



Leseprobe aus: Mercheil, Qualitätsmanagement in der Sozialen Arbeit, ISBN 978-3-7799-2501-9  
© 2013 Beltz Juventa Verlag, Weinheim Basel  
<http://www.beltz.de/de/nc/verlagsgruppe-beltz/gesamtprogramm.html?isbn=978-3-7799-2501-9>

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

## **1.2 Hintergründe für die Qualitätsdebatte in der Sozialen Arbeit**

Zu Beginn der Qualitätsdebatte in der Sozialen Arbeit waren Reaktionen und Gefühle unterschiedlichster Art zu registrieren, von kritisch-abgren-zenden Hinweisen, bei den Bestrebungen zum Qualitätsmanagement han-dele es sich um ein „politisches Programm konservativ-neoliberaler Prove-nienz“ (Bauer 1996, S. 11), und der Warnung, dass die Qualitätsdebatte als trojanisches Pferd für eine stärkere Ausrichtung einer ehemals dem Hu-ma-nen verpflichteten Sozialen Arbeit am „Primat der Ökonomie“ genutzt werden könne (Speck 1999), über die Meinung, die Debatte sei Ausdruck eines oberflächlichen und vergänglichen Zeitgeistes, bis hin zu einer eupho-risch anmutenden Betriebsamkeit, bei der bisweilen die Hoffnung auf-schien, man habe mit dem Qualitätsbegriff nun endlich den ersehnten Zau berschlüssel zur ultimativen Qualifizierung der Sozialen Arbeit gefunden. Mittlerweile gestehen selbst Skeptiker, dass die Soziale Arbeit um eine of-fensive Auseinandersetzung mit den Anforderungen des Qualitätsmanage-ments nicht herumkommt und zu einer Position finden muss, die den ab-lehnenden Verweis auf den Zusammenhang zwischen Qualitätsmanage-ment einerseits und „Ökonomisierung“, „Managerialismus“ und „neo-liberaler Kolonialisierung“ andererseits überwindet und zu einer den Eigenheiten der Sozialen Arbeit angemessenen Formen des Qualitätsma-nagements findet.

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

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

### **1.2.1 Sozialpolitischer und rechtlicher Kontext**

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

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

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

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

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

#### Legitimationsanforderungen:

- Strukturängel in Arbeitsfeldern
- Probleme methodischen Handelns
- Zweifel an „Wirksamkeit“ und Nutzen

#### Betriebswirtschaftliche Orientierungen:

- Qualität als Teil einer Orientierung an „Management“
- „Produktorientierung“
- Finanzkrise und Strategien zur Effektivierung

#### „Qualität“ in Sozialgesetzen mit unterschiedlichen Akzenten:

- *Krankenversicherung (SGB V)*: Qualitätssicherung
- *Arbeitsförderung (SGB III)*: Qualitätssicherung
- *Sozialhilfe (SGB XII) und Eingliederung in Arbeit (SGB II)*: Qualitätsprüfung
- *Pflegeversicherung (SGB XI)*: Qualitätssicherung/Qualitätsprüfung
- *Kinder- und Jugendhilfe (SGB VIII)*: Vereinbarungen zur Qualitätsentwicklung; Qualitätsentwicklung als Prozess  
insgesamt: *Qualität und Kostenreduktion*

#### Qualitätsdebatte in der Sozialen Arbeit

#### Veränderungen in den sozialpolitischen Steuerungsstrategien:

Qualitätsverbesserung durch

- eine verstärkte Ausrichtung an den Abläufen in Einrichtungen
- weniger über umfassend angelegte politischen Reformprogramme

