ausreichend sparsam mit öffentlichen Mitteln zu wirtschaften und letztere kontert, die Hilfen müssen mindestens leistungsgerecht und auch wirtschaftlich sein.

Weder die haushaltswirtschaftlichen Interessen der Kommunen als Kostenträger, noch die betriebswirtschaftlichen Interessen der Leistungsanbieter sind von der Hand zu weisen. Sie sind legitim. Ebenso wie die öffentliche Verwaltung dazu neigt, die ihr gesetzlich auferlegten Sozialleistungspflichten und Aufgaben mit ihren eigenen Organisationsinteressen abzugleichen und dabei organisationseigene Vorteile zu suchen, ist diese ‚Tugend‘ auch den Trägern der freien Jugendhilfe nicht fremd. Organisationen sind lebendig und entfalten ihre Eigeninteressen je nach den gegebenen Rahmenbedingungen. Insofern macht es immer wieder Sinn, einen Blick auf § 1 des SGB VIII zu richten! Er verdeutlicht, dass die Organisationen der Kinder- und Jugendhilfe nicht etwa zum Selbstzweck existieren, sondern eine dienende Funktion gegenüber jungen Menschen und Familien haben, die auf Jugendhilfeleistungen angewiesen sind. Jugendhilfefachlich sind Jugendämter daran zu messen, ob sie als öffentliche Träger ihrer gesetzlichen Verpflichtung nachkommen, aktiv und partizipativ die Leistungsbedarfe zu erkennen und zu gewähren, die im SGB VIII als programmatische und sub-

jektive Rechte der Adressaten formuliert sind (vergl. H.U. Otto, U. Ziegler 2012). Ebenso sind die Träger der freien Jugendhilfe daran zu messen, ob und wie sie die Ziele ihrer Satzung und ihrer jeweiligen Konzeption zum Nutzen ihrer Adressaten umsetzen.

Als sozialwirtschaftliche Organisationen erfüllen leistungserbringende freie Träger jene Hilfeansprüche, die auf einem individuellen Rechtsanspruch gegenüber dem öffentlichen Jugendhilfeträger beruhen. Auftraggeber ist im Regelfall der leistungsberechtigte Adressat. Fachlichkeit und Wirtschaftlichkeit sind legitime Organisationsziele, die sich gegenseitig beeinflussen, manchmal aber auch widersprechen. Mitunter kann der Eindruck entstehen, dass die Aufgabenziele den Ausgabenzielen folgen. Etwa, wenn in einer stationären Einrichtung Aufnahmeentscheidungen primär aufgrund von Belegungsdruck getroffen werden, Gruppen mit 10 Plätzen aus personellen Gründen Vorrang vor kleineren Gruppen haben oder Einrichtungen zu Zweibettzimmern zurückkehren.

Für das Jugendamt als leistungsgewährende und kostentragende Organisation gilt diese Wechselwirkung gleichermaßen. Auch hier können wirtschaftliche Eigeninteressen die Aufgabenerfüllung dominieren. Etwa, wenn ein Allgemeiner Sozialer Dienst die Anweisung erhält, sozialpädagogische Familienhilfen nur noch im Umfang von vorgegebenen Wochenstunden zu gewähren oder Hilfen für junge Volljährige ausgeblendet werden.

Der wirtschaftliche Interessensgegensatz zwischen öffentlichen und freien Trägern lässt sich knapp fassen: Der Eine will für eine bestimmte Leistung einen möglichst geringen Preis zahlen und der Andere will für dieselbe Leistung möglichst ein hohes Entgelt erzielen. In örtlichen Verhandlungen über Leistungen und Entgelte zwischen den Trägern wird die Dynamik der Verhandlungen durch diesen Gegensatz bestimmt. Die Dynamik kann dazu führen, dass Träger primär ihre wirtschaftlichen Interessen in den Vordergrund stellen und dabei den Blick für die Anliegen und Interessen ihrer

Adressaten verlieren. Die Schiedsstellen wurden geschaffen, um negative Auswirkungen des Interessensgegensatzes der Verhandlungspartner zu zügeln.

NRW ohne Rahmenverträge ab 2014

Strapaziert wurde die partnerschaftliche Zusammenarbeit zwischen den kommunalen Spitzenverbänden, den Verbänden der Freien Wohlfahrtspflege und der Vereinigung sonstiger Leistungsanbieter durch die Kündigung der Rahmenverträge NRW. Die Kündigungsgründe der kommunalen Seite waren vorrangig haushaltswirtschaftlich begründet und die Verhandlungen wurden Ende 2013 ohne Ergebnis einvernehmlich ausgesetzt.

Ein Hauptstreitgegenstand war die Forderung der kommunalen Seite nach einer 98%igen jährlichen Mindestauslastung der Einrichtungen. Die rahmenvertragliche Vereinbarung dieser Forderung würde die öffentliche Seite selbst in ein Dilemma bringen: tendenziell sinkende Preise würden erkaufte durch den Mangel an freien Plätzen und die damit faktisch verbundene Abschaffung des Wunsch- und Wahlrechtes der Leistungsberechtigten!

Zu befürchten ist, dass beide Schiedsstellen in NRW zukünftig durch die örtlichen Verhandlungspartner einem erhöhten Druck ausgesetzt werden. Es bleibt abzuwarten, ob es ihnen gelingt, ihre Sachkompetenz und Souveränität zu wahren sowie Übertragungen zu erkennen und angesichts ihrer Aufgaben gelassen zu bleiben. Vermutlich werden beide Seiten auf die präjudizierende Wirkung der Beschlüsse der Schiedsstellen setzen, auch um hier Argumente für zukünftige Rahmenvertragsverhandlungen zu sammeln. Streitgegenstände werden voraussichtlich die personelle Besetzung in Schichtdienstgruppen und die Mindestauslastung der Einrichtungen sein.

Es bleibt zu hoffen, dass die Schiedsstellen beim Ausgleich der unterschiedlichen Interessen zwischen den örtlichen Partnern Lösungen finden, die das Wohl der betreuten jungen Menschen nicht aus den Augen verlieren.

Analog zur Beratungsfunktion der Landesjugendämter bei Rahmenvertragsverhandlungen könnten die Rahmenvertragspartner die Schiedsstellenvorsitzenden mit ihrer Expertise zu bestimmten Themen beratend hinzuziehen.

Streitschlichtung für Differenzen zwischen jungen Menschen und einem Träger der Kinder- Jugendhilfe?

Während sich die Schiedsstellen in der Praxis als gutes Instrument zur außergerichtlichen Streitschlichtung zwischen öffentlichen und freien Trägern der Kinder- und Jugendhilfe entwickelt haben stellt sich die Frage, welche Streitschlichtung junge Menschen und Leistungsberechtigte in Anspruch nehmen können, wenn sie sich subjektiv in ihren gesetzlichen und/oder vertraglichen Rechten durch einen Träger der Kinder- und Jugendhilfe unfair behandelt fühlen? Unbestritten ist die Machtasymmetrie zwischen den Organisationen der Kinder- und Jugendhilfe und den Adressaten als Privatpersonen. Sie sind auch nicht vertreten bei Verhandlungen über Leistungen, Qualitätsentwicklung und Entgelte, um dort ihre Interessen und Erfahrungen einzubringen. Der Bundesgesetzgeber stellt für diese Konfliktkonstellation (noch) kein Instrument zur Verfügung.

Die Einrichtungsträger unterliegen der staatlichen Aufsicht zum Schutz Minderjähriger und müssen belegen, wie sie die Beteiligung der in den Einrichtungen lebenden jungen Menschen gewährleisten und welche Verfahren sie zur Beschwerde in persönlichen Angelegenheiten vorsehen. Diese Verpflichtung durch das Bundeskinderschutzgesetz hat zumindest bei den

Einrichtungen eine verstärkte Beschäftigung mit Partizipationsmöglichkeiten und interne Beschwerdeverfahren für junge Menschen ausgelöst. Für öffentliche Träger der Kinder- und Jugendhilfe existiert keine fachliche Aufsicht. Gleichwohl können sie die Verpflichtung zu ihrer Qualitätsentwicklung (§ 79a SGB VIII) nutzen, um verstärkt und verbindlich interne Verfahren zur Partizipation und zur persönlichen Beschwerde für junge Menschen einzuführen.

Organisationsinterne Beschwerdestellen sind zur Streitschlichtung notwendig. Sie reichen aber nicht aus, wenn bei jungen Menschen und Leistungsberechtigten Zweifel bestehen, ob diese Stelle auch unabhängig von den institutionellen Eigeninteressen tätig ist. Ombudschaften (vgl. U. Urban-Stahl 2012) in der Kinder- und Jugendhilfe reklamieren für sich diese Unabhängigkeit, wenn sie bei Differenzen zwischen einem Träger der Kinder- und Jugendhilfe und jungen Menschen diese über ihre gesetzlichen und vertraglichen Rechte informieren, beraten und falls möglich streitschlichtend unterstützen.

