

## **Qualitätssicherung - Auch bei den Sozialdiensten der Justiz ?!**

*Qualitätssicherung ist ein Schlüsselbegriff bei der bundesweit geführten Diskussion um "neue Steuerungsmodelle" in der Sozialarbeit. Die Autoren prüfen die Frage, aus welchen Quellen diese für die Sozialen Dienste der Justiz wichtigen Debatte gespeist wird und stellen Verknüpfungen her zu den Auseinandersetzungen in der Gerichts- und Bewährungshilfe über Strukturveränderungen und Standards.*

*An Hand der Beschreibung wichtiger Begriffe - Kundenorientierung, Effektivität, Outputorientierung - stellen sie neue Aspekte heraus, die mit Qualitätsentwicklung verbunden sind. Nach Hinweisen zu Voraussetzungen und Methoden der Qualitätsentwicklung setzen sie sich mit einigen Gefahren und Grenzen auseinander, die mit der Übertragung ökonomischer Denkkategorien auf Sozialarbeit verbunden sind. Der Aufsatz ist ein Plädoyer für die Einleitung von Maßnahmen, die Qualitätsentwicklung und -sicherung zum Ziel haben.*

### **Was ist neu an der Diskussion um Qualität?**

Seit vielen langen Jahren schon - wenn nicht schon seit Jahrzehnten - sind sich alle irgendwie im Strafjustizsystem und in der Straffälligenhilfe, in der Kriminalpolitik oder in der Wissenschaft Tätigen in einer Auffassung uneingeschränkt einig: Es muß sich etwas zum Besseren ändern, so kann es nicht gut weitergehen. Mehr Qualität, mehr Kooperation und Koordination, mehr kriminalpolitische Vernunft, neue und bessere Wege! Mindestens ebenso lange - und über den dicken Daumen fast folgenlos - wird über das "wie" gestritten. Ein Ende ist nicht abzusehen und begründete Aussicht auf Besserung besteht wohl auch nicht.

Und nun auch noch dies:

Man kommt einfach nicht mehr darum herum. Bei jedem noch so flüchtigen Blick in Fachzeitschriften und Fachbücher stoßen wir unvermeidlich auf Begriffe wie 'Controlling', Input und Output, Ressourcenkritik, usw. usf. Allorts ist seit einiger Zeit eine neue Debatte losgebrochen, die sich um zentrale Begriffe von 'Effektivität' und 'Effizienz', um messen und kontrollieren dreht.

#### **I.1. Vom Sparen ...**

Augenscheinlich wurde diese Debatte ausgelöst von den Haushältern, die immer wieder neue Finanzlöcher entdecken, von der Unbezahlbarkeit öffentlicher Dienstleistungen reden und immer neue Sparrunden verordnen.

Dabei mag es dahinstehen, ob unser Land wirklich in einer finanzpolitischen Krise steckt. Ob die Bundesrepublik im Gefolge des Anschlusses Ost -Deutschlands und des sogenannten Aufbaues Ost, im Zusammenhang mit der weltweiten Globalisierung des Wettbewerbs und den Gesetzmäßigkeiten des freien Marktes in eine Krise geraten ist. Und wenn dies so wäre, ob sie sich dann für den Bereich der öffentlichen Dienstleistungen dahingehend auswirken muß, daß es zu massiven Einschnitten in vielen Leistungsbereichen und auch in der Hilfe für Straffällige kommt - oder ob wir es nur mit dem Phänomen einer verkehrten und ungerechten Verteilung der durchaus in unserem Lande erwirtschafteten und vorhandenen Güter und Reichtümer zu tun haben.

Dem Diktat des Rotstiftes kann die Strafjustiz, die verschiedenen Instanzen der Strafvollstreckung und der Straffälligenhilfe nicht ausweichen. Zugleich ist das

Strafjustizsystem und die Straffälligenhilfe einem stetig steigenden Legitimationsdruck ausgesetzt - die Nachfrage nach Analysen von Kosten und Nutzen steigt ebenso stetig wie Forderungen nach ständigen und detaillierten Nachweisen über tatsächlich erbrachte Leistungen.

Solchen Anforderungen stehen Strafjustiz, Straffälligenhilfe und auch Kriminalpolitik augenscheinlich hilflos und ratlos gegenüber. Allenthalben ist viel Jammerei und Unverständnis zu spüren und zu hören. Und die Gewißheit, daß das nicht wird gutgehen können. Zugleich verbreitet sich die resignative Gewißheit, daß die Strafjustiz und Straffälligenhilfe und damit natürlich auch die Sozialen Dienste der Justiz um eine "Verschlankung", um Einsparungen im Bereich der Sach- und Personalmittel nicht herumkommen werden.

Wenn dem so ist, erscheint es uns klug, diese Realitäten zur Kenntnis zu nehmen und den Stier bei den Hörnern zu packen. Gegen die Notwendigkeit und den Zwang zum Sparen wird man im allgemeinen wenig einwenden können. Was ärgert und stört ist die Unkenntnis, mangelnde Professionalität und die Unvernunft, mit der die Haushälter versuchen, ihre Probleme zu lösen. Gespart wird mit dem Rasenmäher. Ohne Ansehen der zu erledigenden Aufgaben und ihrer sozial- oder kriminalpolitischen Effekte werden prozentuale Kürzungen in den Einzelhaushalten verordnet. Diese Methode des Sparens ist nicht nur einfalllos, sondern in vielen Fällen auch kontraproduktiv. So haben wir die Gewißheit, daß jede in der ambulanten Straffälligenhilfe heute eingesparte Mark uns morgen mit doppelten und dreifachen Kostensteigerungen teuer zu stehen kommt - z. B. in einer Erhöhung von Rückfallquoten, in einer Überbelegung von Gefängnissen und letztlich dem Zwang zu milliardenschweren Neubauprogrammen. Und dann wird es erst richtig teuer!

Im Gegensatz dazu ist bspw. seit langem nachgewiesen, daß die Vollstreckung jeglicher Art von freiheitsentziehender Maßnahme in hohem Maße kostenintensiv und zudem noch höchst ineffektiv ist. Der Strafvollzug ist gekennzeichnet durch Ausgrenzung und Stigmatisierung, durch Repression und Erziehung zu Unfreiheit. Es bedarf an dieser Stelle wohl keiner weiteren Erörterung, daß die Vollstreckung von Freiheitsstrafe die sozialen und persönlichen Mängellagen der Betroffenen eher verstärkt denn verringert. Rückfallquoten von ca. 2/3 im Erwachsenenbereich und um die 90 % im Jugendbereich sind nur ein Ausdruck dieses Umstandes. Haftkosten in Höhe von DM 160,- bis DM 200,- je Tag und Gefangenen belegen, daß Inhaftierung - und zwar mit rasant steigender Tendenz - hohe Finanzmittel erfordert.

Ebenso bekannt ist, daß demgegenüber ambulante Alternativen zu freiheitsentziehenden Maßnahmen und hier insbesondere die Bewährungshilfe mindestens ebenso "erfolgreich" tätig ist wie der Strafvollzug - zugleich aber um 2/3 weniger Kosten verursacht als das Gefängniswesen.

Sparpolitik im Justizbereich müßte deshalb nach unserer Meinung bedeuten, daß ein Umsteuerungsprozeß eingeleitet werden müßte, der Haushaltsmittel im Bereich des Gefängniswesens einspart durch die konsequente Reduzierung von Haftkapazitäten, wo immer möglich. Zugleich - auch als eine Voraussetzung für die Reduzierung von Haftplätzen - müßten die Arbeitskapazitäten im Bereich der ambulanten Alternativen zu freiheitsentziehenden Maßnahmen, und damit insbesondere auch bei den Sozialen Diensten der Justiz ausgebaut werden.

Einen solchen Ansatz zum Einsparen von Haushaltsmitteln halten wir allemal für intelligenter als das Prinzip des Rasenmähers. Solches Sparen fände unsere Unterstützung, zumal der

Umsteuerungsprozeß von "stationär" nach "ambulant" vollzogen werden könnte ohne Reduzierung der Wirksamkeit der strafjustiziellen Sanktionen. Trotz des Zwangs zum Sparen könnte so zugleich eine bereits seit Generationen währende und massive Kritik am Strafvollzug aufgegriffen und eine vernünftige Alternative zu ihm gestärkt werden. Daß ein solcher Umsteuerungsprozeß erfolgreich gestaltet werden kann, zeigt gerade die im Lande Bremen seit vielen Jahren betriebene praktische Kriminalpolitik.<sup>1</sup>

Wir in Bremen haben auch Erfahrungen damit, wie leicht ein solcher Umsteuerungsprozeß - er ist ja Teil der Strukturqualität ( s.u.) - ins Stocken geraten kann und zum Stillstand kommt. Qualitätssicherung heißt deshalb in unserem Verständnis auch, solche Aktivitäten zu unterstützen und selbst dafür zu sorgen, daß sie konsequent umgesetzt und fortgeführt werden.

## **I.2. Vom schlanken Staat...**

Bei vertiefter Betrachtung wird allerdings erkennbar, daß es nicht allein der Zwang zur sparsameren Verwendung von Steuermitteln ist, der die Fragen nach Qualitätsentwicklung und Ergebniskontrollen bei den Sozialen Dienste der Justiz so eindringlich und drängend machen.

Bereits vor dem Beginn des zunehmenden Zwangs zum Sparen war eine Debatte über eine grundlegende Reform des Öffentlichen Dienstes in Gang gekommen. Ein Paradigmawechsel deutete sich an. Von der obrigkeitsstaatlichen und bürokratischen Eingriffsverwaltung hin zu mehr Bürgernähe und Dienstleistungsverwaltung, von der Entrümpelung des Vorschriftenwirrwarrs bis zur Reform des Öffentlichen Dienstrechts. Daß dieser Paradigmawechsel zur Funktionsfähigkeit des Öffentlichen Dienstes auch unabhängig vom Sparzwang entstanden war, beweist etwa die Veränderung des Jugendwohlfahrtsgesetzes (JWG) in das Kinder- und Jugendhilfegesetzes (KJHG), in dem dieser Paradigmawechsel augenfällig gesetzlichen Charakter angenommen hat. Die Sozialen Dienste der Justiz als Teil der öffentlichen Verwaltung sind von diesem grundlegenden Diskurs über zukünftige Zielsetzungen, Aufgaben und Erledigungsverfahren naturgemäß nicht verschont geblieben.

## **I.3. Von der Strukturdebatte...**

Darüber hinaus sind die Sozialen Dienste der Justiz mit einer Reihe von strukturellen Probleme und Fragestellungen belastet, die sich aus ihren Entwicklungsprozessen seit Beginn der 50er Jahre ergeben haben. Schon seit Mitte der 70er Jahre wird die zum Teil intensive, zum Teil auch erbitterte Debatte unter den Beteiligten geführt zu der Frage, wie diesen strukturellen Mängeln begegnet werden könnte.<sup>2</sup>

Das Land Bremen hat aus diesen Debatten und nach gründlicher Vorbereitung eine Neuorganisation der Sozialen Dienste bewerkstelligt mit dem Anspruch, damit den bekannten Strukturproblemen angemessen begegnet zu sein. Auch an anderer Stelle, wie z. B. in Berlin, ist der vielfältigen Kritik an der Funktionsweise der Sozialen Dienste der Justiz durch Strukturveränderungen (Bildung eines einheitlichen Dienstes) begegnet worden. Reformversuche in anderen Ländern sind dagegen am massiven und entschiedenen Widerstand der betroffenen MitarbeiterInnen gescheitert.<sup>3</sup>

In der Mehrheit der alten Bundesländer aber ist die Debatte über Notwendigkeit, Art und Umfang einer Strukturveränderung entweder gar nicht erst in Gang gekommen oder aber ohne

Ergebnis geblieben. Deshalb besteht noch vielerorts die traditionelle und doch mit vielerlei Mängeln behaftete Organisationsstruktur der Bewährungshilfe und Gerichtshilfe fort.

Im Ergebnis muß wohl festgestellt werden, daß die ausführlichen Debatten um eine Strukturveränderung der Sozialen Dienste der Justiz und ihre Neuorganisation nicht zu allgemein anerkannten und umzusetzenden Ergebnissen geführt hat. Inzwischen hat diese Entwicklung zur Folge, daß in der Bundesrepublik und in den verschiedenen Bundesländern eine Vielfalt unterschiedlicher Organisationsstrukturen bei den Sozialen Diensten der Justiz vorzufinden sind. Über die Vor- und Nachteile der verschiedenen organisatorischen Ansätze bestehen derzeit noch keine gesicherten Erkenntnisse. Verfügbare Erfahrungen, bspw. aus den Bundesländern Berlin und Bremen, werden - naturgemäß - unterschiedlich beurteilt. In welchen strukturellen und organisatorischen Formen die Sozialen Dienste der Justiz zukünftig tätig sein sollen, um möglichst größere Wirkung entfalten zu können, erscheint deshalb derzeit völlig offen und hat zu einer großen Verunsicherung bei der Mitarbeiterschaft der Sozialen Dienste der Justiz geführt.

#### **I.4. Von den Standards...**

Und schließlich haben die langjährigen Bemühungen um die Entwicklung von fachlichen Standards für die Erledigung der Aufgaben der Sozialen Dienste der Justiz nicht zu dem gewünschten Ergebnis geführt. Die letztendlich von der Arbeitsgemeinschaft Deutscher BewährungshelferInnen entwickelten Standards<sup>4</sup> und Arbeitsfeldkonzeptionen<sup>5</sup> sind nach unserer Einschätzung so abstrakt und verallgemeinert, daß sie so gut wie keine Wirksamkeit für die Alltagspraxis der MitarbeiterInnen bei den Sozialen Diensten der Justiz entfalten konnten. Ihnen fehlt darüber hinaus jegliche Verbindlichkeit, weshalb es auch weiterhin allen MitarbeiterInnen offen steht, sich an ihnen zu orientieren.

Im Ergebnis dieser Entwicklungstendenzen treffen die Haushälter und Sparkommissare mit ihren Anforderungen und Denkmodellen bei den Sozialen Diensten der Justiz und darüber hinaus in der gesamten Straffälligenhilfe heute auf einen eher schwachen Gegner, der mit Verunsicherung und vielen offenen Fragen fachlicher, organisatorischer und kriminalpolitischer Art beschäftigt ist und dem es augenscheinlich schwer fällt, sich den neuen Aufgaben zu stellen.

Die hier beschriebenen Entwicklungstendenzen für die Sozialen Dienste der Justiz eröffnen nach unserer Meinung zugleich aber auch Chancen, in den sich entwickelnden Diskussionsprozeß um die Produktion von Qualität, ihre Kontrolle und Sicherung aktiv einzugreifen. Diese Diskussion in Begrifflichkeiten und Kategorien ( den Älteren unter uns sind sie höchstens mal bei den Schulungen zur politischen Ökonomie des Kapitalismus infolge der Studentenbewegung begegnet ) bietet die Chance, alte Debatten über Strukturen und Standards für die Sozialen Dienste der Justiz zu verknüpfen mit Kategorien von Qualität und ihrer Steigerung, von Wirksamkeit und Wirkungsweise der bei den Sozialen Diensten der Justiz eingesetzten Methoden und Instrumente. Eine solche Neuorientierung unter gleichzeitiger Rückbesinnung auf bereits vergangene Debatten ermöglicht es nach unsere Meinung, in den Prozeß des Sparens aktiv und gestaltend einzugreifen im Sinne seiner rationalen und intelligenten Gestaltung. Statt zu jammern und womöglich zu resignieren müssen wir in die Offensive gehen.

Gleichwohl mag sich so mancher aus der geneigten Leserschaft noch fragen: Was ist denn nun Neues dran an der Qualitätssicherung ? Nicht doch nur wieder "alter Kack in neuem Frack?" Im folgenden Abschnitt wollen wir an Hand einiger zentraler Begriffe zeigen, worin

sich Qualitätssicherung von den bisher bei den Sozialen Diensten der Justiz diskutierten Ansätzen wesentlich unterscheidet.

## **II. Begriffsbestimmungen**

Im Folgenden wollen wir die drei Begriffe erläutern, die für Qualitätssicherung von zentraler Bedeutung sind:

### **II. 1. Der Kundenbegriff**

"Der Kunde ist König!" - ein alltäglicher Slogan, der uns nur zu gut bekannt ist. Er verweist nachdrücklich auf Erfahrungen unseres Konsumentendaseins, indem wir ständig in der Rolle als Kunde umworben werden. Wir sollen Produkte anschauen und kaufen.

Dieser Begriff, der aus dem Bereich der Marktwirtschaft kommt, soll hier auf den Bereich der Sozialen Dienste der Justiz Anwendung finden. Nach unserer Meinung sind die wichtigsten Abnehmer von sozialen Dienstleistungsprodukten die KlientInnen.

Der Status des Kunden setzt einerseits ein Verhältnis von Autonomie und Eigenverantwortlichkeit voraus, andererseits verlangt er auf seiten der Sozialen Dienste der Justiz Anstrengungen für die Inanspruchnahme der Dienstleistung und Verzicht auf Sanktionierung bei Nichtinanspruchnahme oder Abbruch der Hilfeleistung. Er betont Gleichberechtigung und Mitbestimmung. Er unterstellt, daß die Sozialen Dienste der Justiz Angebote machen, die von Kunden angenommen oder abgelehnt werden können.

Der Einwand, "unsere Kunden" seien vom Gericht sanktioniert und würden lediglich den gemachten Auflagen und Weisungen nachkommen, erscheint uns berechtigt. Viele unserer Kunden halten den Kontakt zu uns nur, um schärfere Strafen, insbesondere den Freiheitsentzug, zu vermeiden. Diesen Kunden fehlt ein wichtiges und typisches Merkmal, nämlich die Freiwilligkeit im Austauschprozeß.

Gleichwohl bekommt der Kunde Klient unter dem Begriff "Kontrolle" eine Dienstleistung, die von großer Bedeutung für ihn ist, auch wenn das Ergebnis nicht unmittelbar eintritt. Durch die Erfüllung seiner Auflagen und Weisungen, durch den Kontakt zum Bewährungshelfer vermeidet er den Freiheitsentzug.

Spätestens dann aber, wenn der Kunde Klient "Hilfe" einfordert, Betreuung wünscht, kommt etwas hinzu. Er nimmt freiwillig und bewußt eine soziale Dienstleistung in Anspruch. Um in der Begrifflichkeit zu bleiben - er erwirbt ein Produkt. Zwar wird damit nicht die Kontrolle durch die "sanften Kontrolleure" aufgehoben, wohl aber ein qualitativ anderes Verhältnis eingegangen. Bei der Inanspruchnahme von "Hilfe und Betreuung" wird der Klient zum Kunden auf dem Markt sozialer Dienstleistungen. Er ist dann "König Kunde"!

Für die Sozialen Dienste der Justiz ist der Kunde Klient aber nicht der alleinige Kunde. Ein weiterer Abnehmer von sozialen Dienstleistungen, und damit ebenfalls Kunde, sind die Gerichte und anderen Auftraggeber. Deren Erwartungen scheinen bekannt. Sie sind gesetzlich definiert, in Auflagen und Weisungen gegossen und formuliert.

Allerdings unterstellen wir, daß diese Kunden auch Erwartungen haben, die über das gesetzlich definierte Maß hinausgehen und die nachhaltig auf unsere alltägliche (Zusammen-)Arbeit einwirken. Alle MitarbeiterInnen der Sozialen Dienste der Justiz können davon ein

Liedchen singen: Der Bewährungshelfer "möge für einen Arbeitsplatz sorgen", "solle dem Klienten mal gehörig den Kopf waschen", "soll aufpassen, daß endlich Schluß ist mit den Straftaten und die Akte abgelegt werden könne" - " ja, sonst muß eben durchgegriffen werden".

Solche Erwartungen<sup>6</sup> wäre in diesem Zusammenhang nicht weiter erwähnenswert, wenn sich nicht der Kunde Gericht vom Kunde Klient deutlich unterscheiden würde. Er kann "Anweisungen erteilen", also direkt das Handeln der Sozialen Dienste der Justiz bestimmen und damit die soziale Dienstleistung unmittelbar beeinflussen. Obwohl Eingriffe in der Praxis sehr selten vorkommen<sup>7</sup>, sind Auswirkungen auf das Dienstleistungsprodukt und die Produktentwicklung zwangsläufig. Wir alle kennen den Mechanismus des vorseilenden Gehorsams.

## II. 2. Das Produkt

Wenn im folgenden von Produkt die Rede ist, so ist eine soziale Dienstleistung gemeint. Charakteristisch dafür ist eine klar erkennbare, beschreibbare und abgrenzbare Leistung. Sie wird angeboten und an einen Kunden abgegeben.

Wir beschreiben die Produkte der Sozialen Dienste der Justiz im folgenden bewußt aus dem Blickwinkel unseres wichtigsten Kunden, des Kunden Klient. Da für ihn das Endergebnis entscheidend ist, betrachten wir das Produkt zum Zeitpunkt der Übergabe. Wir verzichten zugleich auf die Darstellung möglicher Arbeitsschritte oder Einzelleistungen zur Herstellung dieses Produktes. Nicht Fallbesprechungen oder eine bestimmte Methode der Gesprächsführung sind das Produkt, sondern zielorientierte Leistungen, z.B. "Hilfen zur Vermeidung von Haft". Über die Qualität der Produkte ist damit noch nichts gesagt.

Mit der Beschreibung von Produkten, die von den Sozialen Dienste der Justiz erbracht werden, grenzen wir zugleich Dienstleistungen ab, die wir **nicht** erbringen. Es erfolgt eine Zuständigkeitsbeschreibung und Aufgabendefinition.<sup>8</sup> Es mag banal klingen, aber es gibt Dienstleistungen, die besser durch andere erbracht werden sollen und können.

Welche Produkte sind es also, die Soziale Dienste der Justiz anbieten?

Hier beginnen für jeden Autoren einige Probleme, weil die Definition eines Produktes bereits Inhalte festlegt, Abgrenzungen vornimmt und damit entscheidende Weichenstellungen eintreten. Trotz dieser Schwierigkeiten versuchen wir beispielhaft eine Produktbeschreibung vorzunehmen.

Ein Produkt bezeichnen wir als "Hilfen zur Erfüllung von Auflagen und Weisungen". Der Kunde Klient fragt dieses Produkt nach mit dem Ziel, durch die Erfüllung der gerichtlich festgesetzten Anweisungen Inhaftierung zu vermeiden.

Bei der inhaltlichen Ausgestaltung dieses Produktes müssen wir stets darauf achten, daß es im Einzelfall nur das beinhaltet, was der Kunde Klient zur Erreichung seines Zieles benötigt. Wenn der Kunde Klient Unterstützung und Hilfe nicht wünscht, so besteht das Produkt der Sozialen Dienst der Justiz lediglich in der Kontrolle und Berichterstattung an das Gericht. In einem anderen Fall kann das Produkt Hilfestellungen, Ermahnungen oder Kontrollen beinhalten, wenn der Kunde sie nachfragt, weil er nur dadurch seine Auflagen auch tatsächlich erfüllen kann. Eine solche Kundenorientierung beinhaltet auch die Verpflichtung der Sozialen Dienste der Justiz, ihre Produkte angemessen anzubieten, nämlich dann, wenn

Kunden Produkte nicht annehmen wollen, aber müßten. In diesem Fall gehört es zum Angebot, dem Kunden die möglichen Konsequenzen seines Handelns deutlich zu machen, wenn er das Angebot ausschlägt.

Ein weiteres Produkt nennen wir "Hilfen zur Lebenslagenverbesserung".<sup>9</sup> Nach unseren Erfahrungen äußern Klienten häufig den Wunsch, "besser leben zu wollen", zumindest die Rechte und Leistungen in Anspruch nehmen zu wollen, "die einem zustehen".

Schließlich bieten die Sozialen Dienste der Justiz weitere Produkte an, die dem spezifischen Arbeitsauftrag, den Kenntnissen und Fähigkeiten der MitarbeiterInnen entsprechen. Einige seien hier beispielhaft benannt: "Hilfen zur Vermeidung und Verkürzung von Haft", "Hilfen zur Schadenswiedergutmachung" (nicht TOA) und "Beratung in allen strafjustiziellen Angelegenheiten".

Die inhaltliche Beschreibung einzelner Produkte und die Abgrenzung der Produkte zueinander ist oft schwierig. Ursache dafür sind die oft unspezifischen und divergierenden Erwartungen und Wünsche unserer verschiedenen Kunden. Überschneidungen und Überlappungen sind zunächst unvermeidbar.

Für die Zukunft ist es von besonderer Bedeutung, die Wünsche und Erwartungen unserer Kunden präzise zu eruieren. Auf dieser Grundlage wird es dann gelingen, Produktpaletten genauer zu erstellen. Diese betonte Orientierung an den Wünschen und Erwartungen unserer Kunden wird in der Sprache der Betriebswirtschaftler als Output-Orientierung bezeichnet.

### **II. 3. Der Qualitätsbegriff**

Auf der Basis vorangegangener Begriffsbeschreibungen wenden wir uns dem Qualitätsbegriff zu.

Qualität ist umgangssprachlich ein positiv besetzter Begriff über Güte, Wert und Beschaffenheit einer Sache, eines Menschen und zur Zeit in aller Munde.

Soll Qualität untersucht und entwickelt werden, bedarf es verschiedener Differenzierungen. Eine Aufteilung in Eingangs-, Struktur-, Prozeß- und Ergebnisqualität ist üblich.<sup>10</sup>

Um beurteilen zu können, wie es um die Qualität bestellt ist, müssen Standards vorhanden sein, an denen ein Dienstleistungsprodukt gemessen werden kann.

Während die Eingangs- und Ergebnisqualität eher vom Kunden ausgehen und beschrieben werden sollte, befassen sich Struktur- und Prozeßqualität mit dem, was der Dienstleister, hier die Sozialen Dienste der Justiz, einbringt.

Die **Eingangsqualität** betrachtet die Voraussetzungen zu Beginn des Dienstleistungsprozesses. Es besteht z.B. ein großer Unterschied, ob eine Einrichtung mit drogenabhängigen Unterschichtskindern oder aber mit leistungsgestörten Mittelschichtjugendlichen Freizeitmaßnahmen durchführt. Es macht auch einen Unterschied, ob die Sozialen Dienste der Justiz mit gestrandeten Vulkanmanagern und betrügerischen Krankenhausdirektoren<sup>11</sup> oder Drogenabhängigen aus der Unterschicht konfrontiert sind.

Wir beschreiben die Eingangsqualität für die Sozialen Dienste der Justiz als eine Arbeit mit straffällig gewordenen Menschen. Dabei verzichten wir bewußt auf eine Begrenzung des

Personenkreises auf das Kriterium: Bewährung und Unterstellung. Die mit dieser Beschreibung verbundene Zielgruppendefinition macht deutlich, mit welchem "Vorprodukt" die Sozialen Diensten der Justiz in den weiteren "Produktionsprozeß" einsteigen.

Die **Strukturqualität** beinhaltet die grundsätzlichen Rahmenbedingungen, unter denen die Dienstleistungen entstehen.

Am Beispiel Bremens läßt sich die Strukturqualität beispielhaft und stichpunktartig beschreiben. Es gibt eine kriminalpolitisch definierte Zielvorgabe, nämlich den Vorrang von ambulanten vor stationären strafjustiziellen Reaktionen. In der Praxis arbeiten drei regionale und eine zentrale Dienststelle mit insgesamt 38 FachdienstmitarbeiterInnen (SozialarbeiterInnen). Es gibt eine Aufteilung in sechs bezirkliche und eine zielgruppenspezifische Arbeitsgruppe. Gewählte Sprecher und regelmäßige Sprecherkonferenzen sowie überregionale Fachausschüsse sorgen für Koordination.

Diese Strukturqualität bietet andere Rahmenbedingungen als sie in anderen Bundesländern vorzufinden sind. Wir behaupten, daß sie besser geeignet ist, die beschriebenen Produkte zu erbringen.

Die **Prozeßqualität** beschreibt den Dienstleistungsprozeß, den Ablauf, den Ressourceneinsatz usw. Sie fragt nach, ob die Dinge richtig getan werden. Der zentrale Begriff ist Effizienz. Prozeßqualität bestimmt, wann die Dienstleistung beginnt, wie sie **typischerweise** verläuft und wann sie endet. Dieses sind Voraussetzungen dafür, daß Dienstleistungen systematisch geplant werden können.

Und tatsächlich bestehen in der Praxis große Unterschiede in der Erledigung der Aufgaben. Ob mit der Arbeit erst nach Zusendung des rechtskräftigen Urteils begonnen wird oder ob wir uns an der Vorbereitung der Entlassung aus der Haft beteiligen, ist im Prozeß der Dienstleistung ein qualitativ bedeutsamer Unterschied. Wenn Arbeitsabläufe systematisch geplant und reflektiert werden, unterscheidet sich diese Tätigkeit qualitativ von einer bloßen Aneinanderreihung von Klientenkontakten.

So wie der Beginn des Dienstleistungsprozesses qualitativ beschreibbar ist, lassen sich auch für die weiteren Tätigkeiten die Häufigkeit von Klientenkontakten, die von Mitarbeitern einzubringende Zeit und andere Ressourcen idealtypisch beschreiben. Die Tätigkeiten im ersten Jahr einer Bewährungszeit erfordern z.B. einen anderen Mitteleinsatz als dies im weiteren Verlauf einer Bewährung erforderlich sein dürfte.

Und auch die Beendigung der Tätigkeit, also das Ende des Dienstleistungsprozesses kann und muß im Hinblick auf die Prozeßqualität bestimmt und beschrieben werden. Wir in Bremen bemühen uns z.B. sehr intensiv darum, die Bewährungszeit so kurz wie möglich zu halten.

Die einzelnen Prozeßschritte (Beginn, Durchführung, Verlauf, Ende) werden damit zu einem guten Teil meßbar.

Wir hören schon den bekannten Einwand: "Jeder Einzelfall ist anders und eine allgemeine Beschreibung deshalb nicht möglich." Tatsächlich - und das ist auch unsere praktische Erfahrung - gibt es erhebliche Unterschiede im Einzelfall. Trotzdem lassen sich auch in der Praxis Durchschnittswerte bestimmen. Die Aufwendungen für eine Dienstleistung sind durchschnittlich quantifizierbar, beschreibbar und damit auch meßbar.



Zu beschreiben bleibt noch der Begriff der **Ergebnisqualität**, der nach den Wirkungen, nach dem Grad der Zielerreichung und dem Nutzen fragt. "Tun wir die richtigen Dinge? Und tun wir sie richtig?" könnte die zentrale Fragestellung lauten. Wie bereits erwähnt, ist mit dieser Fragestellung ein Perspektivenwechsel verbunden. Die erbrachten Dienstleistungen werden aus der Sicht der Kunden angeschaut und bewertet.

In den Vorgaben und politischen Erklärungen lassen sich nicht selten Zielformulierungen für unsere Tätigkeit finden. Häufig fehlt es jedoch an solchen Vorgaben, um den Erfolg unseres Handelns zu bestimmen. Gänzlich unüblich ist die Berücksichtigung der Wünsche des Kunden Klient. Bisher wurde nur selten daran gedacht, am Ende einer Bewährung oder Gerichtshilfetätigkeit die Kunden nach dem Grad ihrer Zufriedenheit zu befragen. Dies wäre aber notwendig und sinnvoll, wenn es denn um Ergebnisqualität und die Frage nach Effektivität geht.

Bezogen auf Bremen können die Sozialen Dienste der Justiz wenigstens im Hinblick auf ein Kriterium von Erfolg sprechen. Die Sozialen Dienste der Justiz haben einen bedeutsamen Beitrag dazu geleistet, ambulante Alternativen auszubauen und Haftplätze zu reduzieren.

## **II. 4. Zusammenfassung**

Die Auseinandersetzung mit den Begriffen aus dem Bereich der Betriebswirtschaft haben somit neue Perspektiven eröffnet. Eine verstärkte Orientierung am Kunden, mehr "Outputorientierung" und eine kritischen Betrachtung unserer Arbeit unter dem Aspekt von Effektivität und Effizienz gibt neue Impulse und schafft Möglichkeiten, die alten Diskussionen unter diesen Gesichtspunkten neu zu beleben und doch noch zu einem ertragreichen Ende zu bringen.

## **III. Aspekte der Qualitätsentwicklung**

Möglicherweise werden die Forderungen nach mehr Effizienz und Effektivität, nach Transparenz in den Arbeitsweisen und der Zielerreichung nicht schon heute an die Sozialen Dienste der Justiz gestellt - die Strafjustiz hinkt ja leicht etwas hinter den Zeichen der Zeit her. Dafür werden wir mit diesen Forderungen aber um so sicherer morgen konfrontiert sein. Deshalb sollten wir schon jetzt selbst die Initiative ergreifen und für eine Qualitätsentwicklung in unserem Arbeitsgebiet sorgen. Denn Qualität fällt nicht vom Himmel. Sich mehr Qualität als Ziel zu setzen bedeutet, eine längerfristige Entwicklung einzuleiten. Wie dieser Entwicklungsprozeß aussehen kann und welche Bedingungen dafür nach unseren Erfahrungen günstig sind, wollen wir kurz im Folgenden beschreiben.

Qualität fällt nicht vom Himmel - sie kann auch nicht von oben verordnet werden. Sie entwickelt sich in der planvollen Auseinandersetzung der MitarbeiterInnen über die Ist-Situation, über die Wünsche und Erwartungen unserer Kunden. Nach unseren bisherigen Ausführungen ist dabei selbstverständlich, daß es sich um die von unseren Kunden formulierten tatsächliche Wünsche handelt und nicht darum, was die Kunden nach unserer Meinung wünschen sollten.

In diesen Klärungsprozeß müssen nach Möglichkeit alle MitarbeiterInnen einbezogen werden. Insbesondere auch diejenigen, die zunächst eher skeptisch und zurückhaltend reagieren. Eine solche Skepsis erscheint uns erst einmal recht natürlich: Eine Sache soll begonnen werden, deren Ende völlig offen ist; zugleich besteht die Gefahr, daß die bisherigen Arbeitsabläufe geändert werden, daß neue Anforderungen gestellt werden; und wer verläßt schon leichten

Herzens die Sicherheit tradierter Handlungsabläufe, um sich auf unsicheres Gelände zu begeben? Wo immer möglich, sollten auch diese KollegInnen mit ihren Meinungen, mit ihren Stärken und Schwächen, mit ihrer Kritik und ihren Vorschlägen einbezogen werden in den Reflektionsprozeß zu einer qualitätsbewußten Arbeit.

Als vorteilhaft für dieses Unterfangen hat sich erwiesen, wenn MitarbeiterInnen schon zu relativ kleinen, sich weitgehend selbst organisierenden Arbeitseinheiten zusammengefaßt worden sind. Gruppengrößen zwischen 3 und 8 Personen empfinden wir in Bremen als optimal. Diese Arbeitsgruppen müssen - natürlich in einem größeren, gesetzten Rahmen - die Möglichkeit haben, die Aufteilung der ihr zugewiesenen Arbeitsaufträge und die Art ihrer Erledigung selbst zu bestimmen. Ohne diese Möglichkeiten wird es sich als wenig produktiv erweisen, über Arbeitsweisen und Methoden zur Überprüfung ihrer Effektivität zu beraten, weil die Umsetzung der daraus resultierenden Vorhaben nicht in der Hand der Arbeitsgruppe selbst sondern bei irgendeiner hierarchischen Ebene liegt.

Das heißt nach unserem Verständnis nun aber nicht, daß es ohne Hierarchie - um genauer zu sein ohne Leitung - gehen könnte. Im Gegenteil! Nur haben wir eine vielleicht etwas andere Vorstellung von den Aufgaben, die von einer Leitung der Sozialen Dienst zu leisten sind.

Nach traditionellen Vorstellungen liegen die Geschicke der Sozialen Dienst überwiegend in der Hand von Justizbeamten, die von der Sache selbst wenig bis gar nichts verstehen - Landgerichtspräsidenten oder sonstige besonders benannte Juristen. Das ist nicht weiter vorwerfbar - für die Entwicklungsarbeit bei den Sozialen Diensten der Justiz aber nicht förderlich. Es ist deshalb eine Leitung notwendig, die für ihre Aufgaben fachlich-inhaltlich qualifiziert ist. In Bremen soll der Leiter der Sozialen Dienste der Justiz sozialwissenschaftlich ausgebildet sein und mindestens über Praxiserfahrung in der Sozialarbeit verfügen.

Und weil die Durchführung von Leitungsaufgaben und die Weiterentwicklung von Organisationen auch gründlich qualifizierten MitarbeiterInnen nicht einfach in die Wiege gelegt wurde, muß auch Leitung gelernt werden. Es ist deshalb zu begrüßen, wenn immer häufiger Gelegenheiten geboten werden, die Erfüllung von Leitungsaufgaben in berufsbegleitenden Weiterbildungsangeboten zu erlernen. In der Literatur<sup>12</sup> wird in diesem Zusammenhang von einer Kompetenztrias gesprochen: fachliche, kommunikative und organisatorische Kompetenz, angereichert mit Berufspraxis und Lebenserfahrung.

Die Aufgabe einer so qualifizierten Leitung besteht dann vorwiegend in der Koordination der Entwicklungsprozesse in den einzelnen Arbeitsgruppen, in der Unterstützung und fachlichen Begleitung solcher Entwicklungen, aber auch in der ständigen Kontrolle der Entwicklungsprozesse und der Zielerreichung. Darüber hinaus haben Leitungskräfte dafür Sorge zu tragen, daß möglichst günstige Rahmenbedingungen für Entwicklungsprozesse in den einzelnen Arbeitsgruppen geschaffen werden

MitarbeiterInnen der Sozialen Dienste der Justiz verfügen in aller Regel nicht über ausreichende Kenntnisse, um die Fachdiskussion in Arbeitsgruppen auf Dauer planvoll zu gestalten, um Meßkriterien und Meßmethoden zu entwickeln und gewonnene Informationen auszuwerten und zu bewerten. Die Entwicklung von Qualität in den Arbeitsgruppen muß nach unseren Erfahrungen in Bremen deshalb besonders unterstützt werden, weil normale Fortbildungsangebote in der Regel nicht ausreichen, um das umfangreiche Wissen und die entsprechenden Techniken kennenzulernen und in eigene Praxis umzusetzen. Was A. Kipp<sup>13</sup> "organisationssoziologische Supervision" nennt, damit haben wir in Bremen gute Erfahrungen

gemacht. Eine Arbeitsgruppe wird von einem unabhängigen, von ihr selbst ausgesuchten Fachmann kontinuierlich beraten und begleitet. Dadurch wird die Handlungsdynamik der TeilnehmerInnen innerhalb der Gruppe - aber auch ihre Kooperation mit Anderen - erkennbar und damit auch besser steuerbar. Qualitätsentwicklung in Arbeitsgruppen kann dadurch zu einem für die Beteiligten durchschaubaren, gestaltbaren Prozeß werden<sup>14</sup>

### **III. Grenzen und Gefahren:**

Nachdem wir uns nun als Befürworter einer Qualitätsentwicklung auch bei den Sozialen Diensten der Justiz geoutet haben wird es Zeit, wenigstens noch einige wenige Bemerkungen zu den Gefahren und Grenzen dieses Ansatzes zu machen.

Zunächst einmal ist es in keiner Weise sicher, ob die Entwicklung einer humanen und rationalen Kriminalpolitik in unserem Lande gelingen wird. Im Gegenteil muß mit Sorge registriert werden, wie Politik und Öffentlichkeit immer häufiger und hektischer auf Einzelereignisse reagieren. Wie solche Einzelfälle dramatisiert werden mit der Folge, daß nach Strafverschärfungen, nach mehr Einschluß und Repression gerufen wird, macht nicht gerade Mut für die Zukunft. Dem können die Sozialen Dienst der Justiz wohl nur entgegentreten, indem sie - bei allen Divergenzen in der Sache - gemeinsam und aktiv für eine solche Kriminalpolitik eintreten.

Das solche kriminalpolitischen Aktivitäten auch erfolgreich sein können, hat die DVJJ 1993 unter Beweis stellen können, als ihr die Abwehr von Strafverschärfungsbestrebungen gelang, die von der Bundestagsfraktion der CDU/CSU angestrebt wurden.<sup>15</sup> Der DBH e.V. und der ADB e.V. ist ähnliche Durchsetzungskraft bei der Realisierung ihrer kriminalpolitischen Forderungen zu wünschen.

Es besteht auch die Gefahr, daß von Effizienzsteigerung gesprochen wird, tatsächlich aber Verschlechterungen der Leistungsqualität als Folge von Rationalisierungsmaßnahmen gemeint sind. Die Sozialen Dienste haben deshalb verstärkt darauf zu achten, daß sie selbst die Inhalte und Kriterien für Qualität definieren und nicht von außer her aufoktroiyert bekommen.<sup>16</sup>

Sodann darf nicht übersehen werden, daß die Übernahme von Denkkategorien aus der Betriebswirtschaft in den Bereich der sozialen Dienstleistungen - in die Arbeit mit Straffälligen und Benachteiligten - nur eingeschränkt möglich ist. Während die Bereitstellung von Dienstleistungen ohne Zweifel eine wirtschaftliche Tätigkeit ist und ökonomischen Rationalitätskriterien folgt, verweist der Zusatz "sozial" darauf, daß dann die Dienstleistung nicht nur nach ökonomischen Gesichtspunkten beurteilt werden kann.

Dafür sind wichtige Unterschiede in der Produktion von Dienstleistungen und sozialen Dienstleistungen verantwortlich. Bei den sozialen Dienstleistungen fehlt es dafür an wichtigen Voraussetzungen. Die Ergebnisse sozialer Dienstleistungen lassen sich höchst selten in objektivierbarer Form messen. Dafür ist der Prozeß der Herstellung einer sozialen Dienstleistung meist ebenso wichtig oder sogar noch wichtiger als die Dienstleistung selbst (s.u.).

Hinzu kommt, daß die Kunden sozialer Dienstleistungen nicht identisch sind mit den Finanziers. Die Bezahlung solcher Dienstleistungen erfolgt durch öffentliche Mittel, während der Kunde sie kostenlos in Anspruch nehmen kann. Damit aber verliert unser Kunde seine ökonomische Macht und seinen Einfluß auf die Herstellung dieser Dienstleistungen. Zugleich

entfallen damit - jedenfalls für unseren Arbeitsbereich - die Mechanismen des Marktes und damit wesentliche Kontrollmechanismen hinsichtlich der Produktion von Dienstleistungen. Der Kunde sozialer Dienstleistungen soll zwar König sein - aber aus ökonomischer Sicht ist er ziemlich kraftlos und zahnlos.

Die ökonomischen Sichtweisen auf die Güterproduktion sind also nur begrenzt auf soziale Dienstleistungen zu übertragen. Damit sind auch der Realisierung von - aus ökonomischer Sicht - effizienter Leistungserstellung enge Grenzen gesetzt.

Und abschließend:

Sozialarbeit ist mehr als nur die Summe aller ihrer Einzelleistungen - der Produktpalette. MitarbeiterInnen der Sozialen Dienste der Justiz stellen häufig nicht lediglich nur ihre Arbeitskraft zur Verfügung zur Fertigung des Produktes 'Resozialisierung'. Bei ihrer Arbeit ist unumgänglich auch der Einsatz von zusätzlicher Zeit, von Verstand, von Beziehungsfähigkeit, Motivation und sozialem Engagement. Es sind dies "Produktionsmittel", die der öffentliche Arbeitgeber nicht mit einkaufen kann, die sich Kriterien der Effektivität und der Effizienz weitgehend entziehen. In den oben beschriebenen Strukturqualitäten können zwar Voraussetzungen dafür geschaffen werden, daß solche Fähigkeiten gepflegt und erhalten bleiben. Einem Management, einer Effektivitätskontrolle entziehen sie sich aber regelmäßig.

Zugleich ist Sozialarbeit - wenn sie denn mit Aussicht auf Wirksamkeit betrieben werden soll - immer und deshalb auch in der Straffälligenhilfe zu einem guten und wichtigen Teil Beziehungsarbeit zwischen MitarbeiterInnen und KlientInnen. Regelmäßig wird erst über längere Entwicklungsverläufe deutlich (und dann vielleicht meßbar), welche Bedeutung und Wirkung diese Arbeitsbeziehung für den Klienten gehabt hat. Zusätzlich unterliegen solche Bewertungen im weiteren Entwicklungsprozeß des Klienten auch noch Veränderungen und Schwankungen.

Damit sind wichtige Arbeitsbereiche bei der Produktion von "Resozialisierung" genannt, die sich dem Prozeß des Qualitätsmanagements und der Kontrolle der Ergebnisqualität zu einem guten Teil entziehen. So sehr sich die Sozialen Dienste der Justiz und die bei ihnen tätigen Menschen den Anforderungen an Effektivität und Effizienz stellen müssen, so deutlich und klar haben sie darzulegen, daß wichtige Bereiche ihrer Alltagsarbeit sich einer Kontrolle ihrer Ergebnisse und den Bemühungen eines Management entziehen.

Gleichwohl; wenn es um Qualitätssicherung geht, kann die aktuelle Parole aus unserer Sicht nur heißen: An die Arbeit!

1 vgl. z. B. C. Bertram in BewHi, Nr. 2/1994, S. 142 ff; zuletzt auch H. Krieg in 'Neue Kriminalpolitik' Nr.1/1997, S. 36 ff

2 für die Entwicklung in Berlin vgl. K.Kroworz; Bewahren und Verändern - ein unauflösbares Dilemma; in:Egg/Jehle/Marks(Hreg.),Aktuelle Entwicklungen in den Sozialen Diensten der Justiz, Wiesbaden 1996

3 für Schleswig-Holstein vgl. die Dokumentation in BewHi Nr. 1/1995 und eine Vielzahl von Stellungnahmen in BewHi Nr. 1/1995 und Nr. 2/1995

4 vgl. M.Thun in BewHi Nr. 2/1994, S.150 ff; kritische Anmerkungen dazu: P.Reiners in BewHi Nr. 1/2 95, S. 41 ff

5 vgl. R. Vosgerau in BewHi Nr. 2/1994, S 165 ff

6 zu richterlichen Erwartungen an die Tätigkeit der Sozialen Dienste der Justiz vgl. z.B. A. Böhm in BewHi, Nr. 3/1995, S. 297 ff

7 vgl. G. Schmidt in BewHi, Nr. 1/1995, S. 28 ff

8 vgl. dazu auch U.Lange in BewHi, Nr. 1/1997, S. 66 ff,. Er beschreibt dort den Wandel der Aufgabenstellung der Bewährungshilfe von einem allumfassenden Problemlösungsauftrag zur zweckgebundenen Hilfestellung im Strafverfahren

9 zum Konzept der Lebenslagenverbesserung vgl. G. Kawamura in: Neue Kriminalpolitik, Nr. 3/1996, S. 18 ff

10 vgl. B.Maelicke in: Neue Kriminalpolitik, Nr. 1/1997, S. 26 ff

11 zwei Bremensien, d.h zwei Fälle von Wirtschaftskriminalität, die in Bremen für besondere Furore gesorgt haben

12 vgl. z. B. D. Luthe in: H.Effinger/D.Luthe (Hrsg);Sozialmärkte und Management, (Universiät)Bremen, 1993

13 vgl. in BewHi Nr. 2/1995,S. 214

14 wer sich intensiver mit solchen Entwicklungsprozessen und ihren Etappen, mit einzelnen Techniken, mit der Entwicklung von Prüfkriterien und vielen anderen praktischen Fragen der Qualitätsentwicklung beschäftigen möchte, dem empfehlen wir Marianne Meinhold; Qualitätssicherung und Qualitätsmanagement in der Sozialen Arbeit, 2.Auflage,Freiburg 1997

15 vgl. dazu verschiedene Beiträge im DVJJ -Journal Nr. 2/1993 und die Dokumentation des 1..Bundestreffens der JugendrichterInnen und JugendstaatsanwältInnen in DVJJ-Journal Nr: 4/1993, S.320 -324

16 zu einer grundsätzlicheren Kritik an der Einführung von Effizienzkriterien in die Sozialarbeit vgl. H.Cremer-Schäfer in: Neue Kriminalpolitik, Nr. 1/1997, S. 30 ff

Claus Bertram, Leiter der Sozialen Dienste der Justiz beim Landgericht Bremen

Adresse: Landgericht Bremen, Auf den Häfen 108/110, 28203 Bremen

Uwe Lücke & Helmut Schwiars sind Gerichts- und Bewährungshelfer bei den Sozialen Diensten der Justiz beim Landgericht Bremen, Bezirk Bremerhaven

Adresse: An der Geeste 21 27570 Bremerhaven