

2002 © JSB Dr. Jan Schröder Beratungsgesellschaft mbH

Am Neutor 5, 53113 Bonn

E-Mail: [jsbgmbh@jsbgmbh.de](mailto:jsbgmbh@jsbgmbh.de)

[www.jsbgmbh.de](http://www.jsbgmbh.de)

ISBN 3 - 9807047 - 7 - 7

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Dr. Schröder, Jan (Hg.):

Qualitätsentwicklung im Dialog – Schlüsselfaktor wirkungsorientierter Sozialpolitik. / Dr. Jan Schröder (Hg.)

Bonn: JSB, 2002

ISBN 3 - 9807047 - 7 - 7

1	Begrüßung und Einführung in die Thematik - Staatssekretärin Bärbel Freudenberg-Pilster .....	4
2	Begrüßung – Ulrike von Keyserlingk .....	8
3	Vorwort - Dr. Jan Schröder.....	13
4	Wirkungsorientierte Qualitätsentwicklung statt normierender Qualitätssicherung: Ergebnisqualität – eine Annäherung an ein diffiziles Thema – Prof. Dr. Hans Braun	17
4.1	Warum so viel von Qualität bei sozialen Dienstleistungen die Rede ist... .....	17
4.2	....und weshalb es so schwierig ist, etwas zur Ergebnisqualität zu sagen .....	18
4.3	Von Folgen und Ergebnissen .....	19
4.4	Mehr als ein Exkurs: Was wir in Zukunft berücksichtigen müssen .....	20
4.5	Wie man vom Ergebnis zur Ergebnisqualität gelangen könnte .....	21
4.6	Warum Ergebnisqualität in einem dialogischen Zusammenhang gesehen werden muss.....	23
5	Wirkungsorientierte Qualitätsentwicklung statt normierender Qualitätssicherung – eine Einordnung in die aktuelle Debatte um Qualität sozialer Arbeit – Knut Lehmann.....	24
6	Der Verhandlungsstaat – Verfahren und Inhalte dialogischer Steuerung - Elisabeth Goos-Wille .....	29
7	Was ist Gerechtigkeit – wirkungsorientiert betrachtet? - Dr. Bernd Schulte .....	46
7.1	Der deutsche Sozialstaat .....	46
7.2	Soziale Gerechtigkeit und soziale Sicherheit im deutschen Sozialrecht.....	55
7.3	Markt und Wettbewerb – am Beispiel des Gesundheitswesens.....	59
7.4	„Steuerung“ in der Europäischen Sozialpolitik: die „offene Methode der Koordinierung“ .....	63
8	AG2 - Wirkungsorientierte Gestaltung der kommunalen Altenhilfe – kriteriengestützte Auswahlverfahren (Leverkusen) – Frank Stein, Wolfgang Klein... ..	66
9	AG 3 – Offene Kinder- und Jugendarbeit: Wirksamkeitsdialog auf Landesebene – Dr. Ulrich Deinet, Jürgen Hirschauer .....	69
9.1	Rahmenbedingungen: Landesjugendplan NRW, Wirkungsbegriff für die Landesebene .....	69
9.2	Der Dialog beginnt: Probephase, Akteure .....	70
9.3	Ergebnisse der Erprobungsphase, Weiterführung des Wirksamkeitsdialogs ..	72
9.4	Der Wirksamkeitsdialog auf kommunaler Ebene.....	73
9.5	Resümee: Hindernisse, Effekte, Wirkungen des Wirksamkeitsdialoges.....	74
9.6	Zusammenfassung der AG .....	76
10	AG 4 Eine vergleichende Betrachtung: Qualitätsentwicklung oder ISO 9000 ff. als Mittel der Wirkungserzielung – Dr. Gerhard Berger, Bernd Kraus .....	79

10.1	Pathologische Kommunikationsstrukturen als Dialogbremse.....	79
10.2	Organisationsentwicklung und die Herstellung von Dialogfähigkeit .....	81
10.3	Pflege ist mehr als Körperhygiene, ein Fallbeispiel .....	82
10.4	Dialogfelder im Rahmen der Organisationsentwicklung .....	85
10.5	Exkurs: Personalmanagement als wichtiger Baustein für den Dialog.....	88
10.6	Fazit .....	89
11	Podiumsdiskussion: „Gut, dass wir darüber gesprochen haben? – Sinn und Unsinn dialogischer Verfahren“ – Prof. Dr. Hans Braun, Prof. Dr. Thomas Olk, Dir. Prof. Dr. Reinhard Turre, Jochen Rößler, Dr. Jan Schröder .....	90
12	Abschließende Zusammenfassung – Staatssekretär Peter Haupt.....	110
12.1	Politik, Fachleute und Kund/innen haben oftmals unterschiedliche Wirkungen im Sinn.....	110
12.2	Nicht alle erwünschten Wirkungen lassen sich finanzieren .....	111
12.3	Verantwortungsbewusster Beitrag der Politik.....	112
12.4	Auf dem Weg – der Beitrag des BMFSFJ .....	118

# 1 Begrüßung und Einführung in die Thematik - Staatssekretärin Bärbel Freudenberg-Pilster

*Bärbel Freudenberg-Pilster, Ministerium für Gesundheit und Soziales des Landes Sachsen-Anhalt*

Sehr geehrte Damen und Herren,  
Frau von Keyserlingk vom BMFSFJ,  
Herr Dr. Jan Schröder von JSB,

ich freue mich sehr, Sie hier zur 4. Veranstaltung im Rahmen der Tagungsreihe der Magdeburger Gespräche begrüßen zu können. Mit dieser Tagungsreihe haben das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend gemeinsam mit dem Sozialministerium des Landes Sachsen-Anhalt eine intensive Diskussion zwischen Theorie und Praxis angestoßen, die sich der breit gefächerten Thematik der Wirkungsoptimierung in sozialen Systemen und in sozialer Arbeit widmet.

Eine Vielzahl von Facetten und Aspekten dieser Thematik, die eine gewaltige Herausforderung an uns alle als Akteure darstellt, wurde auf den bisherigen 3 Tagungen angesprochen. Die dort gewonnenen Erkenntnisse warfen neue Fragestellungen auf und es entwickelte sich das Bedürfnis, bestimmte Fragen und Aspekte zu vertiefen. Daher konnten wir im Rahmen dieser Tagungsreihe auf neue Themen und Ansätze aktuell und kurzfristig reagieren. Die Resonanz - sowohl von ihrem Umfang als auch der Qualität der Teilnehmenden und Interessierten - lässt erkennen, dass offensichtlich der richtige Zeitpunkt und auch die richtige Form der Diskussion gewählt wurde.

Insofern möchte ich allen Beteiligten ganz herzlich danken, insbesondere auch der Dr. Jan Schröder Beratungsgesellschaft mbH, die diese Reihe seit Anbeginn organisiert und fachlich begleitet hat. Auch den Referenten dieser Veranstaltung spreche ich meinen Dank aus. Sie alle haben sich mit dem Themenbereich der sozialpolitischen Weiterentwicklung intensiv befasst. Einige von Ihnen haben bereits im Rahmen der früheren Veranstaltungen teilgenommen und konkrete Beiträge geleistet.

Meine sehr verehrten Damen und Herren, wir alle wissen, dass wir uns derzeit vielfältigen Veränderungen und Herausforderungen, seien sie kommunikativer, technischer, demografischer oder sozialer Art stellen müssen.

Eine wesentliche Veränderung ist die Umstrukturierung des sozialen Bereichs hin zu marktwirtschaftlichem Handeln. Diese Grundsatzentscheidung wurde bereits bei verschiedenen Gesetzen des Sozialgesetzbuches getroffen. Ich sage Ihnen sicher nichts Neues, dass insbesondere die Konzeption des Pflegeversicherungsgesetzes in genau diese Richtung zielte. Die Marktfähigkeit dieses sozialen Bereichs wird häufig kritisiert, insbesondere unter dem Aspekt des Wettbewerbs, dem im sozialen Bereich immer noch ein Makel anzuhaften scheint. Hierbei bin ich der Auffassung, dass Wettbewerb, jedenfalls unter den geeigneten Rahmenbedingungen sogar „solidarischer ist als teilen“ (Zitat: Karl Homann Uni München).

Sicherlich erzeugt Wettbewerb gemäß des Mottos: „Das Bessere ist der Feind des Guten“ einen permanenten Innovationsdruck in die verschiedensten Richtungen und führt damit oft zu einem Strukturwandel, d.h. auch dem Zusammenbruch bestehender Systeme und Institutionen. Aufgabe der Sozialpolitik ist es natürlich, diesen not-

wendigen, oft schmerzhaften, Strukturwandel durch sozialpolitische Maßnahmen abzufedern. Dies erfolgt nicht vorrangig aus humanitären Gesichtspunkten nach dem Modell des barmherzigen Samariters, sondern stellt vielmehr einen Anspruch der Einzelnen gegen die Allgemeinheit dar, weil sie - ökonomisch gesprochen - eine Leistung für die Allgemeinheit erbringen (durch die Verluste, die sie im Rahmen des Strukturwandels hinnehmen müssen).

In einer Demokratie ist die soziale Sicherung im Falle des Strukturwandels sogar die Voraussetzung dafür, dass die Betroffenen ihre Zustimmung zu einem Gemeinwesen mit Marktwirtschaft und Wettbewerb überhaupt gegeben haben. Insofern ist Wettbewerb auch ein zutiefst demokratisches System.

Der Vorwurf, dass die Menschlichkeit per se unter solchen marktwirtschaftlichen Strukturen leidet, ist insofern zwar grundsätzlich subjektiv verständlich, andererseits eröffnet Wettbewerb und der Vergleich mit anderen Anbietern von Leistungen, die Möglichkeit für den Kunden oder den Leistungsnachfragenden, ein möglichst günstiges Angebot zu erhalten.

Dies gilt nicht nur für den einzelnen Betroffenen, sondern auch für die Solidargemeinschaft insgesamt. Es ist in keiner Weise nachvollziehbar, wie zum Beispiel in den letzten Jahren im Gesundheitsbereich festgestellt wurde, dass wir im Vergleich zu anderen ausgewählten OECD-Staaten und auch im Hinblick auf die anderen europäischen Länder, trotz höherer Sozialabgaben und einem hohen Aufwand an Mitteln, im Vergleich nur ausgesprochen fragliche Ergebnisse erzielen.

Im Rahmen einer früheren Veranstaltung dieser Tagungsreihe war festgestellt worden, dass die Orientierung an sogenannten „harten Outcome - Faktoren“ keineswegs einen Menschlichkeit verachtenden Selbstzweck darstellt. Vielmehr ist die Optimierung sozialen Handelns unter Berücksichtigung der begrenzten finanziellen Ressourcen gerade die Grundlage für nachhaltiges, humanes, staatliches Handeln. Insofern ist ein ökonomisches Handeln Ausdruck sozialer Verantwortung.

Es zeigt sich auch, dass der globale Markt auf den klassischen Sozialbereich ausstrahlt, z.B. auch durch die im Rahmen der EU aufgeworfene Hinterfragung des deutschen Gemeinnützigkeitssystems, das mit dem sogenannten Non-profit-Bereich nicht ohne weiteres gleichgesetzt werden kann.

Wir bewegen uns zunehmend in einem europäischen Raum. Hierbei entsteht durch die sozialpolitische Flankierung des Binnenmarktes ein europäischer Sozialraum eigener Qualität mit dem Ziel der Umstellung auf Chancengleichheit, Beschäftigung, Leistungsgerechtigkeit und Fairness. Im Vergleich zum globalen Sozialraum zeichnet sich der nationale Sozialraum durch verdichtete Beziehungen und ein hohes Niveau an sozialer Sicherheit aus.

Auch haben hier dialogische Systeme bereits Eingang gefunden, um diesen Sozialraum intensiv mitzugestalten. Diese Dialoge bieten, auch wenn sie zur Zeit sich sowohl bezüglich ihrer Zahl als auch hinsichtlich der Regelungsqualität noch bescheiden darstellen, durchaus die Chance, zu offeneren Formen sozialpolitischer Regulierung zu gelangen. Dabei wirft das Verfahren des sozialen Dialogs noch einige Fragen auf, da es sich um ein insbesondere auch für die sozialrechtliche Rechtssetzung neuartiges und wenig erprobtes Verfahren handelt. Die eigentliche Brisanz und Dynamik besteht aber in der gestärkten Rolle der Sozialpartner und NRO's (Nicht –

Regierungsorganisation) und in der Verknüpfung von staatlichen und gesellschaftlichen Steuerungsmechanismen im Sinne einer kooperativen Steuerung.

Meine sehr verehrten Damen und Herren,

diese Marktorientierung hat auch zu einer veränderten Sichtweise bezüglich der Zieldefinition im Sinne eines Wertewandels geführt. Einigkeit besteht, dass in großen Teilbereichen der sozialen Arbeit ein marktwirtschaftliches Handeln möglich ist und unter dieser Sichtweise muss sich mit Qualität im Sinne von Ergebnisqualität (outcome) auseinandergesetzt werden. Nur eine kundenorientierte Betrachtung eröffnet den Blick auf eine ergebnisbezogene Bewertung sozialen Handelns und natürlich auch der Frage des Geldwertes dieser Leistung bezogen auf das Ergebnis.

