

NEGOTIATING QUALITIES?

SOCIAL SERVICES BETWEEN COST-CONTROL AND USER-ORIENTATION¹

HANS-UWE OTTO und MARK SCHRÖDTER
Universität Bielefeld, 17. Oktober 2002

Sehr verehrte Damen und Herren,

„Negotiating Qualities“ ist der Versuch, die aktuellen Diskurse um Qualität zu bündeln und kritisch zuzuspitzen, um weiterführende oder sogar darüber hinausweisende Perspektiven zu entwickeln. Die komparative Gegenüberstellung internationaler Beiträge ermöglicht es erstmals, ebenso länderspezifische Einseitigkeiten und Sackgassen in der Diskussion zu überwinden, wie von innovativen Potentialen gegenseitig zu Profitieren. Verfolgt man die jüngsten Entwicklungen des Qualitätsdiskurses, so drängt sich der Eindruck auf, daß eine im weitesten Sinne „konstruktivistische“ Perspektive auf Qualität sich in Disziplin und Profession durchgesetzt hat. „Aushandlung“ avanciert zum Leitkonzept. Was Qualität ist, kann je nach organisatorischem Kontext, der Perspektive von Stakeholdern, der weltanschaulichen Auffassung oder der persönlichen Erfahrung der beteiligten Akteure variieren. Sofern keiner dieser Perspektiven der Vorrang zu geben ist, müssen die verschiedenen Qualitätsvorstellungen daher Gegenstand von Aushandlungsprozessen sein.

Hinter diesem Gedanken verbirgt sich das erkenntnistheoretische Paradigma, in dem die Realität von „Qualität“ als immer neues Produkt und fortwährender Prozeß von Aushandlung begriffen wird, so daß man von „Qualitäten“ im Plural sprechen muß.

Nun ist diese theoretische Orientierung im Qualitätsdiskurs eigentlich verwunderlich, zumindest wenn man den Diskurs als eine Reaktion auf die kommunale Finanzkrise und den damit einhergehenden Kürzungen für Soziale Dienstleistungen betrachtet. Hier geht es ja gerade um die Standardisierbarkeit, Meßbarkeit und Kontrollierbarkeit von Prozessen der Dienstleistungserbringung. Taylorisierung, Quantifizierung und Steuerung sollen die Qualität sozialer Dienste erhöhen und sind zugleich Momente der Rechenschaft der Leistungserbringer vor den Kostenträgern. Und entsprechend häufig wird der Qualitätsdiskurs von den Fachkräften als von außen aufgezwungen wahrgenommen. Man habe sich gegen die Qualitäts-Offensive zur Wehr zu setzen, müsse Gegenstrategien entwickeln, das fachliche Heft wieder in die Hand nehmen und eine eigenständige Position vorantreiben. Vielleicht ist das konstruktivistische Paradigma der „Aushandlung“ deshalb so erfolgreich, weil man sich erhofft mit „Aushandlung“ kritisch gegen die Tendenzen der Standardisierung, Messung und Kontrolle sozialpädagogischer Prozesse zu wenden.

¹ Manuskript des Eröffnungsvortrags der gleichnamigen Tagung, gefördert durch das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend.

So befinden wir uns nun in der eigentümlichen Lage, in der mit einem vagen Konzept auf harte Realitäten reagiert wird.

Der Aushandlungsbegriff, wie er zumeist implizit diskutiert wird, legt so etwas wie ein „anything goes“ nahe. Zwar wird immer wieder betont, daß konkrete Aushandlungsverfahren geschaffen werden müssen, die die verschiedenen Qualitätsvorstellungen miteinander vermitteln. Aber dabei bleibt unklar, wie etwa die Konflikte zwischen dem auf Effizienz zielenden Management und der auf fachliche Standards beharrenden Profession zu regeln sind. Ein vages Konzept der Aushandlung bleibt hier oft leere Rhetorik, die von der ökonomischen Rationalität letztlich doch überrollt wird.

Theorielosigkeit
beim Aushand-
lungsbegriff

Die Beschäftigung mit dem Thema der „Qualität“ muß unserer Meinung nach dringend auf ein sozialwissenschaftliches Fundament gestellt werden. Wenn wir davon ausgehen, daß Qualität nicht essentialistisch zu bestimmen ist – also Qualität keine Eigenschaft ist, die den Dingen wesenhaft anhaftet – und vielmehr Qualität als multiperspektivischen Begriff betrachten, dann können wir uns beispielsweise an George Herbert Mead mit seiner Konzeption der „objektiven Realität der Perspektiven“ zurückerinnern.

