

Auf der Suche nach der guten Praxis

Die Qualitätsentwicklung in der Sozialen Arbeit – ein Überblick

■ Andrea Buckley und Karl-Heinz Boßenecker

Die Qualität ihrer Arbeit kontinuierlich zu prüfen wird mittlerweile von den meisten Trägern Sozialer Arbeit ernst genommen. Allerdings sind viele Versuche der Umsetzung von Qualitätssicherung weniger fachlich motiviert, sondern vorwiegend ausgelöst durch neue Anforderungen der Finanzgeber und des Gesetzgebers.

Der Forschungsschwerpunkt Wohlfahrtsverbände/Sozialwirtschaft der Fachhochschule Düsseldorf und der Fachhochschule des Deutschen Roten Kreuzes in Göttingen befasst sich seit 1997 kontinuierlich mit dem Themenkomplex der Qualitätsentwicklung in der Sozialen Arbeit. (1) Der Projektstart datiert vom Sommersemester 1997. Reagiert wurde hiermit auf sich abzeichnende Entwicklungen innerhalb sozialer Dienstleistungseinrichtungen, betriebswirtschaftlich geprägte Qualitätskonzepte und damit einhergehende Verfahren in ihren Einrichtungen zu implementieren.

Das Untersuchungsinteresse richtete sich auf die Frage, welche Faktoren im einzelnen zur Implementierung von Qualitätskonzepten in den Einrichtungen führen und durch welche (fach-) politischen Diskurse diese ausgelöst sind. Ebenso im Fokus stand die Frage einer möglichen Konvergenz zwischen sozialpädagogisch

geprägten Qualitätskonzepten einerseits und betriebswirtschaftlich induzierten Verfahren andererseits.

Mit den Arbeitsmaterialien Nr. 8 vom Januar 1998 wurde der erste Zwischenbericht vorgelegt, der insbesondere die Sicht leitender Mitarbeiter in freigemeinnützigen Verbänden reflektierte und die Ergebnisse eines gleichnamigen Symposiums dokumentierte. (2)

Weitere Arbeitsberichte folgten, die wesentlichen Befunde des mehrjährigen Forschungsprojektes wurden 2003 als Buchpublikation der Fachöffentlichkeit präsentiert. (3) Das im Projektverlauf zunächst verfolgte ambitionierte Anliegen, über die beschreibende Analyse hinaus ein eigenes fachpolitisch begründetes Grundkonzept der Qualitätsentwicklung und damit einhergehender Indizes für soziale Einrichtungen vorzulegen und modellhaft zu implementieren, konnte mangels Ressourcen nicht weiter verfolgt werden. Erste Grundüberlegungen hierzu wurden in der Publikation von 2003 zur Diskussion gestellt.

Der Fortgang des Projektes begrenzte sich damit auf eine deskriptive und kommentierende Erfassung besonderer, in der Praxis von Sozialer Arbeit angewandter Qualitätskonzepte. Der methodische Zugang erfolgte sekundäranalytisch durch eine Auswertung von Fachzeitschriften und die Durchführung von Internetrecherchen.

Befunde und Ergebnisse

Das wesentliche Ergebnis der fortgesetzten Recherche: Seit Vorlage der Veröffentlichung von 2003 wirken keine wirklich neuen Qualitätskonzepte auf die Praxis sozialer Dienstleistungsorganisationen ein. Es handelt sich ausnahmslos um die Weiterentwicklung oder den Versuch einer organisationsspezifischen Anpassung schon vorhandener Konzepte, die sich hauptsächlich auf die Normen

der DIN EN ISO (4), das TQM-Modell oder das EFQM-Modell (5) zurückführen lassen.

