

# **Supervision als partizipatives Instrument der Qualitätsentwicklung in der Sozialen Arbeit**

**Von der Dienstleistungsdebatte zur Entwicklung von Qualität**

Freie wissenschaftliche Arbeit  
für die  
Diplomprüfung für Pädagoginnen und Pädagogen  
an der  
der Eberhard-Karls-Universität Tübingen  
an der  
Fakultät für Sozial- und Verhaltenswissenschaften

Angelika Iser  
Melanchthonstraße 25  
72074 Tübingen

Januar 1999

Die Arbeit wurde betreut von:  
Klaus Grunwald  
Prof. Dr. Maja Heiner

Ich versichere an Eides statt, daß ich die vorliegende Arbeit nicht schon an anderer Stelle als Qualifikationsarbeit eingereicht habe und daß ich sie selbständig ohne unerlaubte Hilfe und ohne die Benutzung anderer als der angegebenen Hilfsmittel angefertigt habe. Alle Stellen, die wörtlich oder sinngemäß aus Veröffentlichungen oder aus anderweitigen fremden Äußerungen entnommen wurden, habe ich als solche einzeln kenntlich gemacht.

Tübingen, den 14.01.1999

Angelika Iser

# Inhaltsverzeichnis

|  |           |
|--|-----------|
| <b>EINLEITUNG.....</b>   | <b>3</b>  |
| <b>1 VON DER DIENSTLEISTUNGSDEBATTE ZUR FRAGE NACH<br/>QUALITÄTSENTWICKLUNG IN DER SOZIALEN ARBEIT.....</b>                                      | <b>10</b> |
| 1.1 SOZIALPOLITISCHE DISPOSITIONEN FÜR DIE QUALITÄTSDISKUSSION UND EIN DIENSTLEISTUNGS-<br>VERSTÄNDNIS SOZIALER ARBEIT .....                     | 11        |
| 1.2 BERECHTIGTE KRITIK UND WACHSENDE ANFORDERUNGEN AN SOZIALE DIENSTE .....  | 16        |
| 1.3 GESCHICHTE DER REFORM SOZIALER DIENSTE SEIT DEN 70ER JAHREN.....   | 18        |
| 1.4 DIENSTLEISTUNG UND RATIONALISIERUNG - VERLAUF DER THEORETISCHEN DEBATTE .....  | 22        |
| 1.5 ÜBERTRAGUNGSPROBLEME DER NEUEN STEUERUNG AUF SOZIALE DIENSTE, ODER VOM VERSUCH,<br>EIN PFERD MIT DEM LENKRAD ZU LENKEN .....                 | 26        |
| 1.6 KONKLUSION: VERBESSERUNG SOZIALER DIENSTE DURCH KRITISCHE SELEKTION, ADAPTION UND<br>TRANSFORMATION ÖKONOMISCHER UND POLITISCHER MITTEL..... | 31        |
| <b>2 QUALITÄTSKONZEPTE SOZIALER INSTITUTIONEN AUS DIENSTLEISTUNGS-<br/>THEORETISCHER SICHT .....</b>   | <b>40</b> |
| 2.1 VORLÄUFIGE BEGRIFFSKLÄRUNG: QUALITÄT UND QUALITÄTSVERFAHREN .....  | 41        |
| 2.2 SIEBEN KONSEQUENZEN DER DIENSTLEISTUNGSDEBATTE FÜR DIE BEGRÜNDUNG VON QUALITÄTS-<br>VERFAHREN IN DER SOZIALEN ARBEIT .....                   | 45        |
| 2.3 WIE LASSEN SICH QUALITÄTSKONZEPTE DER SOZIALEN ARBEIT UNTERSUCHEN?.....  | 49        |
| 2.3.1 GENERIERUNG FORMALER UNTERSUCHUNGSFRAGEN AN QUALITÄTSKONZEPTE.....   | 49        |
| 2.3.2 HINWEISE ZUR GESTALTUNG DIENSTLEISTUNGSTHEORETISCH FUNDIERTER QUALITÄTS-<br>KONZEPTE .....   | 50        |
| 2.4 DIE ZWEI KONZEPTE EINES QUALITÄTSMANAGEMENTS SOZIALER DIENSTE NACH DER KGST .....  | 53        |
| 2.4.1 QUALITÄT UND QUALITÄTSMANAGEMENT IM KONZEPT DER KGST .....   | 55        |
| 2.4.2 KRITIK AM QUALITÄTSKONZEPT DER KGST .....  | 64        |
| 2.5 'QUALITÄTSSICHERUNG' IN DER SOZIALEN ARBEIT NACH MARIANNE MEINHOLD.....  | 70        |
| 2.5.1 QUALITÄT UND QUALITÄTSSICHERUNG NACH MEINHOLD.....   | 71        |
| 2.5.2 KRITIK AM KONZEPT DER QUALITÄTSSICHERUNG NACH MEINHOLD.....  | 82        |
| 2.6. DESIDERATE FÜR DIE GESTALTUNG EINES PARTIZIPATIVEN QUALITÄTSKONZEPTE .....  | 86        |

|  |            |
|--|------------|
| <b>3 SUPERVISION - EIN TRADITIONELLES QUALITÄTSINSTRUMENT DER SOZIALEN ARBEIT?</b> .....   | <b>90</b>  |
| 3.1 BEGRIFF DER SUPERVISION .....  | 91         |
| 3.2 GESCHICHTE DER SUPERVISION .....   | 93         |
| 3.3 ZUR GESTALTUNG VON SUPERVISIONSSITZUNGEN .....   | 96         |
| 3.3.1 ABLAUF EINER SUPERVISIONSSITZUNG .....   | 96         |
| 3.3.2 ARBEITSFORMEN ODER SETTINGS VON SUPERVISION.....   | 98         |
| 3.4 SUPERVISION ZWISCHEN PSYCHOTHERAPIE UND ORGANISATIONSENTWICKLUNG .....   | 101        |
| 3.4.1 DAS VERHÄLTNIS VON SUPERVISION ZUR PSYCHOTHERAPIE.....   | 103        |
| 3.4.2 DAS VERHÄLTNIS VON SUPERVISION ZUR ORGANISATIONSENTWICKLUNG .....  | 105        |
| 3.4.3 SYSTEMISCH ORIENTIERTE SUPERVISION .....   | 109        |
| 3.5 SUPERVISION ALS INSTITUTIONELLES STEUERUNGSMITTEL UND QUALITÄTSSICHERUNG? - EIN VERHALTENSTHEORETISCH ORIENTIERTES SUPERVISIONSKONZEPT ..... | 112        |
| <br>   |            |
| <b>4 ZUSAMMENFÜHRUNG: SUPERVISION ALS DIENSTLEISTUNGSTHEORETISCHES QUALITÄTSINSTRUMENT IN DER SOZIALEN ARBEIT</b> .....                          | <b>118</b> |
| 4.1 DEFINITION VON QUALITÄT UND QUALITÄTSVERFAHREN IN EINER DIENSTLEISTUNGSTHEORETISCH ORIENTIERTEN SOZIALEN ARBEIT .....                        | 119        |
| 4.2 'TRADITIONELLE' SUPERVISION ALS QUALITÄTSINSTRUMENT IN DER SOZIALEN ARBEIT .....   | 123        |
| 4.3 CHANCEN DURCH SUPERVISION FÜR DAS QUALITÄTSMANAGEMENT DER KGST.....  | 132        |
| 4.4 CHANCEN DURCH SUPERVISION FÜR DAS QUALITÄTSVERFAHREN VON MEINHOLD .....  | 136        |
| 4.5 KRITIK DER EINGESCHRÄNKTEN ROLLE DER SUPERVISION ALS QUALITÄTSINSTRUMENT BEI MÜLLER, WEIDNER UND PETERMANN .....                             | 140        |
| 4.6 SUPERVISION ALS PARTIZIPATIVES QUALITÄTSVERFAHREN: MÖGLICHKEITEN UND GRENZEN.....  | 145        |
| 4.7 REFLEKTION UND AUSBLICK: DIE AKTUELLE FORDERUNG NACH QUALITÄTSENTWICKLUNG UND IHR MÖGLICHER BEZUG ZUR SUPERVISION .....                      | 160        |
| <br>   |            |
| <b>ANLAGEN</b> .....   | <b>173</b> |
| <br>   |            |
| <b>GLOSSAR</b> .....   | <b>186</b> |
| <br>   |            |
| <b>LITERATUR</b> .....   | <b>192</b> |

# 1 Einleitung:

„Was gibt es Neues?“ ist eine ewig interessante Frage, die aber, geht man allein ihr nach, nur zu einer endlosen Kette von Trivialitäten und Modeerscheinungen führt, dem Schlick von morgen. Ich möchte mich statt dessen mit der Frage ‚Was ist das Beste?‘ befassen, einer Frage, die in die Tiefe geht statt in die Breite und deren Antworten den Schlick flußabwärts schwemmen könnten.“

(Pirsig 1978, 16)

Ausgangspunkt dieser Arbeit ist die Frage, ob Supervision als Mittel zur Qualitätsentwicklung, ggf. auch -sicherung eingesetzt werden kann. Insbesondere interessiert mich, ob Supervision als originär sozialarbeiterisches Instrument dem beruflichen Feld Sozialer Arbeit und Sozialpädagogik<sup>1</sup> dabei in einer besonderen Weise angemessen ist.<sup>2</sup> Hintergrund der Fragestellung ist die derzeitige Zunahme von Qualitätsdiskussionen und -maßnahmen im Bereich sozialer Institutionen, die z.T. nicht aus dem Kontext Sozialer Arbeit, sondern vielmehr aus betriebswirtschaftlichen Zusammenhängen stammen. Das Bemühen um mehr Qualität und deren Nachweis und Verbesserung bewerte ich dabei prinzipiell als positiv und notwendig. Mir erscheint es hilfreich und an manchen Stellen unabdingbar, auf betriebswirtschaftliches Wissen zurückzugreifen, wobei dieses jedoch an das eigene Arbeitsfeld angepaßt werden muß. Bei der derzeitigen Entwicklung befürchte ich allerdings, daß teils aufgrund äußerer (Spar-)Zwänge, teils aufgrund innerer Probleme und Unsicherheiten, grundlegende Intentionen und Ursachen Sozialer Arbeit durch den Ruf nach Modernisierung und Entwicklung im betriebswirtschaftlich orientierten Sinne verfälscht werden.<sup>3</sup> Intentionen der Sozialen Arbeit, die ich

---

<sup>1</sup> Die Begriffe der Sozialen Arbeit und der Sozialpädagogik werden im folgenden *synonym* bzw. als gemeinsames Arbeits- und Gegenstandsfeld verwendet. Diese Verwendungsweise lehnt sich z.B. an Konrad (1993, 6) an, der in sehr fundierter Weise einen historisch gewachsenen, konstitutiven Zusammenhang von Fragestellungen der Pädagogik und der Sozialen Arbeit herleitet. Im weiteren wird hier ein Verständnis der Sozialpädagogik vertreten, welches ich als emanzipatorisches bezeichne. Damit lehne ich mich an Klafkis (1986) Gegenstandsbeschreibung sowie Verortung der Erziehungswissenschaft, ausgearbeitet am Begriff der allgemeinen Bildung, an. Ebenso wie für Brumlik (1989, 376/382) ist es m.E. erforderlich und erstrebenswert, an der emanzipatorischen Aufgabe Sozialer Arbeit anzusetzen. Mit dieser Orientierung ordne ich die Disziplin der Sozialpädagogik bzw. Sozialen Arbeit weiterhin bewußt der Erziehungswissenschaft zu, ohne dabei auf sozialwissenschaftliche Erkenntnisse zu verzichten.

<sup>2</sup> In meiner Arbeit bin ich nicht empirisch vorgegangen. Dies gilt auch für das praxisrelevante Instrument der Supervision, bei welchem jedoch z.T. Rückgriffe auf Praxisberichte stattfinden.

<sup>3</sup> Diese Gefahr wird auch bei Grunwald (1996, 190f) und Schaarschuch (1996b, 12) thematisiert.

dabei gefährdet sehe, sind z.B. ein emanzipatorisches Bestreben, den einzelnen in seiner Selbstbestimmtheit zu fördern und zu unterstützen, oder auch der Versuch, kapitalistisch verursachte soziale Ungerechtigkeiten auszugleichen. Mit der genannten Befürchtung stellt sich für mich die weitere Frage, ob der Eindruck einer Verfälschung zutrifft und wenn ja, wie demgegenüber eine Nutzung von Managementkompetenzen aussehen muß, um dem Arbeitsfeld Sozialer Arbeit angemessen zu sein.

Das Themenfeld „Qualitätsmanagement“ wurde in der Sozialen Arbeit bis vor ca. drei Jahren v.a. unter Stichworten wie ‚Sozialmanagement‘, ‚Organisationsentwicklung‘, später als Teil eines ‚neuen Steuerungsmodells‘ für kommunale Verwaltungen und im Rahmen der zweiten Dienstleistungs-Debatte (nun zunehmend explizit) diskutiert. In neuerer Zeit findet das Thema ‚Qualität‘ rasant unter den Begriffen Qualitätssicherung, -entwicklung oder -management Eingang in die sozialwissenschaftliche Literatur<sup>4</sup> und wird als eine eigene Methode aufgefaßt. Zum Stellenwert der Diskussion meint Badelt, daß „Qualitätssicherung und Qualitätsverbesserung ... gegenwärtig zu den meist diskutierten Themen im Sozialbereich [zählen]“ (1996, 9). Maelicke schreibt sogar von „dem zentralen Thema der sozialpolitischen Diskussion zum Ende der 90er Jahre: wie kann die Qualität sozialer Dienstleistungen überprüfbar festgestellt und unter welchen finanziellen und personellen Rahmenbedingungen zumindest gesichert, wenn nicht sogar gesteigert werden?“ (1996, 7). Grob unterteilt konkurrieren dabei zwei Konzepte eines Qualitätsmanagements: Das erste fragt vorwiegend nach der Produkt- oder Output-Qualität und ihrer Meßbarkeit, das zweite ist ein eher prozeßorientiertes Vorgehen, bei dem Qualitätsmerkmale im fachlichen Arbeitsprozeß ausgehandelt werden.

Vor dem Hintergrund einer wachsenden Konkurrenz durch die Globalisierung ist die Entwicklung der Frage nach Qualität verständlich. Von einem Boom der Qualitätsdiskussion und -verfahren war zunächst der wirtschaftliche Sektor betroffen. Mit Konzepten und Verfahren wie TQM (Total Quality Management), Kaizen oder ISO 9000ff reagiert man in Deutschland auf Entwicklungen, in denen Japan, die USA und Großbritannien die Vorreiter darstellen. Diese Welle hat seit einigen Jahren auch den Non-profit-Bereich erreicht.

Im sozialen Bereich zeichnet sich dabei ein Trend ab hin zu im Arbeitsfeld neuen, noch nicht überprüften und mit dem Vorhandenen kaum abgestimmten Verfahren. Wenig beachtet bleiben daneben Möglichkeiten der Qualitätsentwicklung, die - wie im Falle der Supervision - seit langem im Berufsfeld Anwendung finden. Sinnvoll wäre es, die Entwicklung des „Qualitätsmarktes“ im Bereich der Sozialen Arbeit über eine Sichtung

---

<sup>4</sup> Engel u.a. 1996; Heiner 1996a, b und c; Maelicke 1996; Meinhold 1997 etc.; vgl. auch Späth 1997, 69.

von Stärken und Schwächen des Feldes anzugehen. Orientiert an den angestrebten Zielen wäre eine feldspezifische Bedarfserhebung und die Suche nach geeigneten Verfahren und Maßnahmen notwendig, damit bereits vorhandene Ressourcen ergänzt werden können.

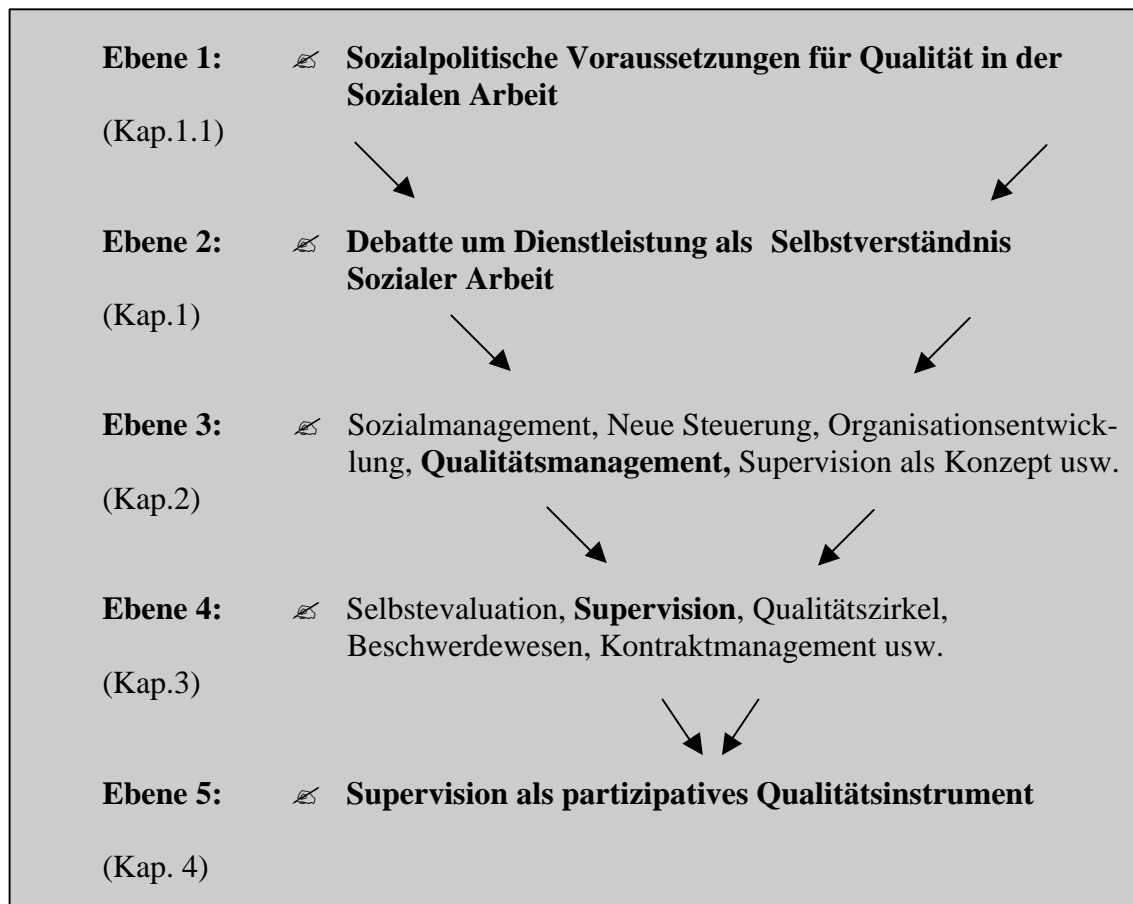
Die vorliegende Arbeit ist dem Versuch gewidmet, einen solchen Kontrapunkt zur vorher beschriebenen Entwicklung zu setzen, indem der Blick auf die feldeigenen Ressourcen zur Bewältigung der offensichtlich derzeit bestehenden Krisensituation gerichtet wird. Meine Frage konzentriert sich zunächst auf die Eigenheiten und Notwendigkeiten für das Feld der Sozialpädagogik, ihre Stärken und Schwächen sowie ihre zentrale Aufgabe. Dabei suche ich gleichzeitig nach den Defiziten und Bedarfen, welche die z.Zt. beobachtbare Bereitschaft für Reformen und Qualitätsverfahren ausgelöst haben. Zu diesem Zweck greife ich die Dienstleistungsdebatte in der Sozialen Arbeit auf. Anhand dieser Bestandsaufnahme erarbeite ich Kriterien, an denen nachfolgend die Eignung von Verfahren und Maßnahmen für das Feld der Sozialen Arbeit gemessen werden.

Meine These ist, daß Supervision seit langem ein Qualitätsinstrument der Sozialen Arbeit ist. Sie wurde m.E. allerdings, gerade weil sie nicht neu ist und nicht als „Qualitätsinstrument“ bezeichnet wurde, in der jüngeren Diskussion um Qualität weitgehend vergessen. Mit dieser Arbeit will ich das sozialarbeiterische Instrument Supervision mit modernen Qualitätskonzepten verbinden. Supervision stellt eine vielfach vorhandene Ressource im sozialen Bereich dar, an welche angeknüpft werden könnte, ohne die Irritationen, Fehlentwicklungen und den Mehraufwand zu bewirken, die durch völlig neue Verfahren leicht verursacht werden.

Von einer Zusammenführung der Supervision mit einem dienstleistungstheoretisch fundierten Qualitätsverfahren verspreche ich mir dreierlei: Zum ersten die Chance, mit ihr Schwierigkeiten derzeitiger Qualitätsverfahren im Feld der Sozialen Arbeit zu überwinden. Zweitens eine Entwicklung und Bereicherung des üblichen Supervisionsverständnisses und drittens die theoretische Begründung eines Supervisionskonzepts als Instrument der Qualitätsentwicklung.

Um überprüfen zu können, ob Supervision ein in besonderer Weise geeignetes Qualitätsinstrument für das Feld der Sozialen Arbeit darstellt, ist es erforderlich, sowohl den sozialpolitischen Kontext, eine theoretische Bestimmung als auch das aktuelle Verständnis von Qualitätsverfahren zu untersuchen. Entsprechend habe ich mein Vorgehen gewählt, das in der folgenden Abbildung skizziert ist. Es stellt einen Gang vom Abstrakten zum Konkreten dar (s. Abb. 1). Die theoretische Bestimmung diskutiere ich *zum Zwecke der Orientierung für Qualitätskonzepte* in der Sozialen Arbeit. Ziel ist es, die *Supervision an Prämissen für theoretisch fundierte Qualitätsverfahren zu überprü-*

fen. Daher habe ich ein Vorgehen in Form von Schleifen gewählt, d.h. ich fasse an zwei Stellen Ergebnisse aus vorherigen Teilen zusammen, um daran gezielt anknüpfen zu können (Kap. 2.2. und Kap. 4.1). In den Ausführungen findet mit jedem Ebenenwechsel von oben nach unten nicht nur ein Perspektivenwechsel, sondern auch eine Eingrenzung und Konkretion des Gegenstandes statt.<sup>5</sup> Die Ebenen stellen Gliederungspunkte dar, die im weiteren erläutert werden.



**Abb. 1:** Aufbau der Arbeit<sup>6</sup>

Die Reflektion des politischen und gesellschaftlichen Kontextes im *ersten Kapitel* erfolgt, weil Qualität in der Sozialen Arbeit nicht losgelöst von der gesellschaftlichen Gestaltung des Sozialen betrachtet werden kann. Dabei werden systemimmanente Grenzen deutlich, die einer Übertragung der Regeln des Marktes auf Soziale Arbeit gesetzt sind

<sup>5</sup> Bei der fünften Ebene wird die Abfolge z.T. durchbrochen. Mit dem Rückbezug der Supervision als Qualitätsinstrument auf Dispositionen einer dienstleistungstheoretischen Arbeit geht es zwar um eine Konkretisierung von Supervision als Instrument der Qualitätsentwicklung. Es geht aber auch um einen konzeptionellen Kontext der Supervision als Qualitätsverfahren, der vielmehr der abstrakteren dritten Ebene der Konzepte zugeordnet werden muß.

<sup>6</sup> Es werden jeweils nur die durch Fettdruck hervorgehobenen Themen bzw. Instrumente in den Kapiteln ausgeführt.



(Kap. 1.1). Vielfältige Kritik weist jedoch darauf hin, daß ein Modernisierungs- und Legitimationsbedarf der sozialen Dienste besteht (Kap. 1.2). Ein Blick in die Geschichte der Reform sozialer Dienste (Kap. 1.3) führt zu einer dienstleistungstheoretischen Analyse der Sozialen Arbeit, die referiert wird, weil sie auch für die aktuelle Situation weiterführende Ergebnisse beinhaltet (Kap. 1.4). So hat sie die neuere dienstleistungstheoretische Debatte befruchtet und zur Klärung der aktuellen Entwicklung beigetragen (Kap. 1.5).<sup>7</sup> Die sog. Dienstleistungsdebatte und deren Ergebnisse werden von mir aufgegriffen, um aus ihnen theoretisch fundierte Kriterien für die Passung von Instrumenten und Qualitätsverfahren in das Feld der Sozialen Arbeit abzuleiten (Kap. 1.6).

Nach einer vorläufigen Entwicklung von Arbeitsbegriffen (Kap. 2.1) werden im *zweiten Kapitel* die wichtigsten Ergebnisse der Dienstleistungsdebatte gebündelt (Kap. 2.2). Daraus leite ich zunächst formale Fragen an Qualitätskonzepte ab, welche ich durch den Bezug auf die dienstleistungstheoretischen Ergebnisse als inhaltliche Untersuchungsfragen formuliere (Kap. 2.3). Anhand dieses Instrumentariums werden zunächst zwei Qualitätskonzepte exemplarisch bearbeitet, um erstens an Beispielen herauszufinden, wie ein Qualitätsverfahren im sozialen Sektor konkret aussehen kann. Zweitens dient die Diskussion dieser Konzepte später als Bezugs- und Vergleichsfolie für die Untersuchung der Supervision als Qualitätsinstrument. Drittens soll an dieser Diskussion das Verständnis dienstleistungstheoretisch fundierter Qualitätsverfahren geschärft werden. Zur Darstellung und Diskussion habe ich die Qualitätskonzepte der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt 1995; 1997) ausgewählt, weil sie als Ergänzung zum Neuen Steuerungsmodell empfohlen werden, das im Bereich der Sozialverwaltung zunehmend verbreitet ist (Kap. 2.4). Zum zweiten bietet sich das Konzept der Qualitätssicherung von Marianne Meinhold (1997 u.a.) an, da es direkt auf die Soziale Arbeit bezogen ist (Kap. 2.5). Schwierigkeiten, die mit der dienstleistungstheoretischen Kritik an den Konzepten aufgedeckt werden, fasse ich schließlich zusammen, um später zu prüfen, ob Supervision dazu geeignet ist, diese Schwierigkeiten zu überwinden (Kap. 2.6).

Im *dritten Kapitel* wird das Instrument der Supervision dargestellt. Der Definitionsversuch von Supervision zeigt dabei, daß es nicht *eine* Form von Supervision gibt (Kap. 3.1). In der geschichtlichen Beschreibung der Supervision finden sich Gründe für diese Vielfalt und Gründe für einen Einsatz der Supervision als Qualitätsinstrument (Kap.

---

<sup>7</sup> Die Dienstleistungsdebatte ist eng mit der Diskussion um Neue Steuerungsmodelle kommunaler Einrichtungen verbunden. In dieser Arbeit wird versucht, die Dienstleistungsdebatte getrennt von den Diskussionen um Neue Steuerungsmodelle zu verhandeln, was allerdings nur begrenzt möglich ist. Die mit der Debatte verhandelte Frage nach dem Selbstverständnis Sozialer Arbeit als Dienstleistung thematisiert bereits Frage nach Qualität und Qualitätsnachweisen der Sozialen Arbeit.

3.2). Ablauformen, Settings (Kap. 3.3) sowie die Bedeutung verschiedener Wurzeln und Konzepte von Supervision werden ausgeführt, da diese beachtet werden müssen, wenn man eine Einordnung der Supervision als Qualitätsinstrument vornehmen möchte. Die Abgrenzungsdiskussion der Supervision zwischen therapeutischen Maßnahmen einerseits und Formen der Organisationsentwicklung andererseits bereitet die Analyse der Supervision als institutionelles Qualitätsinstrument vor. Dies gilt auch für die Erläuterungen zu einer systemischen Gestaltung von Supervision, weil in diesem Ansatz ein wichtiger Schritt der Supervision in Deutschland zurück zu einem (auch die Organisation) umfassenden Blick gesehen wird (Kap. 3.4). Schließlich wird ein Konzept von Müller, Weidner und Petermann (1995) vorgestellt, in dem Supervision bereits explizit zu einem institutionellen Steuerungsinstrument der Qualitätssicherung modifiziert wurde (Kap. 3.5).

Die Vehemenz der derzeitigen Thematisierung und Umsetzung von Qualitätsverfahren in Theorie und Praxis der Sozialpädagogik läßt vermuten, daß es Defizite gibt, die durch den Einsatz bisheriger impliziter Qualitätsverfahren der Profession nicht oder nicht mehr abgedeckt werden. Daher wird im *vierten Kapitel* nach einer Präzisierung der Begriffsverwendung von Qualität und Qualitätsverfahren in dienstleistungstheoretischer Bestimmung (Kap. 4.1) Supervision als ‚traditionelles‘ Qualitätsverfahren in Verbindung gesetzt mit aktuellen expliziten Qualitätskonzepten (Kap. 4.2). In drei weiteren Analyseschritten wird untersucht, welche Rolle Supervision innerhalb der dargestellten Qualitätskonzepte der KGSt (Kap. 4.3), des Konzepts von Marianne Meinhold (Kap. 4.4) sowie im Supervisionskonzept von Müller, Weidner und Petermann (Kap. 4.5) einnimmt oder einnehmen könnte. Es wird jeweils reflektiert, ob mit Supervision die herausgearbeiteten Mängel an den Qualitätskonzepten überwunden werden können. Mit dem Versuch einer resümierenden Einordnung der Supervision als Qualitätsverfahren kehre ich zur Ausgangsfrage zurück, ob Supervision ein Qualitätsinstrument sein kann, das *dem Feld der Sozialen Arbeit in besonderer Weise angemessen* ist. Die Antwort wird erstens von ihrer Einbindung und Position zwischen den Personen und der Organisation abhängig gemacht; zweitens davon, daß Supervision selbst partizipativ, d.h. gemäß dienstleistungstheoretischer Prämissen, gestaltet wird; und schließlich davon, ob mit ihr Schwierigkeiten, welche durch die dienstleistungstheoretische Kritik an den Qualitätskonzepten deutlich wurden, überwunden werden können (Kap. 4.6).

Abschließend kehre ich zum Hintergrund der gewählten Fragestellung zurück und reflektiere, welche Tendenzen es sein könnten, die hinter dem derzeitigen Boom an Qualitätsdiskussionen und -maßnahmen stehen. Damit versuche ich, eine mögliche Entwicklung der Sozialen Arbeit ebenso aufzuzeigen, wie die Rolle, die eine partizipative Supervision als Qualitätsinstrument dabei einnehmen könnte (Kap. 4.7).

## 1. Von der Dienstleistungsdebatte zur Frage nach Qualitätsentwicklung in der Sozialen Arbeit

Um die Supervision daraufhin untersuchen zu können, ob sie in ggf. besonderer Weise als Qualitätsinstrument für die Arbeitsbereiche der Sozialpädagogik angemessen ist, erscheint es mir notwendig, zunächst die Bedingungen und Erfordernisse des Arbeitsfeldes herauszuarbeiten. Zu diesem Zweck wird im folgenden die Debatte um ein Selbstverständnis der Sozialen Arbeit als Dienstleistungsprofession nachvollzogen. Die *Dienstleistungsdebatte* stellt dabei *eine* Konkretion von Verhandlungen um die Gestaltung des Sozialen dar. Sie wurde ausgewählt, weil in ihr sowohl eine Neupositionierung der Sozialen Arbeit als auch Voraussetzungen für ein disziplininhärentes Qualitätsverständnis verhandelt werden.

Beliebte Gegenstände der Verhandlungen im Kontext der Dienstleistungsdebatte sind Empfehlungen der KGSt, Begriffe wie „Kunde“, „Unternehmen“, „Dienstleistung“, ebenso wie „Konzern Stadt“, „Lean Management“, „Corporate Identity“ u.s.w. in ihrer (kontroversen) Bedeutung, wenn sie auf Felder der Sozialen Arbeit und ihrer (neuen?) Qualität bezogen werden.<sup>8</sup> Dabei vermischen sich die Diskussionen um ein Dienstleistungsverständnis Sozialer Arbeit (die ‚eigentliche‘ Dienstleistungsdebatte) mit denen um die Einführung des sog. neuen Steuerungsmodells für Stadt- und Kreisverwaltungen (s. auch Kap. 2.4). Hier soll versucht werden, die Verhandlung um neue Steuerungsmodelle sozialer Dienste getrennt zu behandeln, was nur begrenzt möglich ist, da sich die Debatte um Soziale Arbeit als Dienstleistung in gewisser Weise an der Forderung, soziale Einrichtungen zu ‚Dienstleistungsunternehmen‘ umzuwandeln, abgearbeitet hat.

Deutlich wird bereits an dieser Stelle, daß die rezipierte Diskussion im Schnittfeld zwischen betriebswirtschaftlichen Konzepten, sozialwissenschaftlichen Theorien und Sozialadministration bzw. Kommunalverwaltung verläuft. Durchgängig wird in ihr das Verhältnis von Sozialer Arbeit zur Betriebswirtschaftslehre als einer Disziplin und Profession verhandelt, von der einerseits viel erwartet, andererseits jedoch eine Überflutung und Fremdbestimmung der eigenen Disziplin und Profession befürchtet wird.<sup>9</sup> Nicht so offensichtlich ist dagegen, daß eines der durchgängigen Themen der Diskussion die Frage nach (mehr) Partizipation von sowohl AdressatInnen als auch MitarbeiterInnen So-

---

<sup>8</sup> Die vielfältigen, für den Bereich der Sozialen Arbeit eher neuen Begrifflichkeiten werden nur erläutert, wenn sie als besonders zentral oder für die Lesbarkeit notwendig erscheinen (s. auch Fußnote 23). Ein Glossar findet sich im Anhang.

zialer Arbeit an der Konzeption und Gestaltung der Arbeit ist. Also die Forderung nach einem Zulassen bzw. Fördern von Emanzipation und Selbstbestimmtheit auch des „Klientels“ Sozialer Arbeit hier neu virulent wird und damit die Frage einer Demokratisierung bisher eher bürokratisch oder klinisch geprägter Arbeitsabläufe und -verständnisse in Bereichen Sozialer Arbeit neu Gestalt gewinnt (v.a. Kap 1.6).

Um dies herauszufinden und Bedingungen für eine entsprechende Gestaltung der Sozialen Arbeit zu entdecken, ist ein genauer Blick auf die Debatte erforderlich. Notwendig ist dafür m.E. auch, zu sehen, daß die Diskussion um Qualität und ein Dienstleistungsselbstverständnis in der Sozialen Arbeit nicht im leeren Raum schwebt. Sie ist vielmehr in sozialpolitische Entscheidungen und ein gesellschaftliches Gefüge eingebettet. Ihr ist ein Klärungsbedarf von (Lebens-)Qualitäts-Vorstellungen und Vereinbarungen auf einer allgemeineren sozial-politischen Ebene vorgeordnet (Kap. 1.1). Nur vor diesem Hintergrund kann die breite Kritik an der bestehenden Form und Gestaltung Sozialer Dienste, die einen Ausgangspunkt der Debatte darstellt, eingeordnet werden.

### **1.1 Sozialpolitische Dispositionen für die Qualitätsdiskussion und ein Dienstleistungsverständnis Sozialer Arbeit**

Durch sozialpolitische Entscheidungen über die Ressourcenverteilung sowie über Art und Ausmaß des gesellschaftlichen Sozialsystems werden grundlegende Dispositionen für eine Ausgestaltung Sozialer Arbeit und deren Dienste gegeben. Eine elementare Aufgabe von Sozialpolitik ist die „Zuständigkeit für die Sicherung der Qualität eines Versorgungssystems“ z.B. für soziale oder pflegende Dienste (Badelt 1996, 19). Politischen Entscheidungen stellen also eine Zielvorgabe für Soziale Arbeit als öffentlich gewährleistete Dienste dar. Es besteht ein zwar nicht determinierender, aber doch unmittelbarer Zusammenhang zwischen der Gestaltung des staatlichen Wohlfahrtssystems und den Gestaltungsmöglichkeiten und Vorstellungen von Qualität in sozialen Diensten.

In der Sozialen Arbeit wird im Kontext der Sozialstaats- oder Wohlfahrtsstaatsdebatte intensiv darüber diskutiert, welche Form von Sozialsystem in Zukunft für Deutschland erstrebenswert sein kann. Ob und wenn ja, welche Mittelwege es geben kann z.B. zwischen einem zwar Arbeitsplätze, aber auch Armut und Klassen schaffenden anglo-amerikanischen Modell eines minimalen Sozialsystems und unserem aktuellen Wohlfahrtsstaat; oder ob völlig neue bzw. andere Alternativen gesucht werden müssen. Es

---

<sup>9</sup> Deutlicher wird dies auf der konkretisierten Ebene der Reform kommunaler Sozialverwaltungen und -institutionen (vgl. auch Merchel 1995a, 327). Differenziert dazu auch Grunwald (1996, 191).

gilt einen guten Weg zwischen einer vergesellschaftlichen reinen Versorgungsfürsorge auf der einen Seite und einem unsozialen und ungerechten ‚Im-Stich-Lassen‘ in Notsituationen auf der anderen Seite zu finden. Diese Suche nach gerechten, sozialen und gleichzeitig aktivierenden Formen eines staatlichen Sozialsystems ist noch lange an kein Ende gelangt. Es würde an dieser Stelle jedoch zu weit führen, auf die allgemeine Debatte um den Wohlfahrtsstaat und die soziale Gestaltung der Gesellschaft näher einzugehen. Festgehalten werden soll, daß hier über die Voraussetzungen von Qualität verhandelt wird, ebenso wie darüber, welche Form von sozialer Unterstützung eher Lebensqualität ermöglichen kann und was wiederum unter Lebensqualität in unserer Gesellschaft verstanden werden soll.

Die sozialpolitische oder auch volkswirtschaftliche Perspektive hatte in der deutschen *Diskussion um neue Steuerungsmodelle* kommunaler Verwaltungen und einem für sie neuen Selbstverständnis als Dienstleistungsunternehmen zunächst nur eine *marginale Rolle* gespielt (vgl. auch Badelt 1996, 9). Man beschäftigte sich viel mehr mit der Frage, wie man bei erfolgten und anstehenden Mittelkürzungen durch die Übernahme von marktwirtschaftlichen Instrumenten und Steuerungsmechanismen gleichzeitig die Qualität der Einrichtungen erhalten oder sogar steigern kann, um dadurch weitere Kürzungen zu verhindern. Wie paradox dies ist, zeigt schon alleine, daß zu diesem Zeitpunkt eine Kürzungsnotwendigkeit eher als gegeben angesehen und gleichzeitig in einer so enormen Breite mit Verfahren des Lean-Management und (häufig vorschnellen Formen) einer Qualitätssicherung begonnen wurde, daß für die einzelnen daran beteiligten Einrichtungen kein sicherer Konkurrenzvorteil entstehen konnte, um weitere Kürzungen wirklich verhindern zu können.

Auch in einem für die sozialpädagogische Disziplin bereits *zweiten Thematisierungszyklus der Frage nach Sozialer Arbeit als einer Dienstleistungsprofession* (s. Kap. 1.4) blieben politische, systembezogene und gesamtwirtschaftliche Zusammenhänge der neuen Reform erst einmal randständig. Damit blieb auch die - zumindest theoretische - Möglichkeit, Vorgaben und Tendenzen der Sozialpolitik entgegenzuwirken, auf weiten Strecken eher ungenutzt. So stellt zumindest Andreas Schaarschuch fest, daß nun auch im Bereich der Sozialen Arbeit mit Vehemenz darauf gesetzt wird, Defizite sozialstaatlicher Dienstleistungserbringung durch Mechanismen des Marktes und der Betriebswirtschaft<sup>10</sup> zu beheben. Er kritisiert, daß bei der von ihm so benannten ‚ökonomischen

---

<sup>10</sup> Er benennt hier „Verfahren der Unternehmensführung und ... Methoden des Management“, bzw.: „Konzepte der dezentralen Ressourcenverantwortung, der Budgetierung, des Controlling, der Produktorientierung, der Flexibilisierung durch Organisationsentwicklung, ... in jedem Fall aber eine ‚Verschlankung‘ der Sozialadministrationen und -institutionen“ (Schaarschuch 1996b, 12).

Wende' in der Sozialen Arbeit" nicht grundlegend hinterfragt wird, ob die „Mechanismen des Marktes“ und die „Technologie des Management“ überhaupt geeignete Mittel sein können, um Soziale Arbeit zu erneuern und zu mehr Effizienz, Effektivität und damit Qualität zu führen (Schaarschuch 1996b, 13; Hv.d.A.I.). Er sieht diese Versuche einer Ökonomisierung der sozialen Dienstleistungen als Pendant zu dem „Prozeß der ökonomischen Formierung der Gesellschaft zum 'Standort Deutschland'“ (Schaarschuch 1996b, 16; vgl. Hengsbach 1994). Beide reagieren vor dem Hintergrund einer Globalisierung des Kapitalismus, in welchem nicht nur die Form des National-, sondern auch die des Sozialstaates diffundiert, aufgrund eines größer werdenden Sogs hin zu mehr Wettbewerbsfähigkeit, verursacht durch den wachsenden Wettbewerb selbst (vgl. ebd., 16; auch Olk 1994, 18f). Eben dadurch ist aber die Diskussion um neue Formen der Steuerung von sozialen Einrichtungen und Konzepten des Sozialmanagements, soweit sie im Rahmen einer Forderung nach ‚mehr Markt‘ stehen, nicht primär als Gegenstand einer internen Verbesserung Sozialer Arbeit anzusehen. Vielmehr steht dahinter auch die Frage einer „Neudefinition und Transformation des Verhältnisses von Markt, (Sozial-)Staat und den Institutionen sozialer Dienstleistungserbringung“ (Schaarschuch 1996b, 15). Die Bestrebungen, soziale Leistungen des Staates nun auch nach marktwirtschaftlichen Prämissen auszurichten und damit effizienter, flexibler und v.a. billiger zu machen, kann vor dem Hintergrund der Globalisierung auch als eine, nach der Logik des Marktes folgerichtige (Zwangs-) Handlung gesehen werden, in der der Sozialstaat nur noch als zu überwindende Schranke bei der Umgestaltung der Gesellschaft zu einer „Wettbewerbsgemeinschaft“<sup>11</sup> gesehen wird. Soziale Sicherheit soll dabei ‚zivilgesellschaftlich‘ gewährleistet werden, im (verkürzten) Sinne des anglo-amerikanischen Liberalismus. Das heißt, sie bleibt vorwiegend der Solidarität und dem bürgerschaftlichen Engagement sowie der privaten Absicherung der BürgerInnen überlassen (vgl. Schaarschuch 1996b, 15).<sup>12</sup>

Schwierig ist eine solche Anpassung der sozialen Dienste in eine primär marktwirtschaftliche Gestaltung aber schon alleine aus *systemlogischen Zusammenhängen zwischen dem staatlich verankerten Sozialsystem und dem Wirtschaftssystem*, bzw. kurz: zwischen Staat und Markt.

---

<sup>11</sup> Hirsch 1994 nach Altvater (1994, 538).

<sup>12</sup> Dieses Verständnis von Zivilgesellschaft steht im Gegensatz zum Konzept der Zivilgesellschaft, wie es beispielsweise in der jüngeren Frankfurter Schule verwendet und auch hier vertreten wird, nach dem es eben nicht „identisch ist mit dem institutionellen Arsenal der liberalen Demokratie“, sondern vielmehr ein jeweiliges „in gegebenen historischen Konfliktsituationen sich immer wieder neu herstellendes Reflexionsverhältnis“ zwischen einem normativen Anspruch („Hegung des Konflikts“ im Sinne einer politischen Transzendenz der Gesellschaft, bzw. einer ‚starken Demokratie‘) und einer institutionellen Realität (vgl. Institut für Sozialforschung 1997, 14).

So kann Soziale Arbeit nur bedingt als ‚Dienstleistung‘ im ökonomischen Sinne verstanden werden, da sie ja gerade als Regulativ denjenigen zugeordnet ist, die im marktwirtschaftlich geregelten Alltag nicht mithalten können und hier an den gesellschaftlichen Rand gedrängt werden.<sup>13</sup> Schon um die „Reproduktion kapitalistischer Gesellschaftsformationen“ ermöglichen zu können, braucht der Markt die „rechtliche Regulation des Staates“ (Schaarschuch 1996b, 15).<sup>14</sup> Dieser staatliche Regulierungsbedarf erhöht und verschärft sich noch einmal durch die Flexibilisierung aller gesellschaftlichen Bereiche. Denn eine zunehmend marktwirtschaftliche Gesellschaftsregelung stellt höhere Anforderungen an immer weniger in den Arbeitsmarkt einbezogene Individuen. Dadurch müssen jedoch auch mehr Ressourcen für die somit zunehmende Anzahl an ‚in‘ der Gesellschaft Marginalisierten und zumindest nicht mehr Kaufkräftigen zu Verfügung gestellt werden, um die Stabilität des Marktes zu wahren.<sup>15</sup> Das Problem ist allerdings, daß infolge der Globalisierung nicht nur die Notwendigkeit einer rechtlichen Regulation des Marktes durch den Staat zunimmt, sondern gleichzeitig „die Fähigkeit des Nationalstaates zur Regulation ... schwindet“ (Schaarschuch 1996b, 15).

Ein zweites Problem ergibt sich aus dem Phänomen, daß der Staat durch verkürzte Kritiken als kontrastierende „Negativfolie“ zu einem positiv funktionierenden Markt herangezogen wird. Infolgedessen wird der Staat nur noch als zu minimierendes Übel gehandelt, obwohl er - trotz z.T. auch berechtigter Kritik - als verfassungsmäßig verankerter ‚Sozialer Rechtsstaat‘ ... eine Voraussetzung zur ‚Teilhabe an den lebensnotwendi-

---

<sup>13</sup> So führt Schaarschuch an, daß „die sozialstaatlichen Sicherungssysteme und Institutionen ... systematisch wie auch historisch den Versuch dar[stellen], die gesellschaftlichen Anomien kapitalistischer Marktökonomie zu kompensieren und zu korrigieren“ (1996b, 18).

<sup>14</sup> Von der Frage nach einer inner-gesellschaftlichen Gerechtigkeit kann man damit noch weit entfernt sein. Selbst eine gesellschaftliche Befriedung zur Wahrung des sozialen Friedens, als einer der Voraussetzungen für einen funktionierenden Markt, der ja andererseits „verantwortlich zu machen [ist] für die Prozesse der Ausgrenzung, der Armut, der sozialen Exklusion“ (Schaarschuch 1996b, 19), ist dabei schon eine weitreichende Begründung. Bereits der Erhalt der Kaufkraft möglichst vieler Kunden erfordert eine externe Regulation des reinen Marktes.

<sup>15</sup> So führten bereits 1977 Gross und Badura (in Schaarschuch 1996b, 18f) in noch immer aktueller Weise aus: „Wer aus marktwirtschaftlicher Perspektive grundsätzliche Kritik am Wohlfahrtsstaat übt, sieht sich mit dem u.E. kaum zu entkräftenden Argument konfrontiert, daß es ja nicht zuletzt - ja sehr wahrscheinlich sogar in erster Linie - Funktionsmängel des Marktes sind und waren, deren soziale und politische Folgen zum Entstehen und zum Wachstum des Wohlfahrtsstaates führten. Wer zur verstärkten Rationalisierung staatlicher Dienstleistungen aufruft ..., muß sich darüber im Klaren sein, daß der spezifische Charakter der Dienstleistungsproduktion, vor allem der personenbezogenen Dienste, solchen Bemühungen prinzipielle Schranken setzt. Und wer schließlich gegen eine staatliche Erbringung von Dienstleistungen einwendet, sie sei zu wenig produktiv, muß sich vorhalten lassen, daß dieser Vorwurf wohl eher mit einem allzu verengten Produktivitätsbegriff oder mit unserem zumeist noch völlig unzureichendem Wissen über die tatsächlichen Auswirkungen staatlicher Dienstleistungsproduktion, zusammenhängt... Selbst dort aber, wo der Vorwurf zu geringer Produktivität zutrifft, darf nicht vergessen werden, daß zu geringe Produktivität meist nicht die Folge sondern die Ursache staatlicher Intervention ist, daß sich der Staat aus politischen Gründen gezwungen sieht, Dienste rechtlich zu garantieren, die der Markt nicht oder nur zu überhöhten Preisen anzubieten in der Lage wäre“.

gen Gütern und Leistungen' und damit [eine] 'Vorbedingung individueller Freiheit' (Hartwich 1970, 348)" (Schaarschuch; Hv.i.O.) darstellt.

Schließlich wird mit dem Versuch einer marktwirtschaftlichen Transformation sozialstaatlicher Institutionen übersehen, daß eine sozialstaatliche Verankerung nicht nur die kritisierten bürokratischen Instrumente „legaler Herrschaftsausübung“, sondern ebenso die Möglichkeit einer öffentlichen Kontrolle der Institutionen selbst mit sich führt: Die Institutionen selbst, wie auch ihr Personal, können zum Gegenstand öffentlicher gesellschaftlicher Auseinandersetzung gemacht werden und dies zum Schutze der NutzerInnen (vgl. ebd., 16).

Beide grundlegenden Funktionen des Staates, die Ermöglichung der Teilhabe an lebensnotwendigen Gütern und Leistungen sowie die Funktion der öffentlichen Kontrolle sozialstaatlicher Institutionen, wären mittels einer rein ökonomischen Regulation des Staates kaum zu gestalten.

Bisher wurde deutlich, daß es unmöglich ist, den Staat durch eine grundlegende Ökonomisierung in der Logik des Marktes ‚aufzuheben‘. *Der Staat stellt ein für die Existenz des kapitalistischen Marktes notwendiges Pendant dar.* Auch eine weitere, zwar berechtigte Kritik am Sozialstaat läßt sich durch eine Ökonomisierung sozialer Dienste nicht beheben: So hat eine rein rechtliche Regelung von Solidarität eine „Entgesellschaftlichung des Sozialen und dessen Verstaatlichung“ ebenso zur Folge wie eine unweigerliche Verknüpfung rechtlich verankerter Hilfe mit Möglichkeiten der Herrschaft und Kontrolle (ebd., 16). Konkret wird das z.B. darin, daß die Leistungen sozialer Dienste häufig nicht freiwillig in Anspruch genommen werden, sondern durch Überweisung von anderer Stelle oder durch herrschaftlichen Zugriff zustande kommen und den AdressatInnen oft genug keinerlei Wahlmöglichkeiten zur Verfügung stehen. Das systemische „Steuerungsmedium Recht“ einer rein staatlichen Regelung Sozialer Arbeit verleitet somit zu einer bürokratischen, fallmäßigen Bearbeitung menschlicher Bedürfnisse (ebd., 17). Doch auch das „Steuerungsmedium Geld“ im Falle einer Ökonomisierung Sozialer Arbeit würde nicht zu einer Orientierung an den „*kommunikativ* strukturierten lebensweltlichen Zusammenhängen der Adressaten“ führen (ebd., 17). Anstelle einer „Stärkung der subjektiven Seite im Dienstleistungsprozeß“ (ebd., 17) würde durch das Steuerungsmedium Geld an die Stelle des Subjekts vielmehr eine Orientierung an dessen Vermögen bzw. dem bereitgestellten Budget treten.<sup>16 17</sup>

---

<sup>16</sup> So führt z.B. Späth das Interesse kommunaler Spitzenverbände an einer Übernahme des § 93 BSHG ins KJHG u.a. darauf zurück, daß dadurch nur noch gemacht werden muß, „was die Kostenträger zu finanzieren bereit sind“. Darin sieht er allerdings „eine Abkehr vom bisher geltenden Prinzip der individuellen Bedarfsorientierung der Jugendhilfeleistungen“. An seine Stelle und an die Stelle einer part-



## 1.2 Berechtigte Kritik und wachsende Anforderungen an Soziale Dienste

In einem Punkt ist man sich einig: Es besteht Grund zur Kritik an und es besteht darüber hinaus Änderungsbedarf durch neue Anforderungen an freie Träger Sozialer Arbeit ebenso wie an öffentlich organisierte Institutionen sozialer Dienste.

Das neue Aufkommen der Debatte um soziale Dienste als Dienstleistungen trifft zeitlich mit einer Kritik an freien Trägern, insbesondere an Wohlfahrtsverbänden, sowie deren ‚Nachholreform‘ zur ‚Neuordnung der Sozialen Dienste‘ (s. Kap. 1.3) zusammen. Bald erreichte diese Kritik mit der ihr folgenden Reformwelle erneut die öffentliche Verwaltung, und mit ihr die Sozialverwaltungen. Als *Kritikpunkte* wurden mangelnde Effektivität und Zielgenauigkeit von Maßnahmen, eine fehlende Effizienz eingesetzter Mittel und Ressourcen und daraus folgend zu hohe Kosten angeführt. Starre bürokratische Strukturen und administrative Verfahren wurden als Ursachen für zu geringe organisatorische Flexibilität und Innovationsfähigkeit kritisiert (vgl. Schaarschuch 1996b, 12). Als wesentliche Defizite für eine mangelnde Flexibilität bürokratischer Verwaltung werden angeführt:

1. ihre Regelung über einen Input an Finanzmitteln und Ressourcen statt über output-orientierte Kriterien<sup>18</sup>,
2. ihre fachfremde Ressourcenverantwortung durch Querschnittsämter anstelle der kommunalen Fachämter und
3. daraus folgend fehlende Anreize dafür, Verwaltungshandeln an Wünschen und Bedürfnissen von ‚Kunden‘ auszurichten, um entsprechend schnell und flexibel auf neue Anforderungen und Aufgaben zu reagieren (vgl. Olk 1994, 21).

Den Professionellen wurde infolge dieser Kritik eine *fehlende Dienstleistungsorientierung* angelastet. Die fehlende Dienstleistungsorientierung der Institutionen konkretisiert Merchel als Selbstbezüglichkeit der Institutionen anstelle einer notwendigen Orientie-

---

nerschaftlichen Zusammenarbeit trete damit eine Haushaltsorientierung und ein „klares Arbeitgeber-Arbeitnehmerverhältnis“ (1997, 73).

Auch ohne Änderung des KJHG ist allerdings eine Orientierung am Steuerungsmedium Geld im Sozialbereich bereits Realität. Hier werde inzwischen „der Bedarf eigentlich an dem Geld ausgerichtet, das man ausgeben will - und nicht umgekehrt“ (Jürgen Bein und Peter Schmid; In: Schwäbisches Tagblatt, 3.8.1998, s. Anlage 1). Sogar „Fälle von künstlicher ‚Bedarfsdeckelung‘ in der stationären Jugendhilfe, die an gezielte ‚Abweisung von Rechtsansprüchen‘ grenze“ seien bekannt (ebd.).

<sup>17</sup> Schaarschuch sieht als Alternative zu den systemischen Mitteln ‚Recht‘ und ‚Geld‘ eine „auf Kommunikation beruhende politische Steuerung“ (ebd., 20) sozialer Dienste. Diese soll durch eine institutionalisierte Stärkung von Öffentlichkeit, Demokratie und Beteiligung in den sozialen Diensten und der Dienstleistungserbringung erreicht werden. Sein Konzept wird in Kap. 1.6 ausgeführt.

<sup>18</sup> Wie „Art, Quantität und Qualität von Leistungen bzw. Produkten, Zielgruppen sowie Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit“ (Olk 1994, 21).

rung an der bei Adressaten ankommenden Qualität der Leistungen (vgl. 1995a, 330). Politisch kann man diese Kritik als mangelnde Bürgernähe deuten, betriebswirtschaftlich eher als Mißmanagement, Innovationsfeindlichkeit, unangemessene Aufbaustrukturen und vielleicht am schlimmsten als mangelnde Kundenorientierung mit darüber hinaus klientelisierten AdressatInnen. Als Diagnose könnte in beiden Fällen ein Legitimationsproblem und 'Modernisierungsdefizit' festgestellt werden.

Diese Kritik dürfte auch Anfang der neunziger Jahre für kaum jemanden neu gewesen sein. Neue Brisanz erfuhr sie jedoch nicht zuletzt durch die Rezession und die anhaltende Finanzkrise der Kommunen. Zur Seite traten ihr weiterhin *neue Anforderungen und Ansprüche an soziale Dienste*, die mit Thomas Olks Analyse hier beispielhaft für die Jugendhilfe angeführt werden:

- geänderte Lebenslagen von Kindern und Jugendlichen durch veränderte gesellschaftliche Bedingungen erfordern neue, differenziertere und häufig ausgeweitete Unterstützungen von Seiten sozialer Dienste und Einrichtungen,
- die Inanspruchnahme der Jugendhilfe durch Politik und Öffentlichkeit für die Bewältigung von Jugendgewalt, -arbeitslosigkeit und -armut bringt vermehrte, drängende Aufgaben,
- fachliche Ansprüche, insbesondere der 8. und 9. Jugendbericht, sowie rechtliche Weiterungen durch das neue KJHG erfordern einen Wandel von repressiver Fürsorge zu „Prävention, Lebenswelt- und Lebenslagenorientierung sowie Pluralität der Anbieter und Vernetzung der Angebote“ (1994, 11),
- dem gegenüber stehen „verstärkte Anfragen hinsichtlich der Begründbarkeit und Leistungsfähigkeit von Kompetenzen und Maßnahmen der Jugendhilfe“ vor dem Hintergrund einer zunehmenden Jugendgewalt und aufkommenden Forderungen nach „harten“ Maßnahmen (1994, 11),
- zu bewältigen sind weiterhin schlechtere Rahmen- und Handlungsbedingungen, welche
- durch die angespannte Finanzsituation öffentlicher Haushalte auch noch die Notwendigkeit eines Nachweises der Leistungen und des wirtschaftlichen Mitteleinsatzes nach sich ziehen (vgl. 1994, 11f).

Diese Punkte lassen sich auf andere Bereiche sozialer Dienste übertragen und sicher noch *ergänzen*: So stellt der gesellschaftliche Wertewandel z.B. Einrichtungen der freien Wohlfahrtspflege, aber auch öffentliche Einrichtungen vor die Aufgabe, „Helfen in der Sozialarbeit“ nicht mehr durch ihre „Bindungen an spezifisch normative Ausrichtungen“, sondern stärker durch die „Qualität seiner fachlich kompetenten Ausgestaltung“ zu legitimieren (Flösser/Otto 1992, 10; auch Merchel 1995b, 298).

Ein weiterer Legitimationsdruck ergibt sich durch das enorme Wachstum Sozialer Arbeit. Aus dem Anwachsen der Sozialen Arbeit und ihrer Aufgabenfelder folgen außerdem grundlegend neue Organisations- und Steuerungsanforderungen und die Notwendigkeit vermehrter, auch interinstitutioneller Kooperationen, um damit die Vorausset-

zungen für einen zielbezogenen, bzw. bedarfsorientierten Einsatz von Ressourcen zu schaffen (vgl. Merchel 1995a, 332).<sup>19</sup>

Diese Kritik und Selbstansprüche haben unter dem Banner der drohenden Finanzkrise eine Reformlawine losgetreten, die mit der Diskussion um neue Organisations- und Steuerungsmodelle für ehemals bürokratisch organisierte Behörden begann und in der Praxis noch an kein Ende gekommen ist.

### 1.3 Geschichte der Reform Sozialer Dienste seit den 70er Jahren

Der eigentliche Ausgangspunkt der Reformdiskussion um soziale Dienste ist mit der „Neuorganisation kommunaler sozialer Dienste (NOSD) ca. Mitte der 70er Jahre“ verbunden (Olk 1994, 19). Im Zusammenhang mit der kommunalen Gebietsreform in den alten Bundesländern, die bis in die 80er Jahre andauerte, wurden Dezentralisierungskonzepte, eine Neuordnung der Arbeitsteilung durch die Zusammenführung von Innen- und Außendienst sowie die Einführung generalistisch organisierter Arbeitsbereiche (ASD) durchgeführt. Weiterhin fand eine Verfachlichung und Aufwertung professioneller Handlungskompetenz durch eine weitreichende Verlagerung „einzelfallbezogener Entscheidungskompetenzen an die SozialarbeiterInnen und nur geringe hierarchische Kontrolleingriffe“ statt (Flösser/Otto 1992, 11). Formal-bürokratische Organisationsstrukturen wurden abgebaut und verbunden mit einem starken Rückgang des Verwaltungspersonals (vgl. ebd., 10f). Insgesamt fand also eine deutliche Verlagerung hin zu und eine Aufwertung sozialarbeiterischer Fachkompetenz statt.

Auch wenn diese Reform öffentlicher sozialer Dienste nachweislich Verbesserungen v.a. für die Arbeitsplatzorganisation der einzelnen SozialarbeiterInnen und für eine Verringerung der Konflikte zwischen Verwaltung und fachlich professionellem Handeln und damit auch für die Arbeitszufriedenheit und -motivation der MitarbeiterInnen hatte, wird ihr z.T. vorgeworfen, ihr *eigentlich intendiertes Ziel einer innovatorischen Praxis nicht erreicht* zu haben. Der eigentliche Anspruch war, „formal-rationale bürokratische Strukturen der Kooperation, Kommunikation und Problembearbeitung zu verlassen und nach neuen Möglichkeiten der Kooperation zu suchen, die mehr sein sollten als eine ämter- und sachübergreifende Bearbeitung von sozialen Problemfällen“.<sup>20</sup> Dieser Wandel der Strukturen wird vermutlich eingeklagt, weil davon auszugehen ist, daß Reformbemühungen scheitern müssen, wenn der bürokratische Apparat nicht selbst in den

---

<sup>19</sup> Zur Forderung nach differenzierten Unterstützungsformen aufgrund geänderter Lebenslagen (s.o.) kann ergänzt werden, daß bereits eine solche Ausdifferenzierung situationsspezifischer Instrumente besteht und z.B. bereits das Klären eines Sachverhalts ein Aushandeln des Hilfeprozesses notwendig macht.

Wandlungsprozeß mit einbezogen wird. Auch nach der Verwaltungsreform wurde an administrativen Routinen, wie Hausbesuchen und Aktenführung als dominanten Tätigkeiten, an klinisch-kurativen Behandlungsmustern und der nur rudimentär ausgebildeten ämterübergreifenden Kooperationsstruktur festgehalten. Um dem zu begegnen wurde z.B. als Ergänzung zur Verwaltungsreform das Pendant eines Personalmanagements für eine weitere Professionalisierung gefordert (vgl. ebd., 11f).

Strünck, der von einer zunehmenden Annäherung der Wohlfahrtsverbände an öffentliche Bürokratien ausgeht, folgert für die zweite Phase der Reformdebatte: „Wenn sich die Verwaltungen modernisieren, müssen dies auch die Verbände tun, um die Kompatibilität ihrer Organisationsstrukturen zu erhalten“ (1995, 350). Dies trifft m.E. bereits für die erste Reformphase zu. Trotz der Kritik scheint eine *Reform der Wohlfahrtsverbände* Anfang der 90er Jahre mit einer Adaption an die Verwaltungs-Neuordnung zu beginnen. Nun jedoch unter dem Stichwort und Sammelbegriff des ‚Sozialmanagement‘.<sup>21</sup> Flösser/Otto schreiben von „nachholenden Reformen, die analog zum behördlichen Sektor, die verbandlich organisierte soziale Arbeit sozialverträglicher gestalten sollen“ (1992, 11). Für diese Reform fordern sie, nicht pauschal einem Organisationsentwicklungsmodell zu folgen, sondern die von der „Implementation von Sozialmanagementpositionen“ betroffenen Strukturelemente zunächst „zu analysieren und zu evaluieren, um vor Ort situativ und flexibel spezifische Probleme und Erfordernisse zu handhaben“ (ebd., 11).

Diese verbandliche Nachholreform geriet nun aber bereits in das *Fahrwasser eines neuen politischen Kurses*. Unter dem Einfluß der Rezession und des sich verschärfenden internationalen Wettbewerbs rückte das Ziel eines „Umbaus des Sozialstaats“, verbunden mit dem „ideologischen Primat privatwirtschaftlicher Marktmechanismen bei einem ‘minimalistischen’ Staatsverständnis“ (Olk 1994, 19), in den Blick politischer Steuerung. Damit drehten sich die Vorzeichen der Reform um. Für diesen *Beginn der zweiten Dienstleistungsdebatte Sozialer Arbeit* stellt Thomas Olk 1994 (18f) fest:

---

<sup>20</sup> Baum 1987 nach Flösser/Otto (1992, 11).

<sup>21</sup> Es gibt verschiedene Konzepte von Sozialmanagement, welche z.B. bei Grunwald (1996, 194) oder Merchel (1992, 77ff) in kurzer Form dargestellt werden. Mit Sozialmanagement wird „eine stärkere Verankerung zielorientierten und ökonomischen Denkens in der Sozialen Arbeit“ und eine „arbeitsfeldangemessene Übersetzung von in Wirtschaftsbetrieben erprobten Managementmethoden“ angestrebt (Merkel 1992, 77). Es ist „der Versuch, sowohl die Ansprüche der Ethik Sozialer Arbeit in den Strukturen ihrer Organisation einzulösen (‚sozial‘) als auch die Effektivität sozialen Handelns methodisch und systematisch zu verbessern (‚Management‘)“ (Müller-Schöll/Priepke 1992, 11). Grunwald unterscheidet dahingehend, daß Sozialmanagement vorwiegend bei freien Trägern der Wohlfahrtspflege diskutiert werde, während ‚neue Steuerungsmodelle‘ und Konzepte eines ‚Dienstleistungsunternehmens‘ im Bereich der Sozialverwaltung den Vorrang finden (1996, 194).

Während der „erste ‘Dienstleistungsdiskurs’ unter Bedingungen ökonomischen Wachstums, wachsender Staatstätigkeit sowie kultureller Modernisierung und Liberalisierung statt[and]...“ und durch die Erwartungen geprägt war, daß eine neue Dienstleistungskultur „mehr menschliche Anteilnahme, Empathie und Emanzipationschancen“ bewirkt, „dominieren nun wieder eher industrialistische bzw. materialistische Themen und Werthaltungen wie innere und äußere Sicherheit, ökonomisches Wachstum und äußerste Sparsamkeit in konsumtiven Ausgabenbereichen. Hinzu kommt ein deutlicher Wandel im herrschenden Leitbild staatlicher Tätigkeit... War die expansive Phase durch ein sozialdemokratisch orientiertes Leitbild des (Sozial-) Staates und des öffentlichen Sektors als „Hüter und Priester des Gemeinwohls“ geprägt, so steht die Konsolidierungsphase seit den 80er Jahren unter dem Eindruck der Erosion des klassischen Staatsinterventionismus... Betriebswirtschaftliches Denken, ökonomische Effektivitäts- und Effizienzkriterien beherrschen nun nicht lediglich die Reformdiskussionen im Bereich freigemeinnütziger Träger Sozialer Arbeit, sondern zunehmend auch im Bereich der öffentlichen Sektion bzw. der kommunalen Sozialverwaltung.“

Mit dem Wandel gingen die oben geschilderten Kritiken und neuen Herausforderungen verbandlicher und bald noch mehr staatlich organisierter sozialer Dienste einher (s.o.).

Diese zweite, Anfang der 90er Jahre einsetzende Reformbewegung sozial(staatlich)er Einrichtungen steht im Kontext einer breit angelegten *betriebswirtschaftlichen Reform und Umstrukturierung der gesamten Kommunalverwaltung*. Die mittels KGSt-Berichten<sup>22</sup> und einer fachübergreifenden Diskussion vorangetriebene Reform der kommunalen Verwaltung ist z.T. Folge vorauslaufender, unterschiedlich radikaler Umstrukturierungen in Großbritannien, den Niederlanden und skandinavischen Ländern, wobei Olk für die deutsche Verwaltungsreformdebatte eine „selektive Rezeption“ der internationalen Bewegung des ‚New Public Management‘ konstatiert (1996, 5). Als Leitbild für die Umbildung der Verwaltungen fungiert das „Dienstleistungsunternehmen Kommunalverwaltung“, neben den weiter gefaßten Konzepten „Konzern Stadt“ und „Unternehmen Stadt“ (vgl. Olk 1994,19; Kühn 1995, 340). In diesem Sinne werden neue Steuerungsmodelle (NSM) und -instrumente diskutiert und umgesetzt.<sup>23</sup> Laut Strünck bauten 1995 bereits 150 mittlere bis große Kommunen der Bundesrepublik ihre Verwaltung nach solchen Prinzipien um (1995, 349; s. auch Kap. 2.4).

Für die Erprobung der neuen Steuerungsinstrumente wurde die Jugendhilfe ausgewählt, um exemplarisch für die vielen Bereiche des öffentlichen Sektors reorganisiert zu wer-

---

<sup>22</sup> Berichte der kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt) sind z.B.: 5/93 ‘Das neue Steuerungsmodell: Begründung, Konturen, Umsetzung’; 8/94 ‘Das neue Steuerungsmodell: Definition und Beschreibung von Produkten’ (vgl. auch Kap. 2.4).

<sup>23</sup> Die Begriffe werden im Glossar erläutert. Ausführungen zu den Verfahren finden sich bei Kühn (1995, 341ff); Olk (1994 21f); Strünck (1995, 349) und im folgenden Teil der Arbeit, in dem das Qualitätsmanagement der KGSt als Bestandteil der NSM dargestellt und kritisch betrachtet wird (s. Kap. 2.4).

den.<sup>24</sup> Während die frühere Verwaltungsreform auch als „halbierte Reform“<sup>25</sup> bezeichnet wird, weil sie sich nur auf verhältnismäßig wenige Orte grundsätzlich auswirkte, steht nun zumindest für die Kinder- und Jugendhilfe unweigerlich eine flächendeckende und grundlegende Reform bevor, bzw. sie hat bereits begonnen (Flösser/Otto 1996, 10). Eine relativ schnelle Übernahme ökonomischer Modelle in den Bereich kommunaler Verwaltung sind ebenso wie die zugehörigen Empfehlungen der KGSt bereits vielfach kritisiert worden (s.u.). Sie tragen eher dazu bei, die Befürchtung zu unterstützen, daß „die anstehende Verwaltungsreform eine Herausforderung [ist], die durch ihre Grundintentionen und Handlungsprinzipien Veränderungen erzwingen wird, denen sich kein Bereich administrativen Handelns in der Kommune entziehen kann“ (ebd.).

Auch die zweite Verwaltungsreform hat *Auswirkungen auf die freien Träger sozialer Dienste*. Die neuen Steuerungsmodellen sehen eine Auftragsvergabe an nichtstaatliche Anbieter nur nach einer Ausschreibung und über eine Vertragsgestaltung für einzelne Produkte vor. Damit werden Wettbewerbsfähigkeit, also das Preis/Leistungs-Verhältnis, und die Nachfrage durch AdressatInnen zu Vergabekriterien (vgl. Merchel 1995a, 337). Neben Verbänden drängen nun insbesondere im Altenheim- und -wohnungsbereich und bei ambulanten Pflegediensten privat-gewerbliche Anbieter auf den Markt, die durch gezielte Auswahl ihrer ‘Kunden’ und größere Freiheit bei der Vergütungsgestaltung Vorteile haben. Um am Wettbewerb beteiligt zu sein, „müßte der freie Träger Konzepte entwickeln, Finanzierungsvorschläge vorlegen und sich an den Ausschreibungen für soziale Leistungen beteiligen“ (Kühn 1995, 346). Das heißt weiterhin, daß sich auch die Verbände mit der Entwicklung von Qualitätsstandards befassen müssen, um konkurrenzfähig zu sein. Merchel sieht insbesondere für die Verbände die Aufgabe, „eine fachlich tragfähige Vereinbarung von Qualitätsmerkmalen“ zu führen, um „die Gefahr einer Deregulierung von Standards durch eine primär am Preis ausgerichtete Konkurrenz“ und damit „die Übernahme einer an der Logik des Straßenbaus oder Tiefbaus ausgerichteten Steuerung durch Ausschreibung für den Bereich soziale Arbeit“ zu verhindern (1995a, 337f). Konkret heißt das, daß auch die Verbände sich den Herausforderungen durch die Verwaltungsreform nicht entziehen können (vgl. ebd., 346f).<sup>26</sup>

---

<sup>24</sup> Dies ist einerseits durchaus verwunderlich, weil gerade die komplex anzugehenden Aufgaben der Jugendhilfe meist da ansetzen, wo keinerlei ‚Markt‘ mehr greift und der Begriff des Kunden im Verhältnis zu anderen Verwaltungsaufgaben besonders weit hergeholt erscheint (s. Kap. 1.5). Als Gründe für diese Wahl vermutet Flösser die Spielräume für Einsparungen, welche in diesem Bereich gesehen werden. Selbst für Pflichtaufgaben „werden jetzt in einem breiten Umfang radikal reduzierte Standards gesetzt, um dringend erforderliche Einsparungen im Gesamthaushalt zu realisieren“ (1996, 8f). Olk sieht einen Grund im Bemühen, den Jugendämtern anstelle des Rufes als Kontroll- und Eingriffsbehörde das bessere Image als Dienstleistungsbehörde zu verleihen (1996, 5).

<sup>25</sup> Merchel nach Flösser/Otto (1996, 10).

<sup>26</sup> Vgl. auch Strünck (1995, 350); Olk (1994, 22); Olk/Rauschenbach/Sachße 1995.

#### 1.4 Dienstleistung und Rationalisierung - Verlauf der theoretischen Debatte

Je nachdem, ob eher Chancen oder Risiken mit der Neustrukturierung der kommunalen Verwaltung und sozialen Dienste verbunden werden, erfolgen eher euphorische oder eher kritische Reaktionen auf die antizipierten Änderungen. Benannt werden sollen hier ein paar der *kritischen Stimmen*. Kritisiert wird z.B. an begeisterten Reaktionen, daß „die Blendwirkung dieser Veränderung als Zustimmung zu einer neuen Machbarkeit und gestützt durch ... motivierten Veränderungsdrang der Bediensteten für eine neue Qualität des MitarbeiterInnenstatus die notwendige Ergänzungsdebatte über die professionell-fachliche ‘Bemessung’ der entsprechenden Standards erstaunlich schnell und kritiklos außer Kraft“ setzt (Flösser/Otto 1996, 8). Andere sehen in der „,neuen Steuerung’ nichts anderes als ein ‘Umbenennen von grundlegenden Verteilungskonflikten zu Effizienzproblemen’“<sup>27</sup> und damit eine Verdeckung der eigentlich zur Bearbeitung anstehenden Probleme. Auch aus dem professionellen Selbstbild heraus erfolgt z.T. eine deutliche Abwehrhaltung: „Ich rede nicht vom Unternehmen oder von Produkten, ich verkaufe doch keine Würste“ (Merchel 1995a, 328).

Entsprechend der unterschiedlichen Reaktionen gehen mit dem Run auf die neuen Steuerungsmodelle und das Leitbild sozialer Dienste als ‚kundenorientiertem Dienstleistungsunternehmen‘ kritische Stimmen und intensive Auseinandersetzungen über die Brauchbarkeit der neuen Begriffe, Modelle und Handlungslogiken für die Arbeitsfelder der Sozialen Arbeit Hand in Hand. Flösser/Otto schreiben von einem irreversiblen „Bruch mit den erprobten und eingespielten Verfahren im Bereich der Aufgabenerledigung“, der „sich in den Jugendämtern und den korrespondierenden Behörden ebenso ab[zeichnet], wie eine entsprechende Entwicklungsdynamik im Bereich der freien Träger und der Wohlfahrtsverbände“ (1996, 7). Ist eine Veränderung auch nicht mehr rückgängig zu machen, bleibt die zentrale Frage, wie man mit ihr umgeht, um sie möglichst konstruktiv zu gestalten. Ein progressives Herangehen setzt jedoch eine gute Kenntnis des Gegenstandes und seiner Eigenlogik voraus. Ist man sich zumindest noch darüber einig, daß die Qualität sozialer und kommunaler Dienste verbessert werden soll und damit verbunden die Effizienz, Effektivität, Flexibilität und vor allem Kunden- und Ergebnis-Orientierung sozialer Dienstleistungsproduktion, bleibt die ausschlaggebende Frage, ob man für dieses Ziel den richtigen Weg eingeschlagen hat. Dies macht eine intensive Auseinandersetzung und Analyse von Möglichkeiten und Grenzen einer Übertragbarkeit der aus dem Profit-Bereich entlehnten Begriffe und Steuerungsmodelle

---

<sup>27</sup> Grunow 1995 nach Merchel (1995a, 328).

in den Non-Profit-Bereich sozialer Dienste notwendig. Im folgenden soll so zunächst der für die Debatte elementare Begriff der Dienstleistung dargelegt werden, bevor anschließend die mittels seiner Analyse herausgearbeiteten grundlegenden Übertragungsprobleme und -grenzen dargestellt werden (s. Kap. 1.5).<sup>28</sup>

Bereits in den späten 70er und in den 80er Jahren gab es eine erste, sehr grundlegende Analyse des Dienstleistungsbegriffs, sowie eine dienstleistungstheoretische Reflektion der Entwicklungsdynamik Sozialer Arbeit. Dies wurde in der zweiten Dienstleistungsdebatte lange Zeit nicht wahrgenommen, sie wurde von dieser jedoch nach deren ‚Wiederentdeckung‘ um wesentliche Schritte weitergeführt. Bei einer Bestimmung der *Dienstleistung in Abgrenzung zur herstellenden Arbeit* ergaben sich zunächst ihre Eigenschaften der ‚Immaterialität, Nicht-Lagerfähigkeit, Nicht-Transportfähigkeit, Nicht-Meßbarkeit ihrer Produktivität usw.‘ (Olk 1994, 13). Weiterführender ist eine *soziologische Bestimmung des Dienstleistungsbegriffs* durch Bernhard Badura und Peter Gross (nach Olk 1994, 13), die ausgehend von einer für Dienstleistungstätigkeiten charakteristischen Interaktionsintensität feststellten, daß die ‚Effektivität und Effizienz sozialer Dienstleistungen... von sozialem Handel ab[hängen]‘ (ebd.). Konstituierend für Dienstleistungen ist, daß ihre Produktion und ihre Konsumption gleichzeitig, also ‚uno-actu‘ stattfinden müssen und daß neben der dafür notwendigen Anwesenheit des Konsumenten auch sein aktives Mitwirken erforderlich ist (ebd.). Dieser Aspekt des ‚aktiven Konsumenten‘, ‚Koproduzenten‘,<sup>29</sup> bzw. des ‚Prosumenten‘,<sup>30</sup> macht deutlich, daß für eine erfolgreiche Dienstleistung der Beitrag und meist auch die Kompetenz des Konsumenten ganz wesentlich ist. Damit hängt der Nutzen einer Leistung und ihre Qualität ‚wahrhaft von der Nutzung des Produkts oder Systems‘ ab (Giarini 1998, 151f).

Neben dieser idealtypischen Bestimmung von Dienstleistung wurde im Rahmen eines Forschungsprojekts eine *funktionale Definition als ‚Normalisierungsarbeit‘* entwickelt: als Gegenstück zu den herstellenden gesellschaftlichen Tätigkeiten stellen Dienstleistungen ‚erhaltende‘ Tätigkeiten dar, deren ‚gemeinsame Funktion... in der Bewachung und Reproduktion von Normalzuständen bzw. Normalverläufen gesehen‘ wird. Diese von Berger und Offe erarbeitete funktionale Bestimmung ‚der Erzeugung und Gewährleistung von ‚Normalität‘‘ impliziert ein stets notwendiges Ausbalancieren zwischen

---

<sup>28</sup> Dies kann hier notwendiger Weise nur verkürzt geschehen. Zur genaueren Einsicht sei auf die Darstellung in den Analysen selbst verwiesen: Ausführungen zum Dienstleistungsbegriff und zur Dienstleistungstheorie (Olk 1994, 13-17; Schaarschuch 1996a), zum Kunden-Begriff und der Kundenorientierung (s. Olk 1994, 22ff; Merchel 1995a, 327-330) sowie zum Unternehmens-Begriff (ebd., 330f).

Die hier analysierten Schwierigkeiten bei der Übertragung betriebswirtschaftlicher Begriffe und Konzepte in den Non-profit-Bereich können im Zusammenhang mit den Widersprüchen zwischen wirtschaftlichem und staatlichem System, wie sie bereits diskutiert wurden, gesehen werden (s. Kap. 1.1).

<sup>29</sup> Gartner und Riessmann 1978 nach Olk (1994, 14).



„der Variabilität der Lebensverhältnisse und Bedürfnisse von... Adressaten etc. einerseits sowie der Gewährleistung von Zuständen, die bestimmten allgemeinen Regeln... entsprechen andererseits...“ (Olk 1994, 14). Damit wird es zum Gütekriterium jeglicher Dienstleistungstätigkeiten, daß weder „die Individualität und situative Besonderheit des ‚Falles‘ zugunsten einer allgemeinen Bezugsnorm des Handelns wegschematisiert werden dürfen, noch umgekehrt die Besonderheiten so maßgeblich werden können, daß auch von Dritten erwartete Normalzustände nicht zustande kommen...“ (ebd., 15). Hierin spiegelt sich nicht nur das in der Sozialpädagogik vertraute ‚Doppelte Mandat‘ der Hilfe und Kontrolle wider, sondern es wird bereits ebenso deutlich, daß nicht nur der Konsument oder Kunde, sondern auch andere - oft als ‚Gesellschaft‘ benannt - durch eine Dienstleistung am einzelnen einen Nutzen haben.

