

Joachim Merchel

Qualitätsmanagement in der Sozialen Arbeit

Eine Einführung

4. Auflage

BELTZ JUVENTA

Joachim Merchel
Qualitätsmanagement in der Sozialen Arbeit

Joachim Merchel

Qualitätsmanagement in der Sozialen Arbeit

Eine Einführung

4., aktualisierte Auflage

BELTZ JUVENTA

Der Autor

Joachim Merchel, geb. 1953, Dr. phil., Diplom-Pädagoge, ist Professor für das Lehrgebiet „Organisation und Management in der Sozialen Arbeit“ an der Fachhochschule Münster, Fachbereich Sozialwesen, und dort auch Leiter des weiterbildenden Master-Studiengangs „Sozialmanagement“.

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

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

1. Auflage 2001
2. Auflage 2004
- 3., überarbeitete Auflage 2010
- 4., aktualisierte Auflage 2013

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

© 2001 Votum Verlag · Münster
© 2004 Juventa Verlag · Weinheim
© 2013 Beltz Juventa · Weinheim und Basel
www.beltz.de · www.juventa.de

Druck und Bindung: Beltz Druckpartner GmbH & Co. KG, Hemsbach
Printed in Germany

ISBN 978-3-7799-5078-3

Vorwort zur neu bearbeiteten 3. und 4. Auflage

Die erste Auflage des Buches erschien im Jahr 2001. Bei der zweiten Auflage im 2004 wurden gegenüber der ersten Auflage keine Veränderungen vorgenommen. Mittlerweile ist in der Qualitätsdebatte in der Sozialen Arbeit viel geschehen. Eine Fülle von Veröffentlichungen hat dem Thema „Qualität/Qualitätsmanagement“ in der Sozialen Arbeit eine enorme Dynamik verliehen. Vielfältige Konzepte des Qualitätsmanagements sind entwickelt worden, die auf die Gegebenheiten in der Sozialen Arbeit bzw. die Bedingungen spezieller Handlungsfelder ausgerichtet sind. In vielen Einrichtungen und Verbänden sind Erfahrungen mit Qualitätsmanagement gesammelt worden. Begriffe haben in die Soziale Arbeit Einzug gehalten, über deren Bedeutungsgehalte man sich verständigen muss. Neue Themen (z. B. „Wirkungsorientierung“) haben sich aus der Debatte zum Qualitätsmanagement herauskristallisiert und werden die Soziale Arbeit voraussichtlich in den nächsten Jahren herausfordern.

All diese Entwicklungen machten eine Neuauflage des Qualitätsmanagement-Buches erforderlich, die deutlich über eine „Aktualisierung“ hinausgeht; lediglich eine Ergänzung und marginale Veränderung der bisherigen Auflage würde nicht ausreichen. Die 3. Auflage ist daher eine weitgehende Neubearbeitung, die sich an die vorhergehende Auflage anlehnt, die aber darüber hinaus neue und inhaltlich ergänzende Akzente setzt. Die seit der ersten Auflage vollzogenen Fachdebatten sind einbezogen worden, und in fast allen Kapiteln sind neue Entwicklungen und neue Akzentuierungen in der Fachdebatte aufgenommen und verarbeitet worden. Die mittlerweile entwickelten Verfahren zum Qualitätsmanagement machten es erforderlich, insbesondere das dritte Kapitel um kurze Skizzen zu einzelnen Verfahren und um Vorschläge zur orientierenden Einordnung von Verfahren zu ergänzen. In die 4. Auflage sind insbesondere rechtliche Veränderungen im SGB VIII und ergänzende Anmerkungen zu Standardisierungen aufgenommen worden. Die 3./4. Auflage bemüht sich um eine Art „Zwischenfazit“ zur Qualitätsdebatte in der Sozialen Arbeit. Wenn damit ein Beitrag geleistet würde zur Orientierung im Dschungel der Qualitätsdiskussion und zu einer Profilierung der weiteren Qualitätsdebatte in der Sozialen Arbeit, so wäre dies im Sinne des Autors.

Münster und Dortmund, im September 2009 und im April 2013
Joachim Merchel

Inhalt

Einleitung: Ziel und Aufbau des Buches	9
---	---

Kapitel 1

Qualitätsmanagement: Was ist das und warum braucht man es in der Sozialen Arbeit?	14
--	----

1.1 Zum Begriff „Qualitätsmanagement“	14
1.2 Hintergründe für die Qualitätsdebatte in der Sozialen Arbeit	17
1.2.1 Sozialpolitischer und rechtlicher Kontext	18
1.2.2 Neue Herausforderungen durch die Qualitätsdebatte	30
1.2.3 Zum professionspolitischen Stellenwert der Qualitätsdebatte	33

Kapitel 2

Der Qualitätsbegriff in der Sozialen Arbeit	39
--	----

2.1 Relativität des Qualitätsbegriffs: Abhängigkeit von Normen und Interessen	39
2.2 Ebenen und Differenzierungen bei der Qualitätsdefinition in der Sozialen Arbeit	46
2.3 Bedeutung subjektiver Aspekte beim Zustandekommen von „guter Arbeit“	53
2.4 „Wirkungsorientierung“: eine Weiterentwicklung der Qualitätsdebatte?	57
2.5 „Standards“ und „Standardisierung“: schillernde Begriffe in der Qualitätsdebatte	63
2.6 „Effektivität“ und „Effizienz“ in ihrem Verhältnis zum Qualitätsbegriff	66

Kapitel 3

Verfahren und Methoden des Qualitätsmanagements	70
--	----

3.1 Messen und Vergleichen von Qualität bei sozialen Dienstleistungen	72
3.2 Methodische Grundmuster in Konzepten zum Qualitätsmanagement	78
3.2.1 DIN EN ISO 9000 ff.	79
3.2.2 Konzept der European Foundation for Quality Management (EFQM)	89

3.2.3	Benchmarking	101
3.2.4	Interne Evaluation	114
3.2.5	Exkurs: Zum Begriff des „Total Quality Management (TQM)“	126
3.3	Qualitätsmanagementverfahren in der Sozialen Arbeit – einige Beispiele	131
3.3.1	Arbeitsfeldübergreifende Verfahren	132
3.3.2	Arbeitsfeldspezifische methodische Anregungen	136
3.4	Zur Orientierung in der Vielfalt der Qualitätsmanagement-Konzepte	141
3.4.1	Grundintentionen des Qualitätsmanagements	142
3.4.2	Aspekte für einen Methodenvergleich	146
3.5	Vorschlag für ein Verfahren der kriteriengeleiteten Evaluation	147
3.5.1	Arbeitsschritte	150
3.5.2	Hinweise zur Prozessgestaltung	169
Kapitel 4		
Zur Implementation von Qualitätsmanagement in Organisationen		174
4.1	Konflikte und Spannungspotenziale im Implementationsprozess	175
4.2	Qualitätsentwicklung als Leitungsaufgabe	180
4.3	Zur ambivalenten Rolle von „Qualitätsbeauftragten“	184
4.4	„Qualitätszirkel“: Formen und Funktionen	189
Kapitel 5		
Qualitätsmanagement als fachpolitische Strategie		193
5.1	Einrichtunginterne oder einrichtungübergreifende Qualitätsentwicklung?	193
5.2	Adressatenbeteiligung als Anforderung an ein „gutes Qualitätsmanagement“	197
5.3	Zertifizierungen von Einrichtungen in der Sozialen Arbeit – eine angemessene Strategie?	202
Kapitel 6		
Perspektiven des Qualitätsmanagements in der Sozialen Arbeit		208
6.1	Die „Qualität des Qualitätsmanagements“: Kriterien für ein „gutes Qualitätsmanagement“ in der Sozialen Arbeit	208
6.2	Zur Zukunft des Qualitätsmanagements in der Sozialen Arbeit – Thesen	211
	Glossar	218
	Verzeichnis der Abbildungen	226
	Literatur	227