Teilweise werden hierbei neue Bezeichnungen benutzt, wie beispielsweise »Manual«. Immer geht es bei diesen Verfahren um die Diagnose, Dokumentation, quantitative Messung zu erbringender Dienstleistungen oder deren Organisation. Der eigentlichen Wirkung von personenbezogenen sozialen Dienstleistungen und deren Wahrnehmung bei den jeweiligen Zielgruppen und Betroffenen wird hierbei in der Regel keine Beachtung gewidmet! In besonderer Weise gilt dieser Befund für Verfahren, die sich durch eine Adaption der ISO-Normenwelt auszeichnen.

Über diesen grundsätzlichen Befund hinausgehend lässt sich feststellen: Neben der Orientierung an den vorgenannten Qualitätskonzepten entwickeln einzelne Wohlfahrtsverbände spezifische Konzepte, beispielsweise der Paritätische Wohlfahrtsverband mit dem Verfahren »Paritätisches Qualitätssystem®«, kurz »PQ-Sys®« (6) und dem Konzept »Tandem Qualitätsmanagement« der Arbeiterwohlfahrt (7).

Des weiteren sind speziell auf einzelne Arbeitsbereiche ausgerichtete Neuentwicklungen zu konstatieren, beispielsweise »Qualität für Schulkinder«, kurz »QUAST«, das vom Sozialpädagogischen Institut in Nordrhein-Westfalen in Köln entwickelt wurde. (8) Bei der Suche nach einfachen handhabbaren Konzepten und Verfahren lassen sich vereinzelt auch die Orientierungen an oder gar die Übernahme von Konzeptentwicklungen aus anderen Ländern feststellen, beispielsweise in der Altenpflege bei den Verfahren »RAI (Resident Assessment Instrument)« und »PLAISIR (Planification Informatisée des Soins Infirmiers Requis en milieu des soins prolongés)«. (9)

Entwickelt und betrieben werden solche Verfahren von Wohlfahrtsverbänden, universitären und außeruniversitären Forschungseinrichtungen sowie von gewerb-

Andrea Buckley ist Diplom-Sozialarbeiterin und wissenschaftliche Mitarbeiterin im Forschungsschwerpunkt Wohlfahrtsverbände/Sozialwirtschaft (FSP WV) an der Fachhochschule Düsseldorf.

Prof. Dr. Karl-Heinz Boßenecker ist Präsident der Fachhochschule des Deutschen Roten Kreuzes in Göttingen und Leiter des Forschungsschwerpunkt Wohlfahrtsverbände/Sozialwirtschaft an der Fachhochschule Düsseldorf. Internet <http://wohlfahrtsverbaende.de> E-Mail andreabuckley@fh-duesseldorf.de E-Mail k-h.boessenecker@fh-duesseldorf.de

lichen Unternehmen. Parallel hierzu haben sich inzwischen verbandliche und gewerbliche Zertifizierungsstellen etabliert, mit denen organisationsbezogene oder bereichsspezifische Qualitätsstrategien verfolgt werden. Beispiele hierfür sind:

- »KTK-Gütesiegel®« des Bundesverbands Katholischer Träger von Kindertageseinrichtungen als trägerspezifisches Verfahren (10)
- »Nationale Qualitätsinitiative im System der Kindertageseinrichtungen«, kurz NQI, im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend als Beitrag von universitären Einrichtungen und Forschungsinstituten (11)
- »GAB-Verfahren – Gesellschaft für Ausbildungsforschung und Berufsentwicklung« in München als Beispiel für einen gewerblichen Träger mit eigens entwickelten Qualitätsverfahren (12)
- »Tandem«, das Qualitätsmanagement-Konzept der Arbeiterwohlfahrt (13)

»Die Qualität sozialer Dienstleistungen wird mittlerweile als wichtiges Thema akzeptiert«

- »Diakonie-Siegel Pflege«, entwickelt und weitergeführt vom Diakonischen Institut für Qualitätsentwicklung im Diakonischen Werk der Evangelischen Kirche in Deutschland e. V. (14) sowie
- das kanadische Verfahren »PLAISIR®« (15) und »RAI« (16), einem 1993 in den USA entwickelten und in Kanada weitergeführten Evaluierungsinstrument für die Altenhilfe