Hierzu heißt es im 14. Kinder- und Jugendbericht (2013): „Die Kommission ist der Auffassung, dass der Zugang zu solchen unabhängigen ombudschaftlichen Beratungs- und Beschwerdestellen für junge Menschen und ihre Familien in der Kinder- und Jugendhilfe in verstärktem Umfang geöffnet werden sollte. Deshalb empfiehlt es sich, im Bereich der örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe Ombudsstellen einzurichten, die organisatorisch vorzugsweise bei den jeweiligen Jugendhilfeausschüssen etabliert werden könnten (...).“

Literatur

14. Kinder- und Jugendbericht 2013: S. 546

A. Stähr 2013: Offenlegung von Gestehungskosten, in: JAmT Heft 3/2013, S. 132 ff

BAG ASD 2013: Die bedrohte Berufsidentität der Fachkräfte und der Zustand der Organisation, in: Dialog Erziehungshilfe 4 – 2013 S. 22 ff

H.- U. Otto, U. Ziegler 2012: Impulse in eine falsche Richtung – Ein Essay zur neuen „Neuen Steuerung“ der Kinder- und Jugendhilfe, in: Forum Jugendhilfe 1/2012, S. 17 ff.

M. Block 2013: Schiedsstellenvorsitzende regen Novellierung des § 78b SGB VIII an, in: Dialog Erziehungshilfe 4–2013 S. 8 ff)

M. du Carrois 2013: Kein Anspruch auf Offenlegung der Gestehungskosten, in: Blickpunkt Jugendhilfe Heft 5/2013 S. 3 ff

N. Struck 2014: Was bewegt die freien Träger, AFET Fachtagung 2014, Kassel

U. Urban-Stahl 2012: Beschwerde- und Ombudsstellen in der Kinder- und Jugendhilfe, in Forum Jugendhilfe 1/2012, S. 5 ff.



Bernd Hemker

Fachreferent Erziehungshilfen, Geschäftsführer „Ombudschaft Jugendhilfe NRW“

Friedrich-Ebert-Straße 16, 59425 Unna

Bernd.hemker@paritaet-nrw.org

Anhang

Übersicht über die Schiedsstellen der Bundesländer nach § 78g SGB VIII (Stand: 01.01.2015)

1 = Vorsitzende/Vorsitzender, 2 = stellvertr. Vorsitzende/Vorsitzender,
3 = Geschäftsstellenleiterin/Geschäftsstellenleiter

Baden-Württemberg

Reinhard Hoferer¹
Gila Schindler²
Ulrike Ströbl³
Gemeinsame Geschäftsstelle der
Pflegesatzkommissionen und Schieds-
stellen beim KVJS
Baden-Württemberg
Erzbergerstr. 119
76135 Karlsruhe
Tel.: 0721/81 07-800
Fax: 0721/81 07-802
Ulrike.Stroebl@kvjs.de

Berlin

Prof. Dieter Peter Weber¹
Axel Stähr²
Karin Saitenmacher³
Geschäftsstelle (III D 2) Schiedsstelle
nach § 78 g SGB VIII
Senatsverwaltung für Bildung, Jugend
und Wissenschaft
Bernhard-Weiß-Str. 6
10178 Berlin
Tel.: 030/902275364
Fax: 030/90227-5037
karin.saitenmacher@senbwf.berlin.de

Bayern

Friedrich Graffe¹
Alfons Gmelch²
Theresia Sonnabend³
Geschäftsstelle der Schiedsstelle
Regierung von Niederbayern
Sachgebiet 13
Regierungsplatz 540
84028 Landshut
Tel.: 0871/808-1601
Fax: 0871/808-1002
theresia.sonnabend@reg-nb.bayern.de

Brandenburg

Dorothea Berger¹
Christian Grube²
Katrin Gutewort³
Schiedsstelle § 78g SGB VIII
Ministerium für Bildung, Jugend und
Sport
Heinrich-Mann-Allee 107
14473 Potsdam
Tel.: 03331/8663739
Katrin.Gutewort@mbjs.brandenburg.de

Bremen

Wolfgang Grotheer¹
N.N.²
Birgit Berninghausen³
Senatorin für Arbeit, Frauen,
Gesundheit, Jugend und Soziales
Bahnhofplatz 29
28195 Bremen
Tel.: 0421/361-15642
Fax: 0421/361-6678
birgit.berninghausen@arbeit.bremen.de

Hamburg

Jürgen Sieg¹
Marina Phinidis³
Schiedsstelle nach § 78g SGB VIII
bei der Behörde für Soziales, Familie,
Gesundheit und Verbraucherschutz
Postfach 76 01 06
22051 Hamburg
Tel.: 040/4 28 63/30 10
Fax: 040/4 28 63-30 74
Email: marina.phinidis@
basfi.hamburg.de

Hessen

Wolfgang Hessenauer¹
Prof. Dr. Reinhard Wabnitz²
Geschäftsstelle zurzeit nicht besetzt³

Mecklenburg-Vorpommern

Britta Tammen¹
N.N.²

Birgit Grünzel³
Schiedsstelle nach dem SGB VIII
Landesamt für Gesundheit und Soziales
Mecklenburg-Vorpommern
Friedrich-Engels-Str. 47
19061 Schwerin
schiedsstelle@lagus.mv-regierung.de

Niedersachsen

Dr. Marc Hudy¹
Dr. Minou Banafsche²
Bettina Peste³
Niedersächsisches Landesamt
für Soziales, Jugend und Familie
Außenstelle Hannover
Fachgruppe Kinder, Jugend und Familie
Am Waterlooplatz 11
30169 Hannover
Tel.: 0511/106-72 91
Bettina.Peste@ls.niedersachsen.de

Nordrhein-Westfalen/LVB Rheinland

Prof. Dr. Peter Schäfer¹
Prof. Dr. Hans-Jürgen Schimke²
Dr. Ulrike Möller-Bierth³
Landschaftsverband Rheinland
Schiedsstelle nach § 78 SGB VII
Kennedy-Ufer 2
50679 Köln
Tel.: 0221/8094042
Fax: 0221/8284-4067
ulrike.moeller-bierthdr@lvr.de

LVB W-Lippe

Prof. Dr. Gerhard Kilz¹
Franz-Ulrich Lücke²
Peter Sträter³
Landschaftsverband Westfalen-Lippe
Landesjugendamt
Wahrendorfer Straße 25
48133 Münster
Tel.: 0251/5914700
Fax: 0251/951275
peter.straeter@lwl.org

Rheinland-Pfalz

Prof. Dr. Dr. Reinhard Joachim Wabnitz¹
Prof. Dr. Rainer Pitschas²
Dirk Steen³
Landesamt für Soziales, Jugend
und Versorgung
Rheinallee 97-101
55118 Mainz
Tel.: 06131/967-525
Fax: 06131/967-12525
steen.dirk@lsjv.rlp.de
<http://www.lsjv.rlp.de>

Saarland

Harald Feling¹
N.N.²
Peter Klesen³
Ministerium für Soziales, Gesundheit,
Frauen und Familie
Abt. C, Referat C1

Jugend- und Familienpolitik
Franz-Josef-Röder-Str. 23
66119 Saarbrücken
p.klesen@soziales.saarland.de
<http://www.saarland.de>

Sachsen

Ingrid Künzel¹
Ralf-Günter Vollmer²
Katrin Stürzebecher³
Sächsisches Staatsministerium für
Soziales und Verbraucherschutz
Landesjugendamt
Parkstr. 28
09120 Chemnitz
Tel.: 0371 24081-180
katrin.stuerzebecher@lja.sms.sachsen.de
<http://www.lja.sms.sachsen.de>

Sachsen-Anhalt

Dr. Peter Friederici¹
N.N.²
Sandra Stahlberg³
Geschäftsstelle der Schiedsstelle nach §
78g SGB VIII beim
Ministerium für Gesundheit und Soziales
Turmschanzenstraße 25
39114 Magdeburg
Tel.: 0391/5676906
Fax: 0391/5676937
sandra.stahlberg@ms.sachsen-anhalt.de

Schleswig-Holstein

Uwe Jensen¹

Christian Grube²

Regina Bonin³

Ministerium für Soziales, Gesundheit,
Familie

Jugend und Senioren des Landes

Schleswig-Holstein

Adolf-Westphal-Str. 4

24143 Kiel

Tel.: 0431/988-7463

Fax: 0431/988-2618

Regina.Bonin@sozmi.landsh.de

Thüringen

Prof. Dr. Wolfgang Behlert¹

N.N.²

Annette Langer³

Thüringer Landesverwaltungsamt

Abt. VII - Soziales

Geschäftsstelle der Schiedsstelle nach §

78 g SGB VIII

Charlottenstr. 2

98617 Meiningen

Tel.: 03693/46 01 52

annette.langer@tlvwa.thueringen.de

Statistik Schiedsverfahren nach § 87g SGB VIII

Die Tabelle zeigt die Statistik der Schiedsverfahren nach § 87g SGB VIII aus 2000 - 2013, die der AFET seit 2000 systemisch erhebt.