Einleitung

Ziel und Aufbau des Buches

Seit Mitte bis Ende der 1990er Jahre beschäftigt das Qualitätsthema auch die Soziale Arbeit. Die Einrichtungen der Sozialen Arbeit wurden und werden weiterhin verstärkt mit der Anforderung konfrontiert, die Effektivität ihres Handelns nachzuweisen, Rechenschaft zu geben über das Verhältnis von Aufwand und erreichter Wirkung sowie strukturierte Aktivitäten zu entwickeln für eine planmäßige Verbesserung der Qualität ihres Handelns. Die Mitarbeiter in Einrichtungen sehen sich konfrontiert mit einer Fülle von Formeln und Kürzeln wie TQM, DIN ISO 9000ff., EFQM, LQW, KQS, GAB-Verfahren, KES, WANJA, LEWO und viele andere mehr. Sie werden aufgefordert, ihre Qualität mit Hilfe von externen oder internen „Audits“ nach außen sichtbar zu machen und auf Dauer zu stellen. Das „Produkt Soziale Arbeit“ soll effektiver und effizienter ausgestaltet werden. Damit dieses Ziel erreicht werden kann, erhofft man sich wirkungsvolle Impulse zum einen durch eine Adaption andernorts erprobter betriebswirtschaftlicher Muster des Qualitätsmanagements. Zum anderen sind mittlerweile auch Verfahren des Qualitätsmanagements entwickelt worden, die sich zwar durch betriebswirtschaftliche Vorbilder haben anregen lassen, die aber stärker die Aufgaben und die Handlungsbedingungen in der Sozialen Arbeit berücksichtigen und zum Teil spezifisch auf bestimmte Handlungsfelder ausgerichtet sind.

Die Breite, mit der das Qualitätsthema die Soziale Arbeit erfasst hat, und die fachpolitischen und finanzpolitischen Kontexte, die diesem Thema Schub verleihen, sowie die mittlerweile erkennbaren Anforderungen an Einrichtungen, die „Wirksamkeit“ ihres Handelns nachzuweisen, lassen allerdings die verlässliche Prognose zu, dass mit den Anforderungen zur Qualitätsentwicklung nicht ein vergängliches Modethema angesprochen ist, sondern dass hier eine zentrale Perspektive der Legitimation und der fachlichen Weiterentwicklung der Sozialen Arbeit formuliert worden ist.

Angesichts dieser Prognose sind die methodische Implementation des Qualitätsthemas, die Orientierung und Motivierung der Mitarbeiter zur Qualitätsentwicklung sowie die Einbindung der einrichtungsinternen Qualitätsentwicklung in trägerübergreifende Konzepte einer Qualitätsentwicklung in der Sozialen Arbeit zur einer wichtigen Herausforderung an das Sozialmanagement geworden. Qualitätsmanagement markiert mittlerweile ei-

nen speziellen Aufgabenbereich innerhalb des Sozialmanagements, der nicht mehr allein mit dem traditionellen Verweis auf fachliche methodische Handlungskonzepte oder auf tradierte Formen wie Supervision oder kollegiale Beratung zu bearbeiten ist.

Es ist das Anliegen des vorliegenden Buches, Orientierung und reflektierendes Vorgehen zu ermöglichen, um in der Flut der fachlichen und verfahrenstechnischen Vorschläge und Veröffentlichungen einen eigenen praktischen Standpunkt finden zu können. In der Darstellung soll deutlich werden, dass Qualitätsmanagement in der Sozialen Arbeit nicht primär im Transfer von im industriellen Bereich und in anderen Dienstleistungsbereichen erprobten Verfahren bestehen kann, sondern dass jegliches Qualitätsmanagement der genauen Reflexion des jeweiligen Gegenstandes bzw. Arbeitsfeldes bedarf. Es geht also in diesem Buch nicht nur um „Qualitätsmanagement“, sondern um „Qualitätsmanagement in der Sozialen Arbeit“!

Angesichts des verfügbaren Umfangs eines einführenden Buches ist weder eine ausführliche Darstellung der mittlerweile entwickelten vielfältigen Verfahrensweisen möglich, noch kann intensiv auf die Qualitätsdebatten in den einzelnen Arbeitsfeldern der Sozialen Arbeit eingegangen werden. Es sollen vielmehr die „Muster“ des Qualitätsmanagements, die in einzelnen Verfahrensweisen enthaltenen Denkweisen herausgearbeitet werden, damit spezielle Verfahrensmodalitäten, die arbeitsfeldspezifisch (und zum Teil auch arbeitsfeldübergreifend) entwickelt worden sind, eingeordnet und damit einer kritischen Erörterung zugänglich gemacht werden können. Wenn in einzelnen Abschnitten auf bestimmte Arbeitsfelder Bezug genommen wird, so geschieht dies immer in exemplarischer Absicht.

Das vorliegende Buch thematisiert Qualitätsmanagement *in der Sozialen Arbeit* und nimmt damit eine Begrenzung des Handlungsbereichs vor. Angrenzende Handlungsfelder wie das Gesundheitswesen, die Pflege oder auch die berufliche Weiterbildung werden ausdrücklich *nicht* in die Darstellung einbezogen. Zwar sind auch in solchen Handlungsfeldern Fachkräfte der Sozialen Arbeit tätig mit den entsprechenden Überschneidungen in den Handlungsfeldern (z.B. Sozialdienste in der stationären Altenhilfe oder in Krankenhäusern, soziale Betreuungsaspekte in der Pflege, sozialarbeiterische Betreuungen in der Psychiatrie, soziale Betreuung und Anleitung bei Bildungsträgern). Aber es existieren doch Logiken der einzelnen Handlungsfelder, die zu denen der Sozialen Arbeit elementare Unterschiede aufweisen (z.B. unterschiedliche Formen und Intensitäten der Koproduktion der Adressaten bei der Leistungserstellung, stärker lebensweltliche Ausrichtung der Hilfeangebote in der Sozialen Arbeit, verschiedene Finanzierungsmodalitäten etc.), die differenzierende Überlegungen zu den Qualitätskriterien und zu Verfahren des Qualitätsmanagements erforderlich machen. Primär sollen daher die Perspektiven des Qualitätsmanagements in

der Sozialen Arbeit reflektiert werden. Ein weiterer Schritt könnten dann Überlegungen sein, ob und wie diese Qualitätsmanagementvorstellungen der Sozialen Arbeit in eine differenzierende Qualitätsmanagementpraxis in den „benachbarten“ Institutionsbereichen eingebracht werden können – z.B. ob der Krankenhaussozialdienst eine andere, der Logik dieses Feldes eher entsprechende Form des Qualitätsmanagements entwickeln sollte als die für die medizinische Versorgung ausgerichteten QM-Systeme (z.B. das KTQ).