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

#### Legitimationsanforderungen an Soziale Arbeit

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

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

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

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

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

## Zunehmende Relevanz betriebswirtschaftlicher Orientierungen

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

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

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

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

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

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

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

## **Das Qualitätsthema in den Sozialgesetzen**

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

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

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

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

gen geschlossen werden, die „sich verpflichten, nach Maßgabe der Vereinbarungen nach § 113 einrichtungsintern ein Qualitätsmanagement einzuführen und weiterzuentwickeln“ (§ 72, Abs. 3). Ein eigenes Kapitel (11. Kapitel; §§ 112–120) enthält differenzierte Verfahrensanforderungen zur „Qualitätssicherung“ und zur „Qualitätsprüfung“, denen sich Pflege-Einrichtungen unterziehen müssen. Die „Qualitätsverantwortung“ der Einrichtungen verpflichtet die Einrichtungen zu Maßnahmen zur Qualitätssicherung, zur Realisierung eines Systems des Qualitätsmanagements, zur Umsetzung von „Expertenstandards“ und zur Mitwirkung an Qualitätsprüfungen (§ 112 Abs. 2). Auch das Heimgesetz unterstützt die Verpflichtung der Träger zu einem Qualitätsmanagement: „Ein Heim darf nur betrieben werden, wenn der Träger [...] ein Qualitätsmanagement betreibt.“ (§ 11 Abs. 2 Heimgesetz) Das Pflegeversicherungsgesetz weitet das Qualitätsthema also aus: Nicht mehr nur die Verpflichtung zur „Qualitätssicherung“ einschließlich der Verpflichtung zur Anwendung von in einer bundesweiten Vereinbarung geregelten „Expertenstandards“ wird artikuliert, sondern es werden auch differenzierte Regelungen zur Qualitätsprüfung als Verfahrenselement in die gesetzliche Regelung aufgenommen. Diese Verkopplung von „Qualitätssicherung“ und „Qualitätsprüfung“ war bereits in den ersten Fassungen des Pflegeversicherungsgesetzes enthalten (zunächst § 80). Es wurde dann später (u.a. im Zusammenhang mit dem Pflegequalitätssicherungsgesetz [PQsG]) ausdifferenziert und mit einer Regelungsintensität versehen, die so intensiv in keinem anderen Sozialgesetz vorfindbar ist.

### **Sozialhilfe (SGB XII) und Leistungen zur Eingliederung in Arbeit (SGB II):**

Nach § 75 Abs. 2 SGB XII sollen für Leistungen der Sozialhilfe in teilstationären und stationären Einrichtungen solche Träger in Anspruch genommen werden, die oder deren Verbände mit dem öffentlichen Träger der Sozialhilfe eine Vereinbarung abgeschlossen haben über

- „Inhalt, Umfang und Qualität der Leistungen (Leistungsvereinbarung),
- die Vergütung, die sich aus Pauschalen und Beträgen für einzelne Leistungsbereiche zusammensetzt (Vergütungsvereinbarung),
- die Prüfung der Wirtschaftlichkeit und Qualität der Leistungen (Prüfungsvereinbarung)“.

Die gleiche Regelung existiert in § 17, Abs. 2 SGB II für Träger, die Leistungen zur Eingliederung in Arbeit erbringen. Das Thema „Qualität“ wird hier in zwei Zusammenhängen angesprochen:

- als Element im Rahmen der Leistungsvereinbarung und
- als einer der beiden Gegenstände, auf die sich die Prüfungsvereinbarung bezieht.

Die Einbeziehung von Qualität in die Leistungsvereinbarungen kann lediglich bedeuten, dass der jeweilige qualitative Standard der zu erbringenden und zu bezahlenden Leistung definiert wird. Die Leistung muss in ihrem gebotenen Standard beschrieben sein, um das Verhältnis von Preis und Leistung transparent zu machen. Dies vollzieht sich vorwiegend auf der Ebene der äußerlich erkennbaren Struktur der Leistung, also auf der Ebene der „Strukturqualität“ (s. dazu ausführlicher *Kap. 2.2*); insbesondere die Qualifikation des Personals wird als zentraler Faktor für das Erreichen von Qualität und für das Einhalten der fachlichen Standards angesehen (§ 76 Abs. 1 SGB XII; vgl. Münder u.a. 2005, S. 570). Dementsprechend konzentrieren sich die vorhandenen Vereinbarungen meist auf Fragen der Strukturqualität; Elemente von Prozessqualität werden teilweise einbezogen (Münder u.a. 2005, S. 576f.). Bemerkenswert ist zum einen die Bindung von „Qualität“ an den Modus „Prüfung“ und zum anderen, dass bei der Prüfungsvereinbarung Wirtschaftlichkeit und Qualität gleichsam in einem Atemzug genannt werden, als wären beide logisch aneinander gebunden.

**Kinder- und Jugendhilfe (SGB VIII):** Das SGB VIII bzw. Kinder- und Jugendhilfegesetz (KJHG) ist das letzte der Sozialgesetze, in die das Qualitätsthema ausdrücklich aufgenommen wurde. Explizite Anforderungen zur Qualitätsentwicklung enthält das SGB VIII an drei Stellen: in § 78b (Qualitätsentwicklungsvereinbarungen in der teilstationären und stationären Erziehungshilfe), in § 22a (Sicherstellung und Weiterentwicklung der Qualität der Förderung sowie Evaluation in Kindertageseinrichtungen) und §§ 79, 79a (Verpflichtung der Jugendämter, eine kontinuierliche Qualitätsentwicklung in allen Handlungsfeldern der Kinder- und Jugendhilfe zu realisieren).