Jahr	Anrufungen Gesamt	Entscheidungen ²	Vergleiche	Sonst. Erledigungen, z.B. Rücknahme, Verweisung)	Offen
2000 ¹	24	9	7	4	4
2001	33	13	5	7	8
2002	26	5	14	-	1
2003	67	12	10	6	39
2004	53	8	4	29	15
2005	37	8	3	10	16
2006	44	20	3	20	1
2007	13	3	3	7	-
2008	42	12	5	25	-
2009	44	9	7	11	17
2010	39	11	7	17	4
2011	31	7	8	13	3
2012	54	5	24	11	14
2013	55	10	6	21	18
Gesamt	562	132	106	181	140

¹ ohne Baden-Württemberg

² ohne Klageverfahren

Vorschläge der Schiedsstellenvorsitzenden an die Bundesregierung betreffend Novellierungsbedarf im Bereich der Qualitätsentwicklungsvereinbarungen nach § 78b Abs. 1 Nr. 3 SGB VIII

Im Bereich der **Qualitätsentwicklungsvereinbarungen** nach § 78b Abs. 1 Nr. 3 SGB VIII bestehen in der Praxis erhebliche Umsetzungsdefizite. Vielfach werden überhaupt keine Qualitätsentwicklungsvereinbarungen abgeschlossen, oder es werden lediglich Beschreibungen einiger weniger qualitativer Merkmale vorgenommen (vgl. 14. Kinder- und Jugendbericht, Bundestags-Drucksache 17/12200 vom 30.01.2013, S. 271; *Wabnitz* in GK-SGB VIII, § 78b, Rz. 15; *Gottlieb* in LPK-SGB VIII § 78b Rz. 5; *Wiesner* § 78b Rz. 19a; *Münder u. a.* § 78b, Rz. 10; *Merchel* in ZKJ 2006, S. 78: in 82,6 % von über 200 untersuchten Fällen würden die Anforderungen des Gesetzgebers nicht erfüllt!). Dies ist außerordentlich zu bedauern, denn es war eine der erklärten Absichten des Bundesgesetzgebers im Zusammenhang mit der Einfügung der §§ 78a ff in das SGB VIII 1998/1999, dass bei den Verhandlungen über die Entgeltübernahme nicht nur Kostengesichtspunkte, sondern gleichgewichtig auch Aspekte von Leistung und Qualitätsentwicklung eine wesentliche Rolle spielen sollen. Ein Grund für diese unbefriedigende Situation besteht offenbar darin, dass es mit Blick auf die näheren Einzelheiten von Qualitätsentwicklungsvereinbarungen – anders als bei den Leistungs- und Entgeltvereinbarungen nach § 78b Abs. 1 Nr. 1 und 2 – keinerlei nähere bundesgesetzliche Konkretisierungen gibt.

Dazu haben die **Vorsitzenden der Schiedsstellen** der Länder nach § 78g SGB VIII in ihrer Sitzung vom 23.09.2013 wie folgt Position bezogen:

mit dem Ziel, dass die Qualitätsentwicklungsvereinbarungen zukünftig eine größere Bedeutung als bisher erlangen können, sollte in § 78c SGB VIII, in dessen Abs. 1 und 2 bisher lediglich mit Blick auf die Leistungs- und Entgeltvereinbarungen nähere gesetzliche Vorgaben statuiert worden sind, ein **neuer Abs. 3** angefügt werden, in dem **verpflichtende gesetzliche Vorga-**

ben auch für den Inhalt von Qualitätsentwicklungsvereinbarungen normiert würden. Eine solche Regelung könnte wie folgt ausgestaltet werden:

§ 78c Inhalt der Leistungs-, Entgelt- und Qualitätsentwicklungsvereinbarungen

„(3) Die Qualitätsentwicklungsvereinbarung muss 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.“

Inhalte

Nach einem kurzen Rückblick auf 15 Jahre Schiedsstellen nach § 78g SGB VIII als Instrument der Streitschlichtung sollen Überlegungen zur Weiterentwicklung des Schiedsstellenwesens im SGB VIII im Mittelpunkt des Fachgesprächs stehen.

Der Antrag der Schiedsstellenvorsitzenden zur Novellierung des SGB VIII in Bezug auf die Qualitätsentwicklungsvereinbarung und die Aussagen im Koalitionsvertrag zum Thema „Qualität“ sollen unter verschiedenen Blickwinkeln diskutiert und rechtlich beleuchtet werden.

Dabei soll es insbesondere um die Frage gehen, welche (neue) Rolle Schiedsstellen nach § 78g SGB VIII zukünftig haben werden (bzw. können und sollen) und welche Inhalte neben dem Entgelt wichtig sind. Auch wird zu diskutieren sein, welche konzeptionellen Weiterentwicklungen der Schiedsstellen anhand der 15-jährigen Praxiserfahrungen denkbar sind.

Könnten sich Schiedsstellen künftig durch ihre Arbeit an der Naht- und Konfliktstelle zwischen Öffentlichen und Freien Trägern im Sinne einer „Standard-Klärung“ im komplexen Dreiklang von Entgelt, Qualität und Leistung bewegen? Ist es denkbar und wünschenswert, dass sich Schiedsstellen eher zu einer „Mediationswerkstatt“ des Qualitätsdialogs entwickeln?

Ziel des Fachgesprächs ist es, Impulse zur Weiterentwicklung des Schiedswesens aufzunehmen und gemeinsam zu diskutieren. Im Rahmen einer Denkwerkstatt sollen erste Ideen und Anregungen zur Zukunft der Schiedsstellen nach §78g SGB VIII ausgetauscht werden.

Zum Abschluss des Fachgesprächs ist aus Anlass des 15-jährigen Bestehens der Schiedsstellen nach § 78g SGB VIII ein Austausch zu den Erfahrungen der Schiedsstellenarbeit geplant.

Expertinnen und Experten

Vorsitzende/StellvertreterInnen/GeschäftsstellenleiterInnen der Schiedsstellen nach § 78g SGB VIII

Jörg Freese, Städte- und Landkreistag

Bernd Hemker, Paritätischer LV NRW

Prof. Michael Macsenaere, IKJ Mainz

Dr. Thomas Meysen, DJuF

Norbert Struck, Paritätischer Gesamtverband Berlin

Michael Struckmeier, AFET-Vorstand

Prof. Dr. Ulrike Urban-Stahl, FU Berlin, Arbeitsbereich Sozialpädagogik

Martin Wurzel, AFET-Vorstand

Programm

- 13:00** **Begrüßung**
Prof. Dr. Peter Schäfer, HS Niederrhein,
Sprecher der Schiedstellenvorsitzenden 2013/2014
Heike Schmid-Obkirchner, Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend
Rainer Kröger, AFET Vorsitzender/Diakonieverbund Schweicheln
- 13:20** **Einführungsvortrag**
15 Jahre Schiedsstellen nach § 78g SGB VIII – etabliert und erfolgreich?
Prof. Dr. Dr. h.c. Reinhard Wiesner, FU Berlin, Arbeitsbereich Sozialpädagogik
- 13:40** **Impulsreferat**
Novellierungsbedarf des SGB VIII in Bezug auf die Qualitätsentwicklungsvereinbarungen – Vorschläge der Schiedstellenvorsitzenden
Prof. Dr. jur. Dr. phil. Reinhard Wabnitz, Ministerialdirektor a.D.,
Vors. der Sachverständigenkommission des 14. KJB, HS RheinMain Wiesbaden
- 14:00** **Vortrag**
Perspektiven zur Verortung von dialogischer Qualitätsentwicklung in der Kinder- und Jugendhilfe
Prof. Dr. Joachim Merchel, FH Münster, FB Sozialwesen
- 14:45** Nachfragen der Teilnehmenden
- 15:00** Kaffeepause
- 15:30** **Quo vadis Schiedswesen? Wo stehen die Schiedsstellen in 15 Jahren?**

Impulse – Statements – Ideen – Austausch der Vorsitzenden der Schiedsstellen nach §78g SGB VIII und der Expertinnen und Experten
- 18:00** **Abschluss und Ausblick zum Fachgespräch**
- 18:30** **Offizieller Empfang zum 15-jährigen Jubiläum des Schiedsstellentreffens**
- 19:00** **Fachlicher Austausch mit Gesprächen und Imbiss, offener Ausklang**

Moderation der Veranstaltung:

Prof. Dr. Peter Schäfer, HS Niederrhein, Sprecher der Schiedstellenvorsitzenden 2013/2014

**Perspektiven zur Verortung
von dialogischer Qualitätsentwicklung
in der Kinder- und Jugendhilfe**

(AFET-Fachgespräch am 22.09.2014 in Berlin)

Prof. Dr. Joachim Merchel
Fachhochschule Münster, Fachbereich Sozialwesen



**Leitorientierungen zu „Qualität/ Qualitätsentwicklung
bei sozialen Dienstleistungen“**



- (1) „Qualität“ ist ein Konstrukt – es gibt keine „objektive Qualität“ – Maßstäbe müssen „verhandelt“ werden (legitimiert vor dem Hintergrund des fachlichen Standes der Erkenntnisse).
 - „Qualität“ von subjektiven Wertungen abhängig → bedarf des Diskurses;
 - „Qualität“ mit veränderlichen Kriterien → „dynamisch sich veränderndes Konstrukt“
- (2) Qualität ist nur sehr begrenzt über Handlungsanweisungen steuerbar.
 - individualisierte Interaktionen, flexible pädagogische Vorgehensweisen → wenig routinehaftes Handeln;
 - große Bedeutung von Überzeugungen, Haltungen, Gewohnheiten, methodischen Schwerpunkten etc.