Zur Gliederung und zu den einzelnen Kapiteln des Buches

Im *ersten Kapitel* wird zunächst erläutert, was der Begriff „Qualitätsmanagement“ beinhaltet. Zum einen wird in der Sozialen Arbeit nicht nur von „Qualitätsmanagement“ gesprochen, sondern auch von Qualitätssicherung, Qualitätsüberprüfung, Qualitätsentwicklung; dies macht eine Zuordnung der verschiedenen Begriffe erforderlich. Zum anderen wird auch in Veröffentlichungen der Begriff „Qualitätsmanagement“ nicht einheitlich verwendet, sodass eine kurze Verständigung auf eine Bedeutung, wie sie die diesem Buch zugrunde gelegt wird, angebracht ist. Weiterhin wird in diesem Kapitel dargelegt, warum die Qualitätsdiskussion in der Sozialen Arbeit mittlerweile eine solche Bedeutung erlangt hat und worin die spezifische Herausforderung besteht, mit der die Soziale Arbeit dadurch konfrontiert worden ist. Es soll erkennbar werden, dass und warum die Akteure der Sozialen Arbeit sich weiterhin und kontinuierlich mit Fragen des Qualitätsmanagements auseinandersetzen, praktische Lösungen erarbeiten und diese in die Öffentlichkeit hineinragen müssen, um sozialpolitisch keine Legitimationseinbußen zu erleiden und um auch unter professionspolitischen Gesichtspunkten eine der Sozialen Arbeit adäquate Form des Qualitätsmanagements etablieren zu können.

Das *zweite Kapitel* stellt Reflexionen zum Qualitätsbegriff in den Mittelpunkt. Bevor man sich praktischen Verfahrensweisen des Qualitätsmanagements zuwendet, sollte man darüber reflektieren, welche inhaltlichen Dimensionen mit dem Qualitätsbegriff angesprochen werden und welche thematischen Differenzierungen bei den einzelnen Schritten des Qualitätsmanagements zu reflektieren sind. Dazu gehören Überlegungen zur Begriffslogik von „Qualität“ genauso wie Reflexionen zu den Faktoren des Entstehens von Qualität oder zur Relevanz von Begriffen wie „Standards“, „Wirksamkeit“, „Effektivität“ oder „Effizienz“, die häufig mit dem Qualitätsbegriff und mit den Anforderungen an das Qualitätsmanagement in einen Zusammenhang gebracht werden.

Verfahren und Methoden des Qualitätsmanagements stehen im Zent-

rum des *dritten Kapitels*. Hier steht man vor der Schwierigkeit, angesichts des mittlerweile kaum mehr überschaubaren Dickichts von Veröffentlichungen zu methodischen Ansätzen und praktischen Verfahren des Qualitätsmanagements eine Schneise schlagen zu müssen, durch die ein Zugang zum Verständnis der den Verfahren zugrunde liegenden Denkweisen ermöglicht wird. Am Beginn des Kapitels stehen Erörterungen zum grundlegenden Aspekt des Messens und Vergleichens von Qualität bei sozialen Dienstleistungen (3.1), denn darin liegt die generelle Herausforderung des Qualitätsmanagements, die gleichermaßen Chancen wie Probleme für die professionelle Ausgestaltung der Sozialen Arbeit enthält. Ein reflektierter Umgang mit der Anforderung des Messens und Vergleichens macht damit eine zentrale Anforderung an ein auf die Bedingungen der Sozialen Arbeit ausgerichtetes Management aus. Sodann werden vier Grundmuster charakterisiert, die sich in vielen Verfahren wiederfinden lassen und bzw. an die sich viele Verfahren angelehnt haben: DIN ISO 9000ff., EFQM, Benchmarking und interne Evaluation (3.2). Sie bilden einen Rahmen, der eine erste Einordnung von Ansätzen des Qualitätsmanagements in der Sozialen Arbeit ermöglicht, die dann in *Kapitel 3.3* überblickartig und mit kurzen Skizzen vorgestellt werden. Zwei weitere Zugänge, die eine Einordnung erleichtern sollen, werden in *Kapitel 3.4* vorgeschlagen: die Charakterisierung von zwei Grundintentionen, mit denen Qualitätsmanagement betrieben wird, und ein Vorschlag zur Profilbestimmung anhand von fünf Aspekten oder „Dimensionen“, mit dessen Hilfe verschiedene Verfahren zueinander in einen Vergleich gestellt werden können. Das dritte Kapitel wird abgeschlossen durch einen Verfahrensvorschlag, der sich an Vorstellungen eines durch Evaluation gestützten Organisationslernens ausrichtet und mit dem sich Einrichtungen ein auf ihre Bedingungen passendes und in ihren Arbeitsalltag integriertes Konzept von Qualitätsmanagement erarbeiten können (3.5).

Im Mittelpunkt des *vierten Kapitels* steht die Frage der Implementation von Qualitätsmanagement in den Organisationskontext. Die methodischen Konzepte zur Qualitätsentwicklung dürfen einer Organisation nicht aufgepfropft, sondern müssen in sie eingepasst werden, wenn sie praktisch zur Geltung kommen sollen. Im vierten Kapitel kommen einige Aspekte zur Sprache, die für die Verankerung von Qualitätsmanagement in der Organisation von besonderer Bedeutung sind. Dazu gehören Konfliktpotentiale bei der Einführung eines strukturierten Qualitätsmanagements in Einrichtungen, die Charakterisierung des Qualitätsmanagements als Leitungsaufgabe und die Bedeutung von häufig vorgeschlagenen Implementationsinstrumenten wie „Qualitätsbeauftragte“ und „Qualitätszirkel“.

Das *fünfte Kapitel* enthält Überlegungen zu drei wichtigen strategischen Aspekten des Qualitätsmanagements in der Sozialen Arbeit, in denen nicht

zuletzt über die professionspolitischen Auswirkungen des Qualitätsthemas (s. Kap. 1) entschieden wird: die Frage einer einrichtungsinternen oder trägerübergreifenden Ausrichtung von Qualitätsmanagement, die Relevanz und praktische Ausgestaltung von Adressatenbeteiligung als Bestandteil von Qualitätsmanagement und die kontroverse Debatte um die Anwendung von „Gütesiegeln“ oder Zertifizierung von Einrichtungen der Sozialen Arbeit. In den Entwicklungen zu allen drei Aspekten entscheidet sich, ob es in der Sozialen Arbeit gelingt, eine auf die Bedingungen des Arbeitsfeldes und auf die spezifische Professionalität Sozialer Arbeit ausgerichtete Form des Qualitätsmanagements zu installieren. Insofern müssen die Managementakteure in der Sozialen Arbeit sich zu diesen Aspekten positionieren. Die Ausführungen in diesem Kapitel liefern entsprechendes Material zur Meinungsbildung.