Mit den Regelungen der §§ 78a–g setzte das SGB VIII jedoch hinsichtlich der Nuancierungen in der Qualitätsfrage andere Akzente als die andere Sozialgesetzbücher (zum Stellenwert der Regelungen der §§ 78a–g SGB VIII für die Qualitätsentwicklung in der Jugendhilfe s. Merchel 2000a; zu Problematik der Qualitätssteuerung in der Jugendhilfe s. Merchel 2013). Der Gesetzgeber hat im Rahmen der Finanzierungsregelungen für die teilstationäre und stationäre Erziehungshilfe die öffentlichen Träger und die Leistungserbringer zum Abschluss von Qualitätsentwicklungsvereinbarungen (§ 78b SGB VIII) verpflichtet. In solchen Vereinbarungen sollen Regelungen getroffen werden über „Grundsätze und Maßstäbe für die Bewertung der Qualität der Leistungsangebote sowie über geeignete Maßnahmen zu ihrer Gewährleistung“ (§ 78b Abs. 1 SGB VIII). Die Tatsache, dass bei der Umsetzung dieser Verpflichtung zu tragfähigen Qualitätsentwicklungsvereinbarungen erhebliche Probleme und Unzulänglichkeiten zu konstatieren sind (vgl. Merchel 2006a), kann jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass das SGB VIII einen Umgang der Akteure (öffentliche Träger und Leis-

tungsanbieter) mit dem Qualitätsthema fordert, der insbesondere durch drei Merkmale geprägt ist:

- Der Akzent liegt weniger auf dem administrativ-kontrollierenden Motiv („Qualitätsprüfung“), sondern mehr auf dem fachlich-entwickelnden Impuls („Qualitätsentwicklung“). Der Gesichtspunkt der Qualitätsprüfung ist im Gesetz nicht enthalten.
- Der Gesetzgeber versteht Qualitätsentwicklung deutlich als einen dialogischen Prozess und begründet dies ausdrücklich mit der Logik des Qualitätsbegriffs bei sozialen Dienstleistungen (so die Begründung zum Gesetzentwurf; BT-Drucksache 13/10330 vom 1. April 1998, S. 18f.).
- Mit dem Begriff der Qualitätsentwicklung setzt das SGB VIII einen sprachpolitischen Akzent insofern, als es sich von dem in anderen Gesetzen und Verordnungen und vielfach in der Fachdiskussion verwendeten Begriff der Qualitätssicherung absetzt. Das SGB VIII kennzeichnet damit den prozesshaften Charakter des Umgangs mit Qualität. Es akzentuiert die Herstellung von Qualität als eine kontinuierlich zu betreibende Entwicklungsaufgabe und hebt damit eine Vorstellung hervor, die einem eher statischen Sicherungsdenken entgegengesetzt ist. (vgl. dazu auch die Kommentierungen von Wiesner 2006, S. 1440ff. und Münder u.a. 2006, S. 902ff.)

Neben den Regelungen zu den Qualitätsentwicklungsvereinbarungen im Bereich der Erziehungshilfe ist der Grundsatz der Qualitätsentwicklung auch für die Kindertageseinrichtungen in das SGB VIII eingefügt worden. „Die Träger der öffentlichen Jugendhilfe sollen die Qualität der Förderung in ihren Einrichtungen durch geeignete Maßnahmen sicherstellen und weiterentwickeln.“ (§ 22a Abs. 1) Dies soll neben der Entwicklung und Umsetzung einer Konzeption insbesondere durch den „Einsatz von Instrumenten und Verfahren zur Evaluation der Arbeit in den Einrichtungen“ erfolgen, ohne dass bestimmte Verfahren der Qualitätsentwicklung gesetzlich genannt oder gar gefordert werden. Die Träger der öffentlichen Jugendhilfe werden verpflichtet, diesen Grundsatz auch in den Einrichtungen freier gemeinnütziger und gewerblicher Träger sicherzustellen (§ 22a Abs. 5).

Der dritte Zugang zur Qualitätsentwicklung erfolgte im Zusammenhang mit dem Bundeskinderschutzgesetz. In das SGB VIII wurde die Verpflichtung für die Träger der öffentliche Jugendhilfe eingefügt, eine „kontinuierliche Qualitätsentwicklung“ zu gewährleisten (§ 79 Abs. 2 SGB VIII). Die Träger der öffentlichen Jugendhilfe sollen für alle Handlungsbereiche der Jugendhilfe „Grundsätze und Maßstäbe für die Bewertung der Qualität sowie geeignete Maßnahmen zu ihrer Gewährleistung“ definieren, diese weiterentwickeln, anwenden und regelmäßig überprüfen, wobei sie sich an den fachlichen Empfehlungen orientieren sollen, die von den Landesjugendäm-