**Leitorientierungen zu „Qualität/ Qualitätsentwicklung
bei sozialen Dienstleistungen“**



- (3) Qualitätsentwicklung ist immer mit Bewertungen verbunden – Gefahr der Abwehr, des Sich-Abschottens, der Rechtfertigung, des Legitimierungsbestrebens etc.
- (4) besondere Herausforderungen bei organisationsübergreifenden Bestrebungen zur Qualitätsentwicklung:
 - Bewertungen im infrastrukturellen/ politischen Raum
 - Erhöhung der Komplexität (QM als zunächst organisationsbezogener Gestaltungsmodus)
 - gesetzlich zugesagte Autonomie bei der fachlichen und organisationsbezogenen Gestaltung (§ 4 Abs. 1 SGB VIII)

**Leitorientierungen zu „Qualität/ Qualitätsentwicklung
bei sozialen Dienstleistungen“**



- (5) QuE auf organisationales Lernen ausgerichtet – kein auf auf Kontrolle ausgerichteter Impuls
 - Anregung/ Impuls zur Reflexion
 - Erzeugen von Bedingungen, die das Wagnis von Offenheit ermöglichen (oder gar herausfordern)
- (6) Bei QuE-Bestrebungen, die *interorganisational* auf (partielle) Offenheit und Lernimpulse setzen, wirken solche Verfahren förderlich, bei denen sich *alle* Beteiligte einer Bewertung aussetzen.
- (7) QuE wird als „Zumutung“ empfunden: Zumutung des Bewertet-Werdens und des „zusätzlichen“ Aufwands → Komplexität der Anforderungen begrenzt halten!

Anforderungen an die Gestaltung trägerübergreifender Qualitätsentwicklung in der Erziehungshilfe:



- Jugendämter und Einrichtungen sollten Qualitätskriterien (Vorstellungen von „guter Erziehungshilfe“) benennen können, die sie in Vereinbarungsgespräche einbringen können.
- Jugendämter und Einrichtungen sollten (auch) Qualitätselemente in Vereinbarungen einbringen, die eine gegenseitige/ gemeinsame Bewertung von beiderseitigen Handlungsanteilen bei der Erzeugung von „Qualität“ ermöglichen.
- Jugendämter und Einrichtungen sollten Qualitätskriterien auswählen (und gemeinsam diese Auswahl begründen), die sie für einen Zyklus der Qualitätsentwicklung zugrunde legen.

Anforderungen an die Gestaltung trägerübergreifender Qualitätsentwicklung in der Erziehungshilfe:



- Jugendämter und Einrichtungen sollten **Verfahren** absprechen, in denen jede Organisation ihre Qualitätsbewertung realisiert und in denen das Maß an Offenheit angesprochen wird, mit dem die beteiligten Organisationen ihre Erfahrungen/ Bewertungsergebnisse/ Maßnahmen zur QuE mitteilen.
- Vereinbarte Verfahren müssen den verschiedenen Rollen der Beteiligten und den damit verknüpften Interessendivergenzen Rechnung tragen (Jugendamt als Auftraggeber; Einrichtung als Auftragnehmer). Lernimpulse können nur dann wirksam werden, wenn sie einen „geschützten Raum“ ermöglichen.

Zu einer möglichen gesetzlichen Regelung in § 78c, Abs. 3 SGB VIII:



Vorschlag der Schiedsstellenvorsitzenden ...

- orientiert sich zu sehr an „Entwicklungen und Zielen“, deren Bezug zu „Qualität“ unbestimmt oder missverständlich ist;
- weitet dadurch das Qualitätsthema aus auf Fragen der „Unternehmensführung“ (strategisches Management), die durch § 4 Abs. 1 SGB VIII der Autonomie der Träger zugeordnet sind;
- verkennt, dass Qualitätsmerkmale nicht stringent aus Zielen abgeleitet werden können.

KONSEQUENZ:

- „Ziele“ aus Regelungen heraushalten (einzelfallbezogene Ziele sind Teil der Hilfeplanung – organisationsbezogene Ziele gehen nur den Träger bei seiner Betriebsführung“ etwas an)
- Konzentration auf Verfahren – in der (begründeten) Hoffnung, dass über gute Verfahren Reflexionen und Weiterentwicklungen zur Qualität angeregt und verankert werden

Zu einer möglichen gesetzlichen Regelung in § 78c, Abs. 3 SGB VIII:



➤ ... dafür ein Vorschlag (eines Nicht-Juristen – als Diskussionsbeitrag ...):

§ 78c

(3) Die Qualitätsentwicklungsvereinbarung enthält insbesondere Aussagen darüber:

1. anhand welcher struktur-, prozess- und ergebnisqualitativer Kriterien der Träger der Einrichtung seine Leistungen bewerten und weiterentwickeln will;
2. in welchen Verfahrensweisen die Bewertung und Weiterentwicklung der Leistungen erfolgen sollen;
3. nach welchen Qualitätskriterien und in welchen Verfahrensweisen der Träger der Einrichtung und der nach § 78e zuständige Träger der öffentlichen Jugendhilfe die Arbeit an den Schnittstellen ihrer Tätigkeiten (insbesondere Hilfeplanung gem. § 36) gemeinsam bewerten und weiterentwickeln wollen.

Rechtsprechung zum Thema Schiedsstellen

Stand: 31.12.2014

Höchststrichterliche Entscheidungen:

BVerwG, Urteil v. 24. 02. 1994, 5 C 42.91, FEVS 45/ 1995, S. 52
(BSHG: Einrichtungsbegriff).

BVerwG, Urteil v. 01.12.1998, 5 C 29.97, NDV 99, S.32;
(Grundsätze der Wirtschaftlichkeit, Sparsamkeit und Leistungsfähigkeit).

BVerwG, Urt. v. 01.12. 1998, 5 C 17.97, E 108, 47
(Einschätzungsprärogative; Externer Vergleich, Marktgerechter Preis).

BVerwG, Beschluss v. 28. 02. 2002, 5 C 25.01, NVwZ 2003, 492 LS, V. n. b.,
(Statthafte Klageart gegen Schiedsspruch: Isolierte Anfechtungsklage).

BVerwG, Urteil v. 04.08.2006, 5 C 13.05, V.n. b. ,
(„Anderer Fall“)

BVerwG, Beschluss v. 08.02.2008, 5 B 6.08, V. n. b.,
(Keine Erhöhung des Investitionsbetrages nach SGB XII allein aus Vertrauensschutz).

BSG, Urt. v. 14.12.2000, B 3 P 18/00 R,
(Externer vgl. Methode der Wahl).

BSG, Urteil v. 24.07 2003, B 3 P 1/03 R, V n. b.,
(Investitionskosten, Marktpreise, „Interner“ Vergleich).

BSG, Urteil vom 29.01.2009, B 3 P 8/07 R, V. n. b.,
(Festlegung des Vergütungsmodell durch Schiedsstelle bei ambulanter Versorgung).

BSG, Urteil vom 21.01.2009, B 3 P 06/08 R, V. n. b.,
(Plausibilität, Modifikation externer Vergleich).

Obergerichtliche Entscheidungen:

Bayrischer Verwaltungsgerichtshof, Urteil 16. 04. 1996, 12 B 96.1870 -
(Bindungswirkung Betriebserlaubnis für Pflegesatzvereinbarung).

Bayrischer Verwaltungsgerichtshof, Urteil v. 06.04.2001, 12 B 00.2001, V.
n. b., **(Eingeschränkte gerichtliche Überprüfung von Schiedsstellenent-**
scheidungen).