Das abschließende Kapitel (*Kap. 6*) zieht die Schlussfolgerungen aus den vorangegangenen Erörterungen. Zum einen wird nach der „Qualität des Qualitätsmanagements“ gefragt. Angesprochen wird die „Meta-Ebene“ des Qualitätsthemas: Es geht um Qualitätskriterien für Qualitätsmanagement, also um die Frage, welche Maßstäbe man an ein gutes Qualitätsmanagement anlegen kann und woran man ein gutes Qualitätsmanagement erkennen kann. Damit werden einige Markierungspunkte vorgeschlagen, an denen eine Reflexion von Verfahren des Qualitätsmanagements in Einrichtungen der Sozialen Arbeit ansetzen kann. Zum anderen werden im Anschluss daran einige Thesen zur Diskussion gestellt zur Zukunft des Qualitätsmanagements in der Sozialen Arbeit. Darin wird differenzierter eingegangen auf die anfangs formulierte These, dass Qualitätsmanagement nicht als ein vergängliches Modethema betrachtet werden darf, und es wird eine Art „Zwischenfazit“ zum Stand der Qualitätsdebatte in der Sozialen Arbeit zur Diskussion gestellt.

Kapitel 1

Qualitätsmanagement: Was ist das und warum braucht man es in der Sozialen Arbeit?

1.1 Zum Begriff „Qualitätsmanagement“

In der Sozialen Arbeit werden zur Kennzeichnung des praktischen Umgangs mit dem Qualitätsthema unterschiedliche Begriffe verwendet: Man redet in der Übernahme des ökonomisch geprägten Vokabulars von „Qualitätssicherung“, in der Jugendhilfe wird – gefördert durch die Begriffsverwendung in § 78b SGB VIII – häufig der Begriff „Qualitätsentwicklung“ verwendet, man redet aber auch von „Qualitätsprüfung“ (Rehn 1999) oder allgemein und umfassend von „Qualitätsarbeit“ (v. Spiegel 2000, S. 157 und S. 169f.). Die einzelnen Begriffe meinen in der Regel keine voneinander abgrenzbaren Sachverhalte, sondern betonen zielbezogene oder prozedurale Nuancen, die den Umgang mit dem Qualitätsthema prägen sollten. Der Begriff *Qualitätsmanagement* kann als ein gegenüber Nuancierungen relativ unabhängiger und neutraler „Oberbegriff für alle qualitätsrelevanten Tätigkeiten“ angesehen werden: „Unter Qualitätsmanagement versteht man die Gesamtheit der qualitätsbezogenen Zielsetzungen und Tätigkeiten.“ (Arnold 2009, S. 465)

Mit einem solchen umfassenden Verständnis von Qualitätsmanagement verflüchtigen sich allerdings die Grenzen zwischen qualitätsbezogenem Management und allgemeinem Management einer Organisation. Letztlich können sich alle Aktivitäten in einer Organisation in irgendeiner Weise auf die Qualität der Produkte oder Dienstleistungen beziehen, und damit würde „Qualitätsmanagement“ primär zu einer bestimmten thematischen Nuancierung des Managements generell und nicht nur zu einem abgrenzbaren Teilbereich des Managements (neben Finanzmanagement, Personalmanagement, Marketing etc.). Folgerichtig weist Arnold (2009, S. 466) auch darauf hin, dass dem Qualitätsmanagement eine strategische Bedeutung für „sämtliche Unternehmensaktivitäten“ zukomme und dass Qualitätsmanagement zu einem umfassenden Führungsansatz im Hinblick auf alle diejenigen Prozesse geworden sei, „die für die Existenz der Organisation von

zentraler Bedeutung sind“ (a.a.O.). Auch in der folgenden Äußerung zeigt sich ein Verständnis von Qualitätsmanagement, bei dem kaum Differenzen zum allgemeinen Managementbegriff bestehen und Qualitätsmanagement in den Status eines Hebels für das gesamte Management erhoben wird: „Qualitätsmanagement (QM) hat sich in Organisationen der Sozialen Arbeit als Instrument einer strategischen Unternehmensentwicklung bewährt, weil damit sowohl Fragestellungen der Leitidee der Organisation, der Geschäftsfelder und des Portfolio sowie der inneren Organisations- und Führungsstrukturen wie auch der Steuerung des operativen Handelns zu klären sind.“ (Meurer/Wittenius 2004, S. 44)

In diesem Buch wird demgegenüber ein „engeres“ Verständnis von Qualitätsmanagement zugrunde gelegt. „Enger“ heißt: Anders als bei Arnold und anderen Autoren, die sich am Verständnis des „Total Quality Management (TQM)“ (s. dazu *Kap. 3.3.5*) orientieren und Qualitätsmanagement im allgemeinen Management aufgehen lassen, werden in diesem Buch mit dem Begriff „Qualitätsmanagement“ solche Prozesse gekennzeichnet, bei denen es um die gezielte und strukturierte Bewertung und Weiterentwicklung der „Güte“ sozialer Dienstleistungen geht. Damit bleibt Qualitätsmanagement ein spezifischer aufgabenbezogener Teilbereich innerhalb des gesamten Managements einer Organisation. Zwar sind die einzelnen Teilbereiche des Managements – Personalmanagement, Finanzmanagement, Qualitätsmanagement etc. – elementar miteinander verbunden und funktional aufeinander verwiesen, doch ist es zur Bewältigung der Komplexität von Managementaufgaben sinnvoll, die einzelnen Teilbereiche des Managements mit ihren jeweiligen thematischen und prozeduralen Anforderungen gesondert zu betrachten.

Das Qualitätsmanagement bildet somit neben dem Controlling und dem Marketing einen von fünf Steuerungsbereichen für Einrichtungen der Sozialen Arbeit:

- Die *organisationsbezogene Steuerung* richtet sich auf die Gestaltung der innerorganisatorischen Strukturen und Abläufe zum Aufbau und zur Gewährleistung einer angestrebten und verlässlichen Leistungserbringung.
- Die *mitarbeiterbezogene Steuerung* zielt auf die Gestaltung der personellen Ressourcen einer Organisation und der interaktiven Bezüge bei der Erstellung der Leistungen.
- Beim *Controlling* steht die betriebswirtschaftliche Steuerung von Zielen und Prozessen im Sinne einer sachangemessenen und wirtschaftlichen Verwendung von finanziellen Ressourcen im Mittelpunkt.
- *Qualitätsmanagement* zielt auf die Steuerung der fachlichen und der administrativen Prozesse im Hinblick auf die „Güte“ der Leistung.

- *Marketing* richtet sich auf die Gestaltung der Beziehungen einer Organisation zu ihrer Umwelt einschließlich der Ausrichtung der von der Organisation erbrachten Leistungen an den Anforderungen der Umwelt.