Man könnte es auch so ausdrücken, dass die Entwicklung zunehmend vom Dienstleistungsvertrag als der Erbringung einer ordnungsgemäßen Tätigkeit hin zum Werkvertrag geht, der einen zu definierenden Erfolg zum Gegenstand hat. Eine derartige auf eine bestimmte Ergebnisqualität hinggerichtete Sichtweise war im Rahmen der „historischen Fürsorge“ nicht denkbar. Dem Empfänger von „Almosen“ standen derartige Rechte in keiner Weise zu.

Auch der Staat hatte bzw. hat noch einen eher quantitativ geprägten Standpunkt, ausgerichtet allein auf Leistungsausweitung bzw. – beschränkung, ohne das Ergebnis zu definieren. Die derzeit üblichen Instrumente geben in der Regel keine Anreize für positive Wirkungen oder können sogar - wie bereits in den vergangenen Tagungen dargelegt wurde -, genau zum Gegenteil führen, z.B. im Bereich der Behindertenhilfe - Stichwort: „Herausentwicklung“ oder im Bereich der Pflege, in dem die Verbesserung des pflegerischen Zustandes zu einer geringeren Pflegestufe, also finanziell einem Nachteil führt.

Meine Damen und Herren,

Basis jeder Qualitätsentwicklung ist daher die Messbarkeit des Ergebnisses und nicht des Leistungsumfanges.

Ich bin mir bewusst, dass dies zum Teil noch immer kontrovers diskutiert wird. Es war jedoch auch ein Ergebnis im Rahmen der Magdeburger Gespräche, dass soziale Leistungen und Leistungen am Menschen grundsätzlich messbar sind, denn alles, was Wirkung entfalten soll, ist bezüglich dieser Wirkung auch messbar. Daher wird in einzelnen Bereichen begonnen, mit einer leistbaren, nutzerorientierten Dokumentation und einer unmittelbaren Evaluation im Sinne von Controlling zu messbaren, das heißt, vergleichbaren Ergebnissen zu gelangen.

Ein konkreter Schritt, Ergebnisse in eine gewisse Relation zu dem finanziellen Aufwand zu setzen, erfolgt mit der Einführung der Disease-Management-Programme. Auch diese Programme beruhen letztlich auf der eingangs erwähnten erschreckenden Feststellung, dass im europäischen und internationalen Vergleich in Deutschland zwar ungeheure Mittel in das System gepumpt werden, die messbaren Ergebnisse, wie zum Beispiel die Mortalitätsraten, jedoch äußerst zu wünschen übrig lassen (z.B. dritthöchste Sterblichkeitsrate bei Dickdarmkrebs).

Meine Damen und Herren,

soziale Dienstleistungen verlangen natürlich auch nach aktiven Beteiligungsmöglichkeiten.

Dies gilt sowohl für den sogenannten Endabnehmer, Patienten, Klienten oder Betreuten als auch den Staat als Kostenträger. In diesem Zusammenhang wurde schon mehrere Male die Frage problematisiert, ob gerade im sozialen Bereich der direkte Empfänger der Leistung als Kunde überhaupt marktfähig ist und ob insoweit diese Systeme übertragbar sind. Die tatsächliche Entwicklung zeigt aber ein deutlich gestärktes Selbstbewusstsein, wenn nicht vielleicht bei den Betroffenen selbst, so doch bei den Angehörigen oder den Betreuern.

Insgesamt gewinnt die Kundenorientierung, hierzu zählen Verbraucher- und Patientenschutz, zunehmend an Bedeutung. Wo allerdings im Einzelfall die gerechte und gegenüber der Allgemeinheit einerseits und dem Betroffenen andererseits verantwortbare Mitte des Handelns und insbesondere der Verteilung finanzieller Ressourcen liegt, muss im vertrauensvollen Gespräch und fairen Konflikten ausgetragen werden.

Die Öffnung zu neuen Verhandlungsstilen und -systemen ist daher ein Anliegen auch im Ministerium für Gesundheit und Soziales. Bspw. wird ganz konkret geprüft, anstatt der herkömmlichen Zuwendungsbescheide zu Zuwendungsverträgen und –vereinbarungen zu gelangen. So wird deutlich, dass man einerseits unter relativ gleichberechtigten Partnern agiert, die jedoch auch gemeinsame Verantwortung tragen.

Ich bin daher sehr auf die folgenden Beiträge und insbesondere die Arbeit in den heute Nachmittag stattfindenden Arbeitsgruppen gespannt und kann mir vorstellen, dass wir auch für unsere Arbeit hier im Lande Sachsen-Anhalt eine Vielzahl von Anregungen und Impulsen erhalten werden. In diesem Sinne wünsche ich uns allen einen interessanten Tag und der Veranstaltung einen guten Verlauf.

## 2 Begrüßung – Ulrike von Keyserlingk

*Ulrike von Keyserlingk, Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend*

Sehr geehrte Frau Staatssekretärin,  
Herr Dr. Dr. Nehring,  
liebe Frau Dr. Theren,  
meine sehr geehrten Herren und Damen,

als Leiterin des Referates "Grundsatzangelegenheiten" in der Abteilung „Ältere Menschen“ des BMFSFJ heiße ich Sie seitens des Ministeriums recht herzlich willkommen.

Eigentlich sollten Sie heute morgen von Herrn Ministerialdirektor Tack, dem Leiter der Abteilung "Ältere Menschen" im BMFSFJ, begrüßt werden. Aber wir kennen das alle: Selten geht etwas genau nach Plan. Herr Tack begleitet heute Frau Bundesministerin Dr. Bergmann zum Bundesverfassungsgericht. Dort steht heute die mündliche Verhandlung zum Altenpflegegesetz an. Wir hoffen alle auf einen guten Ausgang, damit das Gesetz endlich in Kraft treten kann.

Ich freue mich, dass wir heute zum vierten Mal zu einem "Magdeburger Gespräch" zusammenkommen.

Vor zwei Jahren war ich mit der Vorbereitung einer Fachtagung mit der Thematik "Wirkungsorientierung" beschäftigt, die in Magdeburg stattfinden sollte. Damals konnte ich mir noch nicht vorstellen, dass wir dazu eine Reihe von Tagungen haben würden, die sich in der Fachwelt mit dem Namen "Magdeburger Gespräche" inzwischen etabliert hat.

Viele haben dazu beigetragen, unsere Tagungsreihe inhaltlich und organisatorisch zu einem Erfolg werden zu lassen.

Im BMFSFJ ist dies in erster Linie dem besonderen Engagement unseres Staatssekretärs, Herrn Peter Haupt, zu verdanken. Er hat sich für diese Thematik und vor allem auch für die Bereitstellung der erforderlichen finanziellen Mittel stark gemacht. Ohne seine Unterstützung wäre es nicht zu dieser Tagungsreihe gekommen.

Besonders freue ich mich darüber, dass Sie, Frau Staatssekretärin Freudenberg - Pilster, sich bereit erklärt haben, von Seiten des Landes Sachsen - Anhalt das Erbe der „Magdeburger Gespräche“ anzutreten und in unseren Dialog einzusteigen. Er führt ja Vertreter von Bundes- und Landesministerien, Kommunen, Trägern und Interessenvertretungen, aber auch der Wissenschaft hier in Magdeburg zusammen.

Danken möchte ich auch Herrn Dr. Dr. Nehring und Frau Dr. Theren vom hiesigen Ministerium für Arbeit und Soziales für ihr Engagement und die bisherige gute Zusammenarbeit. Auch den beiden Initiatoren: Herrn Knut Lehmann und Herrn Dr. Jan Schröder sowie den zahlreichen Referent/-innen und Moderator/-innen möchte ich an dieser Stelle herzlich danken.



Meine Damen und Herren,

Herr Dr. Schröder hat maßgeblich auch zur inhaltlichen Weiterentwicklung der Thematik "Wirkungsorientierte Steuerung" beigetragen. Er hat beispielsweise im Auftrag des BMFSFJ eine internationale Recherche zu diesem Themenkomplex durchgeführt. Die beiden Autoren: Herr Daniel Kettiger und Herr Dr. Schröder, sind heute in Magdeburg anwesend. Ich hoffe, Sie werden am Rande der Tagung die Möglichkeit zu einem fachlichen Austausch mit beiden Autoren finden. Die Recherche kann im übrigen hier im Foyer eingesehen werden. Die Ergebnisse finden Sie demnächst auch im Internetangebot des BMFSFJ.

In Deutschland erfolgte damit erstmals eine Auseinandersetzung mit den theoretischen Grundlagen zur wirkungsorientierten Steuerung in der sozialen Arbeit. Die Ergebnisse machen deutlich, dass wir hierzu in Deutschland noch eine Menge Arbeit vor uns haben.

Lassen Sie mich kurz rekapitulieren, welche Themen wir bisher auf unseren Tagungen behandelt haben:

Bei der ersten, bereits genannten Veranstaltung im Mai 2000 mit dem Thema

- Wirkungsorientierte Steuerung in der sozialen Arbeit haben wir uns mit grundsätzlichen Aspekten beschäftigt.
- Im Dezember 2000 haben wir uns mit dem besonderen Aspekt „Anreizsysteme in der sozialen Arbeit - ein Weg zur Wirkungsorientierung?“ befasst,
- und dann im September 2001 mit dem Thema „Selbststeuerung als Element wirkungsorientierter Steuerung.“

Bereits die Tagungstitel lassen etwas von der Komplexität erahnen, die mit dem Thema verbunden ist.

Wirkungsorientierte Steuerung stellt eine Fülle ungewohnter – teils auch unbequemer - Fragen an unser etabliertes Sozialsystem. Einige dieser Fragen haben wir auf den genannten Tagungen herausgearbeitet und versucht, erste Antworten zu geben, zum Beispiel:

- Kann die Finanzierung sozialer Arbeit von positiven Ergebnissen - etwa einer guten medizinischen Behandlung - abhängig gemacht werden, etwa im Sinne einer Bonus-Malus Regelung?
- Was bedeutet denn in diesem Fall "gute Behandlung"?
- Wer definiert eigentlich die erwünschten Wirkungen und die erforderlichen Hilfen? Die Klientinnen und Klienten selbst, oder die professionellen Helferinnen und Helfer?
- In welchem Ausmaß orientiert soziale Arbeit sich bereits heute an Wirkungen?
- Sind Wirkungen überhaupt messbar?

Für alle, die Interesse an den Antworten haben, aber bisher an unseren Tagungen noch nicht teilnehmen konnten, möchte ich auf die Tagungsdokumentation hinweisen, die nach jeder Veranstaltung erschienen ist. Im Foyer finden Sie übrigens druckfrisch die Dokumentation des Dritten Magdeburger Gesprächs.

Unser 4. Magdeburger Gespräch widmet sich nun heute dem Thema "Qualitätsentwicklung im Dialog". Warum dieses Thema?

Qualität ist in aller Munde und es wird vielerorts um den richtigen Qualitätsmanagementansatz gestritten. Viel wichtiger erscheint mir aber die Frage, was mit Qualität gemeint ist, und wer die Definitionsmacht über die jeweils anzustrebende Qualität hat.

Unumstritten ist in der Theorie, dass der Aushandlungsprozess zwischen Fachkräften einerseits und Klient/innen sozialer Dienstleistungen andererseits Koproduktionscharakter hat und dass er Konsequenzen nach sich ziehen muss.

Aber auch auf der politischen Ebene sind Aushandlungsprozesse durchaus üblich, wenn es um die Festlegung sozialpolitischer Zielsetzungen und um deren Finanzierung geht.

Wir haben also zwei Gründe – und es gibt noch viele weitere – uns dem Thema „Dialog“ zuzuwenden. Ohne vorweg zu greifen, möchte ich ein paar Worte zu diesem Thema sagen:

Dialog ermöglicht es - sofern er denn offen geführt wird - dem Gegenüber in die Karten zu schauen. Diese Offenheit im Umgang miteinander ist neu und gewöhnungsbedürftig, besonders wenn es im sozialen Bereich um die gemeinsame Festlegung von Zielen und die Verteilung von finanziellen Mitteln geht.

Beim Dialog geht es nicht nur um das Miteinander - reden. Dialog muss Konsequenzen haben. Und der Dialog, um den es uns bei dieser Tagung geht, muss sich um Wirkungen drehen: Das gesamte System - von der Politik bis zu den einzelnen Mitarbeitern in einer Einrichtung - soll sich an den erwünschten Wirkungen orientieren.

Dialog muss also einen orientierenden Charakter haben, erst dann kann er zum Werkzeug wirkungsorientierter Steuerung werden.

Eng verbunden damit ist die Frage, welche Ziele denn eigentlich verfolgt werden. Die gemeinsame Zielbildung kann durchaus unterschiedliche Zielvorstellungen der Akteure zutage fördern. Dialog hat dann die Funktion, diese Unterschiede transparent zu machen und in einem Aushandlungsprozess zu einer Einigung zu kommen.

Dass dies nicht einfach ist, kann jeder von Ihnen sich vorstellen: Hier gilt es, Interessengegensätze zum Ausgleich zu bringen und ggfs. Konkurrenzen zurückzustellen. Ziele können nur von allen Akteuren gemeinsam definiert werden. Die Betroffenen müssen damit ebenso einverstanden sein wie die Kostenträger und die Leistungserbringer.

Schwierig wird es vor allem dann, wenn Ziele konkretisiert werden. In der Folge davon müssen Angebote, die es schon seit Jahren gibt, auf den Prüfstand: Haben sie die beabsichtigte Wirkung tatsächlich? Leisten sie, was sie leisten sollen?