Hessisches Landessozialgericht, Urteil v. 20.10.2005, L 8/14 P 803/03,
V.n.b., **(Funktionierender Wettbewerb; Preisfindung durch Schiedsstel-**
le)

LSG Baden-Württemberg, Beschluss v. 13.7.2006, L 7 SO 1902/06 ER-B,
Sozialrechtaktuell, 5/2006, S168 ff.,
(Zum Abschluss einer Leistungsvereinbarung nach § 75 ff. SGB XII).

LSG Niedersachsen, Urteil v. 22.08.2001, L 4 KR 187, Nds. Rpfl. 2002, 216
(Aus dem Grundsatz, der unverzüglichen Entscheidung folgt, dass die
Vertragsparteien von sich aus alles vortragen und belegen, was Gegen-
stand der Entscheidung sein soll).

LSG Niedersachsen-Bremen, Urteil 22.02.2007, L 8 AS 35/06, V. n. b., **(Ein-**
richtungsbegriff).

OVG Hamburg, Beschluss v. 10.11.2004, 4 BS 388/04, V. n. b.,
(Sozialraumbudgetierung).

OVG Hamburg, Beschluss v. 09.05.2006, 4 Bf 326/04, V. n. b.,
(Preisfindung)

OVG Hamburg, Urteil v. 22.04.2008, 4 BF 104/06, V. n. b.,
(Anerkennung als Trägerin der freien Jugendhilfe; nicht GmbH)

OVG Magdeburg, Beschluss v. 10.06.2005, 3 M 418/04, V. n. B.
(Vollziehung von Schiedsstellenentscheidungen im BSHG).

OVG Niedersachsen, Beschl. v. 20.12.2005, 4 B 50/05, V. n. b. ,
(Hilfe zur Erziehung, Sozialraumbudgetierung)

OVG Niedersachsen, Beschluss 02. 07. 2008, 4 LA 123/06, V. n. b.
(Erforderlichkeit einer Leistungsvereinbarung bei SGB XII)

OVG NRW, Beschluss v. 11.06.2012, 12 B 458/12
(für fallunabhängige „Vorfeldarbeit“ ein Budget, keine hinreichenden Anhaltspunkte für die Vereinbarung eines Sozialraumbudgets, der Amtsermittlungsgrundsatz würde hier an seine Grenzen stoßen)

Erstinstanzliche Entscheidungen:

SG Berlin, Urteil v. 27.02.2003, 76 P 307/ 98, V .n. b.,
(SGB XI, eine fehlerhafte Bestellung des vors. Mitgliedes macht den Schiedsspruch nicht rechtwidrig).

SG Hamburg, Urteil v. 08.05.2006, S 28 P 78/03, V. n. b.,
(Preisfindung durch Schiedsstelle).

SG Stade, Urt. 09.11.2006, 3 A 2098/05, V. n. b.,
(“Betriebsnotwendigkeit nicht Leistungsvereinbarung, sondern Investitionskosten: Schiedsstelle).

VG Arnsberg, Beschluss vom 18.12.2009, 11K3688/08
(zur LWL-Entscheidung vom 9.9.08)

VG Berlin, Beschluss v. 19.10.2004, 18 A 404.04, V. n. b.,
(Sozialraumorientierung)

VG Braunschweig, Urteil v. 06.09.2001, 3 A 242, V. n. b.,
(altes Recht: Rahmenvereinbarung, Beitritt zu Rahmenvertrag; keine Beiladung der Schiedsstelle).

VG Cottbus, Urteil v. 12.12.2001, 5 K 857/ 95, V. n. b.,
(Sozialhilfe, Tarifsteigerung keine unvorhersehbare wesentliche Änderung der Verhältnisse).

VG Hannover, Beschluss v. 29.12.2004, 7 B 4953/04, V. n. B.,
(Sozialhilfe vorläufige Leistungsvereinbarung).

VG Karlsruhe, Urteil 14.02.2006, 8 K 1878/04; V. n. b.,
(Anfechtungsklage, Voraussetzung vertragsloser Zustand nur Vertragshilfe nicht Zuständigkeiten, SGB VIII).

VG Leipzig; Urteil v. 29.04.2004, 2 K 641/01, V. n. b.,
(BSHG: Interner/ externer Vergleich).

VG Minden, Urteil vom 22.11.2004, 7 K 1063/04,
(zur LWL-Entscheidung vom 11.12.2003)

VG Oldenburg, Urteil v. 18.10.2002, 13 A 2046/01, V. n. b.,
(Keine Klagebefugnis des örtlichen Trägers der Jugendhilfe gegen Betreiberlaubnis, zu Bindungswirkung).

VG Osnabrück, Urteil v. 13.12.2006, 4 A 304/04, V. n. b.,
(Schiedsspruch eine Form der Schlichtung – Vergleichsvorschlag).

VG Sigmaringen, Beschluss v.06.03.2000, 8 K 1521/99, V. n. b.,
(BSHG, der Tenor, die Vertragsparteien sollten verhandeln, ist nicht die von der Schiedsstelle verlangte keine konkrete Entscheidung)

VG Stuttgart, Urteil v. 16.04.2007, S 8 P 7016/03, V. n. b.,
(externer Vgl. alt)

VG Würzburg, Urteil vom 17.12.2009 – 3 K 09.740 (SjE E I 15, 91d-91h):
Zum Anspruch einer Erziehungsstelle (Vollzeitpflegestelle) im Sinne des § 44 Abs. 1 Nr. 1 SGB VIII auf Weitergewährung einer befristet vereinbarten Vergütung. – Bei einer Erziehungsstelle handelt es sich nicht um eine Einrichtung gemäß § 78b SGB VIII. Die Regelung in § 78d Abs. 2 Satz 4 SGB VIII über die Weitergewährung einer befristet vereinbarten Vergütung nach Ablauf des Vereinbarungszeitraums ist deshalb nicht, auch nicht entsprechend, anwendbar.

Prof. Heinz-Dieter Gottlieb

Orientierungsrahmen für Schiedsverfahren und Geschäftsordnungen von Schiedsstellen nach dem SGB VIII

Schiedsstellenverfahren nach § 78g SGB VIII sind zentraler Bestandteil der vertraglichen Gesamtkonzeption der §§ 78a ff. SGB VIII. Sie bieten den beteiligten öffentlichen und freien Trägern der Kinder- und Jugendhilfe vor Ort in einem mediativ angelegten Verfahren die Möglichkeit, ihre vertragsgestaltende Autonomie wieder zu gewinnen bzw. zu erhalten und bei entsprechender Vorbereitung auch die Chance zur qualitativen Fort- und Weiterentwicklung der Kinder- und Jugendhilfe beizutragen.

Gemäß § 78g Abs. 4 Ziff. 4 SGB VIII ist es zwar Aufgabe der Landesregierungsverordnungen Näheres zum Verfahren zu regeln, die diese aber nur sehr lückenhaft erfüllt haben. In weiten Bereichen muss daher auf allgemeine Grundsätze zurückgegriffen werden. Die besondere Stellung und Bedeutung der Schiedsstellen im vertraglichen Gesamtsystem erfordert einen klaren rechtsstaatlichen Rahmen, der sich spätestens auf der Ebene der Geschäftsordnungen ausdrücken müsste. Auf der Ebene der vorsitzenden Mitglieder der Schiedsstellen ist daher zunächst der Wunsch nach einer Muster-Geschäftsordnung entstanden. Der Verwirklichung dieses Projektes stehen jedoch offenbar die völlig unterschiedlichen föderalistisch geprägten Verfahrenskulturen entgegen. Da es dennoch hilfreich sein könnte, Orientierungspunkte für Schiedsstellenverfahren (im SGB VIII und anderen Sozialgesetzbüchern) auch im Sinne einer Qualitätsentwicklung im Rahmen von Schiedsstellenverfahren anzuregen, zu diskutieren und ggf. umzusetzen, sind die folgenden Punkte formuliert worden.

I. Antragstellung

- Das Schiedsstellenverfahren ist antragsabhängig.
- Inhalt und Umfang des Schiedsstellenverfahrens werden vom Antrag bestimmt, jedoch ist die Schiedsstelle nicht an die Anträge gebunden.
- Der Antrag ist bei der Geschäftsstelle einzureichen.
- Die Geschäftsstelle hat das Eingangsdatum zu vermerken und gegenüber dem Antragsteller den Eingang zu bestätigen.
- Der Antrag muss -die Bezeichnung der Parteien, -den Sachstand, -die Gegenstände, über die keine Einigung erzielt wurde, -die Gründe, aus denen eine Vereinbarung nicht erzielt werden konnte und -einen (bestimmten) Antrag enthalten.
- Die zur Begründung dienenden Nachweise und sonstige Unterlagen, die der streitigen Verhandlung der Vertragspartner vor Ort zugrunde gelegen haben, sind beizufügen.
- Der Antrag ist in einer ausreichenden Anzahl von Ausfertigungen für die Gegenseite und die (ordentlichen) Schiedsstellenmitglieder einzureichen.