Trotz der Schnittstellen und Überlagerungen der fünf Steuerungsbereiche müssen die unterschiedlichen Ziele und Verfahrensprofile der jeweiligen Steuerungsmodalitäten beachtet werden. Die Tatsache, dass die Steuerungsbereiche nicht trennscharf voneinander abgrenzbar sind, befreit nicht von der Notwendigkeit einer differenzierenden methodischen Sichtweise, weil ansonsten die jeweiligen Intentionen und die methodischen Eigenheiten eines Steuerungsbereichs aus dem Blick geraten und die Gefahr besteht, dass die jeweiligen Potentiale eines Steuerungsbereichs nicht mehr ausreichend und im Interesse einer differenzierten und zieladäquaten Steuerung einer Organisation genutzt werden.

Qualitätsmanagement hat als Kern die organisierte und gemeinsam zwischen Organisationsmitgliedern stattfindende Suche nach der Antwort auf die Fragen „Wann ist unsere Arbeit gut?“ und „Was können wir tun, um die Wahrscheinlichkeit einer guten Leistungserbringung zu gewährleisten und kontinuierlich weiterzuentwickeln?“ Es geht beim Qualitätsmanagement also um die gemeinsame, in einer Organisation verankerte Reflexion und Bewertung der eigenen Arbeit unter bestimmten Qualitätskriterien bzw. Qualitätszielen mit dem nachfolgenden systematisierten Bemühen, Schritte auf dem Weg des Verbesserns der eigenen Arbeit zu definieren und umzusetzen sowie diese Schritte wiederum systematisch auszuwerten.

Dadurch grenzt sich Qualitätsmanagement von anderen thematischen Zuspezifikationen innerhalb des Managements ab und qualifiziert sich – trotz der Verbindungen, Anknüpfungen und partiellen methodischen Überschneidungen zu anderen Steuerungsbereichen – als ein eigener Managementbereich mit eigenem inhaltlichem und methodischem Zugang.

Ein solches „engeres“ Verständnis führt dazu, das Qualitätsthema differenzierter in den Blick zu nehmen und der Qualitätsfrage eine spezifischere Bedeutung innerhalb der Organisation zuzuweisen. Das breite, am TQM-Gedanken orientierte Verständnis gerät allzu leicht in Gefahr, alle Entwicklungsvorgänge innerhalb einer Organisation mit dem Etikett des Qualitätsmanagements zu belegen und damit den Begriff des Qualitätsmanagements überflüssig zu machen. Wenn alles zum Qualitätsmanagement wird, wird der Begriff zu einer wenig brauchbaren, weil nicht mehr differenzierenden Chiffre. Wenn alle Managementaktivitäten für „Qualitätsmanagement“ gehalten werden, kann dies unter der Hand dazu führen, dass die spezifischen

Herausforderungen des Qualitätsthemas gar nicht mehr wahrgenommen werden. Damit könnte auch eine in manchen Einrichtungen der Sozialen Arbeit zu beobachtende Neigung unterstützt werden, mit dem Qualitätsthema nach dem Motto umzugehen „Um Qualität haben wir uns immer schon gekümmert, das Qualitätsthema ist also doch nichts Neues“ und auf diese Weise die Herausforderungen des Qualitätsmanagements zu unterlaufen.

1.2 Hintergründe für die Qualitätsdebatte in der Sozialen Arbeit

Zu Beginn der Qualitätsdebatte in der Sozialen Arbeit waren Reaktionen und Gefühle unterschiedlichster Art zu registrieren, von kritisch-abgrenzenden Hinweisen, bei den Bestrebungen zum Qualitätsmanagement handele es sich um ein „politisches Programm konservativ-neoliberaler Provenienz“ (Bauer 1996, S. 11), und der Warnung, dass die Qualitätsdebatte als trojanisches Pferd für eine stärkere Ausrichtung einer ehemals dem Humanen verpflichteten Sozialen Arbeit am „Primat der Ökonomie“ genutzt werden könne (Speck 1999), über die Meinung, die Debatte sei Ausdruck eines oberflächlichen und vergänglichen Zeitgeistes, bis hin zu einer euphorisch anmutenden Betriebsamkeit, bei der bisweilen die Hoffnung aufschien, man habe mit dem Qualitätsbegriff nun endlich den ersehnten Zauberschlüssel zur ultimativen Qualifizierung der Sozialen Arbeit gefunden. Mittlerweile gestehen selbst Skeptiker, dass die Soziale Arbeit um eine offensive Auseinandersetzung mit den Anforderungen des Qualitätsmanagements nicht herumkommt und zu einer Position finden muss, die den ablehnenden Verweis auf den Zusammenhang zwischen Qualitätsmanagement einerseits und „Ökonomisierung“, „Managerialismus“ und „neoliberaler Kolonialisierung“ andererseits überwindet und zu einer den Eigenheiten der Sozialen Arbeit angemessenen Formen des Qualitätsmanagements findet.

Für eine solche eigene Positionsfindung bedarf es der wachen Wahrnehmung des sozialpolitischen und rechtlichen Kontextes, aus der die Forderung zum Qualitätsmanagement ihren Schub erhalten hat (*Kap. 1.2.1*). Ferner ist nach den besonderen Herausforderungen zu fragen, denen sich die Soziale Arbeit mit der Qualitätsdebatte stellen muss (*Kap. 1.2.2*). Denn wenn die Qualitätsdebatte lediglich ein in andere Begriffe verpackter Aufguss der bisher schon immer geführten Diskussionen um „fachliche Standards“, „professionelles Handeln“ etc. wäre, dann wäre Qualitätsentwicklung nichts anderes als das Gießen von altem Wein in neue Schläuche, und die ganze Betriebsamkeit wäre als eine Ablenkung von anderen wichtigen

Aufgaben zu werten. Zum dritten ist der professionspolitische Stellenwert der Qualitätsdebatte zu erörtern: Welche Bedeutung hat das Qualitätsthema für die Profilierung der Sozialen Arbeit als Profession, und in welcher Weise müssen handlungsfeldspezifische Definitionskompetenzen und angemessene Verfahren zu Qualitätsfragen installiert werden, um nicht in eine schleichende Kolonialisierung der Sozialen Arbeit durch andere Profession zu geraten (*Kap. 1.2.3*)?

1.2.1 Sozialpolitischer und rechtlicher Kontext

Es ist sicherlich nicht übertrieben, wenn man die Qualitätsdebatte und die darin eingebundene Forderung nach einer intensiveren Ausrichtung der Sozialen Arbeit am Qualitätsbegriff als eine bedeutsame fachpolitische Herausforderung für die Soziale Arbeit charakterisiert. Eine zentrale Schwierigkeit bei der Adaption des Qualitätsthemas besteht jedoch darin, dass die Qualitätsdebatte nicht primär aus einem von der Profession geprägten Kontext herausgewachsen ist. Nicht die Profession hat die Qualitätsdebatte initiiert, sondern die Qualitätsdebatte ist der Profession als Anforderung auferlegt worden. Die „professionelle Logik“ stand also zunächst nicht im Zentrum der Qualitätsdebatte, sondern sie muss sich gegenüber den von außen kommenden Legitimationsanforderungen durchsetzen.