Beispiel Gesundheitswesen

Das Beispiel des deutschen Gesundheitswesens eignet sich besonders, um den Veränderungsprozess in den bisherigen Leistungs- und Anbieterstrukturen zu dokumentieren. (17) Die Einführung neuer Finanzierungsregelungen in Form von Fallpauschalen, also »Diagnosis Related Groups«, kurz: DRGs, in den Krankenhäusern sowie die Verabschiedung der öffentlichen Hand aus der Investitionskostenfinanzierung befördern ebenso neue Organisations- und Anbieterstrukturen wie die frühzeitige Öffnung des Marktes für privat-gewerbliche Unternehmen.

Der Gesundheitssektor wird damit zum Trendsetter für Entwicklungen, die nach

unserer Einschätzung mit zeitlicher Verzögerung auf andere soziale Dienstleistungsbereiche wirken werden. Der durch Gesetzgebung und Änderung der Finanzierungsmodalitäten induzierte vermehrte Wettbewerb im Gesundheitswesen bringt neben neuen Organisationsformen und Arbeitsfeldern, neue Anforderungen an Transparenz, Effizienz und Qualitätsentwicklungsprozesse mit sich. Die Anforderungen an Qualitätsentwicklung und Qualitätsmanagement steigen, denn sie dienen als wichtiger Wettbewerbsfaktor und der Bedürfnisbefriedigung unterschiedlicher Interessengruppen und Finanzgebern: der Gesetzgeber, Patienten, Kostenträger wie Krankenkassen, Rentenversicherungen, Eigentümer bei einer Aktiengesellschaft usw.

Staatlich sind im Rahmen des gesetzlichen Krankenkassen-Modernisierungsgesetz im Fünften Sozialgesetzbuch (SGB V) neue gesetzliche Vorgaben zur Anwendung von Qualitätsmanagements-

systemen festgeschrieben worden: Seit 2005 sind die Krankenhäuser gesetzlich verpflichtet, verbindlich Qualitätsberichte zu erstellen und zu veröffentlichen. Nach solchen Vorgaben im stationären folgt nun der ambulante Bereich der Gesundheitsversorgung, in dem die Entwicklung und Anwendung von Qualitätsverfahren und der Einsatz von akkreditierten Zertifizierungsstellen, bisher noch auf freiwilliger Basis, zu beobachten ist.

Die Aufgabe der wissenschaftlichen Begleitung und Entwicklung von Qualitätsstandards im Gesundheitswesen delegiert der Staat an ein neu errichtetes staatsunabhängiges wissenschaftliches Institut, dem Institut für Qualität und Wirtschaftlichkeit im Gesundheitswesen (IQWiG) mit Sitz in Köln. (18) Die Belange der Nutzer, Klienten, Patienten und »Kunden« werden zumindest vermittelt einbezogen, beispielsweise durch die von der Bundesregierung im Jahre 2003 eingerichteten Stelle der Patientenbeauftragten oder durch Informationen im Internet. Das Bundesministerium für Gesundheit entwickelt für die Öffentlichkeit ein spezielles Online-Informationsportal über aktuelle Reformen im Gesundheitswesen (<http://www.die-gesundheitsreform.de>).

Europäische Entwicklungen

Vor dem Hintergrund der Lissabon-Strategie und dem damit verbundenen Ziel, Europa bis zum Jahr 2010 zur »innovativsten und dynamischsten Region der Welt« zu machen, werden auf europäischer Ebene Projekte zur Qualitätsentwicklung und Qualitätsverbesserung im sozialpolitischen Bereich implementiert.