II. Rechtliches Gehör

- Die Schiedsstelle/Geschäftsstelle leitet der Gegenseite unverzüglich eine Ausfertigung des Antrages einschließlich der beigefügten Unterlagen zu.
- Die Schiedsstelle/Geschäftsstelle fordert die Gegenseite unter Fristsetzung (zb. 3 Wochen) zu einer schriftlichen Stellungnahme auf.

III. Ermittlung des Sachverhaltes

- Das Verfahren ist einfach und zweckmäßig zu führen.

- Auf Verlangen des vorsitzenden Mitgliedes sind die Parteien verpflichtet, neben den Unterlagen, die in den vorangegangenen Vertragsverhandlungen vorgelegen haben, auch zusätzliche Nachweise beizubringen und Auskünfte zu erteilen, die für die Entscheidung erforderlich sind.

IV. Sitzungsvorbereitung

- Das vorsitzende Mitglied bereitet die Sitzungen inhaltlich vor und legt Zeit, Ort und Gegenstand der Sitzungen fest.
- Es veranlasst die Ladung der Vertragsparteien und der Mitglieder der Schiedsstelle durch die Geschäftsstelle. Die Geschäftsstelle lädt die Parteien und Mitglieder der Schiedsstelle zur Sitzung.
- Die Ladung muss mindestens 3 Wochen vor der Sitzung von der Geschäftsstelle zu Post gegeben worden sein.
- Die Ladung enthält Ort und Zeit der Sitzung, die Tagesordnung und die Unterlagen, die die Parteien eingereicht haben. Ort und Zeit der Sitzung sind auch den stellvertretenden Mitgliedern mitzuteilen.
- Ist ein ordentliches Mitglied an der Sitzungsteilnahme verhindert, reicht es die Unterlagen unverzüglich an das stellvertretende Mitglied weiter.

V. Mündliche Verhandlung

- Die Schiedsstelle entscheidet regelmäßig aufgrund mündlicher Verhandlung. Ist ein Antrag offensichtlich unzulässig oder unbegründet, kann er ohne mündliche Verhandlung zurückgewiesen werden.
- Die Verhandlung ist grundsätzlich nicht öffentlich.
- Stellvertretende Mitglieder können als Zuhörer - ohne Rede- und Stimmrecht - teilnehmen.
- Mit Einverständnis der Parteien kann auch anderen Personen die Anwesenheit gestattet werden, wenn keine Partei widerspricht.

- Eine Vertretung der Geschäftsstelle nimmt an der mündlichen Verhandlung (zwecks Fertigung des Protokolls) teil.
- Die Sitzungsteilnehmer sind zur Verschwiegenheit in allen Angelegenheiten verpflichtet.
- Das vorsitzende Mitglied leitet die mündliche Verhandlung und ist für die Ordnung verantwortlich.
- Es erörtert den Verfahrensgegenstand mit den Vertragsparteien und wirkt darauf hin, dass
 - unklare Anträge erläutert,
 - sachdienliche Anträge gestellt,
 - ungenügende Angaben ergänzt sowie
 - alle Unterlagen für die Feststellung des Sachverhaltes abgegeben werden.
- Die Schiedsstelle hat in der mündlichen Verhandlung darauf hinzuwirken, dass die Parteien in den streitigen Fragen zu einvernehmlichen Regelungen gelangen.
- Die Entscheidungen sollen möglichst innerhalb einer Sitzung getroffen werden.
- Die Schiedsstelle entscheidet über die Vorlage weiterer Unterlagen.
- Sachverständige und Zeugen können auf Beschluss der Schiedsstelle hinzugezogen werden, wenn die Vertragsparteien dies beantragen oder die Schiedsstelle dies für erforderlich hält.
- Den Vertragsparteien ist Gelegenheit zu geben, der Vernehmung von Zeugen und Sachverständigen beizuwohnen und sachdienliche Fragen zu stellen. Ein schriftliches Gutachten ist ihnen zugänglich zu machen.

VI. Niederschrift

- Von der Geschäftsstelle ist eine Niederschrift zu fertigen.
- Die Niederschrift hat zu enthalten:
 - Angaben zu Ort und Tag der Sitzung,
 - Angaben zu Vertragsparteien und/oder Vertretungen,

- Name des vorsitzenden Mitgliedes,
 - Namen der anwesenden Mitglieder,
 - gestellte Anträge,
 - behandelte Gegenstände,
 - Namen der Zeugen und Sachverständigen,
 - Ergebnis(se) der mündlichen Verhandlung.
- Anlagen, auf die in der Niederschrift hingewiesen wird, sind Bestandteil der Niederschrift.
 - Die Niederschrift ist unverzüglich von der Geschäftsstelle abzusetzen.
 - Die Vertragsparteien und die Mitglieder der Schiedsstelle erhalten Kopien der Niederschrift.

VII. Beratung und Entscheidung

- Die Schiedsstelle berät und entscheidet nicht öffentlich und in Abwesenheit der Parteien.
- An der Beratung und Abstimmung dürfen nur Mitglieder teilnehmen, die in der Sitzung anwesend waren und stimmberechtigt sind.
- Die Sitzungsteilnehmer sind zur Verschwiegenheit verpflichtet.
- Die Schiedsstelle ist beschlussfähig, wenn neben dem vorsitzenden Mitglied die Mindestzahl von ordnungsgemäß geladenen Schiedsstellenmitgliedern anwesend ist, die die Leistungsträger und die Einrichtungen vertreten.
- Die Beschlussfähigkeit ist vom vorsitzenden Mitglied zu Beginn der Sitzung/Verhandlung festzustellen.
- Ist die Schiedsstelle nicht beschlussfähig, so hat sie erneut zusammenzutreten.
- In diesem Falle ist sie, wenn in der ursprünglichen Ladung unter Hinweis auf Ort und Zeit darauf hingewiesen wurde, ohne Rücksicht auf die Zahl der erschienenen Mitglieder beschlussfähig.

- Die Entscheidung wird mit der Mehrheit der abgegebenen Stimmen getroffen.
- Jedes Mitglied hat eine Stimme.
- Ergibt sich keine Mehrheit, gibt die Stimme des vorsitzenden Mitgliedes den Ausschlag.
- Stimmenthaltung ist nicht zulässig.
- Die Entscheidung ist schriftlich niederzulegen.
- Das vorsitzende Mitglied fertigt die Begründung der Entscheidung. Es ist an die Erörterungen im Kollegium gebunden, soweit und nur insoweit als darin eine Mehrheitsauffassung zum Ausdruck kommt.
- Aus der Begründung muss sich ergeben, dass der Sachverhalt zutreffend ermittelt wurde. Es sind die wesentlichen Gründe mitzuteilen, von denen sich die Schiedsstelle bei ihrer Entscheidung hat leiten lassen.
- Die Entscheidung ist vom vorsitzenden Mitglied zu unterzeichnen und den Vertragsparteien mit Rechtsmittelbelehrung über die Geschäftsstelle zuzustellen.

VIII. Veröffentlichung

- Entscheidungen mit überregionalem Bezug oder trägerübergreifendem Interesse können in anonymisierter Form Dritten zugänglich gemacht werden.

Hildesheim, im April 2009

Literatur

14. Kinder- und Jugendbericht – Bericht über die Lebenssituation junger Menschen und die Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe in Deutschland, DS 17/12200 vom 30.01.2013

AFET – Veröffentlichung Nr. 70/2009: 10 Jahre Schiedsstellen nach dem SGB VIII. Hannover 2009

Albus, Stefanie / Greschke, Heike / Klingler, Birte / Messmer, Heinz / Michael, Heinz-Günter, Otto, Hans-Uwe / Polutta, Andreas:
Wirkungsorientierte Jugendhilfe. Abschlussbericht der Evaluation des Bundesmodellprogramms „Qualifizierung der Hilfen zur Erziehung durch wirkungsorientierte Ausgestaltung der Leistungs-, Entgelt- und Qualitätsvereinbarungen nach § 78 ff SGB VIII, 2010

Arbeitsgemeinschaft für Jugendhilfe (Hrsg.):
Finanzierung der Leistungen von Trägern der freien Jugendhilfe nach dem Kinder- und Jugendhilfegesetz. Bonn 1998

Baltz, Jochem:
Leistungsentgelte in der Jugendhilfe. In: Nachrichten des Deutschen Vereins, 1999, S. 24-28

Block, Marita:
Schiedsstellenvorsitzende regen Novellierung des § 78b SGB VIII an, in: Dialog Erziehungshilfe 4-2013, S. 8-10

Block, Marita:
15 Jahre Schiedsstellen – Debatte um Weiterentwicklung, in: Dialog Erziehungshilfe 4-2014, S. 12-13

Burghoff, Lothar/ Sommer, Martin/ Sträter, Peter:
Vereinbarungen über Leistungsangebote, Entgelte und Qualitätsentwicklung. Stuttgart 1999.