Fragt man nach den Hintergründen für die Forderungen zu verstärkter Qualitätsentwicklung in der Sozialen Arbeit, so sind insbesondere drei Aspekte hervorzuheben:

- die Forderung nach Bewertung der fachlichen Arbeit und nach Behebung arbeitsfeldspezifischer Mängel sowie die Forderung nach verbesserter Legitimation Sozialer Arbeit durch Nachweis von „Wirksamkeit“;
- Veränderungen der ökonomischen Rahmenbedingungen und daraus folgend die Intensivierung der Anforderung, betriebswirtschaftliches Denken und Handeln vermehrt in Einrichtungen der Sozialen Arbeit zu verankern;
- die Profilierung des Qualitätsthemas durch seine Platzierung in den Sozialgesetzen.

Diese Tendenzen sind als Ausdruck und Anstöße zu einer veränderten sozialpolitischen Steuerungsstrategie zu werten: eine stärkere Ausrichtung auf den Stellenwert der inhaltlichen Dimension bei der Steuerung sozialer Dienstleistungen und die Einsicht in das begrenzte Steuerungspotential umfassender politischer Programme mit der Folge einer stärkeren Konzentration auf die Organisationen.

Die im nachfolgenden Schaubild (Abb. 1.1) skizzierten Zusammenhänge werden in diesem Kapitel näher erläutert.

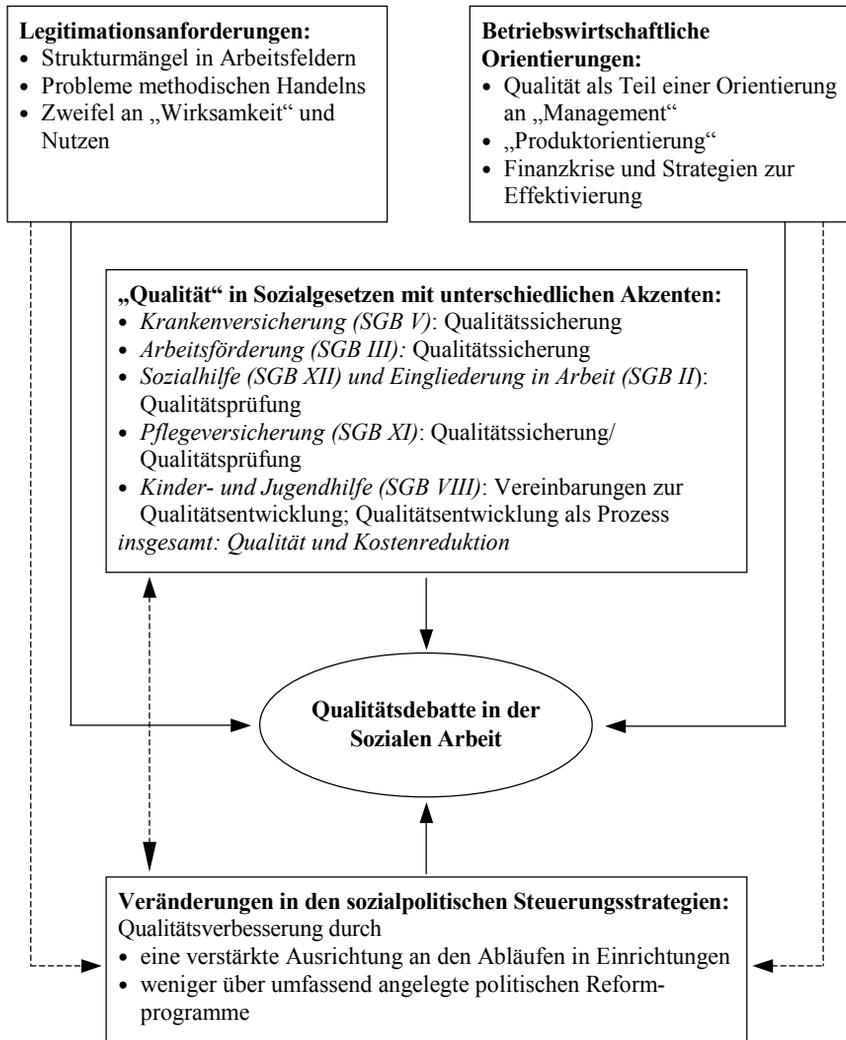


Abb. 1.1: Sozialpolitisches Umfeld der Qualitätsdebatte in der Sozialen Arbeit

Legitimationsanforderungen an Soziale Arbeit

In jedem Arbeitsfeld der Sozialen Arbeit sind „arbeitsfeldinterne“ Mängel und Probleme in Rechnung zu stellen, wenn man nach Hintergründen für

die Debatte um Qualitätsentwicklung sucht. Die Unzufriedenheit mit der eigenen Praxis, die kritische Frage nach dem Erfolg des eigenen Handelns, mehr oder weniger deutlich empfundene Mängel im methodischen Handeln, die unzureichende Fähigkeit der Profession, eine überzeugende Auskunft zu geben über ihre Handlungsweisen und deren individuellen und gesellschaftlichen Nutzen – diese meist eher latent empfundenen als offen angesprochenen Probleme in der Profession der Sozialen Arbeit trafen und treffen auf sozialwissenschaftliche Untersuchungen zur Situation und zu Handlungsweisen in einzelnen Arbeitsfeldern, die das sorgsam gehütete Bild von professioneller Kompetenz ins Wanken geraten ließen.

Um dies an einem Beispiel wie der Erziehungshilfe zu konkretisieren: Die Praxis des Abschiebens von Problemen aus Einrichtungen wurde kritisiert (Freigang 1986), organisatorische und methodische Mängel im Heimalltag wurden zutage gefördert, die zum Teil noch heute nicht gänzlich überwunden sind (Planungsgruppe PETRA 1987), Divergenzen zwischen individuellen Bedarfsituationen und institutionalisierten Handlungsprogrammen wurden erkannt (Klatetzki 1993), Mängel in der Berücksichtigung der Biographie von Kindern und Jugendlichen und bei der Herstellung von biographischer Kontinuität im pädagogischen Prozess wurden in den Blick genommen (Gehres 1997), Probleme des für die Erziehungshilfe so elementaren Fallverstehens wurden an Beispielen verdeutlicht (Niemeyer 1993 und 1996; vgl. auch Ader 2006), und auch für die individuellen und flexiblen Erziehungshilfen wurde auf Probleme in der Konzipierung pädagogischen Handelns aufmerksam gemacht (Blandow 1996; Hoops/Permien 2003). Was hier nur für die Erziehungshilfe angedeutet werden kann, lässt sich in jedem Arbeitsfeld der Sozialen Arbeit in ähnlicher Weise vorfinden: Sowohl die Akteure innerhalb des Arbeitsfeldes als auch die außen stehenden Betrachter bemerken konzeptionelle Mängel, Fragwürdigkeiten im methodischen Handeln, die bisweilen in die Nähe von „Kunstfehlern“ geraten (vgl. Jordan 2001), und erhebliche Divergenzen zwischen Aufwand und Nutzen, bei denen Forderungen nach Herstellung einer verbesserten Qualität verständlicherweise leicht aufgenommen und mit hohen Problemlösungserwartungen verknüpft werden.