Akteure hierbei sind die Europäische Kommission und die hier zuständigen Fachressorts. Relevant ist u. a. das Common Assessment Framework (CAF-Verfahren) (19), das ein Benchmarking, also einen Vergleich von öffentlichen Verwaltungen auf nationaler und europäischer Ebene, ermöglichen soll. Dieses Verfahren wird bereits europaweit im öffentlichen Sektor angewandt mit dem Ziel der innovativen Weiterentwicklung der öffentlichen Verwaltung sowie des Staats- und Verwaltungshandelns insgesamt.

Im europäischen Kontext ist ebenfalls auf das European Network on Indicators of Social Quality, kurz ENIQ-Projekt, hinzuweisen. Hierbei handelt es sich um ein inzwischen abgeschlossenes Vorhaben. Beteiligt hieran waren 14 europäische akademische Institute und zwei internationale Nichtregierungsorganisationen, die sich von 2001 bis 2004 mit der Entwicklung von Indikatoren zur sozialen Qualität befassten. Ein Abschlussbericht wurde 2005 durch die Koordinationsstelle European Foundation on Social Quality mit Sitz in Amsterdam veröffentlicht. (20)

Resümee

Das Feld der Qualitätsentwicklung im sozialen Bereich ist vielfältig und nach wie vor wenig transparent. Bisher liegen kaum Klassifikations- und wissenschaftliche Strukturierungsversuche zu den Entwicklungen der Qualitätskonzepte vor. (21)

Vor diesem Hintergrund lässt sich die zunehmende Anzahl von Unternehmensberatungen und beispielsweise das Entstehen von Online-Newslettern im Socialmanagement (22) erklären, die sich als vordergründige und handlungspraktische Orientierungshilfen anbieten. In diesen Kontext fügt sich das Projekt Qualitätsmanagement der Bundesarbeitsgemeinschaft Freie Wohlfahrtspflege ein, die sich als Facilitator und Multiplikator für die

freie Wohlfahrtspflege insgesamt positioniert. Die wesentlichen Aufgaben der Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege sind demnach Informationen zum Thema Qualität zu bündeln, auszuwerten und ihren Mitgliedsorganisationen zur Verfügung zu stellen. (23) Ein wichtiges Arbeitsergebnis liegt mit dem im September 2005 verabschiedeten Papier »Qualitätsziele der Freien Wohlfahrtspflege« vor. Das Konzept dokumentiert den fachlichen Minimalkonsens zur Qualität innerhalb der Spitzenverbände der freien Wohlfahrtspflege.

Das Thema Qualität hat die sozialen Dienste und deren Träger inzwischen

durchaus erreicht und wird nicht mehr als modisches Anliegen angesehen. Die Mehrzahl der Akteure hat die Bedeutung und Unausweichlichkeit des Themas erkannt und greift dieses auf. Allerdings sind die Initiativen weniger fachpolitisch und intrinsisch motiviert, sondern vorwiegend ausgelöst durch sozialgesetzlich neu formulierte Anforderungen und Finanzierungskonditionen. Hier bestätigen Ausnahmen die Regel. Es überrascht deshalb nicht, dass nur selten an vorgängigen oder parallelen fachlichen Diskursen der Evaluation und Wirkungsanalyse angesetzt wird.

Die in der Praxis eingesetzten Konzepte folgen überwiegend einer instrumentel-

len Handlungslogik. Dies birgt die Gefahr in sich, dass die Bereitstellung und Organisation sozialer Dienstleistungen weniger aus den Bedarfen und Bedürfnissen oder sozialpolitischen Normanforderungen erfolgt, als vielmehr aus Anforderungsmerkmalen formaler Konzepte und damit vorgegebenen Verfahrensabläufen. Die Weiterentwicklung von Qualitätskonzepten, die ökonomischen und humandienstlichen Anforderungen Rechnung tragen, steht unverändert auf der Agenda einer kritischen Positionierung der Entscheidungsträger und weiteren Akteure im Feld der freien Wohlfahrtspflege. ♦