Mit Perspektivität meinte Mead gerade nicht, daß Perspektiven in positivistischer Manier lediglich subjektive Verzerrungen einer „für sich“ existierenden Realität seien. Auch bedeutet Perspektivität nicht – in subjektivistisch-relativistischer Lesart – die Gleichsetzung des wahrgenommenen Objekts mit Zuständen des individuellen Bewußtseins. Vielmehr ist die Natur, sind soziale Objekte *selbst* perspektivisch. Damit existieren erkennendes Subjekt und wahrgenommenes Objekt nicht unabhängig voneinander, sondern sind dialektisch aufeinander verwiesen.

Für unser Thema bedeutete dies, daß Qualität nicht als objektives Faktum der Dienstleistung inhärent ist. Qualität ist nicht etwas, das mehr oder minder „verzerrt“ wahrgenommen, gemessen oder evaluiert werden könnte. Aber genausowenig reduziert sich Qualität lediglich auf die je subjektiven Qualitätsvorstellungen der Akteure, ohne daß es Qualität „dort draußen“ wirklich gäbe. Wenn wir die Dialektik von Subjekt und Objekt ernstnehmen, kann es kein vom Beobachter unabhängiges Objekt geben. Die Qualität eines Objektes ist nur durch die Existenz des Beobachters gegeben, wobei in unserem Falle „Beobachter“ der Professionelle, der Adressat, die Managerin oder auch die Evaluatorin meinen kann, die die sozialpädagogische Interaktionspraxis, Strukturbedingungen der Institution oder ähnliches unter der Rücksicht von Qualität betrachten.

Meads Objektive
Realität der Per-
spektiven

Folgt man der Konzeption einer „objektiven Realität der Perspektiven“, so sind die hier interessierenden Objekte – also Prozesse oder Strukturen der sozialen Dienstleistungserbringung – *in sich selbst* multiperspektivisch. Demnach existiert Qualität objektiv *in dem Verhältnis* zwischen einem Akteur und bestimmten Aspekten der sozialen Dienstleistung. Diese Relation zwischen Akteur und Dienstleistung *ist* die Qualität der Dienstleistung. Das bedeutet, daß die Form der Hinwendung zur Praxis – in anderen Worten: daß die Handlungslogik eines Akteurs – determiniert, was Qualität objektiv *ist*.

Wenn aber die spezifische Handlungslogik eines Akteurs bestimmt, was Qualität jeweils ist, dann kann Aushandlung in sozialen Dienstleistungen nicht mehr bedeuten, einen Qualitätskonsens erzeugen zu wollen. Es gibt ja immer schon *mehrere* in den Perspektiven der Akteure liegende *Qualitäten*, die alle gleichermaßen objektiv sind. Für das Management wäre es demnach geradezu *falsch*, den Qualitätsbegriff der Profession zu übernehmen und umgekehrt.

Nun könnte man geneigt sein, diese Frage: „Wie ist Aushandlung über Qualität möglich?“ als ein irrelevantes, akademisches „Glasperlenspiel“ abzutun.

Aber eine durch diese Frage angeleitete empirische Forschung kann aufzeigen, welche konkreten Strukturprobleme die Praxis zu bewältigen hat und faktisch auch schon täglich bewältigt. Es gibt ja schon einige Versuche, das Unmögliche möglich zu machen und Aushandlungsverfahren zu implementieren. Durch empirische Forschung können diese Lösungsversuche der Praxis kritisiert, aber auch als potentielle Kandidaten gelingender Praxis gewürdigt werden.

Auf dieser Tagung steht deshalb erstmals das Konzept der Aushandlung *selbst* im Mittelpunkt. Internationale Beiträge aus Forschung und Praxis werden das Konzept explizieren und es kritisch beleuchten. Es wird geprüft werden, in wieweit es für eine Praxis moderner Dienstleistungserbringung trägt, die den widersprüchlichen gesellschaftlichen und professionellen Anforderungen gerecht werden soll.

Ein solches zentrales Spannungsfeld, das der Qualitätsdiskurs selbst eröffnet hat, liegt zwischen den manageriellen Strategien der Kostenkontrolle und dem professionellen Bemühen um Nutzerorientierung. Der Qualitätsdiskurs kann ja nicht nur als von außen aufgrund ökonomischer Kostenkalküle aufgezwungen angesehen werden. Betrachtet man nämlich die Forderung nach „Qualitätsmanagement“ und „Qualitätssicherung“ ausschließlich als externe, das „Wesen“ Sozialer Arbeit beschneidende Bedrohung, gerät aus dem Blickfeld, daß uns auch ein unabhängiger Weg auf dem Pfad des Professionalisierungsprojektes zur „Qualität“ geführt hat. Insbesondere die Krise des expertokratischen Ansatzes und der Einfluß der Neuen Sozialen Bewegungen der 1980’er Jahre haben in Deutschland und sicherlich auch in anderen Ländern, worüber im Verlaufe der Tagung noch zu reden wäre, die Erfordernis einer „Neuen Fachlichkeit“ in der Sozialen Arbeit deutlich werden lassen, welche den Nutzer nicht bevormundet, sondern zu partizipieren und seine Interessen einzubringen ermöglicht. Vielleicht gelingt es der Sozialen Arbeit nun, unter dem Label von „Qualität“ den Wandel zu einer Nutzerorientierung vorantreiben.