In dieser funktionalen Bestimmung der Dienstleistungstätigkeiten folgt als ein weiteres charakteristisches Element das *Vermitteln* „zwischen spezialisierten Teilen der ausdifferenzierten Sozialstruktur“ (Olk, 1992, 15; Hv.d.A.I.), welches „in modernen Gesellschaften typischerweise nicht (ausschließlich) durch primäre Sozialsysteme und Beziehungsstrukturen wie Familien- und Verwandtschaftsbeziehungen, sondern durch formal organisierte, also berufliche Dienstleistungsarbeit gewährleistet“ wird (ebd.).

Um diese Vermittlung von Hilfe, Information, Gütern usw. jedoch verlässlich gewährleisten zu können, werden „Reservekapazitäten“ und somit viele Ressourcen alleine für eine „Leistungsbereitschaft“ notwendig, da der Aufgabenanfall aus der Natur der Sache heraus „zeitlich, räumlich, sachlich und sozial unbestimmt ist“ (ebd.). Während theoretisch eine maximale zeitliche, räumliche und personale Ausweitung des Dienstleistungsangebots das Optimum darstellen würde, weil man dadurch einer Gewährleistung am nächsten kommen kann, weicht die Realität „von diesen idealtypischen Postulaten notorisch ab“ (Olk 1994, 16). Das tatsächliche Angebot von Dienstleistungen wird vielmehr durch strategische Entscheidungen von Organisationen gesteuert, z.T. ergänzt durch berufliche Formen der Steuerung, auch unter Aspekten von Effizienz und Ressourcenknappheit oder Verteilungsgerechtigkeit.

Olk leitet aus diesen beiden gegenläufigen Bestrebungen einer idealtypischen maximalen Gewährleistung und somit Effektivität auf der einen und einer realistisch-strategischen Bestrebung zur Einschränkung auf der anderen Seite ein für „Dienstleistungsarbeit eigentümliches, zyklisches Rationalisierungsmuster“ ab (ebd.; Hv.d.A.I.). Dieses Muster zeigt sich einerseits in einer Ausdifferenzierung von Dienstleistung, die er „Rationalisierung durch Dienstleistung“ (Rationalisierung erster Ordnung) nennt, weil dadurch die Effektivität gesteigert wird. Dem stehe notwendigerweise eine „Ratio-

---

<sup>30</sup> Toffler nach Giarini (1998, 151).

*nalisation der Dienstleistung*“ (Rationalisierung zweiter Ordnung) als Steigerung von Effizienz gegenüber, bei welcher die entwickelten Gewährleistungsfunktionen selbst rationalisiert werden (z.B. durch Automatisierung, Selbstbedienung, Kürzungen usw.) (Olk 1994, 16f; Hv.d.A.I.).

Zusammenfassend könnte somit eine *funktionale Dienstleistungsqualität* beschrieben werden durch die Kriterien:

- der *Effektivität* - verbunden mit Verlässlichkeit durch entsprechende zeitliche, flächendeckende und personale Ausstattung -,
- der *Ausgewogenheit* - sowohl im Vollzug zwischen der Besonderheit des Falles und einer generellen Bezugsnorm als auch durch eine gerechte Verteilung von (knappen) Dienstleistungen - sowie
- der *Effizienz* mit der Bemühung um eine optimale Mittelausschöpfung.

Daneben ist der Beitrag des Konsumenten als ‚aktivem Nutzer‘ oder ‚Koproduzenten‘ einer Dienstleistung ein ausschlaggebender Faktor der weiteren soziologischen Bestimmung der Dienstleistungsqualität.

Vor dem Hintergrund der zyklisch aufeinander folgenden Rationalisierungsformen beschreibt Olk die *Entwicklung Sozialer Arbeit als Dienstleistung*, die nach einer Ausdifferenzierung im ausgehenden 19. Jahrhundert bis in die 70er Jahre hinein von einer Rationalisierung der Dienstleistung begleitet war. Mitte der 70er und Anfang der 80er Jahre, also mit der ersten Verwaltungsreform (NOSD, s. Kap. 1.3), zeichneten sich zunehmend Rationalisierungen *durch* Dienstleistung ab (durch Professionalisierung, Zentralisierung, Ausdifferenzierung). Dies wechselte Mitte der 80er Jahre wieder in die Gegenbewegung einer Stärkung der Klientenautonomie oder Laisierung verbunden mit der wachsenden Selbsthilfebewegung und einzelnen Konzepten, die eine De-Professionalisierung proklamieren (vgl. Olk 1994, 17f). Diese Pendelausschläge mündeten in einem „wohlfahrtspluralistischen Leitbild“ (ebd., 18), nach welchem professionelle und informelle Bereiche als sich notwendig und fruchtbar ergänzende Sektoren der Dienstleistungsproduktion angesehen werden. Da öffentliche Dienstleistungen jedoch von finanziellen Spielräumen der öffentlichen Haushalte abhängen, folgen mit der anhaltenden Finanzkrise unweigerlich neue Rationalisierungsstrategien. Dazu kommen vermehrte Anforderungen durch eine sich (immer schneller) wandelnde Umwelt, die ein v.a. flexibleres Verwaltungshandeln erforderlich machen (s. Kap. 1.2).

Um dem zu begegnen, wurde anstelle des bürokratischen das *neue Steuerungsmodell* (NSM), als sog. „organisches Modell“<sup>31</sup> entwickelt, um zu einer neuen flexiblen, dezentralisierten und kundenorientierten Steuerung zu kommen (vgl. Olk 1994, 21f.; Kap. 1.3 und Kap. 2.4).<sup>32</sup> In dieser neuen Verwaltungsreform kann Olk *beide Strategien einer Rationalisierung* feststellen. Eine Rationalisierung durch Dienstleistung, soweit es um eine Optimierung der Effektivität geht; und eine Rationalisierung der Dienstleistung, soweit es um die Steigerung von Effizienz (flächendeckende Einführung von Computern etc.) geht. Er weist aber auch dringlich darauf hin, daß im einzelnen geprüft werden muß, wie sich das „Gewährleistungsniveau... unter dem Einfluß neuer Steuerungsmodelle verändert, und welche Folgen dies sowohl im Hinblick auf die Sicherung der Sozialisationsbedingungen der heranwachsenden Generation als auch der Aufrechterhaltung bestimmter 'Normalverhältnisse' haben wird“ (Olk 1994, 30).

### **1.5 Übertragungsprobleme der neuen Steuerung auf Soziale Dienste, oder vom Versuch, ein Pferd mit dem Lenkrad zu lenken**

Legt man die (vorläufige) Klärung eines funktionalen Dienstleistungsbegriffs zugrunde (s.o.), lassen sich Möglichkeiten, Grenzen und unbeabsichtigte Auswirkungen einer Übertragung dieser ökonomisch orientierten Konzepte neuer Steuerung analysieren. Wichtig wird dabei insbesondere der *Aspekt der 'Normalisierungsarbeit'* einer Sozialen Arbeit als Dienstleistung (s.o.). Als solche hat sie es mit „der vorsorglichen Vermeidung und kurativen Bearbeitung von Normverletzungen bzw. mit der Gewährleistung durchschnittlich erwartbarer Identitätsstrukturen zu tun“ (Olk 1994, 23). Damit ist das Ziel sozialpädagogischer Interventionen und Angebote nicht (immer) nur der konkrete Adressat, sondern oft ebenso die übergreifende Gesellschaft bzw. Öffentlichkeit. Das Aufgabenfeld sozialer Dienste beinhaltet somit auch Elemente „des Zwangs, der Vermittlung, der Rationierung und der Gemeinwohlorientierung“. Schon alleine das verhindert eine „Struktur- und Funktionsäquivalenz der privatwirtschaftlichen und der öffentlichen Erbringung“, welche Voraussetzung für eine „bruchlose Übertragbarkeit“ ökonomischer Ideale wäre (Olk 1994, 23). Widersprüche, die daraus folgen, sollen insbesondere am Beispiel der Kundenorientierung ausgeführt werden.

---

<sup>31</sup> Bruns/Stalker 1961 nach Olk (1994, 22).

<sup>32</sup> Wesentliche Elemente sind dabei eine dezentrale Ressourcenverantwortung (im Sinne eines ‚Unternehmens Stadt‘), eine Output-Steuerung, das Kontraktmanagement verbunden mit einem Controlling, die Entwicklung von Unternehmenskulturen hin zu Corporate Identities und lernenden Organisationen sowie das Contracting out (vgl. Olk 1994, 21f.).

Man erhofft sich durch eine *Kunden-Orientierung*, „mit der Tradition der Entmündigung und Betreuung“ zu brechen und diese durch „das Leitbild eines aktiv wählenden und bewußt konsumierenden Kunden“ zu ersetzen (Olk 1994, 28). Dabei stößt man jedoch auf einige Schwierigkeiten. So wird der hier implizierte Bruch mit einer professionellen Denktradition zwar vielfach für gut geheißen und entspricht Ansatzpunkten wie der ‚Klientensouveränität‘,<sup>33</sup> der ‚Responsivität‘<sup>34</sup> oder der Debatte um „Bürgernähe der Sozialverwaltung“.<sup>35</sup> Probleme bekommt man jedoch bereits mit der *Frage, wer eigentlich der Kunde* ist. Anders als im ökonomischen Bereich ist hier der Zahler (z.B. Staat; Steuerzahler) meist vom Nutzenden oder auch Klienten der Dienstleistung unterschieden. Beide sind Kunden für die gleiche Leistung mit vermutlich oft sehr unterschiedlichen Kundenwünschen. Damit ist die Kundenstruktur hier die eines *Dreiecks* zwischen Dienstleistern, Nutzern und Geldgebern, bei welchem sowohl Einzelpersonen als auch Institutionen einen der drei ‚Teilkunden‘ einer Leistung darstellen können. Darüber hinaus kann aus Sicht der einzelnen Fachkraft auch der Träger in gewisser Weise als Kunde gesehen werden, indem er mit seinen je eigenen Konzepten Arbeit in Auftrag gibt.

Für manche Aufgaben ist im weiteren die an wissenschaftliche Erkenntnisse und ein Dienstideal gebundene *professionelle Handlungslogik* unentbehrlich. Sie stellt z.B. die Voraussetzung für eine „Solidaritätsbeziehung mit Klienten“ dar, um diese in außergewöhnlichen Abhängigkeitssituationen vor der Ausbeutung durch ein marktwirtschaftliches Handeln zu schützen (Olk 1994, 28). Ein weiterer Punkt sind Aufgaben der sozialen Kontrolle, die auch gegen geäußerte Interessen einzelner Adressaten zur Geltung bestimmter Normen (wie dem Schutz der Unversehrtheit der Betroffenen oder anderer Personen etc.) durchzusetzen sind. Solche Aufgaben bilden einen unaufhebbaren Widerspruch zum Kundenideal. In diesem Falle wird ein Handeln im ‚wohlverstandenen Interesse‘ von AdressatInnen notwendig, ebenso dann, wenn es darum geht, „Klienten vor einer ‚falschen‘ Bestimmung ihrer eigenen Präferenzen zu schützen und sie mit ‚sanftem Zwang‘ auf ihre eigenen, langfristigen Interessen zu verpflichten“ (ebd., 24). Dieses Handeln im ‚wohlverstandenen Interesse‘ ist oft sogar schon erforderlich, um auch nur die Voraussetzungen für eine Wahl präferierter Lebens- und Hilfeformen durch ein gemeinsames Entwickeln von Lösungsalternativen zu ermöglichen. Somit ist auch die für Kunden proklamierte freie Wahl hier nur eingeschränkt übertragbar (vgl. ebd., 24). Diese verschiedenen Formen eines notwendigen Handelns im ‚wohlverstandenen Interesse‘ von KlientInnen lassen sich nur in einem professionalisierten Handlungs-

---

<sup>33</sup> Gartner/Riessmann 1978 nach Merchel (1995a, 330).

<sup>34</sup> Windhoff-Heritier 1987 nach Merchel (1995a, 330).

<sup>35</sup> Grunow 1988 nach Merchel (1995a, 330).

dell z.B. mit Hilfe des „advokatorischen Mandats“ aufheben. Nur in diesem wird die Möglichkeit eines „stellvertretenden Handelns“... unter bestimmten, ethisch begründbaren, Bedingungen ausdrücklich eingeräumt.“<sup>36</sup>

Mit dieser sich als unrealistisch erweisenden „*Ideologie von Kundensouveränität*“ wird deutlich, daß für eine genaue Analyse auch zwischen den verschiedenen Bereichen und Aufgaben sozialstaatlicher Dienste differenziert werden muß. Vom aktiv wählenden, über seine Nachfrage das Angebot mitbestimmenden, einen Preis entrichtenden und deshalb umworbenen Kunden kann viel eher in kulturellen Bereichen oder z.B. beim Angebot an öffentlichen Verkehrsmitteln ausgegangen werden, als das bei der Ordnungsverwaltung oder Gewerbeaufsicht der Fall ist (Merchel 1995a, 328; Hv.d.A.I.).

Ein weiterer Widerspruch findet sich in dem *Wunsch nach einem flächendeckenden Angebot sozialer Dienste*, das für alle potentiellen NutzerInnen offen ist, gerade auch wenn sie wirtschaftlich schlechter gestellt sind. Eine am Bedarf nach Unterstützung zur Lebensbewältigung orientierte Vergabe von sozialen Diensten und die daraus folgende Notwendigkeit von möglichst niedrigschwelligen Angeboten ist mit einer marktwirtschaftlichen Orientierung am zahlenden Kunden nicht zu gewährleisten (vgl. Olk 1994, 24). Das gleiche gilt für gemeinwesenorientierte, infrastrukturelle und präventiv wirksame Arbeitsweisen, weshalb Ziebarth eine marktwirtschaftliche Orientierung für soziale Dienste auch als „fortschrittsfeindlich und restaurativ“ bezeichnet (in Merchel 1995a, 329; vgl. auch Rose 1996, 59).

Damit wird nochmals deutlich, wie wichtig es ist, daß die Leistungen sozialstaatlicher Dienste als öffentliche Aufgaben angeboten werden, als Ausdruck eines bestimmten, politisch gewollten Gewährleistungsniveaus, das in den entsprechenden Sozialgesetzen festgeschrieben wird (z.B. KJHG, Jugendgerichtsgesetz usw.). Diese *grundsätzlich marktfernen Kriterien der Angebotssteuerung sozialstaatlicher Dienste* haben allerdings zur Folge, daß durch die Einführung ökonomischer Konzepte „keine ‘echten’ marktwirtschaftlichen Verhältnisse“ entstehen können, sondern nur „eine graduelle Annäherung an solche Steuerungsprinzipien unter der weiterhin wirksamen Eigenlogik des öffentlichen Sektors“ erfolgt (vgl. Olk 1994, 24). Nur unter diesem einschränkenden Vorbehalt kann somit auch die Einführung von ‘Konkurrenz’, von einem ‘Wettbewerb’ oder die Verwendung des ‘Unternehmens’-Begriffes gesehen werden.

---

<sup>36</sup> Brumlik 1992 in Olk (1994, 29).

Dennoch wird den Begriffen des 'Kunden', 'Unternehmens' oder auch des 'Wettbewerbs' zumindest eine *strategische Bedeutung* zugeschrieben (ebd.; Merchel 1995a, 327).<sup>37</sup> So hofft man durch die Einführung von „Wettbewerbsbedingungen“ auf „eine Unterstützung des Trends zur 'Pluralisierung der Trägerstrukturen'“ z.B. in der Jugendhilfe, und ein „Aufbrechen von kartellartigen, wettbewerbswidrigen Preisabsprachen“ (Olk 1994, 25). Dies wird jedoch nur dann als positiv bewertet, wenn es tatsächlich zu einem „Qualitätswettbewerb“ und somit zu mehr „Wahlrechten“ für KlientInnen führt (ebd.). Vom *Unternehmensverständnis* erhofft man sich eine intensivere, strukturell verankerte „Verflechtung der Verwaltung mit der Umwelt“<sup>38</sup> und damit eine flexible, „die Adressaten einbeziehende und nach Qualitätskriterien strukturierte Hilfestellung“ (Merkel 1995a, 331). Dem steht jedoch „das Risiko einer Dequalifizierung durch eine einseitige Orientierung an Kostenkalkülen und quantifizierbaren Ergebnissen (Produkten, Kennziffern) gegenüber“ (ebd.; s.u.). Weiterhin warnt Merchel soziale 'Unternehmen' davor, alleine auf Flexibilität zu setzen. Denn im Unterschied zu Wirtschaftsunternehmen „sind Organisationen Sozialer Arbeit u.a. im Hinblick auf ihre Ideologie, ihre Geschichte, ihr gesellschaftliches Umfeld wertgeprägte Institutionen, bei denen immer in Frage steht, bis zu welchem Grad sie sich auf Wünsche von 'Kunden' einlassen können, ohne ihre Identität, die zu einem gewissen Teil auch immer die Grundlage ihres Bestandes bildet, zu verlieren“ (1995b, 317). Es muß für eine gute ‚Passung‘ neuer Marktstrukturen also auch nach der Intensität sowie der Art der Wertprägung eines Trägers differenziert werden.

Bei aller Kritik und Unerreichbarkeit nimmt der *Kunden-Begriff eine zentrale strategische Stellung* ein. Er weckt zwar Abwehr, weil die Sozialarbeiter-Adressaten-Beziehung viel zu komplex ist<sup>39</sup>, um auf eine „sachliche 'Kundenbeziehung' als Austauschverhältnis reduziert“ zu werden (Merkel 1995a, 326). Doch mit seinen Aspekten einer stärkeren Freiwilligkeit, Akzeptanz, anerkannter Mündigkeit und „der Anerkennung des Adressaten als Subjekt im Hilfeprozeß (und nicht als Objekt sozialarbeiterischen Handelns)“ übt er nicht nur eine „eigentümliche Faszination auf sozialarbeiterisches Handeln“ aus, sondern zeigt auch „eine fachliche Perspektive auf, die unter anderen Vokabeln (z.B. Betroffenenorientierung, Betroffenenpartizipation, Anerkennung der Subjektivität von Adressaten, Plädoyer gegen Entmündigung, Entstigmatisierung etc.) schon seit längerer Zeit diskutiert wird.“ (ebd., 329f). Merchel gesteht dem Kunden-

---

<sup>37</sup> Hier widerspricht z.B. Rose, die empfiehlt, eine fälschliche Begriffsverwendung in der Sozialen Arbeit zu vermeiden, da Begriffe nicht nur Wirklichkeit abbilden, sondern auch herstellen (vgl. 1996, 62).

<sup>38</sup> Banner nach Merchel (1995a, 331).

<sup>39</sup> Merchel nennt hier beispielhaft: „Nähe-Distanz-Problem, kompliziertes Verhältnis im Hinblick auf Verantwortung, Prägung durch persönliche Beziehungen, notwendige Mitarbeit des Adressaten am Zustandekommen und der Gestaltung einer Leistung“ (1995a, 229).

Begriff die für Veränderungen notwendige 'Irritation'<sup>40</sup> zu, der die Aufmerksamkeit lenke auf:

- ? „die Notwendigkeit, sich Adressatenwünsche stärker bewußt zu machen,
- ? die Selbstbezüglichkeit von Institutionen in eine kritische Diskussion einzubeziehen,
- ? professionelle Denk- und Handlungsmuster zu überprüfen (Glaube ich im Einzelfall besser zu wissen, was für den Adressaten gut ist, und wenn ja, mit welchem Recht will ich meine Perspektive durchsetzen?);
- ? die beim ‚Kunden‘ ankommende Qualität und d.h. die Transparenz der Leistungen“ (ebd., 330).

Mit Hilfe des Kunden-Begriffs werde zum einen auf der interaktionellen Ebene ein Herstellen von kooperativen Beziehungen durch Aushandlungsprozesse und damit auch eine „Veränderung im professionellen Selbstverständnis der Sozialarbeiter“ angeregt; auf der Organisationsebene führe der Begriff zum anderen zu einer Überwindung der „Selbstbezüglichkeit von Institutionen“, zugunsten einer stärkeren Ausrichtung an den sich verändernden Bedarfen von AdressatInnen (ebd.).

Weitere Chancen und Schwierigkeiten ergeben sich insbesondere im Hinblick auf die Frage nach der *Qualität* und Kontrolle neu gesteuerter sozialer Dienste. Diese werden an späterer Stelle ausführlich thematisiert (Kap. 2, insbes. 2.4.2).

Es wird soweit deutlich, daß es keinen einfachen Weg neuer Steuerungsmodelle in Feldern Sozialer Arbeit geben kann. So groß die Chancen und Hoffnungen auf der einen Seite sind, so vielfältig sind die Risiken und Übertragungsprobleme auf der anderen Seite. Ein klarer Weg durch die Riffe zeichnet sich bis zu diesem Punkt noch nicht ab. Im weiteren sollen Anforderungen und notwendige Schritte, die sich aus der bisherigen Analyse ergeben haben, angeführt werden. Sie beziehen sich auf Notwendigkeiten bei einer Einführung neuer Steuerungsinstrumente in Felder sozial(staatlicher) Dienste. Durch eine stärker metatheoretische Analyse des betriebswirtschaftlichen Dienstleistungsbegriffes und -verständnisses in seiner Bezugsfähigkeit auf Felder Sozialer Arbeit erweitert Schaarschuch die bisher geführte Debatte. Er stellt dabei viel stärker die Frage, ob ökonomische Steuerungsinstrumente überhaupt mit Gewinn in Felder sozialer Dienste eingeführt werden können und kommt z.T. zu neuen Konsequenzen. Durch seine Aufforderung, ein - nicht ökonomisches, sondern sozialpädagogisches - Dienstleistungsideal zum Ausgangspunkt für ein erneutes Aushandeln des Selbstverständnisses Sozialer Arbeit zu nutzen, setzt er die Debatte auf einen nochmals neuen Kurs. Seine Analyse und Position wird anschließend referiert.

---

<sup>40</sup> Bradmann u.a. 1991 nach Merchel (1995a, 330).

## 1.6 Konklusion: Verbesserung Sozialer Dienste durch kritische Selektion, Adaption und Transformation ökonomischer und politischer Mittel

Je nach Stand der Analyse des Dienstleistungsbegriffes, teilweise auch je nach Autor, ergeben sich *unterschiedliche Konsequenzen* aus einem Bezug auf die erneute Debatte um die Reform sozialer Dienste.

*Olk* weist im Anschluß an seine Analyse darauf hin, daß es notwendig ist, die „Möglichkeiten und Grenzen angesichts der Eigentümlichkeit der Aufgabenbestimmung öffentlicher Jugendhilfe präzise zu kontrollieren und eine neue Balance zwischen den Prinzipien der klassischen Verwaltung einerseits und der neuen Reformmodelle andererseits herzustellen“ (1994, 26). Das gilt natürlich ebenso für andere Bereiche sozialer Dienste. Für den Einsatz neuer Steuerungsinstrumente, v.a. des Controlling, verweist er auf die Notwendigkeit weiterer Forschungsstudien und wissenschaftlicher Informationssysteme insbesondere für die Sozialpädagogik. Denn nur wenn über wissenschaftlich gesicherte Informationen fachliche Aussagen über die Akzeptanz und die Wirksamkeit alternativer Herangehensweisen an eine Leistung gegeben werden, kann ein Formulieren und Überprüfen von Leistungszielen auch der fachlichen Qualität dienen (s.u.).

Bei aller Kritik und den angezeigten Schwierigkeiten sieht er in den „Verfahren und Organisationsmodelle[n] des New Public Management wichtige Beiträge zur Anpassung der öffentlich organisierten Jugendhilfe an gewandelte Umweltbedingungen“ (1994, 30). Er findet beide Muster möglicher Rationalisierungen darin wieder (s.o.). Wichtig ist sein Hinweis, „daß - anders als im Bereich der herstellenden Arbeit - jede Form der Rationalisierung von Dienstleistungsarbeit Auswirkungen auf das Gewährleistungsniveau - also auf Quantität, Qualität und Verteilung des Jugendhilfeangebotes - hat“ (ebd.).

Ähnlich wie *Olk* hält auch *Merchel* eine konstruktive Nutzung neuer Steuerungsinstrumente in den Feldern Sozialer Arbeit und der Sozialpädagogik für hilfreich. Die Entwicklung eines angemessenen Qualitätsmanagements sieht er sogar als notwendige Voraussetzung für eine Legitimation und öffentliche Akzeptanz der enorm gewachsenen und nach wie vor öffentlich getragenen Sozialen Arbeit (1995a, 332). Für deren Ausgestaltung gibt er wichtige Hinweise, die bei genauer Betrachtung alle an den zentralen Zielpunkten einer Verstärkung der Qualität, der Adressatenbeteiligung und der Flexibilität orientiert sind. Diese Hinweise sollen im folgenden Teil der Arbeit einfließen, da sie sich auf die konkrete Ausgestaltung eines angemessenen Qualitätsmanagements für soziale Einrichtungen beziehen (s. Kap 2.3; 2.4 und 4.6). *Merchel* weist allerdings auch darauf hin, daß neben einer spezifischen Aushandlung von Zielen und daraus formu-



lierten Qualitätsstandards in den einzelnen sozialen Diensten auch trägerübergreifende „Modalitäten und Foren zur fachöffentlichen Aushandlung solcher Qualitätskriterien gefunden werden“ müssen (1995a, 333). Er sieht in der Jugendhilfeplanung und den Arbeitsgemeinschaften nach § 78 KJHG mögliche Instrumente dafür. Dadurch bestehe die Chance auf eine größere Transparenz des Hilfeprozesses für AdressatInnen, beteiligte Einrichtungen, schließlich auch trägerübergreifende Dienste und für letztere zusätzlich die Vergleichbarkeit von Angeboten als Orientierung für die Mittelvergabe (ebd.).

*Flösser und Otto* hinterfragen das ihrer Meinung nach bisher handlungsleitende Motiv der „Fragen nach Legitimität und (Schein-)Effizienz öffentlicher Aufgaben“ (1996, 9). Wesentlich sei stattdessen zunächst, „ob überhaupt und wenn, dann unter welchen Bedingungen, ein strukturkonservatives Produktionsmodell mit den notwendigen Prozeß- und Sozialinnovationen verbunden werden kann, um überhaupt erst einmal eine identitätsfähige Grundlage für eine moderne Jugendhilfe als personenbezogene soziale Dienstleistung zu bilden, die als wirkliche Neuerung auch Verbesserungen in Form von Teilhabechancen für die NutzerInnen beinhalten“ (ebd.). Damit sei die zentrale Aufgabe eben nicht nur ein kritisches Begleiten von Rationalisierungen der Arbeitsbedingungen. Zentral sei vielmehr eine Analyse, „wo die verschiedenen Positionen in diesem Erneuerungsspektrum zwischen Dequalifizierung und Professionalisierung anzusiedeln sind“ (ebd., 10). Dies muß nach ihrer Ansicht an zwei Punkten überprüft werden: An der „Verträglichkeit mit einem modernen Jugendhilfeverständnis als professioneller Dienstleistungsorientierung“ sowie daran, „ob das, was in der Praxis als Effizienzsteigerung bezeichnet wird, von den Nutzern als Minderung der Leistungsqualität beurteilt wird“ (ebd.).

An diesen Punkten wird deutlich, daß sie die Entwicklung durch neue Steuerungsmodelle in der Jugendhilfe zwar grundlegender hinterfragen, dabei aber nicht in einem Widerspruch zu Olk und Merchel stehen. Auch sie wollen eine Entwicklung und Verbesserung ehemals bürokratischer Einrichtungen, die an einem modernen, jedoch *professionellen* Verständnis von Dienstleistung orientiert sein sollen. Auch ist für sie die Orientierung an den NutzerInnen der Dienstleistung ein zentraler Punkt. Somit stellt Merchels Forderung keinen Widerspruch zu ihnen dar, das professionelle Selbstverständnis in sozialen Diensten zu überprüfen und die „Gestaltung von beteiligungsorientierten Aushandlungsprozessen“ nicht durch eine bestehende Tendenz zum therapeutisch-diagnostischen „Experten-Habitus“ behindern zu lassen (1995a, 334). Auch Flösser und Otto haben in diesem Sinne Abschied vom Experten genommen, versuchen jedoch den Begriff des Professionellen anders zu füllen. Sie fordern schon 1992 im Kontext von Sozialmanagement nicht nur das technologische Organisationswissen zu erweitern, son-

dern durch eine „konsequente Kompetenzdebatte und einen weiterführenden Dienstleistungsdiskurs“ (14f.) zu einem neuen professionellen Identitätskern zu gelangen. Das bedeutet für sie, daß „eine andere Relationierung des Verhältnisses zwischen Klienten, Professionellen, Organisation und Politik“ ebenso notwendig ist, wie „neue Formen der Interessenregulierung“ (15), um eine „vermehrte partizipatorische Einflußnahme der Adressaten auf den institutionellen Entscheidungsprozeß“ (8) möglich zu machen.

Die von Flösser und Otto gestellte Frage, „ob überhaupt und wenn, dann unter welchen Bedingungen... eine identitätsfähige Grundlage für eine moderne Jugendhilfe als personenbezogene soziale Dienstleistung“ erreicht werden kann (1996, 9), versucht schließlich *Schaarschuch* ebenso zu beantworten wie die Frage nach einer Positionierung von Ansätzen zwischen Dequalifizierung und Professionalisierung. Indem er feststellt, daß es *zwei* Schiffe sind, die unter der gleichen Flagge der ‚Dienstleistung‘ verschiedene Fracht in vermutlich auch verschiedene Richtungen tragen, gelingt es ihm, mehr Ordnung in die schwierige Verhandlung um Chancen und Risiken der Dienstleistungsorientierung und der neuen Steuerungsinstrumente zu bringen. So trennt er die bisher geführte Debatte nach zwei grundlegenden Handlungsintentionen auf: Einerseits werde Dienstleistung - z.B. im Sinne der KGSt - „im wesentlichen als Leitlinie der Rationalisierung, Modernisierung und Ökonomisierung der Sozialadministration zu einem effizienten ‘Dienstleistungsunternehmen’“ verstanden (1996a, 87). Diesen Dampfer sieht er aufgrund der auch hier referierten Kritik „wohl in naher Zeit das Trockendeck zur Überholung aufsuchen“. Andererseits habe „der Dampfer, der ‘Dienstleistung’ zur Bezeichnung einer disziplinären wie professionellen Neuorientierung... den Stapellauf noch vor sich“ (ebd.). Um diesen zweiten Dampfer auf den richtigen Kurs zu setzen, ergänzt er die oben dargestellte Analyse eines Dienstleistungsverständnisses im Kontext sozialer Dienste um zwei wesentliche Punkte.

Zum *einen* erinnert er nochmals ausdifferenzierter als Olk daran, daß Dienstleistungstätigkeiten immer in einem bestimmten *Erbringungskontext* erfolgen. Das heißt, daß sie in konkreten gesellschaftlichen Verhältnissen und Bedingungen verortet sind, die „zu einem jeweils ‘anderen Dienstleistungsmodus, zu anderen Dienstleistungsstrategien und zu anderen Problemen für die Dienstleister führen’“. <sup>41</sup> Idealtypisch könne zwischen dem Erbringungskontext des Staates und dem des Marktes unterschieden werden. Dieser Unterschied ist nicht aufhebbar, sondern führt zu verschiedenen Strukturelementen (s. Abb. 2). Daher unterscheidet er den „Kunden“ als Koproduzenten einer Dienstleistung des Marktes vom „Nutzer“ als Koproduzenten einer sozialstaatlichen Dienstleistung (*Schaarschuch* 1996a, 90). Denn während der Markt sich „wesentlich in der Erzielung

von Mehrwert und abschöpfbaren Überschüssen“ bestimmt, folge der Staat einer anderen Logik und verteilt anstelle von Konkurrenz Gebrauchswerte auf der Grundlage politisch-administrativer Entscheidungen (ebd.; vgl. Kap 1.4).

| Erbringungskontext | Konsument als | Referenzsystem     | Einflußnahme über               | Steuerungsmedium | Organisationsstruktur   | Bedarfsausgleich über       |
|--------------------|---------------|--------------------|---------------------------------|------------------|-------------------------|-----------------------------|
| <b>Markt:</b>      | Kunde         | Privatrecht        | „exit“ Abwanderung              | Geld             | ökonomisch manageriell  | Angebot (Produkt; Leistung) |
| <b>Staat:</b>      | Nutzer        | öffentliches Recht | „voice“ als polit. Artikulation | Recht            | politisch-administrativ | Nachfrage (Bedürfnisse)     |

|               | Dienstleistung als | im Vordergrund steht | Vergesellschaftungsmodus        |
|---------------|--------------------|----------------------|---------------------------------|
| <b>Markt:</b> | Ware               | der Tauschwert       | Warentausch => bourgeois        |
| <b>Staat:</b> | Gut                | der Gebrauchswert    | Rechte und Pflichten => citoyen |

**Abb. 2:** Erbringungskontexte von Markt und Staat (nach Ausführungen von Schaarschuch 1996b, 90f)

Zum zweiten zieht Schaarschuch im Gegensatz zu Merchel für eine auch von ihm gesehene neue *Legitimationsnotwendigkeit Sozialer Arbeit* nicht (primär) ein Qualitätsmanagement heran. Da Soziale Arbeit nicht mehr über das (unerfüllbare) Ziel einer Reintegration von NutzerInnen in den Arbeitsmarkt zu legitimieren sei, bleibe „im Sinne universalistischer Prinzipien“ nur die Möglichkeit, sie *durch einen Bezug auf (soziale) Bürgerrechte* zu legitimieren (ebd., 92). Zentrale Aufgabe der Sozialen Arbeit ist damit der Schutz der Bürgerrechte ihrer NutzerInnen und deren Unterstützung in ihrer Staatsbürgerqualifikation.

Schaarschuch kommt damit zu einer neuen *Definition des Dienstleistungsverständnisses Sozialer Arbeit*:

„Dienstleistung ist ein professioneller Handlungsmodus, der von der Perspektive des nachfragenden Subjekts in seiner doppelten Bestimmung als Konsument und Produzent zugleich ausgeht und von diesem gesteuert wird“ (90). Sie „ist eingebettet in den sozialstaatlichen Erbringungskontext, deren Strukturelemente dem Erbringungsverhältnis eine spezifische Form und Rationalität verleihen“ (91). Ihr zentraler „Bezugspunkt und ihre

<sup>41</sup> Gross 1993 in Schaarschuch (1996a, 90).

legitimierende Begründung besteht in ihrer Ausrichtung auf die Herstellung und Sicherung des Bürgerstatus' ihrer Nutzer" (93).

Den Reiz der bisher geführten ökonomischen Debatte sieht Schaarschuch in dem „Kern ihrer Ideologie“, daß sie „dem mit Marktmacht ausgestatteten *Kunden* den Primat einräumt“ (ebd., 93). In diesem Kern liegt jedoch zugleich das Gemeinsame *und* der Gegensatz zwischen einer ökonomistischen und einer sozialstaatlich erbrachten Dienstleistung. Die Gemeinsamkeit besteht in der Abhängigkeit der Qualität einer Dienstleistung von den NutzerInnen als notwendigen KoproduzentInnen. Den grundlegenden Unterschied sieht er in den unaufhebbar verschiedenen Erbringungskontexten und Legitimationen: „Marktmacht“ ist den NutzerInnen sozialstaatlicher Dienste nicht an sich gegeben, sondern zumindest die meist bürokratische Ausprägung sozialstaatlicher Dienste ist „nach wie vor ein weitgehend vordemokratischer Bereich, in dem die Klienten über keine institutionelle Form der direkten Partizipation verfügen.“ (1996b, 20). Soweit in sozialstaatlichen Institutionen „Klienten“ als Objekte „und nicht als (potentiell) handlungsfähige Subjekte anerkannt werden“, können „die zivilen und die politischen Rechte partiell außer Kraft gesetzt“ werden (ebd., 22). Im Perspektivwechsel vom 'Kunden' zum 'Nutzer' und dem zentralen Element einer „bürgerrechtlichen Absicherung der Partizipation der nachfragenden Seite“ sieht Schaarschuch notwendige Schritte, um im Bereich Sozialer Dienste zu einer Steigerung der Qualität sowohl in Bezug auf die Bedürfnisadäquatheit, Effizienz als auch Effektivität kommen (ebd, 20).<sup>42</sup>

Die Intentionen eines sozialarbeiterischen Dienstleistungsverständnisses sieht Schaarschuch nur teilweise in den Ansätzen der Responsivität<sup>43</sup> oder einer Bürgerbeteiligung im Sinne von BürgerInnen als aktiven oder passiven Datenquellen (vgl. 1996b, 20f), denen von „'Lebenswelt- und Alltagsorientierung', 'Lebenslagenbezug', 'Reproduktionsorientierung' u.a.m.“ aufgehoben (1996a 94). In ihnen werden NutzerInnen entweder nur mittelbar beteiligt oder bleiben - zumindest sprachlich - passiv. Auch wenn diese

---

<sup>42</sup> Nach Schaarschuch sind Öffentlichkeit, Demokratie und Beteiligung die „Prinzipien zur Erhöhung von Bedürfnisgerechtigkeit und Effektivität“. Voraussetzung sei eine *systematische „Institutionalisierung der Kritik und des verhandelbaren Konflikts“* (1996b, 27. Hv.i.O.). Durch sie könne einer institutionellen Fremdbestimmung von Subjekten entgegengewirkt *und* die Produktivität sozialer Dienste erhöht werden, indem unpassende oder fehlende Leistungsangebote kritisierbar, „Reibungsverluste und organisatorische Defizite benennbar, fachliche Standards und Strategien thematisierbar, Lösungsmöglichkeiten diskutierbar“ würden (ebd., 27; vgl. Kap.1.1).

<sup>43</sup> Am Konzept der Responsivität kritisiert Schaarschuch erstens, daß keine „institutionell gesicherten Formen der Einflußnahme und Beteiligung für die Nachfrageseite Sozialer Dienste“ vorgesehen seien sowie zweitens, daß der Modus, also der gesellschaftliche Kontext und die institutionellen, fachlichen wie auch organisatorischen Strukturen, nicht systematisch zum Gegenstand der Überlegungen qualitativer Verbesserung der Dienstleistungsproduktion gemacht würden (1996b, 21; s.o.).

Kritik wohl kaum die ursprünglichen Intentionen der genannten Konzepte trifft, zielt sie auf ein (wohl nach wie vor) real bestehendes Defizit:

Statt sich wie die genannten Konzepte an den Subjekten zu „orientieren“, steuert im „Handlungsmodus Sozialer Arbeit als Dienstleistung ... das Subjekt die Profession“ (1996a, 94). Damit steht der Nutzer-Ansatz zwar in der Tradition der genannten Konzepte. In dieses neue Selbstverständnis passen jedoch nach Schaarschuch nur jene theoretischen Ansätze, „die sich zum Ziel gesetzt haben, Subjekt- und Professionstheorie zu vermitteln und davon ausgehen, ‘daß die der Kolonialisierung und Sozialkontrolle diametral entgegengesetzte Vorstellung von der Autonomie der Lebenspraxis, damit Subjekthaftigkeit, daran gebunden ist, daß die in dieser Vorstellung enthaltenen Hoffnungen auf Vernunftpotentiale, auf die kommunikative Rationalisierung der Lebenswelt und die individuellen Bildungsprozesse *auch* mit Hilfe professionellen Handelns freigesetzt werden’, die professionelles Handeln somit entsprechend der Handlungsstruktur der ‘Mäeutik’ konzipieren - sich also nicht am Subjekt ‘orientieren’, sondern der ‘Logik’ der Subjektwerdung zu- und nachordnen“ (Schaarschuch 1996a, 94).<sup>44</sup>

*NutzerInnen* werden hier *als Subjekte* und als aktive ProduzentInnen ihrer Welt gesehen und es wird betont, daß „die Differenzen und Verschiedenheit der Interessen zwischen Professionellen und Nutzern nicht eingeebnet werden“ dürfen (ebd., 94f).

Damit einher geht die Forderung nach einer *systematischen Einbeziehung und Beteiligung von NutzerInnen* „an der Entscheidung über die *institutionellen Formen* sozialer Dienste in *direkter Teilhabe*, d.h. ihrer Partizipation in einem Prozeß der Demokratisierung“ (Schaarschuch 1996b, 21; Hv.d.A.I.)<sup>45</sup>. Denn das Problem liegt genau darin, daß ohne eine institutionelle Verankerung der individuellen Rechte von NutzerInnen die „Möglichkeit des Zugangs“ zu diesen Rechten nicht gewährleistet ist, wodurch sie ggf. bedeutungslos bleiben (ebd., 22). Entscheidend ist also, „ob die Subjekte über die Möglichkeit der *Kontrolle* über Form und Inhalt des Dienstleistungsprozesses verfügen, bzw. ob diese Möglichkeit erst eröffnet wird...“ (ebd., 23). Konkret verbindet Schaarschuch damit die Forderung nach einer „Institutionalisierung des ... produktiven Widerspruchs und die Ermöglichung von diskursiven und konfliktförmigen Verfahren der Auseinandersetzung von Nutzern, Professionellen und politischen Repräsentanten auf verschiedenen Ebenen mit dem Ziel, zu (temporären) Konsensen über Inhalt, Form und Qualität sozialer Dienste zu gelangen“ (ebd.).

---

<sup>44</sup> Schaarschuch zitiert hier Sünker 1989.

<sup>45</sup> Der Begriff der Teilhabe bzw. der ‚Pädagogik der Teilhabe‘ wurde von Eckard Liebau geprägt. Es erfolgt hier jedoch kein Verweis auf Liebau, weil der Begriff in Bezug auf Schaarschuchs Ausführungen verwendet werden.

Schaarschuch differenziert im weiteren zwischen den *drei Ebenen* der allgemeinen (Sozial-)politik, der Institutionen und der direkten Interaktion zwischen Professionellen und NutzerInnen:

Für die *Ebene der allgemeinen (Sozial-)Politik* fordert er bestehende Möglichkeiten, wie z.B. die Bildung von und Teilnahme an Ausschüssen, zu nutzen, diese verständlich und offen zu gestalten und zu einer Teilnahme daran zu aktivieren. Solche Ausschüsse sollten sich darüber hinaus um Mitglieder von Betroffenenengruppen bemühen, als legitime Vertretungen mit Antrags-, Stimm- und Entscheidungsrecht. Schließlich sei es möglich, außerparlamentarische, gesellschaftliche Foren, wie z.B. runde Tische, zur Entwicklung wichtiger Initiativen und einer weiteren „Ver-Öffentlichung“ von Problemstellungen einzurichten und zu nutzen. Dabei erhofft er sich auch eine Wirkung dieser Foren als Indikatoren aktueller sozialer Fragestellungen (vgl. Schaarschuch 1996b, 24).

Auf der *Ebene der Institutionen* sollen „formale Mitsprache und Entscheidungsstrukturen für die Klienten, Nutzer, Insassen, Bewohner im Hinblick auf die gesamte Einrichtung oder im Rahmen ihrer funktionalen Gliederung institutionalisiert“ werden (ebd., 25). Auf dieser Ebene werden Konflikte konkret, weshalb es wesentlich ist, „diese Konflikte mit den ihnen zugrunde liegenden Interessen in institutionalisierten Formen sichtbar, so bearbeitbar und verhandelbar zu machen sowie in ... Kompromißresultaten einer Lösung näher zu bringen.“ (ebd., 25). Ebenso fordert er vermehrte Mitbestimmungsmöglichkeiten für MitarbeiterInnen zugunsten einer besseren Qualität. In einer Demokratisierung der Institutionen sieht Schaarschuch „ein Verfahren der ‘Steuerung’, [das] nicht nur im Hinblick auf die Effektivität und Effizienz der Leistungserbringung von entscheidender Bedeutung [ist] sondern auch für die Stärkung der zivilgesellschaftlichen Anteile in den sozialstaatlichen Institutionen sozialer Dienstleistungen - und damit ein Beitrag zur Demokratisierung gesellschaftlicher Verhältnisse“ (ebd., 23).

Wichtig erscheint hier insbesondere die *Ebene der direkten Interaktion* zwischen Professionellen und NutzerInnen: Hier müsse die Möglichkeit bestehen, daß NutzerInnen „ihre Sicht, ihre Bedürfnisse und Interessen im konkreten Interaktionsprozeß der Dienstleistungsproduktion zur Geltung bringen können“ (ebd., 26). Und dies „kann ... bedeuten, mit den Subjekten die Basis für die aktive Teilhabe am politischen Prozeß erst entwickeln zu müssen“ (ebd.).

Wenn also die Konsequenz einer Forderung verstärkter AdressatInnenorientierung oder auch -partizipation bei allen hier referierten Positionen betont, z.T. als zentral angesehen wird, geht Schaarschuch noch einen Schritt weiter. Ihm gelingt es nicht nur, die Notwendigkeit einer NutzerInnen-Partizipation theoretisch zu verankern und diese zum ausschlaggebenden und zentralen Merkmal seiner Theorie zu machen. Mit der Forde-

nung nach einer rechtlich und institutionell verankerten konzeptionellen Mitsprache von NutzerInnen Sozialer Arbeit stellt er der betriebswirtschaftlichen Modernisierung eindeutig die Demokratisierung als notwendige Voraussetzung für eine „substantielle Verbesserung der Produktivität und Qualität“ sozialer Dienste voran.<sup>46</sup>

Die Forderungen Schaarschuchs sind also nicht an sich neu (vgl. Flösser/Otto 1992, 16; Olk/Otto/Müller 1981). So schreibt z.B. Otto, daß „Situativität und Kontextualität sowie die Optionen des nachfragenden Subjekts“ die konstitutiven Grundelemente einer modernen und leistungsfähigen Jugendhilfe darstellen (BMFSFJ, 583). Er verbindet dies jedoch mit dem Konzept der Responsivität, welches für Schaarschuch nicht hinreichend ist. Durch die theoretische Fundierung und eindeutige Ausrichtung an (sozialen) Bürgerrechten als dem zentralen Gegenstand gewinnt Schaarschuchs Konzept gegenüber bisherigen Ansätzen an Orientierungs- und Impulskraft.

Daher hält Schaarschuch in anderen Akzentuierungen als Merchel, Olk, Flösser und Otto eine Organisationsentwicklung *nur* unter dem Primat einer Demokratisierung und eine Qualitätsentwicklung *nur* verbunden mit direkter Mitbestimmung und Partizipation von NutzerInnen wie auch von Fachkräften in ihren Institutionen für sinnvoll. So führt er aus, daß die „Effizienz und Effektivität von Organisationen steigt, wenn die Mitarbeiter Gründe haben, sich mit diesen zu identifizieren. Identifikation kann primär über real vorhandene Beteiligungs-, Gestaltungs- und Entscheidungsmöglichkeiten und -rechte stimuliert werden. Konzepte der Organisationsentwicklung in den sozialen Diensten können nur zum Erfolg führen, wenn mit ihnen eine innerorganisatorische Demokratisierung verknüpft wird“ (1996b, 26).

Diese Ergebnisse und Konsequenzen werden in der vorliegenden Arbeit im weiteren als Leitlinie herangezogen. In der Legitimation Sozialer Arbeit durch die ‚Herstellung und Sicherung des Bürgerstatus ihrer Nutzer‘ (s.o.) liegt m.E. ein anschlussfähiges Pendant zu einem pädagogischen Selbstverständnis, das an dem Schutz und der Ermöglichung von Emanzipation und der Entwicklung zur Mündigkeit von Edukanden orientiert ist (vgl. Klafki 1986). Diese theoretische Orientierung bildet einen Hintergrund für die Erstellung der vorliegenden Arbeit.

---

<sup>46</sup> Schaarschuch selbst schreibt von einer „Politisierung sozialer Arbeit“ (1996b, 23) und stellt seine Konkretisierungen in den Kontext der ‚kommunalen Sozialarbeitspolitik‘ (Olk/Otto/Müller 1981), für welche eine „Optimierung der Kontrollchancen unterprivilegierter Bevölkerungsgruppen über politische Maßnahmen zur Regulierung ihrer Lebensbedingungen“ zentral ist (vgl. 1996b, 23). Als Grundvoraussetzung sieht er die „Herstellung von Transparenz und Öffentlichkeit“ an.

An den Ergebnissen und Konsequenzen aus der Dienstleistungsdebatte soll im weiteren die grundlegende Verbesserung von Qualität gemessen werden. Ebenso soll mit ihrer Hilfe die Passung von Qualitätsverfahren im Feld der Sozialen Arbeit beurteilt werden. Um dies handhabbar zu machen, werden die wesentlichen Ergebnisse der Debatte im folgenden Teil der Arbeit in Form von Kriterien zusammengefaßt (s. Kap. 2.2).

Wichtig erscheint mir jedoch an dieser Stelle, nochmals die Grenzen einer Demokratisierung in den Blick zu nehmen. Dies ist ein Punkt, der in der Dienstleistungsdebatte virulent ist, jedoch bei Schaarschuch aus dem Blickfeld zu geraten droht. Eine Aushandlung von Konzepten und Abläufen muß notwendigerweise immer durch Formen advokatorischer Ethik und des pädagogischen Bezugs ergänzt werden. Bei aller Entwicklung hin zu einer Dienstleistungsprofession werden Aufgaben der Kontrolle sowie Aufgaben im ‚wohlverstandenen Interesse‘ immer Bestandteil Sozialer und pädagogischer Arbeit sein. Sie verursachen zwangsläufig, daß Rechte zeitweise außer Kraft gesetzt werden. Unbenommen der Notwendigkeit, soziale und pädagogische Institutionen zu demokratisieren, ist und bleibt diese ergänzungsbedürftig. Kontrolliert werden kann jedoch, ob eine Einschränkung von Rechten und von Selbstbestimmung auf ein Mindestmaß begrenzt ist, wo es Alternativen zu solchen Einschränkungen gibt, welche dies sind und weiterhin, wie weit Chancen zu einer Förderung von Selbstermächtigung auch wirklich genutzt werden. Das alleine stellt bereits ein großes Entwicklungspotential und eine große Aufgabe dar. Die Frage ist und bleibt darüber hinaus jedoch auch, wo die Grenzen von Selbstbestimmung sind: Wo NutzerInnen auf der einen Seite als selbstbestimmungsfähig anerkannt werden, auf der anderen Seite als zu kontrollierend eingeordnet werden (müssen), um sie selbst oder andere vor ihnen zu schützen. Diese Frage, wie die Anerkennung ziviler Schutzrechte vor hoheitlichem Zwang konkret auszusehen hat, bzw. ab welcher Grenze wiederum Gemeinschaft vor einzelnen zu schützen ist, wird also fast noch dringlicher.

Offen bleibt nach der bisherigen Diskussion, wohin es führt, wenn das Schiff eines neu ausgehandelten Dienstleistungsdiskurses Sozialer Arbeit in eine andere Richtung steuert, als es das Schiff politischer Führung anstrebt. Dies mag dank mangelnder Erforschung von Strömungslehre und Bewegungsabfolgen in komplexen Systemen erst einmal unbeantwortbar bleiben. In jedem Fall ist das Steuern in die als richtig erkannte Richtung das Mindeste, was getan werden kann.



## 2. Qualitätskonzepte sozialer Institutionen aus dienstleistungstheoretischer Sicht

Während der wissenschaftliche Diskurs im Kontext der „Dienstleistungsdebatte“ seit etwa zwei Jahren abgeflaut ist, ist sein Gegenstand in transformierter Form in der Durchführung von Evaluationen, Qualitätskonzepten und Studien auf konkreterer Ebene sowie in expliziten Diskussionen um Qualitätsaspekte wiederzufinden. Qualitätsmanagement als Teil eines neuen Selbstverständnisses sozialer Dienste als ‚Dienstleistungs-Unternehmen‘ ist inzwischen ein Gegenstand, an dem sich viele Praxisfelder abarbeiten müssen. Dies passiert unter dem Vorzeichen von Sparmaßnahmen, Schein- oder Halb-Ökonomisierung und - entgegen der Intention der theoretischen Debatte - unter administrativer Fremdbestimmtheit.<sup>47</sup> Dies bereits könnte begründen, das Thema mit dieser Arbeit aufzugreifen und nach stimmigeren Alternativen von Qualitätsverfahren für das Feld der Sozialen Arbeit zu suchen.

Um ein Qualitätskonzept<sup>48</sup> daraufhin zu überprüfen, ob es ‚stimmig‘ in das Feld der Sozialen Arbeit paßt, wird im folgenden der NutzerInnen-Ansatz als Orientierung herangezogen. Damit vertrete ich die Position, daß ein fachlich fundierter Ansatz von Qualitätsentwicklung ergänzt werden muß durch den Ansatz der Demokratisierung sozialer und kommunaler Dienste im Kontext des spezifischen Dienstleistungsideals.

Zunächst muß jedoch geklärt werden, was im Bereich der Sozialen Arbeit unter Qualität und Qualitätsverfahren verstanden wird. Deshalb soll in diesem Teil der Arbeit eine Vorstellung davon vermittelt werden, was unter Qualitätskonzepten zu verstehen ist. Gleichzeitig wird danach gefragt, wie vor dem Hintergrund der Dienstleistungsdebatte zwei derzeitige Qualitätskonzepte des sozialen Bereichs zu beurteilen sind. Zu diesem Zweck werden nach einer vorläufigen Bestimmung von Arbeitsbegriffen die wichtigsten Ergebnisse der Dienstleistungsdebatte zusammengefaßt. Das geschieht an dieser Stelle, damit bei der inhaltlichen Generierung von Untersuchungsfragen leichter daran angeknüpft werden kann. Die Untersuchungsfragen an Qualitätsverfahren im Feld der Sozialen Arbeit werden formal aus der Beschreibung des Qualitätsbegriffes abgeleitet, inhaltlich durch die Konsequenzen der Dienstleistungsdebatte konkretisiert. Nachfolgend werden sie auf die Darstellung und Kritik der exemplarisch ausgewählten Qualitätskonzepte angewandt.

---

<sup>47</sup> Zu Praxisproblemen der Umsetzung neuer Steuerung oder Qualitätskonzepten vgl. auch v. Spiegel 1997, 34f; Zum Leitkonzept der Sparmaßnahmen vgl. auch Pühl 1997, 75f.

<sup>48</sup> Als Qualitätskonzept bezeichne ich den konkreten Ansatz eines Qualitätsverfahrens; als Qualitätsverfahren dagegen die allgemeineren Kategorien Qualitätsmanagement, -entwicklung und -sicherung.

## 2.1 Vorläufige Begriffsklärung: Qualität und Qualitätsverfahren

Hier gehe ich von der wörtlichen Begriffsbedeutung sowie einigen, in der Literatur des sozialen Bereiches vorfindlichen Begriffsverwendungen aus, um mich dem Begriff der Qualität anzunähern und zu vorläufigen Arbeitsbegriffen zu gelangen.

### Zum Qualitätsbegriff

Qualität als lateinisches Wort meint zunächst einfach „Beschaffenheit, Güte; Wert (Gegensatz = Quantität)“, bzw. philosophisch die „Beschaffenheit eines Dinges, die sich durch seine Eigenschaften zeigt“.<sup>49</sup> Gerade die zweite Beschreibung verdeutlicht, daß Qualität nicht nur das Gegenteil von Quantität ist, sondern die Quantität eines Dinges als eine seiner Eigenschaften, neben vielen anderen möglichen, auch umfassen kann.<sup>50</sup> Qualität ist also nicht nur relativ im Aspekt der *Bewertung* einer Eigenschaft oder erbrachten Dienstleistung, sondern es ist ebenso offen und notwendigerweise festzulegen, *welche* Eigenschaften betrachtet werden, wenn eine Aussage über die Qualität von etwas gemacht werden soll. Aufgrund dieser doppelten Relativität der Bestimmung von Qualität ist eine zentrale Frage für die Betrachtung von Qualitätsverfahren die danach, *wer* an der Festlegung dessen, was unter Qualität verstanden wird, beteiligt ist.<sup>51</sup>

Qualität ist also keine absolute, unveränderliche und inhaltlich eindeutig definierbare Größe, sondern relativ. Entsprechend vielfältig sind bereits die Definitionen von Qualität, die sich in der Literatur finden lassen. Z.B. Grams-Homolová zufolge entsteht Qualität, hier im Hinblick auf eine Dienstleistung, „aus den Übereinstimmungen zwischen den Erwartungen hinsichtlich der Leistungen und der tatsächlich erbrachten Dienstleistung“.<sup>52</sup> Dabei sind Qualitätsinhalte und die Beurteilung von Qualität Produkte einer Aushandlung. Allgemeiner formuliert z.B. Cees de Wit: „Qualität ist eine geschätzte

<sup>49</sup> Lexikographisches Institut München (1996): Das Bertelsmann Lexikon Band 18, 1996B, 7960.

<sup>50</sup> John Locke z.B. zählt die Quantität zu den primären ‚objektiven‘ Qualitäten, die er unterscheidet von den sekundären ‚subjektiven‘ Qualitäten, wie Farbe, Geschmack usw. (vgl. ebd.).

<sup>51</sup> Dies ist auch noch in der produktionsbezogenen Definition erkennbar, welche normiert ist als „die Gesamtheit von Merkmalen (und Merkmalswerten) einer Einheit bezüglich ihrer Eignung, festgelegte und vorausgesetzte Erfordernisse zu erfüllen“ (Deutsche Gesellschaft für Qualität e.V. nach Bruhn (1997, 24). Diese Definition ist nach der vergleichbaren DIN 55350 formuliert (z.B. nach Sachs, 1993, 30; vgl. auch Geiger 1988, 38) sowie nach der DIN ISO 9004/8402, welche auch im sozialen Dienstleistungsbereich bereits verbreitet ist (vgl. Klie/Lörcher 1995, 10).

Trotz der darin angestrebten Normierung wird an einer Stelle fast resignativ festgestellt, daß es „niemals gelingen [wird], in Technik und Wirtschaft... einen einheitlichen Fachbegriff Qualität durchzusetzen“ (Geiger 1988, 38). Dennoch wird die derzeit beobachtbare Übertragung des produktorientierten Qualitätsbegriffs auf (soziale) Dienstleistungen kritisiert, weil dieser „instrumentelle“ Qualitätsbegriff v.a. auf eine Standardisierung und Kontrollprüfung ziele, welche nur zur Festschreibung von Eigenschaften, nicht aber zum Inhalt von Qualität und dessen Verbesserung beitrage (Bauer 1996, 27ff.).

<sup>52</sup> In Meinhold (1995, 292).

anerkannte Eigenschaft von etwas“.<sup>53</sup> Beide Definitionen lassen offen, *wer* Qualität beurteilt. Im Gegensatz zur ersten Definition wird bei der zweiten jedoch noch nicht eingegrenzt, daß es um eine Abstimmung von Erwartungen und Ergebnissen von Leistungen bei der Qualitätsbestimmung geht. Eine solche Aushandlung von Qualität wird in Bezug auf eine *Dienstleistungserbringung* relevant, weil an einer Dienstleistung immer mehrere Personen beteiligt sind (s. Kap. 1).

Die Relativität von Qualität legt es nahe, bei einer Untersuchung oder Generierung von Qualitätskonzepten nach dem *Qualitätsverständnis* zu fragen, das ihm zugrunde liegt: In Qualitätskonzepten ist es bei der Beschreibung des Qualitätsverständnisses üblich, nach ‚Ansätzen‘ (oder ‚Aspekten‘) und/oder nach ‚Dimensionen‘ von Qualität zu unterscheiden. Unter *Ansätzen* von Qualität werden, nicht nur im Bereich produktionsbezogener Qualitätssicherung, z.T. verschiedene Auffassungen, z.T. als in Wechselwirkung stehende Aspekte von Qualität ausgeführt. Unterschieden wird z.B. zwischen einem *transzendenten* (Qualität als nur durch Erfahrung, universell Erkennbares, nicht Meß- und näher Definierbares), einem *produktbezogenen* (meßbare, präzise, hierarchisierbare und objektive Aspekte), einem *kundenbezogenen* (Wahrnehmung und subjektives Urteil durch den Kunden) und einem *prozeßbezogenen* (Einhalten von Spezifikationen) Qualitätsaspekt.<sup>54</sup> Je nach dem gewählten Aspekt ändern sich entweder die Kriterien bzw. Merkmale, an denen Qualität festgemacht und überprüft wird und/oder die Personen, welche die Qualität definieren.<sup>55</sup>

Die *Dimensionierung* von Qualität beschreibt analytisch Bezugspunkte, die jeweils alle beachtet werden müssen, um Qualität umfassend zu beurteilen. Sehr häufig wird hier die Unterscheidung nach Donabedian in Struktur-, Prozeß-, und Ergebnisqualität benannt (s. Heiner 1996a, 215). Heiner bezieht diese drei Dimensionen auf den kundenbezogenen Qualitätsaspekt, der notwendig ergänzt werden müsse durch vier produktionsbezogene Qualitätsdimensionen: Die der Konzept-, der MitarbeiterInnen-, der Organisations- und Ausstattungs- sowie die der Ressourcenqualität (1996b, 29ff.). A.a.O. nennt sie als Ergänzung zu den Dimensionen der Struktur-, Prozeß- und Ergebnisqualität fünf querliegende Dimensionen, die sich auf die Gestaltung eines umfassen-

<sup>53</sup> Zitiert nach Grosser (1995, 168).

<sup>54</sup> Vgl. Bruhn (1997, 25f.); Sachs (1993, 30f.); Klie/Lörcher (1995, 9f.); s. auch Kap. 3.2.

<sup>55</sup> Auch die Aspekte werden weiter unterteilt: Der kundenbezogene Aspekt der Qualität z.B. findet sich bei Geiger unter dem Begriff der „Qualitätsforderung“, welche beim Nutzer ermittelt werden muß. Diese unterteilt er weiter in die Zuverlässigkeits-, die Sicherheits- und die Gestaltungsforderung (1988, 38). Ohne dies weiter auszuführen, wird vermutlich deutlich, wie relevant einerseits das Qualitätsverständnis ist, das einem Qualitätsverfahren und einer Qualitätsüberprüfung zugrundeliegt und andererseits, daß der Operationalisierung und der Begriffsverwirrung in Sachen Qualität kaum Grenzen gesetzt sind.

den Qualitätsmanagements beziehen und insofern für die Analyse von Qualitätsverfahren relevant sind. Diese Dimensionen sind die der

- „(1) Angemessenheit der Zielsetzung (Konsenssuche)
- (2) Umsetzung der Zielplanung (Effektivität)
- (3) Optimale Mittelverwendung (Effizienz)
- (4) Einhaltung professioneller Standards (Fachlichkeit, d.h. Qualität im engeren Sinne)
- (5) Passung in vorhandene Strukturen ohne unerwünschte Nebenwirkungen (Verträglichkeit)“ (Heiner 1996a, 214f.).

Eine weitere Möglichkeit, Qualität in Dimensionen zu zerlegen, ist die Unterscheidung in eine *technische* (Maßnahme richtig durchgeführt?), eine *funktionelle* (Zweck der Maßnahmen erreicht?) und eine *Beziehungsqualität* (als Mensch ernstgenommen worden?) als Qualitätsdimensionen für Dienstleistungen.<sup>56</sup>

In der Literatur findet sich derzeit weder eine einheitliche Vorgehensweise bei der Beschreibung und Analyse von Qualität, noch lassen sich genannte Raster (wie ‚Aspekte‘, ‚Dimensionen‘) scharf voneinander trennen.<sup>57</sup> Deutlich werden sollte soweit jedoch, wie zentral bereits die Begriffsdefinition vom Gegenstand der Beschreibung (bzw. der gedanklichen Konstruktion dieses Gegenstandes) abhängt. Die Gestaltung des Verfahrens einer Qualitätsüberprüfung kann die Ergebnisse einer Überprüfung bereits wesentlich beeinflussen, wenn nicht sogar in mancher Hinsicht festlegen.<sup>58</sup>

### **Begriffsverwendung**

Nach diesem Einblick in die derzeit eher verwirrenden Formen der Qualitätsbeschreibung in der Literatur erscheint es mir sinnvoll, ein Begriffsverständnis von Qualität und Qualitätsverfahren für die weitere Bearbeitung festzulegen. Da dies der Erläuterung zweier spezifischer Konzepte vorgeordnet ist, haben die folgenden Definitionen den Charakter von Arbeitsbegriffen (vgl. Kap. 4.1).

Als *Qualität* bezeichne ich die Beschaffenheit eines Dinges, die sich durch dessen Eigenschaften zeigt. Qualität wird nicht als absolute, objektive oder unveränderliche, sondern als eine relative Größe gesehen. Relativ und somit festzulegen ist, *welche Kriterien* als Faktoren für eine Qualitätsbestimmung ausgewählt werden, *welche Konkretion* dieser Kriterien mit welchem Wert belegt wird sowie *wer* darüber entscheidet, was als Qualität verstanden wird.

Als *Qualitätsdimensionen* bezeichne ich analytische Bezugspunkte, die jeweils (alle) beachtet werden müssen, um Qualität sinnvoll planen, entwickeln oder beurteilen zu

<sup>56</sup> Vgl. Grosser (1995, 168 nach Attema, Van de Wetering, Broekmann). Eine Aufzählung weiterer möglicher Dimensionen findet sich bei Bruhn (1997, 29ff.).

<sup>57</sup> Eine Einführung und Klärung versuchen z.B. Klie/Lörcher (1995) zu geben.

<sup>58</sup> Ausführungen an einem empirischen Beispiel dazu finden sich bei Iser (1999, 125f ; 128ff.).

können. Daher unterscheide ich vorerst nach Donabedian<sup>59</sup> als Qualitätsdimensionen die:

- (1) *Strukturqualität*: diese bezieht sich auf Rahmenbedingungen wie Gesetze, Räume, Ausstattung, Personal, Ressourcen, Kosten, Infrastruktur usw..
- (2) *Prozeßqualität*: diese bezieht sich auf die Art und Weise, wie die Beteiligten miteinander umgehen, bzw. *wie* man arbeitet (Sind alle Betroffenen beteiligt? Werden professionelle Standards eingehalten? Wird effizient gearbeitet?)
- (3) *Ergebnisqualität*: diese bezieht sich auf den Output, also die Ergebnisse oder Produkte eines Prozesses (z.B., ob eine Beratung stattgefunden hat) *und* den Outcome, also die Wirkung bzw. Effektivität der Arbeit (z.B. ob ein selbständiges Leben ohne weiteren Beratungsbedarf ermöglicht wurde).

Bei der Einführung eines *Qualitätsverfahrens* muß darauf geachtet werden, daß die Zielsetzung angemessen ist und die Instrumente in die vorhandenen Strukturen ohne unerwünschte Nebenwirkungen hineinpassen (Verträglichkeit). Bei den Qualitätsverfahren unterscheide ich zwischen einem Qualitätsmanagement, einer Qualitätssicherung und einer Qualitätsentwicklung:

- ⌘ Als *Qualitätsmanagement* bezeichne ich die von der Leitung koordinierte Gesamtheit von Qualitätsverfahren einer Einrichtung, die „das System, in das eine Dienstleistung eingebettet ist, mit allen Abhängigkeiten und Subsystemen“ (potentiell) in den Blick nimmt.<sup>60</sup> D.h., Qualitätsmanagement strebt eine umfassende Qualitätssicht an (Beachtung aller Qualitätsdimensionen) und kann langfristig auf ein einrichtungsumfassendes Qualitätskonzept zielen, bei dem für unterschiedliche Bereiche verschiedene Formen einer Qualitätsentwicklung oder Qualitätssicherung zum Tragen kommen können.
- ⌘ Mit einer *Qualitätssicherung* soll die gleichbleibende Qualität einer Einheit oder eines Produktes abgesichert werden. D.h. die Intention einer Qualitätssicherung ist es, feststehende Standards zu garantieren. Qualitätssicherung umfaßt in der Regel einen Ablauf mit einer Erhebung und Festschreibung verbindlicher Qualitätsziele, den Maßnahmen zu ihrer Erreichung und der Überprüfung der Standardeinhaltung. Diese münden in eine Ergebnisdokumentation, häufig in Form eines Qualitätshandbuchs und in eine kontinuierliche Weiterführung des Verfahrens.

---

<sup>59</sup> 1982 (nach Heiner 1996a, 215).

<sup>60</sup> Meinhold (1995, 292). Die Deutsche Gesellschaft für Qualität e.V. gibt als Definition von Qualitätsmanagement allgemeiner die „Gesamtheit der qualitätsbezogenen Tätigkeiten und Zielsetzungen“ (nach Bruhn 1997, 28). Verwendet wird der Begriff z.T. auch zur Benennung der Verantwortlichen (des Managements) von Qualitätsverfahren. Die DIN ISO-Norm 9004 sieht weiterhin die Möglichkeit einer Unterscheidung der Stufen der Qualitätsplanung, der -lenkung, der -prüfung und der -managementdarlegung des Qualitätsmanagements vor (nach Bruhn, ebd.).

☞ Unter *Qualitätsentwicklung* wird die Förderung und Verbesserung von Qualität verstanden. Mit dem Begriff Qualitätsentwicklung soll hier nach dem Bestand und der Entwicklung des Phänomens der Qualität ‚an sich‘ gefragt werden. Als ‚Instrument der Qualitätsentwicklung‘ wird somit ein Vorgehen bezeichnet, das sich aus der Entwicklung und Verbesserung von Qualität und nicht aus der Ableistung bestimmter vorgeschriebener Verfahrensschritte definiert. D.h., daß mit dem Begriff der ‚Qualitätsentwicklung‘ kein feststehendes Vorgehen, Stufenplan, umfassendes Konzept oder ähnliches verbunden sein muß, wie dies für eine Qualitätssicherung oder ein Qualitätsmanagement häufig der Fall ist.

Als *Qualitätskonzept* bezeichne einen ich konkreten, ausgearbeiteten Ansatz für die Umsetzung eines Qualitätsverfahrens.

Aus diesem ersten, unsystematisch erhobenen Eindruck leite ich nach einer Zusammenfassung wichtiger Ergebnisse aus der Dienstleistungsdebatte formale Fragestellungen an Qualitätsverfahren ab (s. Kap. 2.3).

## **2.2 Sieben Konsequenzen der Dienstleistungsdebatte für die Begründung von Qualitätsverfahren in der Sozialen Arbeit**

Weil Qualität relativ ist, ein Qualitätsverfahren also in vielfältiger Weise gestaltet und auch (aus-)genutzt werden kann, wird eine inhaltlich-ethische Orientierung desselben als notwendige Grundlage angesehen, um eine Transparenz des Verfahrens und der Intentionen zu ermöglichen und das Herangehen dem jeweiligen Gegenstandsbereich einschließlich der darin und davon betroffenen Menschen in möglichst gerechter Weise anzupassen. Eine solche Orientierung für den Bereich der Sozialen Arbeit wurde in der Dienstleistungsdebatte gesucht (s. Kap 1).

Aus der Dienstleistungsdebatte wurden als wesentliche Orientierungspunkte deutlich:

- (1) Eine Kritik an der bestehenden Form der Sozialverwaltung wird mehrheitlich als berechtigt eingeschätzt und insbesondere in dem Punkt einer zu stärkenden Adressa-Innenorientierung von nahezu allen geteilt (s. Kap. 1.2). D.h., eine Modernisierung sozialer Institutionen sowohl öffentlicher wie freier Träger und eine Legitimation durch die Darlegung der Qualität der Arbeit werden als durchaus notwendig angesehen.

- (2) Eine Übertragbarkeit der Regeln des Marktes auf den sozialen Sektor ist jedoch nicht gegeben. Vielmehr stellt der Staat mit seinem Sozialsystem ein für die Existenz des kapitalistischen Marktes notwendiges Pendant dar, das durch Regenerationsleistungen - in gewisser Weise als Normalisierungsarbeit und damit Dienstleistung gegenüber dem Markt - die existentielle Voraussetzung für eine marktwirtschaftlich organisierte Gesellschaft bildet (spezifisches Erbringungsverhältnis; s. Kap. 1.1).
- (3) Soziale Arbeit kann zwar durchaus als Dienstleistung verstanden und profiliert werden, muß jedoch durch einen grundlegend anderen Erbringungskontext und eine damit eigene Kundenstruktur anderen Gesetzmäßigkeiten und Regelungen folgen (s. Kap. 1.4 bis 1.6). So besteht z.B. ein Kundendreieck, d.h. NutzerIn und GeldgeberIn sind nicht identisch. Eine Orientierung am Steuerungsmedium Geld kann aus diesem Grund nicht zur angestrebten Verbesserung der NutzerInnenorientierung führen, sondern bewirkt eine Orientierung an den GeldgeberInnen<sup>61</sup>. Im sozialen Dienstleistungsbereich ist also notwendigerweise eine NutzerInnen- von einer (umfassenderen) KundInnenorientierung zu unterscheiden.
- Wie auch bei anderen Dienstleistungen sind NutzerInnen Sozialer Arbeit gleichzeitig KonsumentInnen und ProduzentInnen der von ihnen genutzten Dienstleistung. Erfolg und Qualität des Dienstleistungsvollzugs sind wesentlich von ihnen mitbestimmt, in gewisser Weise von ihnen gesteuert<sup>62</sup> (s. Kap. 1.5).
- (4) Nicht zuletzt daher ist die angestrebte verstärkte Orientierung an den „kommunikativ strukturierten lebensweltlichen Zusammenhängen der Adressaten“ nur durch eine „Stärkung der subjektiven Seite im Dienstleistungsprozeß“ (Schaarschuch 1996b, 17) zu haben. Das erfordert anstelle der Mittler ‘Recht’ oder ‘Geld’ eine „auf Kommunikation beruhende politische Steuerung“ (ebd., 20) sozialer Dienste. Konkret wird dies in institutionell verankerten Formen der direkten Teilhabe,<sup>63</sup> die eine Herstellung von Öffentlichkeit und Beteiligung in den sozialen Diensten gewährleisten

---

<sup>61</sup> Um bei einem Steuerungsmedium Geld zur angestrebten NutzerInnenorientierung zu kommen, würde dies erfordern, die NutzerInnen selbst zu den zahlenden Kunden zu machen. Eine solche Entwicklung zeichnet sich im Bereich des Gesundheitswesens bereits in der Weise ab, daß NutzerInnen immer mehr Zahlungen selbst übernehmen müssen, auf Kosten des Gesundheitsstandards und auf Kosten derjenigen, die nun vermehrt durch das Versorgungsnetz durchfallen. Entgegen der üblichen Marktlogik steht dahinter also das Bemühen, Kunden zu verlieren, statt Kunden zu gewinnen. Es ist ein Beispiel dafür, daß der ‚Markt‘ des sozialen Sektors nach umgekehrten Mechanismen funktioniert wie der kapitalistische Markt.

<sup>62</sup> Ausführungen und Beispiele dazu auch bei Heiner (1998, 53).

<sup>63</sup> Benannt wird auf politischer Ebene eine Teilhabe durch legitime Vertretungen von Betroffenen in Ausschüssen, durch runde Tische; eine Teilhabe durch formale Mitspracherechte für NutzerInnen in den Institutionen sowie die Ermächtigung von NutzerInnen, eigene Interessen und Positionen in der direkten Interaktion des Erbringungsprozesses einzubringen.

sollen.<sup>64</sup> Damit tritt die notwendige Aushandlung als Steuerungsmedium für (Einzelfall-)Entscheidungen vor eine primäre Orientierung an Recht oder Geld (s. Kap. 1.6).

- (5) Diese partizipatorische Einflußnahme auf den institutionellen Entscheidungsprozeß (im Sinne einer *Subjektsteuerung* im Ggs. zu einer *Subjektorientierung*) bezieht sich auf alle betroffenen ‚KundInnen‘, also auch auf die MitarbeiterInnen der Dienste, die Trägerorganisation, die GeldgeberInnen bzw. die Politik und ihr Verhältnis zueinander (vgl. Kap. 1.1 und Kap. 1.6). D.h. es müssen Formen gefunden werden, mittels derer alle jeweils Betroffenen in die notwendige Aushandlung miteinbezogen werden. Für NutzerInnen Sozialer Arbeit heißt das ggf. auch, die Voraussetzungen für ihre Teilhabe durch eine Unterstützung von Emanzipation im Dienstleistungsprozeß selbst zu fördern.
- (6) Eine auf Kommunikation beruhende politische Steuerung sozialer Dienste bedeutet sowohl, sich an den subjektiv geäußerten Bedarfen zu orientieren als auch, diese notwendigerweise zu ergänzen durch ein Handeln im ‚wohlverstandenen Interesse‘ oder eine ‚advokatorische Ethik‘, um den Erfordernissen des Arbeitsfeldes gerecht werden zu können (s. Kap. 1.5).<sup>65</sup> D.h. im Bereich Sozialer Arbeit hat auch das Steuerungsmedium der Aushandlung Grenzen durch das Doppelmandat der Hilfe und Kontrolle.<sup>66</sup>
- (7) Dienstleistungsorientierung bedeutet aber auch, wirtschaftlich, also möglichst effektiv und effizient, zu arbeiten und die Arbeitsabläufe zu gestalten. Denn nur durch ein wirtschaftliches Arbeiten kann (spätestens bei knappen Ressourcen) gewährleistet werden, daß eine flexible Orientierung am individuellen Bedarf überhaupt im

---

<sup>64</sup> Das Anstreben von Öffentlichkeit, wie auch das Ziel der Beteiligung können sowohl als Argumente für die Einführung von Qualitätssicherungsverfahren betrachtet werden, als auch Orientierungskriterien für die Ausgestaltung von Qualitätsverfahren sein.

<sup>65</sup> Zu bearbeiten ist hier die Frage nach Entscheidungskriterien zwischen der Orientierung am subjektiven Bedarf oder der von der Fachkraft eingeschätzten Notwendigkeit im jeweiligen Einzelfall. Ebenso ist zu klären, wie trotz eines Handelns im ‚wohlverstandenen‘ (aber somit immer fremdinterpretierten) Interesse die Subjektsteuerung und der bürgerrechtliche Schutz der NutzerInnen gesichert oder gewährleistet werden kann. (s. Kap. 1.6).

<sup>66</sup> Auch wenn Effinger (1996, 15) sich durch die Dienstleistungs- und Kundenorientierung in der Sozialen Arbeit erhofft, die Konzepte des pädagogischen Bezugs oder der advokatorischen Ethik zu überwinden, mit denen er die „Gefahr einer normativen Verführung“ verbindet, „d.h. einer Gefahr, die Eigenlogik, den subjektiven und aus der Sicht der Professionellen teilweise auch irrationalen Eigensinn des Handelns der Adressaten zu unterlaufen zu übersehen oder abzuwerten“. Diese Gefahr besteht fraglos, mit ihr muß jedoch auf andere Weise umgegangen werden, da im Arbeitsfeld der Sozialen Arbeit immer auch Aufgaben im Sinne einer Kontrolle oder einer stellvertretenden Deutung nötig sein werden (s.o.). Ihm zuzustimmen ist dagegen in seiner Forderung nach einer „Schaffung realer Verhaltensalternativen“ für die AdressatInnen, um dieser Gefahr zu begegnen (ebd.).



Bereich des Möglichen liegt. D.h. die angemahnte Modernisierung sozialer Dienste erfordert wirtschaftliche Strategien und Methoden, deren Einsatz jedoch an der jeweils notwendigen Aushandlung als primärem Steuerungsmedium zu orientieren ist.

Die Diskussion zeigt, daß es nicht darum gehen kann, den sozialen Sektor durch eine Marktorientierung nach Gesichtspunkten eines Profitunternehmens um- und neu zu gestalten. Ziel ist vielmehr eine Erhöhung und Sicherung der Rechte der NutzerInnen im Kontext sozialer Dienste. Der primäre Richtwert für die Entwicklung sozialer Institutionen und ihre Steuerung ist also die Orientierung an der Partizipation der Subjekte und der dadurch notwendigen kommunikativen Aushandlung (das erfordert sowohl die Beachtung des subjektiv von NutzerInnen genannten als auch des advokatorisch verantworteten Bedarfs).

Ebenso wird deutlich, daß zur Legitimierung des wachsenden Ressourcenbedarfs eines seit vielen Jahren anwachsenden sozialen Sektors<sup>67</sup> bei gleichzeitiger (anwachsender) Mittelknappheit des Staates ein Nachweis und eine öffentliche Darstellung der Wirkungen und Leistungen der Arbeit notwendig ist.

In diesem Sinne ist somit die Notwendigkeit von Qualitätsverfahren- und -maßnahmen in sozialen Institutionen begründet. Für die in der Dienstleistungsdebatte gesuchte Orientierung und ethische Begründung von Qualitätsverfahren im sozialen Sektor ergibt sich also, daß ihr Richtziel eine Orientierung an der Subjektseite im Arbeitsprozeß, z.B. durch eine Sicherung und Verankerung der NutzerInnenrechte und eine Institutionalisierung von Partizipation und Transparenz sein muß.