Busch, Manfred:
Örtliche Zuständigkeit für den Abschluss von Vereinbarungen und andere verfahrensrechtliche Aspekte zu §§ 78a ff. SGB VIII. In: Zeitschrift für Jugendhilfe 1999, S. 255-262.

Dedekind, Marion:
10 Jahre Schiedsstellen nach dem SGB VIII, in: Dialog Erziehungshilfe 3-4-2009, 14-15

Werner Gaugel / Jörg Pauly, Gemeinsame kollegiale Qualitätsentwicklungsbegehung – Baustein zur wirkungsorientierten Steuerung der Hilfe zur Erziehung, in: Dialog Erziehungshilfe 1/2009. 23-29

Gerlach, Florian:
Zur Rechtsentwicklung, Rechtspraxis und Verbindlichkeit von Rahmenverträgen. In: Blickpunkt Jugendhilfe 3/2008, S. 12-15.

Gerlach, Florian:
Streitige Entgeltverhandlungen mit dem öffentlichen Jugendhilfeträger – aktuelle Rechtsfragen und Verhandlungsstrategien. In: Blickpunkt Jugendhilfe 2/ 2009, S. 4-9.

Gottlieb, Heinz-Dieter:
Erste Erfahrungen mit der Arbeit der Schiedsstellen nach § 78g SGB VIII. In: Arbeitsgemeinschaft für Erziehungshilfe – AFET e.V. (Hrsg.): Bestandsaufnahme und Erfahrungen mit den neuen Regelungen nach § 78a ff. SGB VIII in der Kinder- und Jugendhilfe. 59/2001, S. 67-68.

Gottlieb, Heinz-Dieter:

Schiedsstellenverfahren nach § 78g SGB VIII. Zeitschrift für das Fürsorgewesen 1/2002, S. 1-8.

Gottlieb, Heinz-Dieter:

Öffentlich-rechtliche Leistungsstrukturen und Marktwirtschaft. In: Verein für Kommunalwissenschaften (Hrsg.): Erste Erfahrungen bei der Umsetzung der Regelungen nach §§ 78a -g SGB VIII und wirkungsorientierte Gestaltung von Qualitätsentwicklungs-, Leistungs- und Entgeltverhandlungen. Berlin 2002.

Gottlieb, Heinz-Dieter:

Entgeltverhandlungen in der Jugendhilfe. In: Blickpunkt Jugendhilfe 33/2003, S. 3-8.

Gottlieb, Heinz-Dieter:

Rahmenverträge nach § 78f Aechtes Buch Sozialgesetzbuch (SGB VIII/ Kinder- und Jugendhilfe). Eine Untersuchung im Auftrage des BMFSFJ. Berlin 2003.

Gottlieb, Heinz-Dieter:

Wer umfasst was? Ein Vergleich von Regelungstiefen in Rahmenverträgen. In: Blickpunkt Jugendhilfe 3/2008, S. 16-22.

Heinz-Dieter Gottlieb:

Möglichkeiten und Chancen von Schiedsstellenentscheidungen, in: Blickpunkt Jugendhilfe 4/2009, 17-22

Gottlieb, Heinz-Dieter:

Vereinheitlichungsaspekte bei den sozialrechtlichen Schiedsstellen nach §§ 78g SGB VIII, 76 SGB XI und § 80 SGB XI, Sozialrecht aktuell, 4/2012, S. 150-157

Gottlieb, Heinz-Dieter:

Zur Verhandlungskultur von Schiedsstellen nach § 78g SGB VIII, in: Dialog Erziehungshilfe 2-2014, S. 48-50

Hemker, Bernd:

Notizen eines Schiedsstellenmitglieds, in: Dialog Erziehungshilfe 2-2014, S. 51-55

ISA Planung und Entwicklung (Hrsg.), Wirkungsorientierte Jugendhilfe. Abschlussbericht der Evaluation des Bundesmodellprogramms „Qualifizierung der Hilfen zur Erziehung durch wirkungsorientierte Ausgestaltung der Leistungs-, Entgelt- und Qualitätsvereinbarungen nach §§ 78a ff SGB VIII, Münster u. a. 2010

ISA Planung und Entwicklung (Hrsg.):

Rechtliche Grundlagen für wirkungsorientierte Leistungs-, Entgelt- und Qualitätsentwicklungsvereinbarungen, in: Wirkungsorientierte Jugendhilfe, Band 05, 2007

Jordan, Erwin / Maykus, Stephan / Stuckstätte, Eva C.:

Kinder- und Jugendhilfe – Einführung in Geschichte und Handlungsfelder, Organisationsformen und gesellschaftliche Problemlagen, BELTZJuventa Verlag, 3. überarb. Auflage 2012

Kohlmeyer, Miriam:

Ausgestaltung wirkungsorientierter Anreizsysteme in Vereinbarungen nach § 78a-g SGB VIII zur Durchführung von Hilfen zur Erziehung – Empfehlungen. In: ISA Planung und Entwicklung (Hrsg.): Wirkungsorientierte Jugendhilfe. Band 07, 2009

Kröger, Rainer:

Leistung, Entgelt und Qualitätsentwicklung in der Jugendhilfe. Neuwied 1999.

Kunkel (Hrsg.):

Sozialgesetzbuch VIII Kinder- und Jugendhilfe, Lehr- und Praxiskommentar, NomosVerlag, 5. Auflage 2014

Lang, Jörg / Kunert, Stefan:

Leistungs- Qualitätsentwicklungsvereinbarung und Entgeltvereinbarungen in der Jugendhilfe. In: EREV Schriftenreihe 3/ 2001, Hannover 2001.

Merchel, Joachim:

Inhaltsanalyse von Qualitätsentwicklungsvereinbarungen nach § 78b SGB VIII. In: Recht der Jugend und des Bildungswesens 37/2004.

Messmer, Heinz:

Jugendhilfe zwischen Qualität und Kosteneffizienz. Wiesbaden 2007.

Münder, Johannes / Boettcher, Arne von:

Wettbewerbsverzerrungen im Kinder- und Jugendhilferecht im Lichte des europäischen Wettbewerbsrechts. Hannover 2003.

Münder, Johannes / Tammen, Britta:

Die Vereinbarungen nach § 78a ff. SGB VIII. Eine Untersuchung im Auftrage des BMFSFJ. Berlin 2003.

Münder, Johannes:

Finanzierungsstrukturen bei der Leistungserbringung oder Aufgabenwahrnehmung durch Dritte. In: Münder, Johannes / Wiesner, Reinhard (Hrsg.): Handbuch Kinder- und Jugendhilferecht. Baden- Baden 2007, S. 476-484.

Münder, Johannes / Wabnitz Reinhard Joachim:

Rechtliche Grundlagen für wirkungsorientierte Leistungs-, Entgelt- und Qualitätsentwicklungsvereinbarungen, in: Wirkungsorientierte Jugendhilfe, Band 05, 2007

Münder, Johannes:

Anmerkungen und Hinweise zum Urteil des Bundessozialgerichts vom 29.1.2009 – B 3 P 6/08 R, in: Blickpunkt Jugendhilfe 5/2010, 22-23

Münder, Johannes / Meysen, Thomas / Trenczek, Thomas (Hrsg.):

Frankfurter Kommentar SGB VIII, Kinder- und Jugendhilfe, NomosVerlag, 7. Auflage 2013

Münder, Johannes / Wiesner, Reinhard / Meysen, Thomas (Hrsg.):

Kinder- und Jugendhilferecht – Handbuch, NomosVerlag, 2. Auflage 2011

Otto, Hans-Uwe / Schnurr, Stefan (Hrsg.):

Privatisierung und Wettbewerb in der Jugendhilfe. Marktorientierte Modernisierungsstrategien in der internationalen Perspektive. Neuwied 2000.

Plaßmeyer, Frank:

Analyse bisheriger und exemplarischer Entwicklung innovativer Finanzierungsmodelle zur wirkungsorientierten Gestaltung von Hilfen zur Erziehung (ambulant wie stationär). In: ISA Planung und Entwicklung (Hrsg.): Wirkungsorientierte Jugendhilfe. Band 07, 2008

Polutta, A.:

Wirkungsorientierte Leistungs-, Entgelt- und Qualitätsentwicklungsvereinbarungen. Perspektiven einer gemeinsamen wirkungsorientierten Qualifizierung öffentlicher und freier Träger der Jugendhilfe, in: Dialog Erziehungshilfe 3-4-2009, 49-54

Schellhorn, W. u.a.:

SGB VIII/KJHG – Kommentar, Neuwied, 2. Aufl. 2000

Stähr, Axel / Hilke, Andreas:

Die Leistungs- und Finanzierungsbeziehungen im Kinder- und Jugendhilferecht vor dem Hintergrund der neuen §§ 78a bis 78g SGB VII, Zeitschrift für Jugendhilfe 1999 S. 155-170.

Stähr, Axel:

Die Leistungsvereinbarung als Instrument in der Jugendhilfe (§§ 78a bis 78g SGB VIII). In: Recht der Jugend und des Bildungswesens, 2000, S. 159-180.

Struck, Norbert:

Partnerschaftliche Kooperation oder marktwirtschaftlicher Wettbewerb. In: Zeitschrift für Jugendhilfe, 2000, S. 57-60.

Verein für Kommunalwissenschaften e.V. / AFET:

Die Vereinbarungen nach §§ 78a ff. SGB VIII – Bestandsaufnahme und Analyse der Leistungs-, Entgelt- und Qualitätsentwicklungsvereinbarungen sowie der Rahmenverträge, Studie zum Umsetzungsstand der gesetzlichen Neuregelungen der §§ 78a ff. SGB VIII im Auftrag des BMFSFJ, Berlin 2003

Wabnitz, Reinhard Joachim:

Zur Rechtsnatur von Entscheidungen der Schiedsstelle nach § 78g SGB VIII, in: ZfJ 2001, S. 33-39

Wabnitz, Reinhard Joachim:

Jugendhilfe, Schule und sog. „ungeddeckte Schulkosten“, in: ZfJ 2001, S. 253-256

Wabnitz, Reinhard Joachim:

Schiedsstellen im Bereich der Jugendhilfe, in: Loccumer Protokolle 2003, S. 83-90

Wabnitz, Reinhard Joachim:

Mediative Arbeitsweisen in der Kinder- und Jugendhilfe. Insbesondere bei Schiedsstellenverfahren nach § 78g SGB VIII, in: Jugendhilfe 2002, S. 255–262 = AFET-MR 1/2003, S. 19–26

Wabnitz, Reinhard Joachim:

Noch einmal: Jugendhilfe, Schule und sog. „ungeddeckte Schulkosten“, in: ZKJ 2006, 145–147

Wabnitz, Reinhard Joachim:

Zehn Jahre Schiedsstellen nach § 78g SGB VIII - Entwicklungen und Ausblick, in: 10 Jahre Schiedsstellen nach dem SGB VIII, herausgegeben von der Hochschule für angewandte Wissenschaft und Kunst Hildesheim sowie vom Bundesverband für Erziehungshilfe e. V., AFET-Veröffentlichung Nr. 70/2009, S. 41–65

Wabnitz, Reinhard Joachim:

Zur Arbeit der Schiedsstellen nach § 78g SGB VIII in den Jahren 2000 bis 2008, in: Zeitschrift für Kindschaftsrecht und Jugendhilfe Heft 1/2010, S.12–16.

Wabnitz, Reinhard Joachim:

Entgelte, Vereinbarungsrecht §§ 77,78a ff. SGB VIII, in: Mündler/Wiesner/Meysen (Hrsg.), Kinder- und Jugendhilferecht. Handbuch, 2. Aufl. Baden-Baden 2011, S. 470–475

Wabnitz, Reinhard Joachim:

Rechtsschutz im Vereinbarungsrecht der §§ 78a ff. SGB VIII, in: Mündler/Wiesner/Meysen(Hrsg.), Kinder- und Jugendhilferecht. Handbuch, 2. Aufl. Baden-Baden 2011, S. 540–545

Wabnitz, Reinhard Joachim:

25 Jahre SGB VIII – die Geschichte des Achten Buches Sozialgesetzbuch von 1990 – 2015, AGJ-Veröffentlichung Berlin 2015

Wiesner, Reinhard:

Die Neuregelung der Entgeltfinanzierung in der Kinder- und Jugendhilfe. In Zeitschrift für Jugendhilfe, 1999, S. 79-85.

Wiesner, Reinhard:

Die Neuregelung der Entgeltfinanzierung in der Kinder- und Jugendhilfe. In: Zeitschrift für Jugendhilfe, 2000, S. 79-85.

Wiesner, Reinhard:

Thema: Gesetzliche und fachliche Anforderungen haben Bedeutung – nicht aber Rechtsträgerschaften, in: Blickpunkt Jugendhilfe 1/2009, 7-9 (auch zu § 1 SGB VIII)

Wiesner, Reinhard:

Stellungnahme zur Frage der Örtlichen Zuständigkeit für den Abschluss von Vereinbarungen (§ 78e SGB VIII), in: Blickpunkt Jugendhilfe 1/2011, 16-1

Wiesner, Reinhard:

SGB VIII Kinder- und Jugendhilfe Kommentar, Verlag C.H. Beck München, 5. Auflage 2015

Witte, Stefan:

Schiedsstellen: Problemfeld Leistung und Entgelt. In: Dialog Erziehungshilfe; 2010, H. 1-2; S. 56 – 64.

§ 78g SGB VIII Schiedsstelle

(1) In den Ländern sind Schiedsstellen für Streit- und Konfliktfälle einzurichten. Sie sind mit einem unparteiischen Vorsitzenden und mit einer gleichen Zahl von Vertretern der Träger der öffentlichen Jugendhilfe sowie von Vertretern der Träger der Einrichtungen zu besetzen. Der Zeitaufwand der Mitglieder ist zu entschädigen, bare Auslagen sind zu erstatten. Für die Inanspruchnahme der Schiedsstellen können Gebühren erhoben werden.

(2) Kommt eine Vereinbarung nach § 78b Absatz 1 innerhalb von sechs Wochen nicht zustande, nachdem eine Partei schriftlich zu Verhandlungen aufgefordert hat, so entscheidet die Schiedsstelle auf Antrag einer Partei unverzüglich über die Gegenstände, über die keine Einigung erreicht werden konnte. Gegen die Entscheidung ist der Rechtsweg zu den Verwaltungsgerichten gegeben. Die Klage richtet sich gegen eine der beiden Vertragsparteien, nicht gegen die Schiedsstelle. Einer Nachprüfung der Entscheidung in einem Vorverfahren bedarf es nicht.

(3) Entscheidungen der Schiedsstelle treten zu dem darin bestimmten Zeitpunkt in Kraft. Wird ein Zeitpunkt für das Inkrafttreten nicht bestimmt, so werden die Festsetzungen der Schiedsstelle mit dem Tag wirksam, an dem der Antrag bei der Schiedsstelle eingegangen ist. Die Festsetzung einer Vergütung, die vor diesen Zeitpunkt zurückwirkt, ist nicht zulässig. Im Übrigen gilt § 78d Absatz 2 Satz 4 und Absatz 3 entsprechend.

(4) Die Landesregierungen werden ermächtigt, durch Rechtsverordnung das Nähere zu bestimmen über

1. die Errichtung der Schiedsstellen,
2. die Zahl, die Bestellung, die Amtsdauer und die Amtsführung ihrer Mitglieder,
3. die Erstattung der baren Auslagen und die Entschädigung für ihren Zeitaufwand,
4. die Geschäftsführung, das Verfahren, die Erhebung und die Höhe der Gebühren sowie die Verteilung der Kosten und
5. die Rechtsaufsicht.

AutorInnenverzeichnis

Bernd Hemker

Paritätischer Landesverband NRW e.V.
Friedrich-Ebert-Str. 16 | 59425 Unna

Prof. Dr. Joachim Merchel

Fachhochschule Münster, Fachbereich Sozialwesen
Hüfferstr. 27
48149 Münster

Prof. Dr. Peter Schäfer

Hochschule Niederrhein - FB 06
Richard-Wagner-Str. 101
41065 Mönchengladbach

Dr. Heike Schmid-Obkirchner

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend
Glinkastraße 24, 10117 Berlin

Norbert Struck

Der PARITÄTISCHE Gesamtverband e.V.
Oranienburger Str. 13-14
10178 Berlin

Prof. Dr. Jur. Dr. Phil. Reinhard Joachim Wabnitz

Hochschule RheinMain
Kurt-Schumacher-Ring 18
65197 Wiesbaden

Prof.Dr.Dr.h.c.Reinhard Wiesner

Albestraße 9, 12159 Berlin

Impressum

Herausgeber:

AFET-Bundesverband für Erziehungshilfe e.V.

Georgstr. 26, 30159 Hannover

Tel.: 0511 35 39 91-3

Email: info@afet-ev.de

www.afet-ev.de

Verantwortlich im Sinne des Presserechts:

Jutta Decarli, Geschäftsführerin

Redaktion:

Marita Block, AFET-Referentin

Gestaltung:

Anke Roesler, AFET-Mitarbeiterin

Fotos:

Reinhold Gravelmann, AFET-Referent

Druck:

Carl Küster, Hannover 2015, 1. Auflage

ISBN 978-3-941222-12-0



Gefördert aus Mitteln des Bundesministeriums für Familie,
Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ), Berlin