Kostenkontrolle vs
Nutzerorientierung

Jenseits dieser Entwicklungen muß die Frage nach der „Qualität“ auch als *systematischer* Bestandteil Sozialer Arbeit betrachtet werden. Insofern nämlich professionelle Soziale Arbeit ihre Praxis durch Rückgriff auf wissenschaftliches Wissen begründen und legitimieren muß, in diesem Sinne also *Reflexive* Soziale Arbeit ist, liegt die Frage nach der Qualität bereits im Zentrum professioneller Praxis. Die Reflexion von Qualität ist *konstitutiv* für professionelle Soziale Arbeit, denn aufgrund des massiven Eingriffes in eine „fremde“ Lebenspraxis, muß sie eine gesteigerte Begründungspflicht einholen. Soziale Arbeit muß insofern immer die Frage beantworten, inwieweit dieser Eingriff gerechtfertigt und angemessener als eine radikale Non-Intervention gewesen war. Die Einlösung der Begründungspflicht ist nicht nur notwendig in Räumen, die aus der konkreten Interventionspraxis herausgehoben sind – von der Fachkonferenz, über Kontraktvereinbarungen bis hin zur sozialpolitischen Ebene. Darüberhinaus ist sie *integraler* Bestandteil alltäglicher Deutungsarbeit mit dem Nutzer, und deshalb ist die Reflexion von Qualität schon immer in mehr oder minder expliziter Form systematisch in Sozialer Arbeit verortet.

Systematische
Relevanz von
Qualität

Diese legitimierende Reflexion von Qualität vollzieht Soziale Arbeit nicht im gesellschaftsfreien Raum, sondern bewegt sich stets im Spannungsfeld von Gemeinwohl und Nutzerinteresse.

Struktur der
Tagung, Zentrale
Fragestellungen

Hinsichtlich der Gemeinwohlorientierung muß sich ihre Reflexion angesichts der strukturellen Ressourcenknappheit ökonomisch verantworten. Aber die Frage nach den Kosten sozialer Dienste ist immer verbunden mit politischen Auseinandersetzungen darüber, welches Maß an sozialer Sicherung und Unterstützung eine Gesellschaft zur Verfügung zu stellen bereit ist. Es geht dann um die Frage, wie der Kostenaufwand sozialer Dienste legitimierbar ist. Und das zieht oft den Zweifel an der Wirksamkeit Sozialer Dienste *überhaupt* nach sich. Soziale Arbeit tritt damit ein in das Verhandlungsfeld, das wir auf dieser Tagung als „Politics of Quality“ diskutieren wollen. Diese „Qualitätspolitiken“ bilden den umfassenden Rahmen für Aushandlungsprozesse um Qualität auf interorganisationeller und organisationeller Ebene. Sie variieren entsprechend den länderspezifischen Hilfetraditionen und Hilfesystemen. Deshalb freuen wir uns besonders, Analysen aus sozialpolitisch völlig unterschiedlich strukturierten Ländern hier versammelt zu haben.

Interorganisationelle Aushandlungsprozesse betreffen insbesondere die häufig kontraktuell geregelten Beziehungen zwischen Erbringerorganisationen und Kostenträgern. Diese Kontraktbeziehungen konstituieren „*quality-regimes*“, die die Prämissen der Dienstleistungserbringung fixieren. Unter der thematischen Schärfung des „Regulating by Quality“ werden auf dieser Tagung unterschiedliche Regulierungsformen kritisch beleuchtet. Dabei geht es um die Frage, wie „Qualität“ als Regulierungsmoment als Alternative zum Markt fungieren kann und welche Implikationen damit verbunden sind – was in Deutschland im jüngsten Jugendbericht unter dem Konzept des „fachlich regulierten Qualitätswettbewerbs“ vorgeschlagen wurde. Dies wird heute noch von Karin Böllert dargestellt werden.