So ließ und lässt sich in vielen Arbeitsfeldern ein – wenn auch diffuses und wenig artikuliertes, so doch deutlich empfundenes – Unbehagen erkennen, das sich für die Rezeption des Qualitätsgedankens bisher insofern als förderlich erwies, als sich mit der Anforderung zur Qualitätsentwicklung zwar auch Befürchtungen im Hinblick auf eine unangemessene und möglicherweise fachlich zweifelhafte Kontrolle verbanden, andererseits aber auch die Chance erblickt wurde, die fachliche Qualität der eigenen Arbeit strukturiert weiterzuentwickeln und darüber hinaus das eigene Tun besser nach außen legitimieren zu können.

Mittlerweile ist mit der Debatte um „Wirkungsorientierung“ in der Sozialen Arbeit ein Impuls für eine möglicherweise eintretende neue Stufe in der Auseinandersetzung um Qualität in der Sozialen Arbeit ausgelöst worden (s. Kap. 2.4). „Wirkung“ als ein Teilbereich, an dem Qualität gemessen bzw. bewertet wird, wird hier stärker in den Mittelpunkt der Legitimationsanfragen gestellt: Soziale Arbeit soll sich nicht vorwiegend darüber legitimieren, dass sie adäquate Rahmenbedingungen und professionell begründete sozialpädagogische Impulse für die Entwicklung ihrer Adressaten setzt, sondern sie soll den „Wirkungsnachweis“, also das bei den Adressaten erreichte Maß an Problembewältigung als Nachweis ihrer Qualität einsetzen (vgl. Otto 2007; Otto/Ziegler 2006), wobei bereits darüber nachgedacht wird, einen solchen „Wirkungsnachweis“ als einen finanzierungsrelevanten Steuerungsmechanismus zu nutzen (Nüsken 2008; Pläßmeyer/Kohlmeier o.J./2009).

Zunehmende Relevanz betriebswirtschaftlicher Orientierungen

Der Beginn der Qualitätsdebatte in der Sozialen Arbeit war geprägt durch die Anforderung an die Einrichtungen, stärker betriebswirtschaftlich zu denken und auch in der Sozialen Arbeit produktive Impulse aus der Wirtschaft zu transformieren. Die Anforderung, „von der Wirtschaft zu lernen“ und dementsprechend spezifische Formen des „Sozialmanagements“ zu entwickeln, korrespondierte mit der Zumutung an die Akteure, Einrichtungen der Sozialen Arbeit nicht nur als sozialpädagogische oder Hilfe leistende Organisationen zu verstehen, sondern gleichermaßen als Betriebe, zu deren Gestaltung man betriebswirtschaftliche Fähigkeiten und andere Kompetenzen zur Organisationsgestaltung nutzbringend einsetzen kann und muss. Muster des betriebswirtschaftlich dimensionierten Qualitätsmanagements wurden für die Soziale geprüft oder auch zum Teil relativ undifferenziert übernommen. Die Qualitätsdebatte in der Sozialen Arbeit kann als Ausfluss und Bestandteil einer umfassenderen und intensivierten Managementorientierung in der Sozialen Arbeit gekennzeichnet werden.

Bei einer Betrachtung des sozialpolitischen Kontextes, in den die Qualitätsdebatte eingebettet ist und aus dem heraus sie ihre Dynamik erhält, wird meist auf die ökonomischen Rahmenbedingungen, auf die knappen öffentlichen Finanzmittel und auf die daraus resultierenden vermehrten Legitimationsanfragen an die Jugendhilfe verwiesen. Das Modell „kommunaler Sozialstaatlichkeit“ (Hanesch 1997) ist für alle sichtbar in eine Krise geraten: Die Kommunen als eine bedeutsame Ebene sozialstaatlicher Infrastrukturgestaltung sind angesichts der Divergenz zwischen den gestiegenen sozialen Leistungsanforderungen und den eingegrenzten finanziellen Handlungsmöglichkeiten immer weniger in der Lage, ihre spezifischen sozialen Kom-

pensions- und Gestaltungsfunktionen angemessen zu erfüllen (vgl. Huster 1997). Die Aktivitäten zur stärkeren „Sozialraumorientierung“ (als eine methodische Orientierung in der Sozialen Arbeit) und um eine Ausrichtung am Leitbild „Soziale Stadt“ mit einem darauf bezogenen „Quartiersmanagement“ (als Perspektive der Stadtentwicklung) (Krummacher u.a. 2003) zeigen zwar Bemühungen, in veränderter Weise der sozialpolitischen Bedeutung der kommunalen Ebene gerecht werden zu wollen, vermögen aber wenig an der grundsätzlichen Problematik der finanziellen Begrenzungen gerade bei zunehmenden sozialen Problemen zu ändern. In solchen Situationen geraten insbesondere die „konsumtiven“ Ausgaben in den Blick, und es wird kritisch nach dem effizienten Einsatz dieser Finanzmittel und nach den damit erzielten Wirkungen gefragt. Die Selbstverständlichkeit, mit der man in der Vergangenheit soziale Projekte förderte, hat sich aufgelöst und wird ersetzt durch genauere Fragen nach den Effekten, nach dem Verhältnis zwischen aufgewendeten Ressourcen und Qualität der Arbeit, nach Möglichkeiten der Kostenreduktion und nach dabei erforderlichen qualitativen Mindeststandards etc. Einrichtungen Sozialer Arbeit müssen sich verstärkt legitimieren im Hinblick auf ein angemessenes Verhältnis zwischen Aufwand und Leistungsqualität.

In der Sozialen Arbeit hat, wie insbesondere die Debatte zu neuen Steuerungsmodellen in der Sozialverwaltung zeigt (vgl. Merchel 2008, S. 50ff.), eine allgemeine Diskussion zur stärkeren Legitimation von Leistungen und zu einer intensiveren Ausrichtung der Leistungserstellung an Effektivitäts- und Effizienzmaßstäben im Non-Profit-Bereich Einzug gehalten. Bei aller Ambivalenz in der Beurteilung der Motive und der bisherigen Effekte der Neuen Steuerung in der Sozialverwaltung muss man doch festhalten, dass mit dem durch die Neue Steuerung eingeführten Begriff des „Produkts“ (als Folge einer auf den „Kunden“ bezogenen „Outputorientierung“) der Qualitätsbegriff stärker in den Mittelpunkt gerückt wurde. Mit dem Maßstab der „Outputorientierung“ wurden die Träger und Einrichtungen der Sozialen Arbeit aufgefordert, ihr Handeln an nachvollziehbaren Qualitätskriterien auszurichten sowie kontinuierlich Verfahren zur Beurteilung und Aufrechterhaltung qualitativ hochwertiger Leistungen anzuwenden. Kritisch muss eingestanden werden, dass die im Produktbegriff enthaltene Qualitätsdimension vorwiegend auf die Konzeptdimension der Neuen Steuerung beschränkt blieb, während in der Praxis der vielfältig erarbeiteten „Produktbeschreibungen“ die in den jeweiligen Formblättern enthaltene Passage zu den Qualitätskriterien meist leer blieb oder mit Leerformeln aufgefüllt wurde. Faktisch wurde die Qualitätsfrage im Rahmen der Neuen Steuerung kaum aufgearbeitet.

Doch trotz dieser Leerstelle in der Praxis der Neuen Steuerung (und anderer Einschränkungen in der Umsetzung; vgl. Bogumil u.a. 2006 und 2007)

erwies sich das Konzept der Neuen Steuerung für die Qualitätsdiskussion insofern als förderlich, als zum einen die Qualitätskategorie als Bestandteil einer „modernen“ Steuerungsstrategie proklamiert und legitimiert wurde und weil zum anderen die Qualitätskategorie in den Kontext einer effektivitätsorientierten Ressourcensteuerung gestellt wurde (vgl. v. Bandemer 2005b). Der konzeptionelle Stellenwert des Qualitätsmanagements für die Neue Steuerung wird u.a. dadurch dokumentiert, dass die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung ein umfassendes Empfehlungspapier zum Qualitätsmanagement herausgab (KGSt 1995) und in dies in den Kontext der betriebswirtschaftlichen Modernisierung der öffentlichen Verwaltung (auch der Sozialverwaltung) einordnete. Das Konzept der Neuen Steuerung erwies sich für die Qualitätsdiskussion „insofern als förderlich, als zum einen der Qualitätsbegriff als Bestandteil einer ‚modernen‘, neuen Steuerungsstrategie proklamiert und legitimiert wurde, und weil zum anderen der Qualitätsbegriff in den Kontext einer an Effektivitätskriterien orientierten Ressourcensteuerung gestellt wurde“ (Oechler 2009, S. 94).

Festzuhalten ist, dass die Übernahme betriebswirtschaftlichen Denkens und betriebswirtschaftlicher Kategorien in den Einrichtungen der Sozialen Arbeit auch der Qualitätskategorie eine neue Relevanz verlieh: Angesichts der Bedeutung des Qualitätsmanagements im industriellen und im gewerblichen Dienstleistungsbereich war es nur folgerichtig, dass die Aktualität betriebswirtschaftlicher Strategien in Einrichtungen der Sozialen Arbeit auch die Verarbeitung des Qualitätsmanagements einschloss. Die Forderung, durch gezieltes Management die Einrichtungen der Sozialen Arbeit zu professionalisieren, bezog sich nun nicht mehr vorwiegend, wie in einem Großteil der vorangegangenen Vorschläge zum Sozialmanagement, auf die externen und internen Rahmenbedingungen (Finanzierungsmodalitäten, Einordnung in das sozialpolitische Umfeld, Finanzkalkulation etc.), sondern mit der Qualitätskategorie richtete sich die Managementanforderung auch auf den Kern der Einrichtungen, das sozialpädagogische Handeln.

Das Qualitätsthema in den Sozialgesetzen

In allen Teilen bzw. Büchern des Sozialgesetzbuchs, die für die Einrichtungen Sozialer Arbeit unmittelbare und zentrale Regelungen enthalten, sind seit Ende der 1980er Jahre Vorschriften eingesetzt worden, die Qualität, Qualitätsüberprüfung oder Qualitätsentwicklung zum Gegenstand haben: Das Qualitätsthema ist in umfassender Weise durch den Gesetzgeber in die Soziale Arbeit hineingetragen worden. Allerdings enthalten die einzelnen Gesetze unterschiedliche thematische und prozessuale Nuancierungen, die in der Qualitätsdebatte nicht unbeachtet bleiben sollten.

Krankenversicherungsrecht (SGB V): Das Qualitätsthema wurde erstmalig mit der Gesundheitsreform im Jahr 1989 in den sozialrechtlichen Regelungsbereich eingeführt. Maßnahmen zur Gewährleistung von Qualität wurden durch die §§ 135–139c SGB V für die wichtigsten Gesundheitsleistungen verbindlich eingeführt: Alle Leistungserbringer bei der vertragsärztlichen und vertragszahnärztlichen Versorgung, bei Vorsorgeleistungen und Rehabilitationsmaßnahmen, bei der stationären Versorgung sind zur „Sicherung und Weiterentwicklung der Qualität der von ihnen erbrachten Leistungen verpflichtet“, müssen sich an „einrichtungsübergreifenden Maßnahmen der Qualitätssicherung“ beteiligen und „einrichtungsintern ein Qualitätsmanagement“ einführen (§ 135a). Vom Gemeinsamen Bundesausschuss erlassene Richtlinien und Beschlüsse schaffen ein differenziertes Regelsystem zur Qualitätssicherung (§ 137). Ein „Institut für Qualität und Wirtschaftlichkeit im Gesundheitswesen“ soll Fragen von grundsätzlicher Bedeutung bearbeiten (§ 139a–c), wobei im Titel des Instituts die Einbettung des Qualitätsthemas in die wirtschaftliche Steuerung des Gesundheitswesens deutlich zutage tritt. Die Forderung nach „Qualitätssicherung“ stand und steht im sozialpolitischen Kontext von Sparstrategien; im SGB V wurde das Qualitätsthema in die Nähe zur „Kostendämpfung im Gesundheitswesen“ platziert.

Arbeitsförderungsrecht (SGB III): Einige Träger der Sozialen Arbeit sind im Bereich der beruflichen Eingliederung und Weiterbildung tätig. Es werden nur solche Träger mit Aufträgen der beruflichen Weiterbildung berücksichtigt, die „ein System zur Sicherung der Qualität“ anwenden (§ 84 SGB III). Was als ein solches „System“ anerkannt wird, ist in der „Anerkennungs- und Zulassungsverordnung Weiterbildung (AZWV)“ geregelt. Von einem „System“ des Qualitätsmanagements wird dann ausgegangen, „wenn ein den anerkannten Regeln der Technik entsprechendes systematisches Instrument zur Qualitätssicherung und Qualitätsentwicklung dokumentiert, wirksam angewendet und dessen Wirksamkeit ständig verbessert wird“ (§ 8 Abs. 4 AZWV). Zur Konkretisierung der „anerkannten Regeln der Technik“ werden neun Kriterien festgelegt: vom „kundenorientierten Leitbild“ bis zur „Messung des Grades der Zielerreichung“ und der „Steuerung fortlaufender Optimierungsprozesse auf der Grundlage erhobener Kennzahlen und Indikatoren“. In der Begründung zur AZWV wird ausdrücklich darauf verwiesen, dass diese neun Kriterien vor allem in den Qualitätsmanagementsystemen der DIN EN ISO 9000/9001 (in der Fassung des Jahres 2000), des EFQM und der „Lernerorientierten Qualitätstestierung (LQW)“ realisiert werden.

Pflegeversicherungsgesetz (SGB XI): Versorgungsverträge, durch die die Zulassung zur Pflege geregelt wird, sollen nur noch mit solchen Einrichtun-