Anmerkungen

- (1) In diesem Beitrag werden Befunde aus dem letzten Projektbericht vom April 2006 in Kurzform vorgestellt. Ausführliche Ergebnisse und Kommentierungen enthält die Schriftenreihe Arbeitsmaterialien Nr. 22; diese kann gegen eine Schutzgebühr beim Forschungsschwerpunkt Wohlfahrtsverbände / Sozialwirtschaft (FSP WV) bezogen werden. Beschrieben werden Entwicklungen im Gesundheitswesen, Aspekte der europäischen Einflüsse auf Qualitätsentwicklungen, verbunden mit einer ersten Einschätzung. Zusätzlich enthält dieses Arbeitsmaterial einen umfangreichen Anhang mit Kurzinformationen zu ausgewählten Qualitätssicherungskonzepten, sozialgesetzlichen Änderungen mit Bezug zur Qualität in der Sozialen Arbeit sowie einem umfangreichen Literaturverzeichnis. (FSP WV Schriftenreihe Arbeitsmaterialien Nr. 22: Buckley, Andrea; Boeßenecker, Karl-Heinz: Qualitätsentwicklung in der Sozialen Arbeit. Projektbericht. April 2006.
- (2) FSP WV Schriftenreihe Arbeitsmaterialien Nr. 8: Paul-Römer, Gottfried; Hansbauer, Peter; Boeßenecker, Karl-Heinz: Forschungsprojekt Qualitätsmerkmale und Qualitätsentwicklung in der Sozialen Arbeit. Erster Zwischenbericht und Dokumentation des gleichnamigen Symposiums. Januar 1997.
- (3) Karl-Heinz Boeßenecker u.a. (2003): Qualitätskonzepte in der Sozialen Arbeit. Eine Orientierung für Ausbildung, Studium und Praxis. Beltz-Votum. Weinheim-Basel.
- (4) Die Abkürzung steht für Deutsche Industrie Norm (DIN), Europäische Norm (EN), International Standardization Organization (ISO).
- (5) European Foundation of Quality Management – Modell für Excellence.
- (6) Ansprechpartner für weitere Informationen: Paritätische Gesellschaft für Qualität mbH, Feldmannstraße 92, 66119 Saarbrücken, Telefon 0681 9266032, Fax 0681 9266030, E-Mail p.qualitaet@paritaet.org, Internet <http://www.pq-sys.de>.
- (7) Weitere Informationen sind beispielsweise beim Bundesverband der Arbeiterwohlfahrt, Oppelner Straße 130, 53119 Bonn erhältlich oder im Internet (<http://www.awo.org>). Literatur: Brückers, Rainer (Hg.) (2003): Tandem QM. Das integrierte QM-Konzept in der Sozialen Arbeit. Eigenverlag der Gesellschaft für Organisationsentwicklung und Sozialplanung (gos), Bonn.
- (8) Sozialpädagogisches Institut NRW (SPI), zentrale wissenschaftliche Einrichtung der Fachhochschule Köln, An den Dominikanern 2, 50668 Köln, E-Mail poststelle@spi.nrw.de, Internet <http://www.spi.nrw.de>. Quast wurde als Teilprojekt III der Nationalen Qualitätsinitiative im System der Tageseinrichtungen für Kinder (NQI) von 1999 bis 2003 entwickelt und befindet sich nun in der Implementierungsphase. Siehe Fußnote 11.
- (9) RAI = Resident Assessment Instrument, ein Instrument zur Einschätzung der Pflegeheimbewohner, PLAISIR = Planification Informatisée des Soins Infirmiers Requis en milieu des soins prolongés, Informationsgestützte Planung der erforderlichen Pflege in Alten- und Pflegeheimen. RAI wurde 1993 in den USA entwickelt und in Kanada weitergeführt, PLAISIR kommt ursprünglich aus Kanada.
- (10) KTK-Bundesverband e. V., Karlstraße 40, 79104 Freiburg im Breisgau, Internet <http://www.ktk-bundesverband.de>