Auf organisationeller Ebene – auf der Tagung diskutiert unter dem Aspekt von „Organizing Quality“ – steht die Aushandlung von Qualität zwischen den für soziale Dienstleistungsorganisationen relevanten Akteuren im Vordergrund: den Managern, Professionellen und Nutzern. Was bedeutet die insbesondere von den Managern geforderte Effektivitätssteigerung und Outputorientierung für eine sozialstaatlich verfaßte Dienstleistung, die nicht auf statistisch meßbare Effekte, nicht auf Operationalisierbares – wie etwa die Senkung von Kriminalitätsraten – sondern auf Personenänderung und Sozialintegration setzt? Was bedeutet das Bestreben der Profession Qualitätskriterien aufzustellen, für die professionelle Arbeit unter Bedingungen der konstitutiven Unbestimmtheit, in der die Festlegung von Handlungsplänen eine Schließung von Zukunft bedeuten würde? Diese Überlegungen führen wiederum zu der Frage, ob „Standards“ zur „Standardisierung“ von Arbeitsprozessen führen. Der „Standardisierung“ steht man in der Regel skeptisch gegenüber, aber es ist noch völlig unklar, was „Standardisierung“ überhaupt bedeuten kann für eine soziale Dienstleistung, deren Interaktionsprozesse prinzipiell nicht im tayloristischen Sinne standardisierbar sind.

Und wenn letztlich der Sinn und Zweck der Bemühungen um Qualität der verbesserte Einbezug der Nutzer ist, wie ist dann eine Nutzerbeteiligung möglich, die über die deren Einbeziehung als „Informationsliferanten“ für die managerielle Steuerung der Dienstleistungsorganisation hinausgeht? Und wenn die Nutzer oftmals selbst nicht wissen was sie wollen, wie ist das Interesse der Nutzer jenseits expertokratischer Handlungsmodelle dennoch zur Geltung zu bringen?

Für die Evaluation ergibt sich die Herausforderung, die Beantwortung dieser Fragen schon voraussetzen zu müssen, um überhaupt zu verwertbaren Ergebnissen zu kommen. Vielleicht stehen *deshalb* bislang Qualitäts- und Evaluationsforschung unvermittelt nebeneinander und sind systematisch kaum miteinander verknüpft worden. Auf dieser

Evaluation

Tagung bekommt daher die „Evaluation“ ein eigenständiges Gewicht, obwohl sie gewissenmaßen quer liegt zu den einzelnen Verhandlungsfeldern von Qualität. So ist die Verwendungsweise von Evaluation abhängig, welche Definition von Qualität sich auf der Ebene der *‘Organizing Quality’* durchsetzt. Gleichzeitig kontextualisieren die *‘quality regimes’* diese Praxen, wobei der Trend in Richtung der Definition und inhaltlichen Festlegung von Outputs und Outcomes zeigt. Auf der Ebene der *‘politics of quality’* geht es dann meist nur noch um die sozialpolitisch zu verantwortende Allokation von Ressourcen, so dass die Interessen der Nutzer sozialer Dienste kaum noch eine entsprechende Berücksichtigung finden und von einer Dominanz der Rationalität der Kostenkontrolle gesprochen werden kann. Der Fokus auf das „what works?“ und der Ansatz des „best practice“ sind nur die Vorboten davon. Einer daran orientierten und oft enggeführten Evaluation soll hier auf der Tagung dadurch entgegengewirkt werden, indem die Frage in den Vordergrund gerückt wird, wie Evaluation neben der Berücksichtigung ökonomischer Kalküle, der Sicherstellung von Nutzerpartizipation dienen kann.

Bisher gilt der Begriff der Aushandlung nicht nur als eine angemessene Beschreibungsfolie, sondern der Aushandlungsbegriff scheint gleichzeitig angemessene Lösungen für die hier skizzierten Probleme zu bieten.

Unserer Meinung nach ist „Aushandlung“ *tatächlich* ein vielversprechender Ansatz. Es gilt daher, das Aushandlungskonzept analytisch aufzubereiten, damit er zunächst einmal theoretisch gehaltvoll den Blick für zentrale Fragestellungen und Probleme öffnet. Das ist die Grundlage einer empirischen Forschung, die den Begriff selbst nicht nur anzureichern, sondern praktische Strukturprobleme von Sozialpädagogik, Sozialmanagement und Sozialpolitik zu rekonstruieren hat. Schließlich muß „Aushandlung“ *praktisch* werden. Erst die Praxis der Dienstleistungserbringung kann zeigen wieweit das Konzept tatsächlich trägt und sich für eine moderne, dienstleistungsorientierte Soziale Arbeit bewähren kann.

Wir freuen uns auf einen spannenden, anregenden und kontroversen Diskurs.