An die Stelle eines z.T. gewählten Leitbildes ‚Konzern‘ oder ‚Unternehmen‘ muß damit notwendigerweise ein Leitbild in der Art eines ‚effektiven und effizient eingerichteten NutzerInnendienstes‘ treten, damit nicht an die Stelle einer Auswahl der Mittel für die Bedarfe der NutzerInnen eine Auswahl der NutzerInnen für die bereitstehenden Mittel tritt. Dies kann konkret durchaus heißen, daß mittels Qualitätssicherungsverfahren die Effizienz und Effektivität von Arbeitsschritten oder -abläufen überprüft wird, um die Dienstleistungsfähigkeit zugunsten der Beteiligten am Dienstleistungsprozeß zu verbessern. Jedoch dürfen weder der Einsatz betriebswirtschaftlicher Maßnahmen noch der von Qualitäts(sicherungs)verfahren zum Selbstzweck oder der primären Orientierung der Arbeit werden, um den Sinn der Arbeit im sozialen Dienstleistungsbereich nicht zu pervertieren.

---

<sup>67</sup> Rauschenbach/Schilling weisen ein kontinuierliches, zahlenmäßiges Wachstum des Personals wie auch der Fachlichkeit der Kinder- und Jugendhilfe über den Zeitraum von 20 Jahren nach. Seit 1990 gehe die weiterhin anhaltende Expansion mit einer stagnierenden und z.T. rückgängigen Verfälschung einher (1997, 49).

## 2.3 Wie lassen sich Qualitätskonzepte der Sozialen Arbeit untersuchen?

### 2.3.1 Generierung formaler Untersuchungsfragen an Qualitätskonzepte

Aus der o.g. Erläuterung zur Qualität (s. Kap. 2.1) lassen sich einige Fragen ableiten, die im folgenden zur Analyse von Qualitätskonzepten herangezogen werden:

Aufgrund der mehrfachen Relativität von Qualität erscheint es mir für die Beurteilung eines Qualitätskonzepts wichtig, zu untersuchen welche *Intention* hinter dem Qualitätsvorhaben steht (Frage 1). Bereits erläutert wurde im weiteren die Relevanz des zugrunde gelegten *Qualitätsverständnisses* (Frage 2). Daran schließt sich die Frage nach dem gewählten *Qualitätsverfahren* an (Frage 3). Aus der Notwendigkeit, Qualität zu bestimmen, folgen auch die Fragen nach Qualitätskriterien und Qualitätsstandards (Fragen 4a; 4b) ebenso wie die nach den Akteuren der Qualitätsbeurteilung (Frage 5). Weiterhin folgt daraus für mich die Frage nach dem konkreten *Instrument oder Vorgehen*, das eingesetzt wird (Frage 6) (vgl. Klockner/Barz 1995, 120).

Qualität ist in zweierlei weiteren Hinsichten relativ, aufgrund der Tatsache, daß sie durch „Wertentscheidungen unter bestimmten Bedingungen“ festgelegt wird (Heiner 1998, 52): Konkrete Qualitäts-Festschreibungen hängen von den den Akteuren bekannten und bewußten Bedingungen ab und es besteht infolge eine zeitliche Wandelbarkeit dessen, was unter Qualität verstanden wird. Daraus leite ich zum einen die Frage nach dem Einsatz des aktuellen *fachlichen und wissenschaftlichen Wissens* (Frage 7) sowie die nach einer potentiellen *Flexibilität* des Qualitätsverfahrens ab (Frage 8).

Damit können zur Untersuchung eines Qualitätskonzepts die Fragen gestellt werden:

- 1) Warum soll ‚Qualität‘ entwickelt oder gesichert werden (Intention)?
- 2) Welche Aspekte oder Dimensionen von Qualität werden beachtet (Qualitätsverständnis)?
- 3) Welches Qualitätsverfahren wird gewählt und wie verstanden (Qualitätsverfahren)?
- 4a) Welche Aspekte werden zur Bewertung ausgewählt (Kriterien)?
- 4b) Welche Ausprägung dieser Aspekte wird mit welchem Wert belegt (Standards)?
- 5) Wer ist an der Auswahl des Gegenstandes und an der Bewertung von Qualitätsausprägungen beteiligt (Akteure)?
- 6) Wie wird konkret vorgegangen (Instrument)?
- 7) Wird aktuelles fachliches und wissenschaftliches Wissen einbezogen oder auf eine Verwendungsnotwendigkeit verwiesen (Fachlichkeit)?
- 8) Ist Flexibilität von Vorgehen und Inhalten Teil des Qualitätskonzeptes (Flexibilität)?

Die Reihenfolge der Fragen wurde im Hinblick auf die folgenden Analysen der zwei exemplarisch ausgewählten Qualitätskonzepte festgelegt. Darstellung und Kritik der beiden Konzepte werden dadurch gegliedert, soweit dies möglich ist. Zuvor wird in der gleichen Abfolge ein Bezug zu den inhaltlichen Vorgaben für Qualitätsverfahren und -konzepte durch die Ergebnisse der Dienstleistungsdebatte hergestellt.

### 2.3.2 Hinweise zur Gestaltung dienstleistungstheoretisch fundierter Qualitätskonzepte

Im folgenden wird das verdichtete Ergebnis der dienstleistungstheoretischen Debatte als inhaltliche Orientierung der Untersuchungsfragen herangezogen, um so auch die Angemessenheit eines Qualitätskonzepts für die Soziale Arbeit überprüfen zu können.

#### **Intention**

Die Notwendigkeit von Qualitätsverfahren für die Soziale Arbeit wurde durch die gemeinsamen Kritik an einem Modernisierungsdefizit und der zu stärkenden AdressatInnenorientierung Sozialer Dienste begründet (s. Kap. 2.2, Punkt 1 und Schluß)<sup>68</sup>. Für die konkrete Ausgestaltung von Qualitätskonzept läßt sich aus der Debatte um das Selbstverständnis Sozialer Arbeit als Dienstleistungsprofession folgern, daß das letztendliche Richtziel und die Intention der Veränderung die Subjektsteuerung im Arbeitsprozeß ist.

#### **Qualitätsverständnis**

In Bezug auf das Qualitätsverständnis wurde betont, daß aufgrund der Rolle der Nutzenden als Prosumenden der Arbeit die Qualität und der Erfolg des Dienstleistungsvollzugs wesentlich von diesen mitbestimmt und in gewisser Weise gesteuert werden (s. Punkt 3).

Über den Einbezug der verschiedenen Qualitätsdimensionen lassen sich weniger explizite denn implizite Aussagen finden. Durch die Aushandlung als dem zentralen Steuerungsmedium sozialer Dienstleistungen erfährt die *Prozeßqualität* gegenüber den anderen Dimensionen eine Aufwertung. Die dafür erforderliche Entwicklung der Fähigkeit der Professionellen zu *sowohl* situativem, partizipativem, subjektgesteuertem Handeln *als auch* zu Kontroll-Handeln und advokatorischem Vorgehen ist dezidierte Arbeit an der Prozeßqualität. Zur Prozeßqualität gehört ebenfalls ein Bemühen um ein möglichst effizientes Arbeiten.

Weiterhin wird mit dem Abzielen auf ein wirksames und effektives Arbeiten auch die *Ergebnisqualität* insbesondere als Outcome, also Wirkung, betont (s. Punkt 7). Das Ziel

---

<sup>68</sup> Die folgenden Verweise in den Klammern beziehen sich, soweit nicht anders angegeben, auf das Kapitel 2.2.

der Subjektsteuerung und damit einer ggf. vorauslaufend notwendigen Förderung der Emanzipation und Eigenverantwortlichkeit der NutzerInnen stellt eine inhaltlich definierte Ergebnis- und Prozeßqualität dar, die für die Profession als konstitutiv erarbeitet wurde.

Auf eine Entwicklung der *Strukturqualität* zielt die Forderung nach einer Institutionalisierung von Partizipation, Transparenz und Demokratie (s. Punkt 4). Eher unbeachtet bleibt daneben die Ergebnisqualität im Sinne der *Produktqualität*. Ihrer Förderung dient jedoch z.B. die Institutionalisierung der NutzerInnenrechte, welche Beschwerdemöglichkeiten und ggf. das Einklagen von Leistungen (Ergebnisqualität) miteinschließt.

### **Qualitätsverfahren**

Es geht qua Orientierung am dienstleistungstheoretischen Selbstverständnis der Sozialen Arbeit um die Einführung eines partizipativen und je nach Situation auch emanzipatorischen<sup>69</sup> Qualitätsmanagements. Vom Konzept eines *Qualitätsmanagements* kann ausgegangen werden, da die implizierten Forderungen des Dienstleistungsverständnisses alle Bereiche der Arbeit und einer sozialen Einrichtung betreffen sollen. Dieses Qualitätsmanagement umfaßt in jedem Falle Aspekte der Qualitätssicherung, soweit es um eine Institutionalisierung und Absicherung von Teilhabe geht (s. auch Standards und Kriterien). Der Orientierung an den „kommunikativ strukturierten lebensweltlichen Zusammenhängen der Adressaten“ (Schaarschuch 1996b, 17) und der Subjektsteuerung im Erbringungsprozeß selbst entsprechen dagegen eher flexible Formen der Qualitätsentwicklung. Aus beiden Forderungen läßt sich weiterhin ableiten, daß ein Qualitätsmanagement institutionsspezifisch gestaltet und ausgehandelt werden muß (s. Punkt 4).

### **Kriterien und Standards**

Somit müssen auch Qualitätskriterien und -standards auf das spezifische Arbeitsfeld, die fachlichen Standards und die spezifische Institution abgestimmt sein und in einem Prozeß der Aushandlung ermittelt werden. Gesichert werden muß in jedem Falle zumindest eine Verankerung der NutzerInnenrechte und eine Institutionalisierung von Partizipation, Transparenz und Demokratie. Diese Verankerung bezieht sich sowohl auf die Institution als auch auf die jeweiligen Erbringungsprozesse selbst. Konkretionen dazu wurden nach Schaarschuch bereits oben als Beispiele angeführt (s. Kap. 1.6). Es gibt also durch den Bezug eines Qualitätsverfahrens auf das Arbeitsfeld der Sozialpädagogik fachtheoretisch bestimmte Qualitätskriterien, die der Entwicklung von Kriterien im

---

<sup>69</sup> Auf der Fachtagung „Qualität durch Partizipation und Empowerment“ (8.-10.10. 1998 in München), veranstaltet durch die Gesellschaft für Gemeindepsychologie u.a., wurde neben der Partizipation das Empowerment als notwendige Ergänzung für Qualitätsverfahren in der psychosozialen Arbeit diskutiert und gefordert. Mir erscheint die dortige Verwendung des Begriffes Empowerment anschlussfähig zum hier verwendeten Verständnis von Emanzipation.

konkreten Verfahren vorauslaufen. Deren weitere Ergänzung und die Festlegung von Standards (in Sinne der Operationalisierung der Kriterien) sind Gegenstand der Aushandlung (s. Punkte 4 und 5).

### **Akteure / Kunden**

In Bezug auf die Akteure der Qualitätsfestlegung wurde deutlich, daß eine partizipative Einflußnahme sich auf *alle* von einem Erbringungsprozeß betroffenen KundInnen und NutzerInnen bezieht. Diese sind im umfassenden Falle:

„- die Geldgeber und Träger,

- die Mitarbeiterinnen (mit ihrem institutionellen Umfeld)

- die Nutzerinnen von Dienstleistungen (ebenfalls mit ihrem sozialen Umfeld) und

- die (potentiellen) Kooperationspartnerinnen“ (Heiner 1998, 52).

Dazu kommt weiterhin die Politik, z.B. in Person der kommunalpolitischen Verantwortungsträger. Es bedeutet, daß das Aushandeln der Maßnahmen und Vorgehensweisen durch die jeweils Betroffenen zu gewährleisten ist (s. Punkt 5).

Dabei ist der spezifische Erbringungskontext Sozialer Arbeit mit seiner spezifischen Kundenstruktur eines Kundendreiecks zu beachten. So muß der Gefahr einer reinen Orientierung an den zahlenden KundInnen und damit am Steuerungsmedium Geld mit einer NutzerInnenorientierung begegnet werden. Daneben besteht die fortwährende Aufgabe, zwischen den - vermutlich meist unterschiedlichen - Interessen aller betroffenen KundInnen zu vermitteln und möglichst für alle befriedigende Aushandlungsergebnisse zu erzielen (s. Punkt 3).

Eine weitere Besonderheit der Sozialen Arbeit als Dienstleistung stellt die Notwendigkeit dar, situativ und nach fachlichem Ermessen eine Orientierung am subjektiv geäußerten Bedarf durch ein advokatorisches Handeln oder auch ein Kontrollhandeln zu ergänzen ggf. auch zu ersetzen. Um den Zielen der Subjektsteuerung und dem Schutz der sozialen Bürgerrechte der NutzerInnen auch in diesen Fällen nachzukommen, ist zumindest die Transparenz des Vorgehens sowie eine Begründung der Entscheidungen gegenüber den NutzerInnen zu gewährleisten und abzusichern. Anzustreben wären weiterhin auch für diese Fälle Wahlmöglichkeiten (s. Punkt 6).

### **Instrumente**

Die gewählten Instrumente und Vorgehensweisen dürfen die Intention des Verfahrens, welches auf Partizipation und Emanzipation abzielt, nicht unterlaufen und zunichte machen. Dazu gehört auch, daß das Verfahren selbst partizipativ angelegt ist. Bei der Auswahl der Qualitätsinstrumente muß darüber hinaus auf ihre Passung in Einrichtungen des sozialen Sektors mit ihren grundlegend eigenen Erbringungskontexten geachtet werden (s. Punkte 2 und 3). Durch die in ihrer Konkretion sehr verschiedenen Aufgaben

einer Institutionalisierung von NutzerInnenrechten, der Ermöglichung partizipatorischer Einflußnahme im Erbringungsprozeß sowie der Aushandlung von (Qualitäts-)Entscheidungen mit allen Beteiligten, zeichnet sich ab, daß entweder verschiedene oder ein sehr flexibel anwendbares Qualitätsinstrument erforderlich sind (s. Punkte 4 und 5).

### **Fachlichkeit und Flexibilität**

Die spezifische Aufgabe des Doppelmandats von Hilfe und Kontrolle erfordert im Hinblick auf die Gestaltung von Qualitätskonzepten, dem Qualitätsziel der ‚Aushandlung‘ Grenzen durch sachlich und fachlich bedingtes Ermessen zu setzen. Dieses Abwägen zwischen einer Orientierung an subjektiv geäußerten Bedarfen gegenüber der Notwendigkeit eines stellvertretenden Handelns, erfordert eine Absicherung der Fachlichkeit der Professionellen. Weitere Konsequenzen für Qualitätsverfahren der Sozialen Arbeit sind, daß diese flexibel genug gestaltet sein müssen, um dieser fachlichen Notwendigkeit gerecht zu werden *und* auch dazu dienen zu können, die Qualität gerade dieser fachspezifischen Abwägungsentscheidungen zu fördern (s. Punkt 6).

Unbenommen der notwendigen Grenzen einer Subjektsteuerung im Prozeß bleibt das professionelle Ziel der Subjektsteuerung durch Förderung von Emanzipation und Eigenverantwortlichkeit der NutzerInnen bestehen. Dieses Ziel für unterschiedlichste Personen und Situationen anzustreben macht es erforderlich, den aktuellen Wissensstand von Disziplin und Profession für Qualitätsentscheidungen, bzw. die Entwicklung von Qualitätskriterien und -standards immer wieder neu heranzuziehen. Eine solche Orientierung am aktuellen fachlichen Wissensstand wie auch an der Aushandlung, als einem wesentlichen Steuerungsmedium, machen die Wandelbarkeit und Flexibilität von Qualitätsverfahren und -inhalten zu einer implizierten Voraussetzung.

Mit Hilfe der erarbeiteten Untersuchungsfragen an Qualitätsverfahren und ihrer inhaltlichen Konkretion für den Bereich dienstleistungstheoretisch fundierter Sozialer Arbeit sollen im folgenden zwei Qualitätskonzepte, welche für soziale Einrichtungen entwickelt wurden, dargestellt und analysiert werden.

## **2.4 Die zwei Konzepte eines Qualitätsmanagements sozialer Dienste nach der KGSt**

In der Debatte zur Dienstleistungstheorie der Sozialen Arbeit wurde bereits mehrfach eine Kritik an der Herangehensweise der neuen Steuerungsmodelle (NSM) der Gutach-

ten und Verfahren der Kommunalen Gemeinschaftsstelle (KGSt)<sup>70</sup> zur Reform und Qualitätsverbesserung sozialer Dienst bzw. der Verwaltungen deutlich (s.o.).<sup>71</sup> Hier soll zunächst genauer untersucht werden, welche Qualitätsvorstellungen und welche Qualitätsverfahren in den Berichten der KGSt gewählt wurden, um dann zentrale Kritikpunkte daraufhin zu betrachten. Das Qualitätsmanagement der KGSt wird von der KGSt selbst als integrativer Bestandteil des neuen Steuerungsmodells benannt. Es wurde ausgewählt, weil das neue Steuerungsmodell in der Praxis der Kommunalverwaltungen eine sehr große, weiterhin anwachsende Relevanz gefunden hat

Den Hintergrund für die Ausarbeitung eines Neuen Steuerungsmodells (NSM) für die kommunalen Verwaltungen bildet eine internationale Verwaltungsreformbewegung, die als „*New Public Management*“ (NMP) bezeichnet wird. Sie umfaßt „*vier strategische Elemente*“:

1. Kostensenkungsprogramme;
2. Aufgabenauslagerung und Variation der Leistungstiefe;
3. Einführung neuer Steuerungsmodelle;
4. Reformen in Arbeitsorganisation und Personalentwicklung“ (Olk 1996, 4f; Hv.d.A.I)

Das (laut Olk hiervon selektiv ausgewählte) Steuerungsmodell folgt in den Ausführungen der KGSt dem Leitbild eines „Dienstleistungsunternehmens Kommunalverwaltung“ und „läuft auf den Aufbau einer unternehmensähnlichen, dezentralen Führungs- und Organisationsstruktur“ sowie „einer am Output der Verwaltung orientierten Steuerung hinaus. Output sind die Leistungen der Verwaltung, ihre Produkte“ (KGSt 8/94, 3). Das NSM umfaßt *fünf miteinander verzahnte Bausteine*, wobei die Qualitätssicherung ein Unterpunkt des Bausteines ‚Outputsteuerung‘ ist:

1. Strategisches Management auf der Ebene von Politik- und Verwaltungsführung (Kontraktmanagement).
2. Ein wirksames Steuerungssystem mit den entsprechenden Steuerungsinstrumenten (dies ist das NSM im engeren Sinne).
3. Neuzuschnitt des Leistungsprogramms, Öffnung gegenüber Wettbewerb und Qualitätssicherung.
4. Schlanke, dezentrale und flexible Organisationsstrukturen.

---

<sup>70</sup> Eine Kurzbeschreibung der Kommunalen Gemeinschaftsstelle findet sich bei Plamper 1996. Weitere Beschreibungen wie auch der KGSt-Bericht 5/1993: „Das neue Steuerungsmodell“ finden sich unter <http://www.kgst.de> im Internet.

<sup>71</sup> Dem steht die Entwicklung der Kommunen entgegen: „Die Kommunen befinden sich in einer tiefgreifenden und umfassenden Reform. Es geht nicht mehr um das ‚Ob‘, sondern um das ‚Wie‘. Die Reform wird im wesentlichen getragen vom Neuen Steuerungsmodell, das die KGSt 1993 vorgestellt hat“ (s.u.) (KGSt <http://www.kgst.de/veroeffent/info/i4212> im Internet).

## 5. Ein wirksames, motivierendes Personalmanagement (vgl. Olk 1996, 4).

Von den 1500 Mitgliedern (dabei handelt es sich um Kommunen, vorwiegend solche mit mehr als 10.000 Einwohnern) setzen sich laut telefonischer Auskunft derzeit ca.  $\frac{3}{4}$ , also ca. 1100 Kommunen mit einer Reform (wenn auch nicht unbedingt nach den NSM) auseinander.<sup>72</sup> Die Zahl steige täglich. Die Beschäftigung mit einem Qualitätsmanagement falle dagegen wesentlich niedriger aus. Das Hauptproblem sei die Verhandlung und die Auseinandersetzung darum, was Qualität ist. Das falle in manchen Bereichen, wie dem Bauwesen, leichter, für andere, wie z.B. Jugend und Soziales, sei es „wahnsinnig schwer“. Ein weiteres Problem seien die hohen Kosten, die damit verbunden sind. Dennoch sei Qualität auf jeden Fall eines der „spannendsten Themen zur Zeit“.<sup>73</sup>

### 2.4.1 Qualität und Qualitätsmanagement im Konzept der KGSt

#### **Intention**

Qualitätsmanagement (QM) wird prinzipiell als notwendiger Bestandteil des NSM angesehen und sollte mit diesem Konzept integriert werden. Nachrangig wird daneben Qualitätsmanagement auch als ein eigener Ansatz vorgeschlagen. Ausführungen dazu finden sich in zwei KGSt-Berichten zum Qualitätsmanagement (6/95 und 8/97)<sup>74</sup>.

Der ausschlaggebende Grund, weshalb Kommunen sich für QM interessieren sollen, scheint die *drohende Konkurrenz* zu sein: „Entweder nehmen sie den Wettbewerb um zufriedene Kunden auf oder sie werden gezwungen, sich aus vielen, nicht zwingend öffentlichen Bereichen zurückzuziehen“ (KGSt 6/95, 3). Weiterhin müsse man als Einkäufer von Dienstleistungen sowie in der Mitverantwortung für die Wettbewerbsfähigkeit des eigenen Standorts mit QM und den europäischen Normen (ISO, s. Glossar) vertraut sein, welche z.B. zur Krise für mittelständische Unternehmen führen können, denen eine Zertifizierung zu teuer ist (KGSt 6/95, 7ff, s. Anlage 2).

<sup>72</sup> Angaben nach einem Telefongespräch vom 11.8.1998 mit einer Mitarbeiterin der KGSt in Köln. Eine genaue Zahlenangabe auf die Frage, wie viele Kommunen sich z.Zt. nach dem NSM reformieren, konnte nicht gegeben werden, weil dazu keine Erhebungen stattfinden. Während sich zunächst vorwiegend Großstädte im Sinne des NSM reformierten, kommen in jüngerer Zeit verstärkt kleinere Kommunen dazu, nachdem die Konzepte nun auch für ihren Kontext transferiert wurden.

<sup>73</sup> Die Einführung eines Qualitätsmanagements steige nun langsam, seit es bessere Anleitungen für die Formulierung der Qualität von Produkten gebe. Weiterhin sei neben dem einen Teil, dem ein Qualitätsverfahren zu teuer ist, ein weiterer Teil auszumachen, der sich intensiv mit der Reform beschäftige und dem die Frage nach Qualität zunehmend wichtig ist.

<sup>74</sup> Der Bericht 8/97 wird als Ergänzung des ersten eingeführt. Der erste Bericht beschreibt QM als eine Ergänzung des NSM. Im zweiten Bericht wird die „Selbstbewertung“ als neues Konzept bzw. umfassendes Instrument des QM vorgestellt. Er stellt, gemessen an den oben genannten Kriterien und den



Neben der Einbindung in das NSM wird nahegelegt, ein Qualitätsmanagement in das von der KGSt vorgelegte Konzept ‚Bürgernähe‘, als umfassenden Reformansatz der 70er Jahre, zu integrieren. Die in der Praxis festgestellte Umsetzungsschwäche des Konzeptes Bürgernähe soll durch das quantitative Arbeiten und Controlling des NSM (als Umsetzungselement) überwunden werden (vgl. KGSt 6/95, 25). Neben die Intention der Bürgernähe tritt mit dem NSM eine *Orientierung am Wettbewerb* mit dem Ziel einer Reform hin zu Dienstleistungsunternehmen.<sup>75</sup> Qualitätsmanagement wird als *notwendige Ergänzung des NSM* gesehen, weil ein Betrachten von Produkten unvollständig sei, wenn man „nur die Kosten sähe, aber die Qualität vernachlässige“.<sup>76</sup> Produkte sollen dadurch „auch qualitativ, d.h. nach ihrem Beitrag zur Zielerreichung und zur Kundenzufriedenheit,“ definiert werden (KGSt, 6/95, 25).

Wie verhalten diese Forderung nach einer Qualitätsdefinition für Produkte hier noch ist, zeigt sich durch die Verteidigung im zweiten Bericht: „Tatsächlich ist das Konzept des NSM auf Dauer nur dann ein erfolgversprechendes Reformkonzept, wenn es die Qualität (Kundenorientierung) nicht nur der Produkte, sondern des gesamten kommunalen Systems als unverzichtbares Gestaltungsziel anerkennt“ (KGSt 8/97, 7). Auch wird bezeugt, daß man „nicht einer vordergründigen Marktorientierung das Wort reden“ will, sondern dafür eintrete, „die Innen- und Rechtsstaatsbetrachtung der Verwaltung durch das notwendige Element der Kundensicht und um die verantwortliche Gestaltung des Aktionsraums Kommune im Sinne einer nachhaltigen Zukunftssicherung zu ergänzen“ (ebd., 14).

### Qualitätsverständnis

Zur Erläuterung des *Qualitätsverständnisses* werden der produktorientierte (Qualität als Bündel von Eigenschaften eines Sachguts), der kundenorientierte (Qualität als subjektive Beurteilung durch den Kunden) und der wertorientierte Qualitätsansatz (Qualitätsdefinition durch Kundensicht muß durch Finanzierbarkeit und politisch gewollte Wirkung (Outcome) ergänzt werden) beschrieben. Der wertorientierte Qualitätsansatz sei gerade dort von Bedeutung, wo Verwaltung „keinem Wettbewerb unterliegt und die Leistungen aus politischen Gründen nicht kostendeckend anbieten kann (Beispiel: Verkehrslen-

---

Ergebnissen aus der Dienstleistungsdebatte, eine deutliche Weiterentwicklung dar. Z.T. basiert er auf empirischen Erfahrungen. Im folgenden werden die Berichte in unterscheidbarer Weise referiert.

<sup>75</sup> Mit dem NSM ist eine Ziel- und Ergebnisorientierung und deren Sicherung (Outputsteuerung) verbunden, die eine „Definition der Ergebnisse (Produkte)“ voraussetzt (ebd., 24) (s.o.). Daneben hat z.B. die Verwaltung ein Vertragsverhältnis gegenüber der Politik, das über Kontraktmanagement und Budgetierung geregelt wird. Für die Steuerung der Fachbereiche tritt neben diese Regelungen das Controlling. Ergänzt werden müsse diese zentrale Steuerung durch eine dezentrale Ressourcenverantwortung (vgl. z.B. 8/94, 8f.) (s. Kap. 1.4).

<sup>76</sup> Wenn auch hierbei die Einschränkung gemacht wird, daß vor flächendeckenden Qualitätsmanagementsystemen „die Schaffung von möglichst flächendeckenden Produktplänen im laufenden Reformprozeß Vorrang haben muß“ (KGSt 6/95, 25).

kung, Schulen)“ (KGSt 6/95, 11). Z.T. wird die angestrebte Kunden- oder Außenorientierung fast synonym zur Qualität verwendet (KGSt 8/97, 7; 10).

Als aktuelle *Qualitätsdimensionen* werden die des Potentials (Personal, Kosten, Infrastruktur), des Prozesses, des Produktes und die der Wirkung (für Gesellschaft und Kunden) angeführt (8/97,11; s. Abb. 3).

| Qualitätsdimensionen  | Entstehung     |
|---|----------------|
| - <b>Produktqualität</b><br>Ergebniskontrolle<br>„Qualität prüfen“<br>zusätzlich:             | <b>ab 1910</b> |
| - <b>Prozeßqualität</b><br>Prozeßkontrolle<br>„Qualität hineinproduzieren“<br>zusätzlich:     | <b>ab 1960</b> |
| - <b>Potentialqualität</b><br>Faktoren- und Vorleistungskontrolle                             | <b>ab 1985</b> |
| - <b>Wirkungsqualität (Outcome)</b><br>Effektivitätskontrolle<br>„Qualität umfassend managen“ |                |

**Abb. 3 :** Entwicklungsstufen des Qualitätsmanagements (aus: KGST 8/97, 11)

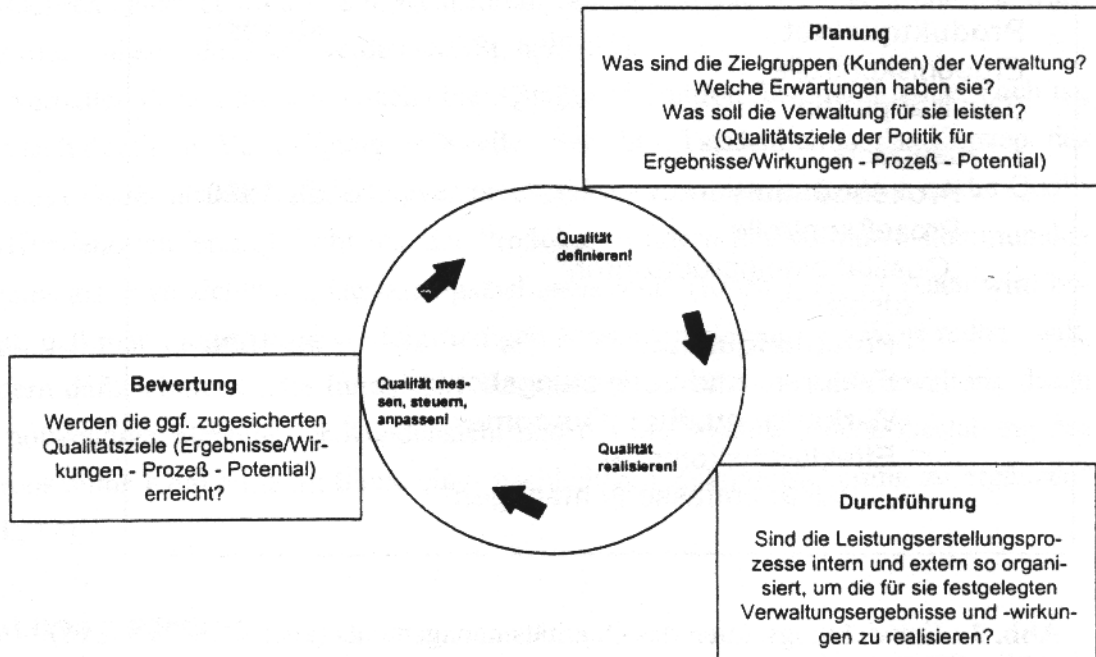
### Qualitätsverfahren

Das Verständnis von *Qualitätsmanagement (QM)* wird an das TQM<sup>77</sup> (Total Quality Management) angelehnt im Sinne einer kontinuierlichen Fehlervermeidung während des ganzen Prozesses und in Verantwortung aller am Prozeß Beteiligter: „Das Unternehmen/die Verwaltung unternimmt alles, um mit ihren Führungskräften und Mitarbeitern Produktionsprozeß, Standards und Ressourcen so zu organisieren, daß noch im Leistungserstellungsprozeß auf die legitimen Bedürfnisse der Kunden/Bürger eingegangen wird“. Insofern werde ein QM im NSM bereits durch die ganzheitliche Managementverantwortung und die dezentrale Ressourcen- und Ergebnisverantwortung einer Verwaltung erfüllt, die „ihre Dienstleistungen (Produkte) konsequent an den Bedürfnissen der Bürger orientiert, Standards dokumentiert und im Rahmen von Controlling laufend überprüft“ (KGSt 6/95, 13). Im Gegensatz dazu heißt es an anderer Stelle, daß QM

<sup>77</sup> Kurzbeschreibungen des TQM finden sich bei Klie/Lörcher (1995,32f.); bei Mosebach (1997, 222) oder bei Merk 1995. Ausführlich wird das TQM bei Runge 1994 vertreten.

durch die Erweiterung jedes Verfahrensschritts des NSM um Qualitätsfragen erreicht werde (vgl. ebd., 46).

QM wird grob in *drei Phasen* eingeteilt: Die der Planung (Erhebung der Bedürfnisse, Entwicklung von Standards), die der Organisation und Durchführung des Qualitätsprozesses (Schritte der Verantwortlichkeiten) und die der Qualitätsbewertung (Methoden, einschließlich Dokumentation und Konsequenzen). Dieser Ablauf sei als ständiger Verbesserungsprozeß zu wiederholen (ebd., 16f; 8/97, 12; s. Abb. 4).



**Abb. 4:** Qualitätsmanagement im Qualitätskreis (aus: KGSt 8/97, 12)

Neben einer Betonung der partiellen Notwendigkeit politischer Interessenabwägung und einer Orientierung sowohl am Output (Produkt) wie auch am Outcome (Wirkung) findet sich im zweiten Bericht erstmalig ein expliziter *Verweis auf fachliche Standards*: QM bedeute, „die gesetzlichen finanziellen Rahmenbedingungen zu akzeptieren und das Dienstleistungsangebot so wirksam im Sinn von Outcome und fachlichen Standards und *so nah* an den Kundenerwartungen *wie irgend möglich* zu erbringen“ (KGSt 8/97, 13; Hv.i.O.). Im weiteren bewirke QM „nicht durchgängig eine Hebung von Standards, sondern führt über Kundenorientierung zunächst zu größerer Zielgenauigkeit der Produkte“ (ebd., 12).

### Kriterien und Standards

Zunächst wird Qualität durch die Auswahl und die qualitativen Standards von Produkten verortet. Die zu entwickelnden Standards sind statisch.<sup>78</sup> Sie sollen soweit möglich quantifiziert und immer als überprüfbare Faktoren für Kriterien benannt werden. Die Kriterien für die Qualität der ausgewählten Produkte sollen im Leistungserstellungsprozeß gesucht und für diesen festgeschrieben werden (KGSt 6/95 14ff und 48; ein Beispiel findet sich unter Anlage 3).

Diese Qualitätsverortung an Ergebnissen (Produkten) wird im zweiten Bericht betontermaßen ergänzt durch die Forderung, Qualitätsziele auch für die Qualitätsdimensionen der Wirkungen, Prozesse und Potentiale festzulegen. Dies sei jedoch nicht durchgehend realisierbar, weil sich die „Leistungen der Kommune ...z.T. einer ‚einfachen‘ Kundenbetrachtung“ entziehen (KGSt 8/97, 12; s.u.: Akteure). Mit dem dazu vorgeschlagenen Instrument der ‚Selbstbewertung‘ (s.u.) - als einer Ergänzung zur Produktbeschreibung - wird hier nicht die Qualität einzelner Produkte, sondern der Stand oder Bedarf des QM und der Kundenorientierung der Verwaltung (oder einzelner Bereiche) überprüft. Als Kriterien für die Formulierung von Selbstbewertungsfragen sind die Kundenorientierung sowie die Orientierung an einer „Wertsteigerung“ für die unterschiedlichen Zielgruppen (Kundentypen)“ herauszulesen (KGSt 8/97, 10; Beispiel unter Anlage 4). Für die aus der Selbstbewertung abgeleiteten Maßnahmen wird eine Gewichtung danach empfohlen, inwiefern sie „grundsätzlich, langfristig und verwaltungsweit“ der Bürgerschaft und dem Kunden einen Mehrwert verschaffen. „Ziele, die diesen Mehrwert schaffen, haben Priorität und sind richtungsweisend gegenüber anderen“ (ebd., 17f.).<sup>79</sup> Qualitätskennzahlen sollen in diesem Verfahren nur für manche der zu bewertenden Bereiche entwickelt werden.<sup>80</sup> Qualitätsziele seien im Sinne der Überprüfbarkeit jedoch immer zu quantifizieren (s. Instrumente).

### Akteure / Kunden

Zur Frage, *wer* über die Qualität der Verwaltungsarbeit zu entscheiden hat, findet sich zunächst einmal die Aussage: „*Die Politik* wird zu entscheiden haben, welche Produkte

---

<sup>78</sup> Klie/Lörcher (1995, 16) unterscheiden dynamische von statischen (meßbaren), bzw. „performance (zielorientierte), statische (niveauorientierte) und prozedurale, d.h. verbindliche Verfahren absichernde Standards“.

<sup>79</sup> Die Begriffe der Wertsteigerung und des Mehrwerts werden leider nicht definiert. Es findet sich noch der Hinweis, daß man sich auf das, was nachweisbar Nutzen für die Bürger/Kunden schafft, konzentrieren soll (ebd., 37), sowie der Verweis, daß mittels der Selbstbewertung auch materielle Qualitätsziele in den Vordergrund gerückt werden können, was als ‚außenorientierte Wertschöpfung‘ bezeichnet wird (ebd., 16).

<sup>80</sup> Im Bereich der Verwaltungssteuerung über Ergebnisse und Wirkungen wird ein Berichtswesen mit Qualitätskennzahlen als Nachweis des QM gefordert. Es wird an dieser Stelle erstmalig erwähnt, daß die Umsetzung dieser Steuerung für die Praxis „außerordentlich schwierig“ ist. Trotzdem müsse sich die Facheinheit soweit wie möglich bemühen, Ergebnisse und Wirkungen - neuerdings aber zusammen mit der Fachwelt - zu reflektieren (KGSt 8/97, 22).

in welchem Umfang und in welcher Qualität eine Gebietskörperschaft sich angesichts knapper Finanzen leisten kann oder will“ (KGSt 8/94, 10; Hv.d.A.I.). Dies wird im folgenden Bericht bekräftigt: Die „Legitimation aller, ggf. auch widersprüchlicher Kundenbedürfnisse erfolgt *im politischen Prozeß*. ...Dieses muß das letzte Mittel bleiben, denn die Verwaltung verliert andernfalls ihre Legitimation und ihre überlegene Wettbewerbsposition“ (KGSt 8/97, 12; Hv.i.O.).

Weiterhin wird als Voraussetzung für das QM „eine laufende systematische Ermittlung und Erwartung der Bürger und der Wirtschaft an die kommunalen Dienstleistungen, z.B. durch Umfragen, Auswertung von Beschwerden und Nutzung der Verbesserungsvorschläge der Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen im Bürgerservice“ genannt (KGSt 5/93, 22). *Kunden* (Bürger, Wirtschaft, Nutzer, Zuwender, Mitarbeiter u.a.) werden also mittels Erhebungen indirekt in die Auswahl der (Mindest-)Standards von Prozeßkriterien der Produkte einbezogen, ebenso wie in die Auswahl der Kriterien und der Produkte. Dabei sind je nach Kundensituation die „Bedürfnisse der Bürger/Kunden mit höherrangigen Interessen abzugleichen“ (KGSt 6/95, 48). Neben dem Bewußtmachen unterschiedlicher Interessen wird zunächst grob zwischen „Austauschbeziehungen, die sich problemlos wie Kundenbeziehungen in der Wirtschaft behandeln lassen“ und einer „Vielzahl von Beziehungen, deren Qualität sich wegen übergeordneter öffentlicher Interessen nicht oder nicht ausschließlich aus der Sicht der Leistungsempfänger bestimmen läßt“ unterschieden (KGSt 6/95, 27). Von der im Bericht folgenden Beschreibung *zehn typischer „Kundenbeziehungen“* interessieren für den Bereich der Sozialen Arbeit v.a. die drei ersten (ebd., 28; Hv.d.A.I.). Die erste *Kundenbeziehung* beschreibt Bürger als Teil der Gemeinschaft, für welche sich eine Qualität der Beziehung zeige:

- „im *Informationsverhalten* der Kommune
- im Angebot der Teilhabe (*Partizipation*)
- in der Art, wie das *Leitbild Bürgernähe* praktiziert wird“ (ebd., 28; Hv.i.O.).

Im Gegensatz dazu sperre sich das Verhältnis der Verwaltung zum „Störer“ bzw. zu den „Adressaten von belastendem Verwaltungshandeln“ einer Kundenbetrachtung, weil hier die öffentlichen Interessen und die gesetzlichen Grundlagen zu wahren seien. „Dieser hoheitliche Bereich bleibt auf absehbare Zeit dem Wettbewerb und damit einer marktähnlichen Bewertung durch den Bürger verschlossen“ (ebd., 28f.).<sup>81</sup>

---

<sup>81</sup> Bürgerzufriedenheit könne hier nur durch das Auswerten von Kennzahlen, Indikatoren und Beobachtungen vor Ort gemessen werden, der „Anzahl der Widersprüche/Beschwerden im Vergleich zu anderen kommunalen Ämtern, Interviews mit Bürgern über deren ‚Zufriedenheit‘ mit der Dienstleistung“. Zufriedenheit sei hier nicht auf das „Ob“ sondern auf das „Wie“ des Verwaltungshandelns zu beziehen im Sinne der Achtung der Persönlichkeit und ihrer gesetzlichen Rechte (ebd.).

Ebenso bleibe die Beziehung der Verwaltung zum „Hilfe-Empfänger“ konkurrenzlos und dessen Bezeichnung als Kunde zweifelhaft, weil die Zuwendungen gesetzlich vorgegeben und nicht gewinnträchtig sind. Es soll keine Ausweitung des Kreises, sondern eine mögliche Überwindung der Hilfsbedürftigkeit angestrebt werden. Zweifelsfrei sei jedoch, daß „diese Zielgruppe einen legitimen Anspruch auf *korrekte Behandlung*“ und damit auf Zufriedenheit hat (ebd., 29; Hv.i.O.).

Die indirekte Kundenorientierung wird im zweiten Bericht durch *Aspekte der direkten Teilhabe* ergänzt, z.B. durch die Empfehlung, daß „der Kunde die Möglichkeit erhält, durch eigenes Mitwirken den Leistungserstellungsprozeß zu beschleunigen“ (KGSt 8/97, 31). Mehr noch wird vorgeschlagen, „Kunden/Bürger in leistungsprogramm- und produktbezogenen Entscheidungen“ zu beteiligen und zu aktivieren „z.B. durch

- gemeinsame Projektarbeit
- in Gesprächsforen zwischen Bürger und Verwaltung
- in partizipativen Beratungsgremien/Beiräten
- ehrenamtliche Hilfen“ (KGSt 8/97, 20; Hv.i.O.; s. auch Anlage 4).<sup>82</sup>

Innerhalb der Verwaltung werden die Verantwortlichkeiten für das QM nach fünf bzw. vier *Funktionsebenen* unterschieden.<sup>83</sup> Die *Verwaltungsführung* entscheidet über eine Durchführung und das Ausmaß eines Qualitätsmanagements.<sup>84</sup> Die im Rahmen des NSM empfohlene Funktionsebene der *Steuerung* - welche im Idealfall mit der Verwaltungsführung identisch ist - ist für die Ziele und Leitideen (s. Intention), die Entwicklung von überprüfbaren Vorgaben für das Berichtswesen sowie die Kundenerhebungen und schließlich für „Gegensteuerungsmaßnahmen im Rahmen von Controlling“ verantwortlich. Ein *Steuerungsdienst* soll die konzeptionelle Vorbereitung für die Steuerungsaufgaben übernehmen. Grundlage dafür ist das Aufnehmen und Vernetzung der Erkenntnisse aus den Facheinheiten sowie dem Controlling.

Aufgabe der *Facheinheiten*, also Fachbereiche und -ämter, ist die „Entscheidung und Letztverantwortung für die Art der Kundenbedienung (Aufgabenerfüllung)“ und damit auch für die Planung der Produkte. Sie sind sowohl diejenigen, die „periodisch die

---

<sup>82</sup> Beides könne angeregt werden „durch Informationen in der Presse, Fahrtkostensersatz oder öffentliche Belobigung“, sei in Art und Umfang politisch zu bestimmen und finde seine „Grenzen in den Rahmenbedingungen repräsentativer Demokratie“ (KGSt 8/97, 20).

<sup>83</sup> Diese Funktionsebenen folgen der Aufgabeneinteilung für die Produktbeschreibungen nach dem NSM in Projektgruppen (s. z.B. KGSt 8/94, 16). Den Verwaltungen, die ihr QM ohne eine Reform nach dem NSM einführen wollen, wird empfohlen, dafür Projektgruppen einzusetzen (KGSt 6/95, 50; 8/97, 33). In diesem Fall bestehen nur drei Funktionsebenen (Führung; Entwicklung der Maßnahmen durch die Projekte; Facheinheiten).

<sup>84</sup> Bei der Darstellung des Instrumentes der Selbstbewertung wird nur zwischen Führung bzw. strategischer Ebene und den Facheinheiten als operativen Ebenen unterschieden (vgl. KGSt 8/97, 14). Auch hier werden Projektgruppen für die Durchführung des QM gebildet.

Kundenwünsche und Kundenzufriedenheit systematisch und in statistisch aussagekräftigem Umfang zu erheben“ haben, als auch diejenigen, die zur Vermeidung einer reinen Kostenorientierung „die Qualitätsstandards ihrer Produkte festlegen und ihrem Auftraggeber (Führung) gegenüber im Rahmen von Kontraktmanagement fest zusagen“. Die Querschnittsämter sollen in der Funktion *zentraler Dienstleister* ihr überlegenes Spezialwissen an die anderen Einheiten verkaufen und sich „um Qualitätssicherung im eigenen Bereich kümmern“ (KGSt 6/95, 47f.).

### **Instrumente**

Am Vorgehen und der Möglichkeit einer *Zertifizierung nach der DIN ISO 9000ff*,<sup>85</sup> wird von Seiten der KGSt kritisiert, daß hier zwar die Qualitätsanstrengung einer Organisation, „nicht aber die Produktqualität selbst und ihre Übereinstimmung mit den spezifischen Erwartungen und Erfahrungen des von ihr erreichten Kundenkreises betrachtet“ werde (KGSt 6/95, 22). Weiterhin wird massiv kritisiert, daß die Zertifizierung mit einem hohen Bürokratisierungsaufwand und einem ungebrochenen Verhältnis zur Hierarchie dem derzeitigen Modernisierungsprozeß und der notwendigen Orientierung am Ergebnis (Output) entgegenstehe (vgl. ebd., 42f.). Dennoch wird die Zertifizierung als mögliche Ergänzung zum eigenen Vorgehen benannt – insbesondere, weil sie einen Konkurrenzvorteil darstellen kann. Mit dem Verweis auf das eigene Verfahren (s.o.) wird festgestellt, daß bei einem ernsthaften Interesse an einer Qualitätssteigerung auf eine Zertifizierung verzichtet werden kann, soweit man „über eine in der Umsetzung überlegene oder gleichwertige Alternative verfügt und diese den Mitarbeitern und den Kunden wirksam vermitteln kann“ (ebd., 44f.).

Die KGSt möchte im Ggs. zur ISO selbst kein Standardverfahren für das Vorgehen im Qualitätsmanagement vorgeben, weil jede Kommune anders ist und ihr Verfahren gemäß ihren eigenen Bedingungen und Leitbildern gestalten muß (ebd., 46). Im *ersten Bericht* ist die Darstellung von Instrumenten sehr begrenzt. Als mögliche *Instrumente für eine Analyse von Fehlerkosten* und somit einen Qualitätsentwicklungsbedarf werden Kunden- und Mitarbeiterbefragungen, die Qualitätszirkelarbeit (s.u.), die Auswertung interner Statistiken (z.B. Beschwerden, Mitarbeiterfluktuation, Kostenrechnung) und Vergleiche mit ähnlichen Verwaltungseinheiten (z.B. Kennzahlen, Kostenstrukturen) genannt. Als mögliche *Instrumente für die Fehlerverhütung* werden für die ausgewähl-

---

<sup>85</sup> Die Erläuterungen sowie die Kritik zur DIN EN ISO 9000ff oder kurz ISO 9000ff finden sich auf den Seiten 17-22 sowie 38 – 45 (KGSt 6/95). Sie geben einen Einblick in das Verfahren bzw. die Vorgaben für eine Zertifizierung von Qualitätsbemühungen nach der International Standard Organization (ISO), sowie eine differenzierte Kritik daran. Eine weitere Erläuterung und Kurzbeschreibung dieses Verfahrens, mit positiven Argumenten für eine Zertifizierung sowie Erläuterungen und Beispielen zu einer Übertragung in den sozialen Bereich finden sich bei Schultz 1996. Weitere Ausführungen und Kritik bei Heiner (1996b, 25f.), Meinhold, (1997, 57ff; 1998, 45;s. Kap. 2.5).

ten Bereiche das Festlegen von Qualitätsstandards, Personalentwicklung, Organisationsentwicklung, Entwicklung eines Controlling-Systems für Qualität<sup>86</sup> sowie eine „Beratung im Vorfeld von Verwaltungsverfahren“ empfohlen (vgl. KGSt 6/95, 36f.). Dies steht neben, also vermutlich in Ergänzung zu der Aussage, daß einfach jeder Verfahrensschritt des NSM durch Qualitätsfragen ergänzt werden solle (s.o.).<sup>87</sup>

Im *zweiten Bericht* wird das Verfahren der *Selbstbewertung* (Selbstevaluation) als eine „wirksame Alternative“ zur Zertifizierung nach DIN ISO 9000ff ausführlich vorgestellt (KGSt 8/97, 15).<sup>88</sup> Die Selbstbewertung stellt ein Analyse- und Planungsinstrument und damit auch eine Folie für die Durchführung und Bewertung des QM dar. Für die Analyse wird eine Checkliste mit Selbstbewertungsfragen für die Bereiche des strategischen Managements (Verwaltungsführung) sowie der vier operativen Ebenen der

- Kommunikation mit dem Kunden
- Verwaltungssteuerung über Ergebnisse und Wirkungen
- Kundenorientierten Personalarbeit
- Kundenorientierten Organisation (Aufbauorganisatoin, Prozeßqualität, kundenorientierter Technikeinsatz, Wettbewerb) gegeben (vgl. KGSt 8/97, 17ff; 44ff; Beispiel unter Anlage 4).

Diese Selbstbewertungsfragen zum Stand der Kundenorientierung müssen jeweils im Hinblick auf eine Ist-, Soll- und Idealzustands-Einschätzung ausgefüllt werden. Damit werden sie gleichzeitig zum Planungsinstrument. Der Soll-Zustand ist in ca. 1-2 Jahren zu überprüfen. Seine Bewertung erfolgt im Verhältnis zum langfristig zu erreichenden Idealzustand, der mit 100% angenommen wird. Die Beschreibung des Idealzustands als erreichbares Optimum (keine Utopie!) soll ergänzt werden durch die Faktoren, die seine Erreichung bis zur nächsten Einschätzung noch verhindern (z.B. Geld, Mitarbeiterpotentiale, Technik; vgl. KGSt 8/97, 39).

Die Verwaltungsführung entscheidet über die Durchführung einer Selbstbewertung, gibt einen Zielkatalog mit Prioritätenfolge vor und überprüft die Qualitätsanstrengungen und Berichte der betroffenen Facheinheit oder der eingesetzten Projektgruppe (KGSt 8/97,

---

<sup>86</sup> „Voraussetzungen des Controlling ist ein transparentes, produktorientiertes und zeitnahes Berichtswesen, das den verantwortlichen Stellen regelmäßig Informationen über die Entwicklung in den Fachbereichen liefert“ (KGSt 8/94, 8).

<sup>87</sup> Dies wohl in folgendem Sinn: „Ein wichtiges Element outputorientierter Steuerung ist die Messung bzw. Einschätzung der Quantität und Qualität der Produkte sowie ihrer Wirksamkeit in bezug auf die Ziele. Dazu sollten schrittweise Häufigkeitsverteilungen und darauf aufbauende statistische Meßzahlen bzw. Kennzahlen (Summenwerte, Verteilungswerte, Verhältniswerte, Mittelwerte, Zusammenhangsmaße) ausgewiesen werden.“ (KGSt 8/94, 15).

<sup>88</sup> Im Bericht 8/97 wird sowohl erwähnt, daß derzeit auch von Seiten der kommunalen Spitzenverbände kein Bedarf an einem kommunalspezifischen Zertifikat bestehe, als dann allerdings auch, daß die hier



17f.). Sie sorgt für die Kontinuität des Verfahrens, für welches eine Erneuerungsfrist von drei Jahren vorgeschlagen wird. Selbstbewertung kann sowohl für einzelne Ämter und Fachbereiche als auch flächendeckend eingeführt werden (vgl. ebd., 35). Die Selbstbewertung der operativen Ebenen wird durch die Facheinheiten durchgeführt (s. auch Akteure). Ein Nachweis ist über einen Katalog mit kundenorientierten Zielen und über ein Berichtswesen zu führen, das je nach operativem Bereich ggf. mit Qualitätskennzahlen versehen ist, immer jedoch über die Umsetzung der festgelegten Ergebnisse und Wirkungen informiert (ebd., 19; 22). Für manche der operativen Ebenen der Selbstbewertung werden ergänzende Instrumente empfohlen (ebd., 20).<sup>89</sup>

#### 2.4.2 Kritik am Qualitätskonzept der KGSt

Während der erste Bericht des QM der KGSt vielfältige Schwachstellen aufweist, stellt der zweite Bericht eine deutliche positive Weiterentwicklung dar. Z.B. wird erkannt, daß das Vorgehen der Produktorientierung des NSM *notwendigerweise* ergänzt werden muß durch Qualitätsdefinitionen. Auch wird richtigerweise betont, daß diese sich nicht auf Produkte, sondern auf alle Dimensionen von Qualität, also auch auf den Prozeß, die Potentiale und die Wirkungen beziehen müssen. Die starke Betonung einer Markt- und Wettbewerbsorientierung wird relativiert durch die Erkenntnis des strukturellen Abweichens eines Teils der NutzerInnenbeziehungen von Kundenbeziehungen. Vor „allem dort, wo der Bürger/Kunde keine kostendeckenden Entgelte zahlt“ wird die Notwendigkeit deutlicher, v.a. auf Gesetze und politische Entscheidungen Bezug nehmen zu müssen (KGSt 8/97, 12).

Dennoch bleibt gerade im Hinblick auf die grundlegende *Intention* des QM vor dem Hintergrund der Dienstleistungsdebatte eine unüberwindbare Kluft bestehen, durch die empfohlene Integration des QM in das neue Steuerungsmodell hinein. Das NSM orientiert sich in erster Linie am Wettbewerb und damit am Steuerungsmedium Geld. Entsprechend folgt seine Strukturierung produkt- und nicht wirkungs- oder aushandlungsorientiert. Die mit dem QM empfohlene verstärkte Kommunikation mit den KundInnen ist somit in die Strukturlogik der Produktorientierung einzupassen. Insofern kann eine Kritik an der Intention des QM sich direkt an die oben genannten Ausführungen anschließen (s. Kap. 1.5 und 1.6).

---

propagierte Selbstbewertung „sogar als Vorstufe zu einer kommunalspezifischen Zertifizierung genutzt werden [kann], wenn dieses Verfahren weiterentwickelt worden ist“ (KGSt 8/97, 8;16).

<sup>89</sup> Z.B. für die Ebene der „Kommunikation und Interaktion mit dem Kunden“ ein Beschwerdemanagement, die Information über Leistungsangebote, Leistungsversprechungen sowie die Beteiligung und Aktivierung (s. Akteure). Für die „kundenorientierte Personalarbeit“ u.a. spezifische Aus-, Fort- und Weiterbildung usw.

Da für manche Bereiche des QM - im Sinne der Dienstleistungsdebatte - eine auf Kommunikation beruhende politische Steuerung gefordert, diese jedoch in das produktorientierte Steuerungsmodell eingebettet wird, muß dies m.E. zu *systemimmanenten Konflikten* führen.

Die Einbindung des QM in das NSM bewirkt, daß Qualitätskriterien und -standards in vorauslaufender Planung für eine bestimmte Auswahl von Produkten zu definieren sind. Die Produkte einschließlich der damit verbundenen *Qualitätskriterien* sind damit notwendig begrenzt, wodurch eine AdressatInnenorientierung im Prozeß eingeschränkt wird.<sup>90</sup> Die anfänglich auf eine quantitative Produktqualität begrenzte Qualitätsdefinition wird in positiver Weise ergänzt dadurch, daß Qualitätsziele und -kriterien auch losgelöst von Produkten als relevant erkannt werden. Qualität ist damit ebenso für Wirkungen, also den Outcome der Leistungen, den Prozeß (insbesondere durch den Fokus auf eine kundenorientierte Personalarbeit) und die Potentiale zu definieren (s.o.).

Während im ersten Bericht *Standards* ausschließlich als statisch und meßbar beschrieben werden,<sup>91</sup> wird dies für das Vorgehen der Selbstbewertung z.T. zugunsten dynamischer Verfahren aufgehoben. Soweit eine Formulierung quantitativer Standards weiterhin explizit eingefordert wird, bleiben die vorgeschlagenen Verfahren jedoch sehr vage. Positiv erscheint m.E., daß die Schwierigkeit benannt wird, die für die Praxis mit der Umsetzung der Produktsteuerung verbunden ist. Auch wird an dieser Stelle die Notwendigkeit erkannt, für eine valide Orientierung an den Wirkungen der Leistungen die Fachwelt einschließlich der Wissenschaft mit einzubeziehen. Mit diesem Hinweis werden die Fachkräfte dann allerdings ziemlich alleine gelassen (KGSt 8/97, 22).

Die empfohlene umfassende Beteiligung aller am Dienstleistungsprozeß *Teilhabender* ist dagegen zunächst positiv und beispielhaft. Die starke Betonung einer Kundenorientierung, die kontinuierliche Erhebung von Kundenbedarf und -zufriedenheit in Ergänzung zu politischen und gesetzlichen Vorgaben, das Einbeziehen eines internen und externen Beschwerdewesens sowie die Differenzierung zwischen verschiedenen NutzerInnen der Kommunalverwaltung und einer damit verbundenen notwendigen Modifika-

---

<sup>90</sup> Eine feste Produktpalette mit jeweils festgeschriebenen Qualitätsstandards bedeutet, daß sich die Aushandlung eines Hilfsprozesses in die vorgegebene Produktauswahl einpassen muß. Dies kann für manche Angebote oder Maßnahmen unumgänglich sein, wie z.B. bei einer sich als notwendig erweisenden Heimunterbringung. Als prinzipielle Vorgehensweise der Erbringung Sozialer Arbeit engt es jedoch die Entwicklung kreativer, situativer und im Prozeß gemeinsam ausgehandelter Lösungsmöglichkeiten unnötig und unzulässig ein. Zur Kritik an einer Kategorisierung von Produkten in der Sozialen Arbeit siehe auch Flösser (1996, 62).

<sup>91</sup> Diese interne Kontrolle der Einhaltung von Qualitätsstandards ist noch keine Wirkungskontrolle, sondern eine Form des Controlling von Vorgaben, ohne unbedingt den Sinn und die Wirkung der Vorgabe zu überprüfen.

tion des Vorgehens ist eine Weiterführung der Absicherung von Partizipation, Öffentlichkeit und NutzerInnenrechte zum oben kritisierten Stand der Verwaltungen (s.o.).

Weiterhin sollen Bürger/Kunden sogar direkt an der Aushandlung von produktbezogenen Entscheidungen beteiligt werden. Durch die Notwendigkeit einer Festschreibung von Produkten kann es sich dabei allerdings nicht (oder nur eingeschränkt) um eine Aushandlung von Qualitätsinhalten im Einzelfall, sondern um eine Form der stellvertretenden Mitbestimmung bei Auswahl und Qualität von Produktangeboten handeln. Bei einer konsequenten Orientierung am kommunikativen Prozeß im Rahmen der politischen Vorgaben wäre dagegen eine (zumindest auch) flexible, situative und lebensweltorientierte Aushandlung von Qualitätsinhalten im Einzelfall, bzw. während des Prozesses der Dienstleistungserbringung, erforderlich.<sup>92</sup> Dies entspricht auch dem Ideal eines TQM, wie es selbst von der KGSt formuliert wurde (s.o.). Dieser Widerspruch ist also im Konzept selbst angelegt.

Während die im ersten Bericht benannten *Instrumente* statisch sind, bzw. durch die Steuerung über Produkte und quantitatives Controlling auch bei einer dynamischen Bedarfserhebungsphase (z.B. durch Qualitätszirkel, Beschwerdewesen) auf ein statisches Vorgehen reduziert werden,<sup>93</sup> trifft dies auf die Selbstbewertung nicht zu. Zwar sind die mit der Selbstbewertung zu entwickelnden Ziele meß- und überprüfbar zu gestalten. Sie beziehen sich jedoch auf alle Dimensionen von Qualität und werden je nach Bereich mittels dynamischer Verfahren gegenstandsangemessen erhoben. Das Vorgehen im Sinne einer Selbstevaluation ermöglicht darüber hinaus, situationsangemessen auf von den Betroffenen erkannte Defizite einzugehen. Es ermöglicht weiterhin, mittels der Selbstbestimmtheit der Qualitätsentwicklung durch die Betroffenen, Ängste und Widerstände, die ein fremdbestimmtes Verfahren meist verursacht, zu vermeiden. Dies wird jedoch eingeschränkt dadurch, daß die Selbstbewertung in Ergänzung zum produktorientierten Controlling steht, welches eine Kontrolle und Steuerung von außen impliziert. Da die Steuerung über das Controlling die Existenz des eigenen Aufgabenbereiches be-

---

<sup>92</sup> Ein Beispiel für die Notwendigkeit, Qualitätskriterien und -standards im Einzelfall auszuhandeln, nennt Heiner (1998, 56). Sie warnt an dieser Stelle vor einer zu starken Normierung von Qualität, welche die Flexibilität des Handelns einzugrenzen droht.

<sup>93</sup> So kritisiert Merchel z.B., daß die „von der KGSt favorisierten ‘Kennziffern’, mit deren Hilfe die Aktivitäten der Jugendhilfe-Institutionen gesteuert werden sollen, ... das Qualitätsproblem auf quantitative Meßbarkeit [reduzieren] und damit auf einen bereits überwunden geglaubten Diskussionsstand zurück[fallen].“ Kennziffern zu erheben führe jedoch „in der Qualitätsfrage nicht weiter, weil damit noch nichts über die pädagogische Sinnhaftigkeit und den pädagogischen Zweck solcher Veranstaltungen ausgesagt wird“ (1995a, 333). Weitere Kritik zu diesem Punkt findet sich z.B. bei Rose 1996, 54ff sowie bei Iser 1999 am konkreten Beispiel einer Produktbeschreibung für Schulsozialarbeit.

trifft, ist weiterhin zu vermuten, daß bei Zeitknappheit die Definition von Produkten Vorrang vor einer Selbstbewertung und bereichsinternen Qualitätsentwicklung findet.<sup>94</sup>

*Insgesamt* erscheint das dargestellte Verfahren einen *enormen Mehraufwand* für die MitarbeiterInnen, insbesondere der Facheinheiten,<sup>95</sup> mit sich zu bringen. Die MitarbeiterInnen müssen nun neben ihrer „eigentlichen“ Arbeit mit KundInnen zusätzlich Produkte, Qualitätskriterien und -standards definieren, KundInnen befragen, ihre Leistungen dokumentieren und darüber hinaus ihre eigenen Verträge in Form von Kontrakten mit entwerfen. Kaum fraglich ist, ob daran nicht die Qualität, ganz sicher aber die Quantität der täglichen kundenbezogenen Arbeit leiden muß. Für das Controlling kritisiert Rose, daß es entgegen dem Ziel einer Modernisierung problemlos an die Institutionenlogik Sozialer Arbeit anschließen kann und mit ihm eher ein „Rückfall“ in längst überwunden geglaubte Aktenführungsfachlichkeit“ bewirkt wird (Rose 1996, 57; 62). Dafür spricht auch, daß die Zertifizierung nach den Verfahren der ISO 9000ff von der KGSt zwar massiv kritisiert wird. Hinterfragt werden kann jedoch, inwiefern die vorgeschlagene umfassende Produktdefinition der Kritik am Zertifizierungsverfahren in nichts nachsteht. Sie kann mit den eigenen Worten wegen ihres „hohen Bürokratisierungsaufwandes (Handbücher, Dokumentation), ... [ihres] ungebrochenen Verhältnisses zur Hierarchie (Initiative der obersten Leitung) und ... [ihrer] Absicherungsmentalität“ belastet werden (s.o.). Dieser Kritik versucht die KGSt in ihrem zweiten Bericht entgegenzutreten. Es wird eingeräumt, daß das NSM ohne Kundenorientierung nicht seine volle Wirkung erreiche. Damit es nicht der „traditionellen Tendenz zur Zementierung von (wenn auch neuen) Verwaltungsstrukturen“ erliege, müsse durch eine „gleichrangige Berücksichtigung ständiger Kundenorientierung ... eine flexible Anpassung auch von Verwaltungsstrukturen an geänderte Kundenbedürfnisse“ erreicht werden (KGSt 8/97, 13f.). Hier irritiert nun allerdings die Aussage, daß trotz Ablehnung der Zertifizierung und Entwicklung eines alternativen QM durch Selbstbewertung anscheinend ein kommunalspezifisches Verfahren der Zertifizierung entwickelt wird (s.o.).

Durch die Einbeziehung der Wirkungsqualität und der damit verbundenen Schwierigkeiten (Meß- und Kausalitätsprobleme) wurde von der KGSt die Notwendigkeit einer *fachlichen* und *wissenschaftlichen Fundierung* von Qualität und Qualitätsstandards er-

---

<sup>94</sup> Die Aussage der KGSt, nach welcher viele der Kommunen, die an einer Reform nach dem NSM arbeiten, ein QM nicht angehen, weil es zu aufwendig sei, scheint dies zu bestätigen (s.o.).

<sup>95</sup> Wenn auch nur ein Teil der MitarbeiterInnen in Form von Projekten am QM arbeitet (vgl. KGSt 8/94, 16). Als Unternehmensberaterin beobachtet Schaad z.B., daß die meisten Reformversuche länger dauern als geplant und so einen erhöhten finanziellen und personellen Aufwand verursachen (1998, 20). Auch ohne Verzögerung bedeutet eine Reform erhöhten Mehraufwand. Das Ziel einer Mittelersparnis durch das NSM erscheint vor dem Hintergrund paradox, daß bisher laut einer empirischen Untersuchung nur 10% der Reformen als „erfolgreich“ beurteilt werden können (vgl. Bassarak 1998, 11f.).

kannt (KGSt 8/97, 22). Leider läßt sich auch hier kein Hinweis oder Verfahren finden, wie Fachkräfte für eine Definition von Qualitätsinhalten und -kriterien möglichst permanent auf den aktuellen Forschungsstand zurückgreifen können.

Bereits in der Dienstleistungsdebatte wurde dem entgegen die Wichtigkeit betont, mit der ein Controlling im Sinne der Produktorientierung oder ein Bestimmen und Verbessern der Output-Qualität sozialer Dienste entsprechende Informationen von wissenschaftlicher und fachlicher Seite über Sinn und die Wirksamkeit verschiedener Handlungsalternativen erfordert. Es bedarf „einer materialen Theorie sowie empirischer Forschung über die Lebenslagen und Entwicklungschancen der Zielgruppen sowie über die möglichen Bedingungen ihrer Veränderung“ und „über die Bedingungen der Akzeptanz sowie der Wirksamkeit unterschiedlicher Jugendhilfeangebote und -leistungen“ z.B. in Form von Evaluationsstudien (Olk 1994, 26f.). Auch wenn hier entsprechende Studien bereits vermehrt in Angriff genommen werden, geht es dabei um einen Gegenstandsbe- reich, in dem eine klare Abgrenzbarkeit und Meßbarkeit von Aufgabendefinitionen schwierig ist. Beides wäre jedoch die Voraussetzung für die im ersten QM der KGSt ge- forderte „Definition eindeutiger Leistungsziele und der Messung des Grades der Zieler- reichung“ (nach Olk 1994, 27). Im Widerspruch dazu stellt Olk fest, daß die Sozial- pädagogik von einem „strukturellen Technologiedefizit“ gekennzeichnet ist, was be- deutet, daß „im Interventionsbereich... keine klaren Ursache-Wirkung-Beziehungen be- stehen. Vielmehr haben wir es hier mit komplexen Interdependenz-Zusammenhängen zu tun, die aus der Möglichkeit der Adressaten zur selbstgesteuerten Reaktion auf Inter- ventionen der Jugendhilfe resultieren.“ Das hat zur Folge, daß die „Bedingungen für die Zielerreichung nur situativ, also im experimentellen Vollzug fachlichen Handelns, er- probt und erkundet werden“ können (Olk 1994, 27; vgl. auch Rose 1996, 58).

Vor diesem Hintergrund resultieren aus der Einbindung des QM in das Steuerungs- modell *drei Gefahren für die fachliche Qualität* sozialer Einrichtungen. Zum einen ist zu befürchten, daß insbesondere „unter Bedingungen unklarer Wirkungszusammenhänge ... Kontrollverfahren eine angebliche Wirkungslosigkeit der Jugendhilfe „beweisen“, die sich kommunalpolitisch zum Zweck der Ressourcenverteilung in andere Ressorts in- strumentalisieren läßt“. Grunow spricht hier von einer ‘riskanten Evaluation’.<sup>96</sup> Zum zweiten führen die als Ausweichstrategien „eingesetzten Sozialarbeitsstunden“, in denen nicht die Wirkungen, sondern die eingebrachten Mittel der Tätigkeiten zur Lei- stungsbeschreibung verwendet werden, zu einer Tendenz der „innerorganisatorischen Verantwortungslosigkeit“, sobald eine Zusammenarbeit mehrerer Anbieter zustande komme (ebd., 28). So neige jede Organisation dazu, die Verantwortung für Mängel auf die anderen Beteiligten abzuschieben, was fatal ist, weil natürlich gerade „bei der Er-

bringung komplexer Leistungen... die Erfolgsbedingungen insbesondere von einer Koordinierung der unterschiedlichen kollektiven Akteure ab[hängen]“ (ebd., 28). Zum dritten bewirkt die Ausweichstrategie einer Orientierung am Output, also den bereitgestellten Maßnahmen und Leistungen z.B. bei Gutachten der KGSt, daß die eigentlich für eine Qualitätssicherung notwendige Orientierung am Outcome, also den Wirkungen und Effekten einer Leistung, leicht in Vergessenheit gerät (Olk 1996, 6).<sup>97</sup>

Positiv bewertet werden kann die dem vorgeschlagenen QM eigene *Flexibilität*, die eine kontinuierliche Neudefinition der Qualitätsinhalte und in bedingter Weise auch des Qualitätsverfahrens möglich macht. Befürchtet wird allerdings, daß durch die Normierung von Qualitätskriterien und Produkten die Flexibilität der Aushandlung im Prozeß der Erbringung von Dienstleistungen unzulässig eingegrenzt bleibt.

Vor dem Hintergrund der Dienstleistungstheorie sind die folgenden *weiteren Punkte* kritisch zu bewerten. So bleibt z.B. auch bei einem QM im Sinne der Selbstbewertung die Gefahr bestehen, daß die im komplexen Feld Sozialer Arbeit höchst notwendige *Kooperation* zwischen Diensten und Einrichtungen abgebaut wird. Das QM zielt auf einen Konkurrenzvorteil ab. Es ist innerorganisatorisch auf Qualitätsentwicklung angelegt. Erforderlich ist dagegen eine Förderung und z.T. auch Sicherung von Kooperation zum Erfüllen einer subjektorientierten Dienstleistung. Dies macht zumindest ein ergänzendes organisationsübergreifendes QM erforderlich, welches die Zusammenarbeit der Einrichtungen überprüft oder zur Auflage für die Vergabe von Aufträgen macht. Fraglich ist allerdings, ob das im Interesse oder Blickfeld der Auftraggeber liegt.

Im Sinne der Forderungen Merchels<sup>98</sup> wird das vorgestellte QM-Konzept weitgehend stimmig in eine *umfassende Organisationsentwicklung* eingebunden. Verbunden ist sie mit einer Dezentralisierung von Verantwortung und einem Zusammenführen von Fach- und Ressourcenverantwortung mit dem Ziel, den Handlungsspielraum für die Fachämter und MitarbeiterInnen im direkten KundInnenkontakt auszuweiten. Für weite Bereiche des Verwaltungshandelns mag hiermit also eine vertretbare Form der Modernisierung

---

<sup>96</sup> Grunow 1993 (nach Olk 1994, 27).

<sup>97</sup> So auch Heiner (1996a, 216). Damit ist unweigerlich ein Ignorieren von fachlichen Maßstäben und Standards die Folge. Ein drastisches Beispiel dazu stellt die Hamburger Drogen- und Suchtkrankenhilfe dar, die zum Erprobungsprojekt neuer Steuerungsmodelle ausgewählt wurde und nun über erfolgsabhängige Einzelfallorientierung gesteuert wird (vgl. Meyer 1998, 23f.).

<sup>98</sup> Merchel betont, daß ein für Soziale Arbeit angemessenes Qualitätsmanagement in eine umfassende Organisationsentwicklung eingebettet werden muß (1995b, 301). Zur Organisationsentwicklung gehöre die Zusammenführung der Sach- und Ressourcenverantwortung, damit eine Fachkraft im direkten NutzerInnenkontakt flexibel, situationsgerecht und adressatenorientiert handeln kann (1995a, 336).

gefunden sein (s. Kap.1.6)<sup>99</sup>. Problematisch bleibt, daß gerade die Bereiche der sozialen Dienste von den Grundannahmen der hier gewählten Organisationsentwicklung (Orientierung am Wettbewerb usw.) sogar laut eigener Ausführungen ausgenommen sind: Es wird benannt, daß in Bezug auf die Aufgaben der Kommunen gegenüber ‚Störern‘ und ‚Hilfe-Empfängern‘ weder Konkurrenz, Wettbewerb noch eine Kundenbeziehung bestehen. Allerdings wird nicht die daraus folgende Frage gestellt, ob für diesen Bereich dann auch das für die gesamte Kommune entwickelte Steuerungssystem passen kann bzw. welche Steuerung stattdessen hier erforderlich ist. Auch werden mögliche Ursachen für die (faktisch anwachsende) Nutzung z.B. von Sozialhilfe und deren mögliche Zusammenhänge mit einem marktwirtschaftlich gesteuerten Gesellschaftsgefüge nicht hinterfragt oder thematisiert. M.E. ist als eine Folge dieser fälschlichen Einpassung sozialer Dienste in ein Wettbewerbssystem die Abschaffung und Einsparung vieler Hilfeleistungen zu befürchten, da sich diese Dienste eben nicht wirtschaftlich tragen.<sup>100</sup> Langfristig befürchte ich, daß bei einer Umstellung fast aller Verwaltungsbereiche in eine Wettbewerbslogik die sozialen Dienste und damit auch ihre NutzerInnen weiter marginalisiert werden, weil sie nicht in die vorherrschende Marktlogik passen.<sup>101</sup>

## 2.5 ‚Qualitätssicherung‘ in der Sozialen Arbeit nach Marianne Meinhold

Das Vorgehen einer Qualitätssicherung nach Marianne Meinhold wird vorgestellt, weil es sich direkt auf das Feld der Sozialen Arbeit bezieht und insofern möglicherweise eine direkte Anschlußfähigkeit zu den erarbeiteten dienstleistungstheoretischen Erfordernissen besteht. Den Hintergrund für die Ausführungen Marianne Meinholds sowie die Darstellung ihres Konzepts der Qualitätssicherung in der Sozialen Arbeit stellt ein von ihr durchgeführtes Forschungsprojekt in Kooperation mit dem Institut für Gesundheitsanalysen dar, mit dem Ziel, „Strategien der Qualitätssicherung in der Sozialen Arbeit zu er-

---

<sup>99</sup> Olk kritisiert allerdings trotz der angestrebten Zusammenführung von Fach- und Ressourcenverantwortung, daß die Reform des NSM „zu sehr auf die Binnenreform der öffentlichen Sozialverwaltung“ konzentriert sei und sich für die Jugendhilfe als „viel zu technisch und betriebswirtschaftlich verkürzt“ erweise: Das Verwaltungsmodell „unterstellt immer im wesentlichen eine Verwaltung und einen Kunden“ (1996, 7). Strunk würde ergänzen, daß für die komplexen „Systemzustände in der Jugendhilfe und Sozialarbeit ... Steuerung ... in der Regel sinnlos ist“ und eine Strategie im Bereich der Selbstorganisation gesucht werden muß (1998, 17f.).

<sup>100</sup> Meyer bestätigt aus ihrer praktischen Erfahrung, daß eine „Jagd auf ‚Kopffzahlen‘ in vollem Gange“ sei. Dies passiere z.B. durch eine „Umstellung auf weniger zeitintensive Beratungs- und Betreuungsformen, die einen erhöhten ‚Klientendurchlauf‘ ermöglichen“ (1998, 23). Sie sieht in der durch das NSM ausgelösten Entwicklung einen „Sukzessiven Qualitätsverlust der Arbeit, der diejenigen am härtesten trifft, die sich am wenigsten weiterhelfen können“ (ebd.). Strunk benennt die Gefahr, daß Armut zunehmend akzeptiert wird, „weil ihre Bekämpfung zu teuer wird“ (1998, 16).

<sup>101</sup> Durch den Kontextwechsel von Anspruchsberechtigten zu Kunden werden Bedürftige zu Dauerschuldnern der Gesellschaft, wodurch ein „Verdacht sozialen Schmarotzertums ... radikalisiert [wird], ohne daß er überhaupt noch explizit thematisiert werden müßte“ (Meyer 1998, 25).

arbeiten.“<sup>102</sup> Mit ihrem Leitfaden für Qualitätssicherung wendet sie sich insbesondere an kleinere Trägereinheiten, Teams und untergeordnete Einheiten sowohl der verbandlichen als auch der behördlichen Sozialen Arbeit (vgl. Meinhold 1997, 13f.).<sup>103</sup>

### 2.5.1 Qualität und Qualitätssicherung nach Meinhold

#### **Intention**

Die Intention, die Meinhold selbst mit der Darstellung und Ausführung von Qualitätsverfahren in der Sozialen Arbeit verfolgt, ist die Chance auf eine *tatsächliche Qualitätsverbesserung* durch eine „interne Qualitätssicherung“ sowie das Bemühen, konkrete Anleitungen für einen möglichst arbeitsfeldangemessenen Umgang mit Qualitätsabsichten zu geben.<sup>104</sup>

Sie hält eine Diskussion von Qualitätsstandards unter den ‚richtigen‘ Voraussetzungen für produktiv (Meinhold 1994, 48), betont dabei aber z.B., daß für die Auswahl eines bestimmten Vorgehens der Qualitätssicherung die damit verbundenen Ziele geklärt werden müssen. Um eine Auswahl zu erleichtern, gibt sie eine Zuordnung möglicher Ziele für eine „interne Qualitätssicherung“ gegenüber einer „externen Qualitätssicherung“ vor (1998, 48f.; s. Anlage 5). Insofern läßt sie sowohl die Intention oder Orientierung einer Qualitätssicherung als auch ein daraufhin zu wählendes Vorgehen offen, gibt jedoch Gestaltungsempfehlungen sowie eine grobe Bewertung und Einschätzung unterschiedlicher Vorgehensweisen. Sowohl die Motive als auch der zu planende Umfang und Inhalt der qualitätssichernden Tätigkeiten seien weiterhin abhängig von Organisationsform, Größe und den Aufgaben einer sozialen Einrichtung (Meinhold 1995, 288).

Als mögliche *Auslöser* für eine Auseinandersetzung mit nachprüfbaren Qualitätsstandards nennt sie veränderte gesetzliche Grundlagen,<sup>105</sup> neue Richtlinien und Erwartungen von seiten der Zuwendungsgeber, ökonomische Zwänge und gestiegene Kundenerwar-

---

<sup>102</sup> Meinhold (1995, 288). Dabei wurden „soziale Einrichtungen unterschiedlicher Größe und Organisationsform bei der Entwicklung von Qualitätsstandards und qualitätssichernden Maßnahmen beraten“ und die qualitätssichernden Entwicklungsarbeiten dokumentiert.

<sup>103</sup> So hält es Meinhold auch für „sinnvoll, größere und kleinere Teilbereiche von Organisationen bei der Erarbeitung von qualitätssichernden Aktivitäten zu ermutigen: allein die Formulierung von Qualitätsstandards kann der Qualitätssicherung dienen, weil auf diesem Wege die gegenseitige Verständigung und die Information neuer Mitarbeiter erleichtert wird“ (1995, 291).

<sup>104</sup> So schenkt sie der Frage besondere Aufmerksamkeit, „wie es gelingen kann, die aus verfaßten Konzepten und Arbeitsprinzipien ersichtlichen Handlungsorientierungen in die Formulierung von Qualitätsstandards einfließen zu lassen. Die Bearbeitung dieser Aufgabe bietet auch die Chance, den in den vergangenen theoretischen Diskursen künstlich aufgebauten Gegensatz zwischen einer ‚sozialtechnischen‘ Kompetenz und einer professionellen (Selbst)Reflexivität exemplarisch aufzuheben: Indem das Phantom ‚Sozialtechnologie‘ durch Anwendung und Erprobung auf realistische Maße kleingestutzt wird, läßt es sich mit Gewinn einer wie auch immer gearteten Reflexivität unterordnen“ (1995, 288).

<sup>105</sup> So habe die Neuregelung der Pflegeleistungen vom 1. Juli 1994, nach welcher die Dienste „den Umfang und die Qualität ihrer Angebote zu definieren und offenzulegen“ haben, auch Auswirkungen in andere soziale Bereiche (1994, 41).



tungen.<sup>106</sup> Insbesondere bei MitarbeiterInnen der mittleren und nachgeordneten Hierarchieebenen sei auch eine Suche nach verbindlichen Qualitätskriterien festzustellen (Meinhold 1994, 41; 1995, 289).

### Qualitätsverständnis

Mit ihrer Qualitätsdefinition bezieht sich Meinhold auf Grams-Homolová, für den Qualität keine absolute, unveränderliche Größe ist (Meinhold 1995, 292; s. Kap. 2.1). Selbst für Produkte wie z.B. Autos sei Qualität nur in relativen Merkmalen zu benennen. Dies gilt noch mehr für Dienstleistungen. „Qualität ergibt sich aus der Übereinstimmung zwischen den Erwartungen hinsichtlich der Leistungen und der tatsächlich erbrachten Dienstleistung“ (nach Meinhold 1995, 292). Die Definition von Qualitätsstandards erfordere ein Aushandeln und Vermitteln der Interessen.

Der Begriff der *Qualitätsdimensionen* wird von Meinhold nicht einheitlich verwendet. Sie versteht darunter „Aspekte einer Dienstleistung, die von den Beteiligten für bedeutsam gehalten werden“ (ebd.). Als Dimensionen nennt sie in einem älteren Aufsatz das, was hier unter Kriterien verstanden wird, also z.B. „Sicherheit“, „Umweltverträglichkeit“, „Größe“ in Bezug auf eine mögliche Qualitätsbeurteilung von Autos. Diese bündelt sie auf einer abstrakteren Ebene in die vier Bereiche der formalen, konzeptuellen Dimensionen sowie von Umgangs- und Bedarfsdimensionen von Qualität. Sie geht an dieser Stelle davon aus, daß es eine beliebige Anzahl von Dimensionen gibt (1994, 45f.; s. Kriterien und Standards).

An anderer Stelle greift sie auf die häufig verwendete Einteilung Donabedians in die Dimensionen der Struktur-, Prozeß- und Ergebnisqualität zurück (Meinhold 1998, 40ff; s. Abb. 5). Strukturqualität beschreibe das, was benötigt werde, „um die erarbeiteten Qualitätsstandards für die Arbeitsprozesse umsetzen zu können“, z.B. die Organisationsform, die Personalqualifikation und -schlüssel und die Verfügbarkeit von Ressourcen (ebd., 42). Die Prozeßqualität „bezieht sich auf die Art und Weise, wie die Beteiligten miteinander umgehen“ bzw. *wie* man arbeiten will (Meinhold 1997, 27). Und die Ergebnisqualität betreffe „jene Zustände, die bei den Kunden der Dienstleistung hervorgerufen werden sollten“ (ebd.). Damit beschreibt sie also nicht die Ergebnisse im Sinne von Output, sondern die Wirkungen im Sinne von Outcome.

Eine klare Begriffsunterscheidung oder Festlegung von Qualitätsdimensionen ist Meinhold nicht so wichtig. Wichtig ist ihr viel mehr „die Frage, ob diese Dimensionen zum *beruflichen Selbstverständnis der Fachkräfte* im psychosozialen Bereich passen“ (1997, 27f; Hv.i.O.).

---

<sup>106</sup> Wobei diese sich weniger auf die „Klienten-Kunden“ denn auf die Kunden ‚Zuwendungsgeber‘, sowie die „Meinung vieler Bürger“ bezieht (Meinhold, 1994, 41).

|                             |                                 |   |
|-----------------------------|---------------------------------|---|
| WAS                         | Beschreibung der Dienstleistung |   |
| Für WEN                     | Kunden                          | Klienten<br>Kostenträger<br>Mitarbeiter   |
| WIE                         | ⇒ Prozeßqualität                | Verhaltensregeln<br>Kundenpfade   |
| WAS brauchen wir dazu       | ⇒ Strukturqualität              | Räume<br>Ausstattung<br>Personalqualifikation   |
| WAS soll dabei herauskommen | ⇒ Ergebnisqualität              | Ergebnisse für alle Kunden<br>Akzeptanz<br>Erfüllung gesetzlicher Aufträge<br>„Wirkungen“ |

Abb. 5: Beschreibung von Qualität (aus: Meinhold 1998, 40)

### Qualitätsverfahren

Meinhold beschreibt *Qualitätsmanagement* (QM) als Begriff, der die Führungskräfte einer Arbeitseinheit verpflichtet, „alle Aktivitäten und Planungen dem Bestreben nach Qualität zu unterwerfen“ (1997, 13). QM sei zwar eine Aufgabe der gesamten Einrichtung, die jedoch von den Führungskräften angeregt, unterstützt und vorgelebt werden sollte. Etwas unklar bleibt der Unterschied, den sie mit dem Verweis auf die Definition des TQM als erweiterten Begriff aufzeigen will. TQM gestatte eine einheitliche Perspektive auf KundInnen, Organisation, GeldgeberInnen, VermittlerInnen, MitarbeiterInnen und ManagerInnen. „Auf diese Weise kann das System, in das eine Arbeitseinheit und ihre Dienstleistung eingebettet ist, mit allen Abhängigkeiten und Subsystemen, sichtbar werden“ (1997, 13). Sie selbst verwendet den Begriff QM in Abgrenzung zur QS nur dann, wenn das gesamte Führungskonzept<sup>107</sup> einer Arbeitseinheit dem Qualitätsstreben unterworfen ist (vgl. ebd.).

Von *Qualitätssicherung* (QS) geht sie im Gegensatz zum QM aus, „solange es um die Erarbeitung von Kriterien und Standards, um die Dokumentationsformen und um Maßnahmen zur Qualitätssicherung geht“ (ebd.). Qualitätssicherung *im weiten Sinne* umfaßt nach Meinhold somit „alle Aktivitäten, die darauf zielen, die Erwartungen der Beteiligten zu erkunden und im Verhältnis zu den vorhandenen Ressourcen aufeinander abzustimmen sowie aus dem Ergebnis dieser Abstimmung verbindliche Qualitätsziele zu

<sup>107</sup> Meinhold betont, daß QM zwar in die „Zuständigkeit von Führungskräften“ falle, das aber gerade *nicht* bedeute, daß „die nachgeordneten Mitarbeiterinnen dadurch vom Prozeß der Erarbeitung von Kriterien und Maßnahmen zur Qualitätssicherung ausgeschlossen sind“ (1997, 13).

entwickeln; ... ferner alle Maßnahmen und Aktivitäten, die dem Erreichen und Überprüfen der Qualitätsziele dienen“ (1995, 292).<sup>108</sup>

*Im engeren Sinne* bedeute QS „das Erarbeiten von Maßnahmen, die sicherstellen, daß die formulierten Qualitätsziele auch erreicht und die -standards erfüllt oder zumindest Annäherungen an den ‚Soll-Zustand‘ erreicht werden“ (1997, 12). Dazu gehöre v.a. die Dokumentation der wichtigsten Ereignisse, deren Bewertung und Kontrolle, sowie Verfahren zur Vermeidung von Schwachstellen (Meinhold 1997, 43; s. Phase 4 des QM oder Instrumente). Für die Durchführung einer Bewertung und Kontrolle unterscheidet Meinhold weiterhin:

- eine interne QS, kontrolliert durch die beteiligten MitarbeiterInnen selbst von einer
- externen QS, kontrolliert durch beauftragte Stellen (ebd.; vgl. Meinhold 1998, 48).

Dabei seien Verfahren der internen QS in jedem Falle erforderlich, weil sie sich am besten dazu eignen, Qualität zu schaffen (1994, 48). Ob sie durch externe Verfahren der Bewertung und Kontrolle ergänzt werden sollen, hänge von der Funktion der QS ab (s. Anlage 5). In den meisten Fällen würden Mischformen gewählt, „wobei die internen Maßnahmen überwiegen sollten“ (1997, 43).

*Meinhold beschreibt fünf Phasen eines Qualitätsmanagements:*

### 1. Phase: Unverbindliche Qualitätsdiskussion

Diese Phase besteht aus:

- einer „Information über die Chancen, Zwänge und Risiken“ von QM und QS;
- dem Wecken der Bereitschaft der MitarbeiterInnen, sich mit Qualitätsfragen zu befassen;
- dem Sammeln von Argumenten für und gegen eine Arbeit am Qualitätsthema (vgl. 1997, 16f.), um den Erkenntnisgewinn einer Formulierung von Qualitätsstandards zu verdeutlichen (vgl. 1995, 289).

### 2. Phase: Festlegen der Bereiche für eine Formulierung von Qualitätsstandards

Gut sei eine Konzentration auf die Bereiche, „die für die Qualität einer Dienstleistung von ausschlaggebender Bedeutung sind“. Ausschlaggebend seien die ‚Berührungspunkte‘ mit Kunden (1995, 289f.). Daher ist in dieser Phase zu:

- überprüfen, ob die betreffenden Kunden die genutzten Arbeitseinheiten verstehen;
- klären, wer mit „Kunde“ gemeint ist und wessen Erwartungen als Grundlage für die Formulierung von Qualitätsstandards eingeholt werden (vgl. 1997, 20; s. Akteure).

---

<sup>108</sup> Sie hält z.B. ein Erarbeiten von Qualitätsstandards auch dann für sinnvoll, wenn keine weitergehenden

Doch bereits ein Auflisten aller Kunden und deren vermutlicher Erwartungen sei sehr lohnend und mache „schnell auch die Widersprüchlichkeit und Instabilität von Interessen deutlich“ (1995, 298).<sup>109</sup>

### 3. Phase: Sammeln, Festlegen und konkretisieren von Qualitätsstandards oder Kundenpfaden<sup>110</sup>

In dieser Phase sind für die ausgewählten Bereiche bzw. für jede ausgewählte Kundengruppe:

- Standards, „die die Dienstleistungsproduktion für diese in der Vergangenheit geprägt haben“, zu erheben<sup>111</sup> und diese ggf. durch Konzepte, Gesetze u.a. zu ergänzen;
- diese Standards noch ohne Bewertung und Auswahl in Form konkreter Verhaltensregeln für die MitarbeiterInnen zu konkretisieren;
- die Verhaltensregeln nach Prioritäten zu ordnen und sich darüber abzustimmen;
- die Verhaltensregeln den Qualitätsdimensionen „Prozeß“, „Struktur“ und „Ergebnis“ zuzuordnen und sie jeweils um Standards der fehlenden Dimensionen zu ergänzen;<sup>112</sup>
- für die erarbeiteten Verhaltensregeln Optimal- und Minimalstandards festzulegen;
- die Verhaltensregeln mit KollegInnen und ggf. der Qualitätspolitik der Einrichtung abzustimmen und zu erproben (vgl. 1997, 30ff; s. Kriterien, Standards und Instrumente).

### 4. Phase: Maßnahmen zur Qualitätssicherung festlegen und einsetzen

In dieser Phase erfolgt die Festlegung und Durchführungen von Maßnahmen zur  
 „(a) Dokumentation der wichtigsten Ereignisse in der Herstellung der Dienstleistung  
 (b) Bewertung und Kontrolle der dokumentierten Ereignisse, insbesondere der Arbeitsweisen und Ergebnisse

---

Dokumentationen oder Maßnahmen zur QS damit verbunden werden (vgl. 1997, 35).

<sup>109</sup> „Dabei sollte möglichst frühzeitig auch das berechtigte Ziel von Fachkräften, den eigenen Arbeitsplatz zu erhalten und qualitativ auszubauen, thematisiert werden“ (Meinhold 1995, 289).

<sup>110</sup> Dieses Finden und Formulieren von Kriterien und Standards nimmt bei Meinhold viel Raum ein, da die Frage des Verfahrens von QS für den psychosozialen Bereich besondere Bedeutung habe. In diesen Arbeitsfeldern sind verbindliche Verhaltensregeln kaum gegeben. Meist müssen sie in Abhängigkeit von den handelnden Personen, deren Zielen, den örtlichen und kulturellen Gegebenheiten entschieden werden (Meinhold 1997, 11).

<sup>111</sup> Mit Hilfe der Fragen, was gut lief/erhalten bleiben soll und was weniger erfreulich war/der Änderung bedarf.

<sup>112</sup> Am schwierigsten sei dabei das Formulieren der Ergebnisqualität. Mögliche Vorgehensweisen seien das Formulieren von kurz- und mittelfristigen Zielen, bedingt auch das Kriterium der Akzeptanz eines Angebotes durch die NutzerInnen oder ein Vorgehen über „Zielannäherung“ anstelle der Zielerreichung (vgl. Meinhold 1997, 33f.).

(c) Identifikation und Vermeidung von sogenannten „Schwachstellen“ als QS „im engeren Sinne“ (Meinhold 1997, 43). Neben den unten ausgeführten qualitätssichernden Maßnahmen (s. Instrumente) nennt Meinhold Supervision, Fortbildung, Fachberatung und Zielvereinbarungen (ebd., 43f.).

#### 5. Phase: Entscheiden, ob eine Zertifizierung des Qualitätsverfahrens angestrebt wird

Möglich sei, daß Zuwendungsgeber ein Interesse an einer Zertifizierung nach der DIN ISO 9000ff haben, da sie sich damit eine Vergleichbarkeit von Angeboten erhoffen. Für viele MitarbeiterInnen sei dieses Verfahren dagegen vermutlich problematisch, weil es von ihrem Qualitätsverständnis abweicht (vgl. 1997, 57). Neben der bereits genannten Kritik eines zu hohen Zeit- und Kostenaufwands, Bürokratisierungsmaßes<sup>113</sup> sowie an der „Dokumentation standardisierter Qualitätssicherungs-Systeme“ anstelle der Dokumentation von Qualität (vgl. 1995, 290) stellt Meinhold weiterhin den Marktvorteil durch eine Zertifizierung in Frage.<sup>114</sup> Auch befürchtet sie, daß eine Zertifizierung der fortlaufenden Modifizierung und Verbesserung von Handlungsregeln im Wege steht (1995, 291f.). Die 20 „Qualitätselemente“ der Gliederung des ISO 9000-Handbuches seien dennoch hilfreich für eine umfassende QS. Resumierend stellt sie fest, daß „QS-Systeme und Handbücher ... qualitätsfördernd wirken [können], sofern sie in Übereinstimmung mit den Qualitätsvorstellungen der Fachkräfte und den Zielen einer Organisation gebracht werden und darüber hinaus auch die Wünsche anderer Kundengruppen berücksichtigen“ (1997, 65). Anstelle der Zertifizierung nach ISO 9000 schlägt sie z.B. eine ‚Selbst-Zertifizierung‘ mit Hilfe von Qualitäts-Teams und –zirkeln vor (1995, 292; Beispiel unter Anlage 6).

### Kriterien und Standards

Als *Qualitätskriterien* oder auch „Indikatoren“ nennt Meinhold zunächst aus Gesetzen ableitbare ‚normative‘ und aus statistischen Berechnungen ableitbare ‚empirische‘ Kriterien (1997, 11). Weitere Kriterien seien zu ermitteln und auszuhandeln.

Diese können z.B. in den Bereichen einer formalen, einer konzeptuellen, einer Umgangs- und einer Bedarfsdimension gesucht werden (s.o.). Formale Qualitätsdimensionen seien z.B. die „Anzahl der Toiletten“ oder die „Dauer der Wartezeiten“ (Meinhold 1994, 45). Konzeptuelle Dimensionen von Qualität seien oft als Hinweise zu den Abläufen und Ergebnissen der Arbeit in den Konzepten sozialer Einrichtungen zu finden. Solche Arbeitsprinzipien, wie z.B. „Stadtteilbezug“, „Mitbestimmung der Klienten“,

<sup>113</sup> Die Zertifizierung werde „selbst im industriellen Produktionsbereich für innovationshemmend gehalten“ (1995, 290).

<sup>114</sup> So habe sich z.B. der große Zuwendungsgeber Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend gegen das Verfahren der ISO 9000 für die Jugendhilfe entschieden (vgl. 1997, 59)!

„ganzheitliche Hilfe“, seien durch die Beschreibung von „Rahmenbedingungen und Handlungen“, in denen sie sich jeweils realisieren, zu konkretisieren (ebd., 45f.; Beispiel unter Anlage 7). Erst so können sie eine Grundlage für Qualitätsstandards bilden. Qualitätsdimensionen der Umgangsformen seien Regeln, die die Kommunikations- und Interaktionsstile betreffen. Mit der Qualitätsdimension Bedarf soll überprüft werden, ob und wie weit die Dienstleistung „einem angemeldeten oder vermuteten Bedarf entspricht“ (1994, 45). In jedem Falle sollen konzeptuelle, „*d.h. inhaltliche, prozessuale und ergebnisbezogene Qualitätsdimensionen* beachtet werden“ (1997, 27; Hv.i.O.).

Für gut befundene Kriterien werden zu *Standards*, indem man festlegt, in welchem Ausmaß sie anzustreben sind. Standards sind also „Maßstäbe, um die gewünschte Ausprägung oder Häufigkeit des Auftretens relevanter Ereignisse festzulegen“ (1995, 292). Meinhold unterscheidet dabei zwischen Minimal- und Optimalstandards.<sup>115</sup>

Da die verschiedenen Beteiligten in der Regel unterschiedliche Qualitätserwartungen haben, sei ein Aushandeln und Vermitteln zwischen unterschiedlichen Interessen erforderlich, um Qualitätsstandards zu definieren (ebd.). Dieser Einbezug verschiedener KundInneninteressen unterscheidet Qualitäts- von fachlichen Standards (vgl. 1997, 30).

Die *Art der Formulierung von Qualitätsstandards* ist am Verwendungszweck zu orientieren:

- für eine Begründung von Geldern würden meist allgemeine Standards zur Strukturqualität, also z.B. zur Raumausstattung, dem Personalschlüssel, der Qualifikation von MitarbeiterInnen gewählt;
- durch ausdifferenzierte Standards in Form von Verhaltensregeln<sup>116</sup> (s.o.) könne die Transparenz der Leistungen, die Selbstkontrolle und Handlungssicherheit der MitarbeiterInnen und das Image der Einrichtung erhöht werden;
- allgemein gehaltene Qualitätsindikatoren würden formuliert, um mit einem öffentlichen Auftraggeber Leistungsverträge abzuschließen;<sup>117</sup>
- eine Zertifizierung benötige umfassend ausformulierte Qualitätsstandards (ebd., 28f.).

---

<sup>115</sup> Optimalstandards stellen dabei keine utopischen, sondern prinzipiell erreichbare Zustände dar. Standards müssen weiterhin zwar konkret und somit überprüfbar, keineswegs aber immer quantifizierbar sein (1997, 34).

<sup>116</sup> Qualitätsstandards werden oft in Form von Verhaltensregeln oder Tätigkeitsbeschreibungen formuliert, damit „Mitarbeiterinnen wissen, was sie zu tun oder zu lassen haben, wenn sie ihre Arbeit an Qualitätskriterien ausrichten wollen“ (1997, 10). So sei eine Verhaltensregel für das Kriterium „Vertrauensschutz für die Klienten“ z.B. „keine Weitergabe von Information an andere Dienste ohne Zustimmung des Betroffenen“ (ebd.).

<sup>117</sup> Nach Meinhold werden Qualitätsindikatoren derzeit von den Leitungsebenen einiger freier Träger entwickelt und sind so allgemein, daß nachgeordnete Arbeitseinheiten „bei Bedarf ihre eigenen Qualitätsstandards zur Ausdifferenzierung dieser Indikatoren einbringen können“ (1997, 28f.).

Als bewährte *Vorgehensweisen*, um innerhalb eines Teams eigene Qualitätsstandards zu beschreiben, nennt Meinhold (1) das Formulieren von Verhaltensregeln, welches stichwortartig unter der 3. Phase des QM (s. Qualitätsverfahren) ausgeführt wurde sowie das weniger aufwendige Verfahren (2) des Beschreibens sogenannter ‚Kundenpfade‘. Kundenpfade empfiehlt sie für einige ausgewählte, häufig wiederkehrende, „sensible“ Situationen zu erarbeiten, wie z.B. einen „telefonischen Erstkontakt“: Die Situation werde benannt, die wesentlichen Ziele dafür beschrieben, Vorschläge für Verhaltensregeln zur und Erreichung der Ziele erarbeitet und eine Erprobungsphase vereinbart, in welcher die Erfahrungen mit den Verhaltensregeln dokumentiert wird (vgl. 1998, 42). Differenziert und mit vielen Beispielen geht Meinhold auf die Durchführung dieser zwei Verfahren ein (vgl. 1997, 30ff; Beispiel in Anlage 8).

Meinhold empfiehlt, das *Ausmaß einer Formulierung von Standards* davon abhängig zu machen, wie weit sich die Aufgaben eines Bereiches standardisieren, ihre Notwendigkeit empirisch nachweisen läßt und wie weit sie konsensfähig sind. Da diese Voraussetzungen für die Soziale Arbeit eher selten bestehen, resultiere einerseits „der Auftrag zur permanenten Beobachtung und Überprüfung einmal erarbeiteter Standards“ (1997, 37). Andererseits folge für den weiteren Umgang mit Standards eine „*elastische Stabilität*“, was konkret bedeute:

- wenige stabile Standards zu bilden, welche nur einmal jährlich überprüft werden, wie „das Überleben und die Unversehrtheit von Klienten, die Wahrung der Menschenrechte und den „Erhalt von eigenen Arbeitsplätzen“;<sup>118</sup>
- eine „wissenschaftlich geformte Suchstrategien“ anzuwenden, d.h. Annahmen über die Wirkungen der Aktivitäten aufzustellen, zu dokumentieren, auszuwerten und ggf. zu ändern;
- ein differenziertes, mehrdimensionales Wahrnehmen und Urteilen weiter zu entwickeln;
- die eigenen Standards mit denen anderer zu vergleichen (vgl. 1997, 38; Hv.i.O.).

Schließlich betont Meinhold, daß eine „Verbindlichkeit der erarbeiteten Handlungsregeln ausschließlich durch die Ergebnisse des Aushandelns“ legitimiert wird (1995, 290).

Als *Besonderheiten der Definition von Qualitätsstandards im Bereich Sozialer Arbeit* nennt Meinhold deren Zusammenhang mit Kosten und Bedarf. In der Sozialen Arbeit bestehe zumindest jenseits „der ‚unteren‘ Preisklassen ... nur ein lockerer oder mittelbarer Zusammenhang zwischen Qualität der Arbeit und Höhe der Kosten“ (1997, 39). Dadurch kann die Hoffnung auf Einsparungen durch Qualitätsverfahren hinterfragt wer-

---

<sup>118</sup> Den letzten Standard empfiehlt sie, damit er nicht auf Umwegen, bzw. verschleiert die Arbeit bestimmt.

den. Unfraglich sei dagegen die Notwendigkeit eines möglichst bedarfsgerechten Dienstleistungsangebots. Dafür sei es in manchen Fällen jedoch notwendig, bedarfserkundend oder auch -weckend vorzugehen, weil oft gerade den Bedürftigsten „Kenntnisse und Fähigkeiten“ fehlen, um ihren berechtigten Bedarf auch anzumelden (ebd., 40).

### **Akteure / Kunden**

Qualitätsstandards können in Abhängigkeit vom Umfang der gewählten QS und der dafür verfügbaren Personalkapazität „entweder exemplarisch für einen Bereich (z.B. von den Mitarbeitern eines Teams) oder arbeitsteilig für mehrere Bereiche (z.B. von einer Delegiertengruppe eines Verbandes) oder insgesamt für eine Organisation (z.B. durch einen Qualitätsbeauftragten oder eine ‚Steuergruppe‘) formuliert werden“ (1995, 290). Das konkrete Erarbeiten von Standards sollte jeweils „möglichst dezentral den betroffenen Einheiten überantwortet werden“ (1997, 29).

Die Zielgrößen von Qualität sind nach Meinhold von jeweils allen beteiligten MitarbeiterInnen festzulegen. „Auch andere Personen und Instanzen, die von den Dienstleistungen der betreffenden Arbeitseinheit in irgendeiner Weise betroffen sind, wirken im Idealfall an der Definition von Qualitätskriterien mit“ (1996, 16). Konkreter heißt das, daß alle Beteiligten „Erwartungen formulieren, aus denen hervorgeht, wie die Dienstleistungen beschaffen sein sollen, welche Qualität sie haben und welche Standards sie erfüllen sollen“ (ebd.).

Für Beteiligte verwendet sie den Begriff der ‚Kunden‘, die sie unterscheidet in

- „externe Kunden“: Wie Klienten, ‚Mediatoren‘ als Vermittler einer Dienstleistung, Zuwendungsgeber und Kostenträger, Vertreter der Trägerorganisation usw. sowie die Gemeinschaft aller BürgerInnen und
- „interne Kunden“: Wie die MitarbeiterInnen einer „Arbeitseinheit, die in irgendeiner Form mit der Arbeit an der Dienstleistung befaßt sind“ (1997, 20).

Meinhold sieht, daß KlientInnen in den meisten Fällen keine „Kunden“ sind<sup>119</sup> (vgl. 1997, 21). Sie hält dennoch die Kundenperspektive für hilfreich, um die Erwartungen der verschiedenen Kundengruppen miteinander zu vergleichen und gleichermaßen zu beachten. Weiterhin schütze sie davor, „eine Interessenidentität zwischen Anbietern und Nutzern zu phantasieren“ (1998, 40). Den Hauptvorteil sieht sie jedoch im Einbezug der internen und weiteren externen KundenInnen. Denn eine „qualitätsvolle Arbeit [leisten] in der Regel nur MitarbeiterInnen..., mit denen qualitativ umgegangen wird“ (vgl. 1997, 22). Weiterhin seien die „Zuwendungsgeber“ und Kostenträger bisher „vernach-

---

<sup>119</sup> Eine mögliche Gefahr sieht sie darin, daß die Vorstellung vom ‚Kunden‘ Fachkräfte veranlasse, notwendige schmerzhaft Veränderungsprozesse hinauszuzögern. Sie vermutet jedoch eher, daß ein Widerstand gegen die Kundensicht daher rühre, daß sie schlichtweg nicht gewünscht sei, wofür sie das Beispiel Sozialamt anführt (1997, 21).



lässigt oder gar als ‚Gegner‘ eingestuft worden“, obwohl Verhandlungen mit ihnen von größter Bedeutung für die Arbeit und den Erhalt des Arbeitsplatzes seien(ebd., 22f.).

### **Instrumente**

Die Instrumente zur Definition von Qualitätsstandards (Formulieren von Verhaltensregeln und von Kundenpfaden) wurden bereits erläutert. Für eine QS ‚im engeren Sinne‘ werden neun weitere Instrumente benannt und im folgenden kurz ausgeführt.

1. *Dokumentation*: „Kern- und Angelpunkt qualitätssichernder Maßnahmen ist die Dokumentation der Ereignisse“ (1995, 291). Für alle dafür verwendeten Verfahren, von einem Führen von Strichlisten bis hin zu maßgeschneiderten EDV-Programmen, gehe es „immer darum, mit allen Beteiligten auszuhandeln, was gewünscht wird und was möglich ist“ (1997, 44).<sup>120</sup> Wichtig ist es z.B., daß das Dokumentieren den Arbeitsweisen und Aufgaben angepaßt werde und nicht die Arbeit an eine vorgegebenen Dokumentationsform (vgl. 1998, 46).

Weil Dokumentieren aufwendig und häufig unbeliebt ist, wird empfohlen, erst einmal zu sichten, was bereits schon dokumentiert wird. Möglicherweise sei eine bereits bestehende Form der Dokumentation nur in leichter Abänderung auch für die ausgehandelten Qualitätsstandards geeignet oder es kann etwas anderes wegfallen zugunsten der Qualitätsdokumentation (Beispiel unter Anlage 9).

2. *Anfertigung von Checklisten*: Verhaltensregeln können in manchen Fällen als Checklisten für den Ablauf von Tätigkeiten formuliert und eingesetzt werden (Meinhold 1997, 47).

3. *Critical Incidents als offene Dokumentationsform*: In der Teamsitzung wird regelmäßig von MitarbeiterInnen je eine Situation, in der die Umsetzung eines Standards gelungen bzw. nicht gelungen ist ausgeführt, diese Situationen werden für die jährliche Überprüfung der Standards dokumentiert und gesammelt. Dies könne helfen, Schwachstellen zu finden (ebd.).

4. Bewertung durch *Peer Review oder Kollegiale Beratung*: Teamsitzungen oder kollegiale Austauschgruppen enthalten immer „Elemente von Bewertung und Kontrolle“. Um optimal als Qualitätssicherung genutzt werden zu können, müsse die Atmosphäre stimmen. Dafür nennt Meinhold die Kriterien:

„(a) wenn die Motivation der Beteiligten gefördert wird,

---

<sup>120</sup> So werden kleinere Einrichtungen eher zeitlich wechselnde Dokumentationsziele verfolgen (1995, 291).

- (b) wenn der erforderliche Mehraufwand gerechtfertigt ist, weil
- (c) der Ertrag hoch ist,
- (d) die Mehrkosten niedrig sind
- (e) die Fehler gemindert werden“ (1997, 48; vgl. auch Kap. 4; s. Anlage 10).

5. *Qualitätszirkel*: Dies sind „kleinere Gruppen von Mitarbeitern der unteren Hierarchieebenen..., die sich regelmäßig auf freiwilliger Grundlage treffen, um Probleme aus ihrem Arbeitsbereich zu bearbeiten“.<sup>121</sup>

Meinhold empfiehlt, diese von der Hierarchieebene unabhängig von Personen, die mit Qualitätsaufgaben befaßt sind, besuchen zu lassen. Qualitätszirkel müssen weiterhin in eine umfassende Qualitätspolitik eingebunden werden (vgl. ebd., 49).

6. *Externe Vergleiche*:<sup>122</sup> Beschreiben das Ermitteln von Durchschnittswerten durch Einrichtungsvergleiche. Sie können z.B. für Kosten, Personalzahlen usw. erhoben werden, geben jedoch weder „sichere Qualitätsurteile“ noch eine Orientierung für das Handeln (ebd., 50).

7. *Identifikation von Schwachstellen*: Schwachstellen sind „Abweichungen von festgeschriebenen Qualitätsstandards“ (ebd. Hv.i.O.). Dieses in der Industrie übliche Verfahren solle möglichst erst nach einer Sammlung positiver Ereignisse als Instrument eingesetzt werden. Auch sei bei der Fehleranalyse die P-P-P-P-Regel zu beachten, nach welcher Fehler nicht nur durch Personen, sondern auch durch (Arbeits-)Prozeduren, die ‚Politik‘ der Einrichtung und die physischen Mittel (Geräte, Werkzeug) verursacht werden können.<sup>123</sup>

8. *Erarbeitung ergebnisbezogener Qualitätskriterien*: Ergebnisbezogene Qualitätsstandards seien ein Synonym für Qualitätsziele. Die Formulierung von Ergebnisstandards ist mit einigen Schwierigkeiten verbunden. Z.B. gibt es keine ausreichenden und vergleichbaren Daten für einen Vergleich von Leistungszahlen (vgl. 1997, 51f.). Will man Wirkungsziele gemeinsam mit Klienten erarbeiten, bestehe häufig die Schwierigkeit, daß „Klienten keine oder nur diffuse Ziele definieren können“ oder daß „das Erreichen der Klientenziele kaum durch Aktivitäten eines sozialen Dienstes beeinflußbar ist“ (ebd., 53). Fraglich sei jedoch, ob gesetzlich erlassene Aufgabenkataloge wirklich „angemessene Tätigkeiten“ enthalten, weshalb es dringend erforderlich sei, daß die Professionellen selbst einbringen, was dokumentierenswert ist (vgl. ebd.).

<sup>121</sup> Antoni nach Meinhold (1997, 48).

<sup>122</sup> Für das hier beschriebene Vorgehen wird i.d.R. der Begriff des ‚Benchmarking‘ verwendet (s. auch Kap. 4.6).

<sup>123</sup> Vgl. ebd.; Meinhold (1994, 47) mit Verweis auf Martin.

9. *Evaluation und Selbstevaluation*: Sowohl durch eine externe Evaluation<sup>124</sup> als auch eine Selbstevaluation können Aussagen zur Leistungsfähigkeit sozialer Dienste erarbeitet werden. Vorteil einer Selbstevaluation sei der geringere Aufwand und eine hohe Motivation durch die Selbstbestimmtheit der MitarbeiterInnen. Beide Verfahren seien dennoch keine QS, da sie in der Regel weder umfassend noch kontinuierlich sind. Selbstevaluation unterscheidet sich weiterhin dadurch, daß die Daten nicht von Außenstehenden nachvollziehbar seien und v.a. der Prozeß des Aushandelns und damit die „erweiterte Perspektive auf unterschiedliche Kundengruppen“ fehle (vgl. 1997, 56; Hv.i.O.).

### 2.5.2 Kritik am Konzept der Qualitätssicherung nach Meinhold

Im Gegensatz zur KGSt läßt Meinhold die *Intentionen*, die eine Einrichtung zu einem Qualitätsverfahren veranlassen können, offen und versucht statt dessen, für unterschiedliche Ziele möglichst passende Verfahren zu beschreiben. Zur aus der Dienstleistungsdebatte abgeleitete *Notwendigkeit eines Aushandelns der Qualitätskriterien* von Maßnahmen gelangt sie auf viel kürzerem Wege: Sie leitet diese Notwendigkeit einerseits aus der Relativität von Qualität ab, durch welche ein Aushandeln ihrer Inhalte erforderlich werde. Andererseits leitet sie diese Notwendigkeit aus der Besonderheit psychosozialer Arbeitsfelder ab, in welchen verbindliche Verhaltensregeln meist nicht so einfach gegeben sind wie z.B. in medizinischen Bereichen: Welche „Umgangsformen mit Klienten gut oder qualitativ sind, läßt sich selten unabhängig von den handelnden Personen und deren Zielen bzw. abgelöst von den örtlichen und kulturellen Gegebenheiten entscheiden“ (1997, 11).

Somit wirken im Optimalfall alle KundInnengruppen daran mit, zu definieren, was eine qualitätvolle Dienstleistung ist. Ihre Einschränkung, daß solch ein Optimalfall zunächst die Ausnahme darstellt, läßt allerdings zwei implizite Leitbilder aufscheinen: Diese sind ein pragmatisches Vorgehen und eine Orientierung an den MitarbeiterInnen (vgl. 1997, 30).

Die Ausführungen Meinholds lassen offen, ob mit *Qualitätssicherung* ein umfassendes Konzept einer QS gemeint oder ebenso das Definieren von Qualitätsstandards ohne Dokumentation und fortlaufende Einbindung in eine Qualitätsüberprüfung als QS bezeichnet werden kann (z.B. 1997, 56 und 35). Damit bleiben sie aber auch widersprüchlich. So schreibt Meinhold im Gegensatz zu ihrer Definition der Qualitätssicherung im wei-

---

<sup>124</sup> Hier unterscheidet Meinhold die Produktevaluation, bei welcher Wirkungen und Ergebnisse mit standardisierten Verfahren ermittelt werden, und die Prozeßevaluation, bei welcher über eine programmunterstützte und fortlaufende Auswertung von Leistungen eine Aushandlung mit den Mitarbeite-

ten Sinne: „Es ist unumstritten, daß jede Qualitätssicherung interne Verfahren zur Bewertung und Kontrolle erfordert“ (1997, 43). Die damit verbundene und von Meinhold intendierte Flexibilität und Anpassung möglicher Qualitätsverfahren an das Arbeitsfeld ist insbesondere vor den oben gemachten Ausführungen positiv zu bewerten. Dennoch erscheint es mir sinnvoll, hier klarer zwischen den Begriffen und den damit beschriebenen Verfahren zu unterscheiden. Während Meinholds Ausführungen zu einem ‚Qualitätsmanagement‘ zugestimmt werden kann, meint ‚Qualitätssicherung‘ in dieser Arbeit im Gegensatz zu Meinhold ein Vorgehen, das ein Überprüfen der Einhaltung festgelegter Arbeitsschritte und Ziele notwendig miteinschließt und das in ein kontinuierliches Verfahren übergeht. Für Konzepte, die einer Verbesserung von Qualität dienen, wird in dieser Arbeit der Begriff der ‚Qualitätsentwicklung‘ verwendet (s. Kap. 2.1).

Eine Begriffstrennung dient m.E. der Verständigung über und dem Verständnis von Verfahren. So kritisiert z.B. Heiner auch an anspruchsvollen Modellen einer ‚Qualitätssicherung‘, daß ein ‚Sichern‘, nicht nur ein präzises Beschreiben, sondern auch ein *Festschreiben* erfordert: „Es muß normiert, standardisiert und fixiert werden. Dies ist aber nur bei Mindeststandards vertretbar, die ganz und gar unstrittig sind (z.B. körperliche Unversehrtheit, Recht auf Unterbringung und Ernährung). Alle anderen Angaben müssen relativ allgemein gefaßt werden, um flexibel, individuell und situativ den Bedürfnissen der Klientinnen gerecht werden zu können“<sup>125</sup> (Heiner 1996a, 217). Diese Kritik trifft m.E. für das Verfahren Meinholds nicht zu. Z.B. empfiehlt auch Meinhold, daß nur wenige stabile Standards festgeschrieben werden sollen, weil eine Standardisierbarkeit häufig nicht gegeben ist. Wie weit ein flexibles, individuelles und situatives Handeln trotz einer Orientierung an Verhaltensregeln gegeben ist, hängt von den vor Ort ausgehandelten Standards ab, liegt aber zumindest im Bereich der Möglichkeit, den Beispielen zu Folge auch in der Intention Meinholds. Die genannte Kritik trifft für ihre Ausführungen insofern nicht eindeutig zu, kann aber bei einer uneindeutigen Begriffsverwendung auch nicht ohne weiteres von der Hand gewiesen werden.

Weiterhin kann eine unscharfe Begrifflichkeit für den Begriff der Dimensionen von Qualität bei Meinhold festgestellt werden, die m.E. zu Verwirrungen führen kann. Meinhold verwendet diesen Begriff einmal für Kriterien von Qualität (Sicherheit, Umweltverträglichkeit usw.), andererseits für Aspekte (als ‚Dimensionen‘ der Umgangsform und des Bedarfs) (1994, 45) und schließlich für Dimensionen (Prozeß, Struktur, Ergebnis). Dimensionen beschreiben m.E. im Unterschied zu Kriterien solche Aspekte

---

rInnen besteht (1997, 54). Durch die fehlende Feldkenntnis der ExpertInnen sei eine solch enge Kooperation wünschenswert.

<sup>125</sup> Daher empfiehlt Heiner, fachliche Standards „immer nur exemplarisch, niemals komplett und erschöpfend“ zu konkretisieren. „Exemplarische Beispiele liefern den Fachkräften aber zumindest eine Richtschnur, in welcher Weise die Rahmenziele verwirklicht werden können“ (1996a, 217).

von Qualität, die für eine umfassende oder ganzheitliche Beschreibung der Qualität einer Dienstleistung immer im Gesamten beachtet werden müssen.

Da Meinhold von einer spezifischen Notwendigkeit psychosozialer Arbeitsfelder ausgeht, Qualitätskriterien und Verhaltensregeln *auszuhandeln*, sind ihre Ausführungen über das Aushandlungsverfahren von *Qualitätskriterien und -standards* sehr umfangreich. Ihr Vorgehen ist sehr anwendungs- und mitarbeiterorientiert. Positiv erscheint, daß die Kriterien möglichst umfassend und von möglichst vielen KundInnengruppen zu erheben sind. Sie sollen mit gesetzlichen Vorgaben, den vorhandenen Ressourcen und dem Leitbild der Einrichtung abgestimmt werden und institutionsangemessen sowie innerhalb der Einrichtung partizipativ entwickelt werden.

Standards sollen konkretisiert in Form von Verhaltensregeln formuliert werden. Damit sind sie überprüfbar, jedoch nicht unbedingt quantifiziert. Die Entwicklung von Standards, z.T. auch ihr Einsatz und ihre Überprüfung werden keinem Zwang zur Normierung oder Quantifizierung untergeordnet. Eine weitere Flexibilität der Standards wird durch die Unterscheidung von Minimal- und Optimalstandards erreicht.

Problematisch bleibt jedoch auch hier, wieweit nach der Formulierung von Standards eine Aushandlung von Qualitätsmerkmalen im Verlauf des Dienstleistungsprozesses selbst noch möglich ist, bzw. wie weit diese Möglichkeit gesichert ist.<sup>126</sup> Meinhold schreibt sehr stark aus der Sicht von und im Hinblick auf die *MitarbeiterInnen* in Institutionen der Sozialen Arbeit. Sowohl der Blick auf die Gesamtorganisation (z.B. auf eine strukturelle Einbindung von QM im Rahmen eines umfassenden OE-prozesses) als auch auf die *KundInnen* und ein notwendiges Befragen und Einbeziehen von KundInnen und NutzerInnen geraten dadurch etwas in den Hintergrund. Beides wird zwar von ihr benannt, auch empfohlen, dies jedoch im Konjunktiv oder mit der Bestimmtheit eines vagen ‚günstig ist‘ (vgl. z.B. 1994, 47). Eine erweiterte Perspektive auf verschiedene KundInnengruppen sei für die Definition von Qualitätsstandards zwar konstitutiv. Die Ermittlung von KundInnenerwartungen kann ihren Ausführungen zufolge aber ebenso durch Erfahrungen, Diskussion und Aushandlung der um Qualität bemühten Fachkräfte erfolgen.

Die ausformulierten Standards sollen dann allerdings positiver Weise mit den weiteren KundInnenen verhandelt und entsprechend modifiziert werden: „Insbesondere die Erwartungen der Klient-Kunden werden sich in der Erprobungsphase durch Befragung ermitteln oder aus der Art, wie Klienten mit dem Angebot umgehen, erschließen lassen“

---

<sup>126</sup> Zwar weisen die Beispiele Meinholds darauf hin, daß die Mitbestimmung vom NutzerInnen in den Verhaltensregeln zu beachten ist (s. z.B. Anlage 8). Dies wird jedoch in den Ausführungen von Meinhold nicht als handlungsleitendes Vorgehen benannt.

(1997, 30). Damit ist Meinhold nah an einer direkten Aushandlung mit den NutzerInnen Sozialer Arbeit und sicher ist ihr Konzept kundInnenorientiert. Die Sicherung und institutionelle Verankerung von Partizipation als Schritt hin zur Subjektsteuerung der Dienstleistung ist damit aber - immerhin und doch - nur für die eine Gruppe der Subjekte erfolgt: Die MitarbeiterInnen.

Meinhold benennt weiterhin Unterschiede zwischen verschiedenen ‚KundInnen‘ sowie Schwierigkeiten, die mit der Bezeichnung von NutzerInnen als KundInnen verbunden sind. Dennoch verwendet sie den KundInnenbegriff mit strategischer Absicht auch für NutzerInnen. Vor dem grundlegend abweichenden Erbringungskontext für NutzerInnen Sozialer Arbeit kann dies kritisiert werden, weil Begriffe nicht nur „Wirklichkeit abbilden, sondern auch Wirklichkeit herstellen“ (Rose 1996, 62). Befürchtete Folgen einer weiteren Marginalisierung mancher NutzerInnen Sozialer Arbeit wurden bereits ausgeführt (s. z.B. Kap. 2.4.2).

Die *Instrumente*, welche von Meinhold dargestellt werden, erscheinen handhabbar und arbeitsfeldbezogen. Auch wenn die Ausführung z.T. sehr knapp erfolgt, führt Meinhold immer auch mögliche Schwierigkeiten und daraus folgende Empfehlungen für einen sinnvollen oder reibungsloseren Einsatz der Instrumente aus. Da die Instrumente in Anpassung an das Arbeitsfeld gewählt werden sollen, besteht konzeptionell nicht die Gefahr einer zunehmenden Bürokratisierung oder eines qualitätshemmenden Arbeitsaufwandes durch die Einführung von Qualitätsverfahren.

Während die *Fachlichkeit* und eine Orientierung an den Fachkräften von Meinhold stark betont werden, bleibt ein Verweis auf die Notwendigkeit, auch aktuelles wissenschaftliches Wissen bei der Formulierung von Qualitätsstandards einzubeziehen, bestenfalls marginal. Für die Sammlung von Qualitätskriterien wird erwähnt, daß sie bei „Bedarf ... durch Anregungen ... aus der Fachliteratur“ ergänzt werden kann (1997, 31). Auch sollen „empirische“ Kriterien „aus statistischen Berechnungen“ abgeleitet werden, wobei unklar bleibt, woher sie stammen (vgl. 1997, 11). Im weiteren wird erwähnt, daß es stabilisierend sei, wenn Mitarbeiter/innen „wissenschaftlich fundierte Verfahren zum Umgang mit den erarbeiteten Handlungsregeln anwenden, d.h. Verfahren zur Dokumentation ihrer Erfahrungen und gegebenenfalls Modifizierung der Handlungsregeln“ (1995, 291). Dies ist sicher sinnvoll und sehr hilfreich. Es schließt jedoch nicht unbedingt den nötigen Bezug oder auch Austausch mit anderen Studien und Erfahrungswerten ein.

Das von Meinhold ausgeführte Verfahren ist in vielfältiger Weise *flexibel*. Zum einen ist es auf der Verfahrensebene selbst flexibel handhabbar. Es kann z.B. begrenzt auf ei-

ne Reflexion der KundInnengruppen sowie möglicher Qualitätsstandards ohne weitere verbindliche Folgen bleiben. Es kann aber auch bis hin zu einem umfassenden QM einer Institution als Umsetzungsverfahren gewählt werden. Es wird vor Ort erarbeitet und kann so der Vielfalt der Aufgaben, Situationen und Notwendigkeiten des breiten Feldes Sozialer Arbeit je angepaßt werden. Zum zweiten werden durch die Gestaltung der Standards als Minimal- und Optimalwerte Freiräume für deren Einsatz geschaffen. Schließlich wird die QS selbst als „Vorhaben einer fortlaufenden Modifizierung von Handlungsregeln“ verstanden (1995, 292).

Als flexibel und sinnvoll erscheint mir weiterhin Meinholds Vorgehen, *Qualitätsverfahren* durchaus *bei einer Einzelperson, bei Teams oder Bereichen zu beginnen*. Ein anderer Umfang und ein anderes Setting eines Qualitätsverfahrens haben jedoch auch Konsequenzen auf die damit erreichbaren Ziele und auf die Grenzen des Verfahrens. Je kleiner der Bereich der einbezogenen Einheiten einer Institution ist, desto weniger Strukturen stehen z.B. für eine adäquate Veränderung zur Disposition. Dies engt den Spielraum einer Qualitätsentwicklung ein, weil Strukturen Rahmenbedingungen und Voraussetzungen für die Gestaltung fachlichen Handelns sind. Ein gewisser Spielraum bleibt jedoch immer bestehen, auch wenn er im engsten Fall nur Strukturen des eigenen fachlichen Handelns umfaßt. Je weiter ein Qualitätsverfahren von der Leitung und dem Umfeld akzeptiert wird bzw. in diese eingebunden ist, desto mehr erhöhen sich die Chancen auf umfassendere Anpassungen von Strukturen an erkannte Notwendigkeiten (vgl. auch Meinhold 1994, 46 u. 48). Dennoch kann kritisiert werden, daß bei Meinhold der Blick auf notwendige einrichtungsübergreifende oder gar trägerübergreifende Formen der Ermittlung von Qualitätskriterien oder Qualitätsverfahren völlig fehlt. Insofern führt ihre Einrichtungs- und MitarbeiterInnenorientierung hier zu einem blinden Fleck.

## **2.6 Desiderate für die Gestaltung eines partizipativen Qualitätskonzepts**

Nach einem kurzen bewertenden Vergleich beider Qualitätskonzepte fasse ich offene Schwierigkeiten der Gestaltung partizipativer Qualitätsverfahren zusammen, welche durch die bisherige dienstleistungstheoretische Reflexion deutlich wurden.

Bei einem *Vergleich der beiden Qualitätskonzepte* bestehen schon vor einer inhaltlichen Betrachtung wesentliche Unterschiede: Zum ersten bezieht sich die Qualitätssicherung nach Meinhold im Gegensatz zum QM der KGSt nicht in erster Linie auf ein einrichtungsumfassendes Qualitätsmanagement, sondern eher auf kleinere Einheiten. Zum zweiten richtet es sich nicht an die Gesamtheit staatlicher Erbringungsbereiche, die in Kommunalverwaltungen vertreten sind, sondern explizit an den Bereich der Sozialen

Arbeit, für diesen aber auch außerhalb der öffentlichen bzw. behördlichen Erbringung. Drittens unterscheiden sich Meinholds Ausführungen in der *Form* von denen des QM der KGSt m.E. insofern, als sie weniger systematisch, dagegen stärker als Darstellung möglicher, auszuwählender Vorgehensweisen innerhalb von Qualitätsverfahren erscheinen. Schließlich fließen bei Meinhold im Gegensatz zu Konzept der KGSt kontinuierlich Erfahrungswerte und Beispiele in die Erläuterung einzelner Aspekte mit ein.

*Inhaltlich* kann bei einem Vergleich der Konzepte der KGSt und Meinholds festgestellt werden, daß das QM der KGSt dem Verfahren Meinholds in einem Teil der Institutionalisierung von Partizipation überlegen ist: KundInnenbefragungen und ein Beschwerdemanagement gehören hier konstitutiv zum Konzept. Allerdings ist für beide Verfahren anzumerken, daß eine Subjektsteuerung durch im Prozeß gewährleistete situative und fachliche Aushandlung nicht gesichert ist: Die Sicherung einer KundInnenorientierung und -partizipation bezieht sich im QM der KGSt auf die Produktdefinition, wodurch ein situatives Handeln im Prozeß sogar eher eingeschränkt wird. Dagegen findet eine situative und fachliche Aushandlung während des Erbringungsprozesses in Meinholds Beispielen viel Raum, erlangt jedoch auch bei ihr nicht den Status eines verbindlichen Qualitätskriteriums für eine Dienstleistung Sozialer Arbeit. Während Meinhold alle Qualitätskriterien der Aushandlung vor Ort überläßt, ist vor dem Hintergrund der Dienstleistungstheorie Sozialer Arbeit eine Sicherung von Partizipation und Transparenz, auch für den Erbringungsprozeß, ein feststehendes fachliches Qualitätskriterium, dessen konkrete Einbindung institutionenspezifisch ausgehandelt werden muß.

Eindeutig überlegen ist Meinholds Konzept hinsichtlich der Gegenstandsangepaßtheit an das Feld der Sozialen Arbeit sowie der MitarbeiterInnenorientierung und der Umsetzbarkeit der dargestellten Verfahren. Räumt man ein, daß ihre Empfehlungen aus der konkreten Einführung von Qualitätsverfahren in Institutionen entwickelt wurden, kann in ihnen ein hilfreicher Zwischenschritt zu einem partizipativen Qualitätskonzept Sozialer Arbeit gesehen werden, der jedoch u.a. um eine institutionelle Absicherung von Teilhabe, auch während der Dienstleistungserbringung, ergänzt werden muß.

Ebenso könnte das Instrument der Selbstbewertung, im Gegensatz zur ersten Fassung eines QM's der KGSt, als ein angemessenes Qualitätsverfahren für Felder der Sozialen Arbeit eingesetzt werden, wenn es mit einer institutionalisierten KundInnenorientierung verbunden, aber vom NSM losgelöst wird. Eingebettet in das NSM muß jedoch befürchtet werden, daß es sich gegen die normierende Logik der Produktsteuerung nicht durchsetzen kann. Die Einbindung des Qualitätsverfahrens in das NSM und dessen Produktsteuerung anstelle einer Steuerung durch Aushandlung und Fachlichkeit wurde



als Hauptproblem des QM's der KGSt deutlich, welches auch zu systemimmanenten Widersprüchen führt. Letztendliche Ursache des systemimmanenten Konflikts ist die bereits in der Dienstleistungsdebatte benannte fehlende Abstimmung des NSM auf Spezifika des Feldes der Sozialen Arbeit.<sup>127</sup>

Festzuhalten ist, daß mit den dargestellten Qualitätskonzepten vielfältige Elemente und Vorgehensweisen des Qualitätsmanagements gefunden wurden, die z.T. als richtungsweisend, insgesamt jedoch noch nicht als hinreichende Konzepte für eine dienstleistungstheoretisch fundierte Soziale Arbeit bewertet werden können. In der weiteren Untersuchung soll Supervision, als traditionelles Verfahren der Sozialen Arbeit, daraufhin überprüft werden, ob sie ein geeignetes Instrument darstellt, um bisher aufgedeckte Schwierigkeiten bei der dienstleistungstheoretischen Gestaltung von Qualitätsverfahren zu überwinden. Zu diesem Zweck werden entsprechende *Problempunkte* oder Anforderungen aus der Diskussion *beider Qualitätskonzepte* hier gebündelt:

1. Ein Qualitätsverfahren, in dem die als erforderlich herausgearbeitet Absicherung und Institutionalisierung von Aushandlung, Partizipation und Transparenz sowohl in formaler Weise als auch im Erbringungsprozeß angestrebt wird, steht bisher aus.
2. Für die o.g. Variante einer formalen Institutionalisierung der Teilhabe durch Befragungen von KundInnen und NutzerInnen (vgl. Kap. 2.4.2) besteht das Problem eines enormen Mehraufwands, den die Fachkräfte zu Lasten ihrer inhaltlichen Arbeit zu bewältigen haben.
3. Aus dem Richtziel, die Arbeitsprozesse subjektgesteuert zu gestalten, ergibt sich die Notwendigkeit, sowohl die Dienstleistungserbringung als auch die Aushandlung von Qualitätskriterien und -standards sehr flexibel zu halten.
4. Parallel dazu folgt aus dem „strukturellen Technologiedefizit“ der Sozialpädagogik, daß Aufgabendefinitionen häufig nicht im voraus klar abgegrenzt werden können und damit auch keine Meßbarkeit des Zielerreichungsgrades gegeben ist (Olk 1994, 27; vgl. Kap. 2.4.2). Beides muß situativ, also im experimentellen Vollzug fachlichen Handelns erprobt und erkundet werden. Das macht ein entsprechend flexibles Qualitätsverfahren erforderlich.

---

<sup>127</sup> Letzteres wird auch durch Bassarak indirekt belegt, der eine empirische erhobene Mißerfolgsrate von 90% der durchgeführten Verwaltungsreformen konstatiert (1998, 12). Dies läßt vermuten, daß bei der Entwicklung des NSM und seines (ersten) Qualitätskonzepts nicht im Sinne eines Qualitätsmanagements vorgegangen wurde. Mit einem QM sollten genau solche enormen Fehlerkosten durch eine gründlichere Bedarfs- und Gegenstandsananlyse sowie Probeläufe vermeiden werden.

5. Eine weitere Anforderung an Qualitätsverfahren ist, daß sie immanent überprüfen, ob die Auswahl von Qualitätskriterien überhaupt den notwendigen Zielen und anzustrebenden Wirkungen entspricht (vgl. Heiner 1996a, 214f; Kap. 2.1).
6. Weiterhin läßt sich festhalten, daß die gewählten Qualitätsinstrumente zur jeweiligen Einrichtung, deren Aufgaben und Zielen passen müssen und deshalb im Verfahren überprüft werden muß, ob keine unerwünschten Nebenwirkungen verursacht werden (vgl. Heiner 1996a, 214f; Kap. 2.1).
7. Neben der Aushandlung im Prozeß und in den einzelnen Diensten sind auch einrichtungs- und trägerübergreifende Strukturen für eine fachöffentliche Aushandlung von Qualität(skriterien) erforderlich (vgl. Merchel 1995a, 333; Kap 2.2). Damit verbunden muß eine interinstitutionelle Kooperationen als Qualitätsziel verfolgt werden, um so die Voraussetzungen für eine konsequente Subjektsteuerung der Dienstleistung überhaupt zu ermöglichen.
8. Eine Outputsteuerung oder bereits das Beachten der Wirkungsqualität machen empirische Studien und den Zugriff auf wissenschaftliche und fachliche Informationen über die Wirksamkeit verschiedener Handlungsalternativen erforderlich (vgl. Kap. 2.4.2). Ungeklärt ist bisher, wie ein möglichst permanenter Zugriff auf den aktuellen Wissenstand erfolgen kann.
9. Bisher ließ sich weiterhin kein Konzept finden, im welchem auf die spezifische Schwierigkeit Sozialer Arbeit eingegangen wurde, für jeden Einzelfall und zum Teil sogar während des Erbringungsprozesses zwischen einer Orientierung an den subjektiven Äußerungen und einem ggf. notwendigen advokatorischen oder sogar Kontroll-Handeln abwägen zu müssen.
10. Offen bleibt bisher auch, wie und wo die Professionellen die vielfältigen, für Qualitätsverfahren und ein neues Dienstleistungselbstverständnis erforderlichen Kompetenzen lernen und sich aneignen können.

### **3. Supervision – ein traditionelles Qualitätsinstrument der Sozialen Arbeit ?**

In den bisherigen Teilen der Arbeit wurde herausgearbeitet, welche Erfordernisse sich aus dienstleistungstheoretischer Sicht für die Gestaltung von Qualitätsverfahren in der Sozialen Arbeit bestimmen lassen. Kriterien wurden benannt und zwei exemplarisch ausgewählte Qualitätsverfahren daran diskutiert. Im folgenden wird der Fokus auf die Supervision als mögliches Qualitätsinstrument Sozialer Arbeit gerichtet. Zu diesem Zweck wird hier, als dritter Schritt, das Instrument der Supervision zunächst vorgestellt.

Eine Folge der Diskussionen um Soziale Arbeit als Dienstleistungsprofession mit ihrem eigenen Zuschnitt einer fachlich implizierten Partizipation der NutzerInnen ist ein neu auszugestaltendes Professionalitätsverständnis, das z.T. neue Kompetenzen erfordert. Durch die Betonung der Aushandlung im Erbringungsprozeß - partizipativ, flexibel und lebensweltorientiert - werden vielfältige Entscheidungen auf die Ebene der einzelnen Fachkräfte verlagert. Diese Entscheidungen in der Aushandlung mit NutzerInnen *in der Situation*, d.h. spontan treffen zu müssen, stellt eine hohe Anforderung an die Kompetenz der einzelnen Person im Sinne der Fachlichkeit, (Selbst-)Sicherheit, der professionellen Haltung im Umgang mit Konflikten, Übertragungen, Gegenübertragungen usw. Nimmt man also die Konsequenzen ernst, die aus der Sozialen Arbeit mit ihrem spezifischen Dienstleistungsverständnis folgen, stellt sich die Anschlußfrage, wie jede einzelne Fachkraft die damit verbundenen erforderlichen Kompetenzen üben und ihre Fachlichkeit sichern kann. Wie kann sie lernen, mit Schwierigkeiten umzugehen, dem hohen Anspruch der Partizipation und der Selbstermächtigung auch bei schwierigen Kommunikationsverläufen gerecht zu werden? Die Themenstellung der Arbeit impliziert, daß in der Supervision eine Herangehensweise vermutet wird, mit der Qualitätsentwicklung in der Sozialen Arbeit möglich ist. Daran anschließend soll überprüft werden (Kap. 4), inwiefern Supervision ein Qualitätsinstrument ist und ob sie für die besonderen Erfordernisse einer dienstleistungstheoretischen Sozialen Arbeit im dargestellten Sinne ein hilfreiches oder sogar notwendiges Hilfsmittel darstellen kann.

Im Gegensatz zur derzeitigen Literaturflut bei den Themen Qualität, Qualitätssicherung und Qualitätsmanagement gibt es zur Supervision als explizit benanntem Qualitätsinstrument für die verschiedenen Bereiche der Sozialen Arbeit verhältnismäßig wenige Veröffentlichungen. Supervision wird zwar häufig als ein Bestandteil qualifizierender Maßnahmen oder sogar des personenbezogenen Qualitätsaspektes, insbesondere der

Prozeßqualität, z.T. auch der Strukturqualität, benannt und ihre Notwendigkeit betont. Relativ selten und erst in jüngerer Zeit wird jedoch der Beitrag der Supervision zum Qualitätsmanagement in der Sozialen Arbeit thematisiert. Ebenso selten wurde bisher hinterfragt und untersucht, welches denn Qualitätsfaktoren von Supervision sind oder sein können. Erst in neuerer Zeit finden sich vermehrt Hinweise und Ausführungen zu einer Evaluation des Instrumentes Supervision selbst. Dies ist insofern erstaunlich, weil Supervision als ein originär sozialarbeiterisches Instrument zum Zwecke der Qualifizierung und zum Schutze der NutzerInnen Sozialer Arbeit entstanden ist. Eine Ausnahme stellt insofern das Konzept von Müller, Weidner und Peterman dar, in welchem Supervision explizit zu einem Verfahren der Qualitätssicherung modifiziert wurde (Kap. 3.5).

### 3.1 Begriff der Supervision

Supervision (engl.) bedeutet wörtlich (Ober-)Aufsicht, Beaufsichtigen, Überwachen. Es gibt keine einheitliche Vorstellung, geschweige denn eine allgemeingültige *Definition* von Supervision. Daher möchte ich hier zwei Definitionsversuche von Supervision anführen, die m.E. umfassend genug sind, um der aktuellen Vielfalt von Supervision in etwa gerecht zu werden.

Nach Gaertner ist Supervision „ein regelgeleiteter Beratungsprozeß, in dem es wesentlich um die systematische Reflexion beruflichen Handelns geht. Im Zentrum der Beratung stehen Probleme und Konflikte, die die Professionellen im Umgang mit ihren *Klienten* bzw. Patienten erleben. Neben dieser Form, die als fallbezogene S. bezeichnet wird, können weitere Themenbereiche, z.B. Interaktionsprobleme in der Kollegengruppe oder Schwierigkeiten mit den institutionellen und organisatorischen Rahmenbedingungen, Gegenstand der S. sein. Auch berufsbiographische Krisen bieten sich als potentielle Beratungsthemen an. Die Problemdarstellungen erfolgen aus der Perspektive der SupervisorInnen, wobei neben beschreibenden Sachverhaltsdarstellungen v.a. das subjektive Erleben, Erfahrungen und Gefühle thematisiert werden“ (Gaertner 1996, 600; Hv.i.O.).

Was hier selbstverständlich klingt, ist weder zu jeder Zeit noch innerhalb der verschiedenen Ausrichtungen als gemeinsamer Nenner zu sehen. So gibt es z.B. Ansätze von Supervision, die den psychohygienischen, z.T. sogar einen psychotherapeutischen Aspekt in den Mittelpunkt stellen. Dabei tritt der Blick auf die Institution in den Hintergrund. Ebenso gibt es - insbesondere in neuerer Zeit - auch Ansätze mit einer starken Fokussierung auf institutionsanalytische, -beratende und auch -entwickelnde Funktionen

von Supervision. Dabei wird teilweise eine entlastende, psychohygienische Funktion von Supervision abgelehnt (vgl. Müller u.a. 1995; Kap. 3.5) oder in eine zweitrangige Stellung gedrängt.

Deutlich wird die Möglichkeit einer solchen Polarität zwischen psychohygienischen versus organisationsberaterischen Funktionen von Supervision in der Definition Weigands. Er bezeichnet Supervision als „ein Instrument der Personalentwicklung im Profit- wie Non-Profitbereich“ und betont, daß Supervision eben nicht nur „*aktuelle Konfliktlagen* vor allem im Kommunikations- und Kooperationsbereich zwischen Mitarbeitern, ihren Kunden oder Klienten und ihren Vorgesetzten *bearbeiten*“, sondern auch: „*Organisationen* und Unternehmen besser in die Lage versetzen [will], die ihnen gesetzten *Aufgaben zu erledigen* und ihre eigentlichen *Ziele zu erfüllen*“, wie auch, „*Mitarbeiter* und *Führungskräfte* im Sinne der Weiterbildung beruflich [zu] *qualifizieren*.“ (Weigand 1996, 416; Hv.i.O).<sup>128</sup>

Weigand spricht sich gegen eine Polarität aus, sondern betont, daß bei einer Supervision vier Faktoren gleichermaßen und integriert beachtet werden sollen. Dies sind die Faktoren der *Person* und der *Organisation* sowie die Faktoren der *Rolle* und der *Klienten/Kunden*, welche beide in einem Schnittfeld von Person und Organisation liegen. D.h. in einer Supervision sollen die eingebrachten beruflichen Probleme<sup>129</sup> unter diesen vier Perspektiven betrachtet und reflektiert werden.

Damit schließt seine Definition von Supervision bereits eine Abgrenzung von Therapie, Fortbildung und Organisationsentwicklung mit ein: Bei einer *Therapie* steht vorwiegend die Person im Mittelpunkt. Einer *Fortbildung* ordnet Weigand vorwiegend die Frage nach weiterer Rollenkompetenz und fachlicher Qualifizierung zu. Und eine *Organisationsentwicklung* umfaßt die Weiterentwicklung der gesamten Organisation im Sinne der von ihr selbst gesetzten Ziele. Den Hauptfokus auf eine Beziehung zum Kunden oder Klienten kann man nach Weigand in Teilen der einzelnen *Fachdisziplinen* finden (1996, 417).

Zusammenfassend kann also festgestellt werden, daß die Supervision eine arbeitsfeldbezogene Beratung ist, die sich im Schnittbereich zwischen Therapie, Fortbildung, Organisationsentwicklung und AdressatInnenorientierung (bzw. Dienstleistungsorientierung)

---

<sup>128</sup> Vgl. auch Petermann (1995, 11f); Belardi (1992, 30f.).

<sup>129</sup> Weigand nennt sie „problematische berufliche Interaktionsereignisse“ (vgl. ebd.).

befindet.<sup>130</sup> Der genaue Ort in diesem Schnittfeld muß jedoch für die verschiedenen Modelle von Supervision je einzeln bestimmt werden.

Supervision wird heute in vielen Disziplinen angewendet. Während man noch vor einigen Jahren Bereiche einer Anwendung von Supervision aufzählen konnte, wie die der

1. Supervision der Sozialen Arbeit (um diese geht es hier vorwiegend)
2. Supervision der Psychotherapie
3. Supervision im Bildungsbereich
4. Supervision (oder Organisationsentwicklung) für Wirtschaft und Verwaltung (Belardi, 1992, 20)<sup>131</sup>, ist Supervision inzwischen „zur berufsbezogenen Beratung und Weiterbildung für tendenziell alle Berufe geworden“ (Belardi 1994, 338).

### 3.2 Geschichte der Supervision

Als Methode entstand Supervision am Ende des letzten Jahrhunderts in den USA im Kontext von Case-Work, um „das eigene Wirken in soziale Zusammenhänge hinein immer wieder kritisch zu hinterfragen“ und so durch Selbstreflexion „die Leistungsfähigkeit der Sozialen Arbeit zu erhöhen“.<sup>132</sup>

Die Form der Supervision war damals eine „organisationsinterne Vorgesetztensupervision“ mit „Vorgesetzten-, Kontroll- und Qualifizierungsfunktion“ (Belardi 1992, 245f.). In dieser ursprünglichen Form war Supervision „schon ganz unmittelbar mit institutionellen, sozioökonomischen, politischen und sonstigen Kontextfaktoren konfrontiert“.<sup>133</sup> D.h. Veränderungen durch Supervision wurden nicht nur bezogen auf die berufsspezifische Beratung, sondern auch bezogen auf den Bereich der eigenen Institution bzw. Organisation und v.a. in der Gesellschaft selbst angestrebt. Das Ziel, die „Fähigkeiten des Sozialarbeiters so zu verbessern, daß er seinen Beruf effektiver gestalten kann“ (Belardi 1992, 44), diente dem „Hauptziel, ‘effiziente und effektive sozialarbeiterische Dienstleistungen’ dem Klienten zu vermitteln“, indem der Supervisor in administrativer Hinsicht die Arbeit des Supervisanden integriert und koordiniert.<sup>134</sup> Dies ist heutigen Anfragen an Supervision als einem institutionellen Qualitäts- oder auch Steuerungsinstrument viel

---

<sup>130</sup> Brandau wählt als vierten der Pole, zwischen welchen sich die Supervision als Instrument befinde und von welchem sie klar abzugrenzen sei, das Training. Das Training steht bei ihm an Stelle der hier genannten AdressatInnenorientierung (1991, 28f.).

<sup>131</sup> Andere Einteilungen finden sich z.B. bei Pallasch (1991, 24f.). Zu Arbeitsfeldern der Supervision auch: Pühl 1994.

<sup>132</sup> Schreyögg nach Belardi (1992, 9/11); vgl. auch Belardi 1992, 33ff.

<sup>133</sup> Schreyögg nach Belardi (1992, 9).

<sup>134</sup> Kadushin nach Belardi (1992, 44f.).

näher, als der Ansatz von Supervision, der sich in Deutschland in den 50er Jahren etablieren konnte und auch heute in vielen Ansätzen noch wiederzufinden ist (s.u.).<sup>135</sup>

In den 30er Jahren fand eine psychoanalytische Beeinflussung der Methoden der Sozialarbeit in den USA zunächst durch Otto Rank, später auch durch die Psychoanalyse Freuds statt, so daß die psychoanalytische Kontrollanalyse als eine weitere Quelle der Einzelsupervision angesehen werden kann (Belardi 1992, 36f; 101f.). Belardi betont allerdings, daß Casework und Supervision bereits über drei Jahrzehnte bestanden, als es zur ersten Beeinflussung durch Freuds Psychoanalyse kam. Supervision stammt somit nicht - wie teilweise fälschlich angegeben wird - von der Psychoanalyse ab (1992, 38)<sup>136</sup>.

Die Supervision kam nach dem zweiten Weltkrieg „zur Unterstützung der Einzelhilfe“ aus den USA nach Deutschland. Hier erfuhr sie durch die völlig andere soziokulturelle Situation und durch viele Widerstände der SozialarbeiterInnen und ihrer Institutionen eine grundlegende Veränderung (Belardi 1992, 246): Vorgesetzte in Deutschland waren häufig fachfremd und zu einer fachlichen Qualifizierung ihrer Untergebenen gar nicht in der Lage. Supervision wurde zur externen Praxisberatung, wodurch die Vorgesetzten- und Kontrollfunktionen wegfielen. Sie wurde hier eher der Aus- und Weiterbildung zugeordnet.

Die Transferphase in der Zeit vor 1960 war durch vorwiegend aus dem Case-Work stammende „psychologisierende Elemente“ geprägt. Die folgenden zehn Jahre bis 1970 wurden dagegen z.T. als „soziologisierende... Phase“ wahrgenommen<sup>137</sup>.

Ca. 1970 begann laut Gaertner die Expansion der Supervision, welche bis heute ungebrochen anhält. Zu dieser Zeit fand auch die interdisziplinäre Verbreitung der Supervision sowie die Ergänzung der Einzelsupervision durch Methoden der Gruppensupervision ihren Anfang. Im Beginn der Gruppensupervisionen sehen manche den ersten Schritt der Befreiung der Supervision aus „allzuenger therapeutischer Umarmung“ (Kersting/Neumann-Wirsig 1996, 8).

---

<sup>135</sup> Eine Ausnahme bildet in dieser Beziehung der Ansatz der Institutionenberatung, welcher von Fürstenau bereits 1970 entwickelt wurde (Belardi 1992, 36f.; s. Kap. 3.4.2).

<sup>136</sup> Die Kontrollanalyse (als eine supervisionsähnliche Reflexion der Behandlungsfälle), die im Berliner Psychoanalytischen Institut schon seit 1920 durchgeführt wurden, habe nur einen sehr kleinen Kreis betroffen (Belardi, 1994, 336).

<sup>137</sup> Wieringa nach Belardi (1992, 90).

Ein wesentliches Element der Supervisionsgeschichte der 70er Jahre ist die Kontroverse zwischen VertreterInnen systemkritischer und methodenorientierter Sozialarbeit: Von systemkritischer Seite wurde Supervision „als Anpassungsinstrument“ für die Professionellen der Sozialen Arbeit und ihre KlientInnen an die „schlechte Wirklichkeit ‚entlarvt‘“. D.h. der Supervision wurde vorgeworfen ein unkritisches Instrument zu sein, das einer Entmündigung Vorschub leistet. Im Kontrast dazu sahen methodenorientierte Autoren in der Supervision vielmehr eine „Heilbringerin im trüben Berufsalltag“ (Gaertner, 1996, 601).

Für das Ende der 70er Jahren wird sowohl eine Pluralisierung von Supervisionsansätzen, als auch eine weitere Therapeutisierung der Supervision konstatiert. So führt die Anlehnung an psychologische und therapeutische Techniken dazu, daß „Elemente aus Gruppendynamik, Gestalttherapie, Psychodrama, Bioenergetik etc. eklektizistisch in die Supervisionspraxis eingeführt“ werden, dies häufig, ohne sie angemessen an den Kontext der Supervision anzupassen (Gaertner 1996, 601).

Seit Ende der 80er Jahre lassen sich in Deutschland erste Bestrebungen beobachten, die Team-Supervision in Richtung einer Organisationsentwicklung zu ergänzen.<sup>138</sup> Diese Hinwendung der Supervision zur Organisationsentwicklung kann z.T. als eine Rückkehr zu vergessenen Wurzeln der Sozialarbeit gesehen werden, da Supervision ja in ihrer ursprünglichen Form ein Mittel zur Kontrolle der eigenen Arbeit, Institution, insbesondere im Hinblick auf die Auswirkungen auf AdressatInnen und Gesellschaft war (Belardi 1992, 246ff.). Durch die Arbeitsform der Teamsupervision sind Teile der Organisation von Supervision betroffen und Organisationen zum Ziel von Veränderung geworden. Kersting/Neumann-Wirsig sprechen erst hier von einer ‚soziologischen Phase‘ der Supervision, in der nun auch betriebspsychologische und organisationssoziologische Konzepte zu Lerninhalten für SupervisorInnen werden (s.o.). Verbunden damit sei an Stelle der Entwicklung der Berufspersönlichkeit die Entwicklung einer effektiven Kooperation der Teammitglieder in den Mittelpunkt getreten.

Während Kersting/Neumann-Wirsig aufgrund dieser Tendenzen schon für die 80er Jahre schreiben, daß von ‚Therapie‘ in Verbindung mit Supervision ... in der Folge kaum mehr die Rede sein wird“, fordert Belardi noch 1992 eine notwendige Abgrenzung der Supervision von Therapien ein. Dies läßt vermuten, daß die treibende Kraft dieser Entwicklung der Supervision, von einer Orientierung am therapeutisch-psychohygienischen

---

<sup>138</sup> Eine frühere Ausnahme bildet das Konzept von Fürstenau. Eine kurze Ausführung dazu erfolgt später (s. Kap. 3.4.2).



Aspekt der Arbeit hin zum verstärkten Wahrnehmen von organisationsentwickelnden Aufgaben, im Bereich der systemischen (bzw. konstruktivistischen) Supervision zu finden ist.<sup>139</sup>

1995 stellen sie als weitere Entwicklung fest, daß es üblich wird, sich als „SupervisorIn und OrganisationsberaterIn“ vorzustellen (1996, 8f.). Auch für manche Konzepte konstatieren sie Schwierigkeiten in deren Abgrenzung zwischen Supervision und Organisationsentwicklung (ebd., 7). Andern Ortes wird zu dieser Zeit bereits eine Abgrenzung der Supervision von Organisationsentwicklung gefordert (Pühl, 1996, 9).

Die Gründung des Berufsverbandes der „Deutschen Gesellschaft für Supervision“ (DGSv) 1989 mit dem Ziel, Anwendungsbereiche, Qualifikationsprofile und formalisierte Ausbildungsrichtlinien für SupervisorInnen genauer zu bestimmen (Gaertner 1996, 601)<sup>140</sup>, ist ein Zeichen der Professionalisierung der Supervision in Deutschland. Als Zeichen der Professionalisierung kann ebenso die Existenz mehrerer Zeitschriftenreihen zum Thema Supervision gedeutet werden.<sup>141</sup>

### 3.3 Zur Gestaltung von Supervisionssitzungen

#### 3.3.1 Ablauf einer Supervisionssitzung

Entsprechend der verschiedenen Auffassungen, Ziele und Modelle von Supervision gibt es eine Vielzahl unterschiedlicher Ablaufs- und Gestaltungsentwürfe.<sup>142</sup> Als gemeinsame, prinzipielle Struktur des Supervisionsdiskurses faßt Gaertner den Dreischritt: „Darstellung und Exploration des Konflikts, Probehandeln aufgrund der neugewonnenen Erfahrung und erneute Thematisierung in der Gruppe“ (1996, 601f.).

Das erste der im folgenden wiedergegebenen Ablaufschemata ist konkret und für eine *einzelne* Gruppensitzung konzipiert (Petermann 1995, 133). Der zweite Ablauf von Supervision ist als Supervisionseinheit, also für *mehrere* Sitzungen, gedacht (ebd., 17).

---

<sup>139</sup> Da Kersting/Neumann-Wirsig nicht nur VertreterInnen einer systemischen Supervision sind, sondern auch praktizierende SupervisorInnen, während Belardi zu seiner Einschätzung aus intensivster Literatursichtung kommt, kann man weiterhin vermuten, daß hier die Entwicklung in zumindest Teilen des praktischen Bereichs der Theorieentwicklung vorausgeeilt ist.

<sup>140</sup> Siehe dazu auch Weigand (1996, 415-418).

<sup>141</sup> Diese Zeitschriften heißen: Supervision; Forum Supervision; Organisationsberatung, Supervision und Clinical Management. Weiterhin gibt die DGSv die Hefte „DGSv-Aktuell“ heraus sowie der schweizerische Berufsverband für Supervision und Organisationsberatung das „BSO-Bulletin“.

<sup>142</sup> Ein Vergleich findet sich bei Pallasch (1991, 103ff.).

Beide beziehen sich auf eine Supervision mit mehreren Personen. Für mehrere Personen, aber dennoch konträr dazu ist ein weiterer Ablauf einer Supervisionseinheit, der im Kapitel 3.5 vorgestellt wird. Er wird im Zusammenhang mit dem Supervisionskonzept von Müller, Weidner und Petermann dargestellt, welches explizit als Qualitätssicherungsverfahren und institutionelles Steuerungsinstrument entwickelt wurde (s.u.).



**Abb. 6:** ‚Handlungsmodell der Pädagogischen Supervision‘ für mehrere Sitzungen; nach Plessen & Kaatz (1985, 70 zitiert aus Petermann 1995, 17)

- 1. Eröffnungsphase**  
Feststellung der Arbeitsfähigkeit, Zustandsbericht, Nachwirkung aus voriger Sitzung, Problemauswahl.
- 2. Problempräsentation**  
spontan, unvorbereitet, assoziativ (Bericht, szenische Darstellung, Zeichnung und ähnliches).
- 3. Äußere und innere Wahrnehmungen**  
Was hat der Fall in mir ausgelöst; wie fühle ich mich in der Identifikation; was ist mir an dem Darstellenden, an der Darstellung aufgefallen; eigene „freche“ Phantasien, Gefühle, Erinnerungen, sonstige Reaktionen; keine Ratschläge, Bewertungen, Deutungen.
- 4. Durcharbeiten**  
Erste Schlußfolgerungen, Hypothesen über die unbewußte Beziehungsdynamik, Vertiefung von Einzelaspekten durch diverse Methoden, diagnostische Schlüsse, Prognosen über den weiteren Verlauf usw.
- 5. Schlußphase**  
Zusammenfassung, Wichtiges, Störendes.

**Abb. 7:** Arbeitsphasen in einer Gruppensupervisionssitzung nach Lange-Schmidt (1992, 41f zitiert aus Petermann 1995, 133)

### 3.3.2 Arbeitsformen oder Settings der Supervision

Supervision kann in unterschiedlichen Settings stattfinden, die man grob nach Einzel- und Gruppensupervision unterscheiden kann. Häufig separiert genannt wird die Teamsupervision, als eine besondere Form der Gruppensupervision.<sup>143</sup> Partiiell wird in neuerer Zeit darüber hinaus die Organisationssupervision als eigener Begriff unterschieden.<sup>144</sup> Die klassische Arbeitsform der Supervision ist die *Einzelsupervision*, d.h. daß eine einzelne Person sich im Gespräch mit dem Supervisor befindet. Einzelsupervision ist heute im Rahmen Sozialer Arbeit eher selten. Belardi vermutet, daß sie außerhalb des Ausbildungskontextes oder für Personen mit Burn-out oder Mobbing-Problemen (1996, 100) eher in Form der moderneren Rollenberatung oder Leitungsberatung stattfindet.

<sup>143</sup> So unterscheidet Gaertner z.B. die Einzel-, die Gruppen und die Teamsupervision als die wesentlichen Formen mit unterschiedlichen Zielsetzungen und Strukturmerkmalen (1996, 600).

<sup>144</sup> Z.B. bei Gotthardt-Lorenz 1994 und bei Berker 1998.

Bei der *Rollenberatung* (nach Sievers) wird davon ausgegangen, daß die Berufsrolle sowohl vom Individuum als auch den Anforderungen der Institution an das Individuum bestimmt wird. Ziel der Rollenberatung ist es, „die Arbeitsmöglichkeiten und Leistungsfunktionen des Rollenträgers verbessern [zu] helfen“ (Belardi, 1992, 102).

Hintergrund für die *Leistungsberatung* (nach Leuschner) ist, daß LeiterInnen Sozialer Einrichtungen den vielfältigen und unterschiedlichen Erwartungen des Trägers, der Mitarbeiter, des Klientels, wie auch ihrer selbst gerecht werden müssen. Dazu kommt, daß häufig das sozialberufliche Selbstbild mit „antiinstitutionellen Einstellungen“ und einer latenten Ablehnung von Leitung verknüpft ist. Beides führt zu einem Dilemma für die Leitungsperson, die häufig darauf so reagiert, daß sie die Leitungsfunktion nicht wirklich ausfüllt. Sie gerät aufgrund ihrer Unsicherheit leicht zwischen alle Fronten, es geht viel an Struktur und Energie verloren. Leistungsberatung soll helfen, die Leitungsfunktion auszufüllen, z.T. auch, indem der Leiter selbst Fall-Supervision für sein Team anbietet und durchführt (vgl. Belardi 1992, 102ff.).

Darüber hinaus führt Schreyögg das „*Coaching*“<sup>145</sup> als Führungs- und Leistungsberatung an, und bezeichnet es als „perfekt auf den einzelnen zugeschnittene Maßnahme der Personalentwicklung“, sowie als „Therapie für Freud und Leid im Beruf“ (1994b, 173). Der Begriff des Coaching ist jedoch bisher kaum eingegrenzt, so daß man im Einzelfall entscheiden müßte, ob ein als Coaching bezeichnetes Verfahren auch wirklich als eine Form von Supervision angesehen werden kann.<sup>146</sup>

Obwohl die Form der *Gruppensupervision* in Deutschland erst seit ca. 1972 existiert, macht sie sehr bald ca. 3/4 aller Supervisionen in Deutschland aus.<sup>147</sup> Im Unterschied zur Einzelsupervision müssen bei jeder Art der Gruppensupervision z.B. auch noch die vielfältigen Übertragungen der TeilnehmerInnen untereinander beachtet werden (vgl. Belardi 1992, 105ff.). Gruppensupervision gibt es in vielfältigen Formen, z.B. als Kollegiale Supervision, Team-Supervision oder als Balint-Gruppe.

---

<sup>145</sup> In ihrer Ausführung zum Coaching als Führungs- und Leistungsberatung weist sie auch auf die Formen des Gruppen-, sowie Team-Coaching hin (ebd., 187). Berker unterscheidet im Ggs. zu Schreyögg das (Gruppen-) Coaching als eine Rollenberatung, die speziell für den Profitbereich konzipiert ist (1998, 314f.). Gründe dafür, eine bevorzugte Verwendung des Begriffes Coaching statt Leitungssupervision führt Belardi aus (1996, 101f.).

<sup>146</sup> Roswita Königswieser macht eine generelle Unterscheidung zwischen Coaching (als Unterstützung der ganzen Person) und Supervision (als Förderung von Professionalität) (in Kersting/Neumann-Wirsig 1996, 121ff.). Diese Unterscheidung läßt sich jedoch nicht verallgemeinern für die empirisch vorfindlichen Supervisionen.

Die *Kollegiale Supervision* (Peer-Group-Supervision) findet in der Regel ohne formale SupervisorIn oder AnleiterIn statt. Modell dafür ist ein kollegiales „Gespräch formal gleicher und autonom handelnder Mitglieder einer Berufsgruppe“ (Belardi 1992, 111). Diese Form der Supervision setzt voraus, daß die TeilnehmerInnen bereits „Fähigkeiten zur Kommunikation und sozialen Kooperation ausgebildet haben“ sollten (Petermann 1995, 16), so daß kollegiale Supervision „vor allem für langjährige berufs- und supervisionserfahrene Sozialarbeiter“ geeignet erscheint (Belardi 1992, 112). Häufig entsteht eine kollegiale Supervision nach dem Beenden einer angeleiteten Gruppensupervision. Es besteht die Möglichkeit, in Intervallen einen externen Supervisor einzuladen, was laut Fengler auch oft nötig und sinnvoll ist (ebd., 1992, 111f.).

In der *Team-Supervision* wird „Team“ verstanden „als kooperierende Arbeitsgruppe im Rahmen einer Institution“. Es ist also eine Gruppe mit einem gemeinsamen Arbeitskontext, die häufig interdisziplinär zusammengesetzt ist. Dadurch sind vielfältige Probleme der gemeinsamen Arbeit und Arbeitsgruppe, wie Hierarchie-, Beziehungs- und Kommunikationsprobleme, Frage nach Arbeitsabläufen, Einteilungen, Kompetenzen usw. verstärkt Thema. Dies macht die Team-Supervision komplizierter als eine arbeitsplatzferne Supervision.

Da man häufig an die Grenzen von Organisationsstrukturen stößt, wird hier der Übergang zur Organisationsberatung/Organisationsentwicklung gesehen (Belardi 1992, 113f; Kersting/Neumann-Wirsig 1996, 9). Für eine Team-Supervision fordert Belardi einen externen Supervisor mit Arbeitsfeldkenntnissen. Auch gehören „die Leitungspersonen [grundsätzlich] in die Team-Supervision“. Dies z.T. auch, um so der Gefahr, daß die Team-Supervision zur reinen Selbsterfahrung wird, entgegenzuwirken (1992, 115/119). Seiner Einschätzung nach ist die Teamsupervision z.Zt. die häufigste Anwendungsform der Supervision (1994, 338).

Die Methode der *Balint-Gruppen* wurde von dem ungarischen Arzt und Psychoanalytiker Michael Balint um 1957 zunächst für die Fortbildung von Ärzten, bald auch für andere Fachbereiche entwickelt. Es geht dabei v.a. um das Erlernen und Einüben von Beziehungsdiagnostik. In Balint-Gruppen wird gezielt die unbewußte Übertragungs- und Gegenübertragungsdynamik einer Gruppe durch freie Assoziationen zu Fallbeispielen genutzt. Balint-Gruppen sind keine Supervision im eigentlichen Sinn, sondern eher eine Form der (psychoanalytischen) Selbsterfahrungsgruppe, in welcher auch Supervision betrieben wird. Ursprünglich wurden sie für einander fremde Personen eines Fach-

---

<sup>147</sup> Knoll 1982 nach Belardi (1992, 105).

gebiets entwickelt. Erst in neuerer Zeit gibt es auch Varianten für Teams (vgl. Belardi 1992, 77/120ff.).

Seit neuerem kristallisiert sich der Begriff der *Organisationssupervision* in Abgrenzung zum bisher weitgehend dafür verwendeten Wort der Teamsupervision heraus. Die Organisationssupervision zeichnet sich dadurch aus, daß an ihr „ein oder mehrere Subsysteme einer Organisation an Supervision teilnehmen“, ohne daß sie unbedingt einem Team angehören oder „durch eine konstante äußere Form gekennzeichnet“ sind (Berker 1998, 315). In ihr liegt der Fokus zwar auf dem supervidierten Subsystem, es erfolgt jedoch eine Auseinandersetzung mit der Gesamtorganisation. Organisationssupervision kann sowohl in Form einer Team- einer Gruppen- als auch einer Einzelsupervision stattfinden (Gotthardt-Lorenz 1994, 368f.). Nach Berker sind mögliche Ziele einer Organisationssupervision eine

- Personal- oder Rollenentwicklung (als Qualifizierung),
- eine Projekt- und Konzeptentwicklung (z.B. für Kooperation, Dienstleistungen, Produkte),
- eine Organisationsentwicklung mittels der Arbeit an der Organisationskultur,
- die Teamsupervision im Sinne einer Selbstreflexion unter Beachtung der institutionellen Rahmenbedingungen,
- sowie die „Reflexion der Qualität von Arbeitsabläufen (z.B. Fall- und Prozeßbearbeitung)“ (vgl. 1998, 316).

### 3.4 Supervision zwischen Psychotherapie und Organisationsentwicklung

Da es im Lauf der Supervisionsgeschichte nicht immer eindeutige Abgrenzungen zu anderen Verfahren gibt, erscheint es mir notwendig, Supervision von Therapie und Organisationsentwicklung abzugrenzen. Zuvor gehe ich auf Versuche der allgemeineren Einordnung von Supervision ein.

Die Schwierigkeit, Supervision einheitlich zu definieren, beruht auf einer Vielfalt von Zielsetzungen und Theoriehintergründen, die zu unterschiedlichen Methodenmischungen geführt haben<sup>148</sup>. Nach Pallasch haben folgende Wissensdisziplinen Einfluß auf die

---

<sup>148</sup> Überraschend äußert sich in diesem Kontext Pühl, der davon ausgeht, „daß es inzwischen in der Supervision bereits eine methodische Grundorientierungen gibt“. Diese liegt allerdings quer zu den im folgenden beschriebenen Einflüssen auf die Supervision. Er zählt dazu „die Kontraktgestaltung (Dreiecksvertrag)“, die „Analyse der Supervisionsnachfrage“, sowie weiterhin „das Wissen und Umgehen mit Spiegelphänomenen“ und die „Klärung der eigenen Rolle im Beratungsprozeß“, ohne dabei einen Anspruch auf Vollständigkeit zu erheben (1994, 215f.).

Ausformung der Supervision in Deutschland genommen: Psychoanalyse und Tiefenpsychologie, Feldtheorie, Lerntheorie, Verhaltensforschung, Kommunikationstheorie, Gruppendynamik und Humanistische Psychologie (1991, 21f.). Diese kann man ergänzen durch die Rollentheorie, Systemtheorie und Organisationssoziologie.

Die Aufzählung ist nicht chronologisch. Bei Pallasch fehlen im weiteren konkrete Aussagen zu verschiedenen Ansätzen von Supervision, die dadurch zu unterscheiden wären, von welchen Einflüssen sie in welchem Ausmaß geprägt sind und an welchem Theoriekonzept und Menschenbild sie sich orientieren. Aussagen dazu werden allerdings auch erschwert dadurch, daß meist ein Methoden- (und damit auch Theorie-)mix die Realität der verschiedenen Supervisionspraxen kennzeichnet. Häufig findet nicht einmal ein Verweis auf den eigenen Theorihintergrund statt (vgl. Belardi 1992, 83).

Belardi hält eine Gesamtdarstellung aller „Methoden“ oder „Konzepte“ für unmöglich, nennt jedoch vier Gruppen theoretischer Orientierungen der gegenwärtigen Supervision:

- psychoanalytische Ansätze
- gruppodynamische Verfahren
- lern- und verhaltenstherapeutische Ansätze
- Ansätze aus der Humanistischen Psychologie<sup>149</sup> (1992, 97f.).

Er führt den Methodenpluralismus darauf zurück, daß die Sozialarbeit in Deutschland keine eigenständige Supervisionsmethode entwickelt hat, „sondern mehr oder weniger eklektizistisch auf psychologische Modelle zurückgreift“ (ebd.; nach Gaertner ebd., 98).

Schreyögg weist in diesem Kontext auf die Notwendigkeit hin, die Auswahl von Theorien und Methoden an einer „kommunikativen Ethik“, im Sinne von grundlegenden anthropologischen Prämissen, zu orientieren (1994a, 18f; Bezug auf Habermas 1981). Sie wendet sich damit gegen einen beliebigen Methodenmix, der durch Widersprüche in ethischen Prämissen und Menschenbildern keinen Orientierungsrahmen für Entscheidungen in konkreten Supervisionssituationen gewährleisten kann. Ich denke, daß es darüber hinaus die Verantwortung gegenüber den AdressatInnen gebietet, sich seiner Aus-

---

<sup>149</sup> Zu Ansätzen der humanistischen Psychologie zählt er die klientenzentrierte Supervision, gestalttherapeutische Richtungen, die integrative Therapie, systemische Verfahren, TZI-orientierte Ansätze, Ansätze mit Rollenspiel und Psychodrama, interaktionistische Ansätze, die konstruktivistisch orientierte Supervision sowie eine individualpsychologische Supervision (ebd.). Abweichend davon würde ich die konstruktivistisch orientierte Supervision verbunden mit der systemischen Supervision als einen eigenen Ansatz anführen.

wahl von Theorien und Methoden nicht nur bewußt zu sein, sondern diese auch ggf. transparent zu machen.

Zahlen zu einer Verteilung der „theoretischen Orientierung“ von Supervisionen sind leider selten. Spiess untersuchte die Verteilung verschiedener Ansätze für 72 heilpädagogische Institutionen der deutschsprachigen Schweiz. Dabei waren eklektische Ansätze mit 39% am häufigsten vertreten, vor systemischen Ansätzen mit 22%. Es folgen handlungstheoretisch orientierte Supervisionen mit 16%, TZI-orientierte Supervisionen mit 13%, psychoanalytische Supervision mit 6% und die Balint-Gruppenmethode mit 4%. Eine gestalttherapeutische Supervision lag nicht vor. Er vermutet jedoch, daß der hohe Anteil an eklektischen Ansätzen im Zusammenhang damit steht, daß  $\frac{3}{4}$  der SupervisorInnen dieser Institutionen „keinen speziellen Lehrgang ‘Supervision’ besucht haben“ (1991, 16).

#### 3.4.1 Das Verhältnis von Supervision zur Psychotherapie

Das Verhältnis zwischen Supervision und Psychotherapie wird unterschiedlich gesehen und gewichtet.

Eine extreme Position beziehen Müller, Weidner und Petermann indem sie nicht nur ganz klar zwischen Supervision und Psychotherapie trennen, sondern auch behaupten, daß es eine therapeutische Supervision nicht gibt. Sie erkennen zwar Supervision innerhalb von therapeutischen Ausbildungen an, keineswegs aber Supervision als Therapieform. Supervision ist nach ihrem Verständnis: Die „Beratung in beruflichen Strukturen, in denen Menschen professionell (in unserem Zusammenhang erzieherisch bzw. pädagogisch) mit dem Ziel der Einstellungs- und Verhaltensänderung einwirken, dahingehend, daß Aspekte der fachlichen Qualitätssicherung betont werden.“ (1995, 68). Supervision soll also ausschließlich dazu verhelfen, die Qualität der Arbeit zu erhalten oder zu verbessern. D.h. sie soll die Aufgaben der Organisation stützen. Supervision sei nicht dazu da, persönlichkeitspezifische Schwierigkeiten von MitarbeiterInnen zu behandeln (vgl. auch Kap. 3.5).

Weicher und differenzierter formuliert Schreyögg ihre Abgrenzung: Sie hält „psychotherapieähnliche Arbeitsweisen“ für die Bearbeitung von „prärationalen Mustern“ der SupervisorInnen (gegenüber den Klienten) für sinnvoll. D.h. sie wendet „psychotherapieorientierte“ Methoden im Hinblick auf die Verbesserung der Klientenarbeit an (in Belardi 1992, 206).



Belardi trennt zunächst einmal „Supervision der Sozialen Arbeit“ von der Supervision für andere Arbeitsfelder ab (ebd., 20). Für die erste schließt er sich Schreyögg an und ergänzt, daß „psychotherapeutische Kenntnisse“ weiterhin wichtig sind, um „das Supervisionsthema im Rahmen der Arbeitsproblematik zu halten, und die Supervision nicht in eine Therapie 'umkippen' zu lassen oder letztendlich den Supervisanden in eine Therapie zu verweisen“ (ebd., s. auch 202ff/ 248f.).

Allerdings stellt Belardi auch fest, daß die in der Literatur und Theorie weitgehend durchgehaltene Trennung der Supervision von der Psychotherapie in der Praxis häufiger nicht so strikt eingehalten wird. So gerate „vor allem bei Helfern, die sich zunehmend mit sich selber beschäftigen, ... ein Verständnis von Supervision als Psychohygiene in den Vordergrund“ und vernachlässige dafür die „Verbesserung der Beziehung Sozialarbeiter-Klient“ und die „Veränderung der institutionellen Gegebenheiten“ (1992, 203). Insbesondere das Setting der Einzelsupervision im Verhältnis zur Mehrpersonensupervision, oder das eines Teams als zu supervisierender Gruppe im Verhältnis zu sich untereinander fremden Menschen, neige eher dazu, in eine therapieähnliche Situation umzuschlagen. Zu einer Vermischung habe auch die Arbeit von Psychoanalytikern und Psychologen als Supervisoren beigetragen. Belardi fordert, daß man „wiederum die Supervision von der Psychotherapie entkoppeln“ muß (ebd., 204ff.).

Hierzu gibt es unterschiedliche Einschätzungen. Während Kersting/Neumann-Wirsig schon für die Zeit seit 1980 vermuten, daß von „Therapie“ in Verbindung mit Supervision kaum mehr die Rede sein wird (1996, 8), schreibt Fatzer für 1996, daß das „Feld von Supervision und Organisationsberatung ... zunehmend okkupiert [wird] durch Therapeuten aus dem Bereich klassischer Therapien oder der Familientherapie“. Er warnt erneut vor einer Therapeutisierung. Konkret führt er an, daß Therapeuten häufig „kaum Erfahrung mit Wirtschaft und Management“ haben, sowie unerfahren mit den Konzepten von Organisationsentwicklung seien (1996, 12f.). Da er in diesem Kontext „Schreyögg (1991, 1994) und Petzold (1994)“ nennt, könnte man vermuten, daß sich hier ein Graben anzeigt zwischen Supervisoren, die eher vom Arbeitsfeld der Sozialen Arbeit und der humanistischen Psychologie und solchen, die eher von der Organisationsentwicklung des Wirtschaftsbereiches geprägt sind.

Eindeutig läßt sich zumindest in der Supervisionsliteratur feststellen, daß es eine „Schwerpunktverlagerung von der psychotherapie-orientierten Supervision zur organisationsbezogenen und systemorientierten Beratung“ gibt (Belardi 1994, 338). Auch z.B. die Aufsätze zu organisationsbezogenen und systemorientierten Formen von Supervision in der Zeitschrift „Supervision“ haben seit 1995 eklatant zugenommen. Interessanter

Weise findet sich in Pühls „Supervision in Institutionen“ 1996 nun eine Kombination, ein oft psychoanalytischer Blick auf die Institutionen und innerhalb von Institutionen.

### 3.4.2 Das Verhältnis von Supervision zur Organisationsentwicklung

In der neueren Supervisionsliteratur erscheinen „Supervision und Organisationsentwicklung“ kaum voneinander abtrennbar.<sup>150</sup> Das war nicht immer so:

Belardi bezeichnet in seinem 1992 erschienenen Buch die Organisationsberatung oder -entwicklung als eine vergessene Quelle der Supervision. Organisationsentwicklung wurde ebenso wie die Kleingruppenforschung und die Gruppendynamik von Lewin und seinen Nachfolgern entwickelt. Soziale Arbeit (und Supervision) habe die Organisationsentwicklung im Verhältnis zu den beiden anderen Ansätzen jedoch kaum berücksichtigt (1992, 125f.). Belardi vermutet, daß die Erfolge einer eher betriebswirtschaftlich ausgerichteten Organisationsentwicklung im Profit-Sektor für den Bereich der Sozialen Arbeit möglicherweise wie ein „Berührungstabu“ gewirkt haben (ebd., 128). Dies wäre ein Grund für den „Verspätungseffekt“, mit dem der Sozialbereich in Deutschland überhaupt Fragen zur Organisationsentwicklung ernsthaft zur Kenntnis genommen hat.

Eine Ausnahme in dieser Entwicklung stellt Fürstenaus Konzept der „Institutionenberatung“ dar, welches dieser bereits 1970 für den sozialen Bereich vorgeschlagen hat. Sein Begriff von Organisationsentwicklung umfaßt auch die Supervision. Fürstenau scheint sich - in diesem Punkt eigen - weitgehend auf eine Supervision der Leitenden zu beziehen. Die Leitung soll dann wiederum ihrerseits Team-Supervisionen durchführen. Fürstenau ist der Meinung, „daß Supervision ja eigentlich etwas ist, was die Leiter der jeweiligen Stufe - also etwa der Oberarzt für die ihm unterstellte Stufe - selbst leisten sollten. Durch die Supervision wird eine Leitungsfunktion von außen ersatzweise wahrgenommen. Diese Funktion sollte eigentlich die Einrichtung ohne Supervisor selbst leisten“ (nach Belardi 1992, 142; vgl. 149). Seine Vorstellung von Supervision kommt damit dem ursprünglichen Setting von Supervision im Rahmen von Case-Work sehr nahe (s.o).

Fürstenaus Veröffentlichungen zu diesem Thema fanden in Deutschland wenig Anklang. Soziale Arbeit mußte erst noch „den Umweg über Teamsupervision gehen, um auch angesichts ökonomischer und struktureller Zwänge ... die Organisationsentwick-

---

<sup>150</sup> Vgl. Kersting/Neumann-Wirsig, 1996; Fatzer, 1996; Pühl (1996, 9f.).

lung (wieder) zu entdecken“ (ebd., s. auch 128; 142). Dies ist überraschend, wenn man bedenkt, daß „Soziale Arbeit vorwiegend im organisatorischen Kontext stattfindet“ (Belardi 1992, 125) und auch die Mehrzahl supervisorischer Aktivitäten in sozialen Organisationen<sup>151</sup> verortet sind. Unweigerlich haben auch hier sowohl die „planmäßigen organisatorischen Phänomene“ (also die offiziellen Strukturen), wie auch die „nicht-planmäßigen organisatorischen Phänomene“ (wie informelle Strukturen, Interessenskonflikte usw.) „Einfluß auf das professionelle Handeln von Supervisor und Supervisand“ genommen (Schreyögg 1991, 153).

Aufgaben der 'Organisationsberatung' werden heute viel selbstverständlicher auch als Gegenstand von Supervision gesehen, indem zumindest Teile von Organisationsentwicklung in das Supervisionsmodell integriert werden. Die Möglichkeit einer solchen Integration hängt zum einen von der Größe der Einrichtungen ab (je größer, desto schwieriger und langwieriger), zum anderen davon, ob es möglich ist, „hierarchie-hohe Organisationsmitglieder in die Supervision“ miteinzubeziehen (Schreyögg 1991, 164). Ist dies nicht der Fall, so ist die „Aufgabe von Supervision“ darauf beschränkt, die Organisationsmitglieder darin zu unterstützen, ihre Praxisprobleme organisatorischen Strukturen zuzuordnen und so neue Deutungsmuster zu erwerben sowie sie ggf. darin zu fördern, „Handlungsmuster [zu] entwickeln, über die sie Vorgesetzte zur Korrektur innerorganisatorischer Bedingungen gewinnen“ können (ebd.; vgl. auch 151).

Häufig ist es notwendig, durch Organisationsentwicklung die strukturellen und organisatorischen Vorbedingungen zu schaffen, die eine Teamsupervision überhaupt erst möglich und sinnvoll machen. Wobei andererseits bedacht wird, daß es für die Supervision schwierig ist, „Veränderungsmotor“ für Organisationen zu sein, da sie „ursprünglich zur Stützung der Organisation gedacht war“ (Belardi 1992, 143). Es muß also für die jeweilige Situation, die vorgefunden wird, die richtige Form und Ausprägung von Supervision gewählt und angepaßt bzw. auch ausgehandelt werden.

Manchen Beschreibungen zufolge könnte man vermuten, daß organisationsspezifische Inhalte inzwischen ein selbstverständlicher Bestandteil der SupervisorInnenbildung sind (Kersting/Neumann-Wirsig 1996, 9). Dies ist jedoch umstritten: So meldet Fatzer es als Defizit an, daß klassische Supervisoren momentan „massive Identitätskrisen [er-

---

<sup>151</sup> Soziale Organisationen werden hier verstanden als „Organisationen, deren Zielerreichung auf Veränderungen von Personen gerichtet ist, wie z.B. Schulen, Universitäten, Krankenhäuser, Beratungsstellen usw.“, was voraussetzt, „daß die zentralen organisatorischen Aufgaben in sozialen Interaktionen bestehen“ (Schreyögg 1991, 186).

leben], da ihr Repertoire für die komplexe Arbeit in und mit Organisationen nicht mehr ausreicht“ (1996, 12). Inwiefern es sich hier um Grabenkämpfe zwischen VertreterInnen betriebswirtschaftlicher und sozialarbeiterischer Supervision handelt, sowie die Frage nach dem tatsächlichen Sachverhalt würden eine sicher sehr interessante empirische Untersuchung erfordern. Vermutlich bedürfen beide Aussagen einer weiteren Differenzierung. Sicher ist zumindest, daß teamentwickelnde, organisationsberatende und -entwickelnde Bestandteile durch die Einführung des Settings der Teamsupervision sowie durch die Institutionsanalyse als Teil einer Supervision kein Tabu mehr sind.

Die Weiterentwicklung der Supervision z.B. zur Organisationsberatung stößt auf großes Interesse in Wirtschaft und Verwaltung. Belardi sieht in ihrer gegenwärtigen Konzeption, als modernes interdisziplinäres sozialwissenschaftliches Beratungsinstrument, jedoch kaum noch eine Verbindung zur traditionellen Supervision der Sozialen Arbeit (1992, 30). Er vermutet einerseits, daß in das Feld Sozialer Arbeit eindringende Konzepte der Organisationsentwicklung Aufgaben erfüllen, „die traditionelle Supervision nicht bewältigen konnte“ (1992, 162). Andererseits stellt er fest, daß die „neuere Supervision“ auch für den „profit-orientierten Sektor“ interessant wird, da sie diesem die beziehungs- und prozeßbezogene Weiterbildung voraus hat (1994, 338). Gotthardt-Lorenz sieht zwischen der Organisationsberatung und der Organisations-supervision einen fließenden Übergang, auch wenn erstere primär auf Entwicklungsprozesse der Gesamtorganisation und zweitere stärker auf Erweiterung der reflexiven Kompetenz und Entwicklungen im Subsystem abziele. Organisationsentwicklung bezeichnet sie als „eine der Supervision am nächsten stehende Form der Organisationsberatung“. Der Bezug auf die Organisation sei ein Bereich der „zentral zum Aufgabenfeld der Supervision gehört“ und entsprechende Kompetenzen von SupervisorInnen erfordert (vgl. 1994, 366f.).

Soweit es um eine Rückübertragung von einer im betriebswirtschaftlichen Bereich entwickelten organisationsorientierten Supervision (oder einer Organisationsentwicklung) in den Bereich der Sozialen Arbeit geht, ist es notwendig, die Spezifika dieses Arbeitsfeldes zu beachten. Als Spezifika der Sozialen Arbeit führt Belardi mit Maelicke an:

- „Soziale Arbeit soll Probleme reduzieren, ohne die Problemverursacher in den Lösungsansatz einbeziehen zu können. Sie soll die sozialen Folgen von Arbeitslosigkeit und Wohnungslosigkeit mildern, ohne in wesentlichem Umfang für mehr Arbeit und mehr oder bessere Wohnungen sorgen zu können.
- Das Verhältnis zwischen Selbsthilfe, ehrenamtlicher Hilfe und professioneller Arbeit ist häufig ungeklärt, steht zueinander oft in Konkurrenz, blockiert sich wechselseitig.

- Die Organisationsform der Sozialen Arbeit entspricht meist nicht den inhaltlichen Notwendigkeiten. Sie ist selten auf interdisziplinäre Auseinandersetzung, auf fachlichen Austausch im Team, auf systematische Planung und Evaluation ausgerichtet.
- Oft werden die Forderungen und Veränderungsvorschläge aus dem sozialen Bereich als utopisch und realitätsfern angesehen.<sup>152</sup>

Diese Hinweise sind insbesondere deshalb wichtig, weil sich auf dem „Supervisions-Markt“ SupervisorInnen verschiedenster Ausbildungs-Herkunft tummeln und die Felder der Anbieter und Nachfrager aus Profit- und Nonprofit-Bereichen sich inzwischen überlagern. Die Zielsetzung und Aufgabenstellung im Profit- und Non-Profitbereich sind jedoch sehr unterschiedlich und von daher eine unreflektierte Übertragung nicht möglich bzw. sinnvoll.

Neben der Position von Gotthardt-Lorenz gibt es, wie bereits erwähnt, auch die Frage nach einer klaren Abgrenzung zwischen Supervision und Organisationsberatung (vgl. Pühl 1996, 9).<sup>153</sup> Dem entgegen vermutet Fatzer, daß Supervision ursprünglich aus der Sozialarbeit, die Organisationsberatung und -entwicklung sich ursprünglich im Wirtschafts- und Unternehmensbereich entwickelt haben, und daß „immer noch Berührungspunkte“ zwischen beiden bestehen.<sup>154</sup> So sei z.B. die Frage: „Was werden wir verändert haben, wenn wir Supervision durchführen“ für Organisationsberater selbstverständlich, für Supervisoren Grund zur Empörung (1996, 9ff.).<sup>155</sup>

Eine Integration der Methoden der Supervision und der Organisationsentwicklung stellt Rappe-Giesecke mit ihrem Mehrebenenmodell vor. Eine Teamentwicklung grenzt sie dadurch von der Supervision ab, daß hier andere Settings als „lediglich die Arbeit mit dem Team selbst“ erforderlich sind. Und „daß sie aktiv verändernd in die Abläufe der Organisation eingreift“. Beiden gemeinsam sei, „daß sie Hilfe zur Selbsthilfe leisten“ und Bedingungen wiederherstellen, unter denen sich ein Team oder eine Organisation wieder selbst produktiv leiten kann (1996, 49).

---

<sup>152</sup> Maelicke nach Belardi (1992, 30).

<sup>153</sup> Allerdings geht Pühl auf eine solche Abgrenzung im weiteren nicht mehr ein, sondern zählt vielmehr auf der folgenden Seite „Organisationsberatung bzw. -entwicklung“ unter „supervisorischen Interventionen“ auf.

<sup>154</sup> Dem ist zu entgegnen, daß sich die Organisationsentwicklung (im Gegensatz z.B. zum Management) aus dem sozialwissenschaftlichen Forschungsbereich (s.o.) entwickelt hat. Die Erkenntnisse wurden im Wirtschaftsbereich nur genutzt.

<sup>155</sup> Er entläßt den Leser dann allerdings ohne weitere Begriffsklärung mit Verweisen auf die folgenden 450 Seiten.

### 3.4.3 Systemisch orientierte Supervision

Die systemischen Supervision wird hier exemplarisch für viele Ansätze von Supervision angeführt, weil in ihr ein Bindeglied zu institutionellen Qualitätsverfahren gesehen wird. Es ist sicher dem Einfluß systemischer Ansätze mit zuzurechnen, daß der Blick auf die Institution und Organisation innerhalb der Supervision zumindest in der Literatur inzwischen zum festen Bestandteil geworden ist. Systemische Sichtweisen im Sinne einer gesehenen Vernetzung und Wechselseitigkeit verschiedener Bestandteile von Systemen und Prozessen, haben mehr oder weniger detailliert Eingang in nahezu alle neueren Abhandlungen von Supervision gefunden. Daneben gibt es auch eine eigenständige Richtung und Geschichte der systemischen Supervision. Sie soll im folgenden ausgeführt werden, um mögliche Einflüsse systemischer Theorien auf die Supervision sichtbar zu machen. Die Erläuterungen dienen auch als Hintergrund für die späteren Überlegungen einer Analyse und Modifikation der Supervision als Qualitätsinstrument.

Für eine kurze Beschreibung des Begriffes „systemisch“ beziehe ich mich auf Ludewig (1991, 56f.). Auch wenn es Einzelheiten gibt, von denen andere SystemtheoretikerInnen abweichen, sind damit wichtige Grundlinien für die systemische Supervision erläutert. Allgemein stellt „systemisch“ eine Sichtweise, ein Verständnis von bzw. eine „Orientierung für den Umgang mit Welt“ dar. Speziell kann es bezogen werden auf den Bereich des Wissens „der, ausgehend vom erkenntnistheoretischen Standpunkt des sog. Radikalen Konstruktivismus Systeme untersucht“.<sup>156</sup> D.h. z.B., daß jede Erklärung, die ein Mensch sich für irgend etwas macht, seine persönliche Konstruktion von Wirklichkeit ist. Sie hilft ihm als Erklärung, als Orientierung und als Anleitung für sein Handeln, kann aber nie eine objektive Wirklichkeit darstellen. Daraus folgend führt Ludewig sechs Grundprämissen systemischen Denkens an:

- (1) „Alles Gesagte wird von einem Beobachter gesagt (ontologische Grundaussage)“.
- (2) Ein Beobachter ist ein „linguierendes“<sup>157</sup> Lebewesen. D.h. der Beobachter entsteht erst im Vollzug des „Sprache-Machens“ mit anderen, „und zwar als Beschreibung seiner Selbst (seines Tuns)“. Er ist weiterhin ein „autopoietisch organisiertes, durch seine Struktur determiniertes und daher autonom sich regelndes Wesen“.

---

<sup>156</sup> Er bezieht sich im weiteren speziell auf Humberto Maturana, Heinz von Foerster, Niklas Luhmann und das Verständnis des „Systemischen“ im Sinne der Kybernetik zweiter Ordnung. Hierbei geht es um ein Untersuchen von Systemen auf einer zweiten Ebene, also ein Beobachten von Beobachtungen bzw. eine Systemtheorie der Systemtheorie.

<sup>157</sup> Ludewig definiert „Linguieren“ als „spezifische Lebensweise“, die sich aus dem permanenten „Sprache-Machen“ im Prozeß des Zusammenlebens konstituiert“ (ebd., 57)

- (3) „Alles Gesagte wird demnach ... in Kommunikation mit anderen Beobachtern hervorgebracht“.
- (4) Es gibt keine Realität als eine gegebene und objektiv erfassbare Größe. Realität ist immer von dem Beobachter abhängig, der sie formuliert.
- (5) Ein System ist damit eine in der Kommunikation von Beobachtern hervorgebrachte Einheit, „die als aus miteinander relationierenden Elementen betrachtet wird“; also Teilen, die in wechselseitiger Beziehung zueinander - sowie zum Ganzen - stehen.
- (6) „Systemisch“ kennzeichnet damit eine Sichtweise, „die das Tun von Beobachtern, die Systeme hervorbringen (beschreiben, analysieren, dokumentieren usw.)“, in den Blick nimmt.

Daraus folgert Ludewig, daß systemisch verstandene Supervisionen (wie auch andere psychosozial helfende Aktivitäten) „die Autonomie des Menschen zum Ausgangs- und Mittelpunkt aller Überlegungen machen“ muß (ebd., 59). Dies wird noch etwas anschaulicher bei der Erläuterung zu Brandaus Supervisionsverständnis (s.u.).

Nach Brandau entwickelte sich die systemische Therapie aus der systemischen Familientherapie heraus durch die Etablierung der Kybernetik als erkenntnistheoretischem Fundament. Systemische Supervisionsmodelle gibt es ihm zufolge als Begleiterscheinung zur systemischen Therapie seit den 60er Jahren (1991, 15f.). Kersting/Neumann-Wirsig betonen dagegen, daß die systemische Supervision keine „Unterabteilung der systemischen Familientherapie“ darstellt, sondern aus der direkten Auseinandersetzung mit systemischen, konstruktivistischen und differenztheoretischen Theorien entwickelt wurde und wird (1996, 10f.). Vermehrte Veröffentlichungen zu einer systemischen Supervision finden sich seit ca. 1990.

Innerhalb der systemischen Supervision gibt es eine ganze Bandbreite an Modellen von Supervision. Ihnen gemeinsam ist wohl, daß durch den systemischen Ansatz der Blick auf möglichst komplexe Einheiten („das Ganze“), z.B. auf KlientInnen, SupervisandInnen und Team, in ihrer Vernetzung und Wechselseitigkeit auf vielen Ebenen gerichtet wird. Das hat u.a. zur Folge, daß die Institution oder Organisation in einer systemischen Supervision als ein Bedingungsfaktor immer mit in den Blick genommen wird. Wie weit es jedoch auch um eine Veränderung der Strukturen von Institutionen selbst geht, kann je nach Vertreter und Ansatz verschieden sein.

*Brandau* versteht unter Supervision die fachkundige „Reflexion und Lösung beruflich bedingter Interaktionsprobleme“. Die Interaktion beziehe sich dabei auf die berufliche

Rolle im Wechselspiel mit KlientIn, Arbeitsteam, Institution, Gesellschaft, und Gesellschaft wiederum „auf dem Hintergrund des ökologischen, ökonomischen, soziokulturellen, ideologischen und spirituellen Kontext“. Systemische Supervision kennzeichnet er dadurch, daß bei der Entwicklung von flexiblen Lösungsansätzen ein „kreativer Dialog“ betont wird. D.h. die Rolle des Supervisors wird nicht als eine anleitende, wissende, sondern eine anregende und begleitende Rolle verstanden. Er begegnet dem „Eigensinn“ der SupervisandInnen mit Respekt und als neugierig Lernender und erforscht deren Sprache und Konstruktion der Wirklichkeit, um nicht eine „Lösung“ zu präsentieren, sondern Anregungen zu einer „Hilfe zur Selbsthilfe“ zu geben, die nicht vom Supervisor „gemacht, sondern in ständiger Rückkoppelung gemeinsam mit den Betroffenen entwickelt“ wird (ebd., 8).

Um den vielen Sachverhalten, welchen Supervision begegnen kann, gerechter zu werden, begrüßt er die „Artenvielfalt supervisorischer und systemischer Konzepte“ und plädiert für einen toleranten Pluralismus. Voraussetzung dafür ist jedoch jeweils „die eigene Auffassung von Supervision klar zu definieren und in allen Vorannahmen und Vorurteilen offenzulegen“ (1991, 27f.).

Andererseits plädiert er im weiteren für eine klare Abtrennung der Supervision von den umliegenden Bereichen: Organisationsentwicklung, Therapie, berufliche Fort- und Weiterbildung, sowie Training, um eindeutige Kontraktbildungen zu ermöglichen und nicht an einem Größenwahn zu scheitern. Erst nach dem Erkennen solcher Grenzen könne auch eine Kooperation mit den anderen Bereichen gesucht werden (ebd., 28f.).

Im Gegensatz dazu kennzeichnet z.B. für *Kersting/Neumann-Wirsig* das gemeinsame Nennen von „Supervision“ und „Organisationsentwicklung“ den derzeitigen Entwicklungsstand treffend, da „Beratung von Organisationen, von Arbeitssystemen ... sowohl mit dem Wort Organisationsentwicklung als auch mit dem ... Wort Supervision bezeichnet werden“ kann. Für den Fall einer Anlehnung an Luhmanns Systemtheorie - der den Blick auf die „Kommunikation“ und nicht auf die „Person“ richte, also die Form oder Spielregel von Kommunikation analysiere - sehen sie darüber hinaus Schwierigkeiten, Supervision und Organisationsentwicklung überhaupt eindeutig voneinander unterscheiden zu können. Denn hier sind die Akteure (als Umwelt von sozialen Systemen) nicht mehr Person, sondern diejenigen, die „*die jeweiligen Spielregeln der Systeme*“ beobachten und entwickeln (1996, 7).



### 3.5 Supervision als institutionelles Steuerungsinstrument und Qualitätssicherung? - Ein verhaltenstheoretisch orientiertes Supervisionskonzept

Eines der bisher wenigen Konzepte, in welchen die Supervision explizit als Instrument einer Qualitätssicherung benannt und dafür entsprechend modifiziert wird, soll im folgenden dargestellt werden. Dieses Verfahren wird von Müller, Weidner und Petermann (1995) als verhaltenstheoretisch, sowie systemisch<sup>158</sup> und empirisch orientiert vorgestellt. Auch darin stellt es einen spezifischen und nicht verallgemeinerbaren Supervisionsansatz dar. Ihr Konzept zeichnet sich im weiteren dadurch aus, daß es mit Elementen einer Evaluation von Supervision verbunden ist und begründet wird. Evaluation von Supervisionen findet zwar zunehmenderweise statt, ist dennoch bisher eher eine Seltenheit. Auf diese Konzept wird im folgenden Teil (Kap. 4.4) gesondert Bezug genommen.

Supervision ist hier ein „Instrument der Organisationsentwicklung“, die sich in all ihren Aspekten an den Aufgaben der Organisation zu orientieren hat (Müller/Weidner/Petermann 1995, 69). Damit ist jedoch nicht automatisch eine ‚Organisationssupervision‘ im Sinne Gotthardt-Lorenz gemeint, die v.a. institutionelle Veränderungsprozesse anstrebe, sonder vielmehr eine Bezugnahme der Supervision „auf die Organisation im Denken und Handeln“ (ebd., 77). Müller, Weidner und Petermann setzten eine zumindest implizite Wirkung auf die Strukturen der Organisation dennoch prinzipiell voraus und versuchen, diese in Richtung einer expliziten und systematischen aufzulösen. Auch ist Supervision nach ihrem Konzept immer in einem Leistungsdreieck zwischen Organisation, SupervisorIn und SupervisandInnen einzurichten (s. Abb. 8). Supervision dient der Qualitätssicherung der Arbeit im Hinblick auf die Ziele der Organisation und dem institutionellen Interesse an Mitarbeiterqualifizierung (Fachlichkeit und persönliche Kompetenzen; vgl. ebd., 68f.).

Der Hintergrund für das Konzept von Müller, Weidner und Petermann - das zunächst für den Jugendhilfe-Bereich entworfen wurde - ist der Druck der durch die Vorgaben seit Inkrafttreten des KJHG 1991 bei gleichzeitigen Mittelkürzungen auf dem Jugendhil-

---

<sup>158</sup> Hierbei beziehen sie sich ausschließlich auf systemische Ansätze, die kompatibel zu einem empirisch und verhaltenstheoretischen Herangehen sind, wie die „auf Komplexitätsreduktion und Konkretisierung von Einzelfunktionen gerichtete systemische Annäherung im Anschluß an Luhmann“ (1995, 74).

fe-Bereich lastet.<sup>159</sup> Dies hatte eine Veränderung und Vermehrung von Aufgaben zur Folge. Der Einsatz von Supervision verfolgt die *Intention*, „die Qualität der Erziehungs- und Sozialarbeit zu erhalten und zu verbessern“ (ebd., 69) und insbesondere zu vermeiden, „daß Hilfe zur Erziehung nur unzureichend oder unprofessionell geleistet wird“ (ebd., 70).

Unter *Qualitätssicherung* verstehen sie dabei, daß mit „Hilfe von Supervision... die professionelle Betreuung und Beeinflussung der Klientel von Sozial- und Erziehungsarbeit ‘in einer möglichst wirkungsvollen und menschenwürdigen Weise geschehen’ [soll]... Supervision wird arrangiert, um die psychosoziale Dienstleistung für den Leistungsempfänger zu verbessern“.<sup>160</sup> Die Bereitstellung von Supervision sei nötig, weil „in der Komplexität“ und Wechselseitigkeit „von Strukturen und Beziehungen im psychosozialen Bereich jedes Handeln mehr nicht-intendierte Wirkungen hat, als intendierte“ (ebd., 69). Dies macht häufig ein Überprüfen der Arbeit, des Vorgehens und seiner Wirkungen nötig, was hier durch Supervision geschehen soll.

Neben dem bereits genannten Leitziel einer möglichst wirkungsvollen und menschenwürdigen Weise der professionellen Betreuung und Beeinflussung der Klientel sowie der Verbesserung der psychosozialen Dienstleistung für den Leistungsempfänger (s.o.; vgl. Müller/Weidner/Petermann 1995, 70) werden als Grobziele genannt: Das Herstellen

- einer adäquaten „Beziehung zwischen der Gesamtaufgabe der Organisation und ihrer Organisationsstruktur“<sup>161</sup>;
- der „Erhaltung und Optimierung ...der Arbeitsfähigkeit des Teams und die Qualifizierung der Kooperationskompetenzen seiner Mitarbeiter“, <sup>162</sup> sowie die
- „systematische Anleitung zum institutionellen erfolgreichen Umgang mit Unsicherheiten“, d.h. einer „*Entwicklung von Fehlerfreundlichkeit*“ (ebd. 1995, 77; Hv.i.O.).

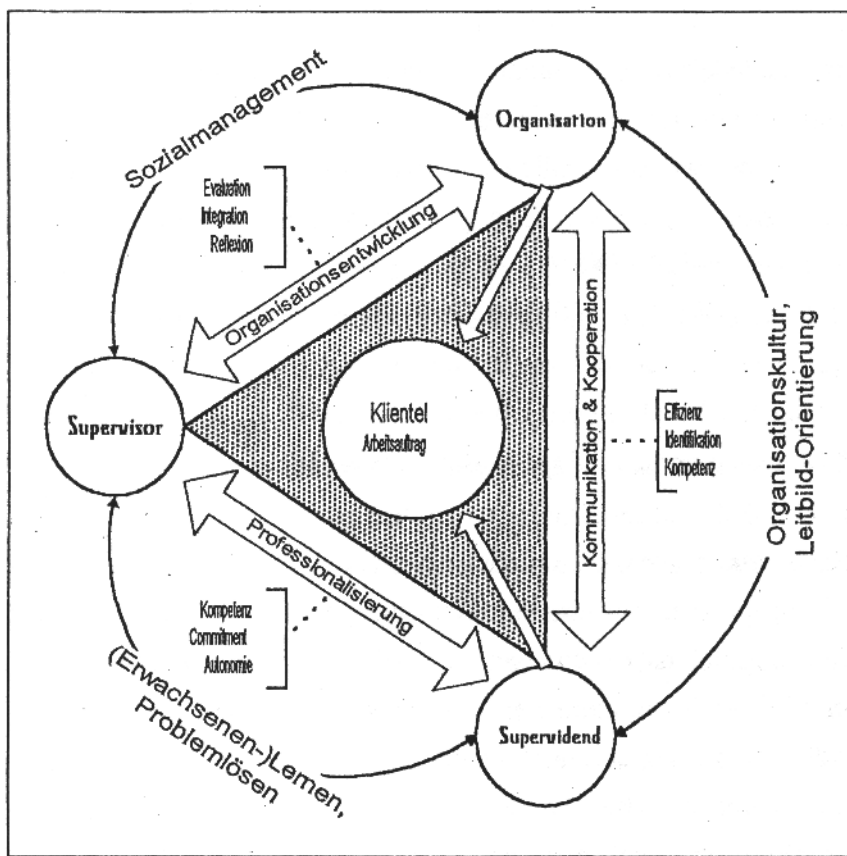
Supervision soll dabei auf verschiedenen Ebenen und Kontaktbezügen Leistungsmerkmale verfolgen (s. Abb. 8). Auf der Metaebene sind dies Aspekte der „Organisationskultur, des Sozialmanagements und des Problemlösens in beruflichen Strukturen“, auf einer funktionalen Ebene „strukturelle und inhaltliche Aufgaben der Organisationsentwicklung, Professionalisierung, Kommunikation und Kooperation“ (ebd., 71). Lei-

<sup>159</sup> So ist z.B. anstelle des pauschalen Solidar-Pflegesatzes „eine differenzierte, transparente und vom Aufwand am Einzelfall her begründbare Pflegesatz-Leistungsstruktur“ aufzustellen. Oder es müssen Leistungsangebote für Kinder- und Jugendhelfemaßnahmen so entworfen werden, daß sie fachlich kompetent und an verbindlichen Leistungsstandards orientiert und überprüfbar sind (vgl. ebd., 75f.).

<sup>160</sup> Ebd., 70 mit Zitat von Frank.

<sup>161</sup> Weigand nach Müller/Weidner/Petermann (1995, 76).

stungsziele, die auf den Ebenen der Zweierbeziehungen benannt werden, können der Abbildung des Leistungsdreiecks entnommen werden (s. Abb. 8). ‚Commitment‘ auf der Ebene zwischen SupervisorIn und SupervisandInnen meint dabei eine Unterstützung von Selbstverantwortlichkeit und -verpflichtung im Sinne einer Corporate Identity.



**Abb. 8:** Funktionalität von Supervision im Leistungsdreieck (aus: Müller, Weidner/Petermann, 1995, 72)

Supervision wird explizit bereitgestellt, um die *Prozeß- und Ergebnisqualität* von Hilfenmaßnahmen zu optimieren. Trotz der auch hier bewußten Vorgabe des KJHG, Leistungsbeschreibungen zu erstellen, findet weder eine Produktbeschreibung statt, noch werden die Produkt-, die Konzept- oder die Strukturqualität erwähnt.

Supervision wird weiterhin „nicht bereitgestellt, um persönlichkeitspezifische und psychische Schwierigkeiten von Mitarbeitern... zu behandeln“ (Müller/Weidner/Petermann 1995, 69). Ihre Härte bei der Abgrenzung von jeglichen therapeutischen Zügen in einer Supervision erklärt sich z.T. daraus, daß sie von seiten einer Organisation obligatorisch die Bereitstellung von Supervision für psychosoziale Arbeitsfelder fordern (ebd., 70f.). Demgegenüber sehen sie eine Therapie als Privatsache an. Die Forderung nach einer

Demgegenüber sehen sie eine Therapie als Privatsache an. Die Forderung nach einer prinzipiellen Bereitstellung von Supervision für psychosoziale Dienstleistungen stellt in der Sache die Absicherung einer Struktur- (oder Potential-) Qualität dar.

Auf der anderen Seite fordern sie auch eine bereits arbeitsvertraglich festgeschriebene Bereitschaft der pädagogischen MitarbeiterInnen psychosozialer Dienstleistungen zur Teilnahme an Supervisionen. Das heißt für sie, daß MitarbeiterInnen im Zweifelsfall zu einer solchen Teilnahme verpflichtet werden können (vgl. ebd., 69f und 78). Supervision soll keinesfalls als „emotionale Tankstelle“ mißverstanden werden, wie dies häufig in deutschen Supervisionen passiere. Zum einen soll vermieden werden, daß eine Abhängigkeit der Supervisanden<sup>163</sup> vom Supervisor (als Tankwart) entsteht. Zum anderen schreiben sie Emotionen - in Anlehnung an neuere Streßforschungsergebnisse - keine selbständige, sondern nur eine kognitiv vermittelte Bedeutung zu. D.h. Müller, Weidner und Petermann verstehen Emotionen als Antwort auf Kognitionen, also als gelernte Bedeutungen, die man mit einer Sache verbindet.<sup>164</sup> Bei psychosomatischen Belastungssituationen seien als kurzfristige Strategie die Anleitung zu kognitiven Umstrukturierungen sowie langfristig Hilfen zur Problemlösung oder zu einer Einstellungsänderung angemessen (vgl. ebd., 79-82).

Eine Schweigepflicht, die über die Wahrung des Datenschutzes hinausgeht, wird als eine „künstlich gezogene Grenze zwischen Team und Gesamt-Institution“ angesehen, die „entwicklungshemmend oder gar... konfliktverschärfend“ wirkt. Durch eine Schweigepflicht müsse sich der Supervisor mit seinem Team verbünden, gleichzeitig würde dadurch das Team zum Klienten, so daß „deren Themen nicht mehr als übergeordnet institutionelle“ bearbeitet werden können.<sup>165</sup>

Für die Person des Supervisors fordern sie Feldkompetenz, fachliche und supervisorische Kompetenz, empirische Orientierung sowie fachliche und methodische Selbständigkeit. Inhaltlich jedoch ist er an die Arbeitsaufgaben gebunden und muß bereit sein, „sich mit den Aufgaben der Einrichtung im Rahmen seines Auftrags zu identifizieren“ (Müller/Weidner/Petermann 1995, 87). Weiterhin wird vom Supervisor Transparenz in

---

<sup>163</sup> Müller, Weidner und Petermann verwenden anstelle des Begriffes „Supervisanden“ synonym den Ausdruck „Supervidenden“. Um die Einheitlichkeit zu wahren, verwende ich auch in ihrem Kontext weiterhin den Begriff „Supervisanden“ soweit es sich nicht um Zitate handelt.

<sup>164</sup> „Emotion ist immer eine Reaktion im Sinne einer (gelernten) Antwort auf Bedeutung“ Lazarus 1991 nach Müller/Weidner/Petermann (1995, 81).

<sup>165</sup> Pühl 1994 nach Müller/Weidner/Petermann (1995, 82).

Bezug auf sein methodisches Vorgehen sowie auch auf die Kontrollfunktionen der Supervision verlangt.

Supervision dient hier explizit auch der Kontrolle der Arbeit, mit dem Ziel einer „Optimierung der organisationalen Aufgabenerfüllung“. Sie „setzt eine durch Feedback-Schleifen garantierte Partizipation aller Beteiligten am Soll-Ist-Vergleich im Rahmen von problemlösendem Handeln voraus“ (ebd., 87f.). Erfolgen soll dies durch ein supervisionsintegriertes Fragebogen- und Berichtsverfahren.

Zum *Ablauf* einer Supervisionseinheit nach Müller, Weidner und Petermann gibt die folgende Abbildung einen Überblick (s. Abb. 9).

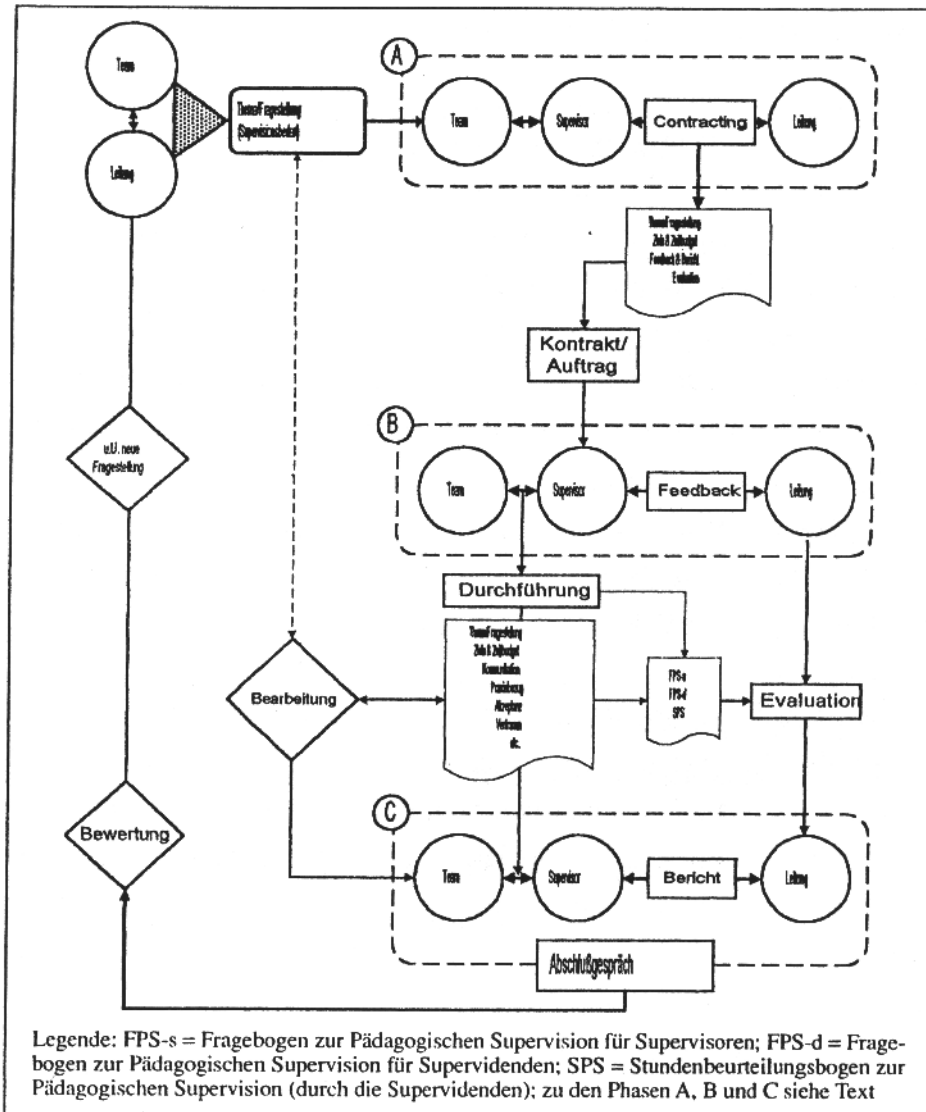
Es geht in einer solchen Einheit immer um die Bearbeitung einer gezielten Maßnahme mit einer klar abgegrenzten Fragestellung und einem festgelegten Zeitbudget (vgl. ebd., 89; s.u.).

Die **Phase A** beginnt mit dem Feststellen eines Supervisionsbedarfs von seiten der MitarbeiterInnen und/oder der Leitung sowie dem Herausarbeiten einer Fragestellung, um die es im folgenden gehen wird. Gibt es keinen Konsens, kann die Fragestellung von der Leitung verordnet werden.

Ein geeigneter Supervisor (s.o.) wird gesucht, der die Fragestellungen und Ziele mit beiden Seiten getrennt erörtert und bearbeitet. Mit der Leitung arbeitet er in Folge einen Kontrakt aus, in dem Thema, Fragestellungen, Ziele und Zeitbudget der Maßnahme sowie Feedbackregelungen, Berichtlegung und Evaluationsverpflichtung schriftlich festgelegt werden (vgl. ebd., 89f.).

In der **Phase B** bearbeitet der Supervisor mit dem Team die Fragestellungen, wobei dem Team seine Feedbackverpflichtung der Leitung gegenüber bekannt sein muß. Jede Sitzung wird von den SupervisandInnen mittels eines Stundenbogens (SPS, s. Anlage 11) beurteilt. Der Bogen dient zunächst dem Supervisor zur Orientierung für den weiteren Supervisionsverlauf. Ganz am Ende der Supervision wird von SupervisandInnen und Supervisor ein „Fragebogen zur Pädagogischen Supervision“ (FPS-s und FPS-d, s. Anlage 12) ausgefüllt. Der Supervisor gibt sie mit den Stundenbögen anonymisiert an die Leitung weiter.

**Phase C:** Der Supervisor erstellt zusätzlich zum Abschluß der Maßnahme einen schriftlichen Bericht für die Leitung - wobei dessen Inhalte mit den SupervisandInnen abgestimmt sein können. Nachdem die Auswertung der Fragebogenerhebung von seiten der Leitung erfolgt ist, gibt es ein Abschlußgespräch, an dem möglichst alle Beteiligten anwesend sein sollten. Es dient der abschließenden Rückmeldung und Bewertung der Maßnahme, wobei es auch ggf. zu einer neuen Fragestellung oder Maßnahme führen



**Abb. 9:** Handlungsmodell/Ablaufplan zur pädagogischen Supervision (aus: Müller/Weidner/Petermann 1995, 88)

Auf dieses Konzept von Müller, Weidner und Petermann wird im folgenden Teil der Arbeit (Kap. 4.5) in zweifacher Weise Bezug genommen. Zum einen wird das Qualitätskonzept diskutiert. Zum anderen wird sowohl für dieses Konzept wie auch für die vorherigen Ausführungen zur Supervision jeweils die (mögliche) Rolle und Funktion der Supervision als Qualitätsinstrument reflektiert.

#### **4. Zusammenführung: Supervision als dienstleistungstheoretisches Qualitätsinstrument in der Sozialen Arbeit**

Die Ausführungen zur Supervision haben gezeigt, daß Supervision vielfältig einsetzbar und gestaltbar ist (Kap. 3). So schreiben Kersting/Neumann-Wirsig wohl zurecht von „dem in der Geschichte der Sozialen Arbeit nie ganz eindeutigen und abgeschlossenen Wort Supervision“ (1996, 7). Entsprechend vielfältig sind die Ebenen, auf denen Supervision als Qualitätsinstrument untersucht werden kann. Im folgenden sollen durch den mehrfachen Bezug zu vorherigen Ausführungen die möglichen Rollen und Funktionen einer Supervision als Qualitätsinstrument analysiert werden. Dabei werden an dieser Stelle die vorangegangenen theoretischen Bestimmungen zu Qualitätsverfahren und Ausführungen zur Supervision zusammengeführt. Im abschließenden Kapitel (4.7) wird in resümierender Weise der Bezug zur Debatte um Qualitäts- und neue Steuerungsverfahren in der Sozialen Arbeit hergestellt.

Meine These ist, daß Supervision bereits in ihrer traditionellen Form ein Qualitätsinstrument darstellt, das jedoch in der derzeitigen Qualitätsdiskussion wenig Beachtung findet, weil es ein für die Soziale Arbeit vertrautes Verfahren ist. Während die Forderung nach Qualitätssicherung in der Sozialen Arbeit zu viel Verwirrung und Widerständen geführt hat, wird weiterhin Supervision durchgeführt, ohne daß sie mit diesen Qualitätsverfahren in Verbindung gebracht wird. Vielen PraktikerInnen sind Vorgehen und Ziel einer von ihnen abverlangten Qualitätssicherung bisher nicht einsichtig geworden und sie behandeln diese entsprechend als Fremdkörper.

Ob dagegen Supervision ein Instrument sein kann, mit dem die Qualität der Arbeit reflektiert, verbessert und vielleicht auch nach außen dargestellt werden kann, wird im folgenden theoretisch untersucht. Diskutiert wird, ob Supervision nach aktuellem Verständnis ein Qualitätsinstrument ist, welchem Qualitätsverfahren sie zugeordnet werden kann und welche Qualität mit ihr jeweils angestrebt wird. Ziel ist dabei einerseits, theoretisch zu erarbeiten, ob Supervision für den Bereich der Sozialen Arbeit ein besonders angemessenes Qualitätsinstrument darstellt. Andererseits soll durch eine Zusammenführung der Supervision mit aktuellen Qualitätskonzepten die Chance auf eine Bereicherung und Entwicklung bisher üblicher Formen der Supervision eröffnet werden.

Als Kriterien der Angemessenheit von Qualitätsinstrumenten im Feld der Sozialen Arbeit werden die Ergebnisse der dienstleistungstheoretischen Debatte insofern herangezogen, als sie die theoretische Fundierung der Qualitätsverfahren bilden. Sollte es gelingen, Supervision als Qualitätsverfahren einzuordnen, das den dienstleistungstheoreti-

schen Prämissen gerecht wird, sehe ich darin weiterhin eine theoretische Begründung eines dienstleistungstheoretischen, bzw. partizipativen Supervisionskonzeptes erreicht.

#### 4.1 Definition von Qualität und Qualitätsverfahren in einer dienstleistungstheoretisch orientierten Sozialen Arbeit

Zunächst bedarf es an dieser Stelle einer eindeutigen Begriffsverwendung für die weitere Analyse. Nachdem in 2.1 vorläufige Arbeitsbegriffe für Qualität und Qualitätsverfahren formuliert wurden, können die Begriffe nach der dienstleistungstheoretischen Diskussion zweier Qualitätskonzepte endgültig *festgelegt* und *ergänzend geschärft* werden.

Dabei halte ich an der Definition von Qualität fest, ebenso wie am Verständnis von Qualitätsdimensionen, nach welchem es für ein umfassendes Qualitätsverfahren erforderlich ist, *alle Qualitätsdimensionen* zu beachten. Anstelle von drei halte ich es jedoch für sinnvoll, zwischen fünf Dimensionen zu unterscheiden. Dabei ergänze ich die genannten Struktur-, Prozeß- und Ergebnisdimensionen um die Konzeptqualität und unterteile die Ergebnisqualität weiter auf in Produkt- und Wirkungsqualität:

*Die Konzeptqualität:* bezieht sich auf das Leitbild, die gemeinsamen Ziele und Werte<sup>166</sup> (Ist die Zielsetzung angemessen?).<sup>167</sup>

*Die Produktqualität:* bezieht sich auf den Output, also die Ergebnisse eines Prozesses (Wie oft hat Supervision stattgefunden? Verursachte Kosten?).

*Die Wirkungsqualität:* bezieht sich auf den Outcome, also die Wirkung bzw. Effektivität der Arbeit (Wurde ein selbständiges Leben ohne weiteren Beratungsbedarf ermöglicht? Paßt das Qualitätsvorgehen in die vorhandenen Strukturen ohne unerwünschte Nebenwirkungen?).

Mit der Ergänzung der *Konzeptqualität*<sup>168</sup> lehne ich mich an Meinholds Ausführungen an. Durch die Konzeptqualität kann weiterhin die zu den gewählten Qualitätsdimensionen bisher querliegende Dimension der Konsenssuche (Heiner 1996a, 214), nach welcher in einem Qualitätsverfahren immer auch überprüft werden muß, ob die richtigen Ziele angestrebt werden, in dieser Dimension aufgehoben werden.

---

<sup>166</sup> Hierzu gehören auch disziplineigene Wert- und Qualitätsansprüche in fachfremden Einrichtungen.

<sup>167</sup> Z.B. die Dienstleistungsdebatte selbst kann als Arbeit an der Konzeptqualität für Soziale Arbeit und Soziale Dienste verstanden werden, in der stellvertretend aus den Spezifika der Profession konkrete Inhalte und damit auch eine Orientierung für die Konzepte gegeben wurden (s. Kap. 2.2).

<sup>168</sup> Meinhold 1997, 27, wobei ihre Begriffsverwendung unscharf bleibt, d.h. Konzeptqualität nicht eindeutig als *Qualitätsdimension* bezeichnet wird (vgl. Kap. 2.5.1). Die Qualität der Konzeption findet sich weiterhin bei v. Spiegel (z.B. 1997, 35f.), von welcher die Konzeptqualität erstmalig eingeführt wurde, als vierte Dimension neben der Struktur-, Prozeß- und Ergebnisqualität.



Die Trennung der Ergebnisqualität in die *Produkt- und Wirkungsqualität* erscheint mir für die Arbeit im Bereich sozialer Einrichtungen sinnvoll. Der Wirkungsqualität wird in diesem Bereich ein weit höherer Stellenwert als im Profit-Bereich eingeräumt. Damit ermöglicht die Auftrennung in Produkt- und Wirkungsqualität weiterhin, daß klarer benannt werden kann, welche Qualitätsdimensionen es sind, die bei einer dienstleistungstheoretischen Orientierung von Qualitätsverfahren hervortreten. Es ist neben der Prozeßqualität die Wirkungsqualität, die besonders betont wird (vgl. Kap. 2.3). Eine Trennung in zwei Dimensionen erleichtert darüber hinaus die paßgenaue Konzeptionierung von Qualitätsverfahren. Schließlich kann auch in der Wirkungsqualität die Frage nach der Verträglichkeit von Qualitätsmaßnahmen, als bisher ‚querliegende‘ Dimension der ‚Verträglichkeit‘ (Heiner 1996a, 215), aufgenommen werden.

Trotz der Betonung von Prozeß- und Wirkungsqualität gilt auch für dienstleistungstheoretisch orientierte Qualitätsverfahren, daß die Vernachlässigung nur einer der Dimensionen (z.B. ein falsches Ziel, das Nichtbeachten des Finanzrahmens, eine nichtpartizipative Prozeßgestaltung, eine zu kurze Beratung, eine fehlende Änderungsbereitschaft der NutzerIn) jeweils bewirken kann, daß das Qualitätsziel nicht erreicht wird.<sup>169</sup>

Auch an der Definition der *Qualitätsverfahren* werde ich im weiteren festhalten, sie hier jedoch ergänzen oder deutlicher von anderen Verständnissen abgrenzen:

*Qualitätsmanagement*, als Gesamtheit der Qualitätsverfahren einer Einrichtung, wird von der Leitung initiiert und koordiniert. Es ist m.E. jedoch nicht nur und je nach Gestaltung nicht einmal primär eine Leitungsaufgabe. Es kann vielmehr auf eine kontinuierliche Verbesserung der Arbeit während des ganzen Prozesses durch alle am Prozeß Beteiligten abzielen. Damit führt es auch eine einheitliche Perspektive auf NutzerInnen/KundInnen (GeldgeberInnen, VermittlerInnen, MitarbeiterInnen und ManagerInnen) und die Organisation mit sich.

Nochmals betont sei an dieser Stelle die Abgrenzung der Begriffsverwendung von *Qualitätssicherung* zu Meinhold.<sup>170</sup> Qualitätssicherung meint in der vorliegenden Arbeit ausschließlich das Abzielen auf eine Absicherung der gleichbleibenden Qualität festgelegter Qualitätskriterien und -standards eines Produktes oder Vorgehens. In ihr findet

---

<sup>169</sup> Von einer Unterteilung nach ‚Aspekten‘ oder ‚Ansätzen‘ der Qualität sehe ich ab, da diese bei einer Einbeziehung aller Betroffener in die Qualitätsaushandlung überflüssig werden. Selbst der wertorientierte Qualitätsansatz kann durch die gleichzeitiger Beachtung der Struktur- (z.B. Finanzierbarkeit) und der Wirkungsqualität (z.B. politisch gewollte Wirkung) aufgehoben werden (vgl. Kap. 2.4.1).

<sup>170</sup> 1995, 292; 1997, 12; vgl. Kap. 2.5. Insbesondere bei Heiner wird deutlich, daß Qualitätssicherung einen besonderen Umgang mit Qualität darstellt: Das Sichern zumindest gleichbleibender Qualität von etwas, gegebenenfalls auch unabhängig davon, ob diese Qualität für die aktuelle Situation ‚gut‘ ist. So könnten im Verfahren einer Qualitätssicherung Schwimmreifen aus Beton qualitätszertifiziert werden, wenn sie von gleichbleibender Qualität sind (vgl. 1998, 54ff.).

weder eine Qualitätsentwicklung und -aushandlung statt, noch werden die Qualitätsziele (kontinuierlich) auf ihre Stimmigkeit hin überprüft. Qualitätssicherung kann, muß jedoch nicht Teil eines Qualitätsmanagements und somit von der Leitung initiiert sein.

Auch wenn mit *Qualitätsentwicklung*, als Förderung und Verbesserung von Qualität, kein feststehendes Verfahren verbunden ist, muß es Bestandteil einer Qualitätsentwicklung sein, auszuhandeln, zu definieren oder festzulegen, *was* unter Qualität konkret verstanden werden soll und *auf welche Weise* man vorgehen will, um die als Qualität ermittelten Kriterien und Ziele zu erreichen. Qualitätsentwicklung kann, muß aber nicht von der Leitung initiiert und Teil eines Qualitätsmanagements sein. Im Sinne der Dienstleistungsdebatte ist z.B. analog zu Grams-Homolová Qualitätsentwicklung durch eine bessere Abstimmung bzw. Passung von erbrachten Leistungen zu den damit verbundenen Erwartungen aller Betroffener zu gestalten.<sup>171</sup>

Die oben genannten Qualitätsdimensionen müssen in jedem Qualitätsverfahren durch *Kriterien* konkretisiert werden.<sup>172</sup> In einem dienstleistungstheoretisch gestalteten Qualitätsvorgehen werden diese weitgehend durch Aushandlung bestimmt. *Dienstleistungsspezifische Qualitätskriterien*, die aufgrund der theoretischen Orientierung bereits vor einer Aushandlung feststehen, sind Partizipation, Transparenz und Demokratie mit dem Richtziel einer Subjektsteuerung. Diese müssen sowohl für den Erbringungsprozeß als auch für ihre formale Institutionalisierung jeweils institutionsspezifisch ausgehandelt und konkretisiert werden.

Die ausgehandelten und festgelegten Ausprägungen von Kriterien bezeichne ich als *Standards*. Nur manche Standards können quantitativ operationalisiert werden, z.B. kann man festlegen, daß *zu jeder* anstehenden Entscheidung auch die betroffenen NutzerInnen befragt werden. Standards sind in der Sozialen Arbeit häufig nicht quantifizierbar und müssen deshalb als Beschreibungen oder Verhaltensregeln formuliert werden. So kann eine Regel heißen, daß bei anstehenden Entscheidungen die von den NutzerInnen genannten Interessen und Lösungsvorschläge der Situation *angemessen beachtet* werden müssen. Für das Feld der Sozialen Arbeit ist die Begrenzung auf wenige quantitativ faßbare, ‚stabile‘ und wirklich abzusichernde Standards sinnvoll. Meist sind flexible Standards, die bei ihrem Einsatz fortwährend überprüft und weiterentwickelt werden können, passender.<sup>173</sup>

---

<sup>171</sup> Zitiert nach Meinhold (1995, 292).

<sup>172</sup> Mit Qualitätskriterien bezeichne ich *die* Aspekte eines Dinges, an denen seine Bewertung erfolgt.

<sup>173</sup> Vgl. hierzu Meinhold und das von ihr vorgeschlagenen Vorgehen (1997, 37f.; vgl. Kap. 2.5).

Ein dienstleistungstheoretisch fundiertes Qualitätsvorgehen macht es notwendig, möglichst *alle Betroffenen* bei der Aushandlung von Qualitätsinhalten und Maßnahmen zu beteiligen. Nach der Diskussion der Qualitätsverfahren lassen sich vier Ebenen benennen, auf denen *Teilhabe und Partizipation erforderlich* ist:

- (1) *Teilhabe als indirekte KundInnen-/NutzerInnenorientierung*, indem vermutete Interessen der verschiedenen Gruppen durch die MitarbeiterInnen bei der Planung und Gestaltung der Arbeit beachtet werden.
- (2) *Teilhabe als direkte, aber stellvertretend* wahrgenommene *Teilhabe* von NutzerInnen/KundInnen z.B. in gemeinsamer Projektarbeit, Gesprächsforen, Beratungsgremien, Ausschüssen, Runden Tischen, durch Beteiligung von Ehrenamtlichen oder Engagierten.
- (3) *Indirekte, aber persönlich* wahrgenommene *Teilhabe*, z.B. durch Einklagemöglichkeiten mittels Beschwerdewesen oder Rückmeldungsmöglichkeiten durch Befragungen, Fragebögen, KundInnen- und NutzerInnentelefon.
- (4) *Partizipation durch direkte Teilhabe* von NutzerInnen im Erbringungsprozeß der Dienstleistung z.B. durch Erfragen, Beachten und Einbinden ihrer Interessen und Kompetenzen, durch das Anbieten von Wahlmöglichkeiten, durch das gemeinsame Herstellen der Voraussetzungen von *Teilhabe*.

In jeder Einrichtung muß entschieden und konkretisiert werden, ob bzw. für welche Situationen Partizipation durch die Aushandlung eines Konsenses ermöglicht wird und wann Entscheidungen nur teilweise von MitarbeiterInnen, KundInnen und NutzerInnen mitbestimmt werden können oder ausschließlich von der Leitung getroffen werden. Das jeweilige Vorgehen muß transparent gemacht werden.

Die vielfältigen Anforderungen einer umfassenden dienstleistungstheoretisch orientierten Qualitätsentwicklung machen m.E. *unterschiedliche Qualitätsinstrumente* notwendig. Weiterhin müssen Qualitätsverfahren *flexibel* gestaltet werden und offen für ihre eigene Weiterentwicklung sein. Eine Veränderung ist z.B. erforderlich, wenn sich Qualitätsinstrumente oder -inhalte als unverträglich herausstellen. Auch muß erneuertes fachliches und wissenschaftliches Wissen bei der Definition von Qualitätskriterien und –standards permanent eingebunden werden können.<sup>174</sup>

Mit dem hier festgelegten Verständnis von Qualität und dienstleistungstheoretisch bestimmten Qualitätsverfahren und -instrumenten wird im folgenden *Supervision als potentiell*es Qualitätsinstrument oder -verfahren analysiert.

---

<sup>174</sup> Auf weitere dienstleistungstheoretische Ergebnisse und daraus abgeleitete Anforderungen an partizipative Qualitätsverfahren sei an dieser Stelle nur verwiesen (vgl. Kap. 2.2; Kap. 2.3; Kap. 2.6).

## 4.2 ‚Traditionelle‘ Supervision als Qualitätsinstrument in der Sozialen Arbeit <sup>175</sup>

Dies geschieht zuerst für die ‚traditionelle‘ Form von Supervision, d.h. Supervision vor der Entwicklung expliziter ‚Qualitätsverfahren‘ für den Sozialbereich (s. Kap. 3.1-3.4). Die bisherigen Ausführungen zur Supervision zeigen, daß Supervision in mehrfacher Hinsicht als Qualitätsinstrument der Sozialen Arbeit bezeichnet werden kann. Verbindet man sie mit den Ausführungen zu Qualitätsverfahren eröffnet sich eine Vielfalt möglicher (analytischer) Betrachtungsweisen von Supervision als Qualitätsinstrument.

So kann aus *Sicht der Erläuterungen zu Qualität und Qualitätsverfahren* gefragt werden, ob Supervision eher ein Instrument der Qualitätsentwicklung, Qualitätssicherung oder eines Qualitätsmanagements ist. Als Qualitätssicherung oder als strategisches Element eines Qualitätsmanagements müßte Supervision die Funktion eines institutionellen Steuerungsinstruments (z.B. im Sinne eines qualitativen Controlling) übernehmen können. Weiterhin folgt die zentrale Frage danach, *welche Qualität* mit der Supervision bewirkt wird: Konzept-, Struktur-, Prozeß-, Produkt- und/oder Wirkungsqualität.

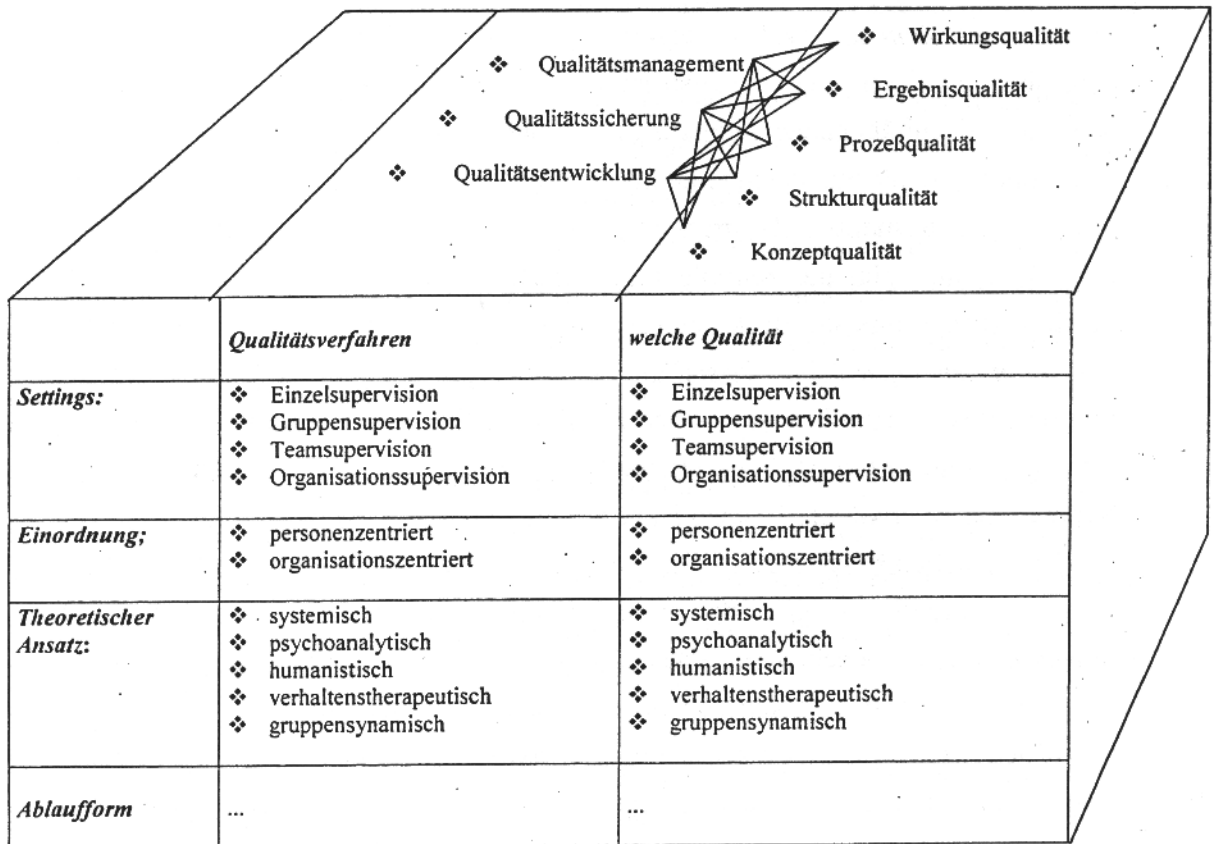
Aus *Sicht der Supervisionsdarstellung* wird dagegen deutlich, daß eine Beurteilung des Instrumentes im Hinblick auf seinen Beitrag zur Qualität vom jeweiligen Konzept und Verständnis abhängig ist. Wesentliche Unterschiede sind für verschiedene *Settings* von Supervision zu erwarten. Ebenso ist es ein gravierender Unterschied, ob Supervision- in den Extremfällen beschrieben - eher *personenzentriert* in Richtung einer Psychotherapie geht oder aber eher *organisationszentriert* auf Strukturveränderungen abzielt. Darüber hinaus bedingen verschiedene *theoretisch-ethische Hintergründe* der Supervision, wie z.B. ein systemischer Ansatz gegenüber einem psychoanalytischen Ansatz, auch unterschiedliche Herangehensweisen. Zwar kann zwischen der theoretischen Grundlage eines Supervisionskonzeptes und dessen Ausrichtung an der Person und/oder Organisation ein Bezug vermutet werden, es besteht dabei jedoch kein Determinismus.<sup>176</sup> Gleiches gilt für die konkrete Gestaltung und *Ablaufform* der Supervision. Sie werden natürlich i.d.R. abhängig vom theoretischen Hintergrund einer Supervision, wie auch von ihren Zielen und Veränderungsabsichten gewählt. Dennoch besteht kein linearer Zusammenhang, sondern eine Vielfalt möglicher Konkretionen von Gegenständen und Abläufen.

---

<sup>175</sup> Mit dem Begriff ‚traditionelle Supervision‘ bezeichne ich die Formen von Supervision, die nicht explizit als Qualitätsinstrument oder -verfahren benannt oder zu einer solchen modifiziert sind. Der Begriff soll in keiner Weise aussagen, daß diese Formen der Supervision veraltet oder überholt sind.

<sup>176</sup> So wurde bereits erläutert, daß eine systemische Supervision, selbst in Form der Einzelsupervision, die Organisation oder Einrichtung (als wichtigen Einflußfaktor und als System) immer auch mit im Blick hat. Eine psychoanalytische Supervision läßt dagegen eine stark personenorientierte Supervision vermuten. Wie weit es dabei jedoch um eine Veränderung von Strukturen sowie um Konzept- und Strukturentwicklungen geht, ist damit bei beiden Ansätzen noch nicht eindeutig festgelegt.

Damit wäre es möglich, eine sechsdimensionale Matrix aufzumachen und alle denkbaren Varianten der Supervision in ihrem Verhältnis zu Qualitätsverfahren und -dimensionen zu korrelieren (s. Abb. 10). Anstelle einer so differenzierten Beschreibung erscheint es mir jedoch sinnvoll, entlang der Darstellungsthemen der Supervision (s. Kap. 3.1-3.4) danach zu fragen, inwiefern jeweils Aussagen über Supervision als Qualitätsverfahren gemacht werden können. Dabei suche ich gleichzeitig nach Faktoren, die zur unterschiedlichen Einordnung der Supervision als Qualitätsverfahren führen.



**Abb. 10:** Matrix denkbarer Varianten der Gestaltung der Supervision als Qualitätsinstrument

### Qualität und der Begriff der Supervision

Bereits der wörtliche Begriff des ‚Überwachens‘ weist darauf hin, daß eine Affinität zwischen Supervision und Qualitätskontrolle besteht. Sowohl der Begriff der Qualitätskontrolle als auch der des Überwachens beschreiben einen Soll-Ist-Vergleich zwischen

Anforderungen und den tatsächlichen Ausführungen von etwas, und beide streben bei Bedarf eine Änderung eines als mißlich erkannten Zustands an. Insofern zielt Supervision qua Begriff auf eine Qualitätsüberprüfung ab.

Die konkreten Definitionen der Supervision geben weitere Hinweise. Versteht man Supervision mit Weigand als ein Instrument, das Organisationen besser in die Lage versetzen soll, „die ihnen gesetzten *Aufgaben zu erledigen* und ihre *eigentlichen Ziele zu erfüllen*“ (1996, 416; Hv.i.O.), kann eindeutig von einem organisationsbezogenen Instrument der Qualitätsentwicklung gesprochen werden. Offen bleibt bei dieser Formulierung, welche Qualitätsdimensionen angestrebt werden. Nach dieser Beschreibung kann es potentiell um alle benannten Dimensionen und Qualitätsverfahren gehen.

Eine weitere Definition der Supervision als regelgeleitetem „Beratungsprozeß, in dem es wesentlich um die systematische Reflexion beruflichen Handelns geht“ (Gaertner 1996, 600) umschreibt weniger das Ziel als vielmehr den Prozeß einer Qualitätsentwicklung. Der Begriff der systematischen Reflexion legt ein Vorgehen im Sinne eines Qualitätsmanagement oder einer Qualitätssicherung sehr nahe. Handeln systematisch zu reflektieren, impliziert sowohl eine Wiederholung und Regelmäßigkeit des Vorgehens als auch die Annahme, daß es ein definiertes Ziel, eine Maßnahme zu seiner Erreichung und eine Überprüfung von beidem mit der Option auf Verbesserung gibt. Das entspräche einer Qualitätssicherung im engeren Verständnis von Meinhold (1997, 12), nicht jedoch aber der Sicherung gleichbleibender Qualität (z.B. des Arbeitsprozesses). Auf jeden Fall ist hier das Verfahren einer Qualitätsentwicklung gegeben. Die Definition Gaertners schließt ein Einbeziehen von Konzept-, Struktur- und Ergebnisqualität zwar nicht aus, durch die Benennung des ‚beruflichen Handelns‘ rückt jedoch die Prozeßqualität in den Vordergrund.

In der Definition und Eingrenzung des Gegenstandes der Supervision sind einerseits bereits ihre Schwierigkeiten angelegt, z.B. dafür, Supervision theoretisch zu erfassen, sie zu lehren und zu vermitteln, wie auch sie zu evaluieren und damit selbst in ihrer Qualität zu überprüfen. Dies wäre vermutlich leichter zu handhaben, wenn es nur *eine* festgeschriebene Form und Durchführung von Supervision geben würde. Andererseits liegt in dieser Flexibilität und Gestaltbarkeit m.E. die Chance und das Potential der Supervision, sich dem vielfältigen Arbeitsfeld der Sozialen Arbeit anzupassen und ihm gerecht zu werden.

Offen bleibt bisher, inwiefern Supervision als Qualitätsmanagement im Sinne eines organisationsumfassenden Qualitätsvorgehens verstanden und eingesetzt werden kann.

### **Qualität in der Geschichte der Supervision**

Die Geschichte der Supervision zeigt, daß sie ein originäres Instrument der Sozialen Arbeit ist, das seinem Gegenstandsfeld in besonderer Weise angepaßt wurde. Darüber hinaus wurde Supervision explizit zum Zweck der Überprüfung der Arbeitswirkungen und der Leistungsfähigkeit, also Effektivität und Effizienz, der Sozialen Arbeit eingeführt. Supervision läßt sich damit als eines der ersten, wenn nicht sogar als das erste Qualitätsinstrument der Sozialen Arbeit bezeichnen. Sie war in ihrer ursprünglichen Form ebenso für eine Verbesserung und Kontrolle des beruflichen Handelns, der institutionellen und der sozioökonomischen Bedingungen wie auch für die Verbesserung und Kontrolle der Wirkungen Sozialer Arbeit auf gesellschaftliche Faktoren konzipiert. Das heißt, Supervision hat in dieser Form bereits auf alle Dimensionen von Qualität abgezielt und eine Steuerung der Institutionen und Strukturen ermöglicht, die sich an den Wirkungen der Arbeit orientiert. In dieser Form stellt Supervision nicht nur ein Instrument der Qualitätsentwicklung, sondern *die frühe Form eines umfassenden Qualitätsmanagements* dar.

Streiten kann man dagegen darüber, welche Formen und Ausgestaltungen von Supervision, die sich insbesondere im Verlauf ihrer deutschen Entwicklungsgeschichte finden, noch mit bestimmten Qualitätsverfahren verbinden lassen. Entgegen der o.g. organisationsumfassenden Vorgesetztensupervision, als welche sie in den USA entstanden ist, nahm und nimmt die Supervision in Deutschland eine völlig neue Gestalt an. Während in den USA fachlich kompetente Vorgesetzte in der Regel weniger Erfarene, z.T. sogar ehrenamtliche HelferInnen supervisierten und damit auch ausbildeten und anleiteten, war und ist z.T. noch die Situation in Deutschland umgekehrt: Fachpersonal arbeitete unter fachfremden, z.T. sogar ehrenamtlichen Vorgesetzten. Eine inhaltlich-fachliche Kontrolle und Anleitung durch eine Vorgesetztensupervision entfiel damit, womit Supervision auch kein umfassendes Qualitätsmanagement mehr darstellt. Denn als solches muß sie immer auch in die Organisation eingebunden sein. Mit dem Wegfallen der immanenten Kontrollfunktion bleibt ein systematisches Vorgehen im Sinne einer organisationsbezogenen Qualitätsentwicklung oder Qualitätssicherung der Ausformung der einzelnen Supervisionskonzepte überlassen. Bei der folgenden Übernahme durch externe SupervisorInnen zielte sie i.d.R. nicht mehr auf eine Veränderung der Organisation im Sinne einer Organisationsentwicklung oder einer lernenden Organisation.

Unterschiede zwischen Supervisionskonzepten entwickelten sich nicht nur aus dem soziokulturellen Wechsel zwischen den USA und Deutschland. Eine wachsende Vielfalt entstand auch durch Phasen und Strömungen, welche die Supervision durchlief sowie

nicht zuletzt durch ihre Auffächerung in Arbeitsformen. Die sog. Psychologisierung, die Pluralisierung wie auch die neuere Tendenz einer Rückkehr zu organisationsbezogenen Formen stellen keine umfassende und am Ende der Phase abgeschlossene Entwicklung der Supervision dar, sondern Tendenzen, die neben folgenden Ausprägungen weiterbestehen.

### **Der Ablauf der Supervision aus qualitätsbezogener Sicht**

Wie grundlegend das jeweilige Konzept einer Supervision für ihre Verbindung zu Qualitätsverfahren ist, läßt sich an den zwei Ablaufschemata ablesen. Das Handlungsmodell einer *Supervision nach Abbildung 6* hat z.B. ganz im Sinne von Qualitätsabläufen eine Bedarfserhebungs-, Zielfindungs-, Umsetzungs- und eine Kontrollphase. Die Beschreibung der Informationsphase als „Erhebung von Beobachtungsdaten“ (s. Abb. 6) weist im weiteren darauf hin, daß in dieser Supervision nicht persönliches oder eher innerpsychisches Erleben therapeutisch bearbeitet wird. Der Gegenstand ist hier ein zumindest intersubjektiv erlebtes und beschreibbares Phänomen des gemeinsamen Arbeitsfeldes. Offen bleibt, ob es im fachlichen Handeln, in Kooperationsverläufen, strukturellen und organisatorischen Rahmenbedingungen oder in angestrebten Wirkungen liegt. Meinhold würde bei dem dargestellten Ablauf von einer Qualitätssicherung im engen Sinne sprechen. Nach dem hier gewählten Verständnis liegt jedoch *keine Qualitätssicherung* vor, weil mit der Supervision für aktuelle Bedarfe nach einer Qualitätsentwicklung gefragt und nicht die gleichbleibende Qualität von etwas überprüft wird. Von einem Qualitätsmanagement im Sinne der KGSt weicht der Ablauf ab, da keine Einbindung der Ergebnisse in die gesamtorganisatorische Entwicklung vorgesehen ist und auch die Ziele für die Supervision weder von der Leitung vorgegeben noch umfassend für die strategischen Bereiche vorgeschrieben werden. Dennoch ist eine solche Supervision potentiell als *ein* Instrument der Qualitätsförderung neben anderen, ggf. auch als Steuerungsinstrument für interne Entscheidungen, einsetzbar und kann in ein organisationsumfassendes Qualitätsmanagement eingebunden werden.

Das *Ablaufschema in Abbildung 7* weist dagegen viel stärker auf ein personenbezogenes und auf Psychohygiene konzipiertes Supervisionvorgehen hin. In diesem wird eine Fallbearbeitung mit Hilfe von Übertragungs- und Gegenübertragungsphänomenen, Beziehungsdiagnosen u.a. beschrieben. Somit wird die Erhaltung oder Wiederherstellung der Handlungsfähigkeit, eine Kontrolle und Verbesserung der Kooperationen oder des direkten Kontakts mit den NutzerInnen der Arbeit angestrebt. Eine solche Supervision bezieht zielt vorwiegend auf eine personenbezogene Qualitätsentwicklung ab. Sie stellt sicher keine Qualitätssicherung dar, mit der die gleichbleibende Erbringung und Qualität von Leistungen überprüft wird. Eine solche Supervision sterbt vielmehr die Verbes-



serung v.a. der Prozeß- und Ergebnisqualität durch eine fallspezifische Bearbeitung und Herangehensweise an. Potentiell unberücksichtigt bleiben hier die Struktur- und Konzeptqualität der Institution. In dieser Form kann Supervision durchaus Bestandteil eines Qualitätsmanagements sein, ist jedoch selbst weder ein Qualitätsmanagement noch ein institutionelles Steuerungsinstrument.

Bisher kann zusammengefaßt werden, daß Supervision qua Definition *ein Instrument der Qualitätsentwicklung ist*. Ob sie jedoch als Instrument der Qualitätssicherung oder eines Qualitätsmanagements bezeichnet werden kann, entscheidet sich zumindest z.T. an der Gestaltung des Ablaufs der Supervision. Verläuft eine Supervision ohne eine Zielfindung, die über die Gestaltung der einzelnen Sitzung hinausgeht, und ohne eine Kontrolle der Zielerreichung, kann sie weder als Qualitätssicherung noch als Instrument eines Qualitätsmanagements eingeordnet werden. Bisher wurde *keine* Form einer Supervision gefunden, die als *Qualitätssicherung* bezeichnet werden kann (vgl. Kap. 4.1). Werden bei der Zielfindungsphase einer Supervision alle Dimensionen von Qualität berücksichtigt und die Supervision und ihre Ergebnisse in den organisationellen Kontext eingebunden, *kann die Supervision als Qualitätsmanagement eingesetzt werden*.

### **Qualität und das Setting von Supervision**

Bei dem Versuch, Supervision und Qualitätsverfahren zu vergleichen, müssen die Arbeitsformen oder Settings unterschieden werden. Da jede Form der Supervision eine Verbesserung der Arbeitsqualität anstrebt, kann jedoch auch für jedes Setting das Ziel der Qualitätsentwicklung als impliziert vorausgesetzt werden.

Die Einordnung der Supervision als Qualitätsmanagement im Verhältnis zum jeweiligen Setting gestaltet sich daneben wesentlich schwieriger. Hier ist die Unterscheidung zwischen *organisationsunabhängigen Supervisionen* und *Organisations-Supervisionen* von Gotthardt-Lorenz hilfreich. Sie beschreibt organisationsunabhängige Supervision als nicht organisations-, sondern rein person- und arbeitsbezogen. Vertrag und Kontrakt werden nur zwischen SupervisorIn und SupervisandIn(nen) ausgehandelt und es besteht eine Intimität oder Geschlossenheit gegenüber der Organisation (vgl. 1994, 365f.). Diese Form der Supervision ist eindeutig weder Qualitätsmanagement noch ein in die Organisation eingebundenes institutionelles Steuerungsinstrument.

Eine Organisationssupervision ist dagegen auf Subsysteme einer Organisation bezogen, „mit dem Ziel, die gemeinsame Arbeit und die dazugehörigen Interaktionen in Auseinandersetzung mit den Organisationsbedingungen und den damit zusammenhängenden Widerspruchssituationen besser verstehen und gestalten zu können“ (ebd.). Vertrag und Kontrakt werden dabei sowohl zwischen den SupervisandInnen, den SupervisorInnen

als auch der Organisationsleitung vereinbart. Die Supervision ist also offiziell in die Organisation eingebunden, womit jedoch noch keine Aussage über die Intimität der Supervisionsinhalte getroffen ist (ebd.). Eine Organisationssupervision ist potentiell offen für die Verhandlung von organisations- und arbeitsbezogenen Qualitätsinhalten. Damit ist sie auch potentiell offen dafür, Aufgaben einer Qualitätssicherung wie eines (Teilsegments des) Qualitätsmanagements zu übernehmen. Eine solche Supervision kann als institutionelles Steuerungsinstrument eingesetzt werden, indem erarbeitete Ergebnisse mit Bezug auf die organisationale Aufbau- und Ablaufgestaltung kontinuierlich an die Organisationsleitung weitergegeben werden (vgl. auch Kap. 3.5 und 4.5).

Damit läuft eine Einschätzung von Supervisionen als Qualitätsinstrument quer zur Unterteilung zwischen Einzel- und Gruppensupervisionen. Innerhalb der *Einzel-supervision* findet z.B. in einer *Vorgesetzten-supervision*, in Form der beschriebenen originären Supervision, nicht nur Qualitätsentwicklung, sondern auch -management statt. Diese Supervision dient sowohl der Überprüfung der Konzeptqualität, der Strukturen und des Prozesses wie auch der Ergebnisse und Wirkungen. Aspekte der Psychohygiene und eine Handlungsentlastung durch gemeinsame Reflexion sind weitere Elemente, die zur Qualitätsentwicklung der Arbeit beitragen. Eine Qualitätssicherung würde darüber hinaus erfordern daß in der Supervision meßbare Qualitätsstandards festgelegt und kontinuierlich nach ihrer gleichbleibenden Einhaltung überprüft werden.

Andere Formen der Einzel-supervision können dagegen andere Funktionen als Qualitätsinstrument einnehmen. Ein grundlegender Unterschied ist z.B. bereits durch den Einsatz eines externen Supervisors zu erwarten. Die Einbindung der Supervision in den organisatorischen Kontext ist bei einem externen Supervisor nicht mehr per se gegeben, sondern kontraktabhängig. Eine *Rollensupervision* könnte allein auf die Entwicklung der Rollen- oder Berufskompetenz der einzelnen Person abzielen. Ebenso kann ein *Coaching* oder eine Leitungssupervision auf die einzelne Person und die Entwicklung ihrer Rollenkompetenz und Handlungssouveränität zugeschnitten sein. Diese Formen könnten insofern eine organisationsunabhängige Supervision darstellen, als die Verträge und Kontrakte ausschließlich zwischen SupervisorIn und SupervisandIn ausgehandelt werden. Sie könnten aber ebenso Organisationssupervisionen im Sinne Gotthardt-Lorenz darstellen, indem die Teilnahme an der Supervision von der Organisation gewährt und getragen wird, wie dies für die Arbeit mit potentiell ‚schwierigen‘ NutzerInnen oder Arbeitssituationen, z.B. in der Drogenarbeit die Regel ist. In diesem Fall trifft die Unterscheidung zwischen organisationsunabhängiger und Organisationssupervision nach Gotthardt-Lorenz nicht exakt mit der Unterscheidung zwischen der Supervision als reinem Instrument der Qualitätsentwicklung und der eines -managements zusammen. Su-

pervision wird hier im Falle der Organisationssupervision zwar bewußt als Qualitätsinstrument eingesetzt, jedoch nicht notwendig als Steuerungsinstrument oder Qualitätsmanagement in die Organisation eingebunden. D.h. eine Supervision als (Teil eines) Qualitätsmanagement(s) muß in Form einer Organisationssupervision eingerichtet sein, aber nicht jede Organisationssupervision ist (Teil) ein(es) Qualitätsmanagement(s).

Die *Leitungssupervision* kann wiederum eine Vorbereitung für die Vorgesetztensupervision sein, indem sie Leitungspersonen darin unterstützt, Supervision im Sinne einer Qualitätsentwicklung oder auch eines Qualitätsmanagements selbst durchzuführen.

Innerhalb der *Gruppensupervision* ist die organisationsunabhängige *Balint-Gruppe* eindeutig weder ein Qualitätssicherungs- noch ein Qualitätsmanagementinstrument. Die *kollegiale Supervision* könnte, ähnlich einem Qualitätszirkel (s. Kap. 2.5.1), auch zum Qualitätsmanagement einer Institution beitragen. Als Supervision mit formal gleichen Mitgliedern einer Berufsgruppe wäre sie sehr gut geeignet, um hier (für begrenzte Zeit) gemeinsame Qualitätsziele im Verfahren Meinholds auszuhandeln und für einen Bereich einer Institution als Qualitätsvorgehen einzusetzen (s. ebd.). In der Regel ist eine kollegiale Supervision jedoch stärker auf Fallarbeit, Kooperation und die Personen im Arbeitsprozeß bezogen als auf die Organisation und deren Konzept- und Strukturqualitäten.

Die *Teamsupervision* ist dagegen eine Form der Organisationssupervision, in welcher es in der Regel offiziell um Fragen der Gesamtorganisation, der Arbeitsstrukturen und -gestaltung geht. Statt diese Supervision für den Zeitraum der Einführung eines Qualitätsmanagements ausfallen zu lassen,<sup>177</sup> wäre es ohne Frage denkbar, die Aushandlung eines gemeinsamen Qualitätsverständnisses und -verfahrens als Arbeitsphase innerhalb der Teamsupervision zu bearbeiten. Die Wahl des Vorgehens ist dabei entscheidend für die Einordnung der Supervision als Qualitätsverfahren.

### **Qualität und die Einordnung der Supervision zwischen Psychotherapie und Organisationsentwicklung**

Eine Abgrenzung von den - sich mit der Supervision überschneidenden - Bereichen der Psychotherapie und der Organisationsentwicklung verdeutlicht dreierlei. Es zeigt zum einen die Möglichkeiten der Supervision in der Unterstützung und Gestaltung der Selbstbildung, Reflexion und Qualifikation von Personen *oder* Organisationen. Zum zweiten spiegelt sich in der Notwendigkeit der Auswahl gerade dieser Abgrenzungsbereiche ein Teil der Geschichte des Instrumentes und darin ein Teil der Geschichte der Sozialen Arbeit in Deutschland wider. Zum dritten lassen sich durch diese Einordnung

---

<sup>177</sup> Dies wird in der Literatur des öfteren empfohlen, z.B. bei Meinhold (1994, 47).

Grenzen von Supervision aufzuzeigen, die notwendig sind, um die Einsatzfähigkeit des Instrumentes zu erhalten.

In ihrer Affinität zur Therapie, welche die Supervision über viele Jahre ihrer Anwendung in Deutschland hatte, wird ein Hinderungsgrund dafür gesehen, daß Supervision nicht vermehrt als institutionelles Steuerungsinstrument eingesetzt wird. Qualitätsverfahren im Sinne eines Qualitätsmanagements sind jedoch in die Organisation eingebunden und haben die Funktion eines Steuerungsinstruments. Sie stellen eine inhaltlich spezifizierte Form einer Organisationsentwicklung dar. Damit kann die Erläuterung der Supervision in ihrem Verhältnis zur Organisationsentwicklung auch als Bearbeitung der Frage nach der Supervision als Qualitätsinstrument gelesen werden.

Bei einem Supervisions-Ansatz, der die Ebene der Organisation ausblendet und sich nur auf die Ebene SupervisandIn/KlientIn beschränkt, kann nicht von einem institutionellen Steuerungsinstrument die Rede sein. Qualitätsentwicklung findet jedoch auch hier statt, indem die Arbeitsfähigkeit, -zufriedenheit und professionelle Kompetenz der einzelnen SupervisandInnen erhalten und verbessert und die Wirksamkeit der Arbeit in einer Art Selbstkontrolle überprüft werden soll.<sup>178</sup>

Allerdings kann auch die Veränderung des Verhaltens und der Einstellung einzelner SupervisandInnen Auswirkungen auf das Gesamtsystem haben. Systemisch betrachtet, muß es sogar Formen von Veränderung für die Institution mit sich bringen. Solche Veränderungen des Gesamtsystems sind in dem Falle jedoch nicht direkt intendiert, sondern bleiben dem Zufall überlassen. Es gibt Supervisionskonzepte, in denen es ausdrücklich ausgeschlossen wird, die institutionelle Ebene in eine Supervision einzubeziehen, um nicht mit Klagen und Kritik über die Rahmenbedingungen den Weg der einzelnen Fachkräfte zu den eigenen Veränderungsmöglichkeiten zu versperren, sondern um eher eine Veränderung „von unten“ zu ermöglichen.<sup>179</sup> Damit ist jedoch eine Funktion der Supervision als institutionelles Steuerungsinstrument ausgeschlossen.

Eine sinnvolle Positionierung der Supervision liegt m.E. zwischen der Person (SupervisandIn) und der Organisation. Supervision setzt zwar bei den Personen an, muß jedoch die Struktur immer als Bedingungs- und ggf. als Gestaltungsfaktor mitberücksichtigen. Eine Supervision, die auch als institutionelles Steuerungsinstrument wirksam sein kann, ist z.B. die Team-Supervision unter Anleitung eines externen Supervisors, welche die Leitung, bzw. „Hierarchie-hohen Organisationsmitglieder in die Supervision“ (Schreyögg 1991, 164) miteinbezieht. Eine Teamsupervision kann weiterhin, wie bereits erläu-

---

<sup>178</sup> Vgl. Petermann 1995, 12, der hier Rappe-Giesecke zitiert.

<sup>179</sup> Z.B. das Kieler Konzept zur unterrichtlichen Supervision von Pallasch und Reimers (1995, 24ff.).

tert, die Diskussion und Aushandlung von Qualitätsverständnis und -verfahren, als eine mögliche Aufgabe einer Organisationssupervision, beinhalten.

Daneben ermöglicht es eine *systemische Sichtweise* auch In Einzel- oder Gruppensupervisionen, die Gesamtorganisation und alle Qualitätsdimensionen im Blick zu behalten.<sup>180</sup>

Damit ist deutlich geworden, daß neben dem Begriffsverständnis und Ablauf einer Supervision *die Art des Organisationsbezugs zentral* für die Bestimmung der Supervision als Qualitätsverfahren ist. *Die Wahl des Settings spielt dagegen keine eindeutige Rolle.*

Bisher ging es darum zu beschreiben, inwiefern Supervision in ihrer bestehenden und geschichtlich traditionellen Form ein Qualitätsinstrument der Sozialen Arbeit ist. Quer zu diesem Vorgehen wird im folgenden Teil von konkreten Qualitätskonzepten und Qualitätsinstrumenten ausgegangen und gefragt, welche (Qualitätsverfahrens-)Rolle Supervision in ihnen spielen kann.

### 4.3 Chancen durch Supervision für das Qualitätsmanagement der KGSt

In beiden Verfahren eines Qualitätsmanagements der KGSt wird das Instrument der Supervision nicht erwähnt (vgl. Kap 2.4). Somit kann hier nicht analysiert werden, welche Rolle die Supervision in diesen Konzepten hat. Reflektiert wird jedoch, an welcher Stelle Supervision als Qualitätsinstrument auch in diesen Verfahren eine Funktion übernehmen könnte. Es wird gefragt, ob es Möglichkeiten einer wechselseitigen Ergänzung der Qualitätskonzepte und der Supervision gibt sowie, ob ggf. manche der herausgearbeiteten Schwierigkeiten und offenen Fragen des Qualitätsmanagements der KGSt mit Hilfe des Instrumentes der Supervision überwunden werden können.

Denkbar wäre ein Einsatz der Supervision innerhalb der ersten Vorgehensweise des Qualitätsmanagements der KGSt an fünf Stellen:

Zum ersten könnte der Steuerungsdienst des Qualitätsmanagements, bei entsprechender Auswahl des dafür zuständigen Personals, seine Aufgabe, Erkenntnissen aus den Facheinheiten und den Servicestellen (= zentralen Dienstleistern) für die Entwicklung von Konzepten zu bündeln, in Form einer themengebundenen Vorgesetztensupervision gestalten. Das würde voraussetzen, daß der Steuerungsdienst aus fachlich ausgebildeten Vorgesetzten der Einheiten zusammengestellt wird, die in der Lage sind, eine Teamsupervision anzuleiten. Sinnvoll wäre z.B. Fallarbeit, die Bearbeitung von Beschwerdein-

---

<sup>180</sup> Ein systemischer Beitrag zum Qualitätsmanagement, allerdings durch Organisationsentwicklung, findet sich bei Maas/Teichert 1996.

halten, die Dokumentation von Critical Incidents<sup>181</sup> u.v.a., um sukzessive zur gemeinsamen Aushandlung des Qualitätsverständnis, der -maßnahmen und -standards zu kommen. Der Vorteil eines solchen Vorgehens wäre eine gewisse Entlastung der MitarbeiterInnen in den Facheinheiten, auf welchen die Hauptlast der Entwicklung, Entscheidungen, Erhebungen und Umsetzungen des Qualitätsmanagements liegt (s. Kap. 2.4.2). Durch eine solche Form der Anleitung wäre einerseits der Wissenstransfer zwischen den verschiedenen Einheiten leichter zu gewährleisten, andererseits könnte durch den Austausch eine wechselseitige Verständigung und Absicherung für schwierige Entscheidungen im Prozeß erfolgen.

Zum zweiten ist vorstellbar, daß sowohl die Planung als auch die Festlegung der Qualitätsstandards für Produkte in Form einer Teamsupervision oder einer kollegialen Supervision stattfindet. Die Planung und qualitative Standardisierung von Produkten ist Aufgabe der Facheinheiten oder eigens dafür zusammengestellter Projekte. Sie könnte mit externem Supervisor oder eben kollegial mit einem vereinbartem Supervisionsablauf erfolgen, auch hier z.B. nach dem in der Abbildung 6 dargestellten Handlungsmodell einer Supervision durch Diskussion von Problemsituationen und -elementen, ergänzt durch Erarbeitung von Verhaltensregeln und Kundenpfaden (Meinhold 1997, 30ff.), Fallarbeit u.s.w.. Problematisch ist und bleibt dabei, ebenso wie in der ersten Ergänzungsmöglichkeit durch Supervision, daß das Hauptziel der Teamtreffen das Planen, Standardisieren und Festschreiben von Produkten ist. Zum einen muß befürchtet werden, daß neben der Produktbeschreibung für eine Diskussion und Verständigung um Qualität, für Aspekte der Fortbildung, Psychohygiene und des Trainings kein Raum bleibt. Damit würde die Ebene einer Supervision vermutlich völlig verlassen, es wäre nicht mehr sinnvoll von ‚Supervision‘ zu sprechen. Zum anderen wurde herausgearbeitet, daß gerade in der Produktsteuerung sozialer Dienste ein systematischer Widerspruch zur angestrebten Subjektsteuerung besteht. Die Produktsteuerung läßt befürchten, daß eine Subjektsteuerung im Prozeß eingeschränkt und der vorgegebenen Produktpalette untergeordnet wird. Konkret bedeutet das, daß eher die geeigneten NutzerInnen für die angebotenen Maßnahmen - und den zu dokumentierenden Erfolg - gesucht oder angepaßt werden, als daß die Maßnahmen an die NutzerInnen und den Schutz ihrer sozialen Rechte angepaßt werden.

Als dritte Möglichkeit könnte die Leitung im Rahmen eines Qualitätsmanagements Supervision als eine begleitende Fortbildungsmaßnahme zu Sicherung von Qualität initiieren und festlegen (vgl. KGSt 6/95, 48). Prinzipiell könnte Supervision in diesem wie

---

<sup>181</sup> Sammeln von ge- und mißglückten Situationen im Hinblick auf die Erreichung von Qualitätszielen und deren spätere Nutzung für eine Schwachstellenanalyse (vgl. Kap. 2.5.2).

auch in den weiteren genannten Fällen ein Verfahren und Instrument sein, in welchem Ängste und Unsicherheiten vor einem flexiblen und partizipativen Arbeiten im Erbringungsprozeß und direkten NutzerInnenkontakt angesprochen, bearbeitet und sukzessive abgebaut werden können. Damit kann Supervision ein Instrument sein, mit dem das benannte Problem der bisher nicht gewährleisteten Teilhabe im Arbeitsprozeß angegangen und ein Stück weit überwunden werden könnte (s. Kap. 2.6, Punkt 1). Dies würde den Zielen der umfassenden KundInnenorientierung wie auch denen des TQM als gewähltem Verfahrensverständnis der KGSt entsprechen. Auch hier bleibt jedoch der systemimmanente Konflikt (vgl. Kap. 2.4.2) durch die Einbindung in eine Produktsteuerung und Wettbewerbsorientierung bestehen und würde darüber hinaus auf die Ebene der einzelnen Fachkraft getragen: Die einzelnen MitarbeiterInnen müßten einerseits Produkte und deren Qualitätsstandards festlegen und damit verbunden eine Selektion *der* NutzerInnen treffen, für welche die notwendig begrenzte Produktpalette nicht paßt oder ausreicht. Andererseits würde ihnen durch die Supervision vermittelt, prozeß- und subjektorientiert vorzugehen, also ihre Maßnahmen an Bedürfnisse anzupassen.<sup>182</sup> Spätestens beim ersten Nutzer, der zwar im richtigen Ressort ist, für den die geplante Produktpalette jedoch kein passendes Vorgehen enthält, entsteht ein Konflikt.

Viertens wäre eine Möglichkeit, daß der Personaldienst den für ihn vorgeschlagenen Beitrag zum Qualitätsmanagement - eine begleitende Fortbildung zum „Umgang mit den Bürgern“ (KGSt 6/95, 48) - in Form einer Supervision gestaltet. Aufgabe des Personaldienstes könnte neben anderen Inhalten sein, mittels der Supervision einen permanenten Wissenstransfer des aktuellen fachlichen und wissenschaftlichen Wissens über die Zielgruppen, das Fachgebiet und die Wirkungen der bestehenden Handlungsalternativen zu gewährleisten (s. Kap. 2.6, Punkt 8; s.u.). Dies würde aber voraussetzen, daß die MitarbeiterInnen des Fachdienstes ihr eigenes fachbezogenes Wissen laufend auf dem aktuellen Stand halten.

Schließlich und fünftens wäre eine weitere Möglichkeit die, daß Fachdienste für eine supervisorische Fortbildung mit Hilfe von Dokumentationen, Critical Incidents oder selbstevaluativen Elementen das fachliche Handeln in erfahrungsgestütztes, empirisches Wissen zu bündeln und für andere nutzbar zu machen (s. Kap. 2.6, Punkt 4).

Damit zeigen sich bereits eine Reihe von Möglichkeiten, Probleme und Gestaltungsnotwendigkeiten eines partizipativen Qualitätsverfahrens mit Supervision zu bearbeiten.

---

<sup>182</sup> Natürlich gibt es auch bei einer subjektorientierten Gestaltung Sozialer Dienste Aufgabengebiete und Zuständigkeiten. Innerhalb dieses Bereiches gibt es jedoch i.d.R. keine Festlegung von standardisierten und begrenzt möglichen Vorgehensweisen (oder ‚Produkten‘) sondern die Vorgehensweise wird an die Erfordernisse der jeweiligen Situation angepaßt.

Sie bleiben jedoch kontraproduktiv, solange sie in eine (umfassende) Produkt- und Wettbewerbssteuerung sozialer Dienste eingebunden sind.

Auch die Selbstbewertung als neueres Verfahren eines Qualitätsmanagement der KGSt soll in das NSM eingepaßt werden. Würde man von dieser Einbindung absehen, bestünden weitere Möglichkeiten für eine Verknüpfung mit der Supervision. Die Selbstbewertungsbögen und das vorgeschlagene Selbstbewertungsvorgehen sind als Instrument oder phasenweises Vorgehen stimmig in einer Organisationssupervision (Team- oder kollegialen Supervision) denkbar.

Aus der eher situativen und qualitativen Fehleranalyse durch Selbstbewertung könnten in benannter Form (s. Kap. 2.4.1) in einer Supervision Verbesserungen, Qualitätsziele und -standards ermittelt werden, die nicht (nur) auf die Festschreibung der Produktqualität, sondern auch auf eine umfassende Qualitätsentwicklung abzielen. Supervision würde so den Rahmen bieten für die Selbstbewertung, das Aushandeln von gemeinsamen Qualitätsinhalten, die Planung und Entwicklung von Verbesserungsmaßnahmen, die Überprüfung der Maßnahmen und Zielerreichung und die Diskussion der Schwierigkeiten.

Durch eine angeleitete Supervision könnte dabei die Teamfähigkeit und Kooperation entwickelt und unterstützt sowie z.B. auf einen Umgang mit Beschwerden, mit schwierigen Entscheidungen im Erbringungsprozeß usw. hingearbeitet werden. D.h., durch den Rahmen der Supervision kann das reine Anwenden einer Selbstbewertung um wesentliche Aspekte eines partizipativen Qualitätsverfahrens ergänzt werden.

Unabhängig von einer Unterscheidung der beiden Qualitätskonzepte können die von der KGSt vorgeschlagenen Formen der Institutionalisierung von Teilhabe (s. Kap. 2.4.1 Akteure) eine Qualitätsentwicklung durch Supervision ergänzen. Eine kontinuierliche Erhebung des KundInnenbedarfs und der -zufriedenheit, ein externes und internes Beschwerdewesen sowie die Aktivierung oder stellvertretende Beteiligung von BürgerInnen an Qualitätsaushandlungen kann innerhalb einer Supervision nicht stattfinden. Dennoch bleibt bei diesen Formen institutionalisierter Teilhabe das Problem eines hohen Mehraufwandes für die MitarbeiterInnen bestehen und zu bedenken.

Im ersten Qualitätsmanagement-Konzept der KGSt wird v.a. die Produkt- und Strukturqualität angestrebt. Hier stellt die Supervision, welche in erster Linie auf Prozeßqualität abzielt - ohne die anderen Qualitätsdimensionen vernachlässigen zu müssen - eine wichtige und grundlegende Weiterführung dar. Die Selbstbewertung als Qualitätsinstrument ist bereits viel stärker auf die Förderung der Prozeß- und Wirkungsqualität angelegt. Dennoch wird die Supervision auch hier als sinnvolle Ergänzung bewertet.



#### 4.4 Chancen durch Supervision für das Qualitätsverfahren von Meinhold

Im Verfahren einer Qualitätssicherung nach Meinhold wird Supervision als Qualitätsinstrument vorgeschlagen. Daher wird hier die Rolle, welche Supervision in diesem Konzept zugewiesen bekommt untersucht sowie nach weitere Funktionen gefragt, die Supervision darin einnehmen könnte. Es wird danach gefragt, ob es Möglichkeiten der wechselseitigen Ergänzung gibt und ob dabei ggf. benannte Schwierigkeiten von Meinholds Qualitätsverfahren mit Hilfe der Supervision überwunden werden können

Meinhold erwähnt die Supervision an drei Stellen. Zunächst einmal stellt sie das Vorgehen der MitarbeiterInnen eines Gemeinwesenprojektes vor, die einige Zeit anstelle der Supervision in Qualitätsteams gearbeitet haben (1994, 47). Zu dieser Zeit ordnet sie also offensichtlich die Supervision noch nicht als Qualitätsinstrument ein.

An einem zweiten Ort kategorisiert Meinhold die Supervision als *qualitätssichernde Maßnahme*, mit dem Stellenwert eines Instrumentes der Qualitätssicherung im engeren Sinne (vgl. 1997, 43). Damit schlägt sie vor, Supervision für die Qualitätsphasen des Erreichbar-Machens und Überprüfens von Qualitätszielen einzusetzen. Sie nennt die Aufgaben der Dokumentation, Bewertung und Kontrolle sowie Identifikation und Vermeidung von Schwachstellen als qualitätssichernde Maßnahmen, ohne sie für einzelne Instrumente zu differenzieren (vgl. ebd.).<sup>183</sup> Nach dem in dieser Arbeit verwendeten Verständnis kann hier nur von einer Qualitätssicherung gesprochen werden, wenn der Begriff der ‚Kontrolle‘ wörtlich genommen wird (als externe Kontrolle oder Kontrolle durch die Leitung) und damit die gleichbleibende Qualität einer Einheit überprüft wird. Handelt es sich bei diesem Begriff um Formen der Selbstkontrolle, ist die Supervision als Qualitätsentwicklung einzustufen.

Schließlich findet sich eine Zuordnung der ‚kollegialen Beratung‘, Supervision und Fachberatung zur Qualitätsentwicklung<sup>184</sup>, nach welcher es eine sinnvolle Form sei, wenn ein Team „sich aus Zeitgründen dazu entschließt, ‚nur‘ Qualitätsstandards für die Arbeitsprozesse zu beschreiben und seine Erfahrungen bei der Umsetzung dieser Standards in 14tägigem Abstand auszutauschen“ (Meinhold 1998, 44). Dabei müssen Qualitätsmerkmale nicht streng dokumentiert werden (vgl. ebd.). In der Terminologie dieser Arbeit kann hier nicht von einer Qualitätssicherung gesprochen werden, da nicht überprüft wird, ob und wie Standards umgesetzt werden.

---

<sup>183</sup> Ihren späteren Ausführungen zufolge ordnet sie dabei der kollegialen Beratung insbesondere den Aspekt der Bewertung zu (Meinhold 1997, 48; s. auch Kap. 2.5.1). Ein Beispiel, welches sie dazu ausführt, kann in Anlage 10 nachgelesen werden.

<sup>184</sup> Meinhold schreibt hier von einer Qualitätssicherung, welche „alle Aktivitäten und Maßnahmen, die dem Formulieren, Erreichen und Überprüfen der Qualitätsziele dienen“ umfaßt, auch dann, wenn sie

Bei Meinholds Einordnung der Supervision als Qualitätsverfahren muß m.E. nicht verwundern, daß Supervision einmal einer Qualitätssicherung im engen und einmal der im weiten Sinne zugeordnet wird. Wie unter 4.2 ausgeführt wurde, kann Supervision je nach Gestaltungsform beide von Meinhold genannte Funktionen übernehmen.

Meinholds eigene Ausführungen bleiben dazu knapp und sind nicht eindeutig interpretierbar. Sicher ist, daß sie Supervision geeignet für eine Qualitätsentwicklung hält. Unklar bleibt, ob sie einen Einsatz von Supervision auch für eine Qualitätssicherung in der Begrifflichkeit dieser Arbeit für möglich halten würde. Als *Qualitätsentwicklung* könnten innerhalb einer Supervision insbesondere die ersten drei Phasen des Qualitätsverfahrens von Meinhold relevant sein:

Das Abwägen von Chancen und Risiken eines Einsatzes von Qualitätsverfahren kann in einer thematisch gebundenen Gruppen-<sup>185</sup> oder Teamsupervision stattfinden (erste Phase). Ein Vorteil der Supervision wäre dabei, daß sie als vertrautes Vorgehen zusätzliche Unsicherheiten durch ein fremdes Setting und Verfahren verhindern könnte. Wenn es darüber hinaus möglich ist eine SupervisorIn auszuwählen, die bereits in der Einrichtung arbeitet und in der Lage ist, ein Qualitätsentwicklungsverfahren anzuleiten, könnte auf ein bereits bestehendes Vertrauensverhältnis aufgebaut werden.

Auch die Analyse der KundInnen und NutzerInnen sowie der KundInnenkontakte ist ohne weiteres innerhalb einer der genannten Supervisionsformen, z.B. anhand von Fallarbeit, denkbar (zweite Phase). Die dritte Phase der Sammlung, Aushandlung und Konkretisierung der Qualitätskriterien und -maßnahmen ist ein Arbeitsschritt, der bei der Durchführung einer Supervision (ansatzweise) impliziert wird, ohne jedoch festgehalten und verschriftlicht zu werden. Hier kann es vorteilhaft und bereichernd sein, Supervision durch diesen Schritt zu ergänzen, bei welchem Qualitätsvorstellungen, -maßnahmen und -leistungen explizit werden.<sup>186</sup>

Für beide Phasen bietet die Kombination mit Supervision die Chance, ein benanntes Defizit von Meinholds Vorgehen zu überwinden: ihre Mitarbeiterzentrierung. Ich vermute, daß Meinhold nur eingeschränkt auf eine Teilhabe von KundInnen und NutzerInnen der Arbeit achtet, weil sie damit Widerstände und Ängste der MitarbeiterInnen um-

---

nicht zu einem Konzept oder einer Überprüfung weitergeführt werden (1998, 44; vgl. Kap. 2.5). Ein solches Vorgehen wird von mir als ‚Qualitätsentwicklung‘ bezeichnet (s. Kap. 4.1).

<sup>185</sup> Innerhalb einer (nicht von der Einrichtung beauftragten) Gruppensupervision bleiben die Maßnahmen der Qualitätsentwicklung i.d.R. auf Gestaltungs- und Veränderungsmöglichkeiten durch Einzelpersonen oder auf die Entwicklung von Konzeptvorlagen für die eigene Einrichtung beschränkt. Eine Ausnahme kann hier die Durchführung von einrichtungs- und/oder trägerübergreifenden Supervisionen bilden (s.u.).

<sup>186</sup> Mögliche Erträge einer solchen Supervision sind die Unterstützung von Teamentwicklung am konkreten Ereignis, ein Bewußtwerden der eigenen Leistungen und Fähigkeiten (und damit ggf. eine gesteigerte Arbeitszufriedenheit) und vermutlich ein größerer Lernerfolg durch das systematische und für alle verbindliche Vorgehen.

gehen oder abbauen will, was nötig ist, um eine Entwicklung überhaupt erst möglich zu machen. Hier könnte das vertraute Instrument der Supervision durch gemeinsame Aushandlung des Vorgehens die Möglichkeit schaffen, Qualitätsfragen verbunden mit einem direkten Einbezug von NutzerInnen, zu thematisieren. Supervision kann direkt darauf abzielen, Ängste, schlechte Erfahrungen, eigene Überforderungen und zu hohe Selbstansprüche, welche einer Teilhabe von NutzerInnen und KundInnen sowohl formal wie für ein subjektgesteuertes Vorgehen im Prozeß im Wege stehen, anzusprechen und verhandelbar und damit überwindbar zu machen (s. Kap. 2.6, Punkt 1).

Während die zwei ersten Phasen ohnehin in der Sache zeitlich begrenzt sind, ist bei der Durchführung der dritten Phase, der Konkretisierung der Qualitätskriterien, innerhalb einer Supervision darauf zu achten, daß ihr nur ein gewisser Zeitraum gewährt wird, damit andere Inhalte und Vorgehensweisen wieder Raum gewinnen können. Denkbar wäre, in einem gemeinsam ausgehandelten zeitlichen Rhythmus immer wieder Phasen der Überprüfung, Aushandlung und Absprache von Qualitätszielen und -maßnahmen in den Zyklus einer Supervision einzuplanen.

Zu einer Qualitätsentwicklung gehören sinnvollerweise immer auch Formen der Rückversicherung, Überprüfung und Verbesserung ausgehandelter Qualitätsziele und -maßnahmen. Dokumentation, Überprüfung und Weiterentwicklung sind nach Meinhold dagegen Kennzeichen für eine *Qualitätssicherung* im engeren Sinne (1997, 43; Phase 4):

In der Supervision ist es möglich, gemeinsam auszuhandeln, wie bei der Dokumentation, der Überprüfung und der Verbesserung von Maßnahmen vorgegangen werden soll. Dabei kann eine Form der *Überprüfung* in der Supervision z.B. anhand von Fallarbeit, der Arbeit mit Critical Incidents, der gesammelten Dokumentationen usw. stattfinden. Ebenso kann die *Verbesserung* von Zielen und Maßnahmen anhand von Fehler- oder Schwachstellenanalysen mit unterschiedlichsten Instrumenten *in* der Supervision ihren geeigneten Ort finden. Die Durchführung von *Dokumentationen* ist allerdings innerhalb der Supervisionssitzungen selbst nicht (umfassend) leistbar. Sie kann dort nur geplant und angeleitet werden. Ein Vorgehen im Sinne einer Zertifizierung, in welcher die Dokumentation der Ziele und Ereignisse einen vorrangigen Zeitraum einnimmt, ist mit einer Supervision nicht zu gestalten.

Das bedeutet, daß Supervision *nur für Teile* oder bestimmte Verständnisse einer Qualitätssicherung eingesetzt werden kann. Meinhold schreibt der Supervision die Funktion einer Qualitätssicherung im engeren Sinne zu, sie verwendet dabei jedoch eine andere Begrifflichkeit als die, die in dieser Arbeit verwendet wird (ebd.; vgl. Kap. 2.5.1; 4.1.). Ein Dokumentieren, Überprüfen und Verbessern als Funktionen einer Qualitätssicherung kann partiell durch eine Supervision geleistet werden, z.B. indem in ihr ein Qualitätshandbuch entwickelt und koordiniert wird. Schwierig wird es allerdings, wenn die-

ses Handbuchs *in* Supervisionssitzungen konkret erstellt, kontinuierlich weitergeführt und die gleichbleibende Qualität einer Einheit durch eine ständiges Dokumentieren und Abgleichen von Soll- und Ist-Werten abgesichert werden soll (vgl. Kap. 4.1). Diese Elemente können im Rahmen einer Supervision nicht sinnvoll plaziert werden, ohne den Charakter der Supervision grundlegend zu verändern. Dies zum einen, weil daneben kein Raum für die Bearbeitung von Rollenkompetenz, von arbeitsbezogener Psychohygiene, von Konflikten usw. bliebe. Zum anderen, weil Supervision auf die Entwicklung von Kompetenzen und Arbeitsprozessen zielt und nicht auf die Absicherung einer gleichbleibenden Qualität festgeschriebener Qualitätsstandards. Die wesentlichen Elemente der Reflexion und Aushandlung würden dabei zu sehr zurücktreten, so daß kaum noch von einer Supervision gesprochen werden könnte. So ist die Dokumentation und Führung eines Handbuches ein Beispiel für eine Qualitätssicherung, die eindeutig ein anderes Instrument als die Supervision erfordert. Dagegen kann in der Supervision sehr wohl darüber diskutiert und entschieden werden, ob ein Qualitätshandbuch entwickelt werden soll, was zentrale Kriterien dafür sein könnten und ob eine Zertifizierung angestrebt werden soll oder nicht.

Laut Meinhold wird bei einer externen Qualitätssicherung vorwiegend die Struktur- und Ergebnisqualität, bei einer internen v.a. die Prozeßqualität bearbeitet, ohne dabei Elemente der Struktur- und Ergebnisqualität vernachlässigen zu müssen (1998, 48). Sie plädiert eher für die Durchführung interner Qualitätssicherungen, entsprechend zielt ihr Konzept verstärkt auf eine Verbesserung der Prozeßqualität ab (vgl. Kap. 2.5.1).

Die von mir gewählte Unterscheidung zwischen Wirkungs- und Produktqualität birgt die Chance, die Zuordnung angestrebter Qualitäten zu konkretisieren. M.E. zielt eine externe Qualitätssicherung auf die Entwicklung von Struktur- und Produktqualität, eine interne v.a. auf die Prozeß- und Wirkungsqualität ab. Durch eine Supervision, der es gelingt, eine stärkere Aushandlung mit NutzerInnen/KundInnen bei der Qualitätsentwicklung zu ermöglichen, kann vermutlich nicht nur eine Stärkung der Prozeßqualität, sondern auch der Wirkungs- und Produktqualität erwartet werden.

Supervision bietet - in Ergänzung zu Meinholds Qualitätskonzept - u.a. die Chance einer einrichtungs- und/oder trägerübergreifenden Supervision, in der Qualitätsstandards ausgehandelt und Wissenstransfer und notwendige Vernetzungen ermöglicht werden (vgl. Kap. 2.6). Sinnvoll wäre hier eine Gruppensupervision mit einer begrenzten Anzahl von Personen, die mit gleichen oder vergleichbaren Aufgaben in verschiedenen

Einrichtungen beschäftigt sind und an Themen oder Problemen arbeiten, die alle betreffen (s. auch Kap. 4.6).<sup>187</sup>

Wie bereits ausgeführt, kann auch hier durch Supervision ein permanenter Zugriff auf aktuelles fachliches und wissenschaftliches Wissen gestaltet werden (s. Kap. 4.3 u. 2.6).

#### **4.5 Kritik der eingeschränkten Rolle der Supervision als Qualitätsinstrument im Konzept von Müller, Weidner und Petermann**

Anders als in den beiden vorhergehenden Kapiteln werden an dieser Stelle zunächst potentielle Möglichkeiten der Supervision im Qualitäts- und Supervisionskonzept von Müller, Weidner und Petermann (1995, vgl. Kap. 3.5) entwickelt. Daran schließt sich sowohl die Untersuchung der Supervision als Qualitätsinstrument als auch eine dienstleistungstheoretische Analyse dieses Qualitätskonzepts an. Die Analyse ist analog den Untersuchungsfragen für Qualitätsverfahren gegliedert (s. Kap. 2.3).

Sehr eindeutig benennen Müller, Weidner und Petermann die Rolle und Funktion der Supervision als Qualitätsinstrument: „Supervision ist - neben Fortbildung - die Methode der Wahl, um in Organisationen des psychosozialen Dienstleistungssektors das institutionelle Interesse an Mitarbeiterqualifizierung und Qualitätssicherung der Arbeit im Hinblick auf die Ziele der Einrichtung umzusetzen“ (1995, 76). In ihrem Konzept schreiben sie der Supervision also explizit die Rolle eines Qualitätssicherungsinstrumentes zu. Als ein solches Instrument soll Supervision in erster Linie der Qualitätssicherung der Arbeit im Hinblick auf die Ziele der Organisation dienen. Dazu gehört die Förderung der Fachlichkeit und der persönlichen Kompetenzen der MitarbeiterInnen sowie der Arbeitsfähigkeit der Teams. Weiterhin soll durch Supervision reflektiert werden, ob die Organisationsstrukturen zur Gesamtaufgabe passen oder verändert werden müssen. Damit bezieht sich dieses Konzept von Supervision sowohl auf die Personen und die Personalentwicklung als auch auf die Organisation und deren Entwicklung.

Mit dem Ziel, die Fachlichkeit und die Kompetenzen zu fördern, sind *potentiell* auch hier weitere Möglichkeiten eines Einsatzes von Supervision offen, durch die Schwierigkeiten der diskutierten Qualitätsverfahren überwunden werden können: Zum ersten

---

<sup>187</sup> Um eine arbeitsfähige Supervisionsgruppe zu gewährleisten und auch die Bearbeitung von persönlichen Anteilen zu ermöglichen, werden in der Regel hier nicht ganze Teams, sondern einzelne aus Teams (ggf. jeweils) verschiedener Einrichtungen daran teilnehmen. Je nach Größe eines Bezirks können hier auch nicht *alle* Einrichtungen mit einer vergleichbaren Aufgabe (z.B. alle Beratungsstellen) VertreterInnen in diese *eine* Supervisionsgruppe entsenden. Geht es innerhalb einer solchen Supervision auch um die Aushandlung gemeinsamer Qualitätskriterien und -standards für bestimmte

kann durch Supervision eine Vermittlung der erforderlichen Kompetenzen für ein qualitatives Arbeiten im Sinne der Dienstleistungstheorie erfolgen (vgl. Kap 2.6 Punkt 10).<sup>188</sup> Zum zweiten besteht die Möglichkeit, durch Supervision einen permanenten Zugriff auf aktuelles fachliches und empirisches Wissen für bestimmte Arbeitsbereiche zu ermöglichen, wenn dies im Kontrakt vorgesehen wird und bei der Wahl von ggf. auch wechselnden SupervisorInnen<sup>189</sup> auf entsprechende Kompetenzen geachtet wird (s. Kap. 2.6 Punkt 8).

Weitere Chancen birgt die Aufgabe der Supervision, die Beziehung der Organisationsstruktur zu der Gesamtaufgabe der Einrichtung zu überprüfen und ggf. zu verbessern: Vor dem Hintergrund der Dienstleistungstheorie müssen sich die Organisationsstrukturen einer sozialen Einrichtung an den theoretisch abgeleiteten Ergebnissen und Konsequenzen für Institutionen Sozialer Arbeit messen lassen. Somit können hier vermittelt durch die Supervision der Impuls zur Institutionalisierung von Partizipation, Transparenz und Öffentlichkeit (soweit sie der Wahrung der sozialen BürgerInnenrechte zuträglich ist) gegeben und entsprechende institutionsangemessene Konkretionen und Vorgehensweisen ausgehandelt werden (vgl. Kap. 2.2, Punkt 1).

Die benannten Funktionen geben damit - vor dem Hintergrund der bedingt freien Themenwahl von Supervision - die Möglichkeit, durch den Einsatz von Supervision als Qualitätsinstrument sowohl eine formale wie auch eine prozeßbezogene Institutionalisierung von Aushandlung, Demokratie und Transparenz anzustreben (s. Kap. 2.6, Punkt 1). Darüber hinaus kann mit Supervision als flexiblem Qualitätsinstrument das fachliche Handeln situativ und begleitend nach Aufgabendefinitionen, -abgrenzungen und Zielerreichung reflektiert werden (vgl. Kap. 2.6, Punkte 3 und 4).

Trotz dieser vielfältigen potentiellen Möglichkeiten, die durch das Supervisions- und Qualitätskonzept von Müller, Weidner und Petermann eröffnet werden, sind wesentliche *Kritikpunkte* und Defizite des Konzeptes zu benennen.

Als *Intention* der Qualitätssicherung durch Supervision wird zwar angeführt, daß die von der Einrichtung zu leistende Arbeit möglichst wirkungsvoll und menschenwürdig

---

Aufgaben oder um Wissenstransfer, muß in jeder Einrichtung eine Vernetzung, Diskussionsmöglichkeit und Rückeinbindung ausgehandelter Ergebnisse entwickelt und festgelegt werden.

<sup>188</sup> Als mögliche Inhalte von Supervision nennen Müller, Weidner und Petermann z.B. die Reflexion inhaltlicher und struktureller Vorgaben, das Einüben der Bewältigung kritischer Arbeitssituationen sowie die Förderung von Ressourcen zur Selbstverantwortung, welche wären: „Konfliktfähigkeit; Durchsetzungsfähigkeit; Erhöhung der Frustrationstoleranz; Reflexionsfähigkeit etc.“ (1995, 84).

<sup>189</sup> Der Einsatz von mehreren, jedoch nicht ständig wechselnden SupervisorInnen wäre sinnvoll, da auf diese Weise ein Wissenstransfer zwischen verschiedenen Fachgebieten abgedeckt werden könnte. Durch das in Abständen wiederholte Einsetzen der gleichen SupervisorInnen kann daneben die Kontinuität und Weiterentwicklung der Supervision gewährleistet werden.

sein und die „psychosoziale Dienstleistung für den Leistungsempfänger“ verbessert werden soll. Dies bezieht sich jedoch auf „die professionelle Betreuung und Beeinflussung der Klientel von Sozial- und Erziehungsarbeit“ (1995, 70). D.h., die NutzerInnen der Arbeit bleiben passive Objekte der Arbeit. An keiner Stelle wird bedacht, wie diese in eine *Subjektsteuerung* der Prozesse und Angebote einbezogen werden oder auch nur, ob eine *NutzerInnenorientierung* durch Bedarfsanfragen oder ähnliches möglich ist. Eine Ausnahme dazu bildet die Gestaltung der Supervision selbst (s.u. bei Instrument). Als Auslöser eines Qualitätsverfahrens wird weiterhin der Druck durch konzeptionelle und budgetäre Vorgaben seit Inkrafttreten des KJHG genannt, der dazu führe, „Jugendhilfe von der Organisationsseite her zunehmend als Markt- und Sozialmanagement zu begreifen“ (1995, 76). Der Blickwinkel von der Organisationsseite scheint mir auch in den weiteren Ausführungen bestimmend zu sein (s.u. bei Akteure).

Zum *Qualitätsverständnis* findet sich nur der Hinweis, daß die „Prozeß- und Ergebnisqualität von Erziehungs- und Jugendhilfemaßnahmen“ optimiert werden soll (1995, 70). Weitere Nennungen von Qualitätsdimensionen, -kriterien oder -standards fehlen, bzw. werden implizit oder unter dem Stichwort ‚Leistungsmerkmale‘ verhandelt. Die *Strukturqualität* wird z.B. nicht erwähnt, obwohl die verbindliche Einführung von Supervision für psychosoziale Dienstleistungen als notwendig benannt wird und dies in der Sache eine Strukturqualität darstellt. Von einer *Konzeptqualität* ist nicht die Rede, obwohl die Förderung von ‚Commitment‘ bzw. einer Corporate Identity der MitarbeiterInnen als Aufgabe der Supervision stark betont wird, was jedoch ein Konzept der Organisation und dessen Qualität als notwendige Bedingung voraussetzt. Das Konzept der Organisation und dessen Qualität findet in den Ausführungen jedoch keine Erwähnung und wird v.a. nicht als möglicher Bearbeitungsgegenstand der Supervision benannt. Die *Ergebnisqualität* wird nicht weiter nach Output (Produkt) und Outcome (Wirkung) unterschieden. Es findet sich nur der Hinweis, daß unter Effizienz ein „output-, das heißt wirkungsorientiertes Leistungsmerkmal“ verstanden wird (1995, 73).

Die Betonung der Prozeß- und Wirkungsqualität erscheint für das Qualitätsinstrument Supervision sinnvoll und angemessen. Dennoch müssen für das genannte Ziel, die institutionelle Arbeit zu verbessern, zusätzlich Struktur- und Produktqualität gefördert werden. Beide werden im Konzept der Supervision selbst beachtet,<sup>190</sup> nicht jedoch im Hinblick auf die Qualität der institutionellen Aufgaben.

---

<sup>190</sup> Dies ist den Ausführungen zum Kontrakt, zur Qualifikation des/der SupervisorIn sowie zur Evaluation der Supervision zu entnehmen (s. Kap. 3.5).

Die Qualitätssicherung als *Verfahren* umfaßt in der Supervision von Müller, Weidner und Petermann Bedarfsnennung, Themenaushandlung, Kontrakt, Durchführung und Bearbeitung von Problembereichen, Evaluation bzw. Dokumentation, Abschlußgespräch und ggf. Neuaushandlung (1995, 89f). Gemäß diesem Ablauf steht das Ermitteln und Aushandeln von *Qualitätskriterien und -standards* nicht im Mittelpunkt. Qualitätskriterien und -standards werden auch im Verfahren *nur für die Supervision* und deren Erbringung ausgeführt, ohne jedoch als solche benannt zu sein. Weiterhin sind sie nicht verhandelbar, sondern werden mit dem Konzept vorgegeben (s. Instrumente). Die Möglichkeit, adäquate Qualitätskriterien oder -standards für die institutionelle Arbeit durch und während einer Supervision auszuhandeln, wird nicht erwähnt.

Der Anspruch des Konzepts ist eine *Qualitätssicherung der institutionellen Arbeit durch Supervision*. Dementsprechend wird nur ein Verfahren der *Qualitätssicherung der Supervision*, ihrer Ziele sowie ihrer Einbindung in die Institution erläutert. Das dargestellte Verfahren stellt im Hinblick auf die Organisation nur ein (qualitätsgesichertes) Steuerungsinstrument dar, das ggf. Bestandteil eines Qualitätsmanagements sein kann. Den Ausführungen zufolge findet keine Qualitätssicherung der institutionellen Dienstleistungsarbeit statt.

Gemäß der bereits kritisierten Intention für die Einführung des Qualitätsverfahrens kann auch im Hinblick auf die *Akteure* der Qualitätsaushandlung eine Schieflage konstatiert werden: NutzerInnen finden im Modell überhaupt kein Gehör. Als Beteiligte werden die Organisation, deren MitarbeiterInnen und der/die SupervisorIn benannt. Weitere KundInnen der Arbeit werden nicht erwähnt. Auch stellt sich zumindest auf den zweiten Blick das Verhältnis der Qualitätsaushandlung zwischen der Organisation und den MitarbeiterInnen als fraglich heraus. So werden *erstens* z.B. Fach- und Feldkompetenz, persönliche Kompetenz, die Fähigkeit zu autonomem Arbeiten bei gleichzeitigem Commitment zur Organisation als Leistungsmerkmale der MitarbeiterInnen (ebd., 70f) und des Supervisors (ebd., 85) angeführt. Leistungsmerkmale der Organisation oder der Leitungsebene werden dagegen nicht benannt. *Zum zweiten* wird im Bild der Funktionen von Supervision (vgl. Abb. 8) auf allen drei Ebenen die Integration, Identifikation oder das Commitment (je im Sinne der Corporate Identity) der MitarbeiterInnen gegenüber der Institution genannt (vgl. Müller/Weidner/Petermann 1995, 72f.). Welche Verpflichtungen, Integrations- und Identifikationsleistungen die Organisation jedoch gegenüber ihren MitarbeiterInnen zu leisten hat, bleibt ausschließlich begrenzt auf die verbindliche Bereitstellung von Supervision. *Zum dritten* besteht bereits bei der Aushandlung der Supervisionsthemen ein Ungleichgewicht zugunsten der Leitungsebene. Schließlich fehlt ein Pendant zur Kontrolle der Supervision durch die Leitung, welches z.B. darin bestehen könnte, daß die in der Supervision erarbeiteten Ergebnisse durch die



Leitung umgesetzt oder von dieser eine Begründung für deren Ablehnung gegeben werden muß.

Weiterhin irritiert die überdeutliche Abgrenzung der Supervision von jeglicher psychohygienischer Funktion (vgl. 1995, 68f; 76; 79). Zwar stimme ich damit überein, daß sich Supervision an den Aufgaben des Arbeitsplatzes orientieren soll und keine Therapie ersetzen kann. Verständlich ist die genannte Abgrenzung m.E. vor dem Hintergrund einer zu starken Therapeutisierung der Supervision, von der man sich erst befreien muß, um den Blick wieder auf die Arbeit und deren Ziele zu richten. Ferner stimme ich der Forderung zu, daß Organisationen psychosozialer Dienste trotz und wegen der Mittelknappheit Supervision standardmäßig anbieten sollen. Dies muß mit einer Effizienzsteigerung der Arbeit begründet werden. Dennoch sollte m.E. zumindest für akute Probleme und persönliche Krisen innerhalb einer Supervision Raum und Ohr sein, um die Ziele einer Supervision, Arbeitsabläufe zu optimieren und das Dienstleistungsangebot menschenwürdiger und besser zu gestalten, zu ermöglichen. Darüber hinaus ist fraglich, wie weit die im Konzept benannte Aufgabe, die Arbeits- und Teamfähigkeit zu fördern, überhaupt ohne jegliche psychohygienische Funktion von Supervision erfolgen kann. Sowohl die Arbeit mit NutzerInnen als auch mit KollegInnen kann vielfältige Beziehungskonflikte mit sich bringen, die m.E. Gegenstand der Supervision sein müssen, um die Arbeitsfähigkeit wieder herzustellen. Die Bearbeitung von Beziehungskonflikten wird bei Müller, Weidner und Petermann jedoch ausgeschlossen (vgl. 1995, 79).<sup>191</sup> Durch ihre starke Orientierung an institutionell gesetzten Zielen sehe ich die Gefahr, daß die NutzerInnen- und KundInnenorientierung wie auch originäre humane und berufsethische Maßstäbe der Sozialen Arbeit in den Hintergrund gedrängt werden.

Das *Instrument* des hier analysierten Qualitätsverfahrens ist die oben ausgeführte Form der verhaltenstheoretisch orientierten Supervision (s. Kap. 3.5). Zu ergänzen ist an dieser Stelle, daß für die konkrete Gestaltung der Supervision sowohl Transparenz gegenüber als auch eine Partizipation für SupervisandInnen konzeptimmanent gefordert wird. Begründet wird dies v.a. aufgrund der Kontrollfunktion der Supervision: „Ein Supervisionskonzept muß daher für alle Beteiligten definieren und festlegen, was für die einzelnen Partner verbindlich ist und in welcher Form Kontrolle stattfinden soll; nur so werden Transparenz und Entwicklungsprozesse möglich“ (Müller/Weidner/Petermann 1995, 71). „Kontrolle ... setzt eine durch Feedback-Schleifen garantierte Partizipation aller Beteiligten am Soll-Ist-Vergleich im Rahmen von problemlösendem Handeln voraus“ (ebd. 87f.). Konkret bedeutet Partizipation, daß die Stundenbögen der Supervisan-

---

<sup>191</sup> Auch bezweifle ich, daß eine bloße kognitive Umdeutung immer das richtige Mittel ist, um Probleme im Arbeitsablauf und vor allem Probleme einzelner innerhalb ihres Settings zu bearbeiten. Dies endgültig beurteilen zu können, würde allerdings eine empirische Überprüfung erfordern.

dInnen vom/von der Supervisor/in nach möglichen Fragen und Themen gesichtet werden (ebd. 90). In diesen Bögen wird nach der Akzeptanz, der Praxisrelevanz, der Motivation und der Konzeption als Leistungsmerkmalen der Supervision gefragt (vgl. ebd. 92).<sup>192</sup> Inwiefern jedoch Partizipationsmöglichkeiten für die MitarbeiterInnen in der Organisation und bei deren sinnvoller Ausgestaltung bestehen, bleibt unbenannt.

*Insgesamt* kann festgestellt werden, daß Qualitätssicherung im Konzept von Müller, Weidner und Petermann in erster Linie für die Supervision selbst erfolgt, nicht aber für die institutionelle Arbeit und deren Verbesserung. Weitere Defizite wurden vor dem Hintergrund der erarbeiteten Erfordernisse eines dienstleistungstheoretisch orientierten Qualitätsverfahrens genannt: Während für das Qualitätskonzept von Meinhold eine zu starke Orientierung an den MitarbeiterInnen charakteristisch ist, zeichnet sich dieses Konzept durch seine Leitungs- und Organisationslastigkeit aus. Auch kann man fragen, ob mit der Absage an psychohygienische Funktionen nicht wesentliche Aspekte der Supervision verloren gehen. Um den Anspruch von Müller, Weidner und Petermann konsequent umzusetzen, wäre es vielleicht angemessener, ihn als eine Form der Organisationsentwicklung zu bezeichnen. Ganz sicher kann Supervision jedoch aufgrund ihrer Darstellung ‚nur‘ als *institutionelles Steuerungsinstrument* und dabei ggf. als Teil eines Qualitätsmanagements eingestuft werden und *nicht als Instrument einer Qualitätssicherung*.

*Positiv* ist m.E. an ihrem Konzept der Nachdruck, mit der die *Fachlichkeit* zur Voraussetzung für SupervisorInnen gemacht wird, die ein Qualitätsverfahren anleiten sollen. Positiv ist ebenso die konzeptimmanente *Flexibilität*, mit der eine Weiterentwicklung des Verfahrens durch Rückmeldungen und Erfahrungen eingeplant wird. Durch die Offenheit des dargestellten Vorgehens bleiben trotz aller Kritik die zu Beginn dieses Kapitels benannten Möglichkeiten bestehen, Supervision in weiterführender Weise zu ergänzen. Durch die dort genannten Möglichkeiten kann Supervision in besonderer Weise zur Förderung des Dienstleistungsprozesses einer sozialen Einrichtungen beitragen.

#### **4.6 Supervision als partizipatives Qualitätsverfahren: Möglichkeiten und Grenzen**

Um die Ausgangsfrage nach der Supervision als einem ggf. besonders arbeitsfeldangemessenen Qualitätsinstrument für die derzeitige Forderung nach Qualität und Qualitätsverfahren zu bearbeiten, werden im weiteren Kapitel sowohl die Möglichkeiten als auch

---

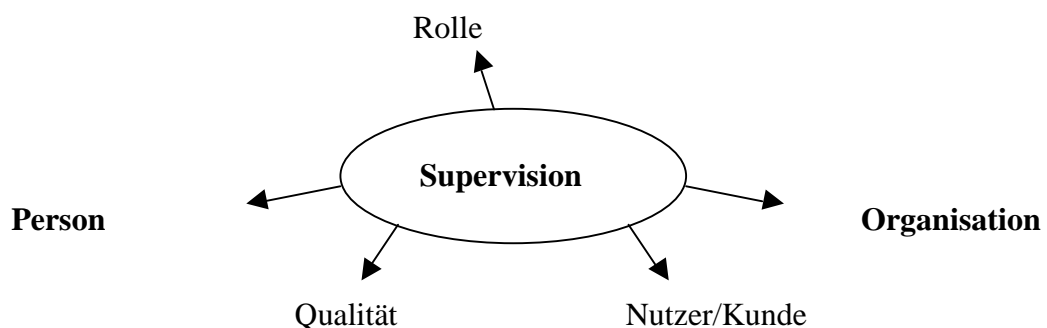
<sup>192</sup> Da die ausgefüllten Fragebögen hier mit einer doppelten Kontrollfunktion durch ihre Offenlegung gegenüber der Leitung einer Organisation verbunden sind, stellt sich die Frage, ob Validität und Aussagekraft der Angaben gegeben ist. Leider werden keine weiteren Einzelheiten ausgeführt.

die Grenzen der Supervision als Qualitätsinstrument in Form einer Definition zusammengefaßt, es werden daraus ableitbare Bedingungen für den Einsatz von Supervision als Qualitätsinstrument erarbeitet und schließlich systematisch reflektiert, inwiefern Supervision den herausgearbeiteten Anforderungen an dienstleistungstheoretisch orientierte Qualitätsverfahren entspricht und entgegenkommt.

### Definition und Eingrenzung von Supervision als Qualitätsinstrument

Als Erweiterung zur Definition und Abgrenzung (vgl. Kap. 4.1) kann nach den bisherigen Ausführungen Supervision, als arbeitsbezogene Beratung, zwischen *fünf* Faktoren angesiedelt werden, die gleichermaßen und integriert beachtet werden müssen: Zu den vier Faktoren *Person*, *Organisation*, *Rolle* und *NutzerIn/KundIn* ist es passend und sinnvoll, *Qualität bzw. Qualitätsentwicklung* als weiteren Faktor anzuführen, der ebenso wie die Bearbeitung der Rolle oder des KundInnen-/NutzerInnenkontakts in einem Schnittfeld von Person und Organisation angesiedelt werden kann (s. Abb. 11). D.h., in einer Supervision sollen die eingebrachten arbeitsfeldbezogenen Probleme unter allen diesen fünf Perspektiven betrachtet werden.

Die damit beschriebene Sichtweise grenzt Supervision von Therapie, Fortbildung und Organisationsentwicklung und von einem reinen Qualitätsverfahren ab. Bei einem Qualitätsmanagement oder einer Qualitätssicherung steht vorwiegend die Qualität im Mittelpunkt. Bei einer Supervision bleiben dagegen die Person, deren Rollenkompetenz und fachliche Qualifizierung, die Strukturen der Organisation und deren Weiterentwicklung sowie die Beziehung zum/r Nutzer/in oder Kunden/in gleichermaßen im Blick. Dabei ist durchaus möglich, daß phasenweise ein Faktor oder ein Ausschnitt der Faktoren im Vordergrund steht, dauerhaft ginge durch die Überbetonung eines Faktors jedoch der Charakter der Supervision verloren.



**Abb. 11:** Faktoren und Abgrenzungsbereiche von Supervision

Spätestens an diesem Punkt ist ein Einsatz der Supervision als *Qualitätssicherung* ausgeschlossen. Qualitätssicherung zielt auf eine dauerhafte und kontinuierliche Absicherung der gleichbleibenden Qualität einer Einheit ab. Dies ist mit Supervision nicht zu leisten (vgl. Kap. 4.4).

Dagegen haben meine bisherigen Ausführungen gezeigt, daß Supervision in jedem Falle eine *Qualitätsentwicklung* der Arbeit darstellt, ein gelingender Verlauf ist dabei vorausgesetzt. Auch dann, wenn keine formale Einbindung der Supervision oder ihrer Ergebnisse in eine Einrichtung besteht,<sup>193</sup> zielt eine Supervision auf die Verbesserung von Qualität ab. Ebenso wird in einer Supervision z.B. fallbezogen verhandelt und festgelegt, *was* unter Qualität konkret verstanden werden soll und auf welche Weise man vorgehen will, um die als Qualität ermittelten Kriterien und Ziele zu erreichen. Dies passiert allerdings meist, ohne daß Qualitätskriterien als ‚Qualität‘ benannt werden, sondern z.B. als Verbesserung der Arbeit, der MitarbeiterIn-NutzerIn-Beziehung usw. Da Qualitätsentwicklung sich aus einer Verbesserung von Qualität, sowohl innerhalb als auch außerhalb von Institutionen versteht, kann sie für die Durchführung einer Supervision als impliziertes Ziel vorausgesetzt werden. Allerdings ist das Ziel und die Chance einer Verbindung der Supervision mit Qualitätsverfahren, daß Qualitätsentwicklung hier nun auch explizit thematisiert und angestrebt wird.

Überraschend ist die Nähe dieser Supervisions-Definition zur Beschreibung eines umfassenden *Qualitätsmanagements*, welches ermöglichen soll, daß „das System, in das eine Arbeitseinheit und ihre Dienstleistung eingebettet ist, mit allen Abhängigkeiten und Subsystemen sichtbar“ wird.<sup>194</sup> Es erlaubt eine einheitliche Perspektive auf KundInnen/NutzerInnen und Organisation.<sup>195</sup> Definitorische Abgrenzungsmöglichkeiten ergeben sich erst durch die weitere Beschreibung, nach welcher Qualitätsmanagement langfristig auf ein einrichtungsumfassendes Qualitätskonzept zielt, bei dem alle Qualitätsdimensionen beachtet und die Arbeit während des ganzen Prozesses in Verantwortung aller am Prozeß Beteiligten kontinuierlich verbessert werden soll sowie darin, daß Qualitätsmanagement auch Formen der Qualitätssicherung umfassen kann (vgl. Kap. 4.1).

---

<sup>193</sup> Im Fall einer solchen organisationsunabhängigen Supervision geschieht v.a. eine Form der Personalentwicklung (vgl. Kap. 4.2). Ein Bezug auf die Organisation bleibt auch hier notwendig bestehen.

<sup>194</sup> Zitat aus Meinhold (1998, 13); vgl. Kap. 2.5.1.

<sup>195</sup> Diese Nähe kann m.E. als weiteres Indiz dafür herangezogen werden, daß Supervision in ihrer ursprünglichen Form und Intention als Qualitätsmanagement angelegt war. Die hier gewählte Definition von Supervision, verortet zwischen erstens der Entwicklung von Handlungskompetenz der Person, zweitens der Institution und ihren Rahmenbedingungen für erfolgreiches Handeln sowie drittens den von Sozialer Arbeit ‚Betroffenen‘, also den NutzerInnen, entspricht der Positionierung der anfänglichen Supervision.

Als relevante *Faktoren für die Einordnung der Supervision als Qualitätsinstrument* wurden das gewählte Konzept, die Gestaltung von Ablauf und Inhalten sowie die Art der organisationalen Einbindung einer Supervision herausgearbeitet (vgl. Kap. 4.2).

Für die *Bestimmung der Supervision in ihrem Verhältnis zum Qualitätsmanagement* muß die Art und Weise der Einbindung der Supervision in eine Einrichtung weiter differenziert werden. Relevante Faktoren sind hier die Bearbeitung aller Qualitätsdimensionen, die Kontinuität und der einrichtungsumfassende Bezug des Qualitätsverfahrens auf alle MitarbeiterInnen:

Bezüglich der Bearbeitung der *Qualitätsdimensionen* kann für eine Supervision impliziert werden, daß die Prozeßqualität und die Ergebnisqualität zumindest im Sinne von Outcome verbessert werden sollen.<sup>196</sup> Ebenso kann die Einrichtung von Supervision prinzipiell als Element der Strukturqualität der Arbeit oder der Einrichtung bewertet werden. Größere Unterschiede ergeben sich für die Beachtung der Konzept-, Struktur- und Produktqualität *im* Supervisionsprozeß. Potentiell können alle Qualitätsdimensionen Gegenstand einer Supervision sein. Da die Konzept- und die Strukturqualität jedoch beide auf den gesamten Arbeitszusammenhang und die Arbeitsorganisation bezogen sind, setzen sie eine Einbindung der Supervision in die Organisation voraus. Ohne diese Einbindung können Struktur- und Konzeptqualität zwar Gegenstand der Reflexion sein, jedoch nicht durch die Supervision weiterentwickelt werden. Dann wäre Supervision weder ein umfassendes Qualitätsmanagement noch auch nur ein institutionelles Steuerungsinstrument. Werden in einer Supervision nicht alle Qualitätsdimensionen bearbeitet, kann sie dennoch *ein* Instrument des Qualitätsmanagements neben anderen sein, wenn sie in die Organisation und deren Qualitätsmanagement eingebunden ist. Eine Supervision, die als (Teil eines) Qualitätsmanagement(s) bezeichnet werden kann, ist immer eine Organisationssupervision nach Gotthardt-Lorenz<sup>197</sup> (vgl. Kap. 4.3, Setting).

Supervision kann nur phasenweise das konkrete Aushandeln, Dokumentieren und Überprüfen von Qualitätsbeschreibungen übernehmen. Sie ist ein geeignetes Instrument für die Entwicklung eines gemeinsamen Qualitätsverständnisses und von Qualitätszielen und -maßnahmen für bestimmte Situationen oder Aufgaben. Sie ist nicht als Ort geeignet, in welchem fortwährend einmal ausgehandelte Vorgehensweisen und Ziele doku-

---

<sup>196</sup> Ein Ziel der Begründung von Supervision war es, die Wirkungen der Arbeit zu verbessern. Inwiefern in einer Supervision Wirkungsqualität auch explizit überprüft wird, ist dagegen sicher unterschiedlich. Gegenstand der Reflexion des beruflichen Handelns ist zunächst einmal die (Arbeits-) Prozeßqualität.

<sup>197</sup> Gotthardt-Lorenz (1994, 365f). D.h., sie muß in die Organisation eingebunden sein, indem die Supervision vertragsmäßig von der Einrichtung getragen wird und indem der Kontrakt zwischen SupervisorInnen, SupervisandInnen und - zumindest in groben Linien - auch der Organisationsleitung ausgehandelt wird. Nur durch ein Einpassen der Supervision (und ihrer Funktion) in das Qualitätsmanagement einer Einrichtung kann Supervision zum Instrument eines Qualitätsmanagements werden.

mentiert werden, z.B. im Sinne der Pflege eines Qualitätshandbuches. Soll diese Aufgabe in einem Qualitätsmanagement *kontinuierlich* verfolgt werden, erfordert dies ein anderes Instrument als eine Supervision. Dies fortwährend im Rahmen einer Supervision anzuleiten, würde den Charakter einer Supervision zerstören, die neben organisatorischen Elementen auch auf Fortbildung, (arbeitsbezogener) Psychohygiene und die Kompetenz- und Rollenentwicklung gerichtet ist (vgl. Kap.4.4).

Ein *umfassendes* dienstleistungstheoretisches Qualitätsmanagement erfordert vier Ebenen der NutzerInnen- und KundInnenpartizipation (s. Kap. 4.1). Innerhalb der Supervision kann von diesen nur die indirekte NutzerInnen- und KundInnenorientierung stattfinden. Die drei weiteren Formen der stellvertretenden oder direkten Teilhabe an einer Qualitätsaushandlung können in einer Supervision nur indirekt Gegenstand sein, indem sie dort vorbereitet, entschieden oder reflektiert werden. Dieser Beitrag wird von mir als wesentliche Unterstützungsform eingeschätzt. Dennoch macht diese Einschränkung eine Ergänzung der Supervision durch andere Verfahren, welche bereits genannt wurden, notwendig (vgl. Kap. 4.1).

Für ein umfassendes Qualitätsmanagement ist weiterhin eine quantitative Form des Controlling, z.B. für die Kosten- und Effizienzrechnung, notwendig als Ergänzung für das qualitative Qualitätsinstrument Supervision. Welche Instrumente hier sinnvollerweise einzusetzen sind, kann an dieser Stelle nicht ausgeführt werden. Der Subjektsteuerung und der Effektivitätssteigerung entspricht es jedoch, auch diese Verfahren transparent zu gestalten und so einzusetzen, daß sie vorwiegend eine Selbstkontrolle der einzelnen MitarbeiterInnen ermöglichen.

Während Supervision nun in keinem Falle ein Qualitätssicherungs- und in jedem Falle ein Qualitätsentwicklungsinstrument ist, eröffnet sich eine ganze Variationsbreite beim Versuch, *Supervision als Instrument des Qualitätsmanagements* zu bestimmen:

- (1) Im umfassendsten Falle ist Supervision mit dem *Qualitätsmanagement* einer Einrichtung gleichzusetzen. Dies trifft z.B. auf die Vorgesetztensupervision zu, welche heute wohl eher in der transformierten Form von Zielvereinbarungsgesprächen wiederzufinden ist. Sie war eine Zeit lang *das* Qualitätsmanagement Sozialer Arbeit, bzw. des Case Work (vgl. Kap. 3.2). Auch wenn eine Vorgesetztensupervision insbesondere bei kleineren Einrichtungen als ein weiterführendes Qualitätsinstrument wieder eingeführt werden könnte, wäre diese im Sinnes eines partizipativen Qualitätsmanagements zu ergänzen durch andere Qualitätsverfahren.<sup>198</sup>

---

<sup>198</sup> Vgl. Kap. 4.1. Belardi führt mögliche Vorbehalte und Widerstände bei einer Vorgesetztensupervision als Gründe an, in größeren Einrichtungen interne SupervisorInnen auf einer Stabsstelle anzustel-

(2) Ist Supervision eingebunden in ein umfassendes Qualitätsmanagement, kann sie als *Instrument des Qualitätsmanagements* bezeichnet werden. Dies lässt sich weiter differenzieren:

- ✎ Durch die konkrete und wechselseitig festgelegte Einbindung der Ergebnisse der Supervision in die weitere Planung sowie in die Aufbau- und Ablaufgestaltung der Organisation kann Supervision zu einem *institutionellen Steuerungsinstrument* werden. Eine Beispiel ist eine organisational beauftragte Bearbeitung von Selbstbewertungsbögen mit daraus folgenden einrichtungsbezogenen Qualitätsverhandlungen und -maßnahmen im Rahmen einer Teamsupervision (vgl. Kap. 2.4 und 4.3).
- ✎ Als Qualitätsinstrument der Personal- und der Organisationsentwicklung ohne eine grundsätzliche Einbindung von Supervision und ihrer Ergebnisse in die Organisation kann diese Einbindung phasenweise auf angemeldeten Bedarf hin verabredet werden. Als Beispiel kann hier die Supervision nach Müller, Weidner und Petermann bei Beachtung und Behebung der angeführten Kritik dienen (vgl. Kap. 3.5 und 4.5).
- ✎ Als Qualitätsinstrument der Personalentwicklung mit Bezug auf eine Organisationsentwicklung ist Supervision orientiert an den Aufgaben der Institution und kann neben anderen Qualitätsverfahren Teil eines Qualitätsmanagements sein, ohne als Steuerungsinstrument in die Organisation eingebunden zu werden. Als solches Instrument könnte Supervision z.B. infolge eines Einsatzes von Selbstbewertungsbögen für die Qualitätsentwicklung im operativen Bereich der kundInnen- und nutzerInnenorientierten Personalarbeit eingesetzt werden<sup>199</sup> (vgl. Kap. 4.3).
- ✎ Als Organisationssupervision mit einer reinen Funktion der Personalentwicklung kann Supervision Bestandteil eines Qualitätsmanagement sein, indem die Teilnahme an der Supervision von der Organisation gewährt und getragen wird. Als Beispiel dafür wurde die Arbeit mit potentiell ‚schwierigen‘ NutzerInnen oder Arbeitssituationen genannt (vgl. Kap. 4.2).

(3) Als einrichtungs- oder trägerübergreifendes Qualitätsinstrument kann Supervision mit Personen verschiedener Einrichtungen mit dem gleichen oder vergleichbaren Arbeitsauftrag stattfinden (vgl. Kap. 4.4). Sie kann als reines Instrument der Quali-

---

len (1996, 36f.). In kleineren Einrichtungen mit einer fachlichen Leitung ist m.E. dagegen z.B. für Zeiten der Einarbeitung durchaus auch eine Einzelsupervision durch den/die Vorgesetzte/n denkbar.

<sup>199</sup> Auch wenn die Supervision hier nicht erwähnt wird, wäre sie ein geeignetes Verfahren der Qualitätsentwicklung dieses Bereiches des neueren Qualitätsmanagement-Konzeptes der KGSt (vgl. KGSt 8/97, 23ff.). In dieser Form kann Supervision für einen Teilbereich der Einrichtung auch die Funktion einer Organisationsentwicklung haben.

täts- und Personalentwicklung organisationsunabhängig durchgeführt werden. Sie kann aber auch von einzelnen oder von allen beteiligten Einrichtungen genutzt werden, um durch eine partielle Rückeinbindung der Ergebnisse die organisationale Qualität und ein Qualitätsmanagement zu befördern.<sup>200</sup>

Als ergänzendes Verfahren und für die gesamte Bandbreite der Supervisionen kann das *Qualitätsverfahren Meinholds* als (Instrument eines) Qualitätsmanagement(s) herangezogen werden. Durch die Vielfalt und Flexibilität der Vorschläge bietet es ein breites Repertoire, aus welchem Supervision als Qualitätsinstrument (bei Behebung der genannten Kritikpunkte) schöpfen kann (s. Kap. 2.5 und 4.4).

Im Hinblick auf Supervision als Teil eines Qualitätsmanagements erscheint eine von Merchel formulierte Organisationsanforderung wichtig, welche sich auf die Funktion und Ausgestaltung der Leitung bezieht (1995a, 336): Die Leitungsstruktur muß demnach inhaltlich definiert, fachlich qualifiziert und strukturell abgesichert sein. Ihre Aufgabe ist es, auf den verschiedenen Organisationsebenen die jeweiligen spezifischen Leitungsaufgaben zu definieren und miteinander zu verknüpfen. Sie muß dafür sorgen, daß „auf den einzelnen Ebenen der Institution Formen der Qualitätskontrolle als fachliches Qualifizierungsinstrument geschaffen und aufrecht erhalten werden, ... teamübergreifende Abstimmungs- und Kontrollaufgaben erledigt werden, ... bei einer dezentralen Struktur die einzelnen Mitarbeiterteams nicht voneinander isoliert werden, sondern fachliche Anregungen erfahren sowie in eine gemeinsam zu entwerfende ‘Institutionspolitik’ eingebunden werden“ (1995, 335. Eine Umgestaltung von Institutionen nach dienstleistungstheoretischen Prämissen erfordert also, daß neben die formale Zuweisung von Rollen die *inhaltliche* Steuerungsfunktion als neue, wesentliche Leitungsaufgabe tritt. Sie wird „als ‘fachliches Controlling’ im Sinne des Herbeiführens von Zielvereinbarungen, der entsprechenden Begleitung und Überprüfung der Umsetzung solcher Vereinbarungen sowie der regelmäßigen Anpassung der Ziele an neue Bedingungen im Rahmen einer beteiligtenorientierten Entscheidungsstruktur“ beschrieben (Merschel 1995a, 336).

Eine Antwort auf diese von Merchel geforderte neue Form von Leitung bei der Durchführung eines umfassenden Qualitätsmanagements Sozialer Arbeit kann m.E. die Vorgesetztensupervision sein, wie sie ursprünglich entwickelt und eingesetzt wurde (s.o.). Umgekehrt kann in dieser Anforderung eine Konkretion und Übertragung der ursprünglichen Vorgesetztensupervision auf heutige Erfordernisse gelesen werden.

---

<sup>200</sup> Eine solche Form der Supervision bietet darüber hinaus die Chance, einrichtungs- und trägerübergreifende Qualitätskriterien, -standards und -verständnisse zu verhandeln und zu entwickeln (s. Kap. 2.6, Punkt 7).



In jedem Falle interpretiere ich Merchels Forderung als Frage nach supervisorischer Begleitung und Anleitung von MitarbeiterInnen durch die jeweilige Leitung. Ist dies aus fachlichen Gründen nicht möglich, wäre die Teilnahme der Leitung an einer organisationsbezogenen, qualitätsfördernden Supervision ein partieller Ersatz.

### **Gestaltung einer Supervision als partizipatives Qualitätsinstrument**

Ebenso wie ein Qualitätsverfahren ist die Supervision ein Instrument, das einer inhaltlichen und ethischen Orientierung bedarf, weil sie - wie jedes Instrument - mißbraucht werden kann. Diese Notwendigkeit wird durch die rechtliche Situation von Supervisoren verstärkt, weil für sie die, laut Belardi, einmalige Situation besteht, daß sie weder formal noch rechtlich in Verantwortung zu ziehen sind für das, was SupervisandInnen infolge ihrer Vorschläge machen (1996, 157). Damit gibt es hier eine Situation informeller Macht ohne formale und rechtliche Einbindung. Vor diesem Hintergrund ist die Verknüpfung der Supervision mit den erarbeiteten Prämissen der Dienstleistungstheorie der Sozialen Arbeit (vgl. Kap 1 und 2.2) m.E. nicht nur möglich, sondern notwendig. Diese Prämissen beinhalten Elemente, die der Gestaltung einer Supervision Orientierung geben können, und sie ermöglichen es, die ethische Selbstdefinition der Supervision abzusichern. Elemente wie z.B. Partizipation, Transparenz und Öffentlichkeit müssen in einer ausgehandelten Form und mit konkreten (Qualitäts-)Standards auch auf die Supervision übertragen werden. Doch auch allgemein lassen sich daraus bereits einige Bestimmungen für die Gestaltung einer Supervision als partizipativem Qualitätsinstrument ableiten:

Allgemein folgt aus einer Absicherung von *Partizipation*, daß auch für den Erbringungsprozeß der Supervision das Aushandeln der Gegenstände, Ziele und des Umgangs miteinander impliziert wird. Supervision als partizipatives Qualitätsinstrument setzt voraus, daß sie selbst nicht in fremdbestimmender oder abhängigmachender Weise mißbraucht wird. Gerade weil Supervision auch partiell Entlastungsfunktionen hat und unter Umständen Kontrollfunktionen, ist es notwendig, Verantwortung bewußt und immer aufs neue an den Supervisanden/die Supervisandin zurückzugeben, um die Lernchance und das emanzipatorische Element der Supervision zu nutzen und sie nicht in ihr Gegenteil zu wenden. Besonders für die Supervision muß also gemäß dem pädagogischen Bezug gelten, daß die stattfindende Unterstützung auf eine Förderung von Selbstbestimmtheit und Selbststeuerungsfähigkeit zielt. D.h., die Supervision muß sich letztendlich selbst überflüssig machen. Damit kann weiterhin der Gefahr begegnet werden, daß Supervision zu einem unkritischen Anpassungsinstrument wird und einer Entmündigung Vorschub leistet (vgl. Kap. 3.2).

Um dies gewährleisten, bzw. zumindest ermöglichen zu können, muß Supervision m.E. ressourcen- und ergebnisorientiert vorgehen, Verantwortung während der Supervision immer wieder an die SupervisandInnen zurückgeben und die Supervisionskontrakte i.d.R zeitlich begrenzen und aufgabenorientiert formulieren. Weiterhin muß eine Wahl der und/oder zumindest eine Beschwerdemöglichkeit über SupervisorInnen bestehen. Um Abhängigkeiten zu vermeiden und dennoch eine Kontinuität und Weiterentwicklung der Supervision zu gewährleisten, kann ein zyklischer Wechsel zwischen einer begrenzten Anzahl von SupervisorInnen hilfreich sein (s. Kap. 4.3).

*Transparenz* könnte z.B. im Hinblick auf das Konzept, die ethische Orientierung, die Ziele der SupervisorInnen gegenüber den SupervisandInnen festgeschrieben werden. Worauf sich *Öffentlichkeit* beziehen kann, ist vom Supervisionskontrakt abhängig. Häufig kann und darf Supervision sich nicht auf die Inhalte der Arbeit beziehen, welche weitgehend einer Schweigepflicht unterliegen (vgl. Belardi 1996, 155ff.).<sup>201</sup> Öffentlichkeit könnte in diesen Fällen auf die Rahmenbedingungen von Supervision, auf das Bekanntmachen der Durchführung von Supervision als Kennzeichen der Qualität von Arbeit sowie auf organisationsrelevante, gemeinsam ausgewählte Ergebnisse der Supervision usw. bezogen werden. Der Schweigepflicht steht allerdings der „berechtigte Anspruch der Arbeitgeber auf Kontrolle der Arbeit und Weiterbildung (Supervision) der Mitarbeiter gegenüber, der zumindest für Beamte auch eine Supervisionsverpflichtung erlaubt.“<sup>202</sup> Auch hier gilt, daß das Privatinteresse der MitarbeiterInnen gewahrt werden muß. Dennoch empfiehlt Belardi, in diesem Falle die (Team-)Supervision entsprechend gestaltet und auf psychotherapieähnliche Beratungsinhalte zu verzichten.<sup>203</sup> Mit der Forderung nach Öffentlichkeit geht wie bereits mit der Forderung nach einer Absicherung von Partizipation hier nicht nur die Möglichkeit, sondern vielmehr die Notwendigkeit mit einher, sich im Falle einer Abweichung beschweren zu können.

Für *SupervisorInnen* ist Fach- und Feldkompetenz unerlässlich. Hat Supervision die Aufgabe, als Qualitätsinstrument den Wissenstransfer zwischen Theorie und Praxis

---

<sup>201</sup> Allgemein gilt, daß weder SupervisorIn noch MitsupervisandInnen Auskünfte über den Inhalt oder inhaltlichen Verlauf der Supervision geben müssen. Auskunftspflicht besteht nur über die Rahmenbedingungen, also z.B. wie oft die Supervision stattgefunden hat (vgl. Belardi 1996, 156).

<sup>202</sup> Belardi (1996, 155f) mit Verweis auf Siemes.

<sup>203</sup> Belardi (1996, 154) mit Verweis auf Schreyögg. Gemäß den „Rahmenrichtlinien für Supervision in den v. Bodelschwingschen Ansalten“ in Bethel „Verschwiegenheit im Persönlichen und abgesprochene Offenheit im Sachlichen“ (Belardi 1996, 156; Hv.i.O.) obliegt es allerdings den jeweiligen Absprachen und dem vereinbarten Kontrakt, was in einer Supervision bearbeitet und welche Ergebnisse in die Einrichtung zurückfließen. Hier wird vorgeschlagen z.B. für ein phasenweises Bearbeiten von organisationsbezogenen Qualitätsinhalten eine verbindliche und transparente Absprache über die Einbindung der Supervisionsergebnisse in die Einrichtung zu treffen.

ebenso wie zwischen Praxis und Praxis zu gestalten, sollten SupervisorInnen im Optimalfall ihren eigenen Schwerpunkt im von ihnen supervisierten Arbeitsfeld haben. Gefordert werden muß hier weiterhin, daß sie sich in den wissenschaftlichen Ergebnissen dieses Arbeitsfeldes so weit als möglich auf dem laufenden halten, um den aktuellen fachlichen Stand ihrer SupervisandInnen gewährleisten zu können. Eine Supervision, in der eine explizite Qualitätsentwicklung betrieben wird, macht ein Grundlagenwissen über Qualitätsbegriffe und -verfahren erforderlich. Den SupervisorInnen sollte darüber hinaus die Chance der Positionierung von Supervision *zwischen* Institution und Person gerade für die Aufgaben einer partizipativen Qualitätsentwicklung bewußt sein.

Eine wechselseitige Vermittlung zwischen Organisation und Personen ist im Hinblick auf die angestrebte Qualitätsentwicklung existentiell, da Qualität in einer dienstleistungstheoretisch gestalteten Sozialen Arbeit (vgl. Kap. 1) nur durch die Beteiligung der MitarbeiterInnen, deren Grundhaltung zur Qualitätsverbesserung sowie durch deren Offenheit für Subjektsteuerung erzielt werden kann. Die Beteiligung von KundInnen und NutzerInnen ist erforderlich, weil sie die ProsumentInnen der Arbeit und Qualität sind. Ebenso muß aber auch die Organisation offen sein für die Einbindung einer qualitätsbewußten Arbeit ihrer MitarbeiterInnen und deren Qualitätsvorschläge und -standards. Ohne die passenden Strukturen und institutionellen Rahmenbedingungen ist weder erfolgreiches professionelles Handeln umfassend möglich, noch können Qualitätsbeiträge in synergetischer Form zur Entwicklung der Einrichtung gebündelt werden. Es besteht dann die Gefahr, daß entweder gute qualitative Vorschläge nicht aufgegriffen werden, oder verschiedene Personen einander gegenläufige Qualitätsvorstellungen gleichzeitig umzusetzen versuchen und sich gegenseitig damit hemmen oder sogar sinnvolle Qualitätsvorschläge abgeblockt werden, wodurch die Motivation der MitarbeiterInnen systematisch abgebaut werden kann.

### **Chancen durch Supervision als partizipatives Qualitätsinstrument**

Ist Supervision nun ein Qualitätsinstrument, das für das Feld der Sozialen Arbeit besonders angemessen ist? Das soll abschließende durch Bezug auf die Desiderate für ein dienstleistungstheoretisch fundiertes Qualitätskonzept (s. Kap. 2.6) beantwortet werden.

Für eine partizipative, situative und lebensweltliche Soziale Arbeit ist m.E. die Wahrscheinlichkeit einer emotionalen, *persönlichen Verstrickung* besonders groß, weil mit ihr eine professionelle Haltung des potentiellen Risikos verbunden ist. Durch das doppelte Mandat von Hilfe und Kontrolle bedeutet Vertrauen und Zusicherung von Kompetenzen gegenüber NutzerInnen, daß die Verantwortung auch bei Mißbrauch des Vertrauens zu einem guten Teil bei den Professionellen liegt.

Dazu kommt, daß Soziale Arbeit sich vielfach gerade auf NutzerInnen bezieht, welche landläufig als eher schwierig, problembeladen, selbst verstrickt in vielfältiger, auch emotionaler Weise gelten. Auch wenn dies sicher auf unterschiedliche Arbeitsplätze bezogen jeweils etwas anders ist, dürfte es sehr häufig zum Berufsalltag gehören, mit Double Binds, Übertragungen und Gegenübertragungen konfrontiert zu sein und dennoch reflektiert und konstruktiv damit umgehen zu müssen. Diese emotionalen Anforderungen stehen in einer Spannung zur Forderung nach Partizipation und Transparenz. Es besteht z.B. vermutlich oft eine latente, vielleicht auch berechtigte Befürchtung, daß Vertrauen, welches man NutzerInnen entgegenbringt, mißbraucht wird. Gleichzeitig bleibt man als Fachkraft für die Situation, die man bearbeitet, verantwortlich. Sicherer ist es also, das was ansteht selbst zu entscheiden und zu kontrollieren. Partizipation und Emanzipation setzen dagegen ein gewisses Vertrauen gegenüber den NutzerInnen voraus. Erst dadurch können NutzerInnen Sozialer Arbeit ihre eigenen Fähigkeiten nutzen, weiterentwickeln und ggf. lernen, Selbstverantwortung und -vertrauen zu gewinnen. Ein echtes Problem besteht jedoch, wenn man als Fachkraft Angst vor dem Mißbrauch von Vertrauen oder Angst vor der Person, mit welcher man arbeitet, hat. Direkt einsichtig ist wohl, daß es ungleich schwerer ist, einem Menschen, dem man nicht ohne schützenden Schreibtisch als Barriere begegnen möchte, ein Mitbestimmungsrecht und die Kompetenz der Selbstverantwortung zuzugestehen, als einem offensichtlich kaufkräftigen Kunden im Schuhladen.

Inwiefern Supervision gerade für solche Erfordernisse Sozialer Arbeit eine hilfreiches partizipatives Qualitätsinstrument sein kann, wird im folgenden durch Bezug auf die Desiderate für ein dienstleistungstheoretisch fundiertes Qualitätskonzept (vgl. Kap. 2.6) abschließend beantwortet.

Bisher ließ sich kein Qualitätsverfahren finden, durch welches das Ziel der Subjektsteuerung der Sozialen Arbeit für diese Arbeitsprozesse sowie für eine formale Institutionalisierung angestrebt wird. Mit einer Supervision können Partizipation, Demokratie und Transparenz zwar nicht, wie gefordert, institutionalisiert und abgesichert werden. Dennoch kann durch eine Supervision Subjektsteuerung sowohl in prozeßbezogener als auch in formaler Hinsicht gefördert werden.

Gerade das Ziel einer *Subjektsteuerung im Prozeß* macht m.E. Supervision oder ein vergleichbares Verfahren notwendig. Das Doppelmandat von Hilfe und Kontrolle sowie die oft mit Schwierigkeiten und Verstrickungen verbundenen Arbeitsprozesse erfordern eine fortwährende Reflexion und Vergewisserung, daß das Ziel eine Selbstermächtigung der NutzerInnen ist. Was Emanzipation und Subjektsteuerung in einer konkreten Situation bedeutet, muß meistens für den Einzelfall geklärt werden. Hier kann jedes Setting

der Supervision helfen, um als Qualitätsinstrument Ängste, schlechte Erfahrungen, eigene Überforderungen und zu hohe Selbstansprüche - welche einer Teilhabe von NutzerInnen/KundInnen und einem subjektgesteuerten Prozeß im Wege stehen - anzusprechen, verhandelbar und damit ein Stückweit überwindbar zu machen. Supervision kann also als Instrument gesehen werden, mit dem die bisher nicht gewährleistete Teilhabe im Arbeitsprozeß ermöglicht wird.<sup>204</sup>

Eine *formale Institutionalisierung* von Partizipation kann in der Supervision überlegt, durchdacht, entwickelt und in regelmäßigen Abständen reflektiert werden. Dafür ist eine für die Einrichtung möglichst repräsentativ zusammengesetzte Organisations-supervision notwendig, in der die Mitglieder im Auftrag der Einrichtung Ziele und Vorgehensweisen gemeinsam aushandeln. Die Institutionalisierung selbst erfordert jedoch andere Verfahren, wie z.B. die Ziele in ein Leitbild aufzunehmen, ein Beschwerde- und Verbesserungsvorschlagswesen einzurichten, Bedarfserhebungen durchzuführen und NutzerInnen zur Beteiligung an Qualitätsaushandlungen zu aktivieren (s. Kap. 4.1).

Dennoch können diese Beteiligungsverfahren mit Gewinn *in einer* Supervision ausgehandelt und später reflektiert werden, insbesondere, wenn hier gezielt darauf geachtet wird, daß die Verfahren so angelegt werden, daß sie die ‚eigentliche‘ Arbeit nicht zu sehr beeinträchtigen.

In den bisherigen Ausführungen zur Supervision wurde an vielen Stellen deutlich, daß Supervision ein *flexibel gestalt- und einsetzbares Instrument* ist. Mit ihrer Hilfe können ohne weiteres stabile und flexible Qualitätsstandards ausgehandelt und nach deren Erprobung überprüft und verbessert werden. Die Aushandlung in einer Supervision impliziert, daß dabei auch danach gefragt wird, ob *die richtigen Ziele und Wirkungen* mit der Qualitätsentwicklung verfolgt werden. Weiterhin ist es möglich, in einer Supervision die ‚*Verträglichkeit*‘ der Supervision als Qualitätsinstrument selbst zu thematisieren und zu überprüfen.

Darüberhinaus kann Supervision mit selbstevaluativen Elementen verbunden werden. Z.B. können eine Zeitbudget- oder eine Netzwerkanalyse<sup>205</sup> durch eine Supervision an-

---

<sup>204</sup> So gibt z.B. eine empirische Studie eines Projektes „Integrierter Hilfen“, die ihre Arbeit im Sinne der hier beschriebenen Subjektsteuerung „als direkte und pragmatische Reaktion auf die Bedürfnisse von Kindern, Jugendlichen und ihren Familien“ gestalten (Wolf 1998, 178), an, daß besonders bei dem „untersuchten Ansatz ... ein hoher Bedarf an pädagogischen Reflexionsmöglichkeiten und Koordinierungsaufgaben erwartbar“ ist (ebd., 184). „Pädagogische Reflexionsarbeit in den Teams gilt als Garant für die Qualität der Arbeit und die Sicherstellung der Arbeitsfähigkeit“ (ebd., 183). Eingesetzt werden dort Methoden der Kollegialen Beratung und die einer internen Fachberatung.

<sup>205</sup> Beispiele einer Zeitbudget- und einer Netzwerkanalyse finden sich in Bolay u.a. (1999, in der Anlage); Ausführungen zu deren Einsatz bei Iser 1999. Weitere Beispiele zur *Zeitbudgetanalyse* geben Heiner/Metschkoll 1992 sowie Hofmann 1994. Die Idee einer *Netzwerkanalyse* zur Erhebung von Kooperationsbeziehungen entstammt dem Projekt „Jugendhilfe und sozialer Wandel - Dauerbeob-

geleitet, von den SupervisandInnen eingesetzt und deren Ergebnisse in nachfolgenden Sitzungen reflektiert werden. Solche selbstevaluativen Analysen oder auch ein Sammeln von Critical Incidents im Sinne Meinholds (1997, 47) können über den Kontext der einzelnen Supervision hinaus - nach Absprache mit den SupervisandInnen und in anonymisierter Form - ausgewertet werden. Auf diesem Wege kann sowohl erfahrungsgestütztes Wissen erhoben werden und reflektiert und gebündelt wieder in die Praxis zurückfließen, als auch ein Vergleich, Austausch und eine Vernetzung zwischen verschiedenen Einrichtungen stattfinden.

Bereits genannt wurde die Möglichkeit, *Supervision einrichtungs- oder trägerübergreifend anzulegen* (vgl. Kap. 4.4). Mit einem solchen Setting können trägerübergreifende Qualitätskriterien für bestimmte Arbeitsfelder und Aufgaben ermittelt werden. Wird dabei von den beteiligten Einrichtungen geplant, zu gemeinsam getragenen und verbindlichen Qualitätskriterien und -standards zu gelangen, sind damit einige Voraussetzungen verbunden. So muß innerhalb der jeweiligen Institution ausgewählt und entschieden werden, *wer* für einen bestimmten Bereich ggf. stellvertretend an dieser Supervision teilnimmt und diese/r Mitarbeiter/in muß offiziell beauftragt werden. Sinnvoll ist es, *vor Beginn* der einrichtungsübergreifenden Supervision in den beteiligten Einrichtungen selbst für die entsprechenden Bereiche Qualitätsziele und Vorschläge für die interinstitutionelle Verhandlung zu entwickeln. Weiterhin muß die Rückeinbindung der Ergebnisse besprochen und ein Verfahren dafür festgelegt werden: Werden Ergebnisse fraglos übernommen, werden sie in der Einrichtung erneut diskutiert und verändert in die Supervision zurückgegeben, entscheidet die Leitung oder behält sie ein Vetorecht? Dies und weitere Modalitäten müssen vor der Durchführung einer einrichtungsübergreifenden Supervision geklärt und für alle Beteiligten transparent gemacht werden. Die Zusammensetzung einer solchen Supervision halte ich dann für sinnvoll, wenn sie aus nicht zu vielen (maximal 8) SupervisandInnen besteht, die im gleichen Aufgabenfeld und einer vergleichbaren Hierarchiestufe angesiedelt sind. Nach einem Probelauf, der zu entsprechenden Verbesserungen und anderen Gestaltungsformen führen kann, könnten weitere einrichtungsübergreifende Supervisionen für andere Aufgabenfelder oder Hierarchieebenen folgen.

Mit Hilfe einer einrichtungsübergreifenden Supervision kann sowohl *Wissenstransfer* wie auch Vernetzung zwischen Institutionen gefördert werden. Vor allem die Vernetzung und *Verbesserung der Kooperation* kann in manchen Fällen die Voraussetzung für eine konsequente Subjektsteuerung in einem Arbeitsprozeß sein. Z.B. dann, wenn eine

---

achtung von Jugendhilfe“ (Gawlick/v. Santen/Seckinger/Waigel) des Deutschen Jugendinstituts in München.

der kooperierenden Einrichtungen eine Maßnahme der Form anbietet, die dem vom/von der eigenen Nutzer/in genannten Bedürfnis entspricht.

Nur verwiesen werden soll an dieser Stelle darauf, daß Supervision so angelegt werden kann, daß durch sie ein fortwährender *Zugriff auf adäquates fachliches Wissen* für das Arbeitsfeld ermöglicht werden kann. Ausführungen dazu finden sich in Kap. 4.4. Die bisherigen und folgenden Erläuterungen zeigen, daß bereits ohne einen so angelegten Wissenstransfer *erforderliche Kompetenzen* für ein qualitatives Arbeiten im Sinne der Dienstleistungstheorie, zumindest partiell durch eine partizipative Supervision vermittelt werden.<sup>206</sup>

Ein bisher offenes Problem stellt die Frage nach den Grenzen von NutzerInnenorientierung und *Demokratie* im Arbeitsfeld der Sozialen Arbeit dar. Wie bereits ausgeführt muß meist im Einzelfall und in der gerade anstehenden Situation entschieden werden, ob eine solche Grenze erreicht ist, bzw. inwiefern sie erreicht ist. Die Fachkraft muß für diesen Einzelfall entscheiden, wie sie damit umgeht, an welchen Punkten sie Selbstbestimmung und Partizipation zuläßt und fördert oder wo sie diese nicht für möglich hält. Dieses alleine, häufig während des Arbeitsprozesses entscheiden zu müssen, ist schon schwierig genug. Erschwert wird es zusätzlich durch die mit dem Arbeitsprozeß verbundene Interaktion und Kommunikation, die gerade dann problemgeladen sein dürfte, wenn NutzerInnen eine eigene Entscheidungsfähigkeit aberkannt wird/werden muß. Solche Probleme ebenso wie unweigerlich in sozialen Berufen auftretende emotionale Probleme können unabhängig vom Setting in einer Supervision zum Gegenstand gemacht werden.<sup>207</sup> Z.B. kann in einer Gruppensupervision versucht werden, gemeinsame Entscheidungskriterien für bestimmte Maßnahmen zu entwickeln. An Fallbeispielen kann exemplarisch ein Entscheidungsprozeß geübt oder am konkreten noch offenen Beispiel gemeinsam überlegt werden, welche Handlungsalternativen bestehen und warum welche bevorzugt werden sollte. Ebenso können Übertragungen und Gegenübertragungen reflektiert und der Umgang mit ihnen geplant werden. Konfliktmediation kann

---

<sup>206</sup> Bermejo/Muthny führen mit Verweis auf zahlreiche Untersuchungen im Bereich der Altenpflege aus, daß "Fortbildungsangebote und Supervision einen positiven Einfluß auf die Qualität der Pflege und auf die Lebensqualität und -zufriedenheit sowohl der Bewohner als auch der Mitarbeiter haben" (1994, 43). Der Fortbildung und Supervision werden die Vorteile zugeschrieben, "zu einer Kompetenzsteigerung und zu einer Stärkung des Selbstbewußtseins der Mitarbeiter sowie zu einer verbesserten Qualität der Pflege [zu führen] ... Auf der anderen Seite können diese Angebote helfen, die täglichen Erfahrungen, speziellen Probleme, Mißverständnisse, Frustration sowie Aspekte der Teamarbeit anzusprechen und zu bearbeiten" (ebd.).

<sup>207</sup> So wird in einer Untersuchung des professionellen Handelns im Bereich vorwiegend sozialpädagogischer Beratungsstellen Supervision als eine *notwendige* Begleitung für Beratungsarbeit benannt: "Für die einen braucht es Supervision - aufgrund der subjektiven Elemente in einem Beratungsprozeß - als generelle Überprüfung der Arbeit ... während für die anderen Supervision punktuell - vor allem in schwierigen Situationen - als Unterstützung von Bedeutung ist" (Schneider 1998, 118).

sowohl für den Supervisionsprozeß selbst, als auch bezogen auf Arbeitsprozesse zum Thema werden.

Supervision kann also nicht nur als Instrument einer Qualitätsentwicklung oder Teil eines Qualitätsmanagements eingesetzt werden, sondern bietet auch besondere Chancen für eine dienstleistungstheoretisch fundierte Qualitätsentwicklung im Feld der Sozialen Arbeit. Ich sehe es damit als zumindest theoretisch begründet an, die Supervision bevorzugt für ein Qualitätsverfahren in diesem Arbeitsfeld heranzuziehen.

Während Supervision dazu verhelfen kann, das Aushandeln und Festlegen bestimmter Arbeits- und Qualitätsziele in sozialen Berufen anzuleiten und deren Sinn und Zweck einsichtig zu machen, kann andererseits die Ergänzung zur dezidierten partizipativen Qualitätsentwicklung die bisher gängigen Formen der Supervision bereichern. Bisher implizite Qualitätsdiskussionen werden explizit. Dadurch läßt sich Wissen um Qualität leichter schriftlich fixieren, austauschen und untereinander abstimmen. Die Chance wird eröffnet, manches zu standardisieren, was als nicht regelbar galt und manches festzulegen, das bisher zu immer wiederkehrenden zeitraubenden Diskussionen geführt hat. Der Zugang zu Wissen kann erleichtert werden durch gemeinsam ausgehandelte schriftlich fixierte Vorgehensweisen in Form von Kundenpfaden oder Arbeitshilfen, wie Checklisten zur Kooperationspflege, Ablagegestaltung usw., so daß zumindest für einen Teil der Aufgaben eine deutliche Handlungs- und Arbeitsentlastung eintreten kann, weil das Rad nicht immer neu erfunden werden muß.



#### 4. 7. Reflexion und Ausblick: Die aktuelle Forderung nach Qualitätsentwicklung in der Sozialen Arbeit und ihr möglicher Bezug zur Supervision

##### Soziale Arbeit zwischen Aushandlung und Auslese

Blickt man auf die Ausführungen der beiden *ersten* Teile der Arbeit zurück (Kap. 1/2), wird deutlich, daß eine *Grundspannung*, die dem Feld der Sozialpädagogik innewohnt, durch die Diskussion um ein Dienstleistungsselbstverständnis und um Qualitätsverfahren Sozialer Arbeit neu zum Schwingen gekommen ist. Dieser Grundwiderspruch taucht in der Frage nach den ‚Betroffenen‘ von Sozialer Arbeit (Menschenbild), dem Professions(selbst)verständnis und dem Begriff der Qualität (Selbstanspruch und Verfahren) in je eigener Form auf. Dennoch geht es in allen drei Fällen um nicht mehr und nicht weniger als den Grundwiderspruch zwischen Hilfe und Kontrolle, Selbstbestimmung durch Fremdbestimmung, Individuum und Gesellschaft und den Anspruch einer Anleitung zur Emanzipation, der wie in Fraktalen als eine Eigenheit des Musters menschlichen Daseins immer wieder auftaucht.

Diese Spannung ist durch einen unaufhebbaren, weil anthropologisch bedingten, Widerspruch verursacht.<sup>208</sup> Sie ist ebenso mit sozialen und pädagogischen Arbeitsfeldern unaufhebbar verknüpft, weil diese unweigerlich zwischen dem einzelnen und der Gesellschaft (oder einer Gruppe, einer Gemeinschaft) stehen und die Aufgabe übernommen haben, zwischen beiden zu vermitteln. Im Bereich der Pädagogik ist dies stärker das Vermitteln von Kulturgut und Wissen, das den Einzelnen nahegebracht wird, damit sie sich in ihrer Kultur und Welt zurechtfinden und das geteilte Gut selbst weiter entwickeln können. Im Bereich des Sozialen ist es dagegen vermutlich stärker das Vermitteln von Verhalten, um mit anderen leben und ihre Anerkennung gewinnen zu können, um zu überleben und selbst wiederum andere unterstützen zu können. Für soziale und pädagogische Arbeitsfelder stellt sich also *nicht* die Frage, wie sie diesen Widerspruch vermeiden können, *sondern* die Frage, wie sie ihn gestalten.

Durch die Frage nach Qualität in der Sozialen Arbeit wird neu thematisiert, wie mit dieser Spannung zwischen den Rechten des Einzelnen und der Gesellschaft umgegangen werden kann: Soll vorwiegend Kontrolle und Überprüfbarkeit gewährleistet werden oder geht es vorwiegend um mehr Selbstbestimmtheit, indem mehr Betroffene stärker in

---

208 Der Mensch als ‚Nesthocker‘ ist auf Hilfe, Zuwendung und auf das vermittelte Lernen angewiesen, um überleben zu können. Als soziales Wesen muß er seinen Entwicklungs- und Freiheitsdrang eingrenzen, um seinem Bedürfnis, in einer Gruppe oder Gesellschaft zu leben, folgen zu können.

die Aushandlung von Qualitätskriterien mit hinein genommen werden? Mit der Frage nach Qualität und der Qualitätsbestimmung Sozialer Arbeit geht es damit *zum ersten* um eine *Machtfrage*. Entscheiden (weiterhin) ExpertInnen unter den Vorgaben politischer Verteilungsentscheidungen, was die Qualität ihrer Arbeit ausmacht? Oder kann die Qualität Sozialer Arbeit nur unter möglichst vielen Betroffenen und Beteiligten ausgehandelt werden, weil es ja unweigerlich um eine Vermittlung zwischen verschiedenen Positionen in der Gesellschaft geht? Neben dieser Frage einer Machtverteilung im Arbeitsfeld geht es jedoch um noch drei weitere Aspekte.

*Zum zweiten* ist mit der Diskussion um Qualitätsverfahren die weitere Entwicklungsrichtung der *Professionalisierung* Sozialer Arbeit offen: Sie steht derzeit in der Spannung zwischen einer *starken Expertokratisierung* mittels abgehobenen Qualitätsverfahrens durch Zulassungskontrollen und Zertifizierung auf der einen Seite und einer *Professionalisierung durch* das Erkennen von Grenzen des eigenen Handelns, durch Loslassenkönnen und durch *Ermöglichen* neuer oder *vermehrter Selbststeuerung* oder -kontrolle für NutzerInnen der Arbeit auf der anderen Seite. Diese Spannung wurde im Verlauf der Dienstleistungsdebatte, wie sie oben ausgeführt ist, zugunsten der zweiten Seite entschieden, ohne auf die erste ganz zu verzichten: Gegenstand und Ziel Sozialer Arbeit und damit auch derer Qualitätsverfahren ist der Schutz sozialer Bürgerrechte der NutzerInnen und eine Orientierung an deren kommunikativ strukturierter Lebenswelt. Dennoch gilt es, daran orientiert einiges abzusichern: So sollten Partizipation, Transparenz und Öffentlichkeit in sozialen Einrichtungen institutionalisiert werden. Dem voranstehend wäre eine vermutlich sinnvolle Konsequenz, Partizipation und Transparenz - von der Lebensweltorientierung bereits proklamiert, aber in der Praxis noch nicht radikal genug umgesetzt - als Richtwerte Sozialer Arbeit in das Kinder- und Jugendhilfegesetz aufzunehmen. Weiterhin gilt es, essentielle Mindeststandards der Arbeit zu diskutieren und herauszuschälen, um die Grenze, ab der professionelles Handeln als unbedingt erforderlich eingeschätzt werden muß, genauer zu verorten.

Orientiert an dem zentralen Auftrag der Arbeit geht es nicht minder wichtig darum, eine effektive Arbeit möglichst effizient zu erbringen, wodurch ein entsprechend eingepaßtes quantitatives Controlling sinnvoll und notwendig wird.

Als *dritter Aspekt* werden, je nach Richtungsentscheidung über die Professionalisierung und die damit verbundene Form von Qualitätsverfahren, neue *Kompetenzen* erforderlich: Entscheidet man sich für eine *Expertokratisierung* Sozialer Arbeit *durch mehr* Zertifizierung oder auch nur *Formalisierung* mittels NSM, müssen die Professionellen lernen, ihre Arbeit in Form von Produkten zu beschreiben, zu operationalisieren, zu dokumentieren und zu bewerten. Sie müssen die Kompetenz erwerben, ihre voraus-

sichtliche Arbeit im Vorhinein zu beschreiben, mit Kosten und Aufwand zu beziffern, einen Budgetplan aufzustellen, einzureichen und abzurechnen. Sie müssen weiterhin lernen, KundInnen- und NutzerInnenbefragungen für die verschiedenen Ebenen zu entwickeln, durchzuführen und auszuwerten. Erforderlich sind also vorwiegend Kompetenzen der Dokumentation, Kalkulation, Buchführung und des Marketing, welche originär als betriebswirtschaftlich, z.T. auch als wissenschaftlich bezeichnet werden können. Entscheidet man sich für eine *Professionalisierung durch vermehrte Aushandlung und Selbstermächtigung* bedeutet Qualitätsentwicklung die Kompetenz, mit KollegInnen der eigenen Einrichtung ein fachliches und institutionsangemessenes Qualitätsverständnis und -vorgehen zu diskutieren und entwickeln. Dies heißt, mit VertreterInnen der verschiedenen KundInnen- und NutzerInnengruppen, Aufgaben, Ziele und v.a. effektiv erscheinende Vorgehensweisen der Arbeit auszuhandeln und ggf. auch, die verschiedenen Beteiligten gleichzeitig an einen Tisch zu bringen. Es erfordert, im Erbringungsprozeß flexibel und situativ, gemeinsam mit den NutzerInnen der Arbeit die optimale Vorgehensweise ggf. immer wieder neu auszuhandeln und zu bestimmen. Die vorwiegenden Kompetenzen sind in diesem Falle u.a. die Fähigkeiten zur (auch politischen) Aushandlung und Konfliktvermittlung, zur Kritikfähigkeit und Flexibilität bei gleichzeitiger Wahrung der Fachlichkeit, Ergebnisorientierung und eines Einhaltens von (z.T. institutionell) ausgehandelten Mindeststandards. Tritt darüberhinaus die Forderung nach einer Absicherung und Institutionalisierung von Partizipation, Transparenz und Öffentlichkeit hinzu, wie sie infolge der Dienstleistungsdebatte gestellt wird, macht dies weiterhin Kompetenzen im Umgang mit Beschwerden, sowie je nach ausgewähltem Verfahren auch Kompetenzen der NutzerInnenbefragung, der Dokumentation bestimmter Arbeitsschritte, ggf. auch der Rechnungslegung erforderlich. Beide Varianten erfordern ein erhöhtes Maß an Selbstmanagement für die einzelne Fachkraft.

Schließlich führt die Frage nach Qualitätsverfahren für die Soziale Arbeit *einen vierten* Aspekt mit sich. Die Frage nach einer Neugestaltung der Sozialen Arbeit ist verbunden mit der Frage nach einer *Neugestaltung des Sozialen*. Schaut man auch hierbei nach den Extremen der derzeit möglichen Entwicklung, so steht auf der einen Seite die Hoffnung auf Qualitätsverbesserung durch eine Erhöhung von Wettbewerb, Konkurrenz und damit Auswahl und Selektion von sowohl Anbietern als auch NutzerInnen Sozialer Arbeit. Auf dieser Seite steht auch eine Erhöhung der Produktivität durch eine Rationalisierung der Dienstleistung mittels quantitativen Controllings, welches zusätzlich zu einer Vergleichbarkeit der Arbeit führt, zum Lohn für die ‚Guten‘ und zur Strafe für die ‚Ineffizienten‘. Dem steht die Entwicklung der Sozialen Arbeit hin zu einer Vermittlungs- und Aushandlungsprofession gegenüber, bei welcher nicht nur stillschweigend und unter vorausgesetztem Einverständnis gesellschaftliche Ausgleichsarbeit qua Gesetz und Vor-

schrift erfüllt wird. Aufgabe und Selbstverständnis dieser Arbeit gründen vielmehr auf einem Sichtbarmachen vorhandener Gegensätze, Konflikte und Widersprüche, wodurch eine kontinuierliche inhaltliche Qualitätsverbesserung sowie eine Aushandlung temporärer Konsense für das weitere Vorgehen ermöglicht wird.

Auch diese Extrempole spiegeln die Spannung zwischen dem *Wohl und Überleben der Gesellschaft als ganzer* - durch Kontrolle zugunsten des Schutzes für viele sowie durch Auslese zugunsten einer Förderung der ‚besten‘ Kräfte - gegenüber dem Recht und der *Selbstbestimmung von einzelnen*, auch wenn sie nicht zu den ‚Besten‘ gehören, wider.

Die Frage nach der Neugestaltung Sozialer Arbeit kann m.E. als *Indikator für die gesellschaftliche Entwicklung* oder den gesellschaftlichen Zustand gesehen werden, weil Soziale Arbeit vom öffentlichen Haushalt abhängig und in gewisser Weise ein Ausdruck für sein Befinden ist. Gestaltung Sozialer Arbeit ist immer auch eine politische Frage, z.B. Verteilungsentscheidungen sind Vorentscheidungen über politisch gewährte Lebensqualität. Damit kann vermutet werden, daß mit der Sozialen Arbeit auch die gesellschaftliche Entwicklung an einem Wende- oder vielleicht eher Scheidepunkt steht: Dem zwischen mehr Kontrolle, Repression, Wettbewerb und Selektion als Extremposition auf der einen Seite und einem Mehr an Aushandlung, ‚gehegtem Konflikt‘ und einer ‚starken Demokratie‘ auf der anderen Seite. Der zweiten Seite wird mancherorts die Gefahr einer Herrschaft durch das Mittelmaß unterstellt.

Auch für die Gesellschaft besteht eine Veränderungsnotwendigkeit, in welche Richtung auch immer, durch die anhaltende Finanzkrise und ein anhaltendes Beklagen des Verlusts gesellschaftlicher Zusammengehörigkeit und Solidarität. Hart gesagt ist also die Überlebensfähigkeit der Gesellschaft bedroht. Aus einer Veränderungsnotwendigkeit, der Gesellschaft wie der Sozialen Arbeit, folgt jedoch nicht, daß man sich für *eines* der beiden aufgezeigten Extreme entscheiden muß. Vermutlich ist ein Weg im Sinne einer dialektischen Vermittlung eher in der Lage zum angestrebten Ziel zu führen.

In der dienstleistungstheoretischen Diskussion Sozialer Arbeit wurde die Spannung zwischen den Extremen, wie bereits erwähnt, zugunsten der zweiten Seite aufgelöst, ohne auf die erste ganz zu verzichten. Der Schutz (sozialer) Bürgerrechte und die damit notwendige Aushandlung im Einzelfall wird zur zentralen disziplinären Aufgabe. Teilhabe, Öffentlichkeit sozial(-staatlicher) Verfahren und deren Transparenz müssen potentiell für alle gewährleistet und damit auch kontrollierbar und einklagbar werden. Kontrolle bedeutet hier für alle Betroffenen eine Beschwerdemöglichkeit über sozialstaatliche Erbringungsprozesse. Kontrolle und die Auswahl einer jeweils ‚besten‘ Lösung wird durch die Teilhabe aller Betroffenen an der Aushandlung ermöglicht, die sich

dafür engagieren, dafür gestärkt werden können oder die ggf. stellvertretend dafür ausgewählt werden.

Mit diesem dienstleistungstheoretischen Wegweiser geht es *nicht* um *wirklich neue Ziele* für die Soziale Arbeit oder auch die Gestaltung des Sozialen. Es geht vielmehr darum, mit demokratischem Verständnis, mit Lebenswelt- und AdressatInnenorientierung, Emanzipation oder einer Stärkung und Ermöglichung von Subjektsteuerung Ernst zu machen. Damit stellen sich die ebenfalls nicht neuen Fragen, wieviel man mündigen BürgerInnen, KundInnen, KlientInnen, NutzerInnen usw. wirklich zutrauen kann. Wieviel Selbststeuerung ist möglich und auch für die Entwicklung des Ganzen förderlich? Wo sind wirkliche Grenzen auszuhandeln, Sicherungen nötig und wer handelt sie aus? Ein Übergang zu mehr Demokratie und mehr Selbst- und Subjektsteuerung ist mit *Ängsten* auf verschiedenen Ebenen besetzt. V.a. bringt ein solcher Übergang, ebenso wie eine Steuerung durch Aushandlung potentiell das Offenlegen und offene Austragen vielfältiger Konflikte und Interessengegensätze mit sich. Es entsteht zumindest subjektiv eine Kluft zwischen dem Bekannten (Befolgen von Vorgaben; Entscheidungen durch Eliten) und dem noch eher Unbekannten (Selbststeuerung; Aushandlung von Entscheidungen; Konflikte). Vermutlich sind diese Kluft und die daraus resultierenden Ängste der Grund, warum trotz anders lautender Prämissen der Aushandlung von Entscheidungen, der Partizipation und der Selbstbestimmtheit und -steuerung so selten Raum gewährt wird. Der/die KlientIn, PatientIn, NutzerIn, SchülerIn, BürgerIn könnte seine Macht mißbrauchen, sich selbst, anderen, den Professionellen schaden - was durchaus stimmt, aber oft in vorauseilendem Gehorsam angenommen wird.

### **Partizipative Supervision als Mittel zu Qualität und Demokratie**

Hier wird im weiteren die These vertreten, daß *Supervision* ein notwendiges Verfahren - neben anderen - ist, das helfen kann, die genannten Ängste und die Kluft zwischen der vertrauten und einer neueren Steuerung zu überwinden. Durch vielfältige Bezüge zu den vorangestellten theoretischen Ausführungen wurde in dieser Arbeit deutlich, daß *Supervision* ein Instrument sein kann, das für eine aushandlungsorientierte Qualitätsentwicklung im Feld der Sozialen Arbeit in besonderer Weise geeignet ist. Dafür sind viele verschiedene Settings, Vorgehensweisen und Einbindungsformen in die Einrichtung supervisierter MitarbeiterInnen denkbar, wenn Supervision dafür spezifisch gestaltet wird. Als Instrument einer partizipativen und aushandlungsorientierten Qualitätsentwicklung ist ihnen jedoch auch einiges gemeinsam:

- ☞ Vorteil *und* Ziel der Gestaltung einer Supervision als Instrument einer partizipativen Qualitätsentwicklung ist ihre Positionierung zwischen den Personen und der Organisation. Supervision richtet sich erstens auf den einzelnen Menschen, seine Psyche

und die Entwicklung seiner Handlungskompetenz, zweitens auf die strukturellen Voraussetzungen und deren Entwicklung und drittens auf die Verbesserung der Beziehungen und Wirkungen auf der Ebene von MitarbeiterIn und NutzerIn. Bereits in ihrer originären Form hatte Supervision diese Funktion in allen diesen Teilaspekten. Der systemübergreifende Blick entspricht nicht nur dem Vorgehen eines umfassenden Qualitätsmanagements, er ist auch notwendig, um das primäre Qualitätskriterium ‚Schutz und Stärkung der (sozialen) BürgerInnenrechte aller beteiligter Subjekte‘ zu ermöglichen.

- ✎ Supervision als Instrument einer partizipativen Qualitätsentwicklung muß weiterhin selbst partizipativ und emanzipatorisch gestaltet werden und darf nicht in fremdbestimmender oder abhängig-machender Weise mißbraucht werden. Da sie durch partielle Funktionen der Entlastung und Kontrolle leicht zum herrschaftlichen Instrument werden kann, muß mit ihr, gemäß dem pädagogischen Bezug, Selbstbestimmtheit und Selbstverantwortlichkeit als oberste Ziele angestrebt werden. D.h., die *professionelle Haltung* als SupervisorIn muß die sein, sich selbst und eine Unterstützung durch *Supervision überflüssig zu machen*.<sup>209</sup>
- ✎ Es ist weiterhin erforderlich, die *Einbindung* und die Funktionen einer Supervision für alle Beteiligten *transparent zu machen*. Der Supervisionskontrakt muß gemeinsam ausgehandelt und klar festgelegt werden. Der Einsatz einer Supervision muß in der Regel zeitlich begrenzt und ergebnisorientiert sein.
- ✎ Im Supervisionsprozeß muß Verantwortung bewußt und immer neu an die SupervisandInnen zurückzugeben werden, um die Lernchance und das demokratisierende Element der Supervision zu nutzen und sie nicht in ihr Gegenteil zu wenden. Konkret muß dafür eine *Wahlmöglichkeit* des/der Supervisors/in durch die SupervisandInnen oder aber eine Rückmelde- und *Beschwerdemöglichkeit* über die Supervision an eine höhere institutionelle Ebene bestehen. Als weitere Absicherung kann es sinnvoll sein, für fortwährende oder kontinuierlich wiederholte Supervisionen zwischen einer *begrenzten Anzahl unterschiedlicher SupervisorInnen* zu rollieren.

In dieser Form wird Supervision als besonders geeignetes Qualitätsinstrument für eine dienstleistungstheoretisch fundierte Qualitätsentwicklung im Feld der Sozialen Arbeit angesehen.

---

<sup>209</sup> Das heißt, daß SupervisandInnen durch sie lernen können, selbstreflexiver und sicherer zu werden. Unbenommen davon gehe ich davon aus, daß eine Supervision aufgrund der spezifischen Arbeitssituation im Feld der Sozialpädagogik immer wieder notwendig sein wird.

Die *Chancen*, die Supervision gerade im Hinblick auf die oben angeführte Problemlage bietet, sind vielfältig:

- ☞ Qualitätvolles, effektives und effizientes Handeln in sozialen und pädagogischen Arbeitsfeldern erfordert die Möglichkeit einer Reflexion und Weiterentwicklung, die an das jeweilige Arbeitsfeld, die spezifischen NutzerInnen sowie die jeweiligen Kompetenzen, Bedarfe und Eigenheiten des/der einzelnen MitarbeiterIn Sozialer Arbeit angepaßt ist. Hier stellt Supervision ein ausreichend *flexibel* gestaltbares Qualitätsinstrument dar, das dieser Komplexität des Arbeitsfeldes gerecht werden kann.
- ☞ Mit Supervision kann Ängsten oder Konflikten, die auf *verschiedenen* Ebenen durch ein aushandlungs- und subjektorientiertes Vorgehen entstehen, begegnet werden. Diese Ebenen sind die persönliche Ebene, die Ebene von Teams, die institutionelle(n) Ebene(n) sowie die Ebene weiterer unterschiedlich Betroffener, welche nicht zu einer Institution gehören. Supervision setzt zwar bei den Professionellen an, richtet sich aber auf die verschiedenen Bereiche. Sie gibt den an ihr Beteiligten Raum für Aushandlungen, das Abwägen von Vor- und Nachteilen, von Risiken und Chancen, um zu einer weitgehend gemeinsam getragenen Entscheidung zu kommen. Entscheidungen aus Repression oder aus vermuteten Interessenlagen anderer - welche häufig falsch liegen - können so zumindest potentiell vermieden werden.
- ☞ In einer Supervision können Konflikte ausgehandelt werden. *Konfliktfähigkeit* und Fähigkeiten der Konfliktmediation können eingeübt werden, indem in der Supervision die Aushandlung von Konflikten hin zu (temporären) Zielen und Verständigungen angeleitet und geübt wird. Supervision ist damit gleichzeitig partizipative Qualitätsentwicklung der Arbeit und ihrer Prozesse, z.T. der Organisationsstrukturen, als auch Training und Fortbildung.
- ☞ Supervision kann weiterhin *als institutionelles Qualitätsinstrument* eingesetzt werden, dessen Beitrag von der Einbindung in die Organisation und deren Qualitätsmanagement abhängt. Sie kann z.B. zeitweise genutzt werden, um ein institutionelles Qualitätskonzept zu diskutieren und zu entwickeln. Optimal ist dafür eine repräsentativ besetzte Organisationssupervision, an welcher die Leitung beteiligt ist.
- ☞ Ebenso kann Supervision aber auch für die Qualitätsentwicklung in Bereichen oder Teams *als Teil eines Qualitätsmanagements* eingesetzt werden, in welchem spezifische Aufgaben im oben ausgeführten Sinne bearbeitet werden. Die Einbindung in die Einrichtung und die Funktion der Supervision als Qualitätsinstrument im Qualitätsmanagement muß dann wechselseitig zwischen allen Beteiligten ausgehandelt und festgelegt werden.

Innerhalb eines einrichtungsumfassenden Qualitätsmanagements kann Supervision in der Regel nicht das einzige Instrument sein. Sie muß durch Formen einer direkten und stellvertretenden NutzerInnen- und KundInnenpartizipation ebenso ergänzt werden wie durch ein feldangepaßtes quantitatives Controlling. Dennoch wird der Supervision (ein gelingender Ablauf sei dabei vorausgesetzt) ein wesentlicher Beitrag zur Qualitätsentwicklung zugeschrieben. Für eine Vielzahl der Arbeitsbereiche Sozialer Arbeit wird sie als *notwendiges* Instrument für die Ermöglichung von Partizipation im Arbeitsverlauf und in den Erbringungsprozessen gesehen. Ein NutzerInnenkontakt, der mit dem doppelten Auftrag der Hilfe und Kontrolle durchzuführen ist und sich darüber hinaus qua Professionsdefinition gehäuft mit Problembereichen befaßt, erfordert ein individuell und situativ nutzbares Instrument, in welchem Qualität zwar nicht abgesichert, aber unterstützt und ermöglicht werden kann.

Im Anschluß an die vorliegende Arbeit wäre es notwendig, Studien zur Qualität oder einer Evaluation von Supervision umfassend zu sichten. Spannend wäre dabei die Suche nach Wirkungs- und Qualitätsfaktoren der Supervision.<sup>210</sup> Besonders weiterführend wäre es, verschiedene Formen einer partizipativen Supervision als Qualitätsinstrument empirisch an den Ergebnissen der Dienstleistungsdebatte zu überprüfen. Diese Ergebnisse müßten für diesen Zweck zunächst noch operationalisiert werden (vgl. Kap. 2.2). Zeigt sich, gemessen an diesen Kriterien, daß eine partizipative Supervision als Qualitätsinstrument dem Feld der Sozialen Arbeit wirklich mehr entspricht als andere Formen und Verfahren?

Die Frage nach einem Qualitätsmanagement sozialer Institutionen ist zum Teil aus der zweiten Reformphase kommunaler sozialer Dienste aktuell geworden und wird dort verhandelt. Die darin erarbeiteten Hinweise bezüglich einer eingeschränkten Übertragbarkeit ökonomischer Steuerungsinstrumente auf soziale Dienste und die daraus folgenden notwendigen Schritte für eine angemessene Form von Qualitätsentwicklung stellen einen Hintergrund für die vorliegende Arbeit dar. Diese Hinweise sind nach wie vor aktuell, insbesondere, da sie nur von einem Teil der in der Praxis umgesetzten Qualitätskonzepte aufgegriffen und beachtet werden. Gerade die Empfehlungen der KGSt, die z.T. vor und v.a. ohne Berücksichtigung der benannten Kritik entwickelt wurden, erfreuen sich einer zunehmenden Verbreitung. Vielleicht ist dies so, weil sie mit dem Beschluß, die Jugendhilfe als Versuchsfeld für neue Steuerungsmodelle kommunaler Verwaltung heranzuziehen, bereits entwickelt wurden und als erste ‚auf dem Markt‘

---

<sup>210</sup> So stellt sich z.B. die Frage, ob die (zu definierende) Qualität der Supervision eher durch die Person bedingt ist, welche die Supervision leitet, durch die Rahmenbedingungen, das Konzept, das Setting? Vgl. z.B. Auckenthaler 1992; Schall 1995 und Schumacher 1997.



waren oder auch, weil ihre Anwendung und Umsetzung auf den ersten Blick kostengünstiger zu ‚erledigen‘ ist, als es die eines dem Gegenstandsfeld angemessenen Qualitätsmanagements wäre.

### **Stellvertretender Systemkonflikt: Annäherungen und Probleme zwischen sozialwissenschaftlichen und betriebswirtschaftlichen Tendenzen**

Ein Thema, das im Hintergrund der vorliegende Arbeit steht, ist die Begegnung der *Sozialwissenschaften*, insbesondere der Sozialen Arbeit und der *Wirtschaftswissenschaften*, insbesondere der Betriebswirtschaftslehre. Nachdem beide Bereiche aufgrund ihrer Entstehung und jeweiligen Ideengeschichte lange Zeit eher streng getrennt nebeneinander herliefen, ist in neuerer Zeit eine Annäherung von beiden Seiten zu beobachten. Es ist nicht nur die Seite der sozialen und pädagogischen Arbeit, der Verwaltungen, der Schulen, der staatlichen Institutionen insgesamt, die nach neuen Lösungswegen suchen für zwar alte, durch die Rezession und die Entwicklung hin zu Europa aber heute drängendere Probleme. Von dieser Seite wird nun z.T. vorschnell ein Lösungsweg in ökonomischen Instrumenten und Lehren gesehen, ohne immer genau hinzuschauen, ob auch frische Ware und die für sie passenden Zutaten übernommen werden.<sup>211</sup>

Genauso ist auf der Seite der nicht-staatlichen, wirtschaftlichen Bereiche, Profit-Unternehmen und Wirtschaftswissenschaften eine Krise und die Suche nach neuen Lösungswegen zu beobachten (vgl. Belardi 1996, 14). Als Folge der Globalisierung der Märkte und damit anwachsender Konkurrenz werden hier Fragen nach Ganzheitlichkeit, Motivation durch Eigenverantwortlichkeit der MitarbeiterInnen, Teamfähigkeit, Konfliktfähigkeit und Kooperation sowie sogar z.T. nach Umweltschutz laut. Die Tendenz geht also in Richtung Kompetenzen und Einstellungen, die originär dem Bereich sozialer und pädagogischer Arbeitsfelder zugeordnet werden können. Schaarschuch kritisiert ganz zu recht eine Ökonomisierung Sozialer Arbeit „zu einem Zeitpunkt, zu dem in deutlichem Kontrast dazu für den eindeutig auf die ökonomische Prämisse der Gewinnerzielung ausgerichteten Wirtschaftsbetrieb die strukturellen Grenzen ökonomischer und direktionsrechtlicher Regulation greifbar und die bürgerrechtliche Demokratisierung der Betriebe als zentrale Herausforderung der Zukunft formuliert werden“.<sup>212</sup>

Vielleicht können beide Bewegungen als Wellenausläufer des Abbaus der großen Feindbilder Ost und West nach dem Ende des Kalten Krieges gesehen und die Gegenläufigkeit der Bewegung als notwendig für den Systemerhalt analysiert werden. Be-

---

<sup>211</sup> Vgl. Merchel (1995b, 315f.); Schaarschuch (1996b, 15/23); Olk 1994.

<sup>212</sup> Schaarschuch (1996, 19) mit Verweis auf Matthies et al. 1994.

trachtet man es so, gewinnt der Versuch, für die Soziale Arbeit als Dienstleistung einen Mittelweg zu finden zwischen den beiden Systemen einer rein staatlich-rechtlichen Steuerung auf der einen und einer rein ökonomischen Regelung durch Geld und Gewinn auf der anderen Seite, zusätzlich an Brisanz. Wenn beide Regelungswege unzureichend sind und doch für notwendige Ziele (materiell-wirtschaftliches Überleben, soziale Gerechtigkeit) stehen, gilt es notwendiger Weise, eine Synthese zu finden. Und dies eben nicht nur für die Frage der Ausgestaltung sozialstaatlicher Institutionen. Daß das Ergebnis dabei Demokratisierung und genau genommen eine Konkretisierung und Institutionalisierung des herrschaftsfreien - aber dafür konfliktfreudigen - Diskurses ist, mag nicht verwundern (vgl. Kap. 1.1; 1.6). Eine Analyse auf dieser Ebene weiter durchzuführen oder genauer zu durchdenken, könnte m.E. gewinnbringend sein.

Es zeigt sich neben diesen Bewegungstendenzen bei genauer Betrachtung, daß nicht nur viele Instrumente und Methoden in den beiden Arbeitsfeldern große Ähnlichkeiten haben (z.B.: Coaching und Supervision; Zielvereinbarungsgespräche und Vorgesetzten-supervision; Qualitätszirkel und manche Formen der Teamsupervision) oder gleiche Namen tragen (z.B.: 'Organisationsentwicklung' im humanistischen vs. einem betriebswirtschaftlichen Sinne), sondern sogar manches auf gleiche Wurzeln zurückzuführen ist (Lewin). Dennoch ist ein ‚In-Eins-Setzen‘ der Methoden aus den verschiedenen Arbeitsfeldern nicht so einfach, vielleicht auch gar nicht möglich. Es sind *nicht nur* die Vorurteile und Grabenkämpfe um Arbeitsplätze, Ideen und um die ‚richtigere‘ Weltanschauung, die hier zwischen VertreterInnen sozialer und ökonomischer Arbeitsfelder ausgetragen werden. Hinter ähnlichen Instrumenten oder Methoden stehen auch *wirklich verschiedene* Perspektiven, Herangehensweisen, Menschen- und Weltbilder, Zielsysteme und Intentionen, die für eine konstruktive Gestaltung der Begegnung - und diese selbst ist nicht mehr rückgängig zu machen - viel wissenschaftliche Aufräumarbeiten erfordern. Dennoch ist diese Begegnung auch zum Teil zu unrecht gekennzeichnet und begleitet von vielen Widerständen, Vorurteilen, Aversionen v.a. auf der Seite der Sozialen Arbeit. Viel zu lange galt das alte Feindbild ‚Kapitalismus‘ unhinterfragt, mit dem Bewußtsein eines Gegensatzes „zwischen menschlicher Hilfsbeziehung und ökonomischer Kalkulation“ (Merchel 1995a, 327).

In der derzeitigen wirtschaftlichen Rezession geht mit den Kürzungen und Stellenstreichungen die Notwendigkeit der auch betriebswirtschaftlichen Legitimation der Einrichtungen und Arbeitsweisen der Profession einher. War man bisher lange Zeit ausreichend legitimiert durch die HelferInnen-der-Opfer-Rolle fällt es der Sozialen Arbeit nun anscheinend schwer, die - mit Forderungen nach Qualitätsnachweisen und Leistungsbeschreibungen mögliche und verbundene - eingeforderte „normale“ gesellschaftliche

Rolle zu beanspruchen und einzunehmen (vgl. auch BMFSFJ 1994, 582). Dies ist nicht verwunderlich, da damit auch liebgewonnene Vorteile und Freiheiten verlorengehen.

Vor diesem Hintergrund ist die benannte Tendenz der Verbreitung von kritisierten und auch betriebswirtschaftlich eher „überholten“ technizistischen Ansätzen verblüffend, aber in gewisser Weise systemlogisch. Sie macht deutlich, wie notwendig ein differenziertes und progressives Thematisieren der Qualitätsfrage im Nonprofit-Bereich ist, läßt jedoch leider auch den Erfolg dieser Thematisierung fraglich erscheinen. Ich vermute, daß z.T. gerade auch die im sozialen Bereich bestehenden Vorurteile gegenüber dem wirtschaftlichen Sektor mit Ursache für diese ‚nachholende‘ und scheinbar unlogische Entwicklung sind. So könnte man die Wahl unpassender, jedoch dafür relativ pragmatisch handhabbarer Verfahren einer Qualitätssicherung und Unternehmensentwicklung auch als doppelte Abwehrreaktion deuten. Zum einen wird dadurch die unangenehme und mit einem schlechten Gewissen betriebene Entwicklung möglichst schnell ‚erledigt‘ und hinter sich gebracht. Durch externe ‚Entwickler‘ und Berater oder auch nur durch das Heranziehen der KGSt-Empfehlungen lassen sich darüber hinaus auch noch unliebsame Entscheidungen, Konzepte und scheinbare Notwendigkeiten auf andere Autoritäten abschieben und müssen nicht selbst vertreten werden. Zum anderen ist es ein Schritt der ‚self-fulfilling-prophecy‘, wenn verkürzte und unpassende Konzepte sich schließlich auch wirklich als nicht hilfreich erweisen. Vorurteile lassen sich damit bestätigen, und man kann getrost und guten Gewissens zum alten Trott und Selbstbild zurückkehren. Denn man hat sein Bestes getan und guten Willen gezeigt.

Dies wäre eine angebrachte Form von Selbstschutz unter dem derzeitigen Druck auf soziale und pflegende Einrichtungen, wenn es nicht wirklichen Entwicklungsbedarf und echte Mißstände gäbe. Gerade hinsichtlich des grundlegenden demokratisierenden Entwicklungs- und Nachholbedarfs in Feldern sozialer und pädagogischer Dienste ist es jedoch fatal, wenn die Kosten und die enorme Energie, die für eine Veränderungen von Institutionen notwendig sind, auf diese Art verschwendet werden. Ganz zu schweigen von den Konflikten und Widerständen, die entstehen und spätere Entwicklungen behindern, wenn eine Organisationsentwicklung, wie hier vermutet, ‚ins Messer‘ läuft. Daraus erwächst die Notwendigkeit, Formen eines Qualitätsmanagements zu entwickeln, die nicht nur den komplexen Gegenstandsfeldern sozialer und pädagogischer Arbeit explizit und spezifisch angepaßt sind. Vielmehr sollten sie auch in der Lage sein, hinderliche Vorurteile nicht aufkommen zu lassen.

Vor diesem Hintergrund sehe ich in der Supervision eine besondere Chance, da sie als ein traditionelles Instrument in sozialen Arbeitsfeldern vertraut ist und von jeher auf

Qualitätsentwicklung, und -überprüfung abzielt. Sie kann darüber hinaus als Ort genutzt werden, um dort einen selbstverantwortlichen Umgang mit sich und mit anderen Selbstverantwortlichen zu lernen. Sie kann ebenso dazu dienen, im Team Qualitätsverständnisse und -standards auszuhandeln und auch die Schwierigkeiten und Konflikte, die durch Veränderungen entstehen, zu thematisieren und im besten Fall konstruktiv zu nutzen.

In diesem Sinne möchte ich Praxis und Disziplin der Sozialen Arbeit dazu ermutigen, sich auf ihre eigenen Kräfte und Ressourcen zu besinnen und von hier aus zu neuen Entwicklungen aufzubrechen.

„Das, was man hat, versteht und ermißt man erst  
recht, wenn man siehet, wie wenig  
manches andere ist.“

Friedrich Hölderlin



## Anlagen

Anlagen im Überblick:

**Anlage 1:** Jürgen Bein und Peter Schmid; (aus: Schwäbisches Tagblatt, 3.8.1998, 17)

**Anlage 2:** Gründe, sich mit einem Qualitätsmanagement zu beschäftigen (aus: KGSt 6/95, 8)

**Anlage 3:** „Kriterien von Qualität“ (aus: KGSt 6/95,14f)

**Anlage 4:** Beispiel eines Selbstbewertungsbogens, Teil Kommunikation und Interaktion mit Kunden (aus: KGSt 8/97, 40f)

**Anlage 5:** Kriterien für die Auswahl von Qualitätssicherungs-Systemen (aus: Meinhold 1998, 48)

**Anlage 6:** Qualitätselement „Qualitätssicherungssystem“ (aus: Meinhold 1997, 76)

**Anlage 7:** Beispiele der Konkretion von konzeptuellen Qualitätsdimensionen (aus: Meinhold 1997, 74f und 102f)

**Anlage 8:** Beispiel von Kriterien und Verhaltensregeln aus einem internen Qualitätshandbuch eines Personalservices in einer Stiftung zur Beratung von Arbeitslosen (aus: Meinhold: 1997, 80f)

**Anlage 9:** Qualitätssicherung mit Hilfe von Dokumentationsaufgaben (aus: Meinhold 1997, 45f)

**Anlage 10:** Fallbeispiel zur Qualitätssicherung durch Kollegiale Beratung in der Rentenbegutachtung (aus: Meinhold 1997, 48)

**Anlage 11:** Stundenbogen SPS (aus: Petermann 1995, 99)

**Anlage 12:** Fragebögen FPS-s und FPS-d (aus: Petermann 1995, 97-98)

# Die Stafette des Sozialabbaus

DPWV-Kreisverband will jetzt über die Folgen der Kürzungen informieren

**KREIS TÜBINGEN (mm).** Sozialabbau: Ein Gespenst geht um im Lande – und manche wollen im Wahljahr die Klagen schon nicht mehr hören. Doch die Sozialvereine im Kreis merken Tag für Tag, wie sich die Kürzungen von Bund und Land, die Sparzwänge bei Kreis und Stadt gefährlich aufschaukeln. Gerade die Leute, die auf Hilfe besonders angewiesen sind – die Armen und die Alten, die vernachlässigten Jugendlichen oder die Behinderten –, bekommen die konzertierte Wirkung der vielen „Reformen“ am ärgsten zu spüren. Der Paritätische Wohlfahrtsverband im Landkreis hat jetzt Daten über die „Grausamkeiten“ gesammelt: Die Öffentlichkeit müsse informiert werden (siehe auch ÜBRIGENS).



Margarete Lanig-Herold, Jürgen Bein  
Bilder: Metz/Heiss

Die gängige Politiker-Rede vom Ende der üppigen Zeiten und vom Gürtel-enger-Schnallen für die Standort-Modernisierung hängt den Helfer(inne)n an der Basis zu den Ohren heraus: „Anders als Stadt, Landkreis, Land und Bund sehen wir“, sagt Margarete Lanig-Herold, die Kreisvorsitzende des Deutschen Paritätischen Wohlfahrtsverbands (DPWV), „daß vielen Menschen seit Jahren Sozialleistungen genommen werden und die Armut zunimmt.“

Dabei macht den im DPWV-Kreisverband vereinten Sozialvereinen „der ständige Wechsel der politischen Ebenen“, wie Peter Schmid von den Martin-Bonhoeffer-Häusern klagt,

die meisten Probleme: Der Bund dekolt, das Land streicht – und der Kreis, der von oben immer mehr Sozialpflichten aufgebürdet kriegt, ohne das nötige Geld dafür zu bekommen, kann sich auch nur in Spar-Konzepte retten.

Die Kürzungs-Stafetten laufen quer durch die politischen Ebenen. Arbeitsgruppen des DPWV-Kreisverbands haben sich in den Altenpflegeheimen und in den Jugendwohngruppen, bei den Selbsthilfegruppen der chronisch Kranken und bei den Behinderten-Vereinen umgehört und wollen nun anhand konkreter Daten dokumentieren, „wie sich der Sozialabbau auf die Menschen in und um Tübingen auswirkt“. Die Beispiele sind für sie auch hier im Landkreis besorgniserregend:

● Da werde in Tübingen „der Familienpaß abgeschafft und die Mietobergrenze für Sozialhilfeempfänger gekürzt“. Das Land beschneidet seine Sozialhilferichtlinien – der Kreis zieht teils verschärfend nach.

● Da werden nicht nur allerlei Einzelsätze der Sozialleistungen „einfach runtergesetzt“, sagt Jürgen Bein von der Aidshilfe. Da sind aufs Sozialamt angewiesene Hilfsbedürftige mit Mehrfach-Problemen durch die Reformwerke im Gesundheits-, Pflege- und Sozialhilfe-Bereich gleich auch mehrfach betroffen.

● Da werden „nicht mehr alle Menschen in Altenheime aufgenommen, wenn die Pflegeversicherung zu wenig zahlt“, weil der oder die Betroffene in einer zu niedrigen Pflegestufe ist. Überhaupt drohe in der Altenpflege wegen der Finanznöte der Heime „ein Zwei-Klassen-System“ zu Lasten der Sozialhilfeempfänger. Wie Silke Weyreter vom Sozialdienst des Mössinger Hauses an der Steinlach weiß, sei durch die Pflegesatz-Deckelungen die „Pflegequalität runtergeschraubt auf das notwendigste Mindestmaß“.

● Und da wird von oben „der Betreuungsschlüssel für eine Jugendwohngruppe zwar vorgegeben“, doch er ist „mit den gedeckelten Pflegesätzen schon lange nicht mehr“ zu finanzieren.

Pflegesatz- und „Bedarfsdeckelungen“ von oben, Kürzungen von Bund und Land schaukeln sich mit den von Sparzwängen diktierten „Handlungskonzepten“ bei der Kreisverwaltung und in Kreisgemeinden gegenseitig hoch. Schon geht es den Sozialvereinen und Selbsthilfegruppen nicht mehr nur um die eigene (anhaltend

von Zuschußkürzungen bedrohte) Existenz: „Dieses ewige Gewürge, Jahr für Jahr“ (Schmid) ist bei engagierten Helfer(inne)n längst überlagert von der Sorge um die wirklich hilfsbedürftige Klientel. Die von der öffentlichen Finanznot diktierten Reformen haben für Jürgen Bein eine verkehrte Welt geschaffen: Im Sozialbereich werde inzwischen „der Bedarf eigentlich an dem Geld ausgerichtet, das man ausgeben will – und nicht umgekehrt“, sagt er. Und Jugendhelfer Peter Schmid kennt („aus anderen Landkreisen“) Fälle von künstlicher „Bedarfsdeckelung“ in der stationären Jugendhilfe, die an gezielte „Abweisung von Rechtsansprüchen“ grenze.

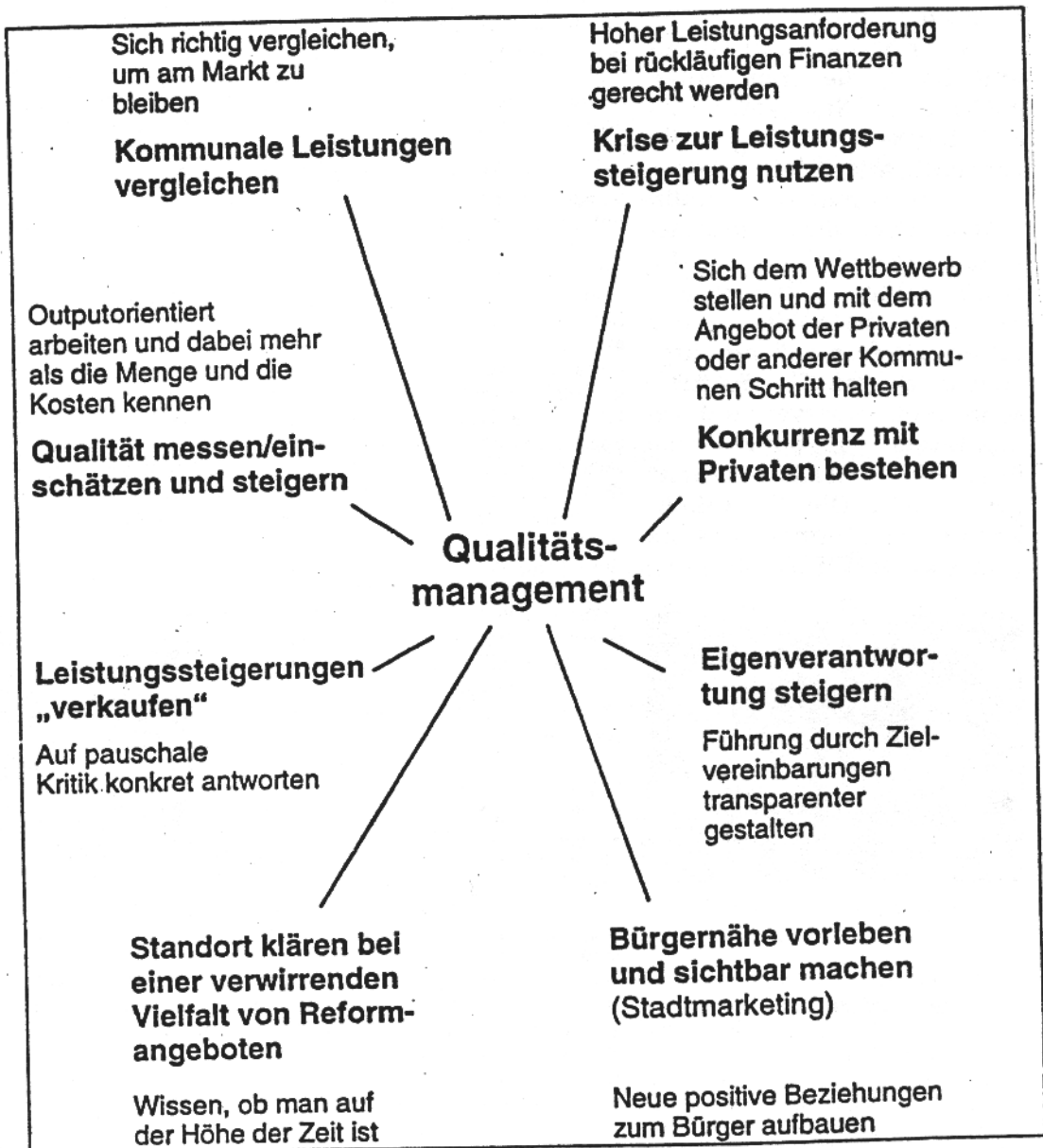
Im Kreis Tübingen – das sagen die DPWV-Aktivisten unisono – gäbe es so etwas zum Glück nicht. Hier unternehme die Kreisverwaltung, gestützt vom Kreistag, „sehr große Anstrengungen“, um die Sparzwänge „möglichst gerecht und fachlich vertretbar“ zu bewältigen. „Hier findet noch präventive Arbeit statt“, sagt Peter Schmid. Aber vieles, fügt Jürgen Bein aus Sicht der Sozialvereine und Selbsthilfegruppen an, „steht auf der



Silke Weyreter, Peter Schmid  
Bilder: Rippmann/Faden

Kippe“. Der ständigen Ungewißheit der Initiativen über ihre (finanzielle) Zukunft steht freilich die Gewißheit gegenüber, daß die Öffentlichkeit endlich über die konkreten Folgen der anhaltenden Sozial-Kürzungen informiert werden muß.

Von heute an werden die Arbeitsgruppen des DPWV-Kreisverbands daher im TAGBLATT in unregelmäßiger Reihe über ihre Erfahrungen berichten. Die Serie unter dem Titel „Die Folgen des Sozialabbaus“ soll illustrieren, wie die verschiedenen Kürzungen in ihrer Ballung auf einzelne soziale Gruppen wirken (siehe auch „Zuwendung nur nach Zeit-Takten“).



**Anlage 2:** Gründe, sich mit einem Qualitätsmanagement zu beschäftigen (aus: KGSt 6/95, 8)



| Kriterien  | Beispielhafte Standards   |
|--|---|
| Keine Zeitverluste   | <ul style="list-style-type: none"> <li>o Maximale Liegezeiten</li> <li>o Zwischenbescheid innerhalb von x Tagen/Wochen</li> <li>o Maximale Wartezeiten am Telefon</li> <li>o Maximale Verfahrensdauer in Tagen</li> </ul>   |
| Zuverlässigkeit der Leistungserbringung                    | <ul style="list-style-type: none"> <li>o Höchstzulässige Fehlerquote von x %</li> <li>o Erreichen eines Anteils von x % an der möglichen Zielgruppe</li> </ul>  |
| Genauigkeit der Information                                | <ul style="list-style-type: none"> <li>o Schriftliche Hinweise</li> <li>o Beratungsangebot</li> <li>o Anhörung</li> </ul>   |
| Wahlmöglichkeiten  | <ul style="list-style-type: none"> <li>o Wahl zwischen persönlicher, telefonischer oder schriftlicher Kommunikation</li> <li>o Technisches Auskunftssystem</li> <li>o Hilfeangebot bei der Antragstellung</li> </ul>  |
| Positives Umfeld   | <ul style="list-style-type: none"> <li>o Warteraum und Sitzgelegenheit für x %</li> <li>o Maximale Entfernung von öffentlichen Verkehrsmitteln</li> <li>o Parkraum für jeden externen Besucher</li> <li>o Maximale Entfernung (Bürgeramt im Stadtteil)</li> </ul> |
| Freundliche, hilfsbereite Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter | <ul style="list-style-type: none"> <li>o Mindestanforderungen an Fortbildung im Umgang mit dem Bürger/der Bürgerin</li> <li>o Gegenseitige Aushilfe bei (definiertem) Bedarf</li> <li>o Kunden mit Namen ansprechen</li> </ul>                                    |
| Bedienungskomfort  | <ul style="list-style-type: none"> <li>o Öffnungszeiten</li> <li>o Dienstleistungsabend</li> <li>o Telefonische Rückrufbereitschaft</li> <li>o Hausbereiche</li> <li>o Beratungsangebot</li> </ul>  |
| Kompetente Dienstleistungserbringung                       | <ul style="list-style-type: none"> <li>o Mindestanforderungen an Mitarbeiter/innen</li> <li>o Zugang zu Vorgesetzten</li> <li>o Fortbildungsangebote und deren Nutzung</li> <li>o Anforderungen an Begründung von Entscheidungen</li> </ul>                       |

|  | Ist   | Soll  | Idealzustand 100 %        |
|--|---|---|---------------------------|
| Selbstbewertungsfragen   | Beschreibung <sup>1</sup> /<br>Einschätzung | Beschreibung <sup>1</sup> /<br>Einschätzung | Beschreibung <sup>1</sup> |
| <b>2 Kommunikation und Interaktion mit den Kunden</b>  |   |   |                           |
| 2.1 Finden regelmäßig Bürger- und Nutzerbefragungen statt (Kundenbedürfnisse und Kundenzufriedenheit)?   |   |   |                           |
| 2.2 Inwieweit befassen Sie sich mit den Einschätzungen/Bedürfnissen der (noch) Nicht-Nutzer?   |   |   |                           |
| 2.3 Werden die „richtigen“ Inhalte in diesen Befragungen behandelt?  |   |   |                           |
| 2.4 Praktiziert die einzelne Fach-einheit ein geeignetes „Feedback“-Verfahren gegenüber ihren Kunden/Bürgern (z.B. Beschwerdemanagement)?      |   |   |                           |
| 2.5 Werden das Leistungsangebot der Kommune und Leistungsstandards für einzelne Leistungsbereiche gegenüber dem Bürger angemessen dargestellt? |   |   |                           |
| 2.6 Welche Formen der Bürgerbeteiligung und -aktivierung werden in den einzelnen Fachbereichen praktiziert?                                    |   |   |                           |
| 2.7 Werden Art und Ausmaß dieser Bürgerbeteiligung und -aktivierung hinsichtlich ihrer Ergebnisse und Wirkungen periodisch untersucht?         |   |   |                           |
| 2.8 Wie fließen die Ergebnisse in die Ausgestaltung des Leistungsprogramms ein?  |   |   |                           |

**Anlage 4:** Beispiel eines Selbstbewertungsbogens, Teil Kommunikation und Interaktion mit Kunden (aus: KGSt 8/97, 40f)

## Kriterien für die Auswahl von QS-Systemen

Jedes QS-System sollte nur so umfangreich und ausführlich gestaltet sein, wie es die äußere und innere Situation einer Organisation erfordert. Liefere äußere Zwänge die Motivation für die Arbeit am Qualitätsthema, dann werden wahrscheinlich Angaben zur Struktur- und Ergebnisqualität im Mittelpunkt stehen. Besteht das Hauptinteresse darin, innerhalb der Organisation die Qualität der Arbeitsprozesse transparenter werden zu lassen, dann wäre der Prozeßqualität die größte Aufmerksamkeit zu widmen, allerdings ohne einige der strukturellen Erfordernisse und die Ergebnisqualität zu vernachlässigen. Bevor sich eine Organisation für die Arbeit am Qualitätsthema entscheidet, sollte geklärt werden, welche Ziele mit dem QS-System verfolgt werden. Organisationen, die sich für primär „interne Qualitätssicherung“ entscheiden, versuchen damit die folgenden Ziele zu erreichen:

### *Ziele:*

- Gemeinsames Qualitätsverständnis entwickeln
- Minimale Basis an Gemeinsamkeiten herstellen
- Interne Kommunikation erleichtern und vereinfachen
- Information für neue Mitarbeiter/innen
- Ziele der eigenen Arbeit und Einrichtung kennen und die Annäherung an die Ziele überprüfen können
- Sicherheit für die Außendarstellung erwerben
- Professionalisierungsschub
- Arbeitsabläufe und Dokumentationen „renovieren“
- Einen sachorientierten Umgang mit Schwachstellen entwickeln

Sofern der Schwerpunkt der Arbeit am Qualitätsthema auf Formen „externer Qualitätssicherung“ liegt, stehen die folgenden Ziele zur Debatte:

### *Ziele der Kostenträger:*

- Vergleichbarkeit unterschiedlicher Einrichtungen
- Standardisierte Berichte
- Kostenbewußtsein fördern
- Seriosität der Anbieter einschätzen können
- Kontrolle ausüben (manchmal: Existenzberechtigung eigener Prüfstellen legitimieren)
- „Ergebnisse“ einfordern
- Arbeitsabläufe und Zuständigkeiten „auf einen Blick“ durchschauen

### *Ziele der Einrichtungen:*

- Wettbewerbsfähig bleiben
- Finanzierung nachvollziehbar begründen und sichern

Trägerspezifische Formen von Qualitätssicherung laufen meistens auf eine Mischung von Elementen interner und externer Qualitätssicherung hinaus.

**Anlage 5:** Kriterien für die Auswahl von Qualitätssicherungs-Systemen (aus: Meinhold 1998, 48)

**(7) Qualitätselement „Qualitätssicherungs-System“**

**Inhalt:** An dieser Stelle sollen alle Mittel und Prozeduren beschrieben werden, mit denen nachzuweisen war, wie weit die formulierten Standards eingehalten wurden. Vor allem sollte das QS-System so ausgestaltet sein, daß es zur Lage und zu den Belangen einer bestimmten Arbeitseinheit paßte, um zu gewährleisten, daß nur solche Dokumentationsweisen und Prüfmittel enthalten waren, die den beteiligten Mitarbeiterinnen einen Erkenntnisgewinn oder anderweitigen Nutzen versprachen.

**7.1 Dokumentationen**

- 7.1.1 Erprobung von geeigneten Dokumentationsverfahren
- 7.1.2 Verhältnis von ausgeschriebenen zu tatsächlich gebuchten Veranstaltungen
- 7.1.3 Verhältnis der vermittelten Arbeitskräfte im Vergleich zur Zahl der arbeitssuchenden Personalkunden
- 7.1.4 Verantwortlichkeiten

**7.2 Prüfmittel**

- 7.2.1 Kundenbefragungen

**7.3 QS-Mittel**

- 7.3.1 „Qualitätszirkel“
- 7.3.2 Auswertung von Dokumenten/Kundenbefragungen
- 7.3.3 Schulung/Supervision

**(5) Qualitätselement „Prozeßlenkung“**

*Inhalt:* Bei diesem Element sollten die Methoden der Beratung, die den Seminaren und Trainings zugrundeliegende Didaktik sowie der Umgang mit „Kunden“ dargestellt werden. Vor allem sollte hinsichtlich der verschiedenen Kundengruppen über die bereits bekannten (Personalkunden, Unternehmen, Ämter) hinaus geprüft werden, ob nicht die Mitarbeiterinnen der anderen Projekte der Dachorganisation als eine weitere relevante Kundengruppe in Frage kamen. Diesem Personenkreis war bisher weniger Aufmerksamkeit gewidmet worden, da das PS-Projekt innerhalb der Organisation seine Entscheidungen immer relativ autonom treffen konnte.

**5.1 Methoden/Didaktik**

- 5.1.1 Transparenz
- 5.1.2 Individuelle Beratung
- 5.1.3 Ressourcenorientierung
- 5.1.4 Selbstbestimmtheit fördern
- 5.1.5 Seriosität

**5.2 Umgang mit Kunden**

- 5.2.1 Standards wie in 5.1
- 5.2.2 Vertrauensbildende Maßnahmen
- 5.2.3 Kontinuität der Beziehungen
- 5.2.4 Vertrauensschutz
- 5.2.5 Wertschätzung

**(1) PROJEKT D****Kontext/Arbeitsauftrag**

In einer Tagesstätte für mehrfach behinderte Kinder betreuen und versorgen die Mitarbeiterinnen in den Augen der Eltern die Kinder zwar ganz gut. Dennoch sind die Eltern mit der Einrichtung unzufrieden, weil diese für die Kinder keine rehabilitativen Maßnahmen anbietet. Die Fachkräfte begründen diesen Mangel mit dem ungünstigen Personalschlüssel. Für die Eltern werden einmal monatlich Elternabende angeboten, an denen organisatorische Fragen besprochen werden und sie Informationen und Tips zu sozialrechtlichen und heilpädagogischen Fragen erhalten.

**Selbsthilfeförderung**

*Ziele:* Als Ziel der Einrichtung und ihrer Arbeit nennen die Fachkräfte, den Eltern (und Kindern) Hilfe zur Selbsthilfe zu geben.

*Beschreibung:* Die Umsetzung ihres Konzepts „Hilfe zur Selbsthilfe“ in Tätigkeitsbeschreibungen skizzieren die Fachkräfte wie folgt:

- (a) Die Kinder werden von der Einrichtung ganztägig betreut. Dadurch können die Eltern berufstätig sein. Dies erlaubt ihnen, nicht auf Sozialhilfe angewiesen zu sein und ein weithin „normales“ Leben leben zu können.
- (b) Die Eltern erhalten auf den Elternabenden oder bei anderer Gelegenheit von den Mitarbeiterinnen insbesondere sozialrechtliche Informationen und Tips, damit sie bei Kontakten mit Behörden möglichst kompetent sind.

|   |   |
|---|---|
| <b>Beschreibung</b>   | <p>In den erforderlichen Berichten ist vor allem die Leistungs- und Termintreue nachzuweisen. Termine sind nur im Ausnahmefall und nach Absprache zu verändern.</p> <p>Vor Abfassung der angeforderten Berichte ist bei den zuständigen Mitarbeitern der Ämter zu klären, auf welche Schwerpunkte sie besonderen Wert legen.</p> <p>Die Arbeit ist durch Beispiele zu veranschaulichen und durch Referenzen von Unternehmen nachzuweisen.</p> <p>In den Berichten können unter der Rubrik „Jenseits von Daten und Fakten“ anhand von Fällen besondere Probleme angesprochen werden.</p> <p>Zuständige Mitarbeiter aus Unternehmen und Ämtern werden als Beobachter zu den Assessments eingeladen.</p> <p>Die Weiterentwicklung und Veränderung unserer Konzepte werden dokumentiert und im Gespräch erläutert. Einwände dagegen sind frühzeitig zu erkunden und Kompromissbereitschaft unsererseits zu zeigen.</p> <p>Die Regeln, nach denen die zuständigen Mitarbeiter bewerten und entscheiden, sind zu ermitteln; wir bemühen uns, Verständnis für die Interessen und Schwierigkeiten dieser Mitarbeiter aufzubringen.</p> <p>Neue Ideen unsererseits sind bei passenden Anlässen weiterzuleiten.</p> <p>Positive Presseberichte über uns werden gezielt weitergegeben.</p> |
| <b>5.2.3 KONTINUITÄT DER BEZIEHUNGEN</b><br>betrifft: Ämter und Unternehmen |   |
| <b>Ziel</b>   | Zu den zuständigen Mitarbeiterinnen von Ämtern und Unternehmen sollen sich regelmäßige Kontakte etablieren.   |
| <b>Beschreibung</b>   | Herr A. (zuständiger Mitarbeiter im Amt Z.) ist einmal monatlich anzurufen. Ein passender Anlaß sollte sich finden (Eintragung in den Zeitplaner).  |

(Fortsetzung S. 82)

|   |   |
|---|---|
| <b>5.1.4 SELBSTBESTIMMTHEIT FÖRDERN</b><br>betrifft: Personalkunden         |   |
| <b>Ziel</b>   | Personalkunden erhalten „Hilfe zur Selbsthilfe“ zur Ausschöpfung ihrer Ressourcen.  |
| <b>Beschreibung</b>   | <p>Den Kunden werden mehrere Perspektiven aufgezeigt, so daß sie eine Basis für eigene Entscheidungen haben (nicht „du mußt“, sondern „du kannst“).</p> <p>Die Kunden werden ermutigt, eigene Vorschläge zu entwickeln.</p> <p>Die Kunden werden gebeten, unsere Vorschläge zu korrigieren.</p>   |
| <b>5.1.5 SERIOSITÄT</b>   |   |
| <b>Ziel</b>   | Die Kunden sollen die Verlässlichkeit der Dienstleistung erfahren können.   |
| <b>Beschreibung</b>   | <p>Beratungen finden nicht „zwischen Tür und Angel“ statt, sondern dauern rd. eine Stunde.</p> <p>Die Kompetenzen der Beraterinnen werden im Angebot genannt.</p> <p>„Ressourcenorientierung“ heißt nicht, dem Kunden kritiklos „Honig ums Maul schmieren“, sondern schließt ein Aufzeigen seiner Grenzen und der Grenzen des Angebots nicht aus.</p> <p>Am Ende einer Beratung wird der Kunde gebeten einzuschätzen, wieweit die Beratung seine Erwartungen erfüllt hat.</p> |
| <b>5.2 UMGANG MIT KUNDEN</b>  |   |
| <b>5.2.2 VERTRAUENSBLDENE MASSNAHMEN</b><br>betrifft: Ämter und Unternehmen |   |
| <b>Ziel</b>   | Die Auftraggeber, die zuständigen Ämter und Unternehmen sollen die Angebote des PS-Service kennen- und schätzenlernen, auch ohne unmittelbare Auftragserteilung.  |

(Fortsetzung S. 81)

**Anlage 8:** Beispiel von Kriterien und Verhaltensregeln aus einem internen Qualitäts- handbuch eines Personalservices in einer Stiftung zur Beratung von Arbeitslosen (aus: Meinhold: 1997, 80f)

Im folgenden will ich beispielhaft beschreiben, wie die Mitarbeiterinnen einer Arbeitseinheit – einer neu eingerichteten Beratungsstelle für Alleinerziehende – mit Hilfe von Dokumentationsaufgaben die Stimmigkeit ihres Konzepts überprüft haben:

Da das Vorhaben, die „Stimmigkeit des Konzepts“ zu überprüfen, ein Anliegen der Mitarbeiterinnen war, mußten sie dafür nicht erst gewonnen oder motiviert werden.

Die Mitarbeiterinnen hatten sich entschieden, die Beratungsanliegen der Klientinnen zu dokumentieren. Dazu erprobten sie zwei unterschiedliche Dokumentationsformen:

(a) Auf vorgegebenen Listen standen potentielle Beratungswünsche; die Beraterin hatte nach jedem Beratungsgespräch diejenigen Bereiche anzukreuzen, die nachgefragt wurden.

(b) Die zweite Form sah vor, die Beratungswünsche stichwortartig aufzuschreiben.

Beide Formen waren nach Aussagen der Beraterinnen in gleicher Weise wenig zeitaufwendig und erbrachten vergleichbare Ergebnisse. Durch die Dokumentation stellte sich heraus, daß die Ratsuchenden ihre Fragen recht „unsortiert“, d. h. nicht nach Sachgebieten geordnet vorbrachten. Es vermischten sich Fragen zur Existenzsicherung (Unterhaltsrecht, Arbeitsrecht, Erziehungsgeld) mit Fragen zu persönlichen Problemen und zur Lebensgestaltung (Partnerkonflikte, Erziehungsfragen, Kontaktwünsche).

Diese kleine Dokumentationsarbeit hatte folgendes Ergebnis: Sie rechtfertigte das der Arbeit zugrundegelegte Konzept der Beratungsstelle, die Beratung „multifunktional“ durchzuführen. Diesem Konzept entsprechend war für die Arbeitsprozesse der Qualitätsstandard „ganzheitliche Beratung“ formuliert worden, der sich in den folgenden Verhaltensregeln realisieren sollte:

(a) „Die von der Ratsuchenden zuerst angesprochene Beraterin bearbeitet alle anfallenden Fragen“.

(b) „Die zuerst angesprochene Beraterin bleibt bei Folgeberatungen für die Ratsuchende zuständig; d. h. ein Wechsel der Beraterinnen darf nur in begründeten Ausnahmefällen erfolgen“.

Aus diesen *Standards* hatten sich für die Struktur der Beratungsstelle folgende Erfordernisse ergeben:

(a) „keine Aufteilung in Spezialabteilungen“;

(b) „fortlaufenden Fortbildung der Mitarbeiterinnen, damit sie die vielfältigen Beratungsanliegen sachgerecht beantworten zu können“.

Trotz dieser zum Konzept passenden Regeln hatte sich bald nach Eröffnung herausgestellt, daß eben diese Regeln nicht durchgängig einzuhalten sind. Abstriche mußten vor allem bei der Beantwortung von rechtlichen Fragen der Klienten-Kunden gemacht werden, da diese ein Spezialwissen erfordern, das die Mitarbeiterinnen in kurzfristigen Fortbildungen nicht erwerben können. Deshalb bot die Beratungsstelle daraufhin in ihren Räumen regelmäßige Sprechstunden einer Rechtsanwältin an. Wenn Ratsuchende dieses Angebot in Anspruch nehmen wollten, bereitete die zuständige Beraterin zusammen mit der Klientin die Fragen für die Sprechstunde vor. Somit konnten die Regeln zur „ganzheitlichen Beratung“ in modifizierter Form befolgt werden, ohne den Ratsuchenden sachgerechtes Wissen vorzuenthalten.




Die Dokumentation erbrachte zudem noch ein weiteres Ergebnis: Sie legte aufgrund der vorgetragenen Beratungsanliegen nahe, einen Beratungsschwerpunkt „Rund um Scheidung und Trennung“ zu bilden. Auf diesem Wege konnte die Beratungsstelle nicht nur besser dem Bedarf gerecht werden, sondern auch ihre Akzeptanz bei den Kunden erhöhen und ihr besonderes „Profil“ erarbeiten.

Sieber und Stelzer veranschaulichen an einem einfachen Beispiel, wie sich diese Kriterien erreichen lassen. In ihrem Beispiel geht es um die Qualitätssicherung in der Rentenbegutachtung:

Die beteiligten Gutachter haben zwölf Indikatoren erarbeitet, nach denen die Qualität ihrer Gutachten beurteilt wird. Da es zu aufwendig wäre, alle Gutachten von allen Gutachtern bewerten zu lassen, wählen die Gutachter für einen begrenzten Zeitraum zwei oder drei aus ihrem Kreis aus, die als „externe Bewerter“ eine Bewertung der gesamten Gutachten vornehmen sollen. Da die „externen Bewerter“ nach Ablauf ihrer Tätigkeit wieder in den Kreis der Gutachter zurückkehren, erhält jeder der Beteiligten die Gelegenheit, abwechselnd als „externer Bewerter“ und als Bewerteter tätig zu sein. Dank dieses Rollenwechsels werden sowohl das Qualitätsbewußtsein als auch der verantwortliche Umgang miteinander gefördert.

**Anlage 10:** Fallbeispiel zur Qualitätssicherung durch Kollegiale Beratung in der Rentenbegutachtung (aus: Meinhold 1997, 48)



| Stundenbogen zur Beurteilung der Pädagogischen Supervision (SPS)   |   |           |              |                 |                  |        |
|--|---|-----------|--------------|-----------------|------------------|--------|
| Bitte tragen Sie Ihre Einschätzung zu den nachfolgenden Aussagen anhand der Beurteilungsskala am rechten Rand ein:<br><i>„Die Aussage trifft für mich persönlich ... zu.“</i>  |   |           |              |                 |                  |        |
| Nr.  | gar nicht<br>1  | kaum<br>2 | bedingt<br>3 | weitgehend<br>4 | vollständig<br>5 | Urteil |
| 1  | Ich fand die Besprechung heute für meine Arbeit sehr wichtig.   |           |              |                 |                  |        |
| 2  | Die Supervision gibt mir neue Möglichkeiten, mit Belastungen besser fertig zu werden.   |           |              |                 |                  |        |
| 3  | Der Supervisor/Die Supervisorin ist in der Sitzung heute zu wenig auf mich eingegangen.   |           |              |                 |                  |        |
| 4  | Ich habe den Eindruck, daß die Supervision (auch) unsere Zusammenarbeit im Team fördert.  |           |              |                 |                  |        |
| 5  | Ich bin durch die Besprechung darin bestätigt worden, daß Supervision nützt.  |           |              |                 |                  |        |
| 6  | Für meinen Umgang mit den Alltagsproblemen in der Erziehungsarbeit ergeben sich durch die heutige Besprechung keine wesentlichen neuen Aspekte. |           |              |                 |                  |        |
| 7  | Im Hinblick auf unsere internen Teamprobleme hat die heutige Bearbeitung in der Supervision nicht geholfen.                                     |           |              |                 |                  |        |
| 8  | Die Besprechung hat meine Arbeitsmotivation unterstützt.  |           |              |                 |                  |        |
| 9  | Aus der heutigen Besprechung ergeben sich für mich kaum umsetzbare Anstöße / Hinweise für die Bewältigung der pädagogischen Arbeit.             |           |              |                 |                  |        |
| 10   | Ich habe den Eindruck, daß die Supervision an unseren Problemen vorbeigeht.   |           |              |                 |                  |        |
| 11   | Die heutige Besprechung erscheint mir als konkrete Unterstützung zur besseren Bewältigung meiner beruflichen Anforderungen gut geeignet.        |           |              |                 |                  |        |
| 12   | Ich habe den Eindruck, daß mich der Supervisor/die Supervisorin als Person nicht ganz akzeptiert.   |           |              |                 |                  |        |
| 13   | Die Supervision erscheint mir konkret und praxisbezogen.  |           |              |                 |                  |        |
| 14   | Der Supervisor/Die Supervisorin vermittelt mir persönlich genau das richtige Verständnis für unsere Probleme.                                   |           |              |                 |                  |        |
| 15   | Die heutige Sitzung hat mir persönlich nicht viel gebracht.   |           |              |                 |                  |        |
| 16   | Die heutige Besprechung hat mir wertvolle Anregungen vermittelt, wie ich mit Problemen der Zusammenarbeit im Team künftig besser umgehen kann.  |           |              |                 |                  |        |
| 17   | Der Supervisor/Die Supervisorin ist nach meiner Meinung für unsere Probleme nicht kompetent genug.  |           |              |                 |                  |        |
| Ich fühle mich jetzt:    (Bitte das passende Gesicht ankreuzen) |   |           |              |                 |                  |        |
| © 1995 Herbert Müller & Franz Petermann (Forschungsgruppe Jugendhilfe Kleinzimmern)  |   |           |              |                 |                  |        |

Anlage 11: Stundenbogen SPS (aus: Petermann 1995, 99)

| Fragebogen zur Pädagogischen Supervision für Supervisoren (FPS-s)  |   |           |              |                 |                  |        |
|--|---|-----------|--------------|-----------------|------------------|--------|
| Bitte tragen Sie Ihre Einschätzung zu den nachfolgenden Aussagen anhand der Beurteilungsskala am rechten Rand ein.<br>„Die Aussage trifft für mich persönlich ... zu.“ |   |           |              |                 |                  |        |
| Nr.  | gar nicht<br>1  | kaum<br>2 | bedingt<br>3 | weitgehend<br>4 | vollständig<br>5 | Urteil |
| 1  | Die Supervision hat die pädagogische Arbeit der Supervisierenden wenig beeinflusst.   |           |              |                 |                  |        |
| 2  | Die Supervisierenden hatten für mich kein erkennbares Interesse an Supervision.   |           |              |                 |                  |        |
| 3  | Nach meinem Eindruck haben die Supervisierenden durch die Supervision mehr Vertrauen in ihre Kompetenz als Pädagogen gewonnen.                                      |           |              |                 |                  |        |
| 4  | Die Supervision hat an den Problemen im Berufsfeld nichts ändern können.  |           |              |                 |                  |        |
| 5  | Die Supervision hat die Arbeitsmotivation der Supervisierenden unterstützt.   |           |              |                 |                  |        |
| 6  | Ich weiß immer noch nicht, wie manche Supervisierenden zu mir stehen.   |           |              |                 |                  |        |
| 7  | Bei den entscheidenden Konflikten konnte die Bearbeitung in der Supervision auch nicht helfen.  |           |              |                 |                  |        |
| 8  | Manche Supervisierenden haben sich von der Supervision etwas anderes erwartet.  |           |              |                 |                  |        |
| 9  | Ungünstige Voraussetzungen und Bedingungen haben verhindert, daß sich umsetzbare Ansätze / Hinweise für die Bewältigung der pädagogischen Arbeit entwickeln ließen. |           |              |                 |                  |        |
| 10   | Ich habe einen großen persönlichen Abstand zwischen mir und manchen Supervisierenden empfunden.   |           |              |                 |                  |        |
| 11   | Die Supervision hat die Professionalität der Supervisierenden vorangebracht.  |           |              |                 |                  |        |
| 12   | Ich habe den Eindruck, die Supervision gehöre nicht zu den Dingen, die im Selbstverständnis der Pädagogen für ihre Arbeit besonders wichtig sind.                   |           |              |                 |                  |        |
| 13   | Die Supervision ist nicht dazu da, persönliche Probleme zu behandeln.   |           |              |                 |                  |        |
| 14   | Ich habe zu manchen Supervisierenden kein Vertrauen entwickeln können.  |           |              |                 |                  |        |
| 15   | Die Supervision konnte den tatsächlichen Problemen der Supervisierenden nicht gerecht werden.   |           |              |                 |                  |        |
| 16   | Die Supervisierenden haben aus der Supervision ganz konkrete Handlungsanleitungen für ihre Praxis erwartet.   |           |              |                 |                  |        |
| 17   | Ich habe den Eindruck, daß die Supervisierenden damit zurückgehalten haben, mit welchen Problemen sie tagtäglich in der Einrichtung wirklich konfrontiert sind.     |           |              |                 |                  |        |
| 18   | Wie konkret und praxisrelevant die Supervision für die Arbeit der Supervisierenden gewesen ist, hängt zum größten Teil nicht von mir ab.                            |           |              |                 |                  |        |
| © 1995 Herbert Müller & Franz Petermann (Forschungsgruppe Jugendhilfe Kleinzimmern)  |   |           |              |                 |                  |        |

| Fragebogen zur Pädagogischen Supervision für Supervisierenden (FPS-d)  |  |           |              |                 |                  |        |
|--|--|-----------|--------------|-----------------|------------------|--------|
| Bitte tragen Sie Ihre Einschätzung zu den nachfolgenden Aussagen anhand der Beurteilungsskala am rechten Rand ein.<br>„Die Aussage trifft für mich persönlich ... zu.“ |  |           |              |                 |                  |        |
| Nr.  | gar nicht<br>1   | kaum<br>2 | bedingt<br>3 | weitgehend<br>4 | vollständig<br>5 | Urteil |
| 1  | Die Supervision hat meine pädagogische Arbeit wenig beeinflusst.   |           |              |                 |                  |        |
| 2  | Die Supervisorin / Der Supervisor hatte für mich kein erkennbares Konzept von Supervision.                                 |           |              |                 |                  |        |
| 3  | Ich habe durch die Supervision mehr Vertrauen in meine eigene Kompetenz als Pädagoge /-in gewonnen.                        |           |              |                 |                  |        |
| 4  | Es ging auch ohne Supervision.   |           |              |                 |                  |        |
| 5  | Die Supervision hat meine berufliche Zufriedenheit unterstützt.  |           |              |                 |                  |        |
| 6  | Ich weiß nicht, wie die Supervisorin / der Supervisor persönlich zu mir steht.   |           |              |                 |                  |        |
| 7  | Bei entscheidenden Konflikten kann eine Bearbeitung in der Supervision auch nicht helfen.                                  |           |              |                 |                  |        |
| 8  | Supervision ist für mich ein unverzichtbarer Bestandteil der pädagogischen Arbeit.   |           |              |                 |                  |        |
| 9  | Aus der Supervision haben sich kaum umsetzbare Ansätze / Hinweise für die Bewältigung meiner pädagogischen Arbeit ergeben. |           |              |                 |                  |        |
| 10   | Ich habe einen großen persönlichen Abstand zwischen mir und der Supervisorin / dem Supervisor empfunden.                   |           |              |                 |                  |        |
| 11   | Die Supervision hat meine Professionalität in der pädagogischen Arbeit unterstützt.  |           |              |                 |                  |        |
| 12   | Die Supervision gehört nicht zu den Dingen, die für meine Arbeit besonders wichtig sind.                                   |           |              |                 |                  |        |
| 13   | Die Supervision ist nicht dazu da, persönliche Probleme zu behandeln.  |           |              |                 |                  |        |
| 14   | Ich habe zum Supervisor / zur Supervisorin kein Vertrauen entwickeln können.   |           |              |                 |                  |        |
| 15   | Die Supervision wurde meinen tatsächlichen Problemen im Berufsalltag nicht gerecht.  |           |              |                 |                  |        |
| 16   | Ich erhielt aus der Supervision ganz konkrete Handlungsanleitungen für meine Praxis.                                       |           |              |                 |                  |        |
| 17   | Der Supervisor / Die Supervisorin hatte keine Ahnung, mit welchen Problemen ich tagtäglich konfrontiert bin.               |           |              |                 |                  |        |
| 18   | Wie konkret und praxisrelevant die Supervision für meine Arbeit ist, hängt zum größten Teil von mir selbst ab.             |           |              |                 |                  |        |
| © 1995 Herbert Müller & Franz Petermann (Forschungsgruppe Jugendhilfe Kleinzimmern)  |  |           |              |                 |                  |        |

## Glossar

Das folgende Glossar ist weitgehend Kulbach/Wohlfahrt (1996, 119-123) entnommen. Soweit Begriffe durch mich ergänzt oder ersetzt wurden, sind sie mit einem \* gekennzeichnet.

*Budgetierung*: Aufstellung von Richtwerten für die Aufwendungen und Leistungen der verschiedenen Verwaltungsbereiche für einen bestimmten Zeitraum, mit dem Ziel, die Wirtschaftlichkeit des Vollzugs aller Einzelaktivitäten zu kontrollieren

*competitive tendering*: Obligatorische Ausschreibung von (Dienst-)Leistungen

*contracting out*: Vertragliches Auslagern von Leistungen, die ein Akteur bislang selbst erledigt hat

*Controlling*: Unterstützung der Gesamtsteuerung und der Steuerung der Fachbereiche bzw. Betriebseinheiten durch Information über Zielfindungs- und Zielerreichungsprozesse

*Dienstleistung*: Immaterielles Produkt, dessen Lieferung mit einem materiellen Produkt verbunden sein kann (z. B. die Dienstleistungberatung im Sozialamt, verbunden mit dem Produkt „Hilfe zum Lebensunterhalt“). Eine Dienstleistung wird an der Schnittstelle zwischen Erbringer und Bezieher erbracht und dient der Erfüllung der Erfordernisse des Bezieher. Zur Dienstleistung im Sozialamt gehören für den Bezieher u. a. eine sachliche und freundliche Beratung, die richtige Berechnung der Leistung und vieles mehr

\**Dienstleistung in der Sozialen Arbeit*: „ist ein professioneller Handlungsmodus, der von der Perspektive des nachfragenden Subjekts in seiner doppelten Bestimmung als Konsument und Produzent zugleich ausgeht und von diesem gesteuert wird“ (Schaarschuch 1996a, 90). Sie „ist eingebettet in den sozialstaatlichen Erbringungskontext, deren Strukturelemente dem Erbringungsverhältnis eine spezifische Form und Rationalität verleihen“ (ebd., 91). Ihr zentraler „Bezugspunkt und ihre legitimierende Begründung besteht in ihrer Ausrichtung auf die Herstellung und Sicherung des Bürgerstatus’ ihrer Nutzer“ (ebd., 93).

*DIN EN ISO 9000ff*: Mit DIN EN ISO 9000 ff wird die Reihe der deutschen Qualitätsnormen DIN EN ISO 9000 – DIN EN ISO 9004 bezeichnet. Die internationale ISO-Reihe wurde 1987 in ihrer ursprünglichen Fassung veröffentlicht und unverändert als deutsche DIN EN ISO 9000-Reihe übernommen

*DIN EN ISO 9000*: Die DIN EN ISO 9000 gibt einen Leitfaden zur Auswahl und Anwendung der Norm zum Qualitätsmanagement. In dieser Norm werden grundlegende Begriffe und grundsätzliche Konzepte erläutert sowie die Funktion von Dokumentation erklärt

*DIN EN ISO 9001*: Die DIN EN ISO 9001 ist ein Modell zur Darlegung des Qualitätsmanagementsystems in der Entwicklung, Produktion, Montage sowie im Dienstleistungsbereich. Damit ist die DIN EN ISO 9001 die umfassendste der drei nachweisbaren DIN EN ISO 9001, 9002, 9003. Die Erfüllung der Norm kann durch Zertifizierung bescheinigt werden

*DIN EN ISO 9002*: Die DIN EN ISO 9002 ist ein Modell zur Darlegung des Qualitätsmanagementsystems in Produktion, Montage und Dienstleistung. Die Forderungen der DIN EN ISO 9002 gehen weniger weit als die

der DIN EN ISO 9001. Unternehmen ohne eigene Produktentwicklung können sich nach DIN EN ISO 9002 zertifizieren lassen

*DIN EN ISO 9003:* Die geringsten Anforderungen stellt die DIN EN ISO 9003. Sie wird von Unternehmen ohne eigene Fertigung angewendet und spart die entsprechenden Qualitätsmanagementelemente aus. Der Schwerpunkt der DIN EN ISO 9003 liegt auf der Endprüfung

*DIN EN ISO 9004:* Die DIN EN ISO 9004 stellt einen Leitfaden für den Aufbau eines Qualitätsmanagementsystems dar und gliedert sich in vier Teile. In Teil 1 wird ein allgemeiner Leitfaden gegeben, Teil 2 ist ein Leitfaden für Dienstleistung, Teil 3 ein Leitfaden für verfahrenstechnische Produkte und Teil 4 ein Leitfaden für Qualitätsverbesserung. Diese Leitfäden sollen die Umsetzung der weitestgehend unternehmensneutral geschriebenen Normreihe in der Praxis erleichtern. Für Dienstleistungsunternehmen ist die DIN EN ISO 9004, Teil 2 besonders interessant

*Doppik:* Systematische doppelte Buchführung: Verbuchung jedes Postens auf einem Sach- und einem Finanzkonto; die Rentabilität steht dabei im Vordergrund

*Effektivität:* Wirtschaftlichkeit; beschreibt die Eignung eines bestimmten Instruments für die Erfüllung einer bestimmten Aufgabe

*Effizienz:* Produktivität; beschreibt den Wirkungsgrad, gemessen als Output-Input-Relation eines bestimmten Instrumentariums

*Ergebnisqualität:* Beschreibt die Qualität der erbrachten Dienstleistung. Ein Merkmal hierfür ist die Zufriedenheit der Kunden bzw. Klienten. So ist die Ergebnisqualität einer Dienstleistung hoch, wenn der Klient mit der Beratung und gegebenenfalls mit der Leistung zufrieden war

\* Die Ergebnisqualität wird in dieser Arbeit weiter unterschieden in Produktqualität und Wirkungsqualität (s.u.)

*Fachbereich:* Arbeitseinheit mit Zuständigkeit für bestimmte Produktbereiche und Produktgruppen und mit eigener Ressourcenkompetenz und -verantwortung

*Fundraising:* Formen der Geldbeschaffung, etwa durch Einwerben von Spenden und Förderbeträgen

*Funktionale Qualität:* Beschreibung der Güte der in der Organisation ablaufenden Prozesse. Eine hohe funktionale Qualität läßt sich mit transparenten abnehmerorientierten Prozessen erzielen. Bürokratische und unflexible Prozesse sind zwar gut zu steuern und zu kontrollieren, weisen aber keine hohe funktionale Qualität auf

*Kameralistik:* Buchungstechnik des öffentlichen Rechnungswesens; basiert auf dem Prinzip der Deckungswirtschaft: Ausgleich von Ausgaben und Einnahmen

*Kontrakt-Steuerung/Kontraktmanagement:* Absprache- und Verhandlungsergebnis über Leistungsziele und Produkte zwischen Politik und Verwaltung bzw. zwischen der Verwaltungsspitze und den Fachbereichen auf der Basis von Budgets

**Konzernstruktur:** Aufgliederung der Verwaltung in eine strategische Verwaltungsführung mit eigenem Steuerungsdienst und in teilautonome Fachbereiche mit cost centers (z. B. Hauptamt, Personalamt, Ordnungsamt, Sozialamt als „Konzerntöchter“ mit eigener Kostenverantwortung), profit centers (Krankenhäuser, Altenheime, Jugendzentren als „Konzerntöchter“ mit eigener Kosten- und Erlösverantwortlichkeit) und investment centers (z. B. Versorgungs- und Verkehrsbetriebe, Bauhöfe, Wirtschaftsförderungsgesellschaften als „Konzerntöchter“ mit eigener Kosten-, Erlös- und Investitionsverantwortung)

**(Neo-)Korporatismus:** Spezifische Beteiligung von gesellschaftlichen Verbänden an staatlicher Politik. Basis des Zusammenwirkens sind wechselseitigen Vorteile: Durch die Inkorporierung von organisierten Interessen in die Formulierung und Ausführung von Politik kann die staatliche Steuerungsfähigkeit verbessert werden; die Verbände erhalten durch die Einbindung in das politische Regelungsgeflecht Beteiligungsprivilegien, etwa in Form eines Repräsentationsmonopols

**lean management bzw. lean production:** Ursprünglich aus einer vergleichenden Untersuchung der japanischen und der westlichen Automobilindustrie abgeleitet, integriert dies Managementkonzept verschiedene Verfahren zur Optimierung und Effektivierung von Entwicklung, Produktion und Organisation. Wird zunehmend auch für soziale Dienste und Einrichtungen gefordert. Im wesentlichen werden vorgeschlagen: konsequente Anwendung von Marketingverfahren, die Anwendung von Verfahren der Organisationsentwicklung, Entwicklung neuer Führungsgrundsätze und neue Strategie der Vernetzung

**Leistung:** Abgrenzbarer Arbeitsvorgang (Arbeitsergebnis)

**market testing:** Konkurrenz mit privaten Anbietern

**Output-orientierte Steuerung/Output-Orientierung:** Steuerung mit Hilfe strategischer Zielvorgaben, Berichtswesen mit Leistungsindikatoren, und vorgegebenen Budgets und vertraglichen Vereinbarungen

**outsourcing:** Bildung von Eigenbetrieben durch die Kommune ohne oder mit eigener Rechtspersönlichkeit; anders als die bisherigen Regiebetriebe stellen Eigenbetriebe einen eigenständigen Erfolgs- und Wirtschaftsplan auf und nutzen die informativeren privatwirtschaftlichen Rechnungslegungsvorschriften; die weitestgehende Möglichkeit besteht im Verkauf der Gesellschaftsanteile ohne zukünftige Möglichkeit der Einflußnahme (echte Privatisierung)

**\*Potentialqualität:** s. Strukturqualität

**Produkt:** Eine Leistung oder eine Gruppe von Leistungen, die von anderen außerhalb des Fachbereichs benötigt wird bzw. werden; Produkte stellen die neue Steuerungsgröße von Verwaltungsleistungen dar. Produktbeschreibungen werden durch folgende Bezugspunkte konkretisiert: Produktdefinition, Leistungsumfang, Finanzen, Daten zur Quantität und Qualität der Zielerreichung, Erläuterungen. Es sollen nur so viele Produkte unterschieden werden, wie zu Steuerungszwecken unerlässlich notwendig sind. Jedem Produkt sollen seine Kosten möglichst eindeutig und verursachungsgerecht zugeordnet werden können. Jedes Produkt soll nach Möglichkeit nur zu einem Verantwortungsbereich gehören. Unterschieden werden strategische Produkte (vom Rat im Rahmen der politischen Schwerpunktsetzung vorgegeben) und operative Produkte (von der Verwaltung zur Umsetzung der strategischen Produkte eingesetzt)

**Produktbereich:** Zusammenfassung von Produktgruppen

**Produktgruppe:** Zusammenfassung von Produkten

**Produktplan:** Entwicklung von Produkten durch induktive (Sachbearbeitungsebene) und deduktive Methoden (Planer, Verwaltungsspitze)

- \***Produktqualität:** Beschreibt die Qualität des Outputs, also der Ergebnisse eines Prozesses; (Wie oft hat Supervision stattgefunden? Verursachte Kosten?).
  - \***Prozeßqualität:** Beschreibt die Qualität der Art und Weise, wie die Beteiligten miteinander umgehen, bzw. *wie* man arbeitet (Sind alle Betroffenen beteiligt? Werden professionelle Standards eingehalten? Wird effizient gearbeitet?)
  - \***Qualität:** Beschreibt die Beschaffenheit eines Dinges, welche sich durch dessen Eigenschaften zeigt. Unter Qualität wird in dieser Arbeit keine absolute, objektive oder unveränderliche, sondern eine relative Größe verstanden. Relativ und somit festzulegen ist, *welche Kriterien* als Faktoren für eine Qualitätsbestimmung ausgewählt werden, *welche Konkretion* dieser Kriterien mit welchem Wert belegt wird sowie *wer* darüber entscheidet, was als Qualität verstanden wird.
  - \***Qualitätsdimensionen:** Sind analytische Bezugspunkte, die jeweils (alle) beachtet werden müssen, um Qualität sinnvoll planen, entwickeln oder beurteilen zu können. Als Qualitätsdimensionen werden hier die der Konzept-, Struktur-, Prozeß-, Produkt- und Wirkungsqualität unterschieden.
  - \***Qualitätsentwicklung:** Beschreibt die Förderung und Verbesserung von Qualität. Mit dem Begriff der ‚Qualitätsentwicklung‘ muß kein feststehendes Vorgehen, ein Stufenplan, ein umfassendes Konzept oder ähnliches verbunden sein. Dennoch muß es Bestandteil einer Qualitätsentwicklung sein, auszuhandeln, zu definieren oder festzulegen, *was* unter Qualität konkret verstanden werden soll und *auf welche Weise* man vorgehen will, um die als Qualität ermittelten Kriterien und Ziele zu erreichen. Qualitätsentwicklung kann, muß aber nicht Teil eines Qualitätsmanagements sein.
  - \***Qualitätskonzept:** Beschreibt einen konkreten Ansatz eines Qualitätsverfahrens.
  - \***Qualitätsmanagement (QM):** Beschreibt die von der Leitung koordinierte Gesamtheit von Qualitätsverfahren einer Einrichtung, die „das System, in das eine Dienstleistung eingebettet ist, mit allen Abhängigkeiten und Subsystemen“ (potentiell) in den Blick nimmt (Meinhold 1995, 292). D.h., Qualitätsmanagement strebt eine umfassende Qualitätssicht an (Beachtung aller Qualitätsdimensionen) und kann langfristig auf ein einrichtungsumfassendes Qualitätskonzept zielen, bei dem für unterschiedliche Bereiche verschiedene Formen einer Qualitätsentwicklung oder Qualitätssicherung zum Tragen kommen können. Auch wenn Qualitätsmanagement von der Leitung initiiert und koordiniert wird, ist es nicht nur, ggf. nicht einmal primär, eine Leitungsaufgabe.
- Qualitätsmanagement-Elemente:** Die Qualitätsmanagement-Elemente sind die Bestandteile, aus denen sich ein Qualitätsmanagementsystem nach DIN EN ISO 9000 ff zusammensetzt. Welche Qualitätsmanagement-Elemente für eine Organisation von vorrangiger Bedeutung sind, hängt von dem Organisationszweck und den Qualitätszielen ab
- Qualitätsmanagement-Handbuch:** In dem Qualitätsmanagement-Handbuch wird das Qualitätsmanagementsystem dokumentiert. Dort werden die Qualitätsziele der Organisation festgeschrieben. Das Handbuch soll jedem Beschäftigten zugänglich gemacht werden

**Qualitätsmanagementsystem:** Das Qualitätsmanagementsystem umfaßt die qualitätsrelevanten Aspekte der Aufbauorganisation, die Abläufe und die Verfahren. Es dient der Verwirklichung der Ziele des Qualitätsmanagements

**Qualitätspolitik:** Mit der Qualitätspolitik legt die Organisation fest, welche Qualitätsziele sie zu erreichen gedenkt. Die Qualitätspolitik sollte über mehrere Jahre in eine Richtung gehen, aber Spielraum für flexible Anpassungen an die Abnahmeerfordernisse lassen

**\*Qualitätssicherung (QS):** Beschreibt die Absicherung der gleichbleibenden Qualität einer Einheit oder eines Produktes. D.h. die Intention einer Qualitätssicherung ist es, feststehende Standards zu garantieren. Qualitätssicherung umfaßt in der Regel einen Ablauf mit einer Erhebung und Festschreibung verbindlicher Qualitätsziele, den Maßnahmen zu ihrer Erreichung und der Überprüfung der Standardeinhaltung. Diese münden in eine Ergebnisdokumentation, häufig in Form eines Qualitätshandbuches und in eine kontinuierliche Weiterführung des Verfahrens. In einer QS findet weder eine Qualitätsentwicklung und -aushandlung statt, noch werden die Qualitätsziele (kontinuierlich) auf ihre Stimmigkeit hin überprüft. QS kann, muß jedoch nicht Teil eines Qualitätsmanagements sein.

**\*Qualitätsverfahren:** Beschreibt die prinzipielle Vorgehensweise einer Qualitätsmaßnahme. Hier wird zwischen den Verfahren eines Qualitätsmanagements, einer Qualitätssicherung und einer Qualitätsentwicklung unterschieden.

**Schlanke Verwaltung:** Die schlanke Verwaltung soll mit weniger Hierarchiestufen, flexiblen Abläufen und Gruppenarbeit besser auf die Bürger als Kunden eingehen und kostengünstiger arbeiten

**Sozial-Sponsoring:** Zeitlich begrenztes und vertraglich fixiertes Kommunikations- und Mittelbeschaffungsinstrument im Rahmen einer partnerschaftlichen Zusammenarbeit von sozialen Organisationen und Wirtschaftsunternehmen

**\*Strukturqualität:** Oder Potentialqualität beschreibt die Qualität durch die Rahmenbedingungen wie Gesetze, Räume, Ausstattung, Personal, Ressourcen, Kosten, Infrastruktur usw..

**Subsidiarität:** Nach dem Subsidiaritätsprinzip dürfen der Staat und andere Träger der öffentlichen Verwaltung nur in dem Maße Aufgaben (Dienstleistungen) übernehmen, in dem private Personen und freie Träger und Institutionen dazu nicht in der Lage sind. Mit Berufung auf das Subsidiaritätsprinzip wird in der Praxis der Bundesrepublik Deutschland den freien Trägern ein bedingter Vorrang eingeräumt

**Total Quality Management (TQM):** Total Quality Management ist eine die gesamte Organisation umfassende Führungsstrategie, welche die Qualität in den Fordergrund stellt. Mit TQM wird versucht die Qualität der Dienstleistungen, des Verhaltens und der Tätigkeiten zu verbessern. Die wesentlichen Elemente von TQM sind Beschäftigungsorientierung, Prozessorientierung und Abnehmerorientierung

**Zertifizierung:** Die Zertifizierung eines Qualitätsmanagementsystems kann prinzipiell nach den Normen DIN EN ISO 9001 ff erfolgen.

**Verwendete Abkürzungen:**

|           |  |
|-----------|--|
| f.        | = folgende Seite   |
| ff.       | = mehrere folgende Seiten                                    |
| ggf.      | = gegebenenfalls   |
| Hv.d.A.I. | = Hervorhebungen durch Angelika Iser                         |
| Hv.i.O.   | = Hervorhebungen im Original                                 |
| i.d.R.    | = in der Regel   |
| ISO       | = s. Glossar unter DIN EN ISO                                |
| Jg.       | = Jahrgang   |
| Kap.      | = Kapitel  |
| KGSt      | = Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung |
| KJHG      | = Kinder- und Jugendhilfegesetz                              |
| m.E.      | = meines Erachtens   |
| NSM       | = Neue Steuerungsmodelle                                     |
| o.g.      | = oben genannt   |
| QM        | = Qualitätsmanagement  |
| QS        | = Qualitätssicherung   |
| S.        | = Seite  |
| TQM       | = Total Quality Management                                   |
| v.a.      | = vor allem  |
| z.B.      | = zum Beispiel   |



## Literatur

- Altwater, Elmar (1994): Operationsfeld Weltmarkt oder: Vom souveränen Nationalstaat zum nationalen Wettbewerbsstaat. In : PROKLA, Heft 97, 24 Jg., S. 517 - 547
- Auckenthaler, Anna (1992): Der Praktiker und das Rationale. Wenn Supervision ungemütlich wird. In: Auckenthaler, A./ Kleiber, D.: Supervision in Handlungsfeldern der psychosozialen Versorgung. Deutsche Gesellschaft für Verhaltenstherapie. Tübingen, S. 101 - 111
- Badelt, Christoph (1996): Qualitätssicherung aus gesamtwirtschaftlicher und sozialpolitischer Perspektive. In: Maelicke, B. (Hg.): Qualitätsmanagement in sozialen Betrieben und Unternehmen. Baden-Baden, S. 9 - 23
- Bassarak, Herbert (1998): Neue Steuerung I: Bewegung ohne Fortschritt. In: Socialmanagement 2/98, S. 11 - 14
- Bauer, Rudolph (1996): „Hier geht es um Menschen, dort um Gegenstände“. Über Dienstleistung, Qualität und Qualitätssicherung. In: Widersprüche, Heft 61, S. 11 - 51
- Belardi, Nando (1992): Supervision - Von der Praxisberatung zur Organisationsentwicklung, Paderborn
- Belardi, Nando (1994): Zur geschichtlichen Entwicklung: Von der Supervision zur Organisationsberatung. In: Pühl, H. (Hg.): Handbuch der Supervision II. Berlin, S. 335 - 343
- Belardi, Nando (1996): Supervision: eine Einführung für soziale Berufe. Freiburg im Breisgau
- Berker, Peter (1997): Der Beitrag von Supervision zur Qualitätsdiskussion. In: Supervision. Zeitschrift für berufsbezogene Beratung, Mai 1997, S. 17-31
- Berker, Peter (1998): Innensteuerung durch Supervision. In: Merchel, Joachim (Hg.): Qualität in der Jugendhilfe. Kriterien und Bewertungsmöglichkeiten. Münster, S. 312 - 325
- Bermejo, Isaac/ Muthny, Fritz A. (1994): „Burnout“ und Bedarf an psychosozialer Fortbildung und Supervision in der Altenpflege. Münster, Hamburg
- Beywl, Wolfgang (1994): Sozialwissenschaften und Qualität (1): Aktuelle Bücher zum Qualitätsmanagement. In: Sozialwissenschaften und Berufspraxis, Jg. 17, Heft 4/94, S. 323 - 340

- BMFSFJ, Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hg.) (1994): Neunter Jugendbericht. Bericht über die Situation der Kinder und Jugendlichen und die Entwicklung der Jugendhilfe in den neuen Bundesländern. Bonn
- Bolay, Eberhard/ Arbeitsgruppe Jugendhilfe und Schule (1999): Unterstützen, vernetzen, gestalten. Eine Fallstudie zur Schulsozialarbeit. Z. Zt. in Druck
- Brandau, Hannes (Hg.) (1991): Supervision aus systemischer Sicht. 2.Aufl., Salzburg
- Brülle, Heiner/ Altschiller, Clemens (1992): Sozialmanagement - Dienstleistungsproduktion in der kommunalen Sozialverwaltung. In: Flösser, G./ Otto, H.-U. (Hg.): Sozialmanagement oder Management des Sozialen. Bielefeld, S.49 - 72
- Brülle, Heiner (1995): Sozialplanung und Verwaltungserneuerung - Dienstleistungsproduktion in der kommunalen Sozialverwaltung. In: ÖTV - Materialien: Kommunale Soziale Arbeit und Jugendhilfe, 1/1995, S.9-32
- Bruhn, Manfred (1997): Qualitätsmanagement für Dienstleistungen: Grundlagen, Konzepte, Methoden. 2. erw. Aufl., Berlin, Heidelberg
- Brumlik, Micha (1989): Kohlbergs „Just Community“-Ansatz als Grundlage einer Theorie der Sozialpädagogik. In: Neue Praxis, 5/98, S. 374 - 383
- Brumlik, Micha (1992): Advokatorische Ethik. Zur Legitimation pädagogischer Eingriffe. Bielefeld
- Brunner, Ewald J./ Schönig, Wolfgang (Hg.) (1990): Theorie und Praxis von Beratung: pädagogische und psychologische Konzepte. Freiburg i.B.
- Burmeister, Jürgen (1998): Qualitätsmanagement für soziale Dienste konkret. In: socialmanagement, 23. Jg., Heft 2, S. 21 – 24
- Duden „Fremdwörterbuch“ (1982), Bearb. V. Wolfgang Müller et al., 4. Aufl., Mannheim, Wien , Zürich
- Effinger, Herbert (1996): Soziale Arbeit als Kundendienst – Privatisierung oder eine strategische Formel zur Professionalisierung im intermediären Bereich? In: Zukunftsforum Jugend 2000, 1/96, S. 9 - 16
- Ehinger, Wolfgang/ Hennig, Claudius (1994): Praxis der Lehrersupervision: Leitfaden für Lehrer mit und ohne Supervisor. Weinheim, Basel
- Engel, Matthias/ Flösser, Gaby/ Gensink, Gesine (1996): Qualitätsentwicklung in der Dienstleistungsgesellschaft - Perspektiven für die Soziale Arbeit. In: Heiner, M. (Hg): Qualitätsentwicklung durch Evaluation. Freiburg i.Br., S. 48 - 67
- Fatzer, Gerhard (Hg.) (1990): Supervision und Beratung: Ein Handbuch. Köln

- Fatzer, Gerhard (Hg.) (1996): Organisationsentwicklung und Supervision: Erfolgsfaktoren bei Veränderungsprozessen. Köln
- Fatzer, Gerhard (1996): Supervision und Organisationsentwicklung - die neue Unübersichtlichkeit. In: Ders. (Hg.): Organisationsentwicklung und Supervision: Erfolgsfaktoren bei Veränderungsprozessen. Köln, S. 9 - 16
- Flösser, Gaby (1996): Kontraktmanagement - Das neue Steuerungsmodell für die Jugendhilfe. In: Flösser, G./ Otto, H.-U. (Hg.): Neue Steuerungsmodelle für die Jugendhilfe. Neuwied, Kriftel, Berlin, S. 55 - 74
- Flösser, Gaby/ Otto, Hans-Uwe (Hg.) (1992): Sozialmanagement oder Management des Sozialen. Bielefeld
- Flösser, Gaby/ Otto, Hans-Uwe (Hg.) (1996): Neue Steuerungsmodelle für die Jugendhilfe. Neuwied, Kriftel, Berlin
- Flösser, Gaby/ Schmidt, Matthias (1992): Managementkonzepte in der Sozialen Arbeit. In: Flösser, G./ Otto, H.-U. (Hg.): Sozialmanagement oder Management des Sozialen. Bielefeld, S. 88 - 102
- Gaertner, A. (1996): Supervision. In: Kreft, D./ Mielenz, I.: Wörterbuch soziale Arbeit: Aufgabenfelder, Praxisfelder, Begriffe und Methoden der Sozialarbeit und Sozialpädagogik. 4. Aufl., Weinheim, Basel, S. 600 - 602
- Geiger, Walter (1988): Begriffe. In: Masing, W.: Handbuch der Qualitätssicherung. 2. Aufl., München, Wien, S. 33 - 49
- Giarini, Orio/ Liedtke, Patrick M. (1998): Wie wir arbeiten werden: der neue Bericht an den Club of Rome. 3. Aufl., Hamburg
- Giddens, Anthony (1997): Jenseits von Links und Rechts: Die Zukunft radikaler Demokratie. Frankfurt a.M.
- Gotthardt-Lorenz, Angela (1994): „Organisationssupervision“: Rollen und Interventionsfelder. In: Pühl, H. (Hg.): Handbuch der Supervision II. Berlin, S. 365 - 379
- Grosser, Günther (1995): Qualitätsanforderung an und Qualitätssicherung in der Sozialen Arbeit. In: Soziale Arbeit, 5/1995, S. 168 - 170
- Grunwald, Klaus (1996): Management in der Sozialen Arbeit. Instrument betriebswirtschaftlicher Kolonialisierung der Sozialen Arbeit oder Innovationspotential? In: Grunwald, K. u.a.: Alltag, Nichtalltägliches, und die Lebenswelt. Beiträge zur lebensweltorientierten Sozialpädagogik. Weinheim, München, S. 189 - 200
- Hargens, Jürgen/ Grau, Uwe (1991): Systemisch orientierte Gruppensupervision: Eine theoretische Grundlage praktischer Möglichkeiten. In: Spiess, W. (Hg.): Gruppen- und

- Team-Supervision in der Heilpädagogik: Konzepte, Erfahrungen. Bern/ Stuttgart, S. 79 - 101
- Hengsbach, Friedhelm (1994): Soziales Krisenmanagement zwischen Arbeit und Kapital? In: Neue Praxis, 5/94, 24. Jg., S. 375 - 384
- Heiner, Maja (Hg.) (1994): Selbstevaluation als Qualifizierung in der Sozialen Arbeit. Fallstudien aus der Praxis, Freiburg i.B.
- Heiner, Maja (1996a): Ziel- und kriterienbezogenes Qualitätsmanagement in der Sozialen Arbeit: Vom Katalogisieren der Aktivitäten zur Reflexion von Qualitätskriterien. In: Merchel, J./ Schrapper, Chr. (Hg.): Neue Steuerung: Tendenzen der Organisationsentwicklung in der Sozialverwaltung. Münster, S. 210 - 230
- Heiner, Maja (Hg.) (1996b): Qualitätsentwicklung durch Evaluation. Freiburg i.Br.
- Heiner, Maja (1996c): Evaluation zwischen Qualifizierung, Qualitätsentwicklung und Qualitätssicherung. Möglichkeiten der Gestaltung von Evaluationssettings. In: Dies.: Qualitätsentwicklung durch Evaluation. Freiburg i.Br., S. 20 - 47
- Heiner, Maja (1996d): Qualitätsmanagement durch kollegiale Evaluation der Berichterstattung. In: Dies.: Qualitätsentwicklung durch Evaluation. Freiburg i.Br., S. 227 - 246
- Heiner, Maja (1998): (Selbst-)Evaluation zwischen Qualifizierung und Qualitätsmanagement. In: Menne, K. (Hg.): Qualität in Beratung und Therapie: Evaluation und Qualitätssicherung für die Erziehungs- und Familienberatung. Weinheim, München. S. 51 - 68
- Heiner, Maja/ Metschkoll, Gerburga (1992): Selbstevaluation in der Sozialpädagogischen Familienhilfe. In: Ries, Bettina Hünersdorf (Hg.): Sozialpädagogische Familienhilfe. Modelle - Perspektiven. DJI-Arbeitspapier 5-103. München
- Herrmann, Franz (1995): Jugendhilfeplanung - Instrument „Outputorientierter Steuerung“ oder politischer Prozeß? In: Bolay, E./ Herrmann, F. (Hg.): Jugendhilfeplanung als politischer Prozeß. Neuwied, S. 309 - 330
- Hofmann, Suzanne (1994): Zeitbudgetanalysen als Mittel der Aufgabenklärung und Ressourcenbeschaffung; in: Heiner, Maja (Hg.): Selbstevaluation als Qualifizierung in der Sozialen Arbeit. Fallstudien aus der Praxis, Freiburg i.B., S. 177 - 191
- Institut für Sozialforschung (1997): Mitteilungen des Instituts für Sozialforschung Heft 8, April 1997. Frankfurt a.M., S. 5 - 39
- Iser, Angelika (1999): Qualitätsmerkmale und Evaluationsmöglichkeiten in der Schulsozialarbeit. In: Bolay, E./ Arbeitsgruppe Jugendhilfe und Schule: Unterstützen, vernetzen, gestalten. Eine Fallstudie zur Schulsozialarbeit. Z. Zt. in Druck

- Jugert, Gert / Tänzer, U./ Petermann, F. (1995): Pädagogische Supervision - Aus der Sicht des Lehrers. In: Petermann, F. (Hg.): Pädagogische Supervision. Salzburg, S. 150 – 167
- Kersting, Heinz J./ Neumann-Wirsig, Heidi (1996) (Hrsg.): Systemische Perspektiven in der Supervision und Organisationsentwicklung. Aachen
- KGSt (1993): Das Neue Steuerungsmodell; Bericht 5/1993. Köln
- KGSt (1994): Das Neue Steuerungsmodell: Definition und Beschreibung von Produkten; Bericht 8/1994. Köln
- KGSt (1995): Qualitätsmanagement; Bericht 6/1995. Köln
- KGSt (1997): Qualitätsmanagement II: Der Einstieg in die Praxis über die Selbstbewertung; Bericht Nr. 8/1997. Köln
- Klafki, Wolfgang (1976): Aspekte kritisch-konstruktiver Erziehungswissenschaft: Gesammelte Beiträge zur Theorie-Praxis-Diskussion. Weinheim, Basel
- Klafki, Wolfgang (1986): Die Bedeutung der klassischen Bildungstheorien für ein zeitgemäßes Konzept allgemeiner Bildung. In: Zeitschrift für Pädagogik, 32. Jg., S. 455 - 476
- Klie, Thomas/ Lörcher, Uwe (1995): Qualitätssicherung in der ambulanten und stationären Altenpflege. Einführungen - Modelle - Maßnahmen. Freiburg
- Klockner, Clemens/ Barz, Andreas (1995): Qualitätssicherung in der Lehre - Versuch einer Systematisierung. In: Müller-Böling, D. (Hg.): Qualitätssicherung in Hochschulen: Forschung - Lehre - Management. Gütersloh, S. 119 - 123
- Kreft, Dieter/ Mielenz, Ingrid (1996): Wörterbuch soziale Arbeit: Aufgabenfelder, Praxisfelder, Begriffe und Methoden der Sozialarbeit und Sozialpädagogik. 4. Aufl., Weinheim, Basel
- Kühn, Dietrich (1995): Neue Steuerungsmodelle der Sozialverwaltung - Chancen und Gefahren. In: Neue Praxis, Heft 4/95, S. 340 - 348
- Kulbach, Roderich/ Wohlfahrt, Norbert (1996): Modernisierung der öffentlichen Verwaltung? Konsequenzen für die freie Wohlfahrtspflege. Freiburg i.Br.
- Lehnerer, Claudia (1998): Benchmarking: Lernen durch Vergleich. In: Sozialmanagement. 3/98, S. 7 - 11
- Lerner, Franz (1988): Geschichte der Qualitätssicherung. In: Masing, W.: Handbuch der Qualitätssicherung. 2. Aufl., München, Wien. S. 19 - 32

- Lexikographisches Institut München (1996): Das Bertelsmann Lexikon Band 18. Stuttgart
- Ludewig, Kurt (1991): Grundarten des Helfens. Ein Schema zur Orientierung der Helfer und Helfer der Helfer. In: Brandau, H.: Supervision aus systemischer Sicht. Salzburg, S. 54 - 68
- Maelicke, Bernd (Hg.) (1996): Qualitätsmanagement in sozialen Betrieben und Unternehmen. Baden-Baden
- Maas, Heinz/ Teichert, Michael (1996): Einführung von Qualitätsmanagement in Dienstleistungseinrichtungen des Gesundheits- und Sozialbereichs. Beobachtungen erster und zweiter Ordnung. In: Kersting, H.J./ Neumann-Wirsig, H. (Hrsg.): Systemische Perspektiven in der Supervision und Organisationsentwicklung. Aachen, 1996, S. 191 - 215
- Masing, Walter (1988): Handbuch der Qualitätssicherung. 2. Aufl., München, Wien
- Meinhold, Marianne (1994): Was heißt „Qualitätssicherung“ bei sozialen Dienstleistungen? In: Widersprüche, Heft 53, 4/94, S. 41 - 49
- Meinhold, Marianne (1995): Über einige Mißverständnisse in den aktuellen Qualitätsdiskussionen. In: Neue Praxis, 3/95, S. 288 - 292
- Meinhold, Marianne (1997): Qualitätssicherung und Qualitätsmanagement in der Sozialen Arbeit: Einführung und Arbeitshilfen. 2.Aufl., Freiburg i.Br.
- Meinhold, Marianne (1998): Qualitätssicherung in der Sozialen Arbeit. In: Menne, K. (Hg.): Qualität in Beratung und Therapie: Evaluation und Qualitätssicherung für die Erziehungs- und Familienberatung. Weinheim, München, S. 39 - 49
- Menne, Klaus (Hg.) (1998): Qualität in Beratung und Therapie: Evaluation und Qualitätssicherung für die Erziehungs- und Familienberatung. Weinheim, München
- Merchel, Joachim (1992): Sozialmanagement als Innovationsstrategie? Anmerkungen zu Hintergrund und Bedeutungen der aktuellen „Management“-Diskussion bei Freien Trägern der Sozialarbeit. In: Flösser, G./ Otto, H.-U. (Hg.): Sozialmanagement oder Management des Sozialen. Bielefeld, S. 73 - 87
- Merchel, Joachim (1995a): Sozialverwaltung oder Wohlfahrtsverband als „kundenorientiertes Unternehmen“: ein tragfähiges zukunftsorientiertes Leitbild? In: Neue Praxis, Heft 4/95, S. 325 - 340
- Merchel, Joachim (1995b): Sozialmanagement. Problembewältigung mit Placebo-Effekt oder Strategie zur Reorganisation der Wohlfahrtsverbände. In: Olk, T./ Rauschenbach, T./ Sachße, Ch.: Von der Wertgemeinschaft zum Dienstleistungsunternehmen: Jugend- und Wohlfahrtsverbände im Umbruch. Frankfurt a.M., S. 297 - 320

- Merk, Hans-Joachim (1995): Konsequenzen des Total Quality Management für die Personalentwicklung. In: Spörkel, H.: Total-Quality-Management: Forderungen an Gesundheitseinrichtungen; Konzepte - Modelle - Analogien. Berlin, München, S. 113 - 118
- Meyer, Katharina (1998): Die Neuen Steuerungsmodelle im sozialen Dienstleistungssektor. Aspekte eines Paradigmenwechsels aus der Sicht der Praxis. In: Soziale Arbeit, 1/1998, S. 22 - 27
- Mosebach, Ursula (1997): Die Qualität sozialer Dienstleistungen. In: Jugendwohl, Mai 1997, Heft 5, S. 218 – 226
- Müller, Herbert/ Weidner, Gerald/ Petermann, Franz (1995): Pädagogische Supervision und Organisationsentwicklung in der Jugendhilfe. In: Petermann, F. (Hg.): Pädagogische Supervision. Salzburg, S. 68 – 99
- Müller-Böling, Detlef (Hg.) (1995): Qualitätssicherung in Hochschulen: Forschung – Lehre - Management. Gütersloh
- Müller-Schöll, Albrecht/ Priepke, Manfred (1992): Sozialmanagement: zur Förderung systematischen Entscheidens, Planens, Organisierens, Führens und Kontrollierens in Gruppen. 3.Aufl., Neuwied, Kriftel, Berlin
- Olk, Thomas (1994): Jugendhilfe als Dienstleistung - Vom öffentlichen Gewährleistungsauftrag zur Machtorientierung. In: Widersprüche, Heft 53, 4/94, S. 11 - 33
- Olk, Thomas (1996): New Public Management für die Jugendhilfe? In: Zukunftsforum Jugend 2000; 1/96, S. 3 - 8
- Olk, Thomas/ Müller, Siegfried/Otto, Hans-Uwe (1981): Sozialarbeit in der Kommune – Argumente für eine aktive Politisierung der Sozialarbeit. In: Müller, S./ Olk, Th./ Otto, H.-U. (Hg.): Sozialarbeit als kommunale Sozialarbeitspolitik. Neue Praxis Sonderheft 6. Neuwied, S. 5-25
- Olk, Thomas/ Rauschenbach, Thomas/ Sachße, Christoph (1995): Von der Wertgemeinschaft zum Dienstleistungsunternehmen. Oder: über die Schwierigkeit, Solidarität zu üben. Eine einführende Skizze. In: dies. (Hg.): Von der Wertgemeinschaft zum Dienstleistungsunternehmen: Jugend- und Wohlfahrtsverbände im Umbruch. Frankfurt a.M., S. 11 - 33
- Pallasch, Waldemar (1991): Supervision: Neue Formen beruflicher Praxisbegleitung in pädagogischen Arbeitsfeldern. Weinheim/ München
- Pallasch, Waldemar/ Mutzeck, Wolfgang/ Reimers, Heino (Hg.) (1992): Beratung Training Supervision: eine Bestandsaufnahme über Konzepte zum Erwerb von Handlungskompetenz in pädagogischen Arbeitsfeldern. Weinheim/ München

- Pallasch, Waldemar/ Reimers, Heino (1995): Pädagogische Supervision. Das Kieler Konzept zur unterrichtlichen Supervision. In: Petermann, F. (Hg.): Pädagogische Supervision. Salzburg, S. 24 - 52
- Petermann, Franz (Hg.) (1995): Pädagogische Supervision. Salzburg
- Pirsig, Robert M.(1976): Zen und die Kunst ein Motorrad zu warten. Ein Versuch über Werte. Frankfurt a.M.
- Plamper, Harald (1996): Die Kommunale Gemeinschaftsstelle (KGSt) in Köln. In: Organisationsentwicklung 1/ 96, S. 62 – 63
- Pühl, Harald (Hg.) (1994): Handbuch der Supervision II. Berlin
- Pühl, Harald (Hg.) (1996): Supervision in Institutionen. Eine Bestandsaufnahme. Frankfurt a.M.
- Pühl, Harald (1997): Qualitätssicherung durch Supervision - Qualitätsmerkmale von Supervision. Berlin. In: Organisationsberatung - Supervision - Clinical Management, 1/1997, S. 75 - 84
- Rappe-Giesecke, Kornelia (1996): Der Abschied von den eindimensionalen Methoden - über das Verhältnis von Supervision und Organisationsentwicklung. In: Fatzer, G. (Hg.): Organisationsentwicklung und Supervision: Erfolgsfaktoren bei Veränderungsprozessen. Köln, S. 45 - 62
- Rauschenbach, Thomas/ Schilling, Matthias (1997): Das Ende der Fachlichkeit? Soziale Berufe und die Personalstruktur der Kinder- und Jugendhilfe im vereinten Deutschland. In: Neue Praxis, 1/1997, S. 22 - 54
- Reiss, Hans-Christoph (1996): Qualitätssicherung als Controllingaufgabe. In: Maelicke, B. (Hg.): Qualitätsmanagement in sozialen Betrieben und Unternehmen. Baden-Baden, S. 125 - 139
- Ritscher, Wolf (1996): Systemisch-psychodramatische Supervision in der psychosozialen Arbeit. Eschborn bei Frankfurt a.M
- Rose, Barbara (1996): Qualität muß unterschieden werden! Anmerkungen zur derzeitigen Qualitätsdebatte in der Sozialen Arbeit aus Sicht der Jugendhilfe. In: Widersprüche, Heft 61, S. 51 - 63
- Runge, Joachim H. (1994): Schlank durch total quality management: Strategien für den Standort Deutschland. Frankfurt a.M., New York
- Sachs, Michael Ch. (1993): Computergestützte Qualitätssicherung (CAQ): Leitfaden zur Planung und Realisierung eines rechnergestützten Qualitätssicherungssystems. München



- Schaad, Martina (1998): Neue Steuerung III: Wirkungsorientierte Steuerung. In: Socialmanagement, 2/98, S. 20 – 24
- Schaarschuch, Andreas (1996a): Dienst-Leistung und Soziale Arbeit. Theoretische Überlegungen zur Rekonstruktion Sozialer Arbeit als Dienstleistung. In: Widersprüche, Heft 59, S. 87-97
- Schaarschuch, Andreas (1996b): Der Staat, der Markt, der Kunde und das Geld ...? Öffnung und Demokratisierung - Alternativen zur Ökonomisierung sozialer Dienste. In: Flösser, G./ Otto, H.-U. (Hg.): Neue Steuerungsmodelle für die Jugendhilfe. Neuwied, Kriftel, Berlin, S. 12 - 32
- Schall, Traugott-U. (1995): Evaluation in der Beratungsarbeit. In: DAJEB- Informationsrundschreiben, S. 3 - 18
- Schneck, Ottmar (1994): Lexikon der Betriebswirtschaft. 2. Aufl., München
- Schneider, Klaus D./ Müller, A. (1995): Evaluation von Supervision. In: Supervision, Heft 27, 1/95, S. 68 – 98
- Schneider, Sabine (1998): „Ohne Garantie“? Professionelles Handeln und der Beitrag sozialpädagogischer Theorieaspekte am Beispiel der Beratung. Tübingen, unveröf. Diplomarbeit
- Schumacher, Bernd (1997): Ist Ihr Supervisor verkehrssicher? Plädoyer und Checkliste für einen Supervisions-TüV. In: Familiendynamik, 1997, 22 (3), S. 312 - 315
- Schreyögg, Astrid (1991): Supervision - Ein integratives Modell: Lehrbuch zu Theorie & Praxis. Paderborn
- Schreyögg, Astrid (1994a): Supervision - Didaktik und Evaluation. Paderborn
- Schreyögg, Astrid (1994b): Coaching und seine potentiellen Funktionen. In: Pühl, H. (Hg.): Handbuch der Supervision II. Berlin, S. 173 - 187
- Schreyögg, Astrid (1996): Zur empirischen Evaluation von Supervision. In: Heiner, M. (Hg): Qualitätsentwicklung durch Evaluation. Freiburg i.Br., S.247 - 266
- Schultz, Andreas (1996): Normierte Beziehungsarbeit? ISO 9000 und die Folgen für die Sozialarbeit. In: Sozialmagazin, 21. Jg., 1996, H.4, S.16 - 22
- Späth, Karl (1997): Qualität im Alltag der Erziehungshilfe. In: Sozialpädagogik, 2/1997, S. 67 - 76
- Spiegel, Hiltrud v. (1997): Perspektiven der Selbstevaluation. In: BMFSFJ; Müller-Kohlenberg, H./Autrata, O. (Hg): QS-Materialien zur Qualitätssicherung in der Kinder- und Jugendhilfe. Heft 11, S. 32 - 49

- Spiess, Walter (Hg) (1991.): Gruppen- und Team-Supervision in der Heilpädagogik: Konzepte, Erfahrungen. Bern, Stuttgart
- Struck, Norbert (1995): Jugendhilfe als Dienstleistung? In: Jugendhilfe, Sonderheft, Stellungnahmen zum 9.Jugendbericht, S.59-62
- Strünck, Christoph (1995): Wandel der Wohlfahrtsverbände durch Kontraktmanagement. Das Beispiel des paritätischen Wohlfahrtsverbandes. In: Neue Praxis, 4/95, S. 349 - 359
- Strunk, Andreas (1998): Neue Steuerung II: Wilde Probleme. In: Socialmanagement, 2/98, S. 15 - 20
- Tänzer, Uwe/ Jugert, G./ Petermann. F./ Wiest, U. (1995): Das Bremer Konzept zur pädagogischen Supervision. In: Petermann, Franz (Hg.): Pädagogische Supervision. Salzburg, S. 100 - 125
- Weigand, Wolfgang (1996): Die Deutsche Gesellschaft für Supervision (DGSv)- Perspektiven und Ziele des Berufsverbandes. In: Fatzer, G. (Hg.): Organisationsentwicklung und Supervision: Erfolgsfaktoren bei Veränderungsprozessen. Köln, S. 415 - 418
- Winkler, Michael (1995): Die Gesellschaft der Moderne und ihre Sozialpädagogik. In: Thiersch, Hans/ Grunwald, K. (Hg.): Zeitdiagnose Soziale Arbeit. Zur wissenschaftlichen Leistungsfähigkeit der Sozialpädagogik in Theorie und Ausbildung. Weinheim, München, S. 155 - 183
- Wolf, Mechthild (1998): Abschlußbericht: Integrierte Hilfen und Lebensweltorientierte Professionalität – Der Verbund pädagogischer Projekte e.V. Dresden. Unveröff. Manuskript