- (11) Die NQI umfasst fünf Einzelprojekte: Teilprojekte I und II: PädQUIS®, pädagogische Qualität in Tageseinrichtungen für Kinder unter drei Jahren und Kindergartenkinder; der Freien Universität Berlin, <http://www.paedquis.de>, Teilprojekt III: QUASt, Qualität für Schulkinder in Tageseinrichtungen; des Sozialpädagogischen Instituts NRW in Köln, <http://www.spi.nrw.de>, Teilprojekt IV: QuaSi, Qualität im Situationsansatz des Instituts für den Situationsansatz in Berlin, Freie Universität Berlin, <http://www.ina-fu.org> und TQ, Steuerung von Trägerqualität durch Evaluation, des Staatsinstituts für Frühpädagogik in München, <http://www.ifp-bayern.de>.
- (12) Im Internet unter <http://www.gab-qualitaetssicherung.de>.
- (13) Siehe auch Fußnote 7.
- (14) Weitere Informationen finden sich im Internet: <http://www.diakoniedqe.de> oder unter der Adresse: Diakonisches Institut für Qualitätsentwicklung (DQE) im Diakonischen Werk der EKD e. V., Reichensteiner Weg 24, 14195 Berlin, Telefon 030 83001-282; Fax 030 83001-280. E-Mail dqe@diakoniedqe.de.
- (15) Weitere Informationen sind beispielsweise über das Kuratorium Deutsche Altershilfe (KDA) in Köln erhältlich, im Internet: <http://www.kda.de>.
- (16) Weitere Informationen über RAI sind beispielsweise im Internet beim Institut für Gesundheitsanalysen und soziale Konzepte e. V. in Berlin zu finden: <http://www.igk-forschung.de>.
- (17) Boeßenecker, K.-H. (2006): Soziale Dienstleister als Marktakteure. Der Gesundheitssektor als Trendsetter auch für die Jugendhilfe? In: Hensen, G. (Hg.) (2006): Markt und Wettbewerb in der Jugendhilfe. Ökonomisierung im Kontext von Zukunftsorientierung und fachlicher Notwendigkeit. Juventa: Weinheim, München. S. 43–60.
- (18) Gesetzliche Grundlage: SGB V, § 139 a. Weitere Informationen finden sich auf der Internetseite <http://www.iqwig.de>, Adresse: Institut für Qualität und Wirtschaftlichkeit im Gesundheitswesen (IQWiG), Dillenburg Straße 27, 51105 Köln, Telefon 0221 35685-0, Fax 0221 35685-1.
- (19) Koordination in Deutschland durch die Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften (DHV) in Speyer. Das Bundesinnenministerium hat die DHV als Koordinierungsstelle für das Qualitätsmanagement-Netzwerk beauftragt. Die DHV organisiert in diesem Zusammenhang auch die Speyerer Qualitätswettbewerbe. Internet <http://www.hfv-speyer.de/Qualitaetswettbewerb/caf-network/caf.htm>.
- (20) <http://www.socialquality.nl>.
- (21) Neben den Publikationen des FSP Wohlfahrtsverbände liegen folgende diesbezügliche Veröffentlichungen vor: Kämmer et al: (2001): Qualitätsverfahren im Überblick. Der Weg zum besten System, Vincentz, Hannover; Gerull (2004): Qualitätsmanagement sozialer Dienstleistungen, 2. überarbeitete und ergänzte Auflage, CD-Rom, Eigenverlag, Hessisch Oldendorf. Gerull (2004): Qualitätsmanagement in der Jugend- und Sozialhilfe: literaturanalytische und empirische Studien. Dissertation an der Universität Göttingen im Fach Sozialwissenschaften.
- (22) Siehe auch Eigenprojekt des Forschungsschwerpunktes Wohlfahrtsverbände/Sozialwirtschaft, unveröffentlichte Recherche.
- (23) Weitere Informationen im Internet unter <http://bagfw-qualitaet.de>.