Dialog erscheint mir neben Ansätzen der Selbststeuerung und finanzieller wie nicht - finanzieller Anreizsysteme ein zentraler Aspekt zu sein. Wir greifen also mit der heutigen Fachtagung einen weiteren wichtigen Baustein wirkungsorientierter Steuerung auf.

Vor Beginn der heutigen Veranstaltung lassen Sie mich ein Wort zu den Möglichkeiten, aber auch den Grenzen einer solchen Fachtagung sagen:

Es wäre sicher zu viel erwartet, wenn wir uns fertige Konzepte oder gar Lösungen zu unseren Themen erhoffen. Was wir aber erreichen können, ist eine Sensibilisierung

für die Fragestellungen und die Problemlösungsansätze, die mit dem Konzept der Wirkungsorientierten Steuerung verbunden sind:

Wir können beginnen, uns mit diesem Konzept auseinander zu setzen. Wir können unser Bewusstsein dafür schärfen, dass alte Wege in der sozialen Arbeit und in der Sozialpolitik sich zunehmend als Sackgassen für die Anforderungen einer veränderten Zeit erweisen.

Wir können Multiplikatoren sein für die, die nach neuen Lösungen suchen. Wir können Ideen für neue Ansätze entwickeln. Und das, finde ich, ist schon eine ganze Menge.

Besonders gefreut hat es mich, dass die Magdeburger Gespräche bereits "Wirkung" gezeigt haben.

Sie waren Anstoß zu einem Praxisprojekt, das mit finanzieller Unterstützung des BMFSFJ in Leverkusen durchgeführt wird. Es hat den Titel "Wirkungsorientierte Steuerung in der kommunalen Altenhilfe der Stadt Leverkusen".

Sie werden vielleicht fragen: „Weshalb gerade Leverkusen?“

In NRW sind seit dem 1.1.2001 sukzessive Landesmittel weggefallen, mit denen sogenannte komplementäre Dienste gefördert wurden. Darunter versteht man z.B. hauswirtschaftliche Hilfen, Hilfen zur sozialen Integration und zur selbständigen Lebensführung, aber auch die Betreuung und Beratung hilfe- und pflegebedürftiger Menschen.

Kommunale Mittel allein reichen nicht mehr aus, um die bisherigen Angebote auf diesem Gebiet unverändert weiter zu finanzieren. Insoweit haben alle Kommunen in NRW die gleichen Ausgangsbedingungen.

In Leverkusen haben sich aber nun alle Beteiligten, von den politisch Verantwortlichen aller Fraktionen bis zu den Trägern, die komplementäre Dienste anbieten, gemeinsam entschieden, neue Wege zu gehen. Und vor allem: Sich den daraus folgenden Konsequenzen zu stellen.

Einbezogen werden auch die betroffenen Menschen selbst. Das erscheint mir ganz wichtig, denn immer wieder hört man ja die Klage, dass über die Köpfe der Menschen hinweg entschieden und gehandelt wird.

Diese besondere Konstellation in Leverkusen hat es also ermöglicht, das Vorhaben als Bundesmodellprojekt durchzuführen, und den gesamten Umstrukturierungsprozess begleiten und dokumentieren zu lassen.

Ich bin überzeugt, dass von dem Abschlussbericht wertvolle Anregungen für andere Kommunen zu erwarten sind, die ebenfalls eine Umsteuerung auf diesem oder einem anderen Gebiet der sozialen Arbeit in Angriff nehmen wollen.

Besonders hervorzuheben beim Zustandekommen und bei der Durchführung des Projektes ist das große Engagement des Leverkusener Sozialdezernenten, Herrn Frank Stein, sowie der zuständigen Abteilungsleiterin, Frau Helga Vogt.

Die erste Phase des Bundesmodellprojektes ist inzwischen bereits abgeschlossen, die zweite Phase hat im April 2002 begonnen. Zu diesem Projekt werden Sie im Verlauf der Tagung noch einiges erfahren, vor allem in der Arbeitsgruppe 1. Informationen sind aber auch im Tagungsbüro zu erhalten.

Ich hoffe nun, dass das „4. Magdeburger Gespräch“ Antworten auf folgende Fragen anstößt:

- Wofür ist der Dialog wichtig?
- Wie wird wirkungsorientierter Dialog geführt?
- Welche Rolle kann die Politik dabei spielen?
- Und: Wie kann Dialog funktionieren? Welche Voraussetzungen und Rahmenbedingungen müssen geschaffen werden?

Ich wünsche Ihnen eine interessante und anregende Tagung und gebe das Wort nun an Herrn Dr. Schröder.

### 3 Vorwort - Dr. Jan Schröder

*Dr. Jan Schröder, JSB GmbH, Bonn*

Sehr geehrte Frau Staatssekretärin Freudenberg-Pilster,  
sehr geehrte Frau von Keyserlingk,  
meine Damen und Herren,

auch ich freue mich, gemeinsam mit Ihnen ein neues Kapitel Wirkungsorientierter Steuerung aufschlagen zu können, besser noch: eine neue Diskussionsrunde zu eröffnen, um gleich zum Thema Dialog überzuleiten.

Frau von Keyserlingk, Sie hatten ja bereits zwei Gründe benannt, warum uns Dialog im Kontext wirkungsorientierter Steuerung in der sozialen Arbeit beschäftigen muss.

1. Klientenorientiertes Arbeiten macht es zwingend notwendig, im Einzelfall den Dialog, möglichst auf gleicher Augenhöhe, zu suchen. Unsere holländischen Kolleginnen haben uns in der letzten Tagung zum Thema Selbststeuerung eindrucksvoll bewiesen, was hier alles möglich ist. Ein derart klientenorientiertes Arbeiten ruht aber auf einer politischen Basis und damit kommen wir zum zweiten Punkt:
2. Wirkungen im Einzelfall sind nur dann möglich, wenn in grundlegenden sozialpolitischen Diskussionen geklärt wird, an welchen Zielen sich soziale Arbeit orientieren soll, welche Wirkungen sie entfalten soll. „Möglichst langandauernde Selbstbestimmung im Alter“ oder „Teilhabe an der Gesellschaft“ sind keine Wirkungen die in ihrer Zielsetzung selbstverständlich sind – vielmehr muss festgelegt werden, dass hierfür öffentliche Mittel bereit gestellt werden. Ob diese immer zielgerichtet eingesetzt werden oder - andersherum - Ziel und Mittel zueinander passen, sind weitere Fragen, die im Dialog, auch im streitigen Disput geklärt werden müssen.

Im folgenden möchte ich noch zwei weitere Punkte in die Diskussion einbringen, aus denen sich ebenfalls – fast zwangsweise – die Notwendigkeit ergibt, sich systematisch mit Dialog, seinen Funktionsweisen aber auch seinen Grenzen auseinander zu setzen. Konzentrieren möchte ich mich dabei auf den „Transmissionsriemen“ zwischen individuellen und politischen Zielen im System, dem Leistungserbringer und seinen Verpflichtungen nach beiden Seiten.

3. Wirkungsorientierte Steuerung ist grundsätzlich nur auf der Basis dialogischer Verfahren möglich. Dies folgt zwangsläufig aus Eigenschaften des flüchtigen und analytisch schwer greifbaren Wesens „Wirkung“.
4. Handeln in sozialer Arbeit beruht auf Haltungen und Motivation handelnder Akteure. Diese wird eher durch kooperative und partizipative Qualitätsentwicklung unterstützt, die sich an den Zielen sozialer Arbeit orientiert, denn durch eine Struktur- und Prozessqualitäten normierende Qualitätssicherung.

Zunächst einige Ausführungen zu Grundmerkmalen Wirkungsorientierter Steuerung. Voran sei eine Definition gestellt, damit deutlich ist, wovon ich spreche.

- Wirkungen sozialer Arbeit sind an den Adressaten und Adressatinnen beobachtbare intendierte Effekte, zu deren Zustandekommen soziale Arbeit in nennenswertem Maße beigetragen hat. Unter Effekten werden Zustandsverbesserungen,

-stabilisierungen oder die Verlangsamung von Zustandsverschlechterungen verstanden.

Diese Definition entstand im Verlaufe unserer Magdeburger Gespräche, hat aber – und das möchte ich betonen – immer noch den Charakter einer Diskussionsvorlage – aber dazu kommen wir im Rahmen der Tagung sicherlich noch.

Lässt sich ein Leistungserbringer auf wirkungsorientierte Verträge ein, so wird er konsequenterweise schnell mit ein paar Besonderheiten des Wesens „Wirkung“ konfrontiert.

### **Die Frage nach der Kausalität**

Egal was der Leistungserbringer tut: ob Wirkungen erzielt werden, bleibt immer unsicher. Auch die Einhaltung aller Standards der Bundeskonferenz für Erziehungsberatung: multiprofessionelle Teams etc, gewährleistet noch nicht, dass eine Familie mit Erziehungsproblemen wirklich an Erziehungsfähigkeit gewinnt. Wird der Familienvater oder die –mutter plötzlich arbeitslos, rutscht der Erfolg in weite Ferne. Umgekehrt schliesst ein Jugendlicher seine Ausbildung plötzlich erfreulich schnell ab, weil die neue Freundin positiven Druck ausübt.

In beiden Fällen ist das Ursache- Wirkungsgeflecht komplex und erklärungsbedürftig. Womit wir schon beim Dialog wären. Auch grössere Misserfolge – gemessen an den intendierten Wirkungen sind immer erläuterungsbedürftig und dürfen nicht automatisch zum Abstrafen des Trägers führen. Wirkungs-Controlling in einer modernen nach vorne gerichteten dialogischen Form ist hier angesagt.

Die Alternative bestünde darin, nur solche Wirkungen zu finanzieren, die kausal auf Aktivitäten des Trägers rückführbar sind. Eine derart nachweisorientierte Vorgehensweise würde – zumindest flächendeckend eingesetzt – zum unausweichlichen Erstickungstod als „Wirkung der entstehenden Sozialbürokratie“ führen.

### **Der Nachweis von Wirkungen**

Wie weise ich Wirkungen nach? Was kann die Alternative zur punktuell sinnvollen aber flächendeckend nicht realisierbaren Evaluationsforschung sein? Reicht es nicht den „gelingenden Aufbau von Netzwerken durch eine Seniorenbegegnungsstätte“ mit einigen Fotos, auf denen die halbe Nachbarschaft versammelt ist, zu plausibilisieren? Mit entsprechenden Erläuterungen dürfte die Aussagekraft ähnlich hoch sein, wie diejenige des Indikators „x% der Nachbarschaft geben an, in der Seniorenbegegnungsstätte bereits Kaffee getrunken zu haben“.

### **Die Konzentration auf das Wesentliche**

Wirkungsorientierte Steuerung bedeutet, sich auf das Wesentliche zu konzentrieren. Habe ich im Einzelfall eine Fülle von Wirkungszielen, wie „Selbstständiges Führen der Kaffeetasse“, „Die Morgentoilette mit geringer Hilfe bewältigen“ u.a.m., so bin ich gezwungen, diese in Verträgen zu verdichten oder Wesentliches zu selektieren. Das Ergebnis sind häufig klinisch reine Formulierungen wie „Sicherung selbstständiger Lebensführung“. Im Alltag sagt dies dem Sozialpolitiker oftmals wenig, also muss im Dialog geklärt werden, was dies bedeutet, vom Zulassen der Marotte (Wer hat die nicht?) bis hin zur Unterstützung „merkwürdiger“ Unterfangen wie dem morgendlichen Spaziergang.

Kurz und gut: Wirkungsorientierte Steuerung ist ein erklärungsbedürftiges und damit dialogorientiertes Unterfangen, damit allerdings nicht weniger rational als über Regeln normierendes Steuern per Vorschrift.

Jürgen Habermas formuliert in seiner Theorie kommunikativen Handelns in der ich viel für die Praxis dialogischer Steuerung gefunden habe: „Grundsätzlich gelten soziale Handlungen in dem Maße als rational, wie sie aus Interpretationsprozessen der Beteiligten selbst hervorgehen. Entsprechend kann eine Lebenswelt in dem Maße als rationalisiert angesehen werden, wie sie Interaktionen gestattet, die nicht über ein normativ zugeschriebenes Einverständnis, sondern – direkt oder indirekt – über eine kommunikativ erzielte Verständigung gesteuert werden.“

Ein Blick noch auf den vierten Aspekt, der uns zum Thema Dialog führt: Qualitätsentwicklung verstehe ich als Organisationsentwickler als kooperativen und partizipativen, damit orientierenden Ansatz des Qualitätsmanagements. Zentrales Element ist die motivationsfördernde und handlungsanregende Kommunikation über die anzustrebenden Ziele. Wieder begegnet uns der Dialog.

Eine Auseinandersetzung mit dialogischen Prinzipien der Qualitätsentwicklung ist m.E. zwingend notwendig, will man dem vorherrschenden Trend zur Qualitätssicherung eine positiv begründete Alternative gegenüber, respektive an die Seite stellen. Hierzu einige fragende Anmerkungen:

In Vorbereitung auf diese Tagung habe ich mich – weniger wissenschaftlich als Herr Prof. Braun und Herr Lehmann dies gleich tun werden – mit dem Thema der Qualitätssicherung und seiner Verbreitung auseinandergesetzt. Fündig geworden bin ich sogar in meinem unmittelbaren Nahraum, womit ich nicht die allgegenwärtigen Qualitätssiegel auf Eierkartons u.a.m. meine. Nein – im Kinderzimmer unserer Tochter hat sich die Qualitätssicherung eingeschlichen, aber hören Sie selbst:

Wer guckt da über meine Schulter?  
Wer will da wissen, was ich mache,  
wie geschickt ich bin,  
ob ich Fehler mach'  
ist das nicht meine Sache?<sup>1</sup>

Wie Sie gemerkt haben, handelt es sich hierbei um eine kritische Auseinandersetzung mit kontrollierender Qualitätssicherung, zwar nicht ganz zur Jahreszeit passend aber doch symptomatisch:

Folgende zweifelnde Fragen wirft dieses kleine Lied auf:

- Führt auf Standards aufbauende Qualitätssicherung zur Ermutigung, neue Wege beim Bemalen von Ostereiern zu gehen? Bremsen nicht allein die zitternden Hände schon den Elan des schaffenden Hasen?
- Müssen wir den „noch unbekanntem Kontrolleur“ nicht kritisch fragen, ob das Wirkungsziel „leuchtende Kinderaugen“ zu Lasten fachlich korrekter Ausführung in den Hintergrund gerutscht ist?

---

<sup>1</sup> Vgl. Zuckowski, R., Ich bin stark, Copenrath Verlag, Münster 2001

- Kommt uns – selbstkritisch gefragt - der Verweis auf Schule und Prüfungen nicht bekannt vor? Nebenbei gesagt, in der nächsten Strophe wird auch noch die Meisterprüfung als Beleg für Können angeführt!

Oder konkreter nachgefragt:

- Führt die Existenz einer examinierten Pflegekraft bereits zu aktivierender Altenpflege?
- Reicht es aus, Pädagog/inn/en im Hort zu beschäftigen, damit Kinder soziale Kompetenzen erlangen?
- Ist es nicht vielmehr notwendig, sich auch im vertraglichen Bereich mehr an den leuchtenden Augen, denn an den standardisierten Qualitätsmerkmalen zu orientieren? Oder weniger bildlich gesprochen: Beinhaltet die Vereinbarung mit einem Mahlzeitendienst, er solle für geregelte Ernährung und Sicherheit bei der Verwandtschaft des älteren Seniors sorgen, nicht den Anreiz, nachbarschaftliche Hilfen zu organisieren?

Und etwas allgemeiner gefragt: Wie gehen wir mit der Gefahr um, dass mit der Zeit überbordende Kontrolle lähmend auf die Aktiven wirkt? Besteht nicht die Gefahr, dass diejenigen, die mit Elan den helfenden Beruf ergreifen, feststellen müssen, dass sie alternativ Karriere als Sozialbuchhalter/innen oder Sozialmanger/innen machen können?

Erforderlich erscheint es, im Sinne einer motivierenden Qualitätsentwicklung andere Ansätze zu entwickeln, welche gemeinsam mit Missständen verhindernder Qualitätssicherung dafür sorgen, dass bei den Kund/innen sozialer Arbeit das ankommt, was alle sozialpolitisch Aktiven wollen: Wirkungen!

Kurz gesagt: wenn Dialog funktioniert, besteht die Möglichkeit Individualisierung und notwendige standardisierende Absicherung in einen Ausgleich zu bringen.

Wie also soll nun dieser Dialog funktionieren? An dieser Stelle möchte ich meine einleitenden Anmerkungen abrechnen und Hilfe suchend an die Referent/innen weiterleiten.



## **4 Wirkungorientierte Qualitätsentwicklung statt normierender Qualitätssicherung: Ergebnisqualität – eine Annäherung an ein diffiziles Thema – Prof. Dr. Hans Braun**

*Prof. Dr. Hans Braun, Universität Trier*

### **4.1 Warum so viel von Qualität bei sozialen Dienstleistungen die Rede ist...**

Zu den Themen, die in den letzten zehn Jahren im Sozialbereich besonders intensiv diskutiert wurden, gehört zweifellos die Qualität sozialer Dienstleistungen. In dieser Diskussion kommt die Tatsache zum Ausdruck, auf die Bernhard Badura und Peter Gross schon 1976 in ihrem Buch „Sozialpolitische Perspektiven“ hingewiesen haben: Neben der zwar immer noch dominierenden Einkommensstrategie gewinnt im Sozialstaat die Dienstleistungsstrategie an Bedeutung.<sup>2</sup> Dies hängt wesentlich damit zusammen, dass Problemlagen zunehmen, denen man nicht mit Einkommensstransfers begegnen kann, sondern die personenbezogene Beratung, Erziehung, Behandlung und Pflege erfordern.<sup>3</sup> Dass im Prozess der Ausweitung der Dienstleistungsstrategie in der Sozialpolitik „Qualität“ zu einem Thema wurde, hat Joachim Merchel zufolge vor allem drei Gründe. Zum einen hätten knapper werdende Ressourcen „eine allgemeine Diskussion zur stärkeren Legitimation von Leistungen und zu einer intensiveren Ausrichtung der Leistungserstellung an Effektivitäts- und Effizienzmaßstäben“ bewirkt. Zum anderen hätten „arbeitsfeldinterne“ Mängel auf Seiten der Erbringer sozialer Dienstleistungen eine Rolle gespielt: „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...“ Schließlich sei ein Impuls zur Stimulierung der Qualitätsdebatte von der Neufassung von Finanzierungsregelungen ausgegangen.<sup>4</sup> Dabei war ein wichtiger Bezugspunkt § 80 PflegeVG, in dem die beteiligten Akteure auf Maßnahmen zur Sicherung der Pflegequalität im ambulanten und stationären Bereich verpflichtet werden.<sup>5</sup> Andere Bezugspunkte waren § 93 BSHG<sup>6</sup> und §§ 77, 78 SGB VIII.

---

<sup>2</sup> Bernhard Badura, Peter Gross: Sozialpolitische Perspektiven. Eine Einführung in Grundlagen und Probleme sozialer Dienstleistungen. München 1996, insbesondere S. 60-87. Siehe dazu auch Hans Braun: Der Sozialstaat: Ausmaß und Probleme. In: Alfred Bellebaum, Hans Braun, Elke Groß (Hrsg.): Staat und Glück. Politische Dimensionen der Wohlfahrt. Opladen, Wiesbaden 1998, S. 115-119.

<sup>3</sup> Siehe hierzu Hans Braun: Wirtschaftlichkeit und Qualitätssicherung in sozialen Diensten. In: Franz Peterander, Otto Speck (Hrsg.): Qualitätsmanagement in sozialen Einrichtungen. München, Basel, S. 134.

<sup>4</sup> Joachim Merchel: Kernfragen der Qualitätsentwicklung und Anforderungen an die professionelle Handlungskompetenz in der Sozialen Arbeit. In: Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge, 4/2002, S. 127.

<sup>5</sup> Siehe hierzu Gabriele Johné: Qualitätssicherung und Wettbewerb bei Pflegeleistungen. Eine ökonomische Analyse der Anreizstrukturen unter alternativen institutionellen Bedingungen. Frankfurt, New York 1997, S. 59-79.

<sup>6</sup> Siehe hierzu Manfred W. Wienand: Qualitätssicherung bei der Leistungserbringung im Rahmen des Bundessozialhilfegesetzes (BSHG). In: Franz Peterander, Otto Speck (Hrsg.): Qualitätsmanagement in sozialen Einrichtungen. München, Basel, S. 37-40.

## 4.2 ...und weshalb es so schwierig ist, etwas zur Ergebnisqualität zu sagen

Ausführungen zur Qualität bei sozialen Dienstleistungen nehmen gewöhnlich ihren Ausgang bei dem von Alvedis Donabedian im Hinblick auf medizinische Leistungen entwickelten Modell mit seiner Unterscheidung von Strukturqualität (in der sich an Donabedian anschließenden Literatur wird auch der Terminus „Potentialqualität“ verwandt), Prozeßqualität und Ergebnisqualität.<sup>7</sup> Unter Bezug auf dieses Modell findet sich dann häufig die Aussage, Strukturqualität und Prozeßqualität seien keine Zielgrößen in sich, sondern dienen letztlich der Erzeugung von Ergebnisqualität. Tatsächlich beschäftigen sich einschlägige Abhandlungen, Vorschriften und Vereinbarungen aber wesentlich ausführlicher mit Strukturqualität und Prozeßqualität als mit Ergebnisqualität. Merchel spricht in diesem Zusammenhang von einem Widerspruch: „Während auf der einen Seite das letzte Interesse sozialpädagogischen Handelns auf das Erzielen einer Wirkung ausgerichtet ist, besteht auf der anderen Seite eine große Zurückhaltung, sich angesichts der Komplexität des Problems im Rahmen der Qualitätsbewertung offensiv an Fragen der Ergebnisqualität heranzuwagen.“<sup>8</sup> Und dies ist im Grunde auch verständlich, haben wir es bei der Ergebnisqualität sozialer Dienstleistungen doch mit einer Größe zu tun, die sich als Resultante eines Beurteilungsprozesses darstellt, in dem drei Perspektiven eine Rolle spielen: die Perspektive des Leistungserbringers, des Leistungsträgers und des Leistungsadressaten. Und selbst wenn Ergebnisqualität, was häufig der Fall ist, primär von der Leistungserstellung her betrachtet wird, handelt es sich immer noch um ein komplexes Phänomen. Dies hängt wesentlich mit der Tatsache zusammen, dass bei der Erstellung sozialer Dienstleistungen der Klient immer auch Koproduzent ist.<sup>9</sup>

Beeinflusst wird die Dienstleistungsproduktion unter anderem durch folgende Merkmale des Klienten: die Fähigkeit, sein Problem zu erkennen und zu benennen; die Fähigkeit, seine Bedürfnisse zu artikulieren; die Fähigkeit, die im Prozess der Leistungserstellung gemachten Beobachtungen zu verbalisieren; die Fähigkeit, die Sichtweise anderer nachzuvollziehen und die eigene Sichtweise im Lichte der Sichtweise der Dienstleister zu überprüfen und gegebenenfalls zu modifizieren; die Fähigkeit, sich in die Arbeitssituation des Dienstleisters, aber auch in dessen emotionale Verfassung hineinzusetzen. Es geht also sowohl um kognitive Fähigkeiten als auch um soziale Kompetenzen. Außer durch die Fähigkeit zur Kooperation wird das Ergebnis sozialer Dienstleistungen auch durch die Bereitschaft des Klienten zur Kooperation beeinflusst. Eine generelle Gleichsinnigkeit der Interessen von Leistungsträgern, Leistungserbringern und Klienten zu unterstellen, wäre naiv. Wer einmal die Raucheröfen im Umkreis von Rehabilitationseinrichtungen für Herz- und Kreislauferkrankte gesehen hat, wird wohl zugestehen müssen, dass die Kooperationsbereitschaft von Patienten unterschiedlich ausgeprägt ist. Seltener als die Fälle unzureichender Kooperation dürften dagegen die Fälle bewusster Nicht-Kooperation sein, um etwa in den Genuss einer Erwerbsunfähigkeitsrente zu gelangen oder eine vorzeitige Versetzung in den Ruhestand zu erwirken. Wenn die Nicht-Kooperation nicht ganz offensichtlich ist, hat der Leistungserbringer allerdings schlechte Karten: Trotz

---

<sup>7</sup> Alvedis Donabedian: *The Definition of Quality and Approaches to its Assessment*, Vol. I. Ann Arbor, Mich. 1980, S. 81 ff.

<sup>8</sup> Joachim Merchel, a.a.O., S. 131.

<sup>9</sup> Vergl. Rainer Brückers, Matthias Engel, Ullrich Wittenius: *Qualitätsmanagement als Methode für einen ständigen Verbesserungsprozess in der sozialen Arbeit*. In: *Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge*, 3/2002, S. 93.

Einsatz aller professionellen Kompetenzen wird das Ergebnis hinter den gesetzten Zielen zurückbleiben.

Aber auch bei ausgeprägter Kooperationsfähigkeit und Kooperationsbereitschaft des Klienten kann das Ergebnis, gemessen an allgemein akzeptierten professionellen Standards, an zwischen Leistungsträger und Leistungserbringer getroffenen Vereinbarungen oder an den Erwartungen der Adressaten, unbefriedigend sein. Dies ist einmal dann der Fall, wenn die strukturellen Voraussetzungen unzureichend sind. Zum anderen ist es der Fall, wenn der Leistungserbringer gar nicht über die sachlichen Voraussetzungen oder die professionellen Qualifikationen verfügt, die dem Vertragsabschluß mit dem Leistungsträger zugrunde lagen („vorvertraglicher Opportunismus“) oder wenn die sachlichen und personellen Ressourcen nicht ausreichend eingesetzt wurden („nachvertraglicher Opportunismus“). Jedenfalls muss der Leistungsträger – und damit indirekt der Klient - auch mit dieser Möglichkeit rechnen. Tendenziell werden Leistungserbringer unbefriedigende Ergebnisse mit ungünstigen Rahmenbedingungen oder mit einer ungenügenden Kooperation der Klienten begründen, wohl wissend, dass diese Argumente auf Seiten der Leistungsträger zumindest insgeheim angezweifelt werden.

Um dem Problem einer unbefriedigenden Ergebnisqualität aufgrund von eingeschränkter oder fehlender Kooperationsfähigkeit und Kooperationsbereitschaft des Klienten zu begegnen, könnten Leistungserbringer versucht sein, Klienten, bei denen sie in dieser Hinsicht eine ungünstige Prognose vermuten, an andere Dienstleister „weiterzureichen“. Auf ein solches „Creaming“ können die Leistungsträger natürlich mit Gegenmaßnahmen bis hin zum Ausschluss von zukünftigen Leistungsverträgen reagieren. Im Interesse einer vertrauensvollen Zusammenarbeit ist es indessen viel wichtiger, angesichts der nun einmal bestehenden Möglichkeit nicht kalkulierbarer Umwelteinflüsse sowie eingeschränkter Kooperationsfähigkeit und Kooperationsbereitschaft des Klienten den Leistungserbringern auch Misserfolge zuzugestehen, ohne dass ihnen dadurch generell die Befähigung zur Erbringung von guten Ergebnissen abgesprochen wird. Dies verweist darauf, wie wichtig eine dialogische Beziehung zwischen Leistungsträger und Leistungserbringer ist, die es ermöglicht, sich nicht nur über Erfolgskriterien, sondern auch über den Grad der Misserfolgstoleranz, aber natürlich auch über Verfahren zur Untersuchung von Misserfolgen zu verständigen. Selbstverständlich ist eine solche dialogische Beziehung auch zwischen Leistungserbringer und Klient wichtig. Hier geht es um die Frage, was im konkreten Fall Erfolg heißen kann und was beide Seiten aus einem Misserfolg lernen können.

### **4.3 Von Folgen und Ergebnissen**

Das Handeln sozialer Dienstleister hat wie jedes Handeln - und im übrigen auch das Nichthandeln, also das Unterlassen - bestimmte Folgen. In unserem Zusammenhang interessieren vor allem jene Folgen, die sich beim Klienten selbst oder in dem für sein Wohlbefinden und seine Entwicklung wichtigen Umfeld einstellen. Folgen können intendiert und nicht intendiert sein, wobei es keineswegs so ist, dass die nicht intendierten Folgen generell dysfunktional oder gar schädlich sind. Praktiker der sozialen Arbeit machen immer wieder die Erfahrung, dass Handlungen oder auch nur Gesten, die allenfalls unterstützend gedacht waren, beim Klienten ganz unerwartete positive Folgen zeitigen. Die Folgen, die sich einstellen, hängen einmal von gewöhnlich nur sehr beschränkt beeinflussbaren Umweltbedingungen ab. Zum andern hän-

gen sie ab von den strukturellen Voraussetzungen der Dienstleister und von der Gestaltung der Leistungserstellung. Dazu kommen die physischen und kognitiven Fähigkeiten sowie sozialen Kompetenzen der Klienten in ihrer Rolle als Koproduzenten sowie deren Bereitschaft zur Kooperation. Einfluss haben darüber hinaus auch kulturelle Faktoren. Auf dieses Thema, das in Zukunft vermehrt Beachtung verlangt, wird noch zurückzukommen sein.

Nun sind nicht alle im Prozess der Dienstleistungserstellung eintretenden Folgen auch Ergebnisse im sozialpolitischen Sinne. Zu den Ergebnissen zählt nur jene Teilmenge der Folgen, die in einem Zusammenhang mit definierten Zielen steht. Geht man vom sozialstaatlichen Dreieck aus, dann werden diese Ziele zwischen Leistungsträgern und Leistungserbringern vereinbart.<sup>10</sup> Tatsächlich ist es aber eher so, dass die professionellen Leistungserbringer, auch wenn die Position der Leistungsträger in den letzten Jahren stärker geworden ist, nach wie vor eine nicht zu unterschätzende Definitionsmacht bei der Formulierung von Zielen haben. Dies hängt wesentlich damit zusammen, dass die politisch formulierten Ziele häufig zu allgemein sind, um ohne größeren Informationsaufwand operationalisiert werden zu können. Davon unabhängig ist allerdings davon auszugehen, dass es in Zukunft stärker als bislang auch um die Frage gehen wird, wie Ziele, die sich aus den Vorstellungen der Klienten entwickeln, in einem Zielsystem angemessen berücksichtigt werden können. Angemessen, das heißt in diesem Zusammenhang: mit den vorhandenen Ressourcen vereinbar und nicht dem auf längere Sicht betrachteten Wohle des Klienten abträglich.

#### **4.4 Mehr als ein Exkurs: Was wir in Zukunft berücksichtigen müssen**

In Deutschland lebten Ende 2000 knapp 7,3 Millionen Ausländer. Dies waren knapp neun Prozent der Wohnbevölkerung.<sup>11</sup> Ausländer sind nicht nur potentielle, sondern in zunehmendem Maße auch tatsächliche Adressaten sozialer Dienstleistungen. Dabei zeigt sich, dass da, wo die kulturellen Unterschiede zwischen dem Herkunftsland und der deutschen Umgebung ausgeprägt sind, dies auch Auswirkungen auf die Produktion sozialer Dienstleistungen und auf die zu erwartenden Ergebnisse hat.<sup>12</sup> Dies beginnt schon mit unterschiedlichen Vorstellungen davon, welche Konstellationen ein Problem darstellen, welche Probleme im Rahmen der erweiterten Familie zu lösen sind und welche zumindest teilweise durch die Inanspruchnahme professioneller Hilfe bis zu einem gewissen Grad öffentlich gemacht werden können. Es geht hier also um kulturell geprägte Vorstellungen von Normalität, Problemlösungskompetenz und Privatheit.

Kommt es zur Inanspruchnahme von sozialen Diensten, wirken sich unterschiedliche Vorstellungen von der Angemessenheit von Haltungen und Handlungen aus. So kann etwa ein Dienstleister, der sich im Verhältnis zu den Klienten als sehr zugänglich gibt, als jemand wahrgenommen werden, dessen Fähigkeiten nicht allzu groß sein können, da er es sonst nicht nötig hätte, sich vom Sockel seines professionellen

---

<sup>10</sup> Siehe hierzu Hans Braun: „Qualität“ bei sozialen Dienstleistungen. In: Die Neue Ordnung, 5/1999, S. 346 f.

<sup>11</sup> Statistisches Bundesamt (Hrsg.): Statistisches Jahrbuch 2001 für die Bundesrepublik Deutschland. Stuttgart 2001, S. 65.

<sup>12</sup> Zum folgenden siehe Hans Braun: Providing Social Services in a Multicultural Environment. Discussion Paper no. 76. Studien- und Forschungsschwerpunkt Services Administration & Management (SAM) und Zentrum für Arbeit und Soziales. Universität Trier 2001.

Status herab zu begeben. Natürlich gilt auch das Gegenteil. Professionelle Distanz und Neutralität, in vielen Bereichen eine wichtige Voraussetzung für erfolgreiches Handeln, kann auch als ein Mangel an Interesse oder sogar als eine Neigung zur Nachlässigkeit wahrgenommen werden. Es ist offensichtlich, dass die Kooperation von Klienten aus anderen Kulturkreisen beim Prozess der Leistungserstellung von der Beherrschung der deutschen Sprache abhängt. Eine Rolle spielt aber auch, ob bestimmte Tabus beachtet werden. Dies gilt insbesondere im Hinblick auf die Rolle der Geschlechter. Frauen können von der Erfüllung bestimmter Aufgaben ausgeschlossen sein, Kontakte zwischen männlichen Dienstleistern und weiblichen Klienten können nur erlaubt sein, wenn der Ehepartner oder ein anderes Familienmitglied anwesend ist.

Schließlich spielt für den Prozess der Leistungserstellung auch die kulturell verortete Frage eine Rolle, wer in der Beziehung zwischen Klient und Leistungserbringer der Gesprächspartner ist. Regeln im Hinblick auf das Recht zum Sprechen spielen eine wichtige Rolle im Prozess der Dienstleistungsproduktion. Ist es der Betroffene selbst oder ein anderer, der im Namen dieser Person ein Problem artikuliert und Gesprächspartner des professionellen Helfers ist. Praktiker, die in einem multikulturellen<sup>13</sup> Umfeld tätig sind, stellen immer wieder fest, dass der Ehemann im Namen seiner Frau spricht oder der Vater im Namen seiner erwachsenen Tochter oder sogar seines erwachsenen Sohnes - und dies auch dann, wenn die Betroffenen durchaus über die entsprechenden kommunikativen Fähigkeiten verfügen. Besteht der Leistungserbringer dann auf „authentischen“ Informationen durch den Klienten, so kann dies von der Person, welche traditionell das Recht zum Sprechen hat, als eine Missachtung empfunden werden. Dies wiederum kann zum Abbruch der Beziehung bzw. zum Nichtbefolgen von Maßnahmen, mithin also zu einem schlechten Ergebnis führen. Im Hinblick auf die Erbringung sozialer Dienstleistungen in einem multikulturellen Umfeld ist daraus der Schluss zu ziehen, dass eine Standardisierung von Strukturqualität und Prozessqualität nur sehr beschränkt möglich ist.

#### **4.5 Wie man vom Ergebnis zur Ergebnisqualität gelangen könnte**

Mit der Feststellung, dass sich aufgrund einer sozialen Dienstleistung ein bestimmtes Ergebnis eingestellt hat, ist noch nichts über die Qualität dieses Ergebnisses gesagt. Was zunächst als eine Spitzfindigkeit erscheinen mag, ist für die Diskussion um die konzeptionelle Fassung und praktische Verortung von Ergebnisqualität von entscheidender Bedeutung. „Ergebnis“ bezieht sich nämlich zunächst einmal nur auf die Tatsache, dass aus der Gesamtheit der Folgen eine Teilmenge sich einem bestimmten Ziel zuordnen lässt. Die Ergebnisqualität ist hingegen das Resultat eines Bewertungsprozesses. Im Idealfall handelt es sich dabei um einen Bewertungsprozess, an dem alle drei Partner des sozialstaatlichen Dreiecks beteiligt sind.

Aus der Sicht des Leistungserbringers geht es um die Beurteilung eines Ergebnisses im Hinblick auf die Frage, inwiefern allgemein akzeptierte professionelle Standards erfüllt wurden, unabhängig davon, ob diese Standards angesichts der Rahmenbedingungen, unter denen die Leistungserbringung erfolgte, auch tatsächlich zugrunde gelegt werden können. Dazu kommen unter Umständen persönliche Standards der

---

<sup>13</sup> Zur Unterscheidung zwischen „Multikulturalität“ als einer deskriptiven Kategorie und „Multikulturalismus“ als einem politischen Programm siehe Hans Braun: „Multikulturalismus“ als Normalfall? In: Die Neue Ordnung, 3/1997, S. 178 f.

Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die sich aus ihrem Menschenbild oder aus ihrer selbst definierten „Mission“ ergeben. Ein Beispiel hierfür ist etwa der Anspruch, einen Drogenabhängigen nicht nur „clean“ zu bekommen und ihn zu befähigen, mit zukünftigen Gefährdungen umzugehen, sondern ihm auch das Gefühl zu vermitteln, dass es Menschen gibt, denen es um ihn als Person zu tun ist. Es ist dies ein Anspruch, der jenseits professioneller Standards besteht, der aber für die Identität der Leistungserbringer von entscheidender Bedeutung sein kann.

Aus der Sicht des Leistungsträgers ergibt sich die Ergebnisqualität aus dem Grad, in dem die mit dem Leistungserbringer vereinbarten Ziele erreicht worden sind. Dabei ist es, wie bereits angesprochen, freilich so, dass angesichts der Allgemeinheit der in die Vereinbarungen eingebrachten sozialpolitischen Ziele die Leistungsträger nicht nur bei deren Operationalisierung, sondern auch bei der Einschätzung des Grades der Zielerreichung oftmals auf das fachliche Urteil der Leistungserbringer vertrauen bzw. vertrauen müssen. Was die Leistungsadressaten anbelangt, so sind es zunächst einmal natürlich die Klienten selbst, welche anhand von häufig kaum bewussten Kriterien die Qualität eines Ergebnisses beurteilen. Aus der Sicht der Klienten ist Ergebnisqualität weitgehend identisch mit der persönlichen Zufriedenheit. Solche Zufriedenheit, so wird in der ökonomischen Dienstleistungstheorie gesagt, ist das Resultat des Vergleichs von erwarteter und erhaltener Leistung. Nun haben wir es im sozialen Bereich allerdings oftmals mit Konstellationen zu tun, in denen die Klienten keine oder nur vage Vorstellungen davon haben, wie ein gutes Ergebnis einer Dienstleistung aussehen kann. Davon, was etwa ein Schlaganfallpatient von einer logopädischen Behandlung erwarten kann, hat im allgemeinen weder der Betroffene selbst noch seine Umgebung eine Vorstellung. Aber auch da, wo solche Vorstellungen bestehen und zur Bildung von Präferenzen für bestimmte Problemlösungen führen, kann es angesichts der tendenziellen Instabilität von Präferenzen dazu kommen, dass die Bewertung eines Ergebnisses vage bleibt.

Wie die Erfahrung zeigt, ist die Zufriedenheit mit dem Ergebnis einer personenbezogenen Dienstleistung überdies sehr stark durch den Prozess der Leistungserstellung beeinflusst. Die wahrgenommene Prozeßqualität ist dann eine Hilfsgröße zur Beurteilung von Ergebnisqualität. Wo, wie etwa bei der Reaktivierung von Unfallopfern oder bei der Rehabilitation von Alkoholkranken, der Prozess mit Schmerzen oder Einschränkungen in der Lebensführung verbunden ist, kann auch dies die Zufriedenheit des Klienten beeinflussen. Schließlich wird die Zufriedenheit auch durch die offenen oder verdeckten Einflüsse der sozialen Umgebung und die in Zukunft an Bedeutung gewinnenden kulturellen Wahrnehmungs-, Deutungs- und Handlungsmuster der Klienten beeinflusst. So wichtig also die Erfassung der Zufriedenheit von Klienten ist, so schwierig ist die Interpretation der dabei erhaltenen Befunde.

Hinzu kommt, dass die „Klientenperspektive“ ja nicht mehr nur durch die konkreten Adressaten sozialer Dienstleistungen repräsentiert wird, sondern auch durch Interessengruppen von Betroffenen oder durch advokatorisch handelnde Gruppen. Ihre Chancen, in der sozialpolitischen Diskussion Gehör zu finden, sind naturgemäß wesentlich größer als die Chancen einzelner Klienten. Für Leistungsträger und Leistungserbringer liegt es deshalb auch nahe, in die Prozesse, in denen Vereinbarungen getroffen werden, die Vertreter dieser Gruppen einzubeziehen.

#### 4.6 Warum Ergebnisqualität in einem dialogischen Zusammenhang gesehen werden muss

Die Ergebnisqualität sozialer Dienstleistungen hat, so lässt sich das Gesagte zusammenfassen, drei Komponenten: eine produzentenbezogene, eine trägerbezogene und eine adressatenbezogene Komponente, wobei letztere wiederum von zwei Seiten her bestimmt wird, nämlich von den unmittelbar betroffenen Klienten selbst und von relevanten Interessengruppen und advokatorischen Gruppen. Die Aufgabe von Leistungserbringern und Leistungsträgern besteht darin, bei größtmöglicher Berücksichtigung der Präferenzen, aber auch des längerfristigen Wohles der Klienten die von ihnen zu verantwortenden Komponenten so aufeinander abzustimmen, dass für beide Seiten akzeptable Qualitätsaussagen möglich sind, dass es einen Toleranzbereich für Misserfolge gibt, dass Leistungsinnovationen möglich sind und dass auf neue Problemlagen flexibel reagiert werden kann.

Es geht also um Qualitätsentwicklung, und zwar in einem breiten, nämlich Leistungserbringer und Leistungsträger einschließenden Sinne, wobei auch die von Interessengruppen gesammelten Erfahrungen und artikulierten Zielvorstellungen zum Tragen kommen. Dabei lassen sich die von Joachim Merchel im Hinblick auf die Leistungserbringer formulierten „Qualitätskriterien für Qualitätsentwicklung“ in ihrem Grundgehalt auch auf die hier gemeinte, breiter angelegte Qualitätsentwicklung anwenden. Dies gilt insbesondere für die Adressatenorientierung und für die Dialogorientierung. Auf der hier gemeinten Ebene der Qualitätsentwicklung bezieht sich Dialogorientierung auf den Dialog zwischen Leistungserbringern und Leistungsträgern mit dem Ziel, ausgehend von den Bedürfnissen der Klienten eine möglichst große Schnittmenge von politischen Vorgaben und professionellen Standards herzustellen und gleichzeitig deren Angemessenheit angesichts sich verändernder Problemlagen zu überprüfen. Dazu gehört auch ein entsprechendes Berichtswesen.<sup>14</sup> Beachtung verdient schließlich das Kriterium „reflektierte Anspruchshaltung bzw. Steuerungserwartung“. Merchel versteht darunter ein „Bewusstsein im Hinblick auf die strukturelle Begrenztheit des Vorgehens und reflektierter Umgang mit der Anforderung des Messens von Qualität“.<sup>15</sup> Dies ist ein ganz entscheidendes Kriterium. Denn nur wenn wir „Qualität“ und damit auch Ergebnisqualität nicht verabsolutieren und uns nicht in den Problemen des Definierens und Messens verlieren, werden wir in der Lage sein, im Dialog zwischen Leistungserbringern, Leistungsträgern und Klientenvertretern problemnahe und gleichzeitig für Innovationen offene soziale Dienstleistungen anzubieten.

---

<sup>14</sup> Siehe hierzu Jan W. Schröder: Steuerung in der sozialen Arbeit: Aufbau eines Berichtswesens. Eine Einsatzmöglichkeit der Balanced Scorecard. In: : Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge, 2/2000, S. 52-55.

<sup>15</sup> Joachim Merchel: Qualitätsentwicklung statt Zertifizierung: Zur Problematik der Zertifizierung von Einrichtungen und Diensten der Sozialen Arbeit. In: Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge, 3/2001, S. 81.

## **5 Wirkungsorientierte Qualitätsentwicklung statt normierender Qualitätssicherung – eine Einordnung in die aktuelle Debatte um Qualität sozialer Arbeit – Knut Lehmann**

*Knut Lehmann, Landesamt für Versorgung und Soziales des Landes Sachsen-Anhalt*

Herr Staatssekretär Haupt hat in der Begrüßung zu den 3. Magdeburger Gesprächen festgestellt, das Konzept einer wirkungsorientierten Steuerung stelle die Wirkung in den Vordergrund. Grundlage für die Beschreibung einer Wirkung sei die Frage, welches Ziel verfolgt werden soll.

Herr Professor Braun hat in seinem Referat – Annäherung an ein diffiziles Thema – die Schwierigkeiten beschrieben, die sich unabweislich mit der zunächst so selbstverständlichen Forderung nach Wirkung oder Ergebnisqualität in der sozialen Arbeit verbinden. Ohne die Definitions- und Abgrenzungsprobleme zu leugnen, die diese Begriffe mit sich bringen, verstehe ich den Begriff der Ergebnisqualität in dem Sinne, in dem auch Herr Braun ihn benutzt, nämlich intendierte Wirkungen als Ergebnisqualität zu beschreiben, ohne auszuschließen, dass nicht intendierte Folgen neben unerwünschten auch positive Effekte haben können.

Ganz unbestritten sind die inhaltlichen und methodischen Schwierigkeiten der Definition von Ergebnisqualität in den verschiedenen Feldern. Weiterhin sind die mit diesem Ansatz verbundenen unterschiedlichen Steuerungsinteressen kritisch zu hinterfragen und die Klienten sind stärker zu beteiligen. Und selbstverständlich ist die Qualitätsdebatte u.a. bestimmt durch die Sorge um die Finanzierbarkeit und – dem übrigens auch unter fachlichen Gesichtspunkten legitimen Wunsch – Leistungen effektiver und effizienter zu gestalten.

Das sind richtige Argumente, nur muss man – unter Berücksichtigung der gegenwärtigen Situation – der Vollständigkeit halber folgende Fragen stellen:

- Sind die Prinzipien der Rehabilitation z.Zt. flächendeckend handlungsleitend?
- Wird die Frage der Ergebnisse der sozialen Arbeit ausreichend diskutiert?
- Gibt es nicht auch bis heute inhaltliche und methodische Schwierigkeiten bei der Frage nach der Ergebnisqualität sozialer Arbeit?
- Gibt es nicht auch jetzt unterschiedliche Steuerungsinteressen?
- Werden denn jetzt die Interessen der Klienten genügend berücksichtigt?
- Und war bzw. ist die unzulängliche Berücksichtigung der ökonomischen Dimension der sozialen Arbeit eine Tugend?

Meines Erachtens gibt es keine Alternative zur Ergebnisqualität oder um Begriffe aus der Tagungsankündigung zu nutzen – zur wirkungsorientierten Qualitätsentwicklung. Und ich sehe auch keinen unüberwindlichen Gegensatz zwischen wirkungsorientierter Qualitätsentwicklung und normierender Qualitätssicherung. Im Folgenden will ich versuchen, dies theseartig zu begründen.

1. In der Praxis der sozialen Arbeit finden sich in den letzten Jahren vielfältige Versuche, Ergebnisqualität zielgruppen- und klientenbezogen operational zu definieren und z.B. mit Indikatoren zu unterlegen. Beispiele dafür sind das Metzler–



Verfahren (das ständig weiter entwickelt und ausdifferenziert wird), der IBRP der Aktion psychisch Kranke, der aus England „importierte“ Ansatz des „Homes are for living in“, das Programm „Pro Psychiatrie Qualität“ der Diakonie und der Caritas, Ansätze in der Kinder- und Jugendhilfe sowie der Altenhilfe.

Ich habe den Eindruck, nach anfänglichem Zögern vollzieht sich, unterstützt von vielen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern, Trägern und auch partiell Sozialleistungsträgern ein Paradigmenwechsel zu einer klientenbezogenen Betrachtungsweise. Damit steht auch das einrichtungs- und leistungsträgerbezogene Denken zur Debatte. Das auf dieser Grundlage entstandene Versorgungssystem enthielt bzw. enthält – über Jahrzehnte so gut wie nicht diskutiert – starke normierende Elemente der Qualitätssicherung und der Ergebnisqualität in Bezug auf Zielgruppen, Leistungsstruktur, Kooperation, Durchlässigkeit und Reha-chancen, verstanden als (Wieder)Gewinnung von Autonomie und selbständige Lebensführung. Die Diskussion über die vielen Probleme bei der Entwicklung und Durchsetzung stringenter regionaler, zielgruppenspezifischer Arbeit oder um die Werkstätten bzw. Heime ist eine Diskussion um nicht intendierte Folgen und unzureichende Ergebnisqualität.

2. Der Paradigmenwechsel in der sozialen Arbeit ist auch sozialrechtlich geboten. Nach dem SGB VIII, in dem schon seit vielen Jahren die personenbezogene Arbeit gefordert wurde, ist spätestens mit der Erweiterung des § 3 Grundgesetz, der Novellierung des BSHG und dem SGB IX eine fachlich begründete Norm rechtlich verbindlich geworden, die, exemplarisch vom Gesetzgeber im SGB IX formuliert, von der sozialen Arbeit fordert, personen- oder klientenbezogen und orientiert an den Prinzipien der Rehabilitation ein Optimum an Gemeindenähe, d.h. normaler Teilhabe am kommunalen Leben anzustreben, die dafür erforderlichen Hilfen zu organisieren, einschließlich der notwendigen Leistungsträger und Einrichtungsträger übergreifenden Kooperation und Koordination.
3. Hunderttausende von Klienten sind jedes Jahr Objekt – und wenn man Angehörige, Betroffene, Freunde und Bekannte mit berücksichtigt – mehrere Millionen Menschen in unterschiedlichem Umfang Koproduzent sozialer Arbeit. Ein hoher zweistelliger Milliardenbetrag wird dafür jährlich verausgabt.

Völlig zu Recht fragt die Gesellschaft, die Öffentlichkeit und die Politik nach den Zielen, der Arbeitsweise und den Ergebnissen sozialer Arbeit, nach dem Nutzen und den Konsequenzen. Die Rahmenbedingungen, aber auch die Ziele sozialer Arbeit werden durch Gesetz z.B. SGB V, VIII, IX, XI, durch die zur Verfügung gestellten Finanzen und den institutionellen Rahmen der Leistungserbringung (z.B. das gegliederte System der sozialen Sicherung und die Struktur der Leistungserbringer) politisch definiert. Darum können die Ziele sozialer Arbeit, auch im Einzelfall, nicht nur im Dialog zwischen Klient und Leistungserbringer festgelegt werden, sondern im Dialog zwischen den Klienten bzw. ihrem Vertreter, Leistungserbringer, Leistungsträger und Politik, situations- und aufgabenspezifisch natürlich in unterschiedlicher Beteiligung und Verantwortlichkeit.

In diesem Sinne wirkungsorientierte Qualitätsentwicklung zu betreiben, ist kein Gegensatz zu normativer Qualitätssicherung. Meines Erachtens setzt die dialogische Qualitätsentwicklung dies voraus, da sonst Konsens über Ziele und Ergeb-

nisse sozialer Arbeit nicht möglich wäre. „Ohne eine Verständigung darüber, nach welchen ethisch und normativ begründeten Maßstäben man in einer Gesellschaft mit Menschen (alten Menschen, behinderten Menschen, sozial benachteiligten Menschen, Kindern und Jugendliche etc.) umgehen sollte, wird ein Qualitätsdiskurs nicht zu führen sein. Qualität ist somit nur in relativen Merkmalen bestimmbar, als Grad der Übereinstimmung zwischen Erwartungen an eine Leistung einerseits und tatsächlich erbrachter Leistung andererseits.“ (Merchel a.a.O. S. 128)

4. Die Definition von Ergebnisqualität ist eine außerordentlich schwierige Aufgabe und die Diskussion um die inhaltlichen, methodischen Probleme der Definition von Ergebnisqualität, der Verweis auf die notwendige Unterscheidung von intendierten und nicht intendierten Folgen, der unaufgeklärte Zusammenhang von „Input“ und „Output“ sowie die Schwierigkeiten der Evaluation sozialer Arbeit sind von außerordentlicher Wichtigkeit, um jede Art von ideologischer Fixierung, unangemessener Zieldefinition und unzureichender Interpretation von Ergebnissen zu vermeiden.

Zwei Beispiele: Die Diskussion um die PISA–Studie macht deutlich, dass ohne eine klare, gemeinsam akzeptierte Definition der Ziele, die mit Schule erreicht werden sollen, eine rationale Diskussion evaluativer Daten schwierig ist. Auch umgekehrt gilt dies. Die empirische Evidenz vergleichender Studien legt den Schluss nahe, dass harte Strafen nicht abschreckend wirken, dennoch wiederholt sich diese Diskussion.

Denn: Verzichtet man wegen der genannten Schwierigkeiten auf den Versuch, die Ergebnisqualität sozialer Arbeit zu definieren und dann zu evaluieren, wird damit nichts gewonnen. Der Verzicht auf die Evaluation hat Folgen, um ein drittes Beispiel zu nennen: die Kritik an der Heimversorgung im Rahmen der Debatte um die gemeindenahe Integration (psychisch) Behinderter. Und diese Folgen werden gerade aus dem Bereich der sozialen Arbeit heftig kritisiert.

Deswegen ist es konsequent, wenn die Ergebnisqualität sozialer Arbeit im Dialog verbindlich – wenn auch wissenschaftlich und methodisch (noch) nicht optimal entwickelt – festgelegt, evaluiert und öffentlich kommuniziert wird. Dabei darf die notwendige und mögliche Transparenz nicht mit wissenschaftlicher Objektivität verwechselt werden, um einen vermeintlichen Maßstab für richtige und falsche soziale Arbeit zu haben. Diese notwendige Weiterentwicklung eröffnet mehrere Chancen:

- für die Klienten eine stärkere Berücksichtigung ihrer Interessen und Möglichkeiten sowie ihrer Autonomie,
- auf mehr Rationalität in der gesellschaftlichen Debatte und
- auf mehr Akzeptanz und Legitimation sozialer Arbeit – nebenbei bemerkt auch auf mehr notwendige Versorgungsforschung.

Ohne gesellschaftlich definierte, verbindliche Normen und Werte kann eine solche Debatte aber nicht geführt werden wie vorhin schon einmal erwähnt – dass sich Normen und Werte in einem längerfristigen gesellschaftlichen Prozess selber verändern und damit auch die Ziele sozialer Arbeit, kann in diesem Zusammenhang meines Erachtens außen vorbleiben.

5. Herr Braun hat in seinem Referat u.a. auf zwei in der Diskussion um Ergebnisqualität wichtige Gesichtspunkte hingewiesen, die ich noch einmal aufgreifen möchte. Es ist dies einmal die Unterscheidung von intendierten und nicht intendierten Folgen sozialer Arbeit. Und er verweist auf die große Unkenntnis bezüglich der Wirkungszusammenhänge zwischen dem Input und dem Output sozialer Arbeit. Diese richtigen Feststellungen haben Konsequenzen für die Definition und Entwicklung von Professionalität in der sozialen Arbeit. Dazu gehören – neben der Beachtung der politischen, sozialrechtlichen, administrativen und finanziellen Rahmenbedingungen der Arbeit – speziell für die Berücksichtigung der Anforderungen der Qualitätsdebatte in der praktischen Umsetzung „... die Fähigkeit zu methodisch strukturiertem Handeln sowie die Fähigkeit, dieses methodisch strukturierte Handeln und dessen Ergebnisse in einen gemeinsamen Reflektionskontext einzubringen, und zwar sowohl in dem Bereich der Einrichtung als auch in fachpolitischen Zusammenhängen außerhalb der Einrichtung.“ (Merchel a.a.O. S. 133) und ich möchte hinzufügen nicht nur in fachpolitischen, sondern auch sozialpolitischen Zusammenhängen. Denn nach wie vor ist der Mitarbeiter in der sozialen Arbeit auch in gewissem Umfang Interessenvertreter und Lobby für den Klienten. Hinzu kommen :
- die Fähigkeit, Konzeptionen und Ziele für die eigene Arbeit zu entwerfen,
  - die Fähigkeit, aus diesen Konzeptionen und Zielen Kriterien für eine gute Arbeit zu entwickeln,
  - die Fähigkeit, für diese Kriterien Indikatoren (quantitative und qualitative) zu finden,
  - die Fähigkeit, darauf ausgerichtete Bewertungsinstrumente zu erarbeiten und anzuwenden,
  - die Bereitschaft und die Fähigkeit, die Qualitätsbewertung in einen gemeinsamen diskursiven Bewertungsprozess einzubringen.“ (Merchel a.a.O. S. 133)
6. Ich möchte last but not least die Frage der Finanzierung ansprechen, genauso die Frage, ob für qualifizierte soziale Arbeit genügend Mittel zur Verfügung stehen, obwohl dies scheinbar nicht unmittelbar mit der Frage der Ergebnisqualität zu tun hat, aber eine notwendige Voraussetzung ist. Auch wenn dies als Provokation empfunden werden sollte, ich bin der Meinung, alle Sozialleistungsträger zusammen betrachtet – von der Pflegeversicherung abgesehen – es ist genug Geld für soziale Arbeit vorhanden, genug in einem zweifachen Sinne. Ich meine dies finanzpolitisch - mehr Geld, mehr Anteile am BSP wird es nicht geben - und legitimatorisch. Die soziale Arbeit muss ihre Effizienz und Effektivität nachweisen, sich dieser Diskussion stellen. Worauf es vor allem ankommt ist, die vorhandenen Mittel umzuschichten und Versorgungsstrukturen infrage zu stellen. Diese Fragen sollten, im Anschluss an die Verabschiedung des SGB IX, stärker in der Diskussion um die Qualitätsentwicklung berücksichtigt werden. Die sozialrechtlichen Voraussetzungen dafür sind im Prinzip durch das SGB IX gegeben, in der Praxis jedoch wird die Umschichtung von Mittel, die leistungsträger- und leistungserbringerübergreifende Kooperation zwar in Einzelfällen praktiziert, aber nicht flächendeckend. Solche guten Einzelbeispiele sind
- in Niedersachsen die Enthospitalisierung der Warendorfschen Anstalten,
  - in Kassel, das case management,

- in Baden Württemberg die Umstrukturierung ganzer stationäre Einrichtungen in ambulante Hilfesysteme,
- in Hessen die Kooperation zwischen örtlichen und überörtlichen Sozialhilfeträgern, obwohl die Zuständigkeit für ambulante Hilfen beim überörtlichen Sozialhilfeträger liegt,
- in Frankfurt die regionale Vollversorgungsverpflichtung der Leistungserbringer
- in Würzburg die vorstationäre gerontopsychiatrische Versorgung oder
- in Köln und dem Oberbergischen Kreis die systematische Berücksichtigung der beruflichen Rehabilitation in der Rehabilitation.

Die Durchsetzung derartiger regionaler Strukturen und evtl. sogar gemeinsamer regionaler Budgets (SGB V: integrierte Versorgung) ist ebenfalls Element der Orientierung an Ergebnisqualität und eine wichtige und notwendige Voraussetzung der Qualitätsentwicklung. Der flächendeckenden Schaffung dieser Voraussetzungen stehen die gewachsenen institutionellen und administrativen Strukturen insbesondere bei Leistungsträgern und den Leistungserbringern sowie das Leistungsbestimmungsrecht der Leistungsträger entgegen. An dieser Stelle liegt die primäre Verantwortlichkeit für die Schaffung wichtiger Voraussetzungen der Qualitätsentwicklung bei der Politik.

## Literatur<sup>16</sup>

---

<sup>16</sup> Armbruster, Jörg: Qualitätsentwicklung als Prozess in Kerbe 2, 2002, 4–7  
 BMFSFJ, Land Sachsen–Anhalt, JSB, Mummert und Partner: Wirkungsorientierte Steuerung in der sozialen Arbeit, Dokumentation der Fachtagung vom 10.–12.05.2000, JSB (Herausgeber), Bonn 2000  
 BMFSFJ, MAFGS Sachsen–Anhalt, JSB: Anreizsysteme in der sozialen Arbeit – ein Weg zur Wirkungsorientierung? Dokumentation der Fachtagung vom 13.–14.12.2000, JSB (Herausgeber) Bonn 2001  
 Klie, Thomas: Verknüpfung von Qualitäts– und Wertediskussion in Kerbe a.a.O., 11–13  
 Knäpple, Annerose: Weichenstellung für externe Qualitätssicherung, in Kerbe a.a.O., 8–10  
 Merchel, Joachim: Kernfragen der Qualitätsentwicklung und Anforderungen an die professionelle Handlungskompetenz in der sozialen Arbeit, im NDV 4, 2002, 126–134

## 6 Der Verhandlungsstaat – Verfahren und Inhalte dialogischer Steuerung - Elisabeth Goos-Wille

*Elisabeth Goos-Wille, Geschäftsstelle: Dialog Soziales Niedersachsen*

Der Dialog ist ein Projekt, das durch das Niedersächsische Ministerium für Frauen, Arbeit und Soziales initiiert wurde und auch von diesem finanziert wird. Was ich Ihnen heute darstellen möchte knüpft an das an, was Professor Bernhard Blanke zur Verantwortungsteilung innerhalb des Konzeptes des Aktivierenden Staates im vergangenen Jahr im Rahmen der Magdeburger Gesprächskreise mit Ihnen diskutiert hat. Mit dem Dialogprojekt und seiner Moderation des Dialogs setzt er erste Aspekte dieses neuen Staatskonzeptes in die Praxis um. In der vergangenen Woche haben wir gemeinsam mit den Partnern im Dialog Soziales Niedersachsen eine Zwischenbilanz nach 10 Monaten Dialog gezogen und die Ergebnisse der Öffentlichkeit präsentiert. Diese Zwischenergebnisse mit einer ersten Bewertung unseres Dialogprojektes möchte ich Ihnen heute vorstellen.

### **Dialog Soziales Niedersachsen: Voraussetzungen für Wirkungsqualität in der Sozialpolitik partnerschaftlich verbessern**

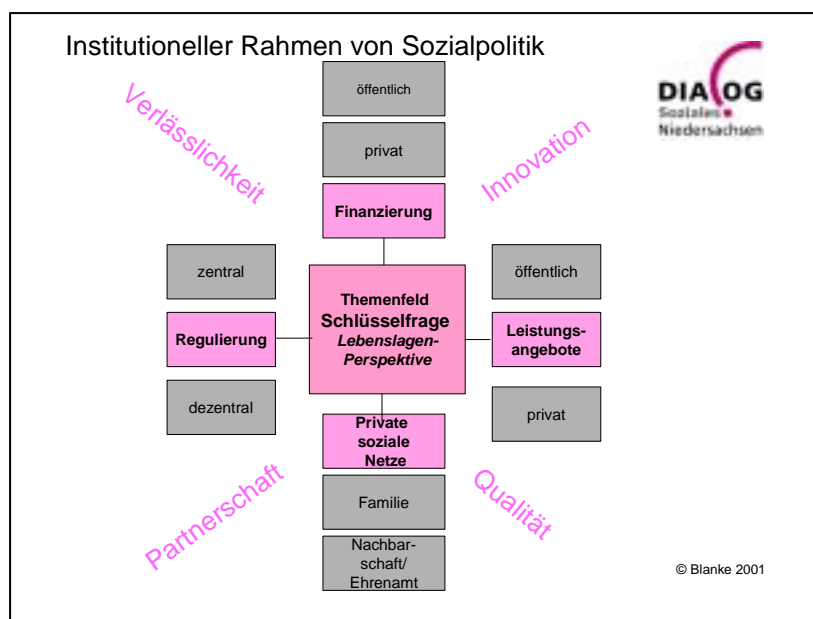
In dieser Tagung geht es um Qualitätsentwicklung im Dialog als Schlüsselfaktor wirkungsorientierter Sozialpolitik. Die Frage, was Wirkungen in der Sozialpolitik sind, ist äußerst schwierig. Erstens, weil die Messbarkeit von Wirkungen in der Sozialpolitik wissenschaftlich äußerst umstritten ist. Zweitens – wenn unter sozialpolitischen Akteuren trotz der berechtigten wissenschaftlichen Vorbehalte über Wirkungen in der Sozialpolitik diskutiert wird – bestehen bei den Akteuren in der Sozialpolitik sehr deutlich *interessenmotivierte* Vorstellungen darüber, was Wirkungen in der Sozialpolitik sind und wie sie ihrer Meinung nach beeinflusst werden sollten. Drittens ist ein weiterer wichtiger Faktor bei der Frage der Wirkungen – wenn wir dabei bleiben, dass es in irgendeiner Form Wirkungen in der Sozialpolitik gibt, auch wenn ihre Messbarkeit umstritten ist - dass Wirkungen durch das Zusammenspiel vieler unterschiedlicher Akteure in der Sozialpolitik entstehen. Wenn es um die Beeinflussung sozialpolitischer Wirkungen mit dem Ziel einer Qualitätsverbesserung dieser Wirkungen geht, muss also dieses Zusammenspiel der Akteure in den Blick genommen und gemeinsam bearbeitet werden. Professor Blanke zitiert zur Verdeutlichung an dieser Stelle in der letzten Zeit und aus fußballaktuellem Anlass häufig Günter Netzer: Das Spiel läuft nur, wenn die Spieler laufen, d.h. wenn die Spieler sich am Spiel beteiligen. Für Sozialpolitik ist es ein ganz schönes Beispiel dafür, was passieren muss, damit Wirkungen bei denen, für die Sozialpolitik gemacht wird, auch ankommen: Die Partner müssen mit einem gemeinsame Ziel vor Augen kooperieren. Der Dialog ist ein Versuch, diese Kooperation zu unterstützen. Unser Ansatz: Durch den Dialog die Kooperation stärken, um die Voraussetzungen für Wirkungen in der Sozialpolitik zu verbessern.

Ich spreche also heute nicht über Verfahren und Inhalte dialogischer Steuerung oder über Steuerung als theoretisches Konzept, wie es im Titel meines Vortrags angekündigt ist. Nur ein kurzer Schwenk zur Steuerungstheorie: Wenn man Steuerung als einen Vorgang definiert, der bewirkt, dass gesellschaftliche Zustände, die Probleme

erzeugen, behoben werden, dann ist das ein Vorgang, der bei uns im Mittelpunkt des Projektes steht bzw. den Dialog selbst ausmacht: Es geht um die Veränderung eines dominierenden gesellschaftlichen/politischen Zustands, in dem teilweise Kooperationen nicht so zu Stande kommen wie sie zu Stande kommen sollten, damit wirklich etwas bei denen, für die Sozialpolitik gemacht wird, ankommt. Im Dialog arbeiten wir daran, diesem Mangel an Kooperationsfähigkeit zwischen den sozialpolitischen Akteuren zu beheben.

Wenn es um die Frage der Wirkung und Qualität von Sozialpolitik geht, müssen die wesentlichen Akteure, die an der Gestaltung der Sozialpolitik beteiligt sind, in den Blick genommen werden. Dazu gehören erstens im wesentlichen die Akteure, die den gesetzlichen Rahmen für Sozialpolitik setzen. In diesem gesetzlichen Rahmen agieren, zweitens, die Kostenträger als Akteure in der Sozialpolitik, die über die Finanzierung und das Leistungsangebot verhandeln. Als weitere und dritte Akteursgruppe in der Sozialpolitik müssen die öffentlichen und privaten Leistungsanbieter in diesem gesetzlichen Finanzierungs- und Leistungsrahmen handeln und dabei mit den privaten sozialen Netzen, also unter anderem mit den Nachbarschaftsinitiativen, den Familien und freiwilligen Initiativen kooperieren. Im Dialog Soziales Niedersachsen geht es darum, die Kooperation zwischen diesen verschiedenen Akteuren so zu unterstützen, dass die Wirkung bei denen, für die Politik gemacht wird, verbessert wird.

Eine der größten Herausforderungen in diesem Kooperationsset und in unserem Dialog-Projekt ist die Abstimmung über das, was aus Sicht der verschiedenen Akteure als Wirkung gilt. Das heißt, dass die verschiedenen Akteure aus der Sicht ihres Handlungsfeldes Wirkungen für ihre Zielgruppen anstreben und mit konkreten Initiativen umsetzen wollen, sich aber nicht oder kaum systematisch mit den anderen Akteuren abstimmen, obwohl beispielsweise die Qualitätsanforderungen an soziale Leistungen und an die Leistungserstellungsprozesse bei den Kassen im Interesse ihrer Beitragszahler sicherlich mit denen der regulierenden Instanzen, der Leistungsanbieter, der privaten sozialen Netze und der Empfänger der Leistungen zu großen Teilen übereinstimmen. Was die Umsetzung solcher Qualitätsanforderungen an soziale Leistungen und anderer Erwartungen an Sozialpolitik genau für die einzelnen Partner bedeutet und was die Partner damit konkret für Wirkungen erzielen wollen, ob es Differenzen, Blockaden oder Übereinstimmungen gibt und was gemeinsam dafür getan werden kann, übereinstimmende Ziele zu verwirklichen: diese Fragen werden weitgehend nicht gestellt. An diesem Punkt, an *den voraussetzenden Kriterien* für die Wirkung – wie sie auch in führenden Qualitätsmanagementmodellen thematisiert werden – beginnt die Notwendigkeit zur Kooperation und an diesem Punkt setzt unser Dialog-Projekt an, setzen also am institutionellen Zusammenspiel der Akteure in der Sozialpolitik und den notwendigen Veränderungsprozessen an, um „bessere“ Wirkungen zu erzielen.



Damit tun wir nichts Revolutionäres. Der Kooperationsgedanke ist ja nichts Neues in der Sozialpolitik, das sieht man nicht nur in der wissenschaftlichen Diskussion, sondern auch in der sozialpolitischen Praxis und in der Gesetzgebung: Das Pflegeversicherungsgesetz, das Pflegequalitätssicherungsgesetz, die ergänzenden Gesetze – die Aufforderung Koordination der Anbieter, zur Kooperation, Abstimmung und die Übernahme einer gemeinsame Verantwortung der Akteure ist all diesen Gesetzen vorangestellt.

**Leitlinien des**  
**Dialog Soziales Niedersachsen**

- **Verlässlichkeit stärken**
- **Qualität verbessern**
- **Innovationen anregen**
- **Partnerschaften ausbauen**

**eine starke Verbindung**

1/12

Die niedersächsische Ministerin für Frauen, Arbeit und Soziales Dr. Gitta Trauernicht, hat den Dialog „Soziales Niedersachsen“ im Herbst 2001 initiiert, um dieses Zusammenspiel der Akteure in der Sozialpolitik systematisch zu verbessern und die Sozial-

politik durch eine starke Verbindung der Akteure im Dialog verlässlicher zu machen, die Qualität zu verbessern, Innovationen anzuregen und Partnerschaften weiter auf- und auszubauen. Auf diese Leitlinien des Dialog Soziales Niedersachsen werde ich nach der Vorstellung der Dialogpartner noch eingehen. Als Partner sind im Dialog Soziales Niedersachsen – bis auf die kommunalen Spitzenverbände, die die Landesinitiative nicht unterstützen – alle wesentlichen Akteure der Sozialpolitik in Niedersachsen vertreten. Das Niedersächsische Ministerium für Frauen, Arbeit und Soziales als Initiator und Dialogpartner, die freien Wohlfahrtsverbände, die privaten Anbieter sozialer Dienstleistungen, Kranken- und Pflegekassen, die Unternehmerverbände, die Ärzte- und Apothekerkammer, Verbraucherzentrale, Sozialverband Deutschland, die Bezirksregierungen, um nur einige zu nennen.

### **Dialogverfahren und Dialoginstrumente**

Die Leitlinien des Dialog Soziales Niedersachsen einer verlässlichen, qualitätsorientierten, innovativen und partnerschaftlichen Sozialpolitik wurden auf der Basis des Konzeptes einer aktivierenden Sozialpolitik und den Erfahrungen mit verschiedenen innovativen sozialpolitischen Beratungsprojekte in Niedersachsen erarbeitet.

Die Dialogleitlinie einer verlässlichen und qualitätsorientierten Sozialpolitik bedeutet, dass gemeinsam an einem Strang gezogen werden muss, um die Wirkungen von Sozialpolitik dauerhaft zu verbessern – unter Berücksichtigung eines begrenzten finanziellen Handlungsspielraums und steigenden Qualitätsanforderungen. D.h., dass die institutionellen Strukturen, die Prozesse der Leistungserstellung – also das Zusammenspiel der Leistungserbringer – so effizient gestaltet werden muss, dass ohne ständige Erhöhung des Inputs mehr Wirkung erzielt wird.

In die Leitlinie einer innovativen Sozialpolitik fließt das so genannte Benchmarking-Prinzip, das Prinzip des systematischen „Voneinander Lernens“ und die Überzeugung ein, dass nur ein ständiger Innovationsprozess und eine ständige Aufarbeitung bzw. Übersetzung von aktuellen wissenschaftlichen Erkenntnissen für die Praxis dauerhaft Qualität in der Sozialpolitik ermöglicht. In Niedersachsen gibt es mit Benchmarking in verschiedenen sozialpolitischen Feldern bereits langjährige Erfahrungen: in der ambulanten Suchtberatung, im Krankenhausbereich, in der stationären Altenhilfe und in der Niedersächsischen Landessozialverwaltung. In den Benchmarkingprojekten ging es um die Initiierung von Innovationen durch das systematische Vergleichen und voneinander Lernen und die Bündelung und Verbreitung von guten Ideen. Die Innovationsimpulse aus der guten praktischen Erfahrung mit diesen Benchmarkingprojekten und die langjährige wissenschaftliche Beratungstätigkeit der Abteilung Sozialpolitik und Public Policy für verschiedene Landesministerien sollen dieser Leitlinie einer innovativen Sozialpolitik auch im Dialog Lernprozesse initiieren.

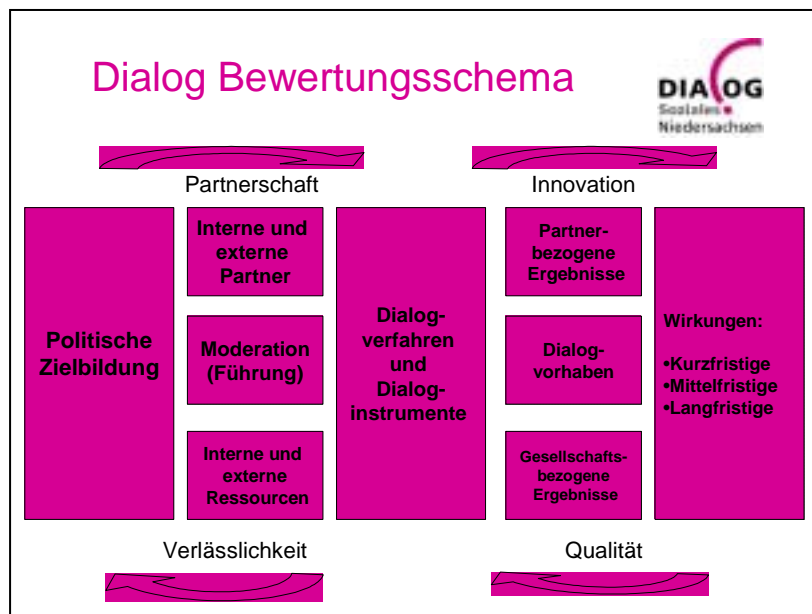
Die Betonung des Ausbaus von Partnerschaften ist zentral für den Dialog, weil es hier darum geht, sich mit der Sozialpolitik gemeinsam neu und stärker in Niedersachsen zu positionieren – eine sehr wichtige Leitlinie für die Partner. Durchweg wird das Projekt von den Partnern als eine große Chance verstanden, sich als Akteure in der Sozialpolitik viel stärker gemeinsam als Partner aufzustellen – so Otto Drewes, der Vorsitzende der Landesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege, bei der ersten gemeinsamen Dialog-Rückschau am 19. Juni 2002 in Hannover.



Der erste wesentliche Schritt für die Verfolgung dieser sozialpolitischen Leitlinien war die Verständigung der Partner darauf, welche Herausforderungen in der niedersächsischen Landessozialpolitik am dringendsten gemeinsam aufgegriffen werden müssen. Diese dem gesamten Dialogprojekt vorangestellte Verständigung auf eine gemeinsame Herausforderung vor der Diskussion über Lösungen ist wesentlich, da es schon hier bereits zu einem Abgleichen der Wirklichkeitsinterpretation der verschiedenen Partner kommt.

Im Dialog verständigten sich die Partner sehr zügig auf das Thema Älterwerden in Niedersachsen, da hier der größte partnerschaftliche Handlungsbedarf und die größten Kooperations- und Effizienzpotenziale gesehen werden. Aus ihren unterschiedlichen Blickwinkeln und Verbandsinteressen heraus unterstützten sowohl die LAG Freie Wohlfahrtspflege, die Kranken- und Pflegekassen und vor allem auch die Ärztekammer und Apothekerkammer dieses Thema sehr stark, da alle diese Akteure mit älter werdenden Menschen – im direkten Leistungserbringungsprozess als Patient, in der finanziellen Abwicklung oder als Kunde direkt zu tun haben.

Obwohl sich die Partner einig waren, dass die Sicherung einer verlässlichen, hochqualitativen und menschlichen Pflege älterer Menschen die dringlichste gemeinsame Aufgabe ist wenn es um das Älterwerden in Niedersachsen geht, wollten sie beim Thema Älterwerden die gesamte Lebenssituation älterer Frauen und Männer in Niedersachsen – auch die großen Chancen, die das Älterwerden der Gesellschaft bedeuten – in den Blick rücken. Das Problem der Pflege älterer Menschen ist – wenn man sich die Altersspanne nach dem 65. Lebensjahr anschaut – eben nur *eine* Herausforderung. Es gibt auch Chancen und Entwicklungspotenziale, die es partnerschaftlich zu erschließen gilt.

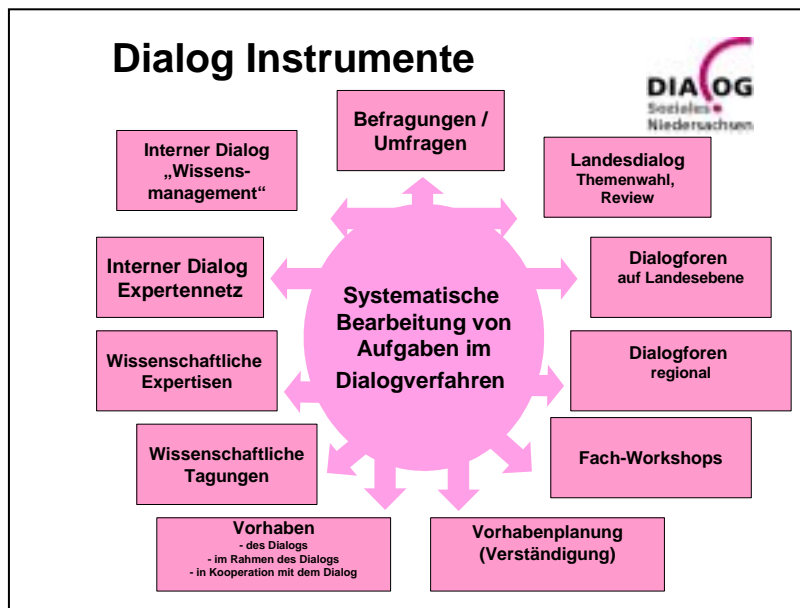


Die Verständigung auf das Aufgabenfeld Älterwerden führte im Dialogverfahren in einem zweiten Schritt zu der Schlüsselfrage im