

**BUNDESMINISTERIUM**



**für Familie, Senioren,  
Frauen und Jugend** 

**7**

# Qualitätsanforderungen in der Jugendsozialarbeit

# QS

**Materialien zur  
Qualitätssicherung  
in der Kinder-  
und Jugendhilfe**

ISSN 1430-8371

## Impressum

Mit der Broschürenreihe **Qs** veröffentlicht das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend Fachinformationen für die Jugendhilfe. Sie wird im Rahmen der Anregungskompetenz des Bundes gemäß § 83 KJHG als Teil der **Bundesinitiative „Qualitätssicherung in der Kinder- und Jugendhilfe“** kostenlos herausgegeben und ist nicht für den Verkauf bestimmt. Die inhaltliche Verantwortung für namentlich gekennzeichnete Artikel liegt bei den Autorinnen/Autoren.

Herausgeber: Bundesministerium für  
Familie, Senioren, Frauen und Jugend  
Rochusstraße 8-10  
53123 Bonn

Redaktion: Wennemar Scherrer  
Fax: 02 28 – 9 30 49 81

Satz/Design: 4D Design-Agentur GmbH  
51427 Bergisch Gladbach

Druck: Vereinigte Verlagsanstalten  
40231 Düsseldorf

November 1996

Vom 18. bis 20.06.1996 fand im Gustav-Stresemann-Institut in Bonn eine Fachtagung *„Die Qual der Qualität – Qualitätsstandards und Qualitätssicherung in der Jugendsozialarbeit“* der Bundesarbeitsgemeinschaft Jugendsozialarbeit statt. Die Fachtagung war in zwei Blöcke gegliedert. Der erste Teil thematisierte den Themenbereich *„Qualitative Anforderungen an die Jugendsozialarbeit“*, der zweite Teil den Themenbereich *„Strukturelle Konsequenzen für die Träger der Jugendsozialarbeit“*.

Die Beiträge des zweiten Blocks werden hiermit veröffentlicht.  
Die Beiträge des ersten Blocks sind in Qs 6 abgedruckt.

Bei Anfragen wenden Sie sich bitte an:

Bundesarbeitsgemeinschaft Jugendsozialarbeit (BAG JAW)  
Kennedyallee 105-107, 53175 Bonn  
Tel.: 02 28/95 96 80  
Fax: 02 28/9 59 68 30

Alle Rechte vorbehalten. Auch die fotomechanische Vervielfältigung des Werkes (Fotokopie/Mikrofilm) oder von Teilen daraus bedarf der vorherigen Zustimmung des Herausgebers.

ISSN 1430-8371

Gedruckt auf chlorfrei wiederaufbereitetem 100% Recycling-Papier.

Qualitätsanforderungen  
in der Jugendsozialarbeit

Auswirkungen  
auf die Trägerstrukturen

Henrick von Bothmer  
Carmen Teixeira

Qs

Materialien zur  
Qualitätssicherung  
in der Kinder-  
und Jugendhilfe

## Inhalt

### Seite

- 5** Neue Qualitätsanforderungen in der Jugendsozialarbeit erfordern neue Trägerstrukturen.  
*Winfried Heger*
- 11** Neue Qualitätsstandards und Qualitätssicherung in der Jugendhilfe am Beispiel der Jugendsozialarbeit –  
Was ist eigentlich neu? Anforderungen, Standards oder Rhetorik?  
*Norbert Stuck*
- 19** Qualitätsanforderungen und Qualitätssicherung in der Jugendhilfe  
Total Quality Management in der Jugendsozialarbeit  
*Uwe Schünemann*
- 26** Benchmarking statt Zertifikate  
*Jürgen Burmeister*
- 36** Leiten durch Zielvereinbarungen –  
Neue Inhalte in alten Organisationsstrukturen?  
*Peter Dorowski*
- 47** Grundsätzliche Aussagen zur Strukturreform im CJD  
*Winfried Heger*
- 50** Neue Qualität auch im Verhältnis zwischen freien und öffentlichen Trägern?  
*Dieter Eckert*
- 59** Einige Gedanken zu Qualitätsanforderungen und Qualitätsstandards  
*Wennemar Scherrer*
- 62** Qualität durch personales Angebot –  
Selbstevaluation als Methode zur Qualifizierung von Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen  
*Friedel Schier*
- 68** Neue Steuerung in der Jugendsozialarbeit –  
Jugendsozialarbeit als Wirtschaftsbetrieb?  
*Herbert Schorn*
- 71** Wie kommt Qualität in die Beschäftigung?  
*Klaus-Dieter Müller*
- 86** Qualität in der Jugendsozialarbeit –  
ein Diskussionspapier  
*Friedel Schier/Carmen Teixeira*
- 92** Literatur

## Neue Qualitätsanforderungen in der Jugendsozialarbeit erfordern neue Trägerstrukturen.

Winfried Heger

Das Wort 'Qualität' ist seit einiger Zeit 'das' Wort auf dem Felde der Sozialarbeit und mithin auch in der Jugendsozialarbeit. Menschen, die hier arbeiten, müssen qualitativ gut arbeiten – eine Selbstverständlichkeit, sollte man meinen. Warum also augenblicklich dieses Gerede von der Qualität? Haben wir die Arbeit bisher nicht gut genug gemacht, keine Qualität abgeliefert?

Ich bin aber zutiefst überzeugt, daß die Qualität der Arbeit in meiner Organisation sowohl in der Vergangenheit als auch heute qualitativ sehr gut war und ist. Ich bin überzeugt, diese Aussage wird jeder hier im Raum auch für seine Organisation unterschreiben, und sie zwingt allein schon deshalb zum Nachdenken.

### Warum also das Gerede von der Qualität?

Wenn über Qualität gesprochen wird, existieren vielfältige eigene Vorstellungen davon und vor allem davon, wie diese Qualität sicherzustellen ist. Es ist jedoch unmöglich, mit diesen unterschiedlichen und zum Teil sicher widersprüchlichen Vorstellungen von Qualität auf ein gemeinsames Ziel hinarbeiten. Das Nachdenken darüber wird zum Teil überflüssig, weil durch Gesetzesvorgaben oder sog. Neue Steuerungsmodelle Inhalt, Umfang und Qualität von Leistungen bereits vorgegeben sind.

### Wie reagieren freie Träger der Jugendsozialarbeit auf diese Herausforderungen?

Ich will dies für meine Organisation, das Christliche Jugenddorfwerk Deutschlands, beantworten und nehme mir als ein gutes Beispiel die Anforderungen, die die Jugendhilfe inzwischen an uns stellt.

*These 1: Probleme in der heutigen Zeit lassen sich nur noch vernetzt lösen.*

Eine Aufteilung sozialer Arbeit in die Dichotomie 'hier Pädagogik, hier Verwaltung' läßt sich nicht aufrechterhalten. Im Gegenteil. Beide gehören zusammen wie die zwei Seiten eines Blattes, und Organisationen im Non-Profit-Bereich müssen ihre betriebswirtschaftlichen Strukturen so professionalisieren, daß sie Vergleiche mit Industrieunternehmen eingehen können. Dazu gehört sicher ein zeitnahe und hocheffizientes betriebliches Berichtswesen ebenso wie ein funktionierendes Cash-Management.

Qualität in der  
sozialen Arbeit

Vergleich auf der  
ISO-Ebene

*These 2: Die von uns zu erbringende Dienstleistung muß neu gesehen werden.*

## Der Aufwand der Leistung

Wir sind gewohnt, unsere Dienstleistungen von Gebäude und Personalstrukturen her abzuleiten. Das beste Beispiel liefert der im Jugendhilfebereich geltende, altherwürdige Tagessatz, der die Gesamtkosten der Einrichtung pro Kopf und Tag verteilt. Insoweit wurde pro Tag eine pauschalierte Dienstleistung erbracht. Sie ist fiktiv, weil sie nicht den tatsächlichen Aufwand an unserer Klientel widerspiegelt. Wir wissen aber, daß uns unsere Kinder und Jugendlichen unterschiedlich brauchen.

Deshalb hat die neue sogenannte outputorientierte Dienstleistung einen anderen Zielpunkt: Nämlich die einzelne, konkrete Dienstleistung am einzelnen Jugendlichen, den wir betreuen. Auch die Art, unter der die Dienstleistung erbracht wird, ist eine andere. Der zwischen Kostenträger und Einrichtung geschlossene Kontrakt regelt vorher, zu welchem Preis welche Leistung genau zu erbringen ist. Damit haben die Kommunen ein Instrumentarium, ihre Dienstleistungen – und damit unsere Produkte – mehr als früher zu steuern: quantitativ und qualitativ.

Reagierte man früher mit Haushaltsmitteln auf soziale Vorfälle, werden nun von vornherein die Dienstleistungen definiert, die man im künftigen Jahr vollbringen will. Damit ist es möglich, eine Entscheidung im Jugendamt zu treffen, weniger teure Heimplätze in der Region anzubieten und dafür Tagesgruppen und Beratungsstellen auszubauen. Dieses Paradigma hat für uns als Träger und für unsere Arbeit in den Jugenddörfern enorme Konsequenzen.

Hat sich früher aus erwiesener Kompetenz der geleisteten pädagogischen Arbeit eine Partnerschaft zum Kostenträger ergeben, orientiert sich das Jugendamt jetzt am Preis-Leistungs-Verhältnis. Wir als Jugenddorf sind dann nur noch ein Anbieter unter vielen. Somit gibt es im konkurrenzdurchsetzten Jugendhilfebereich andere Sichtweisen des Umganges mit der Qualität der Arbeit in Einrichtungen. Hier spielt nicht nur das Endprodukt als singulärer Aspekt eine Rolle, sondern der Qualitätssprung des Endproduktes durch Vernetzung von Produktangeboten. Diese wiederum erbringen ein Produkt, diesmal jedoch auf einer höheren Ebene.

Beispiel: Eine Familie kommt mit ihrem Kind in Bedrängnis. Sie fühlt sich überfordert und sucht Hilfe. Der Hilfebedarf ist für das Jugendamt schlecht einschätzbar, es sucht als Partner für diese Hilfe an der Familie einen freien Träger, der ambulante, teilstationäre und stationäre Formen von Hilfen zur Verfügung hat. Damit hat das Jugendamt folgendes erreicht: es kann zunächst mit Ruhe eine ambulante kostengünstige Form wählen, bei dem der Jugendliche in der Familie bleibt, z.B. sozialpädagogische Familienhilfe. Zeigt sich diese Hilfe formal nicht ausreichend für die Problemlage, kann es mit dem Jugendlichen eine teilstationäre Form, z.B. eine Tagesgruppe suchen, ohne den Träger wechseln zu müssen. Die gleichen Personen arbeiten am Fall weiter, die Eltern müssen sich nicht auf andere Haltungen eines Trägers einstellen, kurz, die Überschaubarkeit des Netzes Jugendamt, freier Träger, Eltern ist weiter gewährleistet. Auch wenn diese Hilfeform versagt,

braucht das Setting nicht gewechselt zu werden, die stationäre Form eines Jugendwohnprojektes kann gewählt werden.

Die Qualität wird an diesem Beispiel deutlich: Qualität ist hier zuallererst ein Verfahrensprozeß, kein inhaltlicher Prozeß. Bisher brauchten wir überhaupt nicht zu fragen, ob die Mitarbeiter/-innen des Jugenddorfes fachlich richtig gehandelt haben. Vielleicht ist der Wechsel des Jugendlichen in den verschiedenen Betreuungsformen durch unfachliche Arbeit erzwungen worden. Wir wissen es nicht! Klar ist aber, daß durch einen Verfahrensweg ein/e Abbrecher/-in vermieden wurde, ein Versagenserlebnis beim Jugenddorf und Jugendlichen nicht aufgetreten ist und die Eltern erlebt haben, daß man zu ihrem Kind steht.

*These 4: Die Verfahrensqualität einer Produktpalette ist somit eine Form des Qualitätsmanagements.*

*These 5: Die Kundenorientierung ist eine weitere Form des Qualitätsmanagements.*

Kundenorientierung bedeutet zweierlei: Einmal kommen die Eltern, also die Personenberechtigten und der zu betreuende Jugendliche, in den Blick. Das Produkt Betreuung hat sich nach den Bedarfslagen dieser Hilfesuchenden zu richten und muß den Bezugskreis des Jugendlichen einbeziehen (Regionalisierung des Angebotes), zum anderen – und dies inzwischen in einem ganz entscheidenden Sinn – ist es das regionale Jugendamt mit seinen Produkten. Die Produktpalette Jugendamt muß mit der Produktpalette Jugenddorf korrespondieren, und dies auch in zweierlei Hinsicht: einmal hinsichtlich der Nachfrage, zum anderen in der Leistungsbeschreibung, um Standards zu erfüllen.

Die Produktangebote der Einrichtung dürfen in ihrer inhaltlichen Gestaltung nicht starr sein, sie müssen plastisch sein. Dies hängt auch mit der jeweiligen Produktpalette zusammen, hinzu kommen natürlich insbesondere die Fachlichkeit und Autorität des Produktfachbereichleiters. Dieser muß im Erstgespräch mit dem Klienten das Produkt festlegen.

Die Jugenddorfleitung hat in diesem Modell eine ganz andere Funktion als bisher. Sie greift nicht einschränkend ein, um weiter Überschaubarkeit zu gewährleisten, sondern tritt in diesem Moment als Servicecenter auf. Sie erarbeitet eine Leistungsbeschreibung für dieses neue Produkt und entwickelt eine Kostenrechnung, in diesem Fall abgestimmt auf eine dynamische, sollzahl-unabhängige Einrichtung.

*These 6: Das Vorhalten von Qualitätszirkeln und Qualitätshandbüchern ist im Jugendhilfebereich systemimmanenter Bestandteil des Qualitätsmanagements.*

Durch die Hilfeplanung, die übergeht in die Erziehungs- und Behandlungsplanung, kommt es zu einem immanenten Rückkopplungsprozeß über den Sachstand der Produktqualität. Durch die Breite der Fachlichkeit in diesen binnendifferenzierten und dezentralisierten Einrichtungen ergibt sich im

Rahmen der Hilfeplanung auch noch ein gegenseitiges Durchdringen verschiedener Fachlichkeiten (Arzt, Psychologe/-in, Dipl.-Pädagoge/-in, Lehrer/-in, Sozialarbeiter/-in, Erzieher/-in, etc.).

*These 7: Das Beispiel macht deutlich, daß die Forderung nach Qualität in der Jugendsozialarbeit die Strukturen der Einrichtungen, bei uns der Jugenddörfer, nachhaltig beeinflußt und die Anforderungen an die Mitarbeiter/-innen auf allen Führungsebenen verändert.*

## Die Orientierung beim CJD

Die Qualitätsdiskussion zwingt uns als CJD dazu, öffentlich zu machen, mit welcher grundlegenden Orientierung wir die pädagogische Arbeit in unserer Bildung und Erziehung gestalten.

Ich denke, daß die Orientierung des CJD, die auch seine Qualität und sein Image ausmacht, auch oder gerade unter den heutigen Bedingungen ihre Chance, Aktualität und Berechtigung hat. Diese Orientierung beinhaltet:

- die Grundlagen des christlichen Menschenbildes, mit der die Verantwortung für den einzelnen Menschen, für jedes Geschöpf Gottes gewahrt wird;
- die Erziehung zur Freiheit und Selbstverantwortung, die den einzelnen Menschen in die Lage versetzt, zu einem verantwortlich und demokratisch handelnden Menschen zu werden;
- die Bildung jedes einzelnen Menschen nach seinen Fähigkeiten und Begabungen, durch die die Chancen und Möglichkeiten jedes einzelnen ernst genommen und gefördert werden.

Dies ist eine Seite. Auf der anderen Seite müssen wir in den einzelnen Einrichtungen und im Gesamtverband den skizzierten Veränderungen Rechnung tragen – und uns neu orientieren.

Zur Neuorientierung gehört eine fundamentale Änderung der Organisationsstruktur, mit der wir seit 1992 im CJD eine Dezentralisierung und Verbreiterung der Verantwortungsebenen durchgeführt haben. Die Veränderung der Strukturen im CJD war wesentlich darauf ausgerichtet, den Markt- und Dienstleistungsanforderungen gerecht zu werden und uns an den Bedürfnissen vor Ort auszurichten.

Wir definierten 'schlanke Organisation' für uns um und schufen eine regional orientierte, drei Hierarchiestufen zusammenführende Verbandsstruktur mit hochgradig arbeitsteiligem Charakter.

*These 8: Eine neue Organisationskultur gewinnen wir durch den Prozeß der Zielvereinbarung.*

Die Konsolidierung und Festigung der Organisationskultur des CJD ist auf der Pädagogischen Konferenz im Januar 1994 angeschoben worden. Sie war Initial nicht nur für eine mittelfristige Zielformulierung für die Gesamtorganisation des CJD, sondern mit ihr startete das Projekt, das Führungssystem



‘Führen mit Zielvereinbarung’ in die neuen Strukturen des CJD einzubinden. Bei diesem System soll die Führungskraft nicht mehr selbst jede Aufgabe anweisen und den Mitarbeiter/-innen Tätigkeiten vorschreiben. Sie soll auch nicht mehr jede Entscheidung selbst treffen, sondern gemeinsam mit jedem/jeder Mitarbeiter/-in bestimmte Ziele festlegen, die die betreffenden selbstständig in ihrem jeweiligen Arbeitsbereichen verwirklichen sollen. Der/die Vorgesetzte kontrolliert damit nicht mehr jede einzelne vom Mitarbeiter getroffene Maßnahme, sondern konzentriert sich nur darauf, ob der Mitarbeiter sein Ziel erreicht hat oder nicht.

Damit einhergehend soll im Rahmen eines kooperativen Führungsstiles die zu treffende Entscheidung in den Konsens eines Leitungsteams eingebunden werden.

#### *These 9: Total Quality oder das ‘Kick-Potential’ der Mitarbeiter/-innen*

Der nächste Entwicklungsschritt ist in Anlehnung an die Qualitätsnorm ISO 9000 die Verbesserung der zielgerichteten ergebnisorientierten Dienstleistung durch Absicherung

- der Kompetenz einschließlich der Urteilsfähigkeit,
- der Innovationsbereitschaft zur Entwicklung, Erneuerung, Verbesserung,
- des Charismas zur Pflege der Wertekultur und Entwicklung von Persönlichkeit sowie der Kreativität durch Tätigsein und Wagnis und Schöpfung.

Das eindeutige Ziel ist die Weiterentwicklung der Dienstleistungsbereitschaft (der Mitarbeiter/-innen als Dienstleister, als Dienstleistungsanbieter. Dazu ist es notwendig, das Qualitätsbewußtsein zu fördern und neue Verantwortungsbereiche in den Jugenddörfern zu schaffen. Dazu ist es aber auch notwendig, Kommunikationsprozesse neu zu organisieren und zu gestalten.

Wir haben daher im Rahmen der Weiterentwicklung der Strukturen unserer Jugenddörfer ergebnisverantwortliche Dienstleistungszentren entwickelt. Sie werden in einen Handlungs- und Entscheidungsrahmen gestellt, der die Jugenddörfer als den Ort der pädagogischen und wirtschaftlichen Arbeit sieht. Ziel des ergebnisverantwortlichen Jugenddorfes ist die Übernahme der Verantwortung für das gesamte ‘operative Geschäft’, was meint, volle Verantwortung für die Durchführung der Maßnahmen mit all den damit verbundenen Aufgaben. Eine solche Umorganisation ‘vom Kopf bis zu den Füßen’ ist einerseits sicher ein Prozeß, der so gestaltet werden muß, daß er für Veränderungen und Ergänzungen immer offen bleibt. Damit muß andererseits aber auch die Bereitschaft einhergehen, diesen Umorganisationsprozeß ständig zu begleiten. Zum einen, weil Veränderungen in die Struktur immer wieder eingearbeitet werden müssen, zum anderen, weil die Mitarbeiter/-innen auf einen solchen Wandel immer wieder neu eingestellt und trainiert werden müssen.

## Voraussetzungen für das Führungs- instrumentarium

Gerade das Führen durch Zielvereinbarung ist ein enorm sensibles und schwieriges Führungsinstrumentarium. Es setzt auf die Förderung der Eigeninitiative und der Verantwortungsbereitschaft der Mitarbeiter/-innen, auf kooperative Führung und die Identifikation der Mitarbeiter/-innen mit den Zielen des Jugenddorfes und des CJD insgesamt. Es setzt ebenfalls den Mut zur Delegation von Aufgaben und Kompetenzen auf allen Führungsebenen auch innerhalb der Jugenddörfer voraus und damit dort eine entsprechende zielgerichtete Organisation, mit einem leistungsfähigen Planungs-, Informations- und Kontrollsystem, mit einer entsprechenden Ausbildung der Mitarbeiter/-innen, vor allem aber mit einem neuen Typus von Führungskraft.

### Zum Autor

*Winfried Heger ist Mitglied der Geschäftsleitung des Christlichen Jugenddorfwerk Deutschlands e.V. in Ebersbach und verantwortet den Geschäftsbereich „Bildung und Erziehung“*

**Anschrift:** *Winfried Heger*

*Christliches Jugenddorfwerk Deutschlands e.V.  
Teckstraße 23 • 73061 Ebersbach  
Tel.: (0 71 63) 93 01 24 • Fax: (0 71 63) 93 02 81*

## **Neue Qualitätsstandards und Qualitätssicherung in der Jugendhilfe am Beispiel der Jugendsozialarbeit – Was ist eigentlich neu? Anforderungen, Standards oder Rhetorik?**

*Norbert Struck*

In diesem Aufsatz werde ich polemisch und zuspitzend das Thema 'Qualität – Qualitätssicherung' noch einmal 'gegen den Strich' bürsten, um so möglicherweise verborgene Problemkonstellationen sichtbar zu machen.

### **Von Neuem und Altem**

Neu ist zunächst einmal – unübersehbar – die Rhetorik. Man kann sich den selbstsuggestiven Wortschöpfungen verschiedener Qualitätssicherer kaum noch entziehen und wird gezwungen, mit Akronymen und Buchstabensuppen versiert umzugehen. DIN EN ISO, TQM, QM, QC, ... ,und dann gibt es 'Trainer', 'Weiterbildner', 'Evaluatoren', und es gibt 'Training aktuell', den 'Spezialinformationsdienst für Trainer und Weiterbildner' und 'Manager-Seminare – Das Weiterbildungsmagazin', und es gibt auch schon die 'Trärgemeinschaft für Akkreditierer' und den 'Weltqualitätstag'.

Den Zusammenhang zwischen diesen neuen Wortschöpfungen und Arbeitsmärkten und neuen gesellschaftlichen Anforderungen schildern Burmeister/Halfar recht prosaisch:

„Da qualifizierte Führungskräfte auch ein entsprechendes Umfeld brauchen, bestand Sozialarbeit plötzlich nur noch aus Organisationsentwicklung. Berater, Coaches und Trainer versprachen und versprechen mittels verschiedener Methoden wahre Wunderdinge auf dem Weg zur effizienten Organisation und damit zu einer qualitätsorientierten Sozialarbeit. Wenn die ökonomische Keule über einem geschwungen wird, werden Strohhalme zu Rettungsankern. Die einen ändern die Rechtsform, andere werden immer schlanker, und die dritten wissen vor lauter Irgendwas-Management (Projektmanagement, Ideenmanagement, Selbstmanagement oder sogar Kaizen) nicht mehr, wo ihnen der Kopf steht.“

Neu sind auch die niedrige Flughöhe und die Fluggeschwindigkeit der ökonomischen Keule. Ulrich von Weizsäcker hat in seinem Abschlußvortrag auf dem 10. DJHT in Leipzig auf den grundlegenden Widerspruch eines grenzenlos weltweit sozial und ökologisch enthemmt agierenden Kapitals hingewiesen, dem regional (noch) weitgehend gebundene Menschen mit ihren Lebens- und Sinnbedürfnissen einerseits und ebenfalls regional gebundene ökologische Ressourcen andererseits gegenüberstehen. Und darauf, daß diesem weltweit entfesselten Kapital jedes demokratische Pendant fehlt, das innerhalb von Nationalstaaten lange Zeit ein Gegengewicht, ein leises Korrektiv, zur ungehemmten Zerstörung menschlicher und ökologischer Ressourcen darstellte.

Neu ist die Aggressivität, mit der neoliberale Ideologien die Gesellschaft zum Betrieb erklären und ihr Dogma verkünden, daß wenn nur alle Betriebe – öffentliche wie private – hinreichend rationalisieren, es unter dem Strich schon irgendwie ein Plus an gesellschaftlicher Rationalität geben werde. – Eine nicht gerade plausible Behauptung, der der 5. Familienbericht seinen Befund der 'strukturellen Rücksichtslosigkeit' entgegenhielt: Die einzelnen Betriebe rationalisieren nach einer betriebswirtschaftlichen Logik, bei der es gilt, immer mehr Kosten auf die Umwelten dieser Betriebe abzuwälzen. Nur: Diese Umwelten haben dann ihrerseits nicht mehr die Möglichkeit, soziale Kosten und Belastungen weiterzugeben. Die Kosten bleiben hängen. Sie bleiben in der Gesellschaft hängen, sie bleiben auf den Familien hängen, und sie bleiben dort insbesondere auf den Frauen hängen, und sie bleiben auch auf den Individuen hängen, die sich den Zumutungen ihrer Perspektivlosigkeit und Ausgrenzung ausgesetzt sehen.

Dieser objektiven Aggressivität des betriebswirtschaftlichen Rationalisierungsverbundes steht nun die verwirrende Harmlosigkeit ihres Worthülsenmarketings gegenüber: Man muß diese neuen Wortungetüme und Sprachstrategien nicht lieben, aber man kann sich ihrem gewalttätigen Charme auch schwer entziehen. Mit selbstsuggestiver Penetranz kündigen sie vom Sieg der Kunden, von der endlich erreichten Qualitätsorientierung und vom Mitteleinsatz, der sich nicht mehr über Machtbeziehungen reguliert, sondern sachlich-fachlich nach den erreichten Wirkungen gesteuert werde.

Da kommt man dann schon ins Grübeln und fragt sich, ob einem da nicht ein klassischer Double-bind wiederfährt: funktionale Aggressivität in fester Liaison mit gebetsmühlenartig präsentierten Freundlichkeiten.

### **Akut: BSHG-Reform – § 77 KJHG**

Vom Deutschen Städte- und Gemeindenbund und dem Deutschen Landkreistag hinter dem Rücken der Fachöffentlichkeit forciert – und erst spät von dieser im Versteck der Vorlage des Vermittlungsausschusses entdeckt –, wurde in der letzten Zeit die Veränderung des § 77 KJHG betrieben. (Auch das ist eine neue Qualität im Abbau partnerschaftlicher Zusammenarbeit innerhalb der Jugendhilfe!)

Es steht zu befürchten, daß diese Versuche bereits morgen von Erfolg gekrönt sein werden. Damit hätten wir dann in der Jugendhilfe die Verpflichtung zur Qualitätssicherungsrhetorik bundesrechtlich verbindlich vorgeschrieben und ins KJHG die Krebszelle des 7. Abschnitts des BSHG implantiert, dessen Zellteilungen vom § 93 BSHG bis hin zu den § 93 a) bis f) wir in den letzten Jahren bewundern durften.

Diese Form der Qualitätssicherung bedeutet einen drastischen Abbau des Wunsch- und Wahlrechts der – ach so umworbenen – 'Kunden' der Jugendhilfe und wird – das ist prognostizierbar – zu einem Abbau der Pluralität der Trägerlandschaft führen. Hier schlagen sich 'neue Anforderungen' an freie Träger nieder, die jedoch nicht zukunftsweisend sind, sondern in einer spezifischen Weise borniert.

## Qualität ist ein älteres Thema in der Jugendhilfe

Auch ohne die Penetranz des aktuellen Wortgebrauchs war die Sache, um die es mit der Frage der Qualität von Jugendhilfeleistungen ja durchaus sinnvollerweise auch gehen kann, schon immer Gegenstand von Diskussionen innerhalb der Jugendhilfe. Und dieses Problem wurde auch schon früher in engem Zusammenhang mit einer Thematisierung der erlebbaren Qualitäten aus der Perspektive der Nutzer/-innen von Jugendhilfeleistungen zur Sprache gebracht – also auf Neudeutsch: einer ‘Kund/-innenorientierung’. Nur war es in der Geschichte der Jugendhilfe oft so, daß diese Impulse in Opposition zu den Jugendhilfebehörden und etablierten Einrichtungsformen zur Sprache gebracht wurden. Man denke etwa an die Heimrevolten, Ende der 60er Jahre, oder die Skandalisierung der Heimerziehung rund um den Jugendhilfetag 1978 in Köln sowie an den Kampf gegen die geschlossene Unterbringung und die Entwicklung lebensweltbezogener Alternativen zur überkommenen Unterbringungspraxis.

Für mich stehen die Aktivitäten, die sich rund um den Themenzusammenhang ‘Verwirklichung der Rechte von Kindern und Jugendlichen’ organisieren – und hier gibt es ja erfreulich viele Aktivitäten und Ansatzpunkte zur Zeit –, in diesem Kontext eines pädagogisch-politischen Impulses zur qualitativen Verbesserung der Jugendhilfeangebote, ausgerichtet und bezogen auf die Interessenlagen der Nutzer/-innen dieser Angebote.

Soweit so gut – aber nun wird an mich der Gedanke herangetragen, dies sei so eine dumpf-diffuse politische Aktivität, zu schrill, zu partikular. Und verbunden damit ist die Einladung, doch auf die Verheißungen des Qualitätsmanagements zu setzen, das genuin kundenfreundlich, demnächst flächendeckend und sanktionsbewehrt zuverlässig sei. ... Und da werde ich stutzig.

## Was als Qualitätssicherung daherkommt, ist oft nur ein kaum verbrämtes Kontrollinteresse

Man kann ja konzедieren, daß es x Konzepte von Qualitätssicherung gibt, daß es ernsthafte Bemühungen gibt, in die Diskussionen um dieses Thema stärker Momente von Selbstevaluation einzubeziehen usw., man wird aber dennoch nicht leugnen können, daß das Qualitätsthema aktuell seine Bedeutung durch seinen Bezug zu Regularien der Kostendämpfung und Einsparung erfahren hat.

Und in diesem Kontext geht es nicht schlicht um die adressatenbezogene Qualität, sondern um das, was ‘Qualitätsprüfung’ genannt wird, und dabei geht es – ganz eindeutig – um Kontrolle. Früher war man in der Jugendhilfe einmal sensibler gegenüber der Thematik ‘soziale Kontrolle’ und ‘Instanzen sozialer Kontrolle’. Heute, wo alles gemanagt wird, verstehen viele gar nicht mehr, warum bei dem Thema noch Aufregung entsteht.

**Kostendämpfung  
und Einsparung**

Also langsam: Man sollte sich z.B. einmal den § 94 des AFRG auf der Zunge zergehen lassen:

### „Qualitätsprüfung“

*(1) Das Arbeitsamt soll durch geeignete Maßnahmen die Durchführung der Maßnahme überwachen sowie den Erfolg beobachten. Es kann insbesondere*

*a) von dem Träger der Maßnahme und den Teilnehmern Auskunft über den Verlauf der Maßnahme und den Eingliederungserfolg verlangen und*

*b) die Einhaltung der Voraussetzungen, die für die Anerkennung der Maßnahme für die Weiterbildungsförderung erfüllt sein müssen, durch Einsicht in alle die Maßnahme betreffenden Unterlagen des Trägers prüfen.*

*Das Arbeitsamt ist berechtigt, zu diesem Zweck Grundstücke, Geschäfts- und Unterrichtsräume des Trägers während der Geschäfts- oder Unterrichtszeit zu betreten. Wird die Maßnahme bei einem Dritten durchgeführt, ist das Arbeitsamt berechtigt, die Grundstücke, Geschäfts- und Unterrichtsräume des Dritten während dieser Zeit zu betreten.“*

Der ‘Verlauf der Maßnahme’ kann alles und jedes sein und der ‘Eingliederungserfolg’, der da beobachtet werden soll, ebenfalls. ‘Zu diesem’ – alles mögliche sein könnenden – ‘Zweck’ werden nun Grundrechte aufgehoben, denn: das Arbeitsamt soll berechtigt werden, Grundstücke, Geschäfts- und Unterrichtsräume des Trägers während der Geschäfts- und Unterrichtszeit zu betreten. (Im Entwurf übrigens ohne Zitat des Art. 13 GG!) Für diejenigen, die aus dem Bereich der Hilfen zur Erziehung kommen, werden gleich die ‘örtliche Prüfung’, die Heimaufsichtsregularien in den Ohren klingeln. Dabei steht aber das grundrechtlich geschützte Kindeswohl als Bezugsnorm auf dem Spiel – hier geht es um das, was Arbeitsämter für Erfolg und Qualität halten, was ohne Zweifel bisher noch nicht grundrechtsrelevant war. So verschieben sich die Nuancen. Juristisch gesehen erst vage definierte Tatbestandsmerkmale sollen die Befugnis für Grundrechtseingriffe liefern – zum höheren Zweck der Qualitätskontrolle.

Der PARITÄTISCHE Gesamtverband hat in einem Vorstandsbeschluss zur ‘Qualitätssicherung als verbandliche Aufgabe des PARITÄTISCHEN’ wohlweislich einen Punkt aufgenommen, der heißt: „Er schützt seine Mitgliedsorganisationen vor unbilligen Prüfungshandlungen und Prüfungsbegehren der öffentlichen Hand.“ – Ich denke, daß dieser Punkt im Zuge bestimmter Trends der Qualitätssicherungsdebatte ein ernstzunehmendes Thema sein wird.

Im Rahmen der Heimaufsicht hat die Entwicklung der letzten Jahre ergeben, daß sich obrigkeitliche Konzepte der Heimaufsicht als Kontrolle nicht als sinnvoll erweisen im Hinblick auf die Komplexität pädagogischer Institutionen und Interaktionen. Die entsprechenden Abteilungen der Landesjugendämter haben immer stärker ein beratend-unterstützendes Selbstverständnis ihrer Arbeit entwickelt.

Auch am Ausgangspunkt der sozialwissenschaftlichen Dienstleistungsdebatten, die damals noch makroökonomisch orientiert waren (und noch nicht

betriebswirtschaftlich zurechtgestutzt), wurde deutlich – etwa von Offe – herausgestrichen, daß die üblichen Kontrollmodi nicht funktionieren können bei Dienstleistungserbringungen, in die die Konsument/-innen dieser Dienstleistungen als Koproduzent/-innen direkt miteingebunden sind.

Sicher gibt es in manchen fachlich inspirierten Konzepten zur Qualitätssicherung auch noch dieses Wissen; aber die gesetzwerdenden Vorstellungen von Qualitätskontrolle entbehren jedes Bewußtseins von den Problemen solcher Kontrolle und kommen schnoddrig, hemdsärmelig daher mit dem 08/15-Alltagsbewußtsein: „Wir haben das Geld – also kontrollieren wir“ und „Wer nichts zu verbergen hat, der hat auch nichts zu befürchten“.

Ich jedenfalls kann mich noch an die von Kindern und Jugendlichen mühsam tolerierten Putz- und Aufräumaktionen vor Heimaufsichtsbesuchen erinnern, auch daran, daß beim Besuch kompetent darauf hingewiesen wurde, daß die Schränke Eigentum der Einrichtung seien und deshalb die Aufkleber, die dort klebten, eigentlich nicht kleben dürften ... und an einige Ungeschicklichkeiten mehr, die man sich so als Kontrolleur in fremden Lebenswelten erlaubt.

Nun mag man einwenden, daß ein derartig ineffizienter, ineffektiver, der Willkür Tür und Tor öffnender Kontrollmodus hier natürlich nicht gemeint sei – aber ich bin da skeptisch, weil es in diesem Zusammenhang nirgends eine systematische Reflexion der mit Kontrolle verbundenen Probleme gibt und weil keinerlei Vorkehrungen getroffen werden, um der Willkür eines Prüfungsdilettantismus entgegenzuwirken.

Dabei gibt es bei den öffentlichen Kostenträgern durchaus ein Gespür für unangemessene Kontrollformen! Nur die Sensibilität dafür scheint oft erst proportional zur eigenen Betroffenheit zu wachsen.

Als die Kinderkommission des Deutschen Bundestages in ihrem Tätigkeitsbericht den Punkt 'Kontrolle der Jugendämter' aufnahm, hörte sich das so an:

*„Aus gegebenem Anlaß hat sich die Kommission mit der Arbeit der Jugendämter und deren Kontrolle befaßt. Sie vertritt die Auffassung, daß die seit langem bekannte Problematik der Selbstkontrolle und Gutachtertätigkeit der Jugendämter einer Prüfung mit dem Ziel einer gesetzlichen Änderung bedarf. ...“ (Bericht 12. Legislaturperiode, 17)*

Darauf erfolgten durchaus angemessene Reaktionen von seiten der Jugendämter, die ich von der Seite der freien Träger nur voll unterstützen kann. So heißt es z.B. in einer Stellungnahme des Arbeitskreises der Jugendamtsleiter/-innen in Westfalen Lippe u.a.:

„Sozialarbeit, die den Anspruch hat, Bürgern und Bürgerinnen Hilfen zur Unterstützung in schwierigen Lebenslagen zu geben, ist immer darauf angelegt, Beziehungen zwischen professionellem Helfer und Leistungsberechtigtem herzustellen. Qualitätsverbesserungen können hier nicht durch Dritte, sondern immer nur durch die Entwicklung von Kompetenzen beim handelnden Jugendamtsmitarbeiter erreicht werden.“

Das Problem ist also vielerorts bekannt!

## Noch drei Anmerkungen

Abschließend möchte ich noch auf drei Problempunkte hinweisen, die bisher in den Diskussionen noch keine Beachtung finden:

- ❑ Lesen Sie mal Qualitätshandbücher oder einschlägige Publikationen – Sie werden merken: Es gibt keine Konflikte mehr! Es gibt Abweichungen von Zielvorgaben – ja; aber durch das deduktive Ableitungsverfahren der Zielableitungsbäume sind alle immer chronisch friedlich vereint unter dem goldenen Dach des unternehmerischen Leitbildes: die 'Kunden', die Mitarbeiter/-innen und die 'Führung'. Letztere führt, die Mitarbeiter/-innen arbeiten, und die Kunden konsumieren, alle werden dabei schlanker und streben so dem gemeinsamen Ziel zu. Die gemeinsamen täglichen Qualitätsgebete und Qualitätsgebetbücher geben diesen sozialen Gebilden Halt, die mich manchmal dann – natürlich nur ganz von Ferne! – an Sekten erinnern.
- ❑ Wenn meine Vorstellungen und mein Interesse an Qualität und das der Qualitätsmanager/-innen gleich wären, dann müßten z.B. die letzten Einrichtungen mit geschlossener Unterbringung sich per Qualitätsmanagement schleunigst kundenfreundlich selbst auflösen. Ich bin mir sicher: Das passiert nicht! Im Gegenteil: Ich bin mir sicher, daß auch Einrichtungen geschlossener Unterbringung freudig ihre Qualitätshandbücher produzieren. Ich wäre mir schon vorher sicher gewesen, aber seit ich auf dem Jugendhilfetag dem Leiter einer solchen Einrichtung zuhörte, bin ich mir ganz sicher: So ein Problem wird leicht gemanagt. Und so etwas macht mich nach wie vor stutzig.
- ❑ Qualitätsfragen in betriebswirtschaftlich inspirierten Steuerungsmodellen sind immer mit dem Impuls flächendeckender Quantifizierung verbunden. Bei der Implementation von Qualitätssicherungssystemen merken viele dann erst zu spät, daß es dabei oft nicht um die hoffnungsvoll positiven Konnotationen des Alltagsverständnisses von Qualität als guter Arbeit aus der Perspektive der Nutzer/-innen und Betroffenen geht, sondern um mehr oder weniger aufwendige technokratische Systeme des Messens und Kontrollierens.



**Fazit**

- ❑ Das Thema 'Qualität' sollte besetzt werden – und zwar durchaus im Sinne 'alter' fachlicher Traditionen der Kritik an versteinerten institutionellen Verhältnissen, denen die Melodie ihrer deklarierten Ziele von Autonomie und Gerechtigkeit im Chor mit den Nutzer/-innen der Angebote vorgesungen werden müssen.
- ❑ Bevor über 'neue' Qualitätsstandards gesprochen wird, muß darauf geachtet werden, daß die bisherigen fachlichen Standards expliziert werden – und daß kenntlich bleibt, wo z.Zt. ganz schlicht und trivial Standards und Qualitäten abgebaut werden. Es darf nicht zugelassen werden, daß diese elementaren Prozesse des Sozialabbaus in formalistischen Prozeduren oder im Nebel von Wortungetümen verschleiert werden.
- ❑ Bei den Debatten um die Qualität von Jugendhilfeangeboten und die Rechte der Betroffenen muß von den Zwangsritualen des 'Total' Quality Management Abschied genommen werden. Statt dessen müssen konkrete Indikatoren von Qualität benannt werden (Wie hoch ist denn konkret z.B. der Anteil von Mädchen in einem Jugendhilfeangebot?, Welche Vorkehrungen sind denn getroffen worden, um Mädchen und Jungen jeweils konkret vor Verletzungen ihrer Rechte zu schützen? usw.) – All diese Punkte müssen nach meinem Dafürhalten normale Themen einer jeden Jugendhilfeplanung sein, die diesen Namen verdient.

Ich gehe noch einmal zurück zum Ausgangspunkt, der Frage nach strukturellen Konsequenzen der Qualitätsmanagementdiskussion für die freien Träger. Ich sehe die Gefahr, daß die gegenwärtigen Trends der Ökonomisierung und Verbetriebswirtschaftlichung – entgegen ihren Präambelverlautbarungen – vielfach dazu tendieren:

- ❑ die Arbeit weiter zu verbürokratisieren,
- ❑ die Norm partnerschaftlicher Zusammenarbeit beiseite zu lassen und statt dessen nur noch wirtschaftliche Austauschbeziehungen in den Blick zu nehmen,
- ❑ die freien Träger, stärker noch als dies ohnehin schon oft der Fall ist, in Außendienststellen des öffentlichen Trägers zu verwandeln und
- ❑ damit zusammenhängend fachlich inadäquate und auch der Marktrhetorik widersprechende grobschlächtige Kontrollbegehren festzuschreiben.

## Sozialabbau

Ich sehe also den ganzen gegenwärtigen Veränderungsprozeß eingebettet in eine sukzessive Veränderung der freien Träger und des Verhältnisses freier und öffentlicher Träger. Ich sehe darin aber nicht so sehr die vielzitierte produktive 'Herausforderung' und die oft behaupteten Chancen, sondern vor allem Risiken und Gefahren gravierender sozialpolitischer und gesellschaftlicher Kurzsichtigkeiten.

## Verdrängung freier Träger

Möglicherweise müssen sich freie Träger stärker als bisher überlegen, ob sie nicht Segmente ihrer Tätigkeit in den gewerblichen Bereich entlassen. Sie sollten sich aber auf jeden Fall der Fallstricke bewußt werden, die darin liegen, sich nur noch als Wirtschaftsunternehmen zu definieren und sich damit forciert von ihren Legitimationsquellen, ihren sozialgestalterischen Aufgaben und ihren Potentialen bürgerschaftlichen Engagements zu verabschieden.

Ich denke, die freien Träger sind gut beraten, neben der hektischen – teilweise pragmatisch unvermeidbaren – Reaktion auf Zumutungen und Anforderungen der öffentlichen Hand auch eine 'Kritik der ökonomischen Vernunft' zu leisten und gesellschaftliche Wirklichkeiten jenseits von Steuerungseuphorie weiterhin zur Sprache zu bringen.

## Zum Autor

*Norbert Struck ist Referent für Jugendhilfe im Gesamtverband des Deutschen Paritätischen Wohlfahrtsverbandes in Frankfurt und u.a. zuständig für die Entwicklung von Qualitätsstandards in der Jugendhilfe.*

**Anschrift:** Norbert Struck

*Der Paritätische Wohlfahrtsverband – Gesamtverband –  
Heinrich-Hoffmann-Straße 3 • 60528 Frankfurt  
Tel.: ( 0 69) 6 70 62 66 • Fax: (0 69) 6 70 62 08*

## **Qualitätsanforderungen und -sicherung in der Jugendhilfe – Total Quality Management in der Jugendsozialarbeit**

Uwe Schünemann

Bevor ich mit dem eigentlichen Aufsatzthema beginne, möchte ich zunächst meine Bezüge zum Thema verdeutlichen. Zur Zeit bin ich Geschäftsführer einer gemeinnützigen Gesellschaft für Personalentwicklung – interventio -. Interventio wurde als Tochtergesellschaft der Stiftung Berufliche Bildung gegründet. Die Stiftung Berufliche Bildung ist eine große Hamburger Weiterbildungseinrichtung für die Zielgruppe der bildungs- und sozialbenachteiligten Menschen dieser Stadt.

Wir, meine Mitarbeiter und ich, werden in unserer Arbeit ständig an unserer Kundenorientierung sowie an der Angemessenheit und der Qualität unserer Angebote gemessen. Dieser Anspruch gilt auch für Bildungseinrichtungen. Das heißt, ich fühle mich durch das Thema herausgefordert und bin gleichzeitig erfahren, andere Personen und Organisationen zu beraten.

Ein weiterer Bezug ist der des ganz normalen alltäglichen Menschen. Als solcher bin ich Konsument und Inanspruchnehmer von Dienstleistungen verschiedener Art. Ich kaufe ein und lasse zum Beispiel einen tropfenden Wasserhahn reparieren. In diesem Sinne habe ich Unternehmen kennengelernt, bei denen ich gerne Kunde bin, oder welche, die ich nur aus pragmatischen Gründen aufsuche oder ganz meide. Das heißt, daß die folgenden Ausführungen auf diesem Wissen und diesen Erfahrungen basieren.

### **Warum ist Qualitätsmanagement für Bildungsträger plötzlich ein Thema?**

*„In der heutigen Weltlage muß man ein großes Risiko eingehen, wenn man ein noch größeres vermeiden will.“ (Adlai Stevenson)*

Genügte es früher, den Kostenträgern konzeptionelle Ansätze, wie Teilnehmerinnen und Teilnehmer dort abholen, wo sie stehen, Hilfe zur Selbsthilfe, Arbeit mit der Projektmethode, Leittextmethode, modulare Ausbildung und viele Ansätze mehr, zu erläutern, um finanzielle Leistungen zur Durchführung von Maßnahmen zu erhalten, sehen sich Bildungsträger heute einer schwierigeren Situation gegenüber.

Die Zielgruppe der Jugendlichen ist durch komplexere Problemkonstellationen gekennzeichnet, und die Kostenträger stehen wegen leerer Kassen unter erheblichem Druck.

„Es hat sich ein Bildungsmarkt entwickelt, der von der Vielfalt der Angebote und Pluralität der Träger, aber auch durch teilweise fehlende Transparenz gekennzeichnet ist. Angesichts der hohen finanziellen Leistungen, die im Bereich der AFG-Förderung aufgewendet werden, gewinnt die Frage nach Qualität der Bildungsangebote mehr und mehr an Bedeutung.“<sup>1</sup>

In diesem Spannungsfeld – gekennzeichnet auf der einen Seite durch die Konfrontation mit steigenden Kosten und stagnierenden Preisen und auf der anderen Seite durch die Konfrontation mit der wachsenden Problembündelung der Zielgruppe, müssen Einrichtungen der sozialen Arbeit die Qualität ihrer inhaltlichen Arbeit beschreiben können und die Notwendigkeit ihrer Arbeit für die Kunden, den Kostenträgern unter Beweis stellen und gleichzeitig billiger werden.

Wie soll dies funktionieren?

Meines Erachtens müssen sich die Einrichtungen einem strategisch organisierten Veränderungsprozeß unterziehen. Wenn dies unter der Beachtung einer Produkt- und Dienstleistungserstellung als Prozeß unter hoher Kundennutzung verstanden wird, haben Träger der Jugendhilfe das System des Qualitätsmanagements eingeführt.

Qualitätsmanagement ist der Wille, die Fähigkeit und der Vorgang, Menschen und Prozesse hochprofessionell mit dem Ziel zu führen, sie kontinuierlich weiterzuentwickeln.

Anders gesagt: Qualitätsmanagement ist die Fokussierung der Energien einer Einrichtung auf ihr Produkt und ihre Kunden.

## Welche Ziele verfolgt ein Qualitätsmanagementprozeß?

*„Wer nicht weiß, wohin er segeln will, für den ist kein Wind der richtige.“  
(Seneca)*

### Qualitätsmanagement

- entwickelt eine Haltung, die sich am Kundennutzen der pädagogischen Einrichtung orientiert,
- überprüft die Arbeitsprozesse systematisch sowie teamorientiert und gestaltet sie ggf. um,
- ist die Gestaltung und Entwicklung überlegener Prozesse als Basis einer gesicherten Existenz einer Einrichtung,
- ist eine von der Geschäftsführung geführte Initiative, mit dem Ziel durchschlagender und nachhaltiger Wirkung auf den Geschäftserfolg.

Hieraus ergibt sich die Kernaussage, daß Qualitätsmanagement Kundennutzen schaffen muß.

<sup>1</sup> Der Präsident der Bundesanstalt für Arbeit in einer Beratungsunterlage der Sitzung des Verwaltungsausschusses II am 29.03.1996

## 1. Qualitätsmanagement muß Kundennutzen schaffen

Noch ist es für viele Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in pädagogischen Einrichtungen ungewöhnlich, von Kunden zu sprechen.

Wer sind denn die Kunden?

- ❑ Die Kostenträger mit den Erwartungen hinsichtlich Transparenz der Kosten, zeitnaher Aufnahmeentscheidung, Systematik in der Vorgehensweise, Effektivität, erkennbarer Intensität der Förderung, um einige zu nennen.
- ❑ Die Betriebe/Arbeitgeber und andere Abnehmer von Absolventen einer Einrichtung erwarten: Praxisnähe, Selbständigkeit, Ertragen von Alltagsstreß, Frustrationstoleranz, hohe Motivation und einiges mehr.
- ❑ Die Zielgruppe als Kunden hat Erwartungen hinsichtlich bedarfsgerechter Ausbildung und Betreuung. Dazu gehören: Eingliederungserfolg mit hoher Wahrscheinlichkeit und langfristiger Tragfähigkeit, Vertrauen auf Qualität und Erfolg, das Gefühl, Subjekt und nicht Objekt einer Maßnahme zu sein, das Gefühl des Versorgtseins und der Absicherung bei gleichzeitiger Entwicklung von Selbständigkeit, Erhalt des sozialen Umfeldes, Kompensation und Anerkennung, aber auch Delegation von Verantwortung.

Dieses Kundenverhältnis einer pädagogischen Einrichtung ist sicher komplizierter als das eines gewöhnlichen Industrieunternehmens. Ist es jedoch in einer Einrichtung geklärt, daß Qualitätsmanagement Kundennutzen schaffen muß, herrscht dort auch eine Haltung vor, die den pädagogischen und erzieherischen Auftrag als Dienstleistung bezeichnet.

Qualitätsmanagement bedeutet also nicht nur eine Veränderung der Einrichtungsstruktur, sondern bedeutet vor allem eine Veränderung der Einrichtungskultur und damit eine Veränderung von Werten, Einstellungen und Machtstrukturen.

## 2. Konkurrenz

Qualitätsmanagement ohne wettbewerblichen Vergleich gleicht einem Blindflug ohne Instrumente!

Das Thema Konkurrenz wird zwischen Einrichtungen der sozialen Arbeit eher verdeckt diskutiert bzw. tabuisiert. Akzeptiere ich, daß es zum Beispiel ein Angebot von freien Bildungsträgern an beruflichen Qualifizierungsmaßnahmen gibt, muß ich mich mit geforderten Leistungszielen auseinandersetzen. Diese Auseinandersetzung bedeutet auch, daß ich die erforderlichen Fähigkeiten zur Zielerreichung in meiner Einrichtung besitzen muß. Es bedeutet, daß ich, wie es unter Konkurrenten üblich ist, die Vorteile oder die Defizite meiner Mitwettbewerber kennen muß. Habe ich mich zur Konkur-

**Wer sind die Kunden?**

**Wettbewerblicher Vergleich**

renz entschieden, will ich eventuell auch den Aktionen der Konkurrenz zuvorkommen. Wie geht das?

### 3. Veränderungen / Verbesserungen

*„Alles sollte so einfach wie möglich gemacht werden, aber nicht einfacher.“  
(Albert Einstein)*

Ineffiziente Schnittstellen der Arbeit gibt es auch in sozialen Einrichtungen. Diese im gegenseitigen Vertrauen abzubauen und zu vereinfachen, führt im Sinne des Kundennutzens zur besseren Qualität der Arbeit.

Mit der Einführung eines Qualitätsmanagementsystems werden traditionelle Verhaltensweisen überwunden.

Das heißt zum Beispiel, daß Verbesserungen nicht von einer Geschäftsführung angeordnet werden. Verbesserungen sind kein linearer Prozeß.

Verbesserungen und damit Veränderungen zielen nicht allein auf Konzepte, Methoden und Strukturen, sondern wenden sich vor allem an die Menschen als Träger der Veränderungsprozesse. Hierfür ist Kommunikation eine wesentliche Säule und Schnittstelle im Prozeß.

Wenn die Zielstellung einer Einrichtung nicht klar ist und es keine Transparenz über vereinbarte Ziele in einer Einrichtung gibt, sind Mißverständnisse, Konflikte, Reibungsverluste und damit eine schlechte Qualität der Einrichtung vorprogrammiert.

### **Beispielhafte Qualitätsbeschreibung und -sicherung in einer Bildungsmaßnahme**

#### **1. Mögliches Vorgehen bei der Erfassung und Qualitätsbeschreibung einzelner Schnittstellen-Prozesse in Maßnahmen einer Bildungseinrichtung**

Maßgebend und entscheidend ist jeweils der gewünschte Output (die Ziele, das Ergebnis), von dem her sich jede Handlung definiert und messen läßt. Da sind zum Beispiel

- die arbeitsorganisatorischen Rahmenbedingungen:
  - Personaleinsatzplanung
  - Raumplanung
  - Werkstattplanung
  - Materialplanung
  - Stundenplanung
  - Vertretungsplanung

**Verbesserungen  
durch  
Kommunikation**

**Maßgebend ist  
das gewünschte  
Ergebnis**

- der fachtheoretische Unterricht im Klassenraum. Hierunter fällt die Vorbereitung, Durchführung und Nachbereitung.
- die fachpraktische Ausbildung in der Werkstatt (Vorbereitung, Durchführung und Nachbereitung)
- die sozialpädagogische Betreuung
- sonstige Aufgaben wie:
  - Prüfung
  - Lernerfolgskontrollen
  - Gutachten/Zertifikate
  - Praktikum
  - Arbeitsamtkontakte
  - Kammerkontakte und vieles mehr

Wenn Sie auf diese Schnittstellen oder einzelnen Phasen sehen, stellt sich die Frage nach dem gewünschten Output, der Zielerreichung?

- Was kommt aus dieser Phase heraus? (Know-how, Unterlagen, Konzepte etc.)
- Welche Aktivitäten werden in dieser Phase in welcher Reihenfolge gemacht?
- Werden für die einzelnen Aktivitäten Dokumente benutzt? Wie werden sie erstellt?
- Was wird für diese Phase gebraucht? Zum Beispiel an Unterlagen, Räumen, Material, Personal, um diesen Prozeß durchzuführen?
- Was muß als Vorarbeit zur Durchführung dieser Phase geleistet werden? Wie wird dies gemacht und dokumentiert?
- Was brauche ich in welcher Qualität von außen, damit ich handeln kann?
- Wer liefert mir die Voraussetzungen für den Prozeß – die Inputs? (Interne, externe Lieferanten)
- Wo gehen die Ergebnisse hin? Wen will ich damit erreichen? (Interne, externe Kunden)
- Welche Standards gibt es jeweils für Ziele, einzelne Aktivitäten und für den Input?

- ❑ Welche Kriterien und Maßstäbe lege ich an, als Mindestvoraussetzung, daß die einzelnen Schritte für mich qualitativ gut sind?

### 2. Welche Qualitätssicherungsinstrumente werden eingesetzt, um die Einhaltung der Standards zu gewährleisten, und wo und wie werden sie dokumentiert?

- ❑ Welche Mittel und Instrumente stehen zur Verfügung und werden eingesetzt, um einzelne Schritte erfolgreich durchzuführen? Zum Beispiel:
  - Leitfaden
  - Checkliste
  - TN-Bogen/Bildungsplan
  - Zeitplan
  - Protokoll
  - Test
  - Befragung
  - Konferenz/Teamsitzung
  - Stellenbeschreibung
  - Verfahrensanweisungen
  - Arbeitsanweisungen
- ❑ Wie wird die Qualität evaluiert, und wie werden die Evaluationsergebnisse dokumentiert?
- ❑ Welches Prüfungsverfahren gibt es, um erreichte Ziele und Qualitätsstandards zu messen?
- ❑ Wie und wo ist das festgehalten und dokumentiert? Zum Beispiel:
  - Prüfungserfolg
  - Auswertung der Dokumente
  - Auswertung von Befragungen
- ❑ Wie erfolgt Qualitätsverbesserung, und welche Konsequenzen werden aus der Evaluation gezogen? Zum Beispiel:
  - Überarbeitung von Material und Dokumenten
  - Veränderung von Abläufen
  - Gespräche mit Kunden
  - Vertragsänderungen

### **Viele Qualitätsmanagementprozesse scheitern am mangelnden Beharrungsvermögen der Beteiligten!**

Bei Einführung eines Qualitätsmanagementsystems steigen die Erwartungen in der Mitarbeiterschaft.

Beschwerden und Klagen, die es schon immer in einer Einrichtung gab, werden veröffentlicht, kommen sozusagen auf den Tisch. Sie wollen konstruktiv



bearbeitet werden. Es gibt keine Möglichkeit mehr, sie nicht zu behandeln. Hierfür ist eine außerordentlich hohe Disziplin aller Beteiligten erforderlich. In diesem Sinne wird es die Mitarbeiterschaft als Test ansehen, ob die Führung es diesmal wirklich ernst meint mit dem Willen zu grundlegenden Veränderungen.

Der Prozeß ist auf fordern und geben angelegt. Es müssen von allen Beteiligten Hindernisse beiseite geräumt, ohne strukturelle Kostenerhöhung Investitionen bereitgestellt, und es muß ein Kommunikations- und Personalprogramm implantiert werden. Folgende Prinzipien müssen im Qualitäts- und Veränderungsmanagement beachtet werden:

- zielorientiertes Management,
- keine Maßnahme ohne Diagnose,
- Einführung von ganzheitlichem Denken und Handeln,
- Beteiligung der Betroffenen,
- prozeßorientierte Steuerung,
- lebendige Kommunikation,
- sorgfältige Auswahl der Schlüsselpersonen.

### **Der Einfluß des Faktors Zeit auf den Erfolg einer Organisation**

Früher sagte man immer, daß die Großen die Kleinen fressen – heute merken wir, daß in Wahrheit die Schnellen die Langsamen verdrängen! Geschwindigkeit wird zum beherrschenden Wettbewerbsfaktor. In diesem Sinne ist jeder Mensch sein eigener Qualitätsmanager und damit verantwortlich für die Existenz seiner Einrichtung.

In diesem Sinne heißt Qualitätsmanagement auch: kostenbewußt denken und handeln.

*Uwe Schünemann ist Geschäftsführer einer gemeinnützigen Gesellschaft für Personalentwicklung – interventio –, die als Tochtergesellschaft der Stiftung Berufliche Bildung in Hamburg gegründet wurde und für die Umsetzung von Total Quality Management zuständig*

**Anschrift: Uwe Schünemann**

*Interventio gGmbH  
Billstraße 87 • 20539 Hamburg  
Tel.: (0 40) 7 89 13 01 • Fax: (0 40) 7 89 10 67*

**Zum Autor**

## Benchmarking statt Zertifikate

Jürgen Burmeister

### ‘Qualität allerorten’

Die gute Nachricht bei der derzeitigen ‘Qualifizierungsoffensive’ ist zunächst vor allem, daß die Finanzierungsträger nun nach rationalen Kriterien zur Beurteilung und Förderung von sozialen Einrichtungen suchen, d.h. Kriterien wie ‘Verbändegerechtigkeit’, ‘politische Opportunität’ oder ‘Tradition’ abgelöst werden durch die Beurteilung qualitativer Aspekte der sozialen Arbeit.

Qualitätsmanagement, Zertifizierung, Total Quality Management: Keine Tagung läßt die Schlagworte der ‘schönen neuen Qualitätswelt’ aus. Dabei sind Ansätze zur Sicherung der Qualität nichts Neues. Die Evaluationsforschung zu Erfolgen und Mißerfolgen der sozialen Arbeit – mit der innewohnenden Problematik der Erfolgsdefinition – ist ein altherwürdiges Konzept.

Trotzdem: Der stetige Versuch einer kontinuierlichen Schwachstellensuche und einer darauf aufbauenden permanenten Verbesserung findet erst jetzt, unter dem Druck des zunehmenden Wettbewerbs, statt. Wettbewerb um Fördergelder/finanzielle Ressourcen, um Teilnehmer, um Jugendliche, um gute Images, also: Wettbewerb um Wettbewerbsvorteile soll die jeweilige strategische Position der einzelnen Träger bzw. der jeweiligen Einrichtung sichern.

Im neuen Wettbewerbsfieber werden zum Teil allerdings die Entwicklungen und Gedanken, die der rein ökonomischen Rationalität der Industrie erwachsen, mehr oder weniger kritiklos übernommen und Besonderheiten, die sich aus der spezifischen Struktur der personenbezogenen Dienstleistung ‘soziale Arbeit’ ergeben, übergangen. Die Implementierung des übergreifenden Kriteriums ‘Qualität’ soll deshalb schließlich auch verhindern, daß dieser Wettbewerb sozialpolitisch aus dem Ruder läuft.

Ich möchte deshalb im folgenden kurz noch einmal den Qualitätsbegriff selbst aufgreifen, auf die Vor- und Nachteile von Zertifizierungsprozessen eingehen und dann eine mögliche Alternative, die wir ‘datenbankgestützten Betriebsvergleich’ genannt haben, vorstellen.

### Was ist Dienstleistungsqualität?

Die Deutsche Gesellschaft für Qualität hat Qualität einmal folgendermaßen definiert:

*„Qualität ist die Gesamtheit von Eigenschaften und Merkmalen einer Leistung oder Tätigkeit, die sich auf deren Eignung zur Erfüllung gegebener Erfordernisse bezieht.“*

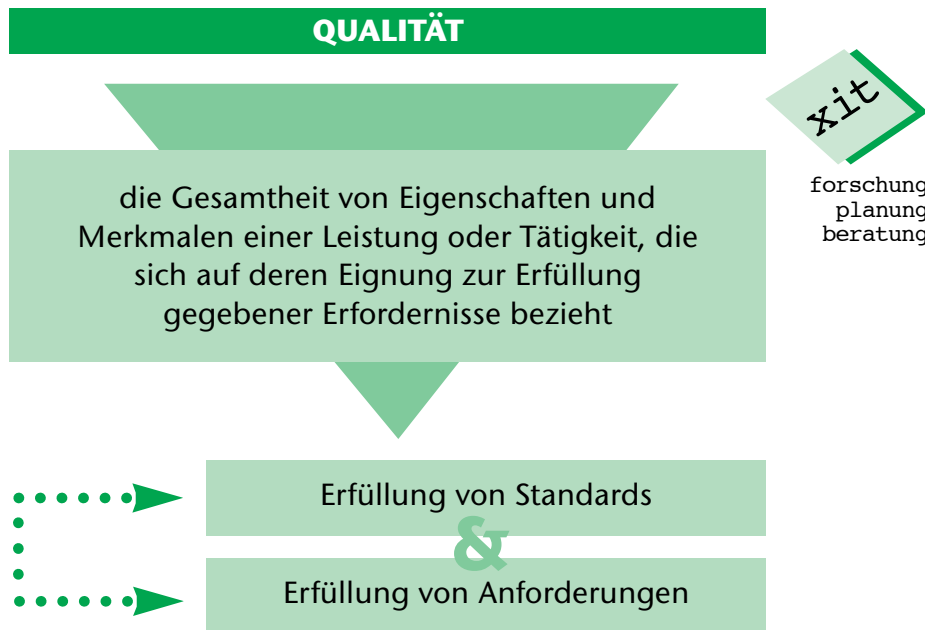
Klar ist also, daß es darauf ankommt, als Dienstleister bestimmte gegebene oder festgelegte Erfordernisse zu erfüllen. Wie diese Erfordernisse lauten, ist dabei aber noch nicht geklärt.

Den Anforderungen kann grundsätzlich auf zweierlei Wegen auf die Spur gekommen werden:

- ❑ Mit dem dienstleistungsbezogenen Qualitätsbegriff, d.h., man sucht nach objektiven Kriterien, die die Dienstleistung 'soziale Arbeit' auszeichnen. Dies geschieht z.B. bei der Auflistung von Standards durch Gütesiegelverwahrer.
- ❑ Mit dem kundenbezogenen (kundenbezogenen) Qualitätsbegriff, d.h., man sucht nach subjektiven Kriterien und fragt danach, wie Klienten oder Kunden, wie das Jugendamt die Qualität der angebotenen Dienstleistung wahrnehmen.

Unserer Meinung nach reicht dabei weder das eine noch das andere als alleiniges Kriterium aus. Auf den Punkt gebracht bedeutet das:

*Qualität heißt, das, was man macht, möglichst gut zu machen und sich dabei von den Wünschen, Interessen und Bedürfnissen der Jugendlichen bzw. der Kunden leiten zu lassen.*



Die Konsequenz daraus, daß man die Dienstleistungsqualität nur auf diesem allgemeinen Level beschreiben kann, ist schließlich: Wir müssen Verfahren und Methoden entwickeln, um Erkenntnisse zum einen über „fachliche Standards“ zu gewinnen (d.h. was ist „gute“ soziale Arbeit), und zum anderen, um zu wissen, welche Erwartungen, Wünsche und Bedürfnisse unsere Adressaten, die Jugendlichen und Jugendämter, haben.

## Zertifizierung ist nicht gleich Qualität

Eines der neuen 'Zaubermittel' zur Qualitätssicherung heißt: Zertifizierung nach der DIN EN ISO 9000 ff. durch externe Beratungsunternehmen, um sich die 'Qualität' mit Brief und Siegel bestätigen zu lassen.

Man hat dabei den Eindruck, daß die Kritikfähigkeit, die sonst im Sozialbereich so häufig anzutreffen ist, hier einer ängstlichen 'Übernahmestrategie' weicht. In der Industrie hat dagegen die ISO-Euphorie mittlerweile einer pragmatischen Einstellung Platz gemacht. (So weist z.B. die eben erschienene IBM-Studie 'Made in Germany' nach, daß allein die Tatsache der Zertifizierung sowohl im Produktions- wie im F- und E-Bereich nur sehr geringe Effekte zeigt.)

So wichtig und sinnvoll eine Orientierung an Marktstrukturen und Kundenbedürfnissen ist, so wenig ausreichend ist unserer Meinung nach der formale Prozeß der Zertifizierung für ein innovatives und kontinuierliches Qualitätsmanagement in der sozialen Arbeit.

Folgende Einwände lassen sich hier anführen:

- ❑ Zertifizierungen sind **statisch und tendenziell innovationshemmend**. Durch ISO 9000 ff. werden ausschließlich formale Aspekte und Verfahren bewertet, es werden Abläufe und Verantwortlichkeiten festgelegt, aber inhaltliche Aspekte oder Resultate der sozialen Arbeit, zum Beispiel 'Wie zufrieden war der Teilnehmer, was hat er gelernt und was bringt ihm das für sein weiteres Leben?', bleiben ausgeblendet. Soziale Arbeit ist nun einmal ein zweiseitiger Prozeß, in dem die Teilnehmer als gleichzeitige Produzenten und Konsumenten (treffenderweise auch einmal als 'Prosumenten' bezeichnet) nicht ausgeblendet werden können.
- ❑ Durch eine Zertifizierung wird **lediglich der momentane Entwicklungsstand** einer Organisation überprüft und beurteilt. Sobald die Zertifizierung durchgeführt worden ist, ist auch für die Mitarbeiter das Thema ersteinmal erledigt, bzw. man 'köchelt' das Qualitätsmanagement so, daß die nächste Zertifizierung gesichert ist. Ein innovativer Push, eine von außen nach innen gedachte, marketingorientierte Unternehmensführung wird so nicht notwendigerweise angestiftet, sondern eher ein 'business as usual', wenn die erste ISO-Euphorie verflogen ist. (Für den industriellen Bereich gibt es ja mittlerweile schon neben vorgefertigten Standardhandbüchern aus dem PC Tips und Tricks, wie man beim Audittermin einen guten Eindruck macht und sich das Zertifikat billig 'erschleichen' kann.)
- ❑ Zertifizierungen haben deshalb **nur begrenzte zeitliche Gültigkeit** und müssen nach zwei bis drei Jahren erneut stattfinden, damit der Einrichtung wiederum ein Qualitätsurteil ausgestellt werden kann.

- Zertifizierungen sind relativ **teuer**, das Minimum liegt bei ca. 20.000,— DM, aber sechsstellige Summen sind bei größeren Einrichtungen im Sozialbereich eher die Regel. (Die DQS – Deutsche Gesellschaft zur Zertifizierung von Qualitätsmanagementsystemen – gibt z.B. für einen 4jährigen Zertifizierungsprozeß in einem Betrieb mit ‘mittlerer Komplexität’ Kosten von 44.300,— DM an.) Hinzugerechnet werden müssen dann noch die Kosten, die durch die einrichtungsinterne Qualitätsgruppe bei der Erstellung des Handbuchs an Arbeitszeitausfall und anderen Opportunitätskosten entstehen. Hier stellt sich die Frage, ob dieser Einstieg in das Qualitätsmanagement, und mehr kann und will ISO gar nicht sein, nicht zu teuer bezahlt wird.
  
- Weiterhin bleibt offen, **ob** durch die ISO-Zertifizierungen in den Organisationen und Einrichtungen **überhaupt ein kunden- und klientenorientierter Qualitätssicherungsprozeß** in Gang gebracht wird – und nicht das Gegenteil. Denn die Organisationen im Sozialbereich beugen sich einer Zertifizierung durch externe Institutionen mit so kompetenten Profilen, wie der TÜV und die DEKRA sie aufweisen in der Regel aus taktischen Gründen. Weil der Auftraggeber (das Unternehmen, das die Schulung durchführen läßt) oder der Finanzier (die Arbeits- oder Sozialverwaltung) das Zertifikat einfordert und von dem Ja oder Nein seine weitere Finanzierungspolitik abhängig macht, strebt man eben die Zertifizierung an. So gängeln Automobilkonzerne ihre Zulieferer, um sich die Kosten von Firmenaudits sparen zu können. Ob dies zu einem Motivationsschub bei Mitarbeitern führt oder nicht auch zu einer Erleichterung, wenn die Zertifizierung beendet ist und der Alltag wieder ‘normal’ laufen kann, bleibt offen. Es ist zumindest kompliziert, einen von außen aufgezwungenen Qualitätssicherungsprozeß so zu gestalten, daß die Mitarbeiter diesen Prozeß zu ihrem Anliegen machen. Im übrigen zeigt die Erfahrung, daß die Finanzierungsträger – im Gegensatz zu Automobilkonzernen wie VW – das ISO-Zertifikat lediglich als eine vorhandene Möglichkeit eines Qualitätsnachweises und nicht als *conditio sine qua non* nutzen.
  
- Ein weiteres skeptisches Argument gegen die ISO-Welle kommt aus dem **Marketing**. Zertifikate sind ja nicht ein knappes Gut, das nur die besten Anbieter erhalten, sondern es ist etwas wie der ‘blaue Engel’, der ‘gelbe Sack’ oder ‘die Lizenzerteilung durch den Deutschen Fußballbund’. Wer einen gewissen formalen qualitativen Standard dokumentiert, wird das Zertifikat erhalten. Genausowenig wie ISO im industriellen Bereich nach der Umweltverträglichkeit von Produkten fragt und insofern nur zertifiziert, ob das Giftgas einwandfrei hergestellt wird, bleibt auch im Sozialbereich die Frage, welchen Kommunikationswert ein Zertifikat hat, wenn es alle haben. Aus dem Konsumgütermarketing weiß man von dem inflationären Wert solcher Zertifikate, die so gut wie keine Aussagekraft mehr haben. Zumindest fehlt ihnen der entscheidende Charakter eines Zertifikats, nämlich zu unterscheiden in Zertifizierte und Nicht-Zertifizierte. Wie läßt sich im Wettbewerb ein Zertifikat einsetzen, das garantiert jeder Mitkonkurrent hat?

## Qualitätssicherung von innen durch Vergleich

Die Auffassung, Qualitätssicherung durch einen systematischen Vergleich mit Einrichtungen, Trägern oder Maßnahmen gleichen bzw. ähnlichen Typs zu betreiben, knüpft an der Vorstellung an, daß sich Qualität im Sozialbereich nicht statisch, als festgesetzter Wert oder durch vorgestanzte Normen, sondern eben nur im Vergleich, und nur als Vergleich, mit anderen herstellen und messen läßt.

Die Wirtschaft kennt dafür den Begriff des Benchmarking. Benchmark ist sinngemäß mit Orientierungspunkt zu übersetzen. Benchmarking meint dabei nicht nur den Vergleich mit anderen, sondern auch von anderen, besseren oder dem Besten zu lernen. Durch Benchmarking können also systematisch Schwachstellen (Leistungslücken zu anderen Anbietern) aufgespürt und in der Folge korrigiert werden. Die Leitfrage dieses Prozesses lautet dabei:

*Warum machen es die anderen (Einrichtungen) besser?*

Wie kann man sich aber einen solchen Einrichtungs- oder Betriebsvergleich vorstellen, der dem Ziel der Qualitätssicherung dient?

## Datenbankgestützter Betriebsvergleich: die xit-Datenbank

Die Alternative zur ISO-Zertifizierung, die Qualitätssicherung durch Vergleich, ist mit Hilfe von relationalen Datenbanken für alle Bereiche der sozialen Arbeit möglich.

Für verschiedene Bereiche haben wir das Konzept des datenbankgestützten Betriebsvergleichs bereits entwickelt. Bevor ich genauer auf die dabei verwendeten Instrumente eingehe, möchte ich die Idee dieses Betriebsvergleichs noch etwas näher erläutern.

In Datenbanken werden betriebswirtschaftliche, inhaltlich-konzeptionelle und personalwirtschaftliche Informationen gesammelt, die für die Bewertung der Struktur-, Prozeß- und Ergebnisqualität wichtig sind. Diese werden von uns datentechnisch aufbereitet und ausgewertet. Die Datenbank bietet dann für die jeweiligen Einrichtungen und Träger die Möglichkeit, sich anonym mit ähnlichen Einrichtungen zu vergleichen. Hierbei können unterschiedliche Wege gegangen werden: Große Träger können z.B. ihre Einrichtungen erst einmal intern vergleichen, mehrere interne Datenbanken können zusammengelegt und erweitert werden, und kleinere Träger können sich zu einer gemeinsamen offenen Datenbank zusammenschließen.

Das Konzept des Betriebsvergleichs knüpft an den Verfahren der Selbstevaluation und nicht an der Fremdtestierung durch externe Qualitätssiegelverwahrer an. Organisationen wird hierdurch die Möglichkeit des Lernens aus einer detaillierten Selbstwahrnehmung eröffnet. Es geht nicht um eine externe Überprüfung, sondern um Selbstevaluation und Selbstkontrolle, die lediglich von außen gestützt werden. Diese Selbstkontrolle ist Ausgangspunkt

für intern zu entwickelnde Qualitätsaspekte, die die eigene Arbeit kennzeichnen sollen.

Alle Einrichtungen, die sich an dem System des Betriebsvergleichs beteiligen wollen, erhalten vom Datenbankbetreiber ein umfangreiches Set mit Checklisten und Meßinstrumenten. Die Einrichtung führt in diesem Sinne eine Untersuchung über sich selbst durch und schickt das nunmehr ausgefüllte Material, das unten beschrieben wird, an die Datenbank zurück. Hier werden die Daten der jeweiligen Einrichtungen anonymisiert und in die Datenbank eingegeben.

Als Serviceleistung der Datenbank erhält die Einrichtung in der Folge ein schriftliches Profil, das die Einrichtung mit anderen ähnlichen Einrichtungen bzgl. der verschiedensten Dimensionen vergleicht und beschreibt. Hier erhält jeder rasch Anhaltspunkte für eigene Stärken und Schwächen – im Vergleich zu anderen. Zu diesem Profil wird zusätzlich ein kurzer schriftlicher Bericht erstellt, der sich insbesondere mit den zentralen Schwachstellen beschäftigt und ausschließlich der betroffenen Einrichtung zugestellt wird. Die in der Einrichtungsanalyse gewonnenen Informationen und Einschätzungen über die leitenden Mitarbeiter werden dabei vertraulich behandelt und den einzelnen in sog. Managementlettern, die Hinweise auf Fremdwahrnehmungen und Fremdwirkungen enthalten, zugestellt.

Der zentrale Gedanke des Vergleichs liegt in der Anonymität. Nur die jeweilige Einrichtung erhält Kenntnis über ihre Schwachstellen (und natürlich auch über ihre Stärkepotentiale). Die Einrichtung weiß, wie es im Vergleich mit anderen um ihre Qualität bestellt ist, und kann sich nun gezielt, und eben nicht blamiert, auf den Weg der Qualitätsverbesserung machen.

Weiterhin bieten diese Datenbanken die Möglichkeit, mit äußerst geringem Aufwand sehr schnell und gezielt weitere, spezifische Betriebsvergleiche, auch zu einzelnen Fragen, vorzunehmen. Im günstigsten Fall läßt sich online, per Telefon, per Fax oder per Brief jede Information über den eigenen Standort im Wettbewerb herausfiltern, so daß eigentlich ununterbrochen Qualitätsmanagement und Benchmarking stattfinden können. Immer dann, wenn die Einrichtung neues Interesse an einem Profil im Spiegelbild verspürt, führt sie mit den zentral entwickelten Instrumenten einen neuen Selbstcheck durch.

Die Datenbank aktualisiert und modernisiert sich sozusagen ständig weiter, die Standards erhöhen sich, das Qualitätsmanagement spürt den Atem des aufholenden Verfolgers und wird zur eigenen Qualitätssteigerung angestiftet.

Und die einzelne Einrichtung kann sich im Laufe der Zeit nicht nur mit anderen, sondern auch mit sich selbst vergleichen und über Fortschritte, Rückschritte oder Seitwärtsbewegungen in verschiedenen Dimensionen nachdenken. Man kann sich in den verschiedenen Dimensionen mit dem 'Durchschnitt' oder mit dem 'Besten' oder anderen Ausschnitten der Grundgesamtheit in Beziehung setzen. Besonders lehrreich ist natürlich das Benchmarking, das systematische Schielen nach dem 'Klassenprimus'. Was der kann, kann ich doch auch. Was ist im Optimum möglich? Wie weit bin ich

## Ablauf des Betriebsvergleichs

## Anonyme Struktur

davon weg? Hat sich mein Abstand im Vergleich zum letzten Betriebsvergleich vergrößert oder verkleinert? Bin ich zwar besser geworden, aber die meisten anderen noch besser? Bin ich im Qualitätsmanagement zu langsam? Dadurch, daß die Instrumente selbständig nach einer gewissen Zeit wieder eingesetzt werden können, wird Qualitätssicherung zu einem Dauerprojekt, zu einem Wettlauf mit den Besten und den anderen; niemand weiß, wie schnell der andere ist, aber jeder weiß, wie schnell er selbst ist. Es gibt in diesem Sinne bei diesem Wettbewerb keine Verlierer, sondern nur Gewinner. Die zentrale Leitfrage, die diesen Prozeß charakterisiert, lautet: Wie können wir noch besser werden? Besser im Sinne: für unsere Zielgruppen oder Teilnehmer. Wie können wir die Bedürfnisse unserer Teilnehmer noch besser befriedigen? Besser heißt: besser als wir vorher waren und besser als andere. In diesem innovativen Qualitätsmanagement liegt auch die Botschaft, die gegenüber Partnern, Finanzierungsträgern, Kunden, Klienten und (potentiellen) Mitarbeitern kommuniziert wird. Die Botschaft lautet nicht: „Wir sind zertifiziert“, sondern: „Wir wollen (noch) besser werden und sind systematisch auf der Suche nach Fehlern und Schwachstellen.“ Dabei können einzelne Prozesse und Ideen der ISO-Norm selbstverständlich aufgegriffen werden: So steht z.B. der Erstellung eines Qualitätshandbuchs – auf der Grundlage des Betriebsvergleichs – nichts im Wege, wenn die Ressourcenkapazität der Einrichtung dies zuläßt.

## Methoden und Instrumente

In Zusammenarbeit mit einzelnen interessierten Trägern und unter Auswertung des vielfältigen Materials zur Sicherung von Standards in der Jugendsozialarbeit können die entsprechenden Meßinstrumente zum Betriebsvergleich erarbeitet werden. Für jede organisatorische Einheit besteht somit auch die Möglichkeit, zusätzlich zu den 'Standardinstrumenten' eigene, zusätzliche Indikatoren einfügen zu lassen, die man für den 'internen' Qualitätsvergleich für wichtig erachtet.

Die methodischen Instrumente für diesen selbstevaluativen Betriebsvergleich bestehen im Prinzip aus drei Paketen:

- aus einem **Organisationscheck**:  
Hier werden neben den formalen Aspekten der Organisationsstruktur auch die inhaltlichen Aspekte der sozialen Arbeit erfragt, wie z.B.:
  - Qualifikation und Methoden des Personals,
  - Erfolgsindikatoren und Erfolgskontrolle,
  - Maßnahmenplanung, -vorbereitung, und -ablauf.
  
- aus einer **Zielgruppenbefragung**:  
Diese zielt auf einen zielgruppenbezogenen Qualitätsbegriff, d.h., hier wird nach dem subjektiven Qualitätsurteil der Nutzer gefragt. Die Zufriedenheit der Adressaten muß als ein wichtiges, wenn auch nicht allein entscheidendes Qualitätskriterium unserer Meinung nach in die Analyse einbezogen werden. Neben den unmittelbaren Zielgruppen können weitere 'Kunden' (wie Auftraggeber, Arbeits- und



Sozialverwaltung) nach ihren jeweiligen Einschätzungen und Qualitätsurteilen befragt werden.

Dabei werden neben zusammenfassenden Bewertungen die folgenden Dimensionen einbezogen:

- Zuverlässigkeit,
- Reaktionsfähigkeit,
- Leistungskompetenz,
- Einfühlungsvermögen,
- Annehmlichkeit des Umfelds und
- Zielgruppenzufriedenheit.

□ aus einer **Mitarbeiter/-innenbefragung**:

Da Zufriedenheit und Motivation der Mitarbeiter/-innen bekanntermaßen wichtige Voraussetzungen für die Güte angebotener Leistungen darstellen, liefert dieses Instrument weitere wichtige Informationen zur Erfassung der Qualitätsbestandteile. Durch die Erhebung der Mitarbeiter/-innenzufriedenheit können – insbesondere in der Zusammenschau mit den erhobenen Daten aus dem Organisationscheck und/oder der Zielgruppenbefragung – strukturelle oder prozessuale Problembereiche herausgefiltert werden.

**Befragung der  
Mitarbeiter/-innen**

## ORGANISATIONSCHECK



forschung  
planung  
beratung

### **betriebswirtschaftliche Dimension**

Finanzierung, Kostenstruktur, Kennzahlen,...

### **personalwirtschaftliche Dimension**

Personalstruktur, -bedarf, -auswahl, -entwicklung,...

### **inhaltlich-konzeptionelle Dimension**

Aufbau- u. Ablaufstruktur, Angebote, Arbeitsformen,...

### **räumlich-sachliche Infrastruktur**

Lage, Ausstattung, EDV,...

### **Kunden/Klienten/Nutzerstruktur**

sozialstrukturelle Daten, Problemlagen,...

Bestehen darüber hinaus bei einer Einrichtung besondere Interessenslagen, die nicht über die standardisierten Instrumente des Betriebsvergleichs erfassbar sind, können zusätzlich weitere Methoden zur Qualitätserhebung eingesetzt werden.

Als ergänzende Qualitätserhebungsinstrumente sind hierbei zu nennen:

- Silent-Shopper-Verfahren: 'verdeckter' Testklient,
- sequentielle Ereignismessung: Phasen der Dienstleistungserstellung aus Klientensicht,
- Critical Incident Technique: kritische Ereignisse aus der Erfahrung der Klienten,
- Problem-Detecting-Methode: dringlichste Probleme erkennen.

Bei diesen Methoden handelt es sich um Verfahren, die ganz gezielt eingesetzt werden können, um zentrale Schwachstellen, Ärgernisse, größte Probleme, die sich bei der Dienstleistungserstellung aus Sicht der Zielgruppen und Kooperationspartner zeigen, aufzuspüren.

## Die Zukunft der Qualitätssicherung

Das hier vorgestellte Modellkonzept, Qualitätssicherung bei sozialen Einrichtungen und sozialen Diensten durch Selbstevaluation in Form von Betriebsvergleichen zu organisieren und sich hierbei moderner Datenbanken zu bedienen, ist zukunftssträftig. Aufbauend auf der grundlegenden Stärken-Schwächen-Analyse kann ein funktionierendes – weil genau auf die Situation der einzelnen Einrichtung abgestimmtes – Qualitätsmanagementsystem greifen, das die Situation des jeweiligen Anbieters dauerhaft sichern kann.

Die Datenbank ist ein modernes Instrument – zum einen in technischer Hinsicht. Wenn sich die technische Modernisierung des Sozialbereichs im beschleunigten Takt weiterentwickelt, können viele Abfragen der Qualitätsdatenbank via Internet online passieren. Vision: Kurz vor der Sitzung holt man sich noch entsprechende Informationen zum Thema mit dem aktuellsten Stand per Datenleitung aus dem PC.

Der datenbankgestützte Betriebsvergleich ist aber auch inhaltlich modern, weil eindimensionale Betrachtungen nicht möglich sind. Betriebswirtschaftliche, pädagogische, personelle, unternehmenskulturelle usw. Aspekte beleuchten sich gegenseitig und sperren sich gegenüber einem allzu selektiven Blick. Die Vielschichtigkeit des Qualitätsmanagements wird widerspiegelt, ein (verfahren)technisch scheinbarer 'one-best-way' wird durch die Komplexität der Datenstruktur durchkreuzt. Wer nur die Kosten senken und entsprechende 'Kostenvergleiche' per Datenbank anstellen will, wird zumindest auf etwaige Zusammenhänge zwischen Kostenstruktur und sozialer Qualität hingewiesen. Wer sich nur um pädagogische Qualität kümmert, bekommt ebenfalls aus dem 'Daten-Off' den Tip, daß er die Kostenseite nicht vernachlässigen kann. Selektive Datenauswertungen sind möglich, aber man bleibt nicht selektiv naiv.

Weiterhin erscheint das Konzept 'sozialverträglich'. Sozialverträglich bedeutet in diesem Zusammenhang, daß das implementierte System völlig transparent und für alle an Qualitätsfragen interessierte Institutionen zugänglich, gleichzeitig aber für kontrollierende Blicke unzugänglich und geheim ist. Wer Informationen über seine Qualität sucht, wird sie finden, wer Informationen über die Qualität bestimmter anderer sucht, blickt systematisch ins Leere.

Diese anonyme Datenstruktur setzt auch an der Erfahrung an, daß im Sozialbereich systematisch (um im System überhaupt leben zu können) geschummelt wird. Projektanträge, wissenschaftliche Begleitungen über Modellprojekte, Frequenzzahlen von Begegnungsstätten und Bildungsmaßnahmen, Beratungsintensität bei Beratungsstellen, der angegebene personelle Input bei stationären Einrichtungen, die Kostenschätzungen bei der Aufteilung der Gemeinkosten oder einzelne Posten bei Selbstkostenblättern: Überall ist ein hoher Anteil an Lyrik, an Verschönerungen und geschmeidiger Bilanzierung zu finden, weil bei gänzlich wahrheitsgemäßen Angaben die Gefahr der finanziellen Austrocknung droht.

Wenn ein Träger offen, also für den Finanzierungsträger hörbar, seine Defizite, Probleme und Schwierigkeiten kommunizieren würde, und die anderen Träger würden dies nicht tun, sondern weiterhin vom Erfolg und von der Unverzichtbarkeit der eigenen Tätigkeit berichten, würde die Ehrlichkeit mit hoher Wahrscheinlichkeit finanziell bestraft. Wer ehrlich ist, ist der Dumme. Insofern bietet die Datenbank die Möglichkeit, ehrlich zu sein und trotzdem nicht zum 'dummen August' im Wettbewerbsgeflecht zu werden. Diese Möglichkeit, nicht schummeln zu müssen, sondern ganz im Gegenteil nur durch rigorose Ehrlichkeit profitieren zu können, ist ein zentraler Vorteil des anonymen Betriebsvergleichs. Und dadurch, und nun bin ich bei meinem letzten, aber nicht unwichtigsten Satz angelangt, wirkt dieses Konzept sozialverträglich und qualitätsanstiftend.

*Jürgen Burmeister ist wissenschaftlicher Mitarbeiter bei xit - Forschung Planung Beratung in Nürnberg und nebenberuflich Lehrbeauftragter für Soziale Arbeit an der Berufsakademie in Heidenheim*

**Anschrift: Jürgen Burmeister**

*xit - Forschung Planung Beratung  
Moltkestraße • 13 90429 Nürnberg  
Tel.: (09 11) 26 64 00 • Fax: (09 11) 26 95 93*

**Ehrlichkeit als  
leitendes Prinzip**

**Zum Autor**

## Leiten durch Zielvereinbarungen - Neue Inhalte in alten Organisationsstrukturen?

Peter Dorowski

### Sozialarbeit sucht ein brauchbares Managementkonzept

Vergleicht man die soziale Arbeit der siebziger und achtziger Jahre mit der Situation der neunziger Jahre, dann ist ein deutlicher Wandel festzustellen. An die Führung und Leitung von Organisationen im Sozialwesen werden veränderte Ansprüche und Erwartungen gestellt. Die Verbesserung der Leistungsfähigkeit der sozialen Arbeit ist das Ziel.

„Eine der Hauptursachen für das Scheitern von Organisationen ist ein Mangel an Bildern bezüglich dessen, was vor sich geht, ein Mangel an Zeit, die der Produktion solcher Bilder gewidmet wird, und ein Mangel an Vielfältigkeit im Handeln zur Bewältigung veränderter Bedingungen.“ (Weick, 1995, 355)

### Fachlichkeit und Wirtschaftlichkeit in der sozialen Arbeit

Fachlichkeit und Wirtschaftlichkeit stehen in einem Spannungsverhältnis in der sozialen Arbeit, schließen sich aber nicht grundsätzlich aus. Das fachliche Ziel ist auf die Optimierung der eingesetzten professionellen Methoden gerichtet, das wirtschaftliche Ziel auf den sparsamen Umgang mit den zur Verfügung stehenden Ressourcen.

Strukturorientierte Steuerungselemente in diesem Prozeß sind die Regeln, Normen und Strukturen in Organisationen. Personenorientierte Steuerungselemente sind die Personalführung, die Gruppe und die Mitarbeiter.

### Anforderungen an Leitungs- und Organisationsstrukturen

Leistungs- und Organisationsstrukturen müssen folgenden Anforderungen gerecht werden:

- Gewährleistung transparenter, eindeutiger Organisations- und Entscheidungsstrukturen
- Übereinstimmung von Aufgabe, Entscheidungszuständigkeiten (Kompetenzen) und Verantwortung
- Übereinstimmung von Sach-, Budget- und Organisationsverantwortung
- Zuständigkeit übergeordneter Ebenen für übergeordnete Fragestellungen, Zuständigkeit nachgeordneter Teilbereiche für Teilbereichsangelegenheiten (organisatorische Subsidiarität)

Veränderte Ansprüche

Anforderungen an die Leitungs- und Organisationsstrukturen

- ❑ Grundsatz der Entscheidungsdezentralisation (möglichst weitgehende Übertragung von Aufgaben, Entscheidungszuständigkeiten und Verantwortung auf nachgeordneten Ebenen)
- ❑ Akzeptieren bereichsspezifischer Leitungs- und Verfahrensregeln
- ❑ Minimalebenen Prinzip:
  - flache Hierarchie
  - straffe Ausgestaltung des Gremiennetzes
- ❑ Prinzip der Einheit der Auftragserteilung
- ❑ Ein Mitarbeiter sollte im Grundsatz nur von einem zuständigen Vorgesetzten Weisungen erhalten, mit ihm Stellenziele (ZV) vereinbaren und ihm gegenüber für seine Aufgabenerfüllung Rechenschaft ablegen. Eine solche Vermeidung von Doppelunterstellungen hat den Vorteil klarer Verantwortlichkeiten und Verfahrenswege.
- ❑ Querverbindungen und Kontakte der Stelleninhaber zu anderen Führungskräften werden gewünscht - kein Durchdelegieren.
- ❑ Verbot der Rückdelegation, der Evokation (Ansichziehen von Entscheidungen der übergeordneten Instanzen) sowie des Durchregierens (Überspringen von Instanzen)
- ❑ Prinzip der 'Holschuld' von Informationen für die Erfüllung der eigenen Aufgaben
- ❑ Leitung durch Eingriff höherer Ebenen im Ausnahmefall auf Veranlassung der ursprünglich zuständigen Hierarchieebene ('Management by Exception')
- ❑ Leitung durch Vereinbarung von Zielfestlegungen ('Management by Objectives')
- ❑ Flexibilität und Offenheit der Organisationsstrukturen
- ❑ Sicherstellung von Wirtschaftlichkeit und Ordnungsmäßigkeit der 'Verwaltung im weiteren Sinn' im betriebswirtschaftlich-kaufmännischen, technischen, medizinischen, pflegerischen und hauswirtschaftlichen Bereich
- ❑ Trennung von Leitung und Aufsicht in den Organen: Dieses zentrale Prinzip interner Kontrollsysteme besagt, daß Leitung und Aufsicht personell zu trennen sind. Konkret sollten die Mitglieder eines Leitungsgremiums nicht stimmberechtigtes Mitglied eines übergeordneten Aufsichtsorgans sein.
- ❑ Sicherstellung fachlicher Weiterentwicklung in den einzelnen Unternehmensbereichen

- ❑ Interne/externe Fortbildung, innerbetriebliches Vorschlagswesen, Projektgruppe, Qualitätszirkel
- ❑ Schaffung einer Organisationsstruktur, in der sich sowohl leitende Mitarbeiter (gegenwärtige und zukünftige) als auch gleichermaßen die gesamte Mitarbeiterschaft einer Einrichtung zurechtfinden können.
- ❑ Gegenseitiges Vertrauen als Voraussetzung für eine funktionsfähige Zusammenarbeit im Gesamtinteresse (vgl. EREV-Schriftenreihe, 1996).

## Die Strukturreform im CJD

„Die Rechtsstruktur des Vereins mit seiner zentralen, auf den geschäftsführenden Vorstand ausgerichteten Führungs- und Organisationsstruktur erwies sich als nicht mehr geeignet.

Eine die Grundfesten verändernde Strukturreform als Organisations-, Führungs- und Finanzreform sollte nicht nur die in der Tat existierenden Krisenphänomene beseitigen, sondern mit einem umfassenden Sanierungskonzept auch Strategien zur Formulierung mittel- und langfristiger Ziele bereitstellen.

Mit Hilfe zweier Unternehmensberatungen werden die dafür notwendigen Analysen erstellt und entsprechende Konzeptionen entworfen.“ (vgl. Heger, 1996)

Management in sozialen Organisationen soll zu mehr Effizienz und Rationalität beitragen, nicht aber eine Herrschaft der Technokraten begründen (Gehrmann/Müller, 1993, 9).

### 1. Ergebnisverantwortliches Jugenddorf – Empfehlung einer Arbeitsgruppe

Nach Durchführung der CJD-Strukturreform und Einführung der Budgetierung in allen Jugenddörfern soll nun das Ergebnisverantwortliche Jugenddorf umgesetzt werden.

Ziel des Ergebnisverantwortlichen Jugenddorfes ist die Übertragung der Verantwortung für das gesamte operative Geschäft, also für die Durchführung der Maßnahmen mit allen damit verbundenen Aufgaben, in die Jugenddörfer.

Das Ergebnisverantwortliche Jugenddorf ist für seine pädagogischen und wirtschaftlichen Ergebnisse in dem vom Präsidium, von der Geschäftsleitung und Landesgruppenleitung gesetzten Rahmen und im Rahmen der Zielvereinbarungen voll verantwortlich. Das CJD überträgt den Jugenddörfern die dazu nötigen Kompetenzen.

Das Konzept der Arbeitsgruppe wird zunächst der Geschäftsleitung und von dieser dem Präsidium zur Entscheidung vorgestellt und ausschließlich in den Jugenddörfern eingeführt bzw. umgesetzt.

## 2. Führen mit Zielvereinbarungen

### 2.1 Empfehlung einer Arbeitsgruppe

- ❑ Für die Weiterentwicklung der CJD-Struktur soll ein kooperativer Führungsstil als Führungsmodell für die Jugenddörfer und Landesgruppen konzipiert und umgesetzt werden. Notwendige Voraussetzungen dazu sind die Führungsinstrumente Zielvereinbarung und Ergebnisprotokoll.
- ❑ Die Geschäftsleitung hat im Zusammenhang mit der Pädagogischen Konferenz 1995 eine Arbeitsgruppe beauftragt, ein Konzept zu den Themen Führen mit Zielvereinbarungen, Pädagogisches Berichtswesen und Kollegialprinzip als Führungs- und Entscheidungsprinzip auszuarbeiten.
- ❑ Der Auftrag umfaßt die Ausarbeitung einer Konzepts für die o.g. Themen mit
  - Führungsmodellen für Jugenddorf und Landesgruppe (Kollegialprinzip),
  - Führen durch Delegation mittels Zielvereinbarung in einem definierten Handlungsrahmen,
  - Steuerung der Zielerreichung mittels Kommunikation und Dokumentation (Pädagogisches Berichtswesen).
- ❑ Das Konzept stellt die Empfehlung der Arbeitsgruppe dar.
- ❑ Es wurde auf der Fachkonferenz am 28./29.03.1996 in Gera vorgestellt und kritisch reflektiert. Die dort geäußerten Anregungen und Kritikpunkte werden ausgewertet und unter Mitwirkung zweier Landesgruppensprecher in das Konzept eingearbeitet. Das Konzept wird nach eingehender Beratung in Geschäftsleitung und Landesgruppen dem Präsidium vorgelegt.
- ❑ Das Konzept basiert auf den in 'Leitziele und Grundsätze im CJD' gesetzten Rahmenbedingungen, die nicht zur Diskussion stehen. Die wichtigsten für dieses Konzept sind:
  - Die Strukturelemente des CJD sind neben dem Präsidium die Geschäftsleitung, die Landesgruppe und das Jugenddorf.
  - Die Wahrnehmung der Leitungskompetenzen obliegt im CJD, soweit wie möglich, kollegial besetzten Gremien.
  - Das CJD braucht unternehmerisch denkende und handelnde Mitarbeiter, die einen kooperativen Führungsstil sowie kollegialen Umgang miteinander pflegen.
- ❑ Die Wahrnehmung der operativen Aufgabenstellungen im Jugenddorf und in der Landesgruppe erfordert eine klare und eindeutige Verantwortung. Deshalb wird abweichend vom Kollegialprinzip auf den Ebenen Jugenddorf und Landesgruppe ein kooperatives Führungsmodell zur Umsetzung vorgeschlagen.

**Kooperativer Führungsstil**

**Zielvereinbarung und Ergebnisprotokoll als Führungsinstrumente**

- ❑ Das Konzept ist nach der Entscheidung durch das Präsidium kurzfristig umsetzbar (vgl. CJD, 1996/CJD, 1995a/CJD, 1995b).

## 2.2 Zielvereinbarungsprozeß im CJD

- ❑ Im ersten Schritt werden die CJD-Ziele vom Präsidium festgesetzt bzw. zwischen Präsidium und Geschäftsleitung vereinbart. Sie gelten jeweils für ein Kalenderjahr.
- ❑ Im zweiten Schritt werden die CJD-Ziele für jede Landesgruppe spezifiziert und als Landesgruppen-Ziele zwischen Geschäftsleitung und Landesgruppenleiter vereinbart.
- ❑ Darüber hinaus formuliert die Landesgruppe landesgruppen-individuelle Zielvorschläge und bringt diese in die Zielvereinbarungsgespräche ein. Sie werden mit der Geschäftsleitung abgestimmt und damit zum Bestandteil der Zielvereinbarung.
- ❑ Im dritten Schritt werden die Landesgruppenziele für jedes Jugenddorf spezifiziert und als Jugenddorfziele zwischen Landesgruppenleiter und Jugenddorfleiter vereinbart. Darüber hinaus formuliert jedes Jugenddorf jugenddorf-individuelle Zielvorschläge und bringt diese in die Zielvereinbarungsgespräche ein. Sie werden mit dem Landesgruppenleiter abgestimmt und damit zum Bestandteil der Zielvereinbarung.

## 2.3 Führungsprozeß Landesgruppe – Jugenddorf

- ❑ Grundsätzlich werden Jahresergebnisse der Jugenddörfer als Ziele zwischen Jugenddorfleiter und Landesgruppenleiter vereinbart. Gleichzeitig werden Art und Zeitpunkte der Feststellung der Zielvereinbarung festgelegt.
- ❑ Bei Dissens zwischen Landesgruppenleiter und Jugenddorfleiter erfolgt die Zielsetzung durch den Vorgesetzten (Landesgruppenleiter) nach Abwägung aller Argumente mit entsprechender Dokumentation.
- ❑ Die Zielvereinbarung erfolgt vor Jahresbeginn im Zusammenhang mit der Jahresplanung und Budgetierung.
- ❑ Im laufenden Jahr wird die Zielerreichung regelmäßig festgestellt und dokumentiert.
- ❑ Nach Jahresabschluß wird die Zielerreichung abschließend festgestellt und dokumentiert.



## Führungsprozeß Landesgruppen – Jugenddorf

Was	Wann	Wer mit wem	Inhalt
1) ZV für Folgejahr	III. Quartal	LG-Ltr. mit JD-Ltr. des JD	Geplante Ergebnisse
1a) Dokumentation der ZV	Im Anschluß an ZV im Gespräch, dann LG-Ltr.	Arbeitsdokumentation	dto.
2) Zwischenbilanz der Zielerreichung vereinbart	Mind. 1x pro Jahr; wird in ZV konkret	JD-Ltr. mit LG-Ltr.	Erreichte Ergebnisse des JD
2a) Dokumentation der Zwischenziel-erreichung	Parallel zu 2)	Dokumentation durch JD-Ltr.	dto.
3) Jahresbilanz der Zielerreichung	I. Quartal	LG-Ltr. mit JD-Ltr.	Erreichte Ergebnisse des JD
3a) Dokumentation der abschließenden Zielerreichung	Im Anschluß an Jahresbilanz	LG-Ltr.	dto.

### 2.4 Umsetzungsvorschlag für das 'Führen mit Zielvereinbarung' im CJD

- Schrittweise, nicht flächendeckend
- Ausgewählte Landesgruppe (z.B. Bayern, Berlin, Rheinland-Pfalz/Saarland) ('Pilot-Landesgruppe')
- Alle Jugenddörfer in den ausgewählten Landesgruppen ('Pilot-Jugenddorf')
- Training/Schulung
- Begleitung der Piloten inklusive Weiterentwicklung durch ein Projektteam (evtl. Anpassung des Konzeptes)

**Schrittweise  
Umsetzung der  
Zielvereinbarung**

### Jugenddorf Göddenstedt

#### 1. Veränderte Rahmenbedingungen

In den letzten Jahren unterliegt die *Heimerziehung* einem rasanten Wandel:

- Dezentralisierung, Regionalisierung, Entspezialisierung, Lebensweltorientierung, Kooperation und Vernetzung sind die Trends in der Jugendhilfe.
- Es entwickeln sich immer mehr flexible, lebensweltorientierte Hilfeformen. Gleichzeitig werden stationäre Hilfen zunehmend in Frage gestellt.
- Die öffentliche Jugendhilfe befindet sich im Prozeß einer Verwaltungsreform.
- Eine weitere wichtige Herausforderung geht derzeit von einer Mittelverknappung aus: Kommunen, Länder und freie Träger müssen sparen.
- Es wird über die Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit der sozialen Arbeit nachgedacht.
- Eine neue Fachlichkeit ist gefordert.

Das Jugenddorf wird gemessen am Vergleich von

- Wort und Tat,
- Theorie und Praxis,
- Leitung und Basis.

Von diesem Vergleich in der Fachöffentlichkeit hängt die Glaubwürdigkeit des Jugenddorfes und der Mitarbeiterschaft ab:

- beim Kostenträger,
- beim Klienten,
- bei den Eltern,
- bei dem Nachbarn etc.

Die Mitarbeiterschaft des Jugenddorfes Göddenstedt befindet sich in einem intensiven Austausch und Prozeß, um gemeinsam Grundsätze zu überarbeiten und neu zu entwickeln.

## 2. Managementgrundsätze des Jugenddorfes Göddenstedt

Auf der Grundlage unseres pädagogischen Grundverständnisses führen wir unter Einbeziehung der Mitarbeiter das Jugenddorf und machen unsere Entscheidungen transparent und nachvollziehbar.

Führung bedeutet für uns eine übernommene Verantwortung,

- um notwendige Entscheidungen herbeizuführen,
- um die Einbeziehung aller Verantwortlichen sicherzustellen und
- um die Koordination aller Maßnahmen und Aktivitäten abzusichern,

zur Erreichung der Zielsetzungen, die sich aus dem pädagogischen Grundverständnis ableiten. Deshalb wenden wir folgende Managementgrundsätze an:

### *Führen mit Zielen*

Wir wollen realistische und anspruchsvoll Ziele, die der Verantwortliche persönlich akzeptiert und mit denen er sich identifizieren kann. Der Vorgesetzte behält die nicht delegierbare Verantwortung und die Verpflichtung zur Unterstützung der Mitarbeiter.

### *Führen mit Planung und Kontrolle*

Unsere Planung orientiert sich an unseren Zielen und dient ihrer Umsetzung. Anhand der Kontrolle dieser Planung erfolgt die Steuerung. Planung ohne Kontrolle ist genauso sinnlos wie Kontrolle ohne Planung.

### *Führen mit Fakten*

Entscheidungen verlangen nachvollziehbare Grundlagen. Deshalb erheben wir alle notwendigen Fakten unter Einbeziehung der Mitarbeiter. Die Fakten sind sorgfältig und kritisch zu prüfen und laufend zu verändern. Wir erwarten, daß die Führenden die wesentlichen Fakten für den eigenen Verantwortungsbereich immer parat haben. Erst wenn aus der Faktensammlung keine eindeutigen Schlüsse zu ziehen sind, führen wir mit 'feeling'.

### *Führen mit Systemen*

Damit verbindet sich nicht nur die Forderung nach der konsequenten Anwendung bestehender Systeme, sondern auch die Entwicklung neuer Systeme, die sich an den Erfordernissen optimaler Abläufe (und nicht an Personen) orientieren. Sie haben solange Gültigkeit, bis ein neues und geeigneteres System entwickelt wird.

Die Anwendung von Systemen – anstatt von Ad-hoc-Lösungen – fördert das konzeptionelle Denken.

## *Führen mit Delegation*

Wir bekennen uns zum Führen mit Mitarbeitern (von oben nach unten und umgekehrt). Dies beinhaltet nicht nur die Einbeziehung von Mitarbeitern in Entscheidungsprozesse, sondern auch die persönliche Mitwirkung des Führungsverantwortlichen bei der Aufgabenerfüllung der Mitarbeiter im Sinne einer Prozeßbegleitung.

Der Delegierende bleibt nicht nur voll verantwortlich, sondern kennt auch den Umfang und das Ausmaß der Delegation. Er ist in der Lage, die Verantwortung für das Geleistete der Mitarbeiter zu übernehmen.

Entsprechende Entscheidungsbefugnisse, die zur Durchführung der Aufgaben nötig sind, sind zu klären und ggf. zu übertragen (vgl. Jugenddorf Gördenstedt, 1995).

### **3. Führen mit Zielen**

Es ist nicht schwer, das Wesentliche aus den Augen zu verlieren: Die vielfältigen Anforderungen der täglichen Arbeit machen es möglich.

Mögliche Folgen: Streß, unnötige Hektik, am Ende des Tages das Gefühl: 'nichts Wirkliches geschafft zu haben', letztendlich Ineffektivität.

'Führen mit Zielen' leitet zu strategischem Denken und Handeln an. Und: Es sorgt in allen Verantwortungsbereichen für einen intensiven Kommunikationsaustausch zwischen Führungskraft und Mitarbeiter, mit positiven Folgen:

- Handlungsorientierung gewinnt an Raum,
- Engagement, Identifikation und Leistungsbereitschaft werden gefördert,
- der Grad der Selbststeuerung wird durch intensive Zusammenarbeit gesteigert,
- praxisnahes Entscheidungs- und Problemverhalten wird unterstützt.

### *Das konzeptionelle Rüstzeug*

Unabdingbar ist eine klare konzeptionelle Orientierung. Deshalb sind drei Arbeitsschritte erforderlich:

- die ganzheitliche Betrachtung der Zielfelder,
- die differenzierte Bestimmung der Zielarten,
- die eindeutige Zielformulierung.

1. Arbeitsschritt:		Zielfelder beachten		
Persönliche Ziele Team-/Gruppenziel		Mitarbeiterziele Unternehmensziele		
2. Arbeitsschritt:		Zielarten differenzieren		
Standardziele		Leistungsziele	Innovationsziele	
3. Arbeitsschritt:		Zielvereinbarungen klar treffen		
Ziel- inhalt	Ziel- umfang	Ziel- gebiet	Ziel- frist	Ziel- verantwortung
Was?	Wieviel?	Wo?	Wann?	Wer?

#### 4. Fachliche Unterstützungsformen für Mitarbeiter

Es sind immer die Menschen, die handeln, und nicht die blutleeren Strukturen! Für Menschen, die in der Sozialarbeit tätig sind, muß gute Arbeit eine Selbstverständlichkeit sein. Selbst wenn das Management sich für qualitative Sozialarbeit entscheidet, sind es doch letztendlich die Mitarbeitenden, die diese Entscheidung in die Realität umsetzen. Bei diesem Umsetzungsprozeß benötigen Mitarbeiter aller Hierarchieebenen Begleitung und Hilfe.

Interne Fachberatung erfolgt durch:

- Praxisberatung und Anleitung,
- Einzelfallarbeit,
- Teamgespräche,
- Gesamtkonferenzen,
- interne Fortbildungsangebote.

Interne fachliche Unterstützung erhält die Mitarbeiterschaft auch durch externe Beratung:

- Gruppen- und Teamsupervision,
- Organisationsberatung/-entwicklung,
- interne Fortbildung durch externe Referenten.

**Interne  
Fachberatung**

**Externe Beratung**

***Führungsseminar zweite Führungsebene (Gruppenleiter)***

Die folgende Aufstellung orientiert sich an dem Zeitplan vom 03.12.1994. Pro Tag wird von einer Arbeitszeit von 9.00 – 17.00 Uhr (8 Stunden) ausgegangen:

Terminvorschlag	Stunden	Inhalte
16.02.1996	8	Managementgrundsätze und -instrumente
03.05.1996	8	Mein Führungsstil
15.05.1996	8	Führen, ohne zu bevormunden – Motivation durch Mitwirkung
18.10.1996	8	Das Mitarbeitergespräch

Externe Fort- und/oder Weiterbildungsangebote werden im Rahmen von Personalentwicklungsprozessen gezielt genutzt. Der Schwerpunkt der Fortbildung liegt jedoch eindeutig im Jugenddorf, denn Lernen der Person in Verbindung mit Lernen der Organisation bedingt eine Erhöhung der innerbetrieblichen Fortbildung.

**Zum Autor**

*Peter Dorowski war bis 30.10.1996 Jugenddorfleiter im Jugendhilfeverbund „Jugenddorf Göddenstedt“ tätig und dort für die Umsetzung von Qualitätsstandards im CJD mit stuständig. Seit 1. November 1996 ist er Studienleiter für Mitarbeiterfortbildung im CJD.*

**Anschrift:** Peter Dorowski

Jugenddorf Göddenstedt  
Alte Dorfstraße 3 • 29571 Rosche  
Tel.: (0 58 03) 9 87 50 • Fax: (0 58 03) 98 75 40

## Grundsätzliche Aussagen zur Strukturreform im CJD<sup>2</sup>

Winfried Heger

### Beschlußlage

„(...) hat die Generalversammlung einstimmig die vom Präsidium betriebene Reorganisation des Christlichen Jugenddorfwerkes sowie die inzwischen getroffenen personellen Entscheidungen gebilligt.“ (Klo-Wa<sup>3</sup>)

„Die Vorlage von Management und Partner ist nicht verabschiedet worden, sondern sie muß noch eingehend überarbeitet werden.“ (Prof. Dr. Kloten, GV<sup>4</sup>, 9)

„Eine Redaktionskommission ist eingesetzt worden, die die Vorlage zu überarbeiten habe im Hinblick auf Sprache und Inhalte (Ersetzen der Grobstruktur zugunsten einer Feinstruktur). Bei der Pädagogischen Konferenz in Bad Teinach sei weiter darüber zu arbeiten.“ (Prof. Dr. Kloten, GV, 9)

### Grundlegende Aussagen

#### 1. Allgemeine Aussagen

- Die Strukturorganisation muß personenunabhängig gestaltet sein (MP 1<sup>5</sup>, 7).
- In klar definierten Rahmenbedingungen sind regionale, eigenverantwortlich handelnde und entscheidende Organisationseinheiten zu schaffen (MP 1, 7).
- Die Führungszuordnung ist eindeutig und mit praktikablen Führungsspannen zu gestalten (disziplinarische und fachliche Führung in einer Hand (MP 1, 7).

#### 2. Jugenddörfer

- Die Jugenddörfer sind für die operative Durchführung aller Maßnahmen sowohl pädagogisch als auch wirtschaftlich voll verantwortlich (MP 1, 8).
- Dabei sind sie den Zielen und Rahmenbedingungen der Jugenddorfgruppe und des Gesamtwerkes verpflichtet (MP 2<sup>6</sup>, 13).

<sup>2</sup> November 1992 bis Januar 1993.

<sup>3</sup> Brief der Herren Kloten und von Wrangel vom 14.12.1992. Die Zahlen in der Klammer verweisen auf die jeweilige Seite in dem zitierten Dokument.

<sup>4</sup> Protokoll der Generalversammlung vom 12.12.1992.

<sup>5</sup> Strukturreform: Bericht von MP: November 1992. Die Zahlen in der Klammer verweisen auf die jeweilige Seite in dem zitierten Dokument.

<sup>6</sup> Strukturreform: Bericht von MP: 1. Modifizierte Fassung November 1992. Die Zahlen in der Klammer verweisen auf die jeweilige Seite in dem zitierten Dokument.

- Sie übernehmen außerdem:
  - die Personalangelegenheiten im Jugenddorf in Zusammenarbeit mit der Leitung der Jugenddorfgruppe sowie bei leitenden Mitarbeitern mit dem zuständigen Geschäftsleiter,
  - die Pflege regionaler Außenbeziehungen,
  - lokale Spendenakquisition und -marketing,
  - die Tagessatzverhandlungen in Zusammenarbeit mit der Leitung der Jugenddorfgruppe,
  - die Buchhaltung,
  - die Umsetzung der Werksphilosophie (MP 2, 13).
- Die Jugenddorfleiter sind für die Deckung der in einem Jugenddorf anfallenden Kosten durch die Erlöse verantwortlich. Zu den Kosten zählen auch die Kosten für regionale und zentrale Dienstleistungen und für die Geschäftsführung (MP 2, 18).

### 3. CJD-Landesgruppen

- Die CJD-Landesgruppen fassen bis zu 10 Jugenddörfer unter einer Leitung zusammen. Die Kriterien für die Zusammenfassung sind: die regionale Lage, die Aufgaben bzw. Maßnahmen und die Kostenträger (MP 2, 9).
- Struktur der Leitung der Jugenddorfgruppen: Jede Jugenddorfgruppe hat ein Leitungsteam mit einem Leiter. Der Leiter der Jugenddorfgruppe ist gleichzeitig der Leiter eines Jugenddorfes:
  - Der Leiter ist verantwortlich für die Durchsetzung sowohl der pädagogischen als auch der wirtschaftlichen Ziele des CJD.
  - Der Leiter ist Disziplinar- und Fachvorgesetzter für alle Jugenddorfleiter der Jugenddorfgruppe.
  - Die Leitung der Jugenddorfgruppe wird organisatorisch und personell im Jugenddorf des Leiters der Jugenddorfgruppe angesiedelt (MP 2, 15).
- Aufgaben der Jugenddorfgruppen sind:
  - Führung der einzelnen Jugenddorfleiter,
  - Mitwirkung der Leistungsentwicklung,
  - Produktmarketing,
  - Tagessatzverhandlungen gemeinsam mit den Jugenddörfern,
  - Spendenakquisition und -marketing regional,
  - Aufbau und Pflege regionaler Außenbeziehungen,
  - Planung, Budgetierung und Controlling in Zusammenarbeit mit den Jugenddörfern und der Zentrale,
  - Qualitätssicherung,
  - Dienstleistungen für die Jugenddorfgruppe (MP 2, 15).
- Der Leiter der Jugenddorfgruppe hat einen Stellvertreter, der sein Jugenddorf im Innenverhältnis führt (MP 2, 16). Der Leiter führt die Jugenddorfleiter mit Zielvereinbarung und Kontrolle (MP 2, 16). Die Leiter der Jugenddorfgruppen sind für die Deckung der in einer Jugenddorfgruppe anfallenden Kosten durch die Erlöse verantwortlich. Zu den



Kosten zählen auch die Kosten für die Dienstleistungen der Zentrale und für die Geschäftsführung (MP 2, 18).

#### 4. Geschäftsleitung

- Die Geschäftsführung steuert und koordiniert die strategischen Rahmenbedingungen der selbständig operierenden Jugenddörfer (MP 1, 8).
- Die Geschäftsleitung trägt die gesamte Geschäftsverantwortung (MP 1, 8); die operative Gesamtverantwortung (MP 2, 9).
- Das Vereinsrecht bleibt weiterhin die bindende Rechtsform des CJD (MP 1, 8).
- Die Geschäftsleitung übernimmt selbst operative Aufgaben.
- Die Mitglieder der Geschäftsleitung sind für den Erhalt und Ausbau des wirtschaftlichen Vermögens des CJD verantwortlich (MP 2, 18).

#### 5. Präsidium

- Das Präsidium fungiert im Sinne eines Aufsichtsrates, delegiert die gesamte Geschäftsverantwortung an die Geschäftsleitung, nimmt die politische Vertretung des CJD wahr, verkörpert die Philosophie des CJD, bestellt die Geschäftsleitung (MP 1, 10).
- Das Präsidium entscheidet über die strategische Ausrichtung des CJD (MP 2, 9).
- Das Präsidium entscheidet über globale Infrastrukturmaßnahmen (MP 2, 9).
- Das Präsidium genehmigt und verabschiedet die Geschäftsordnung für die Geschäftsleitung inkl. Geschäftsverteilung, Gründung und Schließung von Jugenddörfern, Großinvestitionen ab DM x je Jugenddorf, Kauf und Verkauf von Liegenschaften, Übernahme von Bürgschaften (MP 2, 10).

*Winfried Heger ist Mitglied der Geschäftsleitung des Christlichen Jugenddorfwerk Deutschlands e.V. in Ebersbach und verantwortet den Geschäftsbereich „Bildung und Erziehung“*

**Anschrift: Winfried Heger**

Christliches Jugenddorfwerk Deutschlands e.V.  
Teckstraße 23 • 73061 Ebersbach  
Tel.: (0 71 63) 93 01 24 • Fax: (0 71 63) 93 02 81

**Zum Autor**

## **Neue Qualität auch im Verhältnis zwischen freien und öffentlichen Trägern?**

*Dieter Eckert*

### **Vorbemerkungen**

Bereits am Interpunktionszeichen in der Themenstellung für diesen Vortrag erkennen wir eine gewisse Fraglichkeit hinsichtlich der Bedeutung der Notwendigkeit und des Stellenwertes der Neuen Steuerungsmodelle für die Zusammenarbeit der freien und öffentlichen Träger der Jugendhilfe respektive Jugendsozialarbeit.

Ich denke, diese Erkenntnis ist kennzeichnend für die allgemeine Verunsicherung, die sich für viele von uns einstellt, wenn wir den Terminus 'Neue Steuerungsmodelle' hören. Als hätten wir nicht genügend Herausforderungen, denen gegenüber sich Jugendhilfe bewähren mußte und tagtäglich muß. Beispielsweise die Auseinandersetzung mit den Reformprogrammen der 70er Jahre wie 'Neue Fachlichkeit' und 'Offensive Jugendhilfe' ebenso wie mit den Grundsätzen einer 'Lebensweltorientierten Jugendhilfe', die der 8. Jugendbericht als Aufgabe der 90er Jahre formuliert. Aber auch die Umsetzung der neuen Philosophie des Kinder- und Jugendhilfegesetzes (KJHG) in das Verständnis unserer Arbeit und in die Ausgestaltung ihrer Handlungsansätze als auch in den Umgang miteinander sind noch nicht vollständig bewältigte Herausforderungen. Nicht zu vergessen die massiven Änderungen auf der gesetzgeberischen, gesellschaftspolitischen Ebene, die die Rahmenbedingungen der Jugendhilfe maßgeblich bestimmen und prägen. Angesichts dieser Flut an Herausforderungen ist es zunächst einmal verständlich, etwas Zurückhaltung und Skepsis gegenüber neuen Modellen zu üben. Dies zumal, wenn der Eindruck entsteht, daß diese nur dem Ziel der Mitteleinsparung dienen sollen.

Ich werde im folgenden ersten Schritt etwas zu den Ausgangsbedingungen für die weitere Entwicklung der Jugendhilfe sowie zum Verhältnis zwischen freien und öffentlichen Trägern sagen, um dann in einem zweiten Schritt die Beziehungsstruktur der Jugendhilfe zur Verwaltungsreform der 'Neuen Steuerungsmodelle' zu beleuchten. Sozusagen als Synthese werde ich dann drittens die Schnittstellen im Verhältnis zwischen freien und öffentlichen Trägern der Jugendhilfe im Rahmen der Neuen Steuerungsmodelle herausarbeiten.

Die mir zur Verfügung stehende Zeit erfordert den Mut, auch wichtige Fragestellungen zum Thema auszuklammern. So gehe ich nicht auf die Diskussion um die internationale Norm nach ISO 9000 ff. ein. So beschränke ich meinen Beitrag auf die 'Neuen Steuerungsmodelle' und ihre Auswirkungen auf das Verhältnis zwischen freien und öffentlichen Trägern – sozusagen das Unterthema meines Vortrages.

## **Freie und öffentliche Träger der Jugendhilfe und Wohlfahrtspflege**

Wollen wir die Qualität der Beziehungsstruktur zwischen freien und öffentlichen Trägern der Jugendhilfe untersuchen, erscheint es mir zunächst unverzichtbar, das soziale, politische, volks- und betriebswirtschaftliche Umfeld von Jugendhilfe und damit zugleich auch – aus Sicht der freien Träger – von Wohlfahrtspflege in seinen Ausgangsbedingungen und Entwicklungstrends kurz zu skizzieren. Die Kürze bedingt zugleich notwendigerweise auch eine Verkürzung der Argumentationszusammenhänge, so daß die Formulierungen zum Teil recht provokativ klingen.

### **1. Ausgangsbedingungen**

Die weitere Entwicklung der Jugendhilfe und Wohlfahrtspflege sowie des Verhältnisses zwischen freien und öffentlichen Trägern ist von vielen Einflußfaktoren abhängig, von denen ich einige benennen möchte:

#### *Um- und Abbau sozialstaatlicher Leistungssysteme*

Die allgemeine Finanzmisere der öffentlichen Haushalte und ihrer sozialen Sicherungssysteme zwingt zu Sparmaßnahmen in bislang nicht gekanntem Ausmaß. Charakterisierende aktuelle Begrifflichkeiten wie Spar- und Konsolidierungsgesetz, Solidarpaket, Arbeitsförderungsreformgesetz sind jedem von uns zu Genüge bekannt.

#### *Steigender sozialer Problemdruck*

Anhaltend hohe Arbeitslosigkeit, Langzeitarbeitslosigkeit auf hohem Niveau, steigende Zahl an Sozialhilfeempfängern, wachsende Unzufriedenheit in weiten Kreisen der Bevölkerung wegen sinkender Zukunftserwartungen und der zum Teil als ungleich empfundenen Beteiligungsmöglichkeiten am Wohlstand unseres Landes, veränderte soziale Beziehungsstrukturen und anderes mehr verschärfen den sozialen Problemdruck.

#### *Standardsenkungen durch Europäisierung*

Die zunehmende Europäisierung des Wirtschafts- und Sozialraumes wird sich auch auf das hohe Leistungsniveau der deutschen Sozialpolitik dämpfend und standard- und niveausenkend auswirken. Viele europäische Nachbarstaaten sind in ihren Sparbemühungen und Einschnitten in die sozialen Sicherungssysteme bereits weiter vorangeschritten als wir.

#### *Umstrukturierung und Reduzierung öffentlicher Verwaltung*

Notwendige Umsteuerungsprozesse in volks- und finanzwirtschaftlicher Richtung werden von durchgreifenden Strukturreformen der öffentlichen (Kommunal-) Verwaltungen begleitet. Die Diskussion über 'Lean Management', 'Enthierarchisierung', 'Controlling', 'Neue Technologien' und natürlich über 'Neue Steuerungsmodelle' sind Beispiele solcher Ansätze. Verwaltungen entlasten sich durch Abgabe und Vergabe von Dienstleistungsbereichen an private Anbieter und führen neue Managementsysteme ein. Dies

wird auch das Planungs- und Steuerungsverhalten der Jugend- und Sozialämter verändern.

### *Strukturveränderungen der freien Wohlfahrtspflege*

Die freie Wohlfahrtspflege steht auf dem Prüfstand und ist einem zunehmend stärker werdenden Veränderungsdruck ausgesetzt. Sie muß sich gleichen Anfragen und Prüfverfahren hinsichtlich ihrer Führungs-, Organisations- und Finanzierungsstruktur unterziehen wie marktwirtschaftlich organisierte Betriebe. Zugleich sind die bislang dargestellten Werte und Normen neu zu legitimieren.

### *Relativer Bedeutungsverlust der Jugendhilfe*

Die Expansion vieler Jugendhilfebereiche bis in die 80er Jahre wird sich verlangsamen, zum Teil rückgängig gemacht, vielfach aber zumindest durch Einbindung der Jugendhilfe in ganzheitliche Handlungsformen der sozialen Arbeit verändert.

In der Summe dieser Einflußfaktoren hat sich die besondere, vom Subsidiaritätsprinzip geleitete Qualität im Verhältnis freier und öffentlicher Träger der Jugendhilfe geändert. Eine Um- wenn nicht sogar eine Neuorientierung ist unumgänglich!

## **2. Zusammenarbeit zwischen freien und öffentlichen Trägern der Jugendhilfe auf örtlicher Ebene**

Freie und öffentliche Träger der Jugendhilfe stehen in vielfältigen Beziehungen zueinander, von denen nur ein Teil rechtlich geregelt ist. Ihr Verhältnis zueinander ist auf ein partnerschaftliches Zusammenwirken ausgerichtet, indem den freien Trägern ein begrenzter Vorrang vor den öffentlichen Trägern zukommt. Konkretisiert wird die Pflicht zur Zusammenarbeit in einzelnen Vorschriften des SGB VIII, dem KJHG. Diese betreffen insbesondere

- die Förderung und Anerkennung der freien Träger (§ 74 f KJHG),
- deren Beteiligung an der Jugendhilfeplanung des öffentlichen Trägers (§ 80 KJHG),
- die Möglichkeit, in Arbeitsgemeinschaften gemäß § 78 KJHG fachlich und gleichberechtigt zusammenzuarbeiten,
- die Mitwirkung freier Träger im Jugendhilfeausschuß (§ 71 KJHG). In diesem Leitungsgremium des öffentlichen Trägers hat der freie Träger allerdings nur einen Anspruch darauf, daß seine Vorschläge angemessen berücksichtigt werden,
- gegenseitige Ansprüche auf Unterlassen und gegenseitige Informations- und Beratungspflichten.

Für die Jugendsozialarbeit spielen neben dem KJHG insbesondere die Erlasse und Durchführungsanordnungen der Bundesanstalt für Arbeit für die Zusammenarbeit mit den örtlichen Arbeitsämtern eine wichtige Rolle. Auch diese Beziehung war bislang durch partnerschaftliche Ansprüche gekennzeichnet. Gleichwohl konnten auch arbeitsmarktpolitisch motivierte und gesteuerte 'Runde Tische' nicht darüber hinwegtäuschen, wer Kostenträger und Zuwendungsgeber (man beachte die Begrifflichkeit) ist.

Nach diesen knappen Ausführungen zu den Ausgangsbedingungen und derzeitigen Formen der Zusammenarbeit zwischen freien Trägern der Jugendhilfe resp. Wohlfahrtsverbänden und öffentlichen Trägern führe ich in meinem zweiten Hauptteil die Verwaltungsreform der 'Neuen Steuerungsmodelle' in ihrer Beziehung zu den freien Trägern der Jugendhilfe ein. Hiermit beabsichtige ich, wichtige Ansätze zur Qualitätssicherung in ihren Auswirkungen auf die freien Träger der Jugendhilfe zu beleuchten.

### **Jugendhilfe und die Verwaltungsreform der 'Neuen Steuerungsmodelle'**

Strukturprobleme und allgemeine Mängel in den öffentlichen Verwaltungen waren Anlaß für den Deutschen Städte- und Gemeindetag durch sein Institut, die sog. 'Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt)' in Köln, Gutachten und Empfehlungen zur Verwaltungsreform anfertigen zu lassen. Die hierdurch ausgelöste Diskussion hat insbesondere bei den Jugendämtern und weitergehend bei den freien Trägern Unruhe und Zweifel an der Wirksamkeit der vorgeschlagenen 'Neuen Steuerungsmodelle' ausgelöst, die der Umsetzung der sachlich längst überfälligen und deshalb durchaus begrüßenswerten Reformziele dienen.

Unruhe kommt auf, weil die Gefahr eines überbewerteten ökonomischen Effizienzdenkens gesehen und eine Deckelung, sprich Kürzung der Mittel, befürchtet werden. Zweifel bestehen bei der Frage, inwieweit sie mit dem fachlichen Selbstverständnis der Jugendhilfe übereinstimmen.

Der vorgeschlagenen Verwaltungsreform liegen vier zentrale Strategiebegriﬀe zugrunde, auf die ich im folgenden kurz eingehen möchte. Sie bieten wichtige Ansatzpunkte und Analysefaktoren für die Auswirkungen der Verwaltungsreform auf die freien Träger und damit auf das Verhältnis zu den öffentlichen Trägern:

- Kommunale Verwaltungen müssen sich als **Dienstleistungsunternehmen** verstehen. Der politisch vorgegebene Auftrag, nämlich spezifisch öffentliche, gemeinwohlorientierte Ziele für die Bürger der Gemeinde durchzusetzen (beispielsweise der gerechte Zugang zu bestimmten Grundleistungen oder der Schutz der Schwachen), verneint, ja verbietet geradezu die strukturell-organisatorische Gleichsetzung einer Kommunalverwaltung mit einer privaten Firma. Diese Erkenntnis sollte für die freien Träger als Bezugsgröße, als Meßlatte, dienen, um der Gefahr einer schleichenden Ökonomisierung der sozialen Arbeit wirksam zu begegnen.

**Empfehlungen  
der KGSt**

**Strategiebegriffe**

- ❑ Wirtschaftliches Denken einführen und sichern als wichtiges Merkmal einer grundsätzlichen Verwaltungsreform bedeutet Abschied zu nehmen von der herkömmlichen kameralistischen oder auch inputgesteuerten Verwaltung. Die Fragestellung 'Was kostet die Leistung?' und der erforderliche haushaltsübliche Nachweis der Verwendung der Mittel mittels exakter Auflistung der einzelnen Kostenpositionen erfassen zwar die ordnungsgemäßen Kosten der Leistung, sagen jedoch nichts zur Bedarfsermittlung, geschweige denn zur Qualität der Leistung aus. Hierfür ist vielmehr eine **outputorientierte Steuerung** vonnöten, die als Handlungsprinzip zur Beantwortung der Frage 'Ist die Leistung wert, was sie kostet?' führt. Leistungsfinanzierung bedeutet dann auf der Grundlage eines ermittelten Bedarfs, die Leistung detailliert zu beschreiben, sie genau zu erfassen und nachprüfbar zu kontrollieren.
- ❑ Am schwerwiegendsten dürfte sich aber die mit der outputorientierten Steuerung einhergehende notwendige Umstrukturierung der Organisations- und Leitungsstruktur der Träger erweisen: Einführung der kaufmännischen Buchführung (Kostenermittlung), Aufbau neuer Controllingmethoden, neuer Marketingkonzepte und moderner Führungsstrukturen und -strategien.
- ❑ Konsequenzen dieser neuen Strategie sind zum einen die Zusammenführung von Fach- und Ressourcenverantwortung (Stichwort: Persönliche Ergebnisverantwortung), zum anderen die gänzlich neue Art der rechtlichen Regelung der Finanzierung (Zuwendungen versus Leistungsverträge).
- ❑ Das dritte strategische Prinzip der 'Neuen Steuerungsmodelle' ist das sog. **Kontraktmanagement**. Es zielt darauf ab, den einzelnen Bereichen möglichst viel und ganzheitlich Verantwortung für ihr Handeln zu geben. Dies betrifft den Ressourceneinsatz (Personal, Finanzmittel, Technik) und die Möglichkeit, einen entsprechend großen Handlungsspielraum zu nutzen. In der Praxis gelingt dies nur dann, wenn die Jugendhilfe-Fachleute, die für das Budget der Kommune Verantwortlichen und die politischen Repräsentanten der Kommunalpolitik eng miteinander kommunizieren und kooperieren und jeder zu seiner Verantwortung steht. Der Kontrakt besteht dann darin, im Rahmen eines Dienstplanes Verantwortung und Kompetenz festzuschreiben und transparent zu machen.
- ❑ Um eine Steuerung vom Ergebnis her, also outputorientiert, zu erzielen und ein Kontraktmanagement zu erreichen, bedarf es einer Beschreibung und Festlegung dessen, was Jugendhilfe in ihren einzelnen Diensten leistet, und müssen Aussagen getroffen werden, in welcher Relation Leistungen und Kosten zueinander stehen. Solche Evaluationsinstrumente sind die **Produktbeschreibungen**, die als viertes Prinzip der 'Neuen Steuerungsmodelle' gelten. Produktbeschreibungen können eigentlich nur diejenigen liefern, die die Leistungen selbst anbieten; das bedeutet konkret, daß sich die freien Träger von sich selbst aus aktiv einbringen und beteiligen müssen.

Soweit der Kurzüberblick über die Intention der Verwaltungsreform im Rahmen der 'Neuen Steuerungsmodelle'. Was die konkrete Umsetzung dieser Reform auf die Jugendämter anbelangt, gilt die Feststellung, daß diese noch in den Anfängen steckt und Jugendämter diese Diskussion zuallererst auch recht pragmatisch und taktisch nutzen. Trotzdem handelt es sich bei den 'Neuen Steuerungsmodellen' um keine verwaltungsinterne Angelegenheit des öffentlichen Trägers. Daß die 'Neuen Steuerungsmodelle' auch erhebliche Auswirkungen für die freien Träger und auf ihr Verhältnis zu den öffentlichen Trägern haben, tatsächlich also die ganze Jugendhilfe treffen und treffen müssen, wurde über weite Strecken verdrängt. Die Gefahr scheint mir nicht darin zu bestehen, daß ökonomisches Leistungsdenken überbewertet und der Jugendhilfe übergestülpt wird. Gefährlich wäre der Etikettenschwindel, der von outputorientierter Steuerung und sachbezogener Effektivität spricht, in Wahrheit aber Festigung der bürokratischen Kontrolle und Deckelung der Kosten meint. Die freien Träger sind gefordert, ja geradezu gezwungen, sich endlich offensiv in die Diskussion zu den 'Neuen Steuerungsmodellen' einzubringen.

Ich komme nun zum dritten Hauptteil meines Beitrages, in welchem ich aufbauend auf dem bisher Gesagten Schnittstellen benenne, die in der Auswirkung der 'Neuen Steuerungsmodelle' Einfluß auf das Verhältnis zwischen freien und öffentlichen Trägern haben.

### **Schnittstellen im Verhältnis zwischen freien und öffentlichen Trägern als Konsequenz der Einführung der 'Neuen Steuerungsmodelle'**

Ich werde an vier Punkten beispielhaft aufzeigen, wo es Verknüpfungs- und Berührungspunkte im beiderseitigen Verhältnis gibt.

#### **1. Neue Erfordernisse an Fachlichkeit und Controlling in der Jugendhilfe**

Mit der Anwendung der 'Neuen Steuerungsmodelle' geht die Erwartung einher, Jugendhilfe gleichzeitig besser und billiger zu machen. Dies somit auch in einem sog. Non-profit-Bereich, wo es nicht um die Erwirtschaftung von Gewinnen geht und wo aufgrund des sog. Dienstleistungscharakters Kosten-Nutzen-Relationen und Festlegung von Produktqualitäten nur schwer möglich erscheinen. Gleichwohl erfordert die allgemeine Situation der leeren öffentlichen Kassen, daß sich die freien Träger dieser Herausforderung stellen. Produktbeschreibungs- und Controllingsysteme sollen ein neues Management prägen, wozu zuallererst die Zweck- und Zielfrage schlüssig gestellt und beantwortet werden müssen. Diese Hausaufgabe der sozialpädagogisch-fachlichen Klärung, durch welche Änderungen welche Effekte erreicht und wo dabei eingespart werden soll, muß noch von den öffentlichen Trägern im Austausch mit den freien Trägern erledigt werden. Controlling darf hierbei nicht primär mit Finanzkontrolle gleichgesetzt werden, sondern Controlling ist als eine Führungs- und Steuerungsaufgabe anzusehen, die zunächst die Sinn- und Zielfrage beantwortet, um dann die Effektivitäts-

und Effizienzfrage zu stellen. Die Frage nach der Effektivität der Jugendhilfe ('Machen wir die richtigen Dinge?') ist nur schwer zu beantworten, da immer mehrere und zum Teil konkurrierende Interessen verschiedener Kunden vorliegen (z.B. Kommune als Leistungsträger, Steuerzahler als Mittelaufbringer, Leistungsvorschläge der Jugendhilfeausschüsse, Adressaten der Jugendhilfe und hier: Wer ist i.S. des KJHG der Leistungsberechtigte?). Aufgrund dieser Unsicherheit verzichtet die aktuelle Diskussion über 'Neue Steuerungsmodelle' weitgehend auf Effektivitätskontrollen zugunsten einer Effizienzkontrolle, die die Frage zu beantworten hat: 'Machen wir die richtigen Dinge richtig? (d.h. auf möglichst sparsame, unaufwendige Weise)'. Steuerung durch Produktbeschreibungen meint pragmatisch zu entwickelnde Steuerungsinstrumente für die Erfassung und Bewertung von Leistungen im Verhältnis zum Aufwand, den sie erfordern. Hierbei dürfen nur die Informationen einfließen, die für Steuerungszwecke unbedingt erforderlich sind und denen eine strategische Bedeutung zukommt (z.B. lassen sich nach Müller für die 'Hilfen zur Erziehung' nach § 27 f. KJHG fünf Produktgruppen als controlling-relevante Größen bilden: Intensität der Betreuung, Einbeziehung des sog. Umfeldes, Attraktivität der sächlichen Angebote, Eigenleistungen der Klienten und Qualifizierung der Mitarbeiter/-innen (Müller, 1996, 39 ff.)).

Ich denke, daß wir hier an einem wichtigen Punkt angekommen sind, denn ich bezweifle, daß personenbezogene Leistungen der sozialen Arbeit i.S. der 'Neuen Steuerungsmodelle' so einfach erfaßt werden können. Denn die angebotenen Hilfen lassen sich in der Regel nicht durch den Mechanismus von Angebot und Nachfrage marktmäßig bestimmen, weil erstens häufig kein Markt besteht (z.B. bei Straßensozialarbeit, Schuldnerberatung, Obdachlosenarbeit) oder er durch die Sozialpolitik in seinen Ergebnissen korrigiert werden muß (z.B. durch Festsetzung von Höchstpreisen für bestimmte Personengruppen). Des weiteren kann auch beim Einsatz der kaufmännischen Buchführung die Rentabilität der Einrichtung wegen fehlender oder aus sozialpolitischen Gründen niedrig gesetzter Absatzpreise (z.B. Gebühren oder Beiträge) nur im Vergleich mit anderen Einrichtungen ermittelt werden. Und schließlich kann die Qualität der Produkte nur normativ, z.B. mit fachkundiger Unterstützung, definiert werden. Diese allgemeine Verunsicherung belastet das Verhältnis zwischen freien und öffentlichen Trägern; es wird sogar dadurch verschärft, daß sich die freien Träger erst sehr spät in die Diskussion um die 'Neuen Steuerungsmodelle' eingeschaltet haben. Es gilt jetzt, konzentriert, engagiert und offensiv im Sinne der Interessen unserer Zielgruppen die Diskussion mitzubestimmen.

## 2. Förderpolitische Neubestimmung der Finanzierungsform

Der angestrebte Wechsel von der input- zur outputorientierten Steuerung und die damit verbundene Konzentration auf die Überprüfbarkeit der Qualität des Ergebnisses wird auch zu einem Wandel des Selbstverständnisses der freien und öffentlichen Träger führen. Die bislang angewandte, zuwendungsorientierte Finanzierung entspricht einem hoheitlichen Verständnis der Über- und Unterordnung; strikte Überprüfungs- und Kontrollrechte stärken die Position des Zuwendungsgebers. Demgegenüber werden im Ver-

**Normative Produktbeschreibung ist notwendig!**

**Aushandeln von Leistungsverträgen**



ständnis der outputorientierten Leistungsfinanzierung privatrechtliche Vereinbarungen über das Produkt im Sinne der Ergebnisse wechselseitiger Aushandlungsprozesse zwischen freien und öffentlichen Trägern durch Verträge ausgehandelt. Basis ist ein partnerschaftliches, von gegenseitiger Achtung getragenes Beziehungsverhältnis. Eine Umstellung auf Vertragsgestaltung soll den freien Trägern größeren Planungs- und Gestaltungsspielraum verschaffen, Verbindlichkeit der beiderseitigen Leistungsverpflichtungen gewähren und den Verwaltungsaufwand mindern. Sie erfordert nicht mehr die Kontrolle der Einnahmen und Ausgaben, sondern die der erbrachten Leistung nach Umfang, Qualität und Ordnungsmäßigkeit. Voraussetzung hierzu ist eine eingehende Leistungsbeschreibung, womit der Zusammenhang zur Fachlichkeit und zum Controlling wieder hergestellt ist.

Erste Erfahrungen mit Leistungsverträgen liegen aus dem Bereich der Pflegesatzvereinbarung vor (leistungsgerechte Entgelte, prospektive Pflegesätze); für den Bereich der Jugendhilfe werden derzeit im Land Berlin erste Verträge zwischen freien und öffentlichen Trägern abgeschlossen. Auf Bundesebene gibt es erste Vorgespräche mit dem BMFSFJ mit dem Ziel, die Realisierung von Leistungsvereinbarungen zur Förderung bundeszentraler Träger auszuloten.

### **3. Zusammenarbeit im Rahmen des KJHG**

Wesentlicher Kern des KJHG ist der Präventionsgedanke. Prävention ist um so erfolgreicher, je früher sie einsetzt und je unspezifischer sie angelegt ist. Dieser Linie folgend, müßte die Jugendhilfe dazu tendieren, immer unspezifischere Leistungen anzubieten. Dem aber steht die Philosophie der 'Neuen Steuerungsmodelle', nämlich konkrete Produkte definieren zu wollen, entgegen. Praktisch gewendet könnte dies bedeuten, je fortschrittlicher ein Jugendhilfeträger handelt, um so eher gerät er in die Gefahr, Probleme mit den 'Neuen Steuerungsmodellen' und deren Produktkatalogen zu bekommen.

Der Jugendhilfeausschuß nimmt bislang eine Vermittlerrolle zwischen freien und öffentlichen Trägern ein. Diese Beziehungsstruktur würde sich bei Umsetzung der 'Neuen Steuerungsmodelle' nachhaltig verändern, weil der Jugendhilfeausschuß im Rahmen der 'Neuen Steuerungsmodelle' konzeptionell keinen Platz hat.

Des weiteren denke ich, daß die Jugendhilfeplanung im Rahmen der 'Neuen Steuerungsmodelle' zukünftig nicht immer – wie häufig gewohnt – zu Aus- und Aufbauplänen führen wird. Vielmehr müßten bei veränderten Bedarfslagen und bei konsequenter Ausrichtung auf die Wünsche und Erfordernisse der Zielgruppen auch Einsparungs- oder Kürzungsvorschläge öfters möglich werden.

### **4. Veränderung der Trägerstrukturen**

Die Intention der 'Neuen Steuerungsmodelle', allgemein verbindliche Kennzahlen und 'vergleichbare Produkte' herzustellen, wird den Prozeß der Angleichung der freien Träger begünstigen. Dies verstärkt die seit längerem zu beobachtende Nivellierung des Profils freier Träger, die in ihrer Darstellung

nach außen, z.B. in Gesprächen mit der Kommune, fachliche Standards in nahezu identischer Weise wie die öffentlichen Träger nutzen und argumentativ für ihre Zwecke einsetzen. Die ideologische Trennschärfe der einzelnen Verbände schwimmt hinter gemeinsamen sozialpädagogischen Denkstrukturen.

Gleichzeitig fördern die 'Neuen Steuerungsmodelle' auf der strukturellen Ebene die Ausdifferenzierung der Trägerlandschaft, wo neben den klassischen freien und öffentlichen Trägern insbesondere private und halbprivate, ehemalige öffentliche Träger existieren werden. Eine Pluralisierung der Trägerlandschaft, die bereits auch im KJHG angelegt ist.

## Schlußbemerkungen

Zum Schluß komme ich zu der Einschätzung, daß wir um die Diskussion über die Anwendung der Neuen Steuerungsmodelle in der Jugendhilfe und damit in der Jugendsozialarbeit nicht werden herumkommen können. Es wird nicht beim Alten bleiben. Ich denke aber, daß wir selbstsicher und fachlich gestärkt diesen Reformprozeß aktiv mitgestalten und ihn als Chance begreifen sollten, den durch das KJHG eingeschlagenen Weg der Partnerschaft und Fachlichkeit durch neue Reformelemente zu flankieren. Wie ausgeführt hat die Umsetzung der 'Neuen Steuerungsmodelle' erhebliche Auswirkungen auf die Träger und deren Verhältnis untereinander. Gerade hier besteht weitergehender Klärungsbedarf.

**Aktive Gestaltung  
des Reform-  
prozesses**

**Zum Autor**

*Dieter Eckert ist Referent für Jugendsozialarbeit im Deutschen Roten Kreuz - Generalsekretariat - und Geschäftsführer der Freien Trägergruppe.*

**Anschrift: Dieter Eckert**

*Deutsches Rotes Kreuz – Generalsekretariat –  
Friedrich-Ebert-Allee 71 53113 Bonn  
Tel.: (02 28) 54 12 02 • Fax: (02 28) 54 14 85*

## Einige Gedanken zu Qualitätsanforderungen und Qualitätsstandards

Wennemar Scherrer

Vor dem Hintergrund des Wandels der Rahmenbedingungen in der Jugendpolitik und in der Jugendhilfe, den einige zurecht als Paradigmenwechsel bezeichnen, stehen wir vor der unvermeidbaren Aufgabe, neue Qualitätsstandards zu entwickeln.

- ❑ In den Jahren des Wachstums sind Jugendhilfestrukturen entstanden, die im wesentlichen auf sozialpädagogischen oder sozialpolitischen Grundgedanken aufbauten und mit einer starken Expansion der Träger und der öffentlichen Förderung verbunden waren.
- ❑ Organisationen, Einrichtungen und Institutionen, die als Zuwendungsgeber oder -empfänger Gelder in Millionenhöhe umsetzen, unterscheiden sich nicht von mittleren Wirtschaftsunternehmen; sie müssen ähnlich gesteuert werden. Die klassischen Ausbildungen von Sozialarbeitern und Verwaltungsbeamten reichen häufig nicht mehr aus.
- ❑ Wir haben die Grenzen des Wachstums erreicht und sind gut beraten, wenn wir von den Verfahren und Strukturen anderer, i.d.R. den ökonomischen Dienstleistungsunternehmen, das übernehmen, was für die Jugendhilfe adäquat ist.
- ❑ Wir müssen jetzt zeitgemäße Methoden entwickeln, damit wir in Zukunft mit weniger Kosten größere Wirkungen erzielen.
- ❑ Wir müssen für die Zusammenarbeit von Zuwendungsgebern und Zuwendungsnehmern Wege und Verhaltensmuster finden, damit die nichtstaatlichen Träger bei dem sich zuspitzenden Wettbewerb um die sich verringernden Mittel in ihrer Wertegebundenheit und Vielfalt weiterhin ohne Abhängigkeiten und Zwänge, aber zielgruppenorientiert und wirkungsbezogen arbeiten können.

### Qualitätsstandards müssen von denen entwickelt werden, die die Arbeit machen

Ich halte nichts davon, daß Geldgeber oder Vorgesetzte Qualitätsstandards vorgeben. Das würde in der Regel nicht zur Qualitätssteigerung führen, sondern die Qualitätsstandards zu ineffektiven und aufwendigen Kontrollinstrumenten degradieren.

Andererseits können Zuwendungsgeber nicht so wie in der Vergangenheit nur auf nichtformulierte Qualitätsstandards der Projektträger vertrauen. Jetzt sind die Zuwendungsempfänger selbst gefordert. Sie müssen sich den Anforderungen stellen und sich gemeinsam mit anderen auf Qualitätsstandards einigen, die sie von ihren Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern, evtl. mit exter-

**Neue Qualitätsstandards sind notwendig**

**Qualitätsstandards müssen definiert werden**

ner Beratung und Hilfe, entwickeln lassen. Wenn die Träger der freien Jugendhilfe nicht bald selbst agieren, werden sie über kurz oder lang von den Geldgebern Vorgaben bekommen, auf die sie dann nur noch reagieren können.

Ich will und kann keine Vorschläge für Qualitätsstandards der BAG JAW oder für einzelne Träger der Jugendsozialarbeit machen.

Aber: Auch und gerade wir Ministerialräte im Bundesjugendministerium sollten für unsere eigene Arbeit Qualitätsstandards entwickeln und über ihre Einhaltung selbst wachen. Wir sind z.Zt. noch weit davon entfernt. Wie Sie aus unserer Initiative 'Qualitätssicherung' ersehen können, hat aber auch bei uns die Diskussion darüber begonnen. Nicht zuletzt, weil sich unsere personellen und finanziellen Ressourcen durch verordnete Einsparungen verringern, heißt das ganz konkret zweierlei:

- ❑ Wir werden einmal für ausscheidende Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter kein neues Fachpersonal mehr einstellen können; wir müssen also neue Wege finden, um Fachfremde schnell für ihre Aufgaben zu qualifizieren.
- ❑ Für die Anregung und Förderung der bundesweiten Jugendhilfe werden wir mit weniger Geld auskommen müssen. Das erfordert noch stärker als bisher ein wirkungsorientiertes Umgehen mit den Fördermitteln.

Bei der Entwicklung von Qualitätsstandards für meine Arbeit habe ich natürlich die Vorgaben des KJHG und der Haushaltsgesetze im Kopf. Hieraus ergeben sich vorgegebene oder selbstgesetzte Ziele, die es deutlich und klar zu formulieren gilt. Jetzt kommt die Frage nach der Qualität meiner Arbeit, um diesen Vorgaben und Zielen gerecht zu werden. Einige davon sind in der Geschäftsordnung der Bundesministerien festgelegt. Andere habe ich mir selbst vorgegeben, etwa zu meinem Engagement und zu meinem Verhalten, um folgende Ziele wirkungsvoll zu erreichen:

- ❑ das Qualitätsbewußtsein bei Zuwendungsgebern und -nehmern zu verbessern,
- ❑ den Dialog zwischen dem Bundesjugendministerium und den bundeszentralen Trägern der Jugendhilfe zu stärken,
- ❑ verzichtbare Verwaltungsarbeiten zu identifizieren und abzubauen und (last but not least)
- ❑ eine stärkere wirkungsorientierte Verwendung unserer Mittel durchzusetzen.

Die Standards, die ich mir selbst hierzu gegeben habe, sind nicht öffentlich. Einige gehören zur Intimsphäre, etwa die für den Umgang mit Andersdenkenden, um sie zu Sympathisanten auf dem Weg zu dem jeweiligen Ziel zu

machen. Andere Qualitätsstandards sind so banal und eigentlich selbstverständlich, wie etwa daß ich mich vor einem Vortrag auf die Bedürfnisse des Veranstalters und der Zuhörerinnen und Zuhörer einstelle und entsprechend strukturiert vorbereite. In erster Linie messe ich mich selbst an meinen Qualitätsstandards. Sie dienen mir dazu die Qualität meiner Arbeit selbst zu evaluieren und zu steigern.

Vielleicht gibt es irgendwann einmal auch Zielvereinbarungen zwischen der Bundesjugendministerin und den Referatsleitern; dann müßte ich meine Qualitätsstandards begrenzt öffentlich machen und ihre Einhaltung natürlich ebenso. Ich würde mich nicht wehren gegen die Entwicklung des Bundesjugendministeriums zu einer 'Total Quality Organisation' in einem verschlankten Staat.

**Ich fasse kurz zusammen:**

Wenn das Bundesjugendministerium als Zuwendungsgeber neue Qualitätsanforderungen an sich selbst stellt und für sich Qualitätsstandards entwickelt, wird das (wie bei kommunizierenden Röhren) bei den bundeszentralen Trägern der Jugendsozialarbeit, mit denen wir über die Förderung verbunden sind, zu Veränderungen führen.

*Wennemar Scherrer ist Leiter des Referats „Jugendförderung“ im Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend und hat die Redaktion der Broschürenreihe „Qs“.*

**Anschrift:** Wennemar Scherrer

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend  
Postfach 53107 Bonn  
Tel.: (02 28) 9 30 22 41 • Fax: (02 28) 9 30 49 81

**Zum Autor**

## **Qualität durch personales Angebot – Selbstevaluation als Methode der Mitarbeiterqualifizierung**

*Friedel Schier*

### **Zur Genese**

Die Auseinandersetzung mit Konzepten und Instrumenten der Selbstevaluation hat ihre Ursache in der nicht zufriedenstellenden Präsentation und Dokumentation der Modellarbeit in der Katholischen Jugendsozialarbeit. Nachdem Ende 1993 die 'Verbund'-Modelle ausgelaufen waren, war es notwendig, sich intensiver mit Methoden und Instrumentarien der Qualitätsbeschreibung, Qualitätssicherung und Qualitätsüberprüfung zu beschäftigen. Die 'Verbund'-Modelle wurden über zwei Stränge begleitet: Einerseits war da die Programmbegleitung, die durch das Deutsche Jugendinstitut München gewährleistet wurde, andererseits hatte aber auch jeder Träger modellbezogen ein Institut oder eine Person an der Hand, die die wissenschaftliche Begleitung übernommen hatten. Mit der neuen KJP-Modellphase ab 1994 wurde die modellbezogene Begleitung nicht mehr als zuwendungsfähig im Rahmen der Kosten- und Finanzierungspläne der Modelle anerkannt, was bedeutete, daß die Träger keine modellbezogene Begleitung mehr abrechnen und einsetzen konnten. Somit gab es einen konkreten Anlaß zur Entwicklung eines (Ersatz-)Angebotes.

Nach einem ersten Workshop 1994 zur Selbstevaluation und einer Kurzausschreibung an verschiedene Institutionen zur fachlichen Begleitung dieses Unternehmens, ergab sich 1995 durch das gleichgerichtete jugendpolitische Interesse des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend eine Fördermöglichkeit.

### **Der Träger**

In der Bundesarbeitsgemeinschaft Katholische Jugendsozialarbeit (KJS) sind acht Zentrale Bundesträger und neun Landesarbeitsgemeinschaften der Katholischen Jugendsozialarbeit zusammengeschlossen. Sie versteht sich als Föderation aller in diesem Handlungsfeld engagierten katholischen Träger und Organisationen.

Die Träger der Katholischen Jugendsozialarbeit unterhalten ca. 680 Einrichtungen in der gesamten Bundesrepublik Deutschland. 7.200 hauptamtliche Mitarbeiter/-innen sowie viele Ehrenamtliche bieten ein umfassendes, personales Fachangebot. Demzufolge ist die Qualifikation und Motivation der Mitarbeiter/-innen ein tragendes Element der Arbeit.

Die Palette der Angebote reicht von kurzfristigen Beratungsgesprächen, langfristigen sozialpädagogischen Begleitung, Qualifizierung, Beschäftigung, Freizeitgestaltung bis hin zu pädagogisch betreuten Formen des Wohnens. Die Angebote stehen allen jungen Menschen an den Übergängen ins Erwerbsleben offen, insbesondere den Jugendlichen zwischen 12 und 27 Jah-

ren, denen ohne eine besondere Hilfestellung diese Integration in die Gesellschaft verwehrt bleibt.

## Die Herausforderungen

Die Mitarbeiter/-innen, die dieses personale Angebot in ihrem Berufsalltag bereitstellen sollen, erfahren von unterschiedlichen Seiten kritische Anfragen:

- von Zuwendungsgebern (outputorientierte Steuerung der Jugendhilfe, Leistungsbeschreibungen in der Jugendhilfe, Budgetierung, ...)
- von möglichen Kooperationspartnern (Profil der Jugendhilfe, Anknüpfungspunkte der Zusammenarbeit, ...)
- durch junge Menschen (schwierige Erreichbarkeit, Kumulierung von Problemlagen, ...)
- nicht zuletzt durch eigene Reflexion (Burnout, Überlastung, keine Zeit, ...)

Diese Anfragen sind ernst zu nehmen und müssen beantwortet werden. Der zukünftige berufliche Handlungsspielraum wird dadurch geprägt, wie es den sozialpädagogischen Fachkräften gelingt, ihre Arbeit und die Rahmenbedingungen derselben zu beschreiben und den Bedarf der jungen Menschen als Ausgangspunkt allen Engagements deutlich zu machen.

Dabei reicht es nicht aus, die bisherigen Felder weiter zu besetzen, da durch die verschärfte Konkurrenz (um Mittel) nur diejenigen zum Zuge kommen, die eine Arbeit nachweisen, die als qualitativ gut anerkannt wird. D.h., daß die zugrunde liegenden Kriterien der Beurteilung akzeptiert werden und es darüber hinaus gelingt, die erbrachten Leistungen auch den Partnern zu vermitteln.

Da keinerlei Ressourcen von anderer Seite mehr zusätzlich eingefordert werden können, gilt es die eigenen Ressourcen besser zu nutzen und effizienter einzusetzen.

Die bisher aufgezeigten Anforderungen:

- kritische Anfragen von Zuwendungsgebern, Partnern, jungen Menschen,
- die Konkurrenz der Anbieter und evtl. zusätzlicher gewerblicher Anbieter,
- der Nachweis von Qualität,
- keine zusätzlichen Ressourcen,

## Methode der Selbstevaluation

lassen erkennen, daß althergebrachte Mittel oder Methoden nicht mehr weiterhelfen.

Als mögliche Entlastung und Hilfe bietet sich die Methode der Selbstevaluation an (vgl. Heiner, 1994). Die Erwartungen, die mit dieser Methode verbunden werden, lassen sich stichwortartig benennen:

- Fachleute der sozialen Arbeit bringen ihre Kompetenzen ein,
- jede/r vor Ort in der konkreten Praxis Tätige kann am besten die Kriterien und Standards für ihre/seine Arbeit benennen,
- neben der Dokumentation gelingt eine Systematisierung der Selbstreflexion,
- das berufliche Handeln wird transparent und auch für Außenstehende nachvollziehbar,
- es findet eine Professionalisierung von innen statt.

Um die Ressourcen mit einzubinden und damit Synergieeffekte zu erreichen, ist die Einführung der Methode 'Selbstevaluation' über zwei Ebenen beabsichtigt:

- Mitarbeiter/-innen vor Ort und in der Praxis der Jugendsozialarbeit sollen die Methode kennenlernen und die Vorteile des Instrumentariums erfahren.
- Multiplikatoren aus den Landesarbeitsgemeinschaften oder Zentralen Bundesträgern sollen sich die Methode aneignen und zur Unterstützung der Einrichtungen und Personen vor Ort den Prozeß der Selbstevaluation als Vermittler/-innen und Unterstützer/-innen begleiten.

Die Aufspaltung der Maßnahme in zwei Zielgruppenangebote, einerseits für Multiplikatoren andererseits für Mitarbeiter/-innen erfolgte aus der Überlegung heraus, daß eine alleinige Bemühung auf der Mitarbeiterebene nicht ausreicht, um einerseits den fachlichen und persönlichen Anforderungen der Methode der Selbstevaluation gerecht zu werden. Andererseits erschien es auch notwendig, daß eine entsprechend ausgebildete Unterstützung in den Strukturen der Trägergruppe vorhanden ist, um die entsprechende Qualität in der Praxis dokumentieren zu können. In der Zusammenschau der beiden Einzelmaßnahmen konkretisiert sich die Methode zur Qualitätssicherung als

### 'gestützte Selbstevaluation'.

Wenn es gelingt, die einzelnen Mitarbeiter/-innen, die ja die fachliche Kompetenz vor Ort einbringen und reflektieren, so zu qualifizieren, daß sie die Praxis strukturiert reflektieren und widerspiegeln können, und dafür eine entsprechende Unterstützung innerhalb der Strukturen sicherzustellen, wird sich eine Verbesserung der Jugendsozialarbeit auf mehreren Ebenen abzeichnen, d.h.

## Multiplikator und Mitarbeiterebene



- in der Zielkonkretisierung und Zieltransparenz,
- in der Dokumentation,
- in der Präsentation,
- in der Umsetzungs- und Wirkungskontrolle und
- in der Legitimation der Arbeit

gegenüber den jungen Menschen, den Trägervertreter/-innen, der fachlichen Öffentlichkeit und nicht zuletzt gegenüber gegenwärtigen und zukünftigen Zuwendungsgebern.

## **Die Angebote im einzelnen**

### **1. Qualifizierung von Multiplikatoren für die Unterstützung von Trägern und Projekten auf örtlicher Ebene**

#### **1.1 Zielvorstellung**

Die Bundesarbeitsgemeinschaft Katholische Jugendsozialarbeit ist in den Handlungsfeldern der Jugendsozialarbeit bundesweit präsent. In allen Handlungsfeldern übernehmen Mitarbeiter/-innen die Sicherstellung einer leistungsfähigen Infrastruktur. Sie sind Ansprechpartner/-innen der örtlichen Träger und reflektieren die Arbeit im überregionalen Kontext. An den Schnittstellen zu anderen Bereichen der Jugendhilfe, des (Berufs-)Bildungssystems und der Arbeitsmarktpolitik stehen weitere Fachleute, die das gemeinsame Anliegen tragen.

Diese Multiplikatoren sollen in die Lage versetzt werden, die Bedeutung ihrer Multiplikatorenrolle zu reflektieren und weiterzuentwickeln, die Instrumente der unterstützenden Beratung kennenzulernen und anzuwenden und die begleiteten Träger und Projekte in die Lage zu versetzen, ihrerseits selbstständig mit den erprobten Instrumenten die Arbeit vor Ort zu qualifizieren und sachgerecht darzustellen.

#### **1.2 Realisierung**

Diese Zielvorstellungen werden mit Hilfe der folgenden Maßnahmen realisiert:

- Arbeit in einer Gruppe (15 Personen) und in Lerngruppen (2 bis 3 Personen).
- Durchführung von Praxisprojekten.
- Begleitung durch Fachleute mit Erfahrung in Selbstevaluation.

**Zielbeschreibung**

**Methoden zur  
Zielerreichung**

- ❑ Erarbeitung von Vorbereitungs- und Erprobungspapieren zum begleitenden Selbststudium.
- ❑ Workshops (insgesamt 12 Tage):  
In 1995 fand ein erster Workshop (3 Tage), vom 07. bis 09. November, statt.  
In 1996 sind drei Workshops geplant, in 1997 zwei Workshops.
- ❑ Auswertung der Lernerfahrungen sowie der Methoden und Instrumente.

## **2. Fortbildungsangebot Selbstevaluation für Mitarbeiter/-innen in Einrichtungen der Jugendhilfe**

### **2.1 Zielsetzung**

Anhand der konkreten Erfahrung und des Bedarfes aus der Alltagspraxis sollen neue Arbeitshilfen entwickelt sowie bereits vorhandene Techniken und Instrumentarien so angepaßt werden, daß eine Selbstevaluation der Fachkräfte unterstützt wird.

Das bedeutet, daß die Teilnehmer/-innen konkrete und praxisnahe Arbeitshilfen entwickeln, die jede/r in der Jugendhilfe Tätige für sein Arbeitsfeld nutzen kann. Nach entsprechender Begleitung und Hinführung durch die Trainerin werden die Instrumentarien zu einer besseren Gestaltung der Arbeit im Sinne der Hilfe- und Ratsuchenden führen. Weiterhin wird eine bessere Darstellung der Arbeit möglich sein.

### **2.2 Realisierung**

- ❑ Arbeit im Plenum (15 Personen) und Kleingruppen (2 bis 3 Personen) sowie Einzelübungen.
- ❑ Begleitung durch Fachleute mit Erfahrung in Selbstevaluation.
- ❑ Erarbeitung von Vorbereitungs- und Erprobungspapieren zum begleitenden Selbststudium.
- ❑ Austausch der bisherigen Arbeitserfahrungen und persönliche Einschätzung.
- ❑ Gelegenheit zum Kennenlernen verschiedener Instrumentarien der Selbstevaluation.
- ❑ Erarbeitung und Prüfung von Instrumenten für die Praxis der Jugendsozialarbeit.
- ❑ Klärung des Evaluationsbegriffes.

- ❑ Bestimmung/Klärung des Verwertungszusammenhanges und der Grenzen von Selbstevaluation.
- ❑ In 1995 fand ein erster Workshop (3 Tage), vom 28. bis 30. November, statt.
- ❑ Geplant sind: Für 1996 zwei Workshops, regional- und fachgebietsbezogene Treffen, in 1997 ein Workshop.
- ❑ Auswertung der Lernerfahrungen und Instrumente durch schriftliche Befragung.

Beide Angebote werden aus dem Kinder- und Jugendplan des Bundes (KJP) durch das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend gefördert.

*Friedel Schier ist Referent für Jugendberufshilfe in der Geschäftsstelle der Bundesarbeitsgemeinschaft Katholische Jugendsozialarbeit und dort für das Projekt „Selbstevaluation“ verantwortlich*

**Anschrift: Friedel Schier**

*Bundesarbeitsgemeinschaft kath. Jugendsozialarbeit  
Carl-Mosterts-Platz 1 • 40477 Düsseldorf  
Tel.: (02 11) 9 44 85 16 • Fax: (02 11) 48 65 09*

**Zum Autor**

## Neue Steuerung in der Jugendsozialarbeit – Jugendsozialarbeit als Wirtschaftsbetrieb?

Herbert Schorn

Neue Steuerung in der Jugendsozialarbeit – Jugendsozialarbeit als Wirtschaftsbetrieb? Das Fragezeichen möchte ich sofort streichen und den Wirtschaftsbetrieb als Faktum anerkennen.

Ich möchte mit meinen Anmerkungen zu einer Diskussion anregen, denn ich glaube, wir stehen erst am Anfang der Entwicklung 'Jugendsozialarbeit als Wirtschaftsbetrieb'.

Gehen wir kurz in die Vergangenheit und in die Gegenwart.

1. Jugendsozialarbeit wurde und wird von Sozialarbeiter/-innen und Pädagogen/-innen geleistet und vielfach bestimmt.
2. Finanz- und Verwaltungsmitarbeiter/-innen hatten und haben dafür zu sorgen, daß die Beschaffung der Finanzen in Form von Zuschüssen, Spenden und kleinen Arbeiten usw. beantragt wurden und werden, sowie Abrechnungen und Verwendungsnachweise nach Vorgabe der Zuwendungsgeber in Ordnung waren und sind.

Wir wissen und spüren heute alle, daß seit mehreren Jahren die öffentlichen Mittel knapper werden, jedoch die Problemlage der jungen Erwachsenen sich verschärft hat. Eine Besserung der öffentlichen Finanzlage ist nach meiner Auffassung in diesem Jahrzehnt nicht in Sicht.

Wenn wir dieses wissen, müssen wir uns fragen, was können wir anders machen bzw. Neues anfangen, ohne den Kopf in den Sand zu stecken oder zu resignieren?

Ich frage mich, wenn meine vorherige Aussage stimmt, sind wir dann auch fest überzeugt, daß der Wirtschaftsbetrieb die richtige Entscheidung ist? Gleich aus welchem Grund, ob durch die Finanzschwäche der Zuwendungsgeber, aus eigener Überlegung oder aufgrund toller Ideen, wir müssen handeln.

Wenn wir uns entschieden haben für einen Wirtschaftsbetrieb, sollten wir einige Punkte berücksichtigen:

- So sollten die langjährigen Mitarbeiter/-innen beteiligt und durch intensive Fortbildung überzeugt werden,
- daß die Finanzen und die Leistungen (Produkte) in einem engen Zusammenhang stehen,
- daß Sozialarbeit, Pädagogik und Betriebswirtschaft gleichberechtigte Partner sein müssen.

Jugendsozialarbeit  
gleich  
Wirtschaftsbetrieb

Finanzmisere

Konsequenzen

Hier könnte ich noch viele Beispiele aufzeigen, ich möchte aber keine Betriebswirtschaftslehre oder Sozialarbeit vermitteln, sondern meine Erfahrung aus der Praxis einbringen.

Viele Jahre waren wir abgesichert durch Zuschüsse der Zuwendungsgeber. Als angehender Wirtschaftsbetrieb (Ich spreche bewußt von angehendem Wirtschaftsbetrieb, da wir noch eine Mischfinanzierung haben, die sich aus Zuschüssen und verwirtschafteten Geldern zusammensetzt) erhalten wir Zuschüsse zu den Personalkosten und den Sachkosten. Bei den Personalkosten ist interessant, daß keine Zuschüsse für Sozialarbeiter/-innen und Lehrer/-innen bereitgestellt werden. Hier diktiert der Zuwendungsgeber den Standard im Betrieb; bei den erwirtschafteten Geldern können wir den erforderlichen Standard selbst festlegen.

Hierzu muß ich Ihnen sagen, daß bei uns die Jugendberufshilfe dem Bereich 'Wirtschaftsförderung' zugeordnet ist. Bei dieser Zuordnung, aber nur wenn wir Einfluß nehmen auf die Qualitätsstandards, sehe ich gute Chancen als Wirtschaftsbetrieb in unserer Gesellschaft, wie z.B. beim Arbeitsamt, bei der Industrie- und Handelskammer, Handwerkskammer, Landwirtschaftskammer, bei den kommunalen Auftraggebern, anerkannt zu werden.

Um ein Wirtschaftsbetrieb zu sein, benötige ich Arbeitsaufträge. Diese Aufträge erhalte ich nur mit Vertrauen. Vertrauen nur durch gute Leistung und Qualität. Dieses beginnt bei realistischen Kostenvoranschlägen, einem guten Produkt und einem genauen Rechnungswesen.

Bei der Qualität des Produktes kommen mir natürlich Gedanken, ob Jugendsozialarbeit vom Inhalt her (und nicht zur Schau) noch durchführbar ist?

Ich denke hier an den Konflikt zwischen Handwerk, Buchhaltung, Kalkulation auf der einen Seite und Sozialarbeit und Lernen auf der anderen Seite. Hier entsteht der Druck des Geldes. Es gibt noch eine Menge Konflikte, die ich aufzeigen könnte.

Wir sollten uns den neuen Möglichkeiten zuwenden und Einfluß nehmen auf die Qualitätsstandards auf allen Ebenen. Auch müssen wir unsere guten bisherigen Qualitätsstandards der Jugendsozialarbeit unseren Kunden transparent machen.

Ich möchte an dieser Stelle nicht eingehen auf outputorientierte Steuerung. Ich möchte nicht eingehen auf die ISO-Normen.

Alle diese Begriffe, die z.Z. in aller Munde sind, müssen aber in die Überlegungen 'Jugendsozialarbeit als Wirtschaftsbetrieb' mit einfließen.

Zum Abschluß möchte ich eins nicht verschweigen, daß ich bei der Entwicklung von Qualitätsstandards die Einebnung der Trägerlandschaft sehe. Hier von sind besonders kleine, starre Einrichtungen betroffen.

**Qualität schafft  
Vertrauen**

Andererseits sehe ich, daß Jugendsozialarbeit als Wirtschaftsbetrieb in vielen Bereichen der Jugendsozialarbeit möglich ist und auch kommen wird.

## Zum Autor

*Herbert Schorn ist Geschäftsleiter des Vereins „Jugendhilfe e.V.“ in Köln und aufgrund seiner Funktion verantwortlich für Qualitätsmanagementprozesse im Verein.*

**Anschrift: Herbert Schorn**

*Jugendhilfe Köln e.V.*

*Christianstraße 82 • 50825 Köln*

*Tel.: (02 21) 9 54 43 40 • Fax: (02 21) 95 44 34 20*

## Wie kommt Qualität in die Beschäftigung?

Klaus-Dieter Müller

### Einleitung

Die Wirtschaft unseres Landes ist seit einiger Zeit nicht sehr leistungsfähig. Mit nachlassender Wertschöpfung fließen auch weniger Einnahmen in die Kassen der öffentlichen Hand. Da jede Mark nur einmal ausgegeben werden kann, sind davon auch diejenigen betroffen, die unserer Hilfe dringend bedürfen.

Diese Entwicklung hat auch den DRK-Jugendhof ergriffen, der einen wichtigen Beitrag zur beruflichen, sozialen und ökologischen Bildung im Kreis Borken leistet.

Als Reaktion darauf suchte die Geschäftsführung einen Einstieg in die Welt des Qualitätsmanagements. Dies ist um so wichtiger, als die Qualitätsansprüche der Auftraggeber, wie die Bundesanstalt für Arbeit oder die Kommunen, angesichts knapper werdender Finanzen steigen, um die Wirksamkeit der eingesetzten Mittel zu erhöhen.

Die Einführung des Qualitätsmanagements verursacht seinerseits Kosten, insbesondere wenn Hilfe von außerhalb der Institution in Anspruch genommen werden muß. Die Höhe dieser Summe sollte – wenn eine Zertifizierung angestrebt wird – nicht unterschätzt werden.

So mehren sich bei den mittelständischen Unternehmen die Klagen über die ISO-9000-Verordnung, weil sie die Kosten treibt. Dipl.-Ing. Dieter Kunzler, Chef einer mittelständischen Fabrik, bezifferte die Kosten der Zertifizierung seines Betriebes mit rund 200.000,— DM. Nach seiner Aussage müssen 46 Tage geopfert werden, um die ISO-Norm 9000 zu erlangen, die nichts anderes ist als das Nachvollziehen des ohnehin bekannten Betriebsablaufs (vgl. Pollack, 1996).

Vor diese Situation gestellt, kamen der DRK-Jugendhof und der Fachbereich Wirtschaft der FH Münster aufeinander zu, um die Entwicklung zum Qualitätsmanagement zu initiieren. Im Rahmen eines betriebswirtschaftlichen Seminars griffen 16 Studenten in vier Arbeitsgruppen je ein Qualitätselement der Norm DIN ISO 9000 ff. auf und untersuchten die Gegebenheiten auf Verbesserungsmöglichkeiten. Die Ergebnisse zeigten bereits enge erfolgsversprechende Ansätze.

Die Präsentation der Ergebnisse durch die Studierenden erfolgte in Anwesenheit auch einiger Vertreter von Kostenträgern, die das Bemühen um eine Verbesserung der Qualität mit großem Engagement positiv begleiteten. In soweit war bereits bei diesem einleitenden Schritt ein PR-Erfolg zu verzeichnen, bei dem der DRK-Jugendhof nicht stehenbleiben will.

Die Zusammenarbeit mit dem Fachbereich Wirtschaft der FH Münster soll vertieft werden, um eine Zertifizierung zu tragbaren Kosten zu erreichen, und um die Qualität zum zentralen Anspruch in der täglichen Arbeit eines jeden Mitarbeiters des DRK-Jugendhofes zu machen.

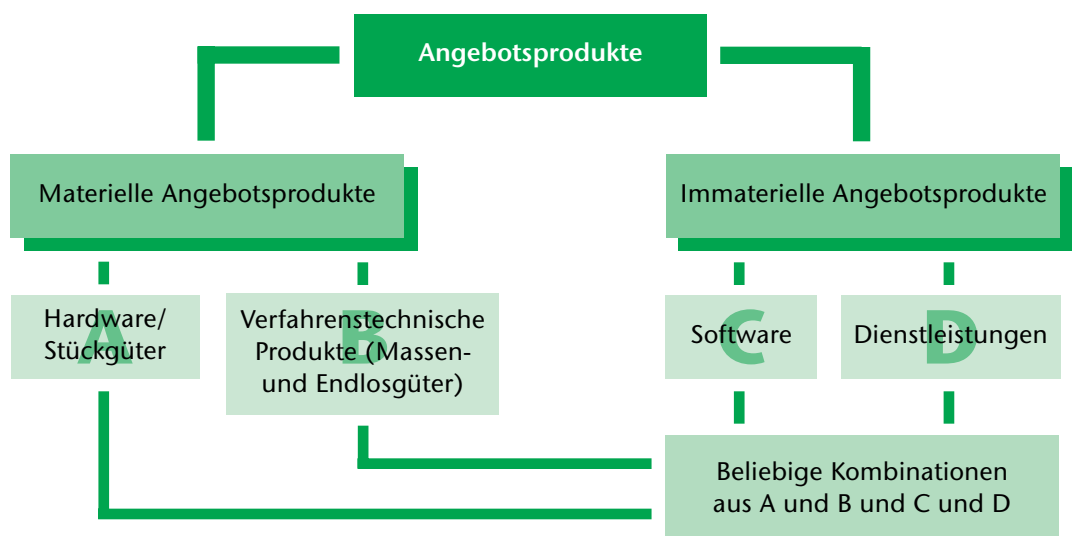
## Besonderheiten des Qualitätsmanagements im Dienstleistungsbereich

Die Seminarteilnehmer hatten anfänglich einige begriffliche Probleme, z.B. bei der genauen Definition von Qualitätsmanagement und Qualitätssicherung. Nach DIN ISO 8402 wird unter Qualitätsmanagement derjenige Aspekt der Gesamtführungsaufgabe verstanden, welcher die Qualitätspolitik festlegt und verwirklicht.

Der Begriff Qualitätssicherung ist eine der vielen ungenauen Übersetzungen anglistischer Begriffe. In die deutsche Sprache übertragen heißt 'Quality assurance' genau nämlich Qualitätssicherung, und damit lautet die Definition nach DIN ISO 8402: Unter Qualitätssicherung werden alle geplanten und systematischen Tätigkeiten verstanden, die notwendig sind, um ein angemessenes Vertrauen zu schaffen, daß eine Dienstleistung die gegebenen Qualitätsanforderungen erfüllen wird.

Da das Qualitätsmanagement sich ursprünglich auf materielle Angebotsprodukte und damit auf den Produktions- und nicht auf den Dienstleistungsbereich bezog, war die Frage zu klären, ob bei Dienstleistungen überhaupt ein Qualitätsmanagement denkbar ist. Die folgende Übersicht beantwortet diese Problemstellung.

### Angebotsprodukte



Die vier übergeordneten Kategorien von Angebotsprodukten (mit Kombinationen)  
(Quelle: Geiger, 1994, 768).



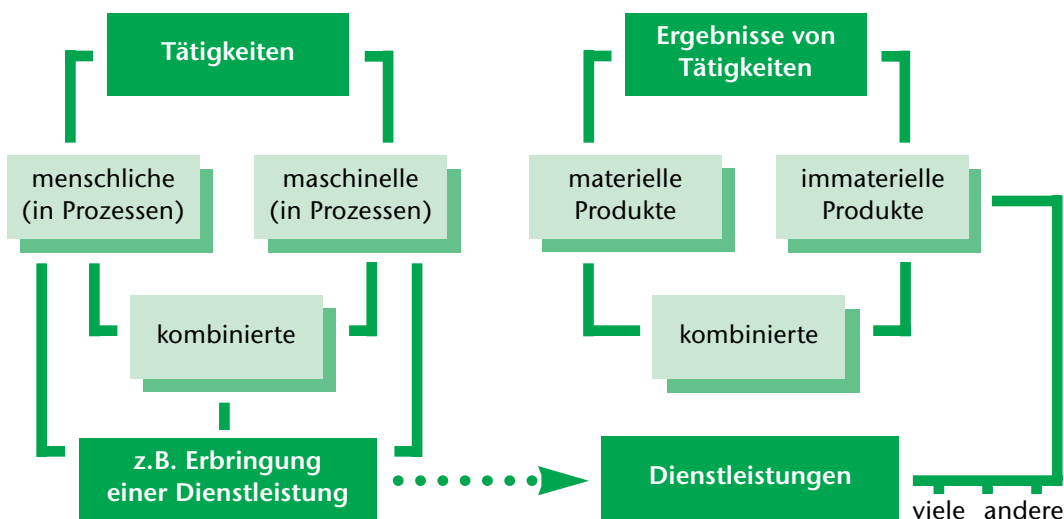
Die Qualität der Angebotsprodukte bestimmen die Kunden! Hierbei gilt: Nichts ist so gut, als daß man es nicht noch besser machen könnte.

Bedenklich ist in diesem Zusammenhang die Aussage:

- ❑ Die Angebote und Maßnahmen der Jugendsozialarbeit bieten bereits ein hohes Qualitätsniveau und bedürfen keiner Veränderung.

Das Qualitätsmanagement muß nicht nur die Produkte, sondern auch die Tätigkeiten und Prozesse beachten, deren Ergebnisse die Angebotsprodukte sind.

### Tätigkeits- und Ergebnisarten (mit Dienstleistungseinordnung)



(Quelle: Geiger, 1994, 770)

Damit sind dann auch die folgenden Aussagen in Zweifel zu ziehen:

- ❑ Wir brauchen keine neuen Qualitätsstandards, da wir uns an den qualitativen Standards nach dem KJHG orientieren.

Dieses Gesetz macht keine Aussagen zur optimalen Gestaltung menschlicher und maschineller Tätigkeiten in Prozessen. Hierauf bezogen, muß auch die Feststellung in Frage gestellt werden:

- ❑ Die Entwicklung von Qualitätsstandards birgt die Gefahr der Ein-ebnung der Trägervielfalt.

Das Gegenteil dürfte der Fall sein, da jede Form der Trägerschaft versuchen wird, ihre Schwächen zu beseitigen und ihre Stärken zu betonen. Die Zertifizierung des Qualitätsmanagementsystems ist das Ergebnis aller Bemühungen, vorhandene Organisationen und Abläufe neu zu überdenken und mit der schriftlichen Darlegung zu verbessern. Nachdem die Zuständigkeit (Befugnis und Verantwortung) festgelegt wurde, nimmt die Beschreibung der Abläufe nur noch Zeit in Anspruch.

## Die ersten Schritte auf dem Weg zur Zertifizierung

Die vier Studentengruppen haben für ihre Untersuchungen und Ausarbeitungen die Qualitätselemente herausgegriffen, die sie im Rahmen einer Seminararbeit bewältigen konnten. Das ist ihnen mit großem Engagement und Erfolg gelungen. Es erfolgte eine Feststellung und Aufzeichnung nach folgender Gliederung, wobei gleichzeitig die Defizite aufgezeigt und eventuelle Vorschläge zur Beseitigung gemacht wurden.

### 1. Verantwortung der Geschäftsleitung

Die Verantwortung der Geschäftsleitung liegt bei Tätigkeiten, die nicht delegiert werden können und für den DRK-Jugendhof von zentraler Bedeutung sind. Die üblichen betriebswirtschaftlichen Funktionen der Geschäftsleitung sind um die Funktionen des Qualitätsmanagements zu erweitern. Hierzu gehören

- die Definition der Qualitätspolitik,
- die Benennung des Qualitätsbeauftragten,
- die Aufrechterhaltung der Mitarbeiterqualifikation,
- die Durchführung der Qualitätsaudits,
- die Bewertung der Wirksamkeit des QM-Systems.

#### 1.1 Zuständigkeiten

**Personal:** Für den Personalbereich existiert keine Organisation (Personalabteilung) oder Dokumentation, die die Mitarbeiterqualität und Mitarbeiterakquisition regelt.

**Vorschlag:** Um die Aufrechterhaltung der Mitarbeiterqualifikation zu gewährleisten, muß innerhalb der Festlegung der Aufbau- und Ablauforganisation auch die Durchführung von Qualitätsaudits durch den Qualitätsbeauftragten oder die Geschäftsleitung festgelegt und dokumentiert werden.

#### 1.2 Kommunikation/Räumlichkeiten

**Vorschlag:** Die Organisation des Informationsaustausches muß durch die Geschäftsleitung definiert und dokumentiert werden. Inhalt dieser Definition ist beispielsweise, daß die Leitungsteamsitzungen protokolliert und den Mitarbeitern zugänglich gemacht werden.

### 1.3 Planung/Kontrolle

Vorschlag: Die Geschäftsleitung muß festlegen und dokumentieren, daß eine regelmäßige Überprüfung der Lehrkräfte, Dozenten und Maßnahmenenerfolge durch die Abteilungsleiter oder die Geschäftsleitung eingerichtet wird. Auch die Abteilungsleiter müssen durch regelmäßige Qualitätsaudits durch den Qualitätsbeauftragten überprüft und geschult werden. Solche Audits sollen gewährleisten, daß die Qualität der zu vermittelnden Inhalte der Maßnahmen während und nach der Laufzeit gleichbleibend ist und die Lehrinhalte vollständig vermittelt werden.

### 1.4 Finanzierung

Vorschlag: Die beschriebenen Vorgehensweisen sind nicht dokumentiert. Um einen kontinuierlichen Ablauf der Beantragungs-Verwaltungsvorgänge zu gewährleisten, ist eine Dokumentation in Form von Ablaufplänen und Verfahrensanweisungen vorzunehmen.

### 1.5 Verträge

Vorschlag: Eine Festlegung und Dokumentation der Unterschriftsvollmacht und Aufnahme in die Weisungs- und Verantwortungsmatrix müssen erfolgen.

### 1.6 Public Relations

Prospekte und Informationsschriften zu einzelnen Maßnahmen und Angeboten werden durch die Abteilungsleiter erstellt. Sie zeichnen auch dafür verantwortlich. Die Geschäftsleitung nimmt dieses Informationsmaterial nur zur Kenntnis.

Vorschlag: Es sollte ein einheitliches Layout festgelegt werden.

## 2. Verfahren, Aufgaben und Befugnisse des Qualitätsbeauftragten

Es ist erst in nächster Zeit geplant, einen Qualitätsbeauftragten einzustellen, daher fehlt es an einer Reihe von Verfahren, lediglich die Notwendigkeit des Qualitätsmanagements ist im Leitungsteam besprochen worden.

Vorschlag: Die fehlenden Verfahren sind zu entwickeln, zu dokumentieren und durchzusetzen unabhängig davon, ob ein Qualitätsbeauftragter benannt wird.

## 3. Beschreibung der Arbeitsbereiche

Zwar existieren Stellenbeschreibungen, diese sind aber nicht ausreichend und entsprechen nicht den allgemeinen betriebswirtschaftlichen Anforderungen. Als Hilfestellung ist ein Formblatt Stellenbeschreibung entwickelt und beigelegt worden.

## 4. Qualitätsziele des Bildungsinstituts

### 4.1 Dokumentation der Qualitätspolitik seitens der obersten Leitung

Vorschlag: Es muß eine Dokumentation der Qualitätspolitik erstellt werden. Die sich aus der Qualitätspolitik ableitenden Qualitätsziele müssen ebenso in dieser Dokumentation erfaßt werden.

### 4.2 Weisungs- und Verantwortungsmatrix

Da eine genaue Festlegung und Dokumentation nicht vorliegt, ist der Entwurf eines Struktogramms entwickelt und beigefügt worden.

## 5. Gliederungs- und Teilbeispiel eines Qualitätshandbuches

### 5.1 Lenkung der Dokumente und Daten

Der DRK-Jugendhof rekrutiert eine große Zahl seiner Mitarbeiter aus AB-Maßnahmen. Das bedingt eine hohe Fluktuation. Aus diesem Grunde ist es wichtig, elementare und sich wiederholende Arbeitsabläufe zu vereinheitlichen, zu vereinfachen und zu dokumentieren. Eine große Hilfe für die Arbeit der Gruppe war die Grobgliederung eines Qualitätsmanagement-Handbuches der DEKRA, welches eigens für Bildungs- und Maßnahmenträger konzipiert wurde.

Die DIN ISO 9004 unterteilt die Dokumente in

- Qualitätsanforderungsdokumente: Dokumente, die die Verfolgung und Darlegung der Erfüllung der vorgegebenen Qualitätsanforderungen dokumentieren und für das Qualitätsmanagement normativen Charakter haben, z.B.
  - Lehrpläne,
  - Prüfungsanforderungen,
  - DIN-ISO-Normen,
  - Sozialgesetze.
- Qualitätsaufzeichnungen: Aufzeichnungen, die den fortlaufenden Prozeß dokumentieren, welche einer Überwachung bedürfen und somit ein wichtiges Instrument für die Korrektur und Verbesserung des betrieblichen Prozesses darstellen, z.B.
  - Anwesenheitslisten,
  - Klassenbücher,
  - Beurteilungsbögen.

Unter den Begriff Lenkung der Daten fällt die Lenkung der Daten auf Papier, aber auch die Lenkung von elektronischen Daten in Netzwerkverbänden, z.B.:

- Kundendateien
- Referentendateien.

Aus der DIN ISO 9002 ergeben sich folgende Anforderungen an eine Verfahrensanweisung.

### Verfahrensanweisungen

<p><b>I. Art des Dokuments</b></p> <p><b>II. Herkunft des Dokuments</b></p> <p><b>III. Adressaten</b></p> <p><b>IV. Inhalt</b></p> <p><b>V. Organisation zur Sicherstellung der Aktualität</b></p> <p>1. Bei Austausch eines Dokuments</p> <p>2. Bei Änderung eines Dokuments</p> <p>2.1 Wer genehmigt die Änderung?</p> <p>2.2 Wie wird die Änderung dokumentiert?</p> <p><b>VI. Archivierungsvorschriften</b></p> <p>1. Ort</p> <p>2. Zeitraum</p> <p style="text-align: right;">Nur wo dies erforderlich ist</p>	<p><b>I. Art der Datei</b></p> <p><b>II. Herkunft der Datei</b></p> <p><b>III. Kompetenzen</b></p> <p>lesen</p> <p>ändern</p> <p>sperrern</p> <p>löschen</p> <p>übermitteln</p> <p><b>IV. Sicherung der Dateien</b></p> <p>– Wie oft werden Sicherungen durchgeführt?</p> <p>– Wo und wie werden die Sicherungen aufbewahrt?</p> <p style="text-align: right;">Nur wo dies durchführbar ist</p>
---	---

### 5.2 Zentralarchiv

Da die verschiedenen Tätigkeitsbereiche des DRK-Jugendhofes nach der Art der anfallenden Dokumente nahezu als identisch zu betrachten sind, ist das Ablagesystem in diesen Bereichen nach den gleichen Kriterien anzulegen. Diese Methodik soll auch Bereichsfremden bzw. neuen Mitarbeitern das Zurechtfinden im Zentralarchiv erleichtern und somit ein schnelles Auffinden qualitätsrelevanter Dokumente sicherstellen.

Eine genaue Gliederung des bereichsspezifischen Ablagesystems des DRK-Jugendhofes ist erstellt worden.

### 5.3 Kundendateien

Die Grobgliederung der DEKRA sieht vor, daß der Bildungsträger eine Kundendatei unterhält. Im DRK-Jugendhof sind, von einer Ausnahme abgesehen, derartige Dateien nicht vorhanden. Sie werden jedoch benötigt, um Transparenz zu gewinnen. Solche Dateien können sein:

- Weiterbildungsveranstaltungen,
- Teilnehmerdateien,
- Kundendateien,
- Dateien der Praktikantenbetriebe,
- Dateien der Kostenträger,
- Dateien der Empfänger von Dienstleistungen und Gütern.

### 5.4 Referentendatei

Die Referenten werden zur Zeit nicht systematisch in einer zentralen Datei erfaßt. Um einen Referenten für ein spezielles Fachgebiet zu ermitteln, muß auf das Wissen des jeweiligen Bereichsleiters zurückgegriffen oder in den einzelnen Maßnahmeordnern nachgeschlagen werden.

## 6. Prozeßlenkung in der Auftragsabwicklung

Die Arbeit dieser Gruppe konzentrierte sich unter diesem Thema auf den Bereich Qualifizierung bzw. Orientierung, indem exemplarisch die 'Starthilfe' bearbeitet wurde.

Unter Prozeßlenkung ist sicherzustellen, daß zur Lehrgangsabwicklung Unterlagen vorliegen, die alle notwendigen Angaben zu ihrer Durchführung und Überprüfung enthalten und daß diese unter beherrschten Bedingungen ablaufen.

Zur Abwicklung gehören

- schriftlich festgelegte, geprüfte und genehmigte Qualitätssicherungsverfahren- und Qualitätsarbeitsanweisungen, die zur Erzielung der geplanten Qualität notwendig sind,
- geeignete Arbeitsbedingungen,
- geeignetes Personal,
- die Festlegung geeigneter Verfahrensmerkmale zur Überwachung und Lenkung der Lehrgangsabwicklung (Prozeßkontrolle).

Die Aufnahme der Gegebenheiten erfolgte nach folgender Gliederung:

- 1 Bedarfsanalyse
- 2 Planung/Konzeption
- 3 Bewilligungsverfahren
- 4 Durchführung
  - 4.1 Maßnahmevorbereitende Tätigkeiten
  - 4.2 Art der Maßnahme
  - 4.3 Maßnahmebegleitende Tätigkeiten
  - 4.4 Nachbereitung
- 5 Verwaltung
- 6 Strukturpläne

## 7. Schwachstellen und Verbesserungsvorschläge

Im folgenden werden die Schwachstellen in der Ablauforganisation des DRK-Jugendhofes sowie Vorschläge zur Verbesserung aufgezählt:

- Es gibt keine klare Abgrenzung der einzelnen Aufgabenbereiche der Mitarbeiter.
- Die Erstellung der Stundenpläne ist zu kurzfristig.  
Durch die oftmals kurzfristige Erstellung der Stundenpläne und deren Änderung erfahren die Teilnehmer zum Teil am Tag selbst, ob und welcher Unterricht stattfindet. Dieses führt zu Unzufriedenheit und Demotivation der Teilnehmer. Es kommt häufig zu Fehlstunden. Um dieser Tendenz entgegenzuwirken, muß das für die Maßnahme verantwortliche Organisationsteam ein bis zwei Wochen vor Maßnahmebeginn den Stundenplan erstellt haben.
- Es ist weder eine eindeutige Zuständigkeit noch zentrale Ablage für Dozentenverträge vorhanden.
- Es gibt keine männliche Betreuung der Männergruppen. Es sollte eine Aufteilung der Männer- und Frauengruppen mit gleichgeschlechtlichen Betreuern erfolgen, um eine bessere Kommunikation zu gewährleisten.
- Kontakt- und Erfahrungsordner fehlen.
- Es gibt keinen geregelten Informationsaustausch.

Zwischen Controlling und der Personalplanung findet keine gegenseitige Absprache bezüglich entstandener Kosten der Honorarverträge statt. Dadurch kann es zu Fehlplanungen kommen.

- ❑ Eine zentrale Ablage fehlt.
- ❑ Es gibt keine festen Sprechzeiten für die Teilnehmer.

Dadurch, daß keine festen Sprechzeiten für die Teilnehmer vorhanden sind, werden die Mitarbeiter bei ihren Tätigkeiten gestört, so daß ein geregelter und fortlaufender Arbeitsablauf nicht möglich ist.

- ❑ Ein Besprechungszimmer fehlt.  
Für die Betreuung der Teilnehmer durch das Betreuungsteam sollte unbedingt ein Besprechungszimmer geschaffen werden, um vertrauliche Gespräche über persönliche Probleme führen zu können.

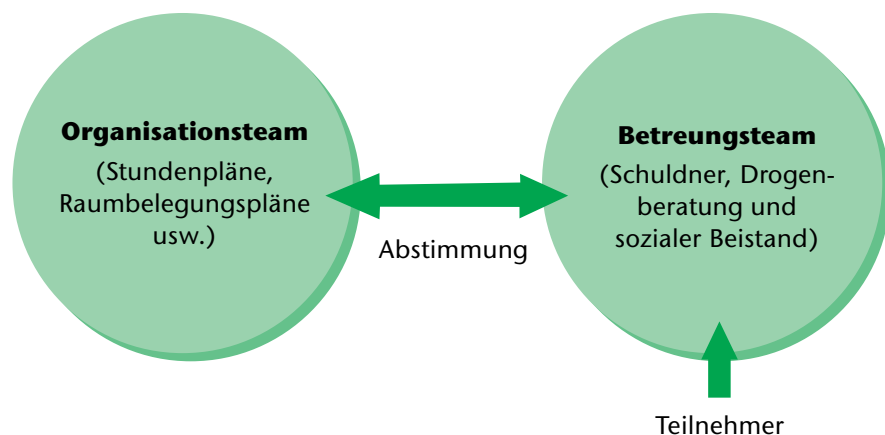
## 8. Beurteilung der Qualität einer Maßnahme

Die vierte Gruppe hat ebenfalls beispielhaft den Teilbereich 'Starthilfe' unter ihrem Thema bearbeitet. Ihr Aufgabengebiet bezog sich auf die Prüfungen (Formen des Feedbacks zur Verbesserung der Dienstleistung) sowie die Prüfmittelüberwachung (eingesetzte Instrumente für Prüfungen).

### 8.1 Organisatorische Grundvoraussetzungen

Die Betreuung einer Maßnahme wird von einem Projektteam geleistet. Da die Aufgabengebiete innerhalb des Teams nicht klar abgegrenzt sind, ergeben sich Schnittstellenprobleme. Diese führen zu einer Mehrbelastung des einzelnen Teammitglieds und haben negative Auswirkungen auf das Arbeitsergebnis.

#### Organisations- und Betreuungsteam





In diesem Punkt zeigt sich sehr deutlich der Zusammenhang mit der Arbeit der anderen Studententeams. Es wird die Aufgabe des Qualitätsbeauftragten sein, die Abstimmung zwischen den Ergebnissen verschiedener Arbeitsgruppen zu einzelnen Qualitätselementen vorzunehmen.

Der vorliegende Vorschlag klärt, welcher Person(n)gruppe die Verantwortung für die Ergebnisse des Feedbacks zugerechnet werden kann.

## 8.2 Vorbereitungsphase

In dieser Phase sind Formen des Feedbacks einzusetzen:

- die Teilnehmerbefragung,
- Gespräche mit Betrieben,
- Absprachen mit den Kostenträgern.

Gespräche mit einzelnen Teilnehmern führten bereits zu dem Ergebnis, daß wichtige Instrumente für Prüfungen fehlen. Dazu gehören insbesondere

- die Ausarbeitung von Stundenplänen.  
Die Teilnehmer vermissen einen festen Ablauf während der Maßnahme und sehen sich so nicht optimal auf den Wiedereinstieg in das Arbeitsleben vorbereitet.
- der Einsatz einer Lehrkräftekartei, um eine sorgfältige Auswahl durchführen zu können. Die Teilnehmer haben den Eindruck, daß sie zweitklassig unterrichtet werden, was die Leistungsbereitschaft sinken läßt und die Zielerreichung der Maßnahme gefährdet.
- die Ausarbeitung von Raumbelungsplänen, die auch für andere Sparten des DRK-Jugendhofes bindend sind, damit nicht nach freien Räumen gesucht werden muß und der Unterricht pünktlich beginnen kann.
- Kontakte mit Praktikumsbetrieben.  
Nachdem es Enttäuschungen und Probleme mit Praktikumsbetrieben in der Vergangenheit gegeben hat, sollten Informationsabende über den DRK-Jugendhof für Arbeitgeber veranstaltet werden. Das könnte den Bekanntheitsgrad und die Akzeptanz der Einrichtung in der Region steigern.
- Aufzeichnungen über Gespräche mit den Teilnehmern.  
Absprachen mit den Kostenträgern über den zu erreichenden Qualitätsstandard, insbesondere dann, wenn der Kostenträger einen Großteil der Teilnehmer in die Maßnahme bestellt. Dies erfolgt teilweise unter Androhung von finanzieller Leistungsverweigerung. Die Vereinbarungen sollten sachlich erfolgen.

### 8.3 Durchführungsphase

Für diese Phase hat als Form des Feedbacks die Teilnehmerbefragung eine besondere Bedeutung, da die Teilnehmer ansonsten nur bei schwerwiegenden Mängeln aktiv werden würden und sich beim Projektteam beschweren. Die Ergebnisse der Befragung dienen der ständigen Weiterentwicklung der Qualität der Maßnahme.

- Als Instrument sind Fragebögen einzusetzen.
- Ein Klassenbuch ist zu führen.  
Um die fortlaufende Qualität einer Maßnahme zu sichern, ist die Kontrolle der Einhaltung der Lehrpläne unabdingbar. Das Klassenbuch bietet sich als Prüf- und Dokumentationsmittel an.
- Eine Anwesenheitsliste ist einzurichten.  
In diese sollte nicht nur die einmalige morgendliche Kontrolle eingetragen werden, sondern auch z.B. vorzeitiges Verlassen der Maßnahme. Auf diese Weise kann der Leiter der Maßnahmen das Verhalten des einzelnen Teilnehmers erkennen und das Betreuungsteam informieren. Gleiche Voraussetzungen sind auch für die Praktikumsphase zu schaffen.
- Die Stundenpläne sollten in den ersten Unterrichtseinheiten eine Darstellung der Leistungen des DRK-Jugendhofes vorsehen, um einen unterschiedlichen Informationsstand auszugleichen. Außerdem sollte deutlich werden, daß die unterschiedlichen Kostenträger ihre Teilnehmer finanziell verschieden fördern.

Die Absprachen mit den Kostenträgern sollen auch eine Vereinbarung über finanzielle Abschlagszahlungen enthalten, um eine nahtlose Unterstützung der Teilnehmer sicherzustellen. Diese Beträge könnten mit späteren Leistungen verrechnet werden.

### 8.4 Sozialpädagogischer Teil

Über die Gespräche zur Betreuung der Teilnehmer hinsichtlich ihrer persönlichen Probleme sollten sachliche Aufzeichnungen angefertigt werden. Erst diese ermöglichen eine Kontrolle des Gesprächserfolges.

### 8.5 Praktikumsphase

Die schriftliche Teilnehmerbefragung sollte auch Fragen zur Zufriedenheit mit dem Praktikum umfassen, um festzustellen, ob die Praktikumsphase hilfreich war, sich im Arbeitsleben besser zurechtzufinden.

Aufzeichnungen über Gespräche mit Betreuern im Praktikumsbetrieb sind zu führen.

Ein Konzept für den wöchentlichen gemeinsamen Gedankenaustausch der

Teilnehmer muß erarbeitet werden. Eine solche Struktur ist notwendig, damit das Treffen nicht nur als 'Muß'-Veranstaltung gesehen und deshalb im gegenseitigen Einvernehmen ausgesetzt wird.

### **8.6 Erstellung der Abschlußberichte**

Das Betreuungsteam hat nach Abschluß der Maßnahme baldmöglichst die Erstellung des Abschlußberichtes zu besprechen und mit Hilfe der Informationen aus der Teilnehmerakte den Bericht fristgemäß an den Kostenträger auszuhändigen. Die Einhaltung der Frist ist als Qualitätsmerkmal zu überprüfen und festzuhalten.

## **Das Verfahren der Zertifizierung**

Am Beispiel der DQS – Deutsche Gesellschaft zur Zertifizierung von Qualitätsmanagementsystemen m.b.H., Frankfurt/Main und Berlin, soll hier nachfolgend der Ablauf dargestellt werden (vgl. Pärsch, 1994, 949 ff.).

### **1. Vertragsabschnitt**

Die Frageliste dient der Vorbereitung auf das DQS-Audit. Anhand der Antworten wird beurteilt, ob das Qualitätsmanagementsystem soweit ausgereift ist, daß es einem DQS-Audit unterzogen werden kann.

### **2. Vertragsabschnitt**

Der Auftraggeber übergibt das Qualitätshandbuch zur Prüfung durch die DQS. Das Ergebnis wird mündlich und schriftlich dem Kunden mitgeteilt. Festgestellte Schwachstellen sind zu beseitigen. Bei umfangreichen Schwachstellen sind zusätzliche Prüfungen der Unterlagen erforderlich.

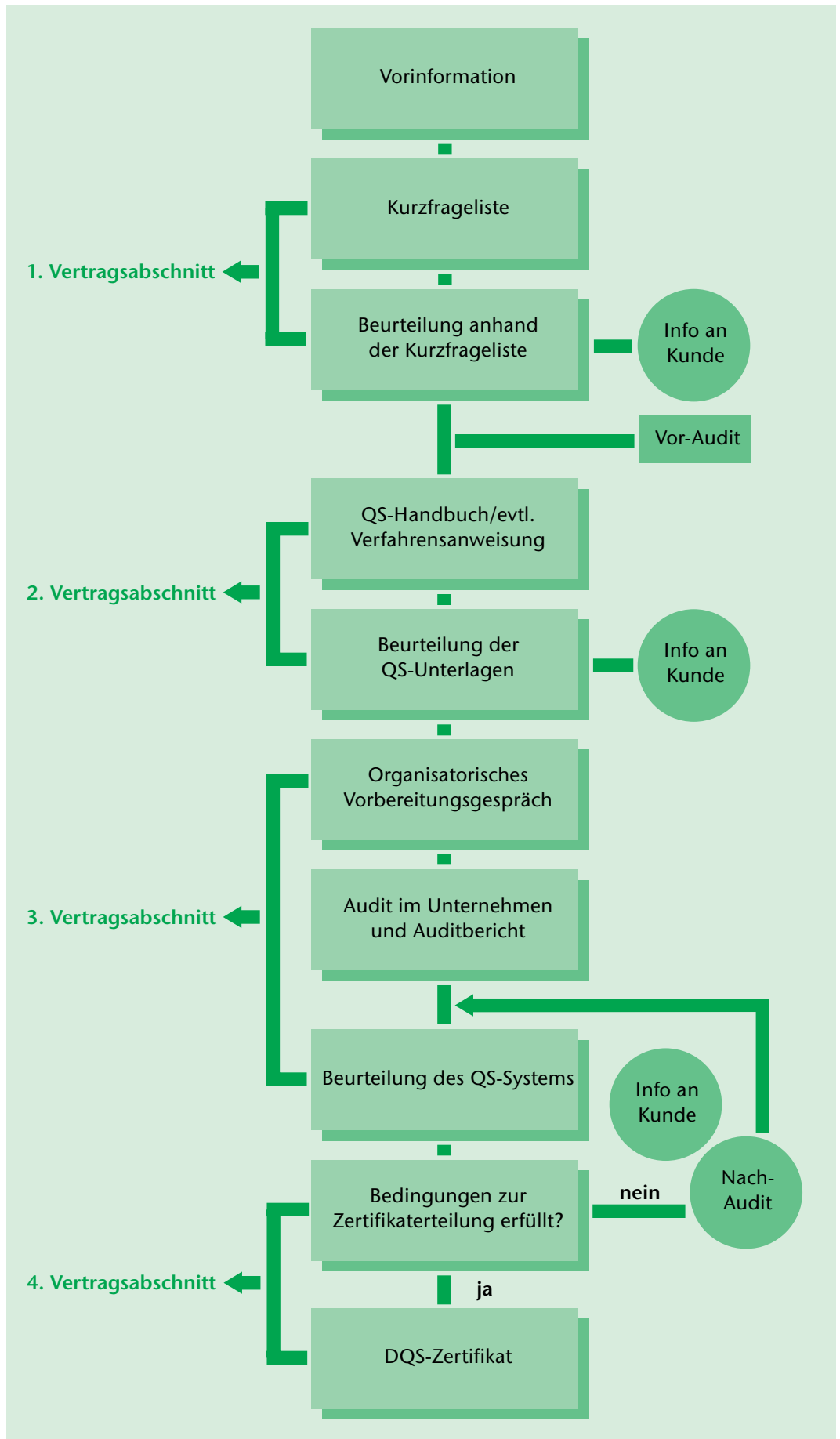
### **3. Vertragsabschnitt**

Beim Zertifizierungsaudit wird stichprobenartig überprüft, ob die festgelegten Qualitätsmanagmentelemente den Betreffenden bekannt sind und von ihnen angewendet werden.

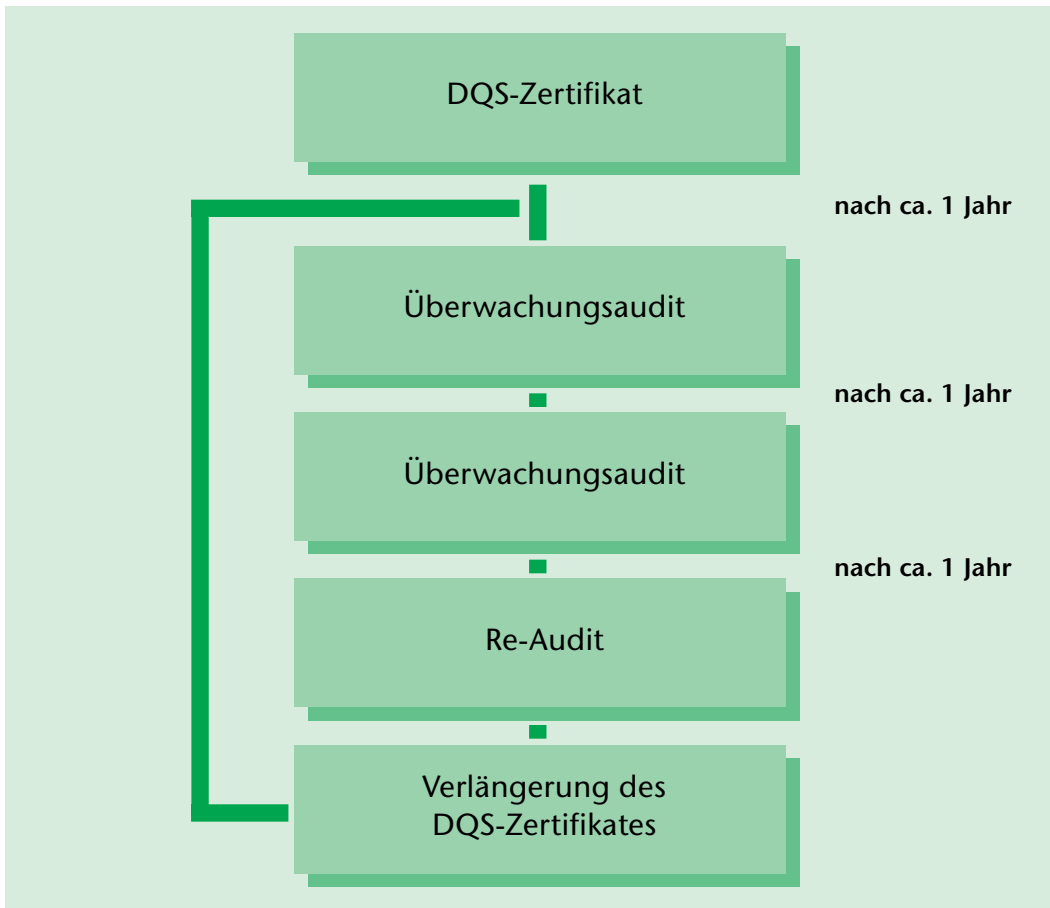
### **4. Vertragsabschnitt**

Von der Geschäftsstelle werden alle Unterlagen überprüft. Die Erteilung des Zertifikats durch das Präsidium wird empfohlen. Es hat eine Gültigkeit von drei Jahren nach dem Audittermin.

*Gesamtablauf der Zertifizierung*



## Überwachung



Die Kosten für das Zertifizierungsverfahren betragen ca. 20.000,— DM.

### Das Qualitätsmanagement muß von allen getragen werden

Ob eine Zertifizierung nach der DIN ISO 9000 ff. erfolgt oder nicht, das ist sicherlich eine Frage der Kosten. Wichtig ist hingegen, daß die Qualität der Dienstleistung in den Mittelpunkt der Betrachtung gestellt wird. Das bedeutet in vielen Fällen eine Umstellung im Denken.

Dies kann nur von der Geschäftsleitung ausgehen, die zunächst einmal von der Notwendigkeit einer permanenten Qualitätsverbesserung überzeugt werden muß. Qualitätsmanagement ist aber auch eine Aufgabe der Mitarbeiter, die zum Mitdenken und Mithandeln geführt werden müssen. Nur so kann die angestrebte Qualitätsverbesserung erreicht und damit die Jugendsozialarbeit trotz aller Kostenkrisen noch erfolgreicher gestaltet werden.

*Dr. Klaus Müller ist Professor an der Fachhochschule Münster und begleitet wissenschaftlich den Qualitätsmanagementprozeß des DRK Jugenddorfs in Borken.*

**Anschrift:** Prof. Dr. Klaus Dieter Müller

Ekenhoff 16 • 49545 Tecklenburg

Tel.: (02 51) 83 56 36

**Zum Autor**

## **Diskussionspapier 'Qualität in der Jugendsozialarbeit'**

*Friedel Schier/Carmen Teixeira*

### **Interessen- vertretung**

#### **Wer sind wir, und was wollen wir?**

Die Bundesarbeitsgemeinschaft Jugendsozialarbeit ist der Zusammenschluß von Trägergruppen und Landesarbeitsgemeinschaften der Jugendsozialarbeit freier Träger auf der Bundesebene. Die BAG JAW formuliert und vertritt die gemeinsamen und übergreifenden Anliegen und Interessen der Jugendsozialarbeit gegenüber Staat und Gesellschaft und strebt deshalb die Zusammenarbeit mit allen relevanten Trägern der Jugendhilfe, Jugendpolitik sowie Bildungs- und Arbeitsmarktpolitik an.

Jugendsozialarbeit ist vom Selbstverständnis her ein im § 13 KJHG näher beschriebener Teilbereich der Jugendhilfe. Ihr Ziel ist die schulische, berufliche und soziale Integration junger Menschen, d.h. deren chancengleiche Teilhabe am Leben in der Gemeinschaft. Basierend auf einem ganzheitlichen Förderkonzept, bietet Jugendsozialarbeit sozial-, schul- und berufspädagogische Hilfen und übernimmt eine gesellschaftliche Anwaltsfunktion für ihre Adressaten. Sie mischt sich über Jugendpolitik hinaus in andere Politikbereiche ein und wirkt im Schnittbereich von Jugend-, Bildungs- und Arbeitsmarktpolitik.

### **Zielgruppen**

Ihre Zielgruppe sind überwiegend sozial benachteiligte und individuell beeinträchtigte Jugendliche und junge Menschen. Handlungsfelder der Jugendsozialarbeit sind Jugendberufshilfe, Eingliederungshilfen für junge Aus-siedler/-innen, Mädchenarbeit in der Jugendsozialarbeit, Jugendwohnen und Arbeit mit jungen Menschen ausländischer Herkunft.

#### **Womit sind wir konfrontiert?**

Mit der desolaten Arbeitsmarktsituation einher geht eine Verschärfung der Problemlagen von jungen Menschen. Gleichzeitig stehen die Träger der Jugendsozialarbeit zunehmend vor der Situation von Mittelreduzierung und Ressourcenknappheit. Von Zuwendungsgebern werden unabhängig von der Finanzsituation ein hohes Qualitätsniveau und Innovationsfähigkeit bei den Trägern vorausgesetzt.

Im wachsenden Maße sind Träger der Jugendsozialarbeit konfrontiert mit

- der 'outputorientierten Steuerung der Jugendhilfe',
- der 'Verdingungsordnung für Leistungen' (VOL) der AFG-finanzierten Maßnahmen,
- der Frage, ob sie sich nicht zuletzt im Blick auf europäische Fördermittel nach der ISO 9000 ff. zertifizieren lassen sollen.

### **Verschärfung der Problemlagen**

Diese Entwicklungen und die sich daraus ableitenden neuen Anforderungen führen dazu, daß Jugendsozialarbeit sich zunehmend – jedenfalls in wesentlichen Teilen – als Wirtschaftsbetrieb mit allen Anforderungen bezüglich Managementstrukturen, Controlling und Aufbau eines ‘zweckmäßigen’ Qualitätsmanagements verstehen muß.

### **Warum beschäftigen wir uns mit dem Thema ‘Qualität’?**

Jugendsozialarbeit ist von der Diskussion um die Übernahme o.g. betriebswirtschaftlicher Elemente in besonderer Weise betroffen; so werden z.B. die über das AFG finanzierten Maßnahmen in der Jugendsozialarbeit bereits seit geraumer Zeit nach der VOL ausgeschrieben. Dabei gibt die VOL selbst zwar keinerlei inhaltliche Qualitätskriterien bzw. Qualitätsanforderungen vor. Da aber der Anbieter den Zuschlag erhalten soll, der ‘bei vergleichbarer Qualität’ den günstigeren Preis fordert, ist es für seriöse Anbieter von vitalem Interesse, daß Qualitätskriterien und Qualitätsstandards eindeutig und klar definiert sind und auch eingehalten werden. Um so wichtiger ist es deshalb, daß Qualitätsstandards und Qualitätskriterien von uns selber (mit-)bestimmt und nicht von anderen vorrangig unter Sparüberlegungen oder sonstigen sachfremden Gesichtspunkten entwickelt werden.

Ähnlich verhält es sich mit den unter Punkt 2 angesprochenen Neuen Steuerungsmodellen und ihren Auswirkungen auf die Angebote der Jugendhilfe und damit der Jugendsozialarbeit.

Jugendsozialarbeit muß überprüfbare Qualitätsstandards und Qualitätskriterien entwickeln. Dies ist mit einem kontinuierlichen Qualitätsmanagement und entsprechender Qualitätskontrolle bzw. entsprechendem Qualitätsnachweis verbunden und wird zweifellos die Jugendsozialarbeit verändern. Die Veränderungen betreffen sowohl die inhaltlichen Aspekte der Angebote und Maßnahmen der Jugendsozialarbeit als auch die Strukturen der Einrichtungen selbst.

Qualitätsdiskussionen sind für die Jugendsozialarbeit nicht neu. Neu ist aber, daß über diese Elemente eine verstärkte Konkurrenz zwischen den Trägern stimuliert, größere Effizienz beim Einsatz öffentlicher Mittel erreicht und damit Einspareffekte realisiert werden sollen.

Wenn wir, die Träger der Jugendhilfe bzw. der Jugendsozialarbeit, verhindern wollen, daß diese Konkurrenz im Ergebnis einem Abbau der Qualitätsstandards bewirkt, müssen wir offensiv begründen, warum welche Angebote und Maßnahmen mit welchen inhaltlichen Zielstellungen und welchen inhaltlichen, sachlichen, personellen und finanziellen Rahmenbedingungen notwendig sind, und wir werden uns selbst an diesen Kriterien überprüfbar machen müssen.

**Veränderungen bei den Zuwendungen**

**Strukturreform**

**Konkurrenz zwischen den Trägern**

## 1. Welche Konsequenzen ergeben sich für Angebote und Maßnahmen in den verschiedenen Handlungsfeldern der Jugendsozialarbeit?

Entsprechend den o.g. Anforderungen müssen in den verschiedenen Handlungsfeldern der Jugendsozialarbeit geeignete Qualitätsstandards entwickelt werden, die aus einem Konsens über inhaltliche Anforderungen an eine zeitgemäße Jugendsozialarbeit erwachsen. Die folgenden Thesen zu den Handlungsfeldern sind gedacht als eine Beschreibung qualitativer Aspekte der Jugendsozialarbeit:

### *Jugendberufshilfe*

- Jugendberufshilfe ist weit mehr als nur berufliche Bildung und Vermittlung funktioneller Qualifikationen. Sie ist auch Erziehungs-, Sozialisations-, Personalisationshilfe für individuell beeinträchtigte und/oder sozial benachteiligte junge Menschen.
- Jugendberufshilfe muß ständig neue Handlungsansätze entwickeln bzw. weiter qualifizieren, mit denen besonders benachteiligte und beeinträchtigte Jugendliche erreicht und erfolgreich gefördert werden können.
- Sozialpädagogisch orientierte Berufsausbildung (40c AFG) ist mehr als nur ein Nebeneinander von verschiedenen pädagogischen Berufsgruppen. Die besondere Qualität der Berufsausbildung nach § 40c AFG ist die integrierte Herangehensweise von Schul-, Sozial- und Berufspädagogik. Dies ist ein Qualitätsmerkmal, das über das normale Duale System hinausgeht.
- Jugendberufshilfe muß als Zielgruppe auch die jungen Erwachsenen berücksichtigen, die durch das besondere System von Berufsvorbereitung und berufliche Erstqualifizierung nicht mehr angesprochen werden können. Die Qualifizierung im Rahmen von Beschäftigung und Existenzsicherung muß weiterentwickelt werden.

### *Eingliederungshilfen*

- Jugendsozialarbeit für junge Aussiedler/-innen steht angesichts der Sparpolitik vor der Anforderung, mehr denn je die vorhandenen Strukturen und Angebote auszunutzen, sie weiterzuentwickeln und miteinander zu vernetzen. Aufbauend auf einer intensiven Kooperation mit anderen mehr spezialisierten Diensten und Einrichtungen etc. ist die Verbundarbeit ein wichtiges Qualitätsmerkmal der Arbeit.
- Für die Mitarbeiter/-innen der Jugendgemeinschaftswerke bedeutet dies ein verändertes Anforderungsprofil hin zum Management, zur aktiven Einmischung (z.B. Jugendhilfeplanung) und offensiven Darstellung und Vertretung der Eingliederungshilfe als Bestandteil des



örtlichen Angebotes sozialer Hilfen.

- ❑ Aussiedler/-innen sehen sich vielen Vorurteilen, Unverständnis, Stigmatisierungen und Defizitbeschreibungen ausgesetzt. Für die Eingliederungshilfe bedeutet dies: intensive Lobby- und Öffentlichkeitsarbeit einerseits (Wirkung nach außen) und Stärkung der Kompetenzen der jungen Menschen in der praktischen Arbeit (Wirkung nach innen) andererseits.

### Jugendwohnen

- ❑ Jugendwohnheime und andere sozialpädagogisch begleitete Wohnformen sind auch für die Zukunft ein unverzichtbares Angebot der Jugendsozialarbeit. Mit Blick auf die Knappheit des Wohnraums und der damit einhergehenden Wohnungsnot junger Menschen läßt sich für die Jugendsozialarbeit ein erweiterter Auftrag ableiten: Thematisierung der Jugendwohnnot, aktive Einmischung in die (Wohnungs-)Politik und Entwicklung bzw. Vorantreiben eigener neuer Ansätze.
- ❑ Die Sicherung der bestehenden Einrichtungen muß mit einer qualitativen Weiterentwicklung der Angebote unter Berücksichtigung veränderter gesellschaftlicher Rahmenbedingungen und Bedürfnisse junger Menschen (z.B. mehr individualisierte Wohnformen, stärkere Berücksichtigung mädchen- und frauenspezifischer Angebote) einhergehen.
- ❑ Das heißt auch, neue Weg zu beschreiten, um jungen Menschen mit und durch die Jugendberufshilfe Wohnraum zu schaffen (z.B. Sanierung von Wohnraum mit Beschäftigungsprojekten, Kooperation mit Bauträgern und Wohnbegleitung). Dies erfordert die Bereitschaft zur Abstimmung und Koordination mit (neuen) Kooperationspartnern und den Mut zu neuen Wegen, insbesondere hinsichtlich der Verknüpfung von verschiedenen Fördermitteln.

### Arbeit mit jungen Menschen ausländischer Herkunft

- ❑ Interkulturell orientierte, handlungsleitende Konzeptionen müssen die Grundlage für die Angebote und Maßnahmen der Jugendsozialarbeit sein. Solche Konzepte sind auf der Grundlage von Toleranz, Akzeptanz und kultureller Gleichwertigkeit zu realisieren.
- ❑ Soziale Konflikte, die entlang kultureller Barrieren entstehen und denen Ethnisierungsprozesse vorausgehen, werden oft als individuelle Probleme von jungen Migranten/-innen definieren. (Migranten/-innen gelten als Defizitträger, die es noch zu sozialisieren gilt!) Hier ist ein Perspektivenwechsel erforderlich, der die Kompetenzen und Potentiale dieser jungen Menschen in den Blick nimmt und entsprechend die Angebote umstrukturiert bzw. weiterentwickelt.

### Jugendwohnen

### Junge Migranten

- ❑ Interkulturell orientierte Jugendsozialarbeit muß sich jetzt auch auf der Mitarbeiter-Ebene widerspiegeln, d.h. daß ausländische Fachkräfte, die über interkulturelle Kompetenz verfügen, einzustellen sind.

### *Geschlechtsspezifische Arbeit in der Jugendsozialarbeit*

- ❑ Jugendsozialarbeit muß die unterschiedlichen Lebenslagen von Jungen und Mädchen berücksichtigen. Hierzu ist zum einen die Koedukation zu qualifizieren, zum anderen sind geschlechtshomogene Angebote ergänzend zu schaffen bzw. als fester Bestandteil zu sichern.
- ❑ Zur konsequenten Durchsetzung eines geschlechtsspezifischen Ansatzes in der Jugendsozialarbeit sind die Sensibilisierung sowie die Fortbildung von Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen notwendig.
- ❑ Geschlechtsspezifische Jugendsozialarbeit muß Angebote zur Reflexion traditioneller Rollenbilder und geschlechtsspezifischer Berufswahlorientierung anbieten (z.B. Lebensplanungsworkshops für Mädchen und für Jungen).
- ❑ Hierbei ist sowohl die Auseinandersetzung mit den eigenen Rollen anzustreben, als auch die Erprobung von 'rollenuntypischen' Verhaltensweisen anzuregen und zu fördern.
- ❑ Bei der Planung und Durchführung von Angeboten und Projekten in der Jugendsozialarbeit ist die Berücksichtigung unterschiedlicher Lebenslagen von Jungen und Mädchen als Qualitätsmerkmal ausdrücklich zu benennen.

## **2. Konsequenzen für die Träger der Jugendsozialarbeit**

Im folgenden werden Thesen, die sich aus den veränderten bzw. vielfältigen Anforderungen für die Träger der Jugendsozialarbeit ergeben, aufgeführt:

- ❑ Neue Qualitätsanforderungen in der Jugendsozialarbeit erfordern innovative Trägerstrukturen!
- ❑ Neue Qualitätsanforderungen bedeuten nicht nur, die Maßnahmen anders zu planen und neu zu überdenken, sondern die Aufbau- und Ablauforganisation der Träger selbst zu überprüfen und zu überdenken, ggf. auch zu verändern.
- ❑ Der 'neue' Träger zeichnet sich durch neue Führungs- und Leitungsqualität aus (z.B. Leiten durch Zielvereinbarungen, pädagogisches Berichtswesen).

- ❑ Neue Inhalte in alten Organisationsstrukturen sind schwer durchzusetzen, hier sind strukturelle Veränderungen anzustreben und umzusetzen.
- ❑ Neue Qualitätsanforderungen in der Jugendsozialarbeit erfordern zuerst die Qualifizierung auf der Mitarbeiterebene!
- ❑ Formen der Selbstevaluation müssen eingeübt werden.
- ❑ Die Delegation von Verantwortung beinhaltet auch ein Einbinden der Ressourcen von Mitarbeitern.
- ❑ Die Träger dürfen sich nicht vom Zuwendungsgeber Standards diktieren lassen, sie müssen Einfluß nehmen und Qualitätsanforderungen mitgestalten. Des weiteren müssen sie die Sicherung dieser Standards transparent machen.

### Aber auch

- ❑ Die Entwicklung von Qualitätsstandards birgt die Gefahr der Einebnung der Trägervielfalt.
- ❑ Die Angebote und Maßnahmen der Jugendsozialarbeit bieten bereits ein hohes Qualitätsniveau und bedürfen keiner Veränderung.
- ❑ Wir brauchen keine 'neuen' Qualitätsstandards, da wir uns an den qualitativen Standards nach KJHG orientieren.

*Carmen Teixeira ist Referentin für Mädchenarbeit und für Arbeit mit jungen MigrantInnen in der Jugendsozialarbeit in der Geschäftsstelle der Bundesarbeitsgemeinschaft Jugendsozialarbeit und hat die Texte für die Broschüren Qs 6 und Qs 7 zusammengestellt.*

*Friedel Schier ist Referent für Jugendberufshilfe in der Geschäftsstelle der Bundesarbeitsgemeinschaft Katholische Jugendsozialarbeit und dort für das Projekt „Selbstevaluation“ verantwortlich*

**Anschrift:** **Friedel Schier / Carmen Teixeira**

Bundesarbeitsgemeinschaft Jugendsozialarbeit  
Kennedyallee 105-107 • 53175 Bonn  
Tel.: (02 28) 9 59 68 13 • Fax: (02 28) 9 59 68 30

**Zum Autor**

## Literatur

- Christliches Jugenddorf Deutschland (Hg.):  
CJD 2000 - Wir gestalten die Zukunft, Ebersbach 1995 a*
- Christliches Jugenddorf Deutschland (Hg.):  
Empfehlungen der Arbeitsgruppen Ergebnisverantwortliches Jugenddorf und  
Führen mit Zielvereinbarungen, Ebersbach 1996*
- Christliches Jugenddorf Deutschland (Hg.):  
Leitziele und Grundsätze im CJD, Ebersbach 1995 b*
- EREV-Schriftenreihe 1/96:  
Dienstleistung Jugendhilfe?! Anregungen zur Unternehmenskultur,  
Organisationsentwicklung und Qualitätsmanagement,  
S. 33 - 36, Hannover 1996*
- Gehrmann, G./Müller, K. D.:  
Management in sozialen Organisationen, Berlin/Bonn/Regensburg 1993*
- Heger, Winfried:  
Notwendige Veränderungen der Trägerstruktur aufgrund veränderter  
Rahmenbedingungen, Ebersbach 1996*
- Heiner, Maja (Hg.):  
Selbstevaluation als Qualifizierung in der Sozialen Arbeit:  
Fallstudien aus der Praxis, Freiburg im Breisgau 1994*
- Jugenddorf Göddenstedt (Hg.):  
Anlage Zielplanung JWG, Göddenstedt 1996*
- Jugenddorf Göddenstedt (Hg.):  
Managementgrundsätze, Göddenstedt 1995*
- Puch, H. J.:  
Organisation im Sozialbereich, Freiburg 1994*
- Vogel, H. C./Bürger, B./Nebel, G./Kersting, H. J.:  
Werkbuch für Organisationsberater, Aachen 1994*
- Weick, Karl:  
Der Prozeß des Organisierens, Neuauflage, Frankfurt am Main 1995*

Bisher sind erschienen:

## **Qs 1 Evaluation der kulturellen Kinder- und Jugendarbeit**

(Auszug aus den Texten der Bundesvereinigung Kulturelle Jugendbildung „*Wirkungen der Kinder- und Jugendarbeit*“)

– Januar 1996 –

## **Qs 2 Bundesinitiative Qualitätssicherung in der Kinder- und Jugendhilfe**

(Dokumentation der Fachtagung vom 11. bis 12. Januar 1996 im Internationalen Jugendforum Bonn des Christlichen Jugenddorfwerkes)

– März 1996 –

## **Qs 3 Qualitätsentwicklung und Qualitätssicherung in der Jugendverbandsarbeit**

(Bedarf und Anforderungen an Konzepte des Controlling und der Selbstevaluation; DLRG-Jugend und Institut für Sozialarbeit und Sozialpädagogik)

– Mai 1996 –

## **Qs 4 Qualitätsmanagement in der Jugendsozialarbeit**

(Eine Vorstudie der Zentralstelle Jugendhaus Düsseldorf e.V. in Abgrenzung zur DIN-Norm ISO 9000ff)

– Juli 1996 –

## **Qs 5 Qualitätssicherung in der Kinder-, Jugend-, und Familienhilfe**

Eine Dokumentation der DRK-Konferenz vom 13.-14.3.1996 in Nürnberg

## **Qs 6 Qualitätsstandards in der Jugendsozialarbeit**

Aktuelle Entwicklungen und die sich daraus ergebenden Konsequenzen

(Dokumentation der Fachtagung der Bundesarbeitsgemeinschaft Jugendsozialarbeit „*Die Qual der Qualität*“ vom 18. bis 20. Juni 1996 in Bonn)

# Qs 7

In Kürze erscheinen:

## **Qs 8 Ehrenamtliche Tätigkeit**

(Antwort der Bundesregierung auf die Große Anfrage der Bundestagsfraktionen von CDU/CSU und FDP vom 11.10.1995 zur *Bedeutung ehrenamtlicher Tätigkeit für unsere Gesellschaft*)

## **Qs 9 Qualitätsstandards in der außerschulischen Jugend- und Erwachsenenbildung**

(Dokumentation der Fachtagung vom 11. bis 13. März 1996 der Akademie Klausenhof in Hamminkeln-Dingden)

Qs 7