

Soziale Arbeit
GRUNDWISSEN
herausgegeben von Rudolf Bieker

Franz Herrmann/Bettina Müller

Qualitätsentwicklung in der Sozialen Arbeit

Grundlagen, Methoden, Umsetzung

Kohlhammer

Kohlhammer

Der Autor und die Autorin



Franz Herrmann ist seit 1998 Professor für Soziale Arbeit an der Hochschule Esslingen. Nach dem Studium der Sozialarbeit an der Fachhochschule Esslingen war er in der Jugend- und Gemeinwesenarbeit tätig. Über ein Aufbaustudium an der Universität Tübingen wurde er wissenschaftlicher Mitarbeiter in mehreren Projekten zur Jugendhilfeplanung. Mit anderen Freiberuflern gründete er 1993 das Netzwerk ›Planung und Beratung‹, in dem Sozialplanungen, Projektentwicklungen und -evaluatoren mit öffentlichen und freien Trägern umgesetzt wurden. Er promovierte an der Universität Tübingen zu

Möglichkeiten, Hindernissen und Strategien einer ›Planung des Sozialen‹. Seine aktuellen Lehr- und Forschungsschwerpunkte umfassen Jugendhilfe- und Sozialplanung, Praxisforschung, Qualitätsentwicklung, Konfliktarbeit und Kulturelle Bildung.



Bettina Müller ist seit 2009 Professorin für Sozialmanagement an der Hochschule Esslingen. Nach dem Studium der Allgemeinen und Sozialpädagogik an den Universitäten Göttingen und Bremen promovierte sie im Institut für interdisziplinäre Altersforschung in Bremen. Sie arbeitete als Sozialpädagogin sowie in leitender Position bei zwei gewerkschaftsnahen Bildungsträgern und baute dabei ein Netzwerk der Jugendberufshilfe in Zusammenarbeit mit fünf weiteren Trägern in Kiel auf. Auch in Niedersachsen und Baden-Württemberg engagierte sie sich in der Entwicklung von Bildungs- und

Fördernetzwerken. Vor ihrem Ruf an die Hochschule Esslingen war sie im Modellprojekt »Bildungsregion Ravensburg« als Leiterin des Bildungsbüros tätig. Ihre aktuellen Lehr- und Forschungsschwerpunkte umfassen Organisationsentwicklung, Sozialmanagement in der Jugendberufshilfe und in Kindertageseinrichtungen, Schulsozialarbeit, Bildungsmanagement, Sport und Soziale Arbeit sowie Reitpädagogik.

Franz Herrmann, Bettina Müller

Qualitätsentwicklung in der Sozialen Arbeit

Grundlagen, Methoden, Umsetzung

Verlag W. Kohlhammer

Dieses Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwendung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechts ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und für die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Die Wiedergabe von Warenbezeichnungen, Handelsnamen und sonstigen Kennzeichen in diesem Buch berechtigt nicht zu der Annahme, dass diese von jedermann frei benutzt werden dürfen. Vielmehr kann es sich auch dann um eingetragene Warenzeichen oder sonstige geschützte Kennzeichen handeln, wenn sie nicht eigens als solche gekennzeichnet sind.

Es konnten nicht alle Rechtsinhaber von Abbildungen ermittelt werden. Sollte dem Verlag gegenüber der Nachweis der Rechtsinhaberschaft geführt werden, wird das branchenübliche Honorar nachträglich gezahlt.

Dieses Werk enthält Hinweise/Links zu externen Websites Dritter, auf deren Inhalt der Verlag keinen Einfluss hat und die der Haftung der jeweiligen Seitenanbieter oder -betreiber unterliegen. Zum Zeitpunkt der Verlinkung wurden die externen Websites auf mögliche Rechtsverstöße überprüft und dabei keine Rechtsverletzung festgestellt. Ohne konkrete Hinweise auf eine solche Rechtsverletzung ist eine permanente inhaltliche Kontrolle der verlinkten Seiten nicht zumutbar. Sollten jedoch Rechtsverletzungen bekannt werden, werden die betroffenen externen Links soweit möglich unverzüglich entfernt.

1. Auflage 2019

Alle Rechte vorbehalten

© W. Kohlhammer GmbH, Stuttgart

Gesamtherstellung: W. Kohlhammer GmbH, Stuttgart

Print:

ISBN 978-3-17-032073-4

E-Book-Formate:

pdf: ISBN 978-3-17-032074-1

epub: ISBN 978-3-17-032075-8

mobi: ISBN 978-3-17-032076-5

Vorwort zur Reihe

Mit dem so genannten »Bologna-Prozess« galt es neu auszutarieren, welches Wissen Studierende der Sozialen Arbeit benötigen, um trotz erheblich verkürzter Ausbildungszeiten auch weiterhin »berufliche Handlungsfähigkeit« zu erlangen. Die Ergebnisse dieses nicht ganz schmerzfreien Abstimmungs- und Anpassungsprozesses lassen sich heute allerorten in volumigen Handbüchern nachlesen, in denen die neu entwickelten Module detailliert nach Lernzielen, Lehrinhalten, Lehrmethoden und Prüfungsformen beschrieben sind. Eine diskursive Selbstvergewisserung dieses Ausmaßes und dieser Präzision hat es vor Bologna allenfalls im Ausnahmefall gegeben.

Für Studierende bedeutet die Beschränkung der akademischen Grundausbildung auf sechs Semester, eine annähernd gleich große Stofffülle in deutlich verkürzter Lernzeit bewältigen zu müssen. Die Erwartungen an das selbständige Lernen und Vertiefen des Stoffs in den eigenen vier Wänden sind deshalb deutlich gestiegen. Bologna hat das eigene Arbeitszimmer als Lernort gewissermaßen rekultiviert.

Die Idee zu der Reihe, in der das vorliegende Buch erscheint, ist vor dem Hintergrund dieser bildungspolitisch veränderten Rahmenbedingungen entstanden. Die nach und nach erscheinenden Bände sollen in kompakter Form nicht nur unabdingbares Grundwissen für das Studium der Sozialen Arbeit bereitstellen, sondern sich durch ihre Leserfreundlichkeit auch für das Selbststudium Studierender besonders eignen. Die Autor/innen der Reihe verpflichten sich diesem Ziel auf unterschiedliche Weise: durch die lernzielorientierte Begründung der ausgewählten Inhalte, durch die Begrenzung der Stoffmenge auf ein überschaubares Volumen, durch die Verständlichkeit ihrer Sprache, durch Anschaulichkeit und gezielte Theorie-Praxis-Verknüpfungen, nicht zuletzt aber auch durch lese(r)-freundliche Gestaltungselemente wie Schaubilder, Unterlegungen und andere Elemente.

Prof. Dr. Rudolf Bieker, Köln

Zu diesem Buch

Die Frage nach kompetentem Handeln in der Sozialen Arbeit sowie nach Folgen und Nutzen dieses Handelns für deren Adressat*innen ist so alt wie die Profession selbst. Denn es gehört zu den Charakteristika einer Profession, die Angemessenheit des eigenen Tuns und der dahinter liegenden Ziele zu überprüfen und zu reflektieren. Insofern ist die Qualitätsfrage in der Sozialen Arbeit kein neues Thema. Dennoch setzt erst in den 1990er Jahren ein systematischer Diskurs um den Begriff ›Qualität‹ im Hinblick auf die Organisationsgestaltung der Sozialen Arbeit ein. In den folgenden Jahren erlebt die Thematik dann einen regelrechten Boom. Seine Dynamik entsteht aus verschiedenen (sozial-)politischen, fachlichen und professionsbezogenen Entwicklungen und ist nicht zuletzt beeinflusst durch die erfolgreiche Einführung von Qualitätsmanagementkonzepten (Qualitätsmanagement = QM) in der Erwerbswirtschaft. Um deutlich zu machen, worin es beim Thema Qualität in der Sozialen Arbeit geht, ist es hilfreich, sich die verschiedenen Bezugspunkte zu vergegenwärtigen.

Sozialpolitische Aspekte stehen in Zusammenhang mit dem in den 1980er Jahren begonnenen Umbau des Wohlfahrtsstaats zu einem aktivierenden Sozialstaat. Das damit verbundene ›Neue Steuerungsmodell‹ (NSM) in den öffentlichen Verwaltungen sowie die Verankerung des Qualitätsthemas in den Sozialgesetzen kennzeichnen eine neue Sicht auf soziale (Versorgungs-)Leistungen. Dieser neue sozialpolitische Fokus wendet sich deutlich stärker als bisher den Erträgen und Wirkungen sozialer Aufwendungen zu und fordert auch für den sozialen Sektor den Bewertungsmaßstab von Effizienz und Effektivität ein. Gleichzeitig wird nach verbesserten Formen staatlicher Steuerung der sozialen Leistungserbringung und des Verwaltungshandelns gesucht. Aktuell wird das Thema in vielen Arbeitsfeldern durch eine starke *Orientierung an Wirkungen* und der daraus resultierenden Frage geprägt, ob und wie sich soziale Dienstleistungen wirkungsorientiert(er) gestalten lassen. Eine so gewachsene Forderung nach mehr und sichtbarer Qualität im sozialen Dienstleistungssektor kann nicht ohne Antwort und Diskussion innerhalb der Profession bleiben.

Professionspolitische Aspekte innerhalb der Qualitätsdebatte manifestieren sich deshalb v. a. in Reaktionen auf die kritischen Fragen aus Politik und Verwaltungen danach, ob die Angebote Sozialer Arbeit nicht besser und kostengünstiger bzw. Hilfeprozesse kürzer gestaltet werden können. Hierzu gibt es sehr unterschiedliche Standpunkte: Von den Befürworter*innen wird die Stärkung des Qualitätsthemas in der Sozialen Arbeit als Chance betrachtet, dadurch ein verbessertes Wissen über ihre Leistungen in der Gesellschaft herzustellen und so eine stärkere Legitimation der Politik gegenüber zu erreichen. Gegner*innen verste-

hen es als Zumutung und Fremdsteuerung von außen, wenn Soziale Arbeit sich durch ›Qualitätsnachweise‹ legitimieren soll und dafür (auch noch) vorgegebene QM-Instrumente, die z. T. aus der Wirtschaft stammen, verwendet werden.

Fachpolitische Aspekte betreffen eher die inhaltliche Auseinandersetzung mit dem Qualitätsthema. Hier sind seit den 1990er Jahren vier große fachliche Trends zu erkennen, die die Handlungskonzepte der Sozialen Arbeit mit neuen Qualitätsanforderungen speisen. Diese Trends sind: die praxisfeldübergreifende Verbreitung der Alltags- und Lebensweltorientierung sowie systemischer Theorie- und Handlungsmodelle, die Weiterentwicklung von Formen der Kasuistik und des methodischen Handelns sowie die Aufwertung planungsbezogener und betriebswirtschaftlicher Methoden. In diesen Konzepten geht es immer auch darum, die Charakteristika Sozialer Arbeit, wie z. B. die Ko-Produktion oder die Widersprüchlichkeit der Aufträge, zu bedenken.

Ein weiterer Aspekt der Qualitätsdiskussion beinhaltet Fragen nach dem passenden *Qualitätsbegriff* sowie angemessenen *Konzepten und Methoden* zur Planung und Lenkung von Qualität in Einrichtungen, Verbänden und Verwaltungseinheiten Sozialer Arbeit. Die folgende Abbildung fasst die beschriebenen Punkte noch einmal zusammen (► Abb. 1).

Damit ist das komplexe Feld umrissen, in dem sich dieses Buch bewegt. In den folgenden fünf Kapiteln werden wichtige theoretische Aspekte des Feldes näher beleuchtet sowie Methoden der Qualitätsentwicklung (QE), die für die Soziale Arbeit von Bedeutung sind, vorgestellt und an Praxisbeispielen veranschaulicht.

Kapitel 1 bietet einen Überblick über wesentliche Aspekte der Qualitätsdebatte, um die Relevanz des Themas bzw. die Unterschiedlichkeit der Interessenslagen zu verdeutlichen und so die Gebundenheit von Qualität in der Sozialen Arbeit an gesellschaftliche und persönliche Werte, Ziele und Erwartungen zu begründen. Es werden sozialpolitische Ansprüche und rechtliche Regelungen dargestellt, die Relativität des Qualitätsbegriffs sowie weitere Termini erläutert, die im Bereich QM und QE Verwendung finden (► Kap. 1).

Kapitel 2 thematisiert die Eigenschaften und Besonderheiten der Sozialen Arbeit, die für das Qualitätsthema von Belang sind. Dafür werden zunächst arbeitsfeldübergreifende Merkmale des beruflichen Handelns skizziert, um dann der Frage nachzugehen, was die Profession Soziale Arbeit charakterisiert. Da Angebote und Leistungen Sozialer Arbeit immer in einen organisatorischen Rahmen eingebettet sind, widmet sich das Kapitel auch dem Thema, wie Organisationen funktionieren und wie Veränderungen darin gestaltet werden können (► Kap. 2).

In *Kapitel 3* wird ein konzeptionelles Modell von QE vorgestellt, das aus unserer Perspektive den Charakteristika Sozialer Arbeit und Spezifika von Professionalität angemessen ist: Elemente der ›Praxisforschung‹ und ein Verständnis von Sozialer Arbeit als reflexivem methodischen Handeln bilden die Basis für dieses Modell und werden hier erläutert. Drei Aspekte rücken dabei in den Fokus: Erstens ein handlungsorientiertes Verständnis von Professionalität, zweitens ein Verständnis von QE als Weiterentwicklung von Fachlichkeit und als Form organisationalen Lernens sowie drittens bestimmte Methoden, die geeignet sind, die beiden ersten Aspekte zu realisieren (► Kap. 3).

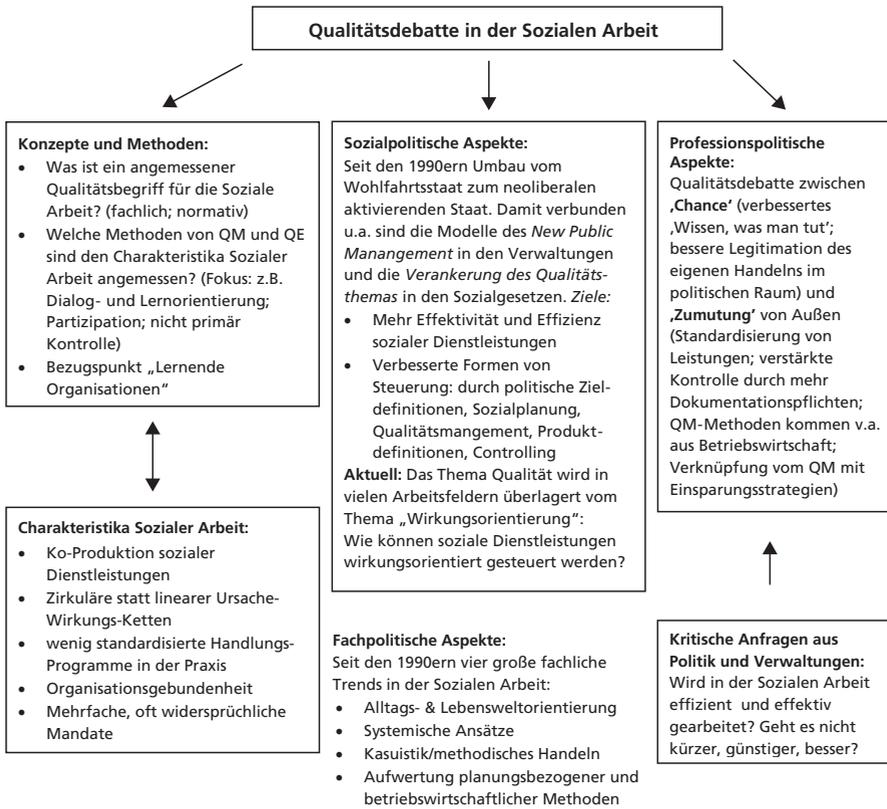


Abb. 1: Die Qualitätsdebatte in der Sozialen Arbeit, eigene Darstellung

Kapitel 4 veranschaulicht unser Modell an konkreten Qualitätsprojekten und bildet den praxisorientierten Kern dieses Bandes. Auf der Basis von fünf übergreifenden Handlungsmustern, die wir im Kontext von QE in der Sozialen Arbeit für besonders relevant halten, werden Methoden und Werkzeuge vorgestellt, die alleine oder in Kombination miteinander angewendet werden können, um QE systematisch und strukturiert umzusetzen. Diese Instrumente werden mit Beispielen aus der Kinder- und Jugendhilfe und der Beschäftigungsförderung illustriert (► Kap. 4).

Bei der Einführung bzw. Gestaltung von QE in Einrichtungen der Sozialen Arbeit müssen verschiedene Bedingungen berücksichtigt werden. So braucht es Strukturen und Verfahren, die zur konkreten Organisation passen, Wissen und Strategien zum Umgang mit Widerständen, das richtige Timing etc. (► Kap. 5), damit QE gelingen kann. Mit diesen Themen beschäftigt sich das abschließende *Kapitel 5*.

Während der Entstehung dieses Buches haben wir einige langjährige Führungskräfte aus der Kinder- und Jugendhilfe, Wohnungslosenhilfe sowie von Freiwilligendiensten zu ihren Erfahrungen bei der Entwicklung und Implementierung

von Systemen der QE befragt. Ergebnisse dieser Untersuchung fließen illustrierend und pointierend in unsere Darstellungen ein.

Bedeutung des Buches für die Praxis Sozialer Arbeit

Der Qualitätsdiskurs in der Sozialen Arbeit ist komplex und widersprüchlich. Er ist gleichzeitig Chance und Zumutung für die Profession. Unser Ziel in diesem Buch ist es zu zeigen, wie die Perspektive der ›Chance‹, die in diesem Thema steckt, gestärkt werden kann und Fachkräfte diese Seite in ihrer Praxis methodisch und strategisch besser zur Geltung bringen können. Es geht darum, im Wissen um die zuvor skizzierten Diskurse praktikable Möglichkeiten aufzuzeigen, das Thema QE in den eigenen Einrichtungen fachlich angemessen anzugehen. Es ist unsere Überzeugung, dass für die Schaffung professioneller Handlungsfähigkeit in der Sozialen Arbeit der geplante, Kriterien geleitete und selbstreflexive Umgang mit Fragen der Herstellung und Messung von Qualität unerlässlich ist. Der Band »Qualitätsentwicklung in der Sozialen Arbeit« in der Lehrbuchreihe »Grundwissen Soziale Arbeit« zielt deshalb darauf ab, Wissensinhalte und methodisches Werkzeug zu vermitteln, um (angehende) Fachkräfte der Sozialen Arbeit in die Lage zu versetzen, Schritt für Schritt Qualität im eigenen Arbeitsfeld zu definieren, zu konkretisieren und zu überprüfen.

Das *Besondere dieses Buches* ist, dass wir dazu in Kapitel 3 ein eigenes Modell von QE als konzeptionellen Bezugspunkt vorschlagen. Außerdem veranschaulichen wir unsere methodischen Ausführungen in Kapitel 4 und 5 an zahlreichen Beispielen aus der Praxis. In Kapitel 4.1.3 wird dazu als Fallbeispiel eine Organisation beschrieben, die in unterschiedlichen Feldern der Kinder- und Jugendhilfe sowie der Beschäftigungsförderung tätig ist, und auf die wir uns bei den methodischen Ausführungen immer wieder beziehen werden.

Esslingen, Juli 2019
Franz Herrmann und Bettina Müller

Inhalt

Vorwort zur Reihe	5
Zu diesem Buch	6
1 Qualität in der Sozialen Arbeit: Grundlagen	15
1.1 Qualität als Aufgabe von Unternehmen	15
1.2 Qualität als Aufgabe in der Sozialen Arbeit	17
1.2.1 Auslöser und Hintergründe der Qualitätsdebatte	17
1.2.2 Standpunkte in der Qualitätsdebatte	21
1.2.3 Qualitätsanforderungen in den Sozialgesetzen	24
1.3 Grundlagen der Qualitätsgestaltung	28
1.3.1 Definitionen und Charakteristika von ›Qualität‹	28
1.3.2 Ansprüche und Anspruchsgruppen im Hinblick auf Qualität	31
1.3.3 Aufgaben organisatorischer Qualitätsgestaltung	32
1.3.4 Bezugspunkte organisatorischer Qualitätsgestaltung ...	35
1.3.5 Dimensionen von Qualitätsentwicklung (QE)	39
1.4 Qualitätsmodelle	40
2 Gestaltung von Qualitätsentwicklung (QE) in der Sozialen Arbeit	44
2.1 Das Tätigkeitsfeld: Arbeitsfeldübergreifende Charakteristika Sozialer Arbeit	44
2.1.1 Soziale Arbeit als personenbezogene soziale Dienstleistung	46
2.1.2 Das Prinzip der Ko-Produktion	47
2.1.3 Widersprüchliche Aufträge als Bezugspunkt professionellen Handelns	48
2.2 Die Fachkräfte: Professionalität und professionelles Handeln	49
2.2.1 Das strukturbezogene Professionalisierungsmodell ...	49
2.2.2 Handlungsorientierte Professionalität	51
2.3 Organisationen: Der Rahmen professionellen Handelns	59
2.3.1 Organisation und Soziale Arbeit – ein Strukturmodell	60
2.3.2 Drei Perspektiven zum Verständnis von Organisationen	62
2.3.3 Organisationslernen	64
2.3.4 Organisation und Professionalität	66

3	Qualitätsentwicklung (QE) als Praxisforschung und reflexives methodisches Handeln – das methodische Modell	69
3.1	Methodische Bezugspunkte	70
3.1.1	Praxisforschung und Qualitätsentwicklung (QE)	70
3.1.2	Methodisches Handeln und Qualitätsentwicklung (QE)	74
3.2	Nutzung des Modells in der Praxis	79
4	Methoden und Werkzeuge zur Qualitätsentwicklung (QE) in der Sozialen Arbeit	81
4.1	Einführung	81
4.1.1	Übergreifende Handlungsmuster im Kontext der Qualitätsentwicklung (QE)	82
4.1.2	Zwei Werkzeuge zur strukturierten Erfassung professionellen Handelns	82
4.1.3	Das Fallbeispiel: Eine Organisation Sozialer Arbeit überprüft und entwickelt die Qualität ihrer Arbeit....	92
4.2	Handlungsmuster »Überprüfen was man tut« – Die Methode Evaluation	93
4.2.1	Formen von Evaluation	94
4.2.2	Methodische Arrangements von Evaluation zwischen Praxisbezug und Forschung	96
4.2.3	Handlungsschritte bei (Selbst-)Evaluationen	97
4.2.4	Gütekriterien von Evaluationen: Was zeichnet eine »gute Evaluation« aus?	103
4.2.5	Wichtige Typen und Gegenstände der (Selbst-)Evaluation im Kontext der Qualitätsentwicklung (QE) ...	104
4.2.6	Praxisbeispiel: Evaluation der Sozialpädagogischen Familienhilfe (SPFH)	111
4.3	Handlungsmuster »Probleme in der Organisation systematisch untersuchen und Lösungen entwickeln« – Die Methode Praxisforschung	115
4.3.1	Formen von Praxisforschung	116
4.3.2	Handlungsschritte im Kontext der Praxisforschung ...	117
4.3.3	Praxisbeispiel: Beschreibende Praxisforschung in der Schulsozialarbeit	119
4.4	Handlungsmuster »Rahmenbedingungen der eigenen Arbeit untersuchen«	124
4.4.1	Ziele und Bezugspunkte von Untersuchungen der Rahmenbedingungen	125
4.4.2	Analysen des Umfeldes einer Einrichtung	127
4.4.3	Analysen der inneren Bedingungen einer Organisation	142
4.5	Handlungsmuster »Konzeptionell fassen, was man tut bzw. tun will« – Die Methode Konzeptionsentwicklung	153
4.5.1	Begriffsdefinition und Aufgaben von Konzeptionen ..	153
4.5.2	Konzeptionsarten	157

4.5.3	Arbeitsschritte bei einer Konzeptionsentwicklung	160
4.5.4	Inhaltliche Aufgaben bei einer Konzeptions- entwicklung	162
4.6	Handlungsmuster »Etwas Neues entwickeln und erproben« – Innovationszyklus und Projektmanagement	178
4.6.1	Der Innovationszyklus	179
4.6.2	Projektmanagement	182
5	Die Implementierung von Qualitätsentwicklung (QE) in Organisationen	190
5.1	Der Ausgangspunkt: Situations- bzw. Problemanalyse in der Organisation	190
5.2	Die Gestaltung von QE-Prozessen	191
5.3	Herausforderungen bei der Einführung und Gestaltung von QE	196
5.3.1	Widerstand gegen Veränderungen	196
5.3.2	Die Bedeutung des Faktors Zeit	200
5.3.3	Zur Organisation passende Verfahren und Strukturen	202
5.3.4	Der Nutzen des »Blicks von außen«	205
5.3.5	Erforderliche Ressourcen	207
5.3.6	QE als Leitungsaufgabe	209
	Literatur	214
	Abkürzungsverzeichnis	220
	Abbildungsverzeichnis	222
	Tabellenverzeichnis	223

1 Qualität in der Sozialen Arbeit: Grundlagen



Was Sie in diesem Kapitel lernen können

Um sich fundiert mit dem Thema Qualität in der Sozialen Arbeit auseinandersetzen und es in seiner Komplexität verstehen zu können, ist grundlegendes Wissen erforderlich. In diesem Kapitel informieren wir Sie deshalb darüber,

- welche Gründe für das Erstarken der Qualitätsdebatte in der Sozialen Arbeit verantwortlich sind (► Kap. 1.2.1),
- warum es sehr unterschiedliche Positionen in diesem Diskurs gibt und woraus sich die Vielfalt der Positionen in der Sozialen Arbeit zu diesem Thema begründet (► Kap. 1.2.2),
- in welcher Weise gesetzliche Vorgaben Anforderungen an die Qualität in der Sozialen Arbeit stellen und welche Interessensgruppen es sonst noch gibt (► Kap. 1.2.3),
- worauf sich Begriffe rund um das Thema Qualität wie z. B. Qualitätssicherung und QM inhaltlich fokussieren und warum dennoch eine Trennschärfe nicht immer möglich ist (► Kap. 1.3),
- welche verschiedenen Qualitätsmodelle es gibt (► Kap. 1.4),
- mit welchen Überlegungen Einrichtungen der Sozialen Arbeit konfrontiert sind, wenn sie entscheiden müssen, welches Modell sie anwenden wollen (► Kap. 1.4).

1.1 Qualität als Aufgabe von Unternehmen

»Qualität beschäftigt die Menschheit wahrscheinlich von Beginn an, sicher jedoch seitdem Waren und Güter ausgetauscht werden« (Antosch 2013, S. 5). Beispiele für historische Qualitätsthemen sind die Überprüfung von Gold- und Silbergehalten in Münzen von König Hieron II. von Syrakus (ebd.) oder Anforderungen an Bauwerke zu babylonischen Zeiten (Gerull 2012, S. 27). Die historischen Entwicklungslinien zur Festlegung gesicherter Eigenschaften von Waren

und Dienstleistungen sollen hier nicht nachgezeichnet werden. Wichtig aber ist es zu realisieren, dass das Thema Qualität da eine Rolle spielte und geregelt werden musste, wo es um den Austausch von Gegenständen, Produkten oder Dienstleistungen zwischen verschiedenen Parteien ging und wo davon auszugehen war, dass die Interessen der Nutzer*innen und der Hersteller*innen oder Verkäufer*innen an das Produkt oder die Leistung nicht identisch waren.

Die Wurzeln einer Beschäftigung mit Qualitätsfragen als explizite betriebliche Strategie können auf das beginnende 20. Jahrhundert datiert werden. Mit dem Scientific Management wurde die Kontrolle von Qualität erstmals zu einer wichtigen und expliziten Zielperspektive einer wissenschaftlich begründeten Betriebsführung, dessen Konzept eng mit dem Namen des Ingenieurs Frederic Taylor verbunden ist. Zunächst ging es darum, mittels eigens dafür eingestellter Kontrolleur*innen möglichst viele fehlerhafte Produkte am Ende der Produktionskette auszusortieren und so nachzubearbeiten, dass sie schließlich – intakt – verkaufbar waren. Von einer Qualitätskontrolle dieser Art, die v. a. im Aussortieren und anschließendem Wiederherstellen von schadhaften Endprodukten bestand, ging man in den 1930er Jahren über zur systematischen und statistisch unterstützten Suche nach Fehlern im Produktionsprozess, die v. a. in der Kriegsproduktion zu Beginn des Zweiten Weltkriegs angewendet und präzisiert wurde. Auslöser waren hier sowohl der Wunsch, die Kosten der Produktion zu reduzieren, als auch die Forderung weiterverarbeitender Industriezweige, zugelieferte Stoffe und Waren als einwandfreie Ausgangsgrößen für die eigene Produktion zu erhalten.

Ab der Mitte des 20. Jahrhunderts wurde dann eine komplexere Sichtweise auf Qualität in Unternehmen propagiert und praktiziert. Angestoßen durch Japans wirtschaftlichen Erfolg, der u. a. auf ein umfassendes QM zurückgeführt wurde, praktizierten auch bald US-amerikanische und europäische Unternehmen ein QM, das nicht mehr nur die fehlerfreie Gestaltung des Produktionsprozesses im Fokus hatte, sondern *alle* Prozesse im Unternehmen einem Qualitätsdenken unterwarf (DGQ 2016, S. 5). Ein Management von Qualität wurde installiert, das mit der Optimierung der individuellen Arbeitsplätze beginnt und über die Verbesserung der Abstimmung verschiedener Arbeitsabläufe bis hin zur Gestaltung einer qualitätsfördernden Organisationskultur reicht, um »nachhaltig gute Arbeit« zu leisten (ebd.). W. Edward Deming und Joseph M. Juran lieferten das wohl bekannteste »Planungstool« einer so ausgerichteten und fortdauernd angelegten Qualitätsphilosophie: den Kreislauf des Planens, Umsetzens, Überprüfens und Verbesserns, bekannt unter dem Namen »Deming-Zyklus« oder »PDCA-Zyklus: Plan, Do, Check, Act« (Trubel/Bastian 2016, S. 17). Parallel zu dieser sich auch in Deutschland etablierenden Sichtweise wurden zahlreiche Verfahren dafür entwickelt, Qualität im Unternehmen umfassend zu gestalten und so Produkte auf einem globalen Markt in ihrer Qualität vergleichbar zu machen. Prominente Beispiele dafür sind Six Sigma, TQM (Total Quality Management), DIN EN ISO 9000ff. und EFQM (European Foundation for Quality Management). Diese Akronyme stehen für – auch in der Sozialwirtschaft – gebräuchliche QM-Konzepte. Insgesamt wird heute das umfassende Managen von Qualität als wichtiger Faktor für die Sicherung von Erfolg und Wettbewerbsfähigkeit von erwerbswirtschaftlichen Unternehmen verstanden (► Abb. 2).

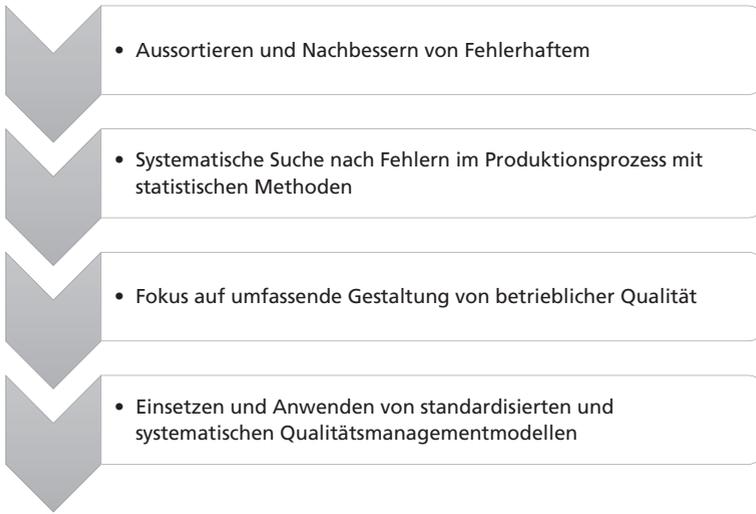


Abb. 2: Entwicklungslinie »Qualität im betrieblichen Kontext«, eigene Darstellung

1.2 Qualität als Aufgabe in der Sozialen Arbeit

1.2.1 Auslöser und Hintergründe der Qualitätsdebatte

Obwohl die Frage nach Qualität und die Suche nach Fehlern und Verbesserungsmöglichkeiten schon immer Bedeutung in der Sozialen Arbeit hatten, erfuhr die Qualitätsdebatte im sozialen Sektor in den 1990er Jahren einen immensen Auftrieb. Als Auslöser sind drei Faktoren zu identifizieren:

- eine Veränderung des Verständnisses von Sozialstaatlichkeit,
- eine neue Sichtweise auf die Gestaltung von Organisationen,
- die Kritik unterschiedlicher Akteure an der bisherigen Gestaltung Sozialer Arbeit.

Veränderung des Verständnisses von Sozialstaatlichkeit: In den 1990er Jahren setzte ein grundlegender Umbau des Sozialstaates ein. Dieser Umbau zielte darauf ab, die »Kosten der sozialen Dienstleistungserbringung insgesamt zu senken« (Buestrich/ Wohlfahrt 2008, S. 20; Herv. die Verf.). Hintergrund dieses neuen Kurses war einerseits der staatliche Wille, die Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands im internationalen Wirtschaftsgeschehen z. B. durch Abbau der Lohnnebenkosten zu sichern und zu stärken. Andererseits stand aufgrund einer wachsenden Schuldenlast der öffentlichen Haushalte der sozialstaatliche Bereich »hinsichtlich Zustän-

digkeit und Finanzierung« in Konkurrenz mit anderen Bereichen (Holdenrieder 2017a, S. 33). Bei diesem Umbau ging es insbesondere darum, die »Leistungsreserven« (Buestrich/Wohlfahrt 2008, S. 20) sowohl bei den leistungserbringenden als auch bei den Leistungen in Anspruch nehmenden Akteuren zu mobilisieren und freizusetzen. Eine Aktivierung aller Potentiale sollte dafür sorgen, die Eigenverantwortlichkeit der Bürger*innen und der wohlfahrtsstaatlichen Leistungsträger zu stärken. Diese folgenreiche sozialstaatliche Neuausrichtung lässt sich auch als »Wandel des Selbstverständnisses des Sozialstaates vom ›Versorgungsstaat‹ zum ›Minimalstaat‹ bzw. ›aktivierenden Staat‹« (Speck/Olk 2008, S. 78) bezeichnen. Durch die Verheißung, mit dieser sozialstaatlichen Kehrtwende die Sozialkosten inklusive der »Lohnnebenkosten« massiv begrenzen und qualitativ hochwertigere Leistungen hervorbringen zu können, fielen Widerstände gegen diese grundlegende Veränderung eher verhalten aus (Dahme/Wohlfahrt 2014, S. 1279). Als geeigneter Weg für die Neuausrichtung wurde die Anwendung von Instrumenten aus der Ökonomie gesehen und eine damit verbundene Fokussierung von Effektivität (Wirksamkeit) und Effizienz (Wirtschaftlichkeit). Der so angestoßene Prozess der Einführung betriebswirtschaftlicher Rationalitätskriterien im sozialen Sektor wird auch als »Ökonomisierung des Sozialen« bezeichnet. Die Qualitätsdiskurse nehmen darin eine zentrale Rolle ein und sind »in einem neuen, erweiterten Kontext und (...) nicht mehr nur als disziplin- und professionsinterne Fachlichkeitsdiskurse zur Verbesserung und Professionalisierung der Sozialen Arbeit zu lesen« (ebd., S. 1278). Vielmehr zielt der Qualitätsdiskurs in diesem veränderten Verständnis von Sozialstaatlichkeit darauf ab, mit einer gesicherten und standardisierten Leistungserbringung maximal mögliche und kalkulierbare Wirkungen zu erzielen, die durch regelmäßige Qualitätsüberprüfungen nachgewiesen werden können.

Neue Sichtweise auf die Gestaltung von Organisationen: Dieser wachsende Leistungs- und Legitimationsdruck (Arnold 2014, S. 586) steht im Zusammenhang mit einer grundsätzlichen sozialstaatlichen *Kritik an der Organisationsgestaltung* in den eigenen Verwaltungen sowie in Institutionen, die im Auftrag der öffentlichen Verwaltung soziale Dienstleistungen erbringen. So wurden der Verwaltung mangelnde Kund*innenorientierung, fehlende Zielgenauigkeit, ein überbordender schwerfälliger bürokratischer Apparat sowie Innovationsfeindlichkeit vorgeworfen (Emanuel 2015, S. 39). Auf Grundlage dieser Unzufriedenheit politischer Entscheidungsträger*innen setzte sich die Einschätzung durch, dass *neue Steuerungsinstrumente* erforderlich seien, um die Arbeit der öffentlichen Hand und ihrer Leistungserbringer effektiver und effizienter zu machen. Die bereits in den 1970er Jahren aufkommende Forderung nach einer Veränderung der Sozialverwaltung, die im Zusammenhang mit einem starken Zuwachs an Hilfebedarfen im Kinder- und Jugendhilfereich stand (Olk/Speck 2008, S. 79), kumulierte Mitte der 1990er Jahre in einer umfassenden Verwaltungsmodernisierung, für die das NSM als geeignetes Instrumentarium angesehen wurde.

Das Neue Steuerungsmodell (NSM)

1993 wurde das NSM von der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt, ab 2005 Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement) beschrieben und den Kommunen zur Einführung empfohlen (KGSt 2017). Das NSM gilt als deutsche Sonderform des New Public Managements, dessen Anliegen es war, »betriebswirtschaftliche Effizienzkriterien, Managementdenken sowie Wettbewerbsmechanismen (...) auf Verwaltungen zu übertragen und diese von Bürokratien in moderne Dienstleistungsunternehmen umzuwandeln« (Holdenrieder 2017a S. 37). Intention des Modells war es, eine grundlegende Verwaltungsreform anzustoßen, um eine leistungsfähigere und nach Maßstäben des modernen Managements gestaltete Bürokratie zu ermöglichen. Als Ausgangspunkt für das NSM sind v. a. die Unzulänglichkeiten der bürokratischen Behördenorganisation zu nennen, die sich u. a. durch eine geringe Ergebnisorientierung auszeichnete (Dahme/Wohlfahrt 2013, S. 97).

Im Kern richteten sich die Empfehlungen des Modells auf folgende Gestaltungselemente von Kommunalverwaltungen und andere größere Verwaltungseinheiten:

- eine neue partizipations- und leistungsorientiertere Sichtweise auf die Mitarbeiter*innen,
- eine stärkere Orientierung an den Kund*innen,
- ein Bedeutungszuwachs von Wettbewerb sowie eine stärkere Gewichtung der Ergebnisse des Verwaltungshandelns (Bieker 2004, S. 27ff).

Insgesamt ging es darum, eine andere Art des Verständnisses von Kommunalverwaltungen zu implementieren und die »Stadt als Unternehmen« zu gestalten. Nach *innen* bedeutete dies, dass z. B. eine moderne Personalmanagementstrategie entwickelt werden sollte, in der Mitarbeiter*innen einerseits mehr Mitgestaltungsmöglichkeiten und Eigenständigkeit bekommen, andererseits aber auch mehr mit Verantwortung und Nachweispflichten für die Ergebnisse ihres Handelns versehen sind. Für das Verhältnis nach *außen* sollte z. B. eine größere Nähe zu privaten Unternehmen gesucht werden, um durch Partnerschaften mit Firmen und anderen privatwirtschaftlichen Organisationen besser die eigenen Ziele erreichen zu können. Die vorgeschlagenen Strategien bewegten sich dabei zwischen den Polen von Stabilität und Flexibilität: *Stabilität* beinhaltet mehr Verlässlichkeit bei den Leistungen und Kosten, *Flexibilität* eröffnet die Möglichkeit, auf veränderte Interessen von Kund*innen und Partner*innen reagieren zu können (Wöhrle 2008, S. 10).

Als weiterer Ansatzpunkt der Modernisierung wurden *neue Finanzierungsstrukturen* implementiert. Diese nahmen Abstand vom Selbstkostendeckungsprinzip, also davon, dass die Kostenträger alle Selbstkosten von Einrichtungen ausgleichen, und führten stattdessen das Prinzip der Leistungsentgelte ein, in dem

nicht nur Anreize sondern auch Zwänge für eine wirtschaftliche, d. h. effiziente Organisationsgestaltung enthalten waren. Diese neue Finanzierungsform zeichnet sich dadurch aus, dass Entgeltvereinbarungen zwischen Kostenträger und Leistungserbringer mit festgelegten Kostensätzen pro Stunde, pro Tag oder pro Monat für einen definierten Zeitraum getroffen werden (Holdenrieder 2017a S. 39). Die sozialen Einrichtungen sahen sich nun mit der Notwendigkeit konfrontiert, eine betriebswirtschaftliche Kostenkalkulation zu erstellen und von einer nutzer*innenorientierten Bedarfsdeckung abzurücken.

Insgesamt wurde gefordert, dass sich die sozialen Organisationen unter Anwendung professioneller Methoden aus dem Bereich der Betriebswirtschaft neu strukturieren, um einer wachsenden und sozialstaatlich gewünschten Konkurrenz begegnen zu können (Olk/Specck 2008, S. 78).

Die Neuausrichtung der organisatorischen Gestaltung der Sozialverwaltung und der Einrichtungen Sozialer Arbeit beinhalteten folgende zentralen Anforderungen:

- Nachweise erbringen über Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit,
- Kosten minimieren v. a. durch effizienzorientierten Personaleinsatz,
- alle Organisationsbereiche nach betriebswirtschaftlichen Kriterien durchgestalten,
- der wachsenden Konkurrenz mit anderen Anbieter*innen begegnen können.

Kritik unterschiedlicher Akteure an der bisherigen Gestaltung Sozialer Arbeit:

Neben dieser sozialstaatlichen und organisatorischen Neuausrichtung des sozialen Sektors stärken bis heute Debatten um Planungs- und methodische Mängel Sozialer Arbeit den Wunsch nach professionelleren Instrumenten zur Gestaltung ›guter Sozialer Arbeit‹. Das Verlangen nach ›fachlichen Standards‹, die sich bis dato eher auf die *strukturelle* Qualitätsdimension gerichtet hatten, wurde deutlich ausgeweitet auf Fragen nach praxistauglichen Konzepten zur *Umsetzung* theoretischer Leitkonzepte sowie zur Mess- und Nachweisbarkeit von *Erfolgen und Wirkungen* Sozialer Arbeit. Auch wenn insbesondere zu letztgenanntem Aspekt die Fachwelt eine ambivalente Haltung zeigt, steht doch klar die Forderung nach systematischer Entwicklung von Kriterien für qualitätsvolles Handeln in der Sozialen Arbeit im Raum (Merchel 2013, S. 30f).

Aber nicht nur von staatlicher und fachlicher Seite wurden Forderungen nach mehr oder transparenterer Qualität Sozialer Arbeit laut. Arnold (2014) nennt als weitere Interessensgruppen insbesondere die Leistungsempfänger*innen, die Öffentlichkeit und die Mitarbeiter*innen (S. 586f).

Durch eine verstärkte Dienstleistungs- und Lebensweltorientierung erfahren Bedürfnisse und Wünsche der unmittelbaren *Adressat*innen* Sozialer Arbeit vermehrt Aufmerksamkeit. Im Dienstleistungsgedanken spiegelt sich die Auffassung wider, dass die Adressat*innen die eigentlichen Produzent*innen im sozialen Dienstleistungsgeschehen sind (Schaarschuch 2003, S. 157) und so die Angebote nach eigener Logik und Bedürfnislage in ihre Lebenssituation integrieren. Das bedeutet, nur wenn Angebote an diese Logiken und Bedürfnisse anknüpfen, haben sie einen Gebrauchswert für die Adressat*innen. Der Lebensweltorientierung

liegt die Auffassung zugrunde, dass die Lebensverhältnisse und Bewältigungsmuster der Adressat*innen den Ausgangspunkt Sozialer Arbeit bilden müssen und nicht abstrakte Normen und Wertvorstellungen. Die Qualität Sozialer Arbeit bestimmt sich in beiden Ansätzen also dadurch, wie sehr es gelingt, die Lebenssituationen, Sichtweisen und Relevanzsysteme der Adressat*innen zum Ausgangspunkt der Leistung zu machen und durch Partizipation den eigentlichen Produzent*innenstatus der Adressat*innen zu realisieren.

Auch die (nicht direkt betroffene) Anspruchsgruppe der *Bürger*innen* bzw. die *Öffentlichkeit* inklusive der sie begleitenden Medien fordern verstärkt einen sorgsameren Umgang mit gesellschaftlichen Ressourcen ein und erhöhen so den Druck auf die sozialen Einrichtungen, ihre Arbeit durch die Qualität ihrer Ergebnisse zu legitimieren. Dafür sind systematische, dokumentierte und nachvollziehbare Qualitätsstandards notwendig.

Schließlich sind noch die *Mitarbeiter*innen* zu nennen, die Ansprüche an Qualität Sozialer Arbeit stellen. Hier richten sich die Ansprüche sowohl an ihr eigenes fachliches Handeln und das ihrer Kolleg*innen und Vorgesetzten als auch an die Rahmenbedingungen, die Arbeitgeber*innen zur Verfügung stellen, die aber auch von den Kostenträgern und letztlich vom Gesetzgeber verantwortet werden.

1.2.2 Standpunkte in der Qualitätsdebatte

Der Bedeutungszuwachs der Qualitätsfrage in der Sozialen Arbeit wird sehr ambivalent beurteilt. Angesichts der skizzierten Hintergründe und Anlässe der Debatte ist nachvollziehbar, dass eine uneingeschränkt positive Einschätzung kaum möglich ist, denn die Forderung nach mehr und nachweisbarer Qualität rüttelt an professionellen Grundüberzeugungen und bringt neue Anforderungen an die Organisations- und Leistungsgestaltung Sozialer Arbeit mit sich.

Im Folgenden sollen zentrale Standpunkte zum Qualitätsdiskurs nachgezeichnet werden. Die Darstellung erhebt weder Anspruch auf Vollständigkeit noch wird eine Bewertung dieser Argumentationen vorgenommen. Es soll vielmehr deutlich werden, wie die ›Qualitätsoffensive‹ der 1990er Jahre von Profession und Disziplin Sozialer Arbeit aufgenommen und mit welchen Hoffnungen und Fragezeichen sie verbunden wurde. Zunächst sollen die befürwortenden Argumentationen, Einschätzungen und Hoffnungen, die sich auf die Stärkung der Qualitätsfrage richteten, dargestellt werden.

Die *erste Argumentationslinie* geht davon aus, dass die explizite und organisatorisch verankerte Beschäftigung mit dem Thema Qualität einer *Legitimierung* Sozialer Arbeit dienen kann (Merchel 2013, S. 33). Nach *außen* bieten Qualitätsnachweise die Gelegenheit, Existenz und Arbeitsweisen Sozialer Arbeit zu rechtfertigen, denn eine »Profession, die auf Dauer glaubwürdig bleiben will, muss Auskunft darüber geben, was sie tut, warum sie es tut und welchen Nutzen ihr Handeln erzeugen soll« (ebd., S. 34). Auf diese Weise kann eine Sichtweise in der Öffentlichkeit gestärkt werden, die die Bearbeitung gesellschaftlicher Probleme und individueller Notstände durch spezielle Fachkräfte für sinnvoll und notwendig hält. Nach *innen* bieten Qualitätsüberprüfungen, etwa in Form von

Evaluationen, die Möglichkeit, dass Fachkräfte wie auch Teams ihre Leistungen und Erfolge gegenüber Kolleg*innen und Vorgesetzten aufzeigen. Weil so Kompetenzen und Engagement von Mitarbeiter*innen gewürdigt werden, kann die organisational gesteuerte Pflicht zur Planung und Dokumentation von Qualität eine stabilisierende Funktion für die »Aufrechterhaltung der Handlungsmotivation und der Arbeitsfähigkeit« (ebd.) haben. Dies ist auch deshalb von Bedeutung, weil Soziale Arbeit sich weniger als andere Professionen durch offensichtliche Erfolge selbst vergewissern kann (Arnold 2014, S. 587).

Eine *andere Argumentationslinie* verbindet die Bedeutung des Qualitätsthemas mit der Hoffnung, dadurch (endlich!) »eine übergreifende und verbindliche inhaltliche Orientierung für das professionelle Handeln« zu erhalten (Klatetzki 2004, S. 186). In einer Profession, die sich durch ein

»Technologiedefizit auszeichnet, stellt dies einen verständlichen Wunsch und eine attraktive Verheißung dar. Insbesondere das 1991 in Kraft getretene Kinder- und Jugendhilfegesetz (SGB VIII) mit den dort begründeten Maximen der Anspruchsberechtigung, des Wahlrechts und der Verpflichtung zur Qualitätsvereinbarung wird als Chance und brauchbares Verfahren gesehen, Qualitätsstandards zu stärken und in der Praxis umzusetzen« (Rose 2004, S. 212; ► Kap. 1.2.3).

Mit dieser Hoffnung auf eine professionsstärkende Funktion des Qualitätsdiskurses wird also auch der implizite *Aufforderungscharakter* hervorgehoben. Man erhofft sich, eine an Transparenz und Rechenschaftspflicht orientierte Haltung der Fachkräfte zu fördern (Beckmann 2009, S. 130f).

Auf Seiten der eher *skeptischen bis ablehnenden Haltungen* gegenüber der Implementierung von Qualitätsverfahren lassen sich folgende Argumentationen skizzieren:

Eine skeptische Haltung fragt nach der Vereinbarkeit von vorgegebenen Qualitätsstandards mit den zentralen Professionsmerkmalen von Autonomie und Mündigkeit. So vertritt Grunwald (2008) die Auffassung, dass eine selbstgesteuerte Fachlichkeit im Widerspruch steht zu Kontrollmechanismen, die im QM angelegt sind. Ihm zufolge sei Professionalisierung Resultat von Fachlichkeit und nicht von QM, das eher auf die Verbesserung der *Organisationen* ausgerichtet sei (ebd., S. 817).

Verstärkt werden diese Bedenken durch die Tatsache, dass die praktischen Konzepte zur Gestaltung von Qualität, die mit dem Einzug der Qualitätserwartungen in den Einrichtungen und Diensten Sozialer Arbeit implementiert wurden, aus fachfremden Kontexten entstammen und disziplinar in der Betriebswirtschaftslehre zu verorten sind. Dies nährt die Befürchtung, dass es zu einer Überformung Sozialer Arbeit durch andere Berufsgruppen und Disziplinen kommen könne, indem die Einrichtungen und Dienste Sozialer Arbeit dem Primat der Ökonomie durch Heranziehen betriebswirtschaftlicher Instrumente folgen würden. Befürchtet wird, dass professionsfremde Gesichtspunkte zu sehr in den Vordergrund rücken und zu alles bestimmenden Größen im professionellen Alltag der Sozialen Arbeit werden, so dass eine Realisierbarkeit der professionellen Ziele nicht mehr ausreichend gesichert sei.

Eine weitere kritische Haltung leitet sich daraus ab, dass ein enger Zusammenhang der Qualitätsdebatte und den Mechanismen der Ökonomisierung der Sozialen Arbeit besteht. So konstatiert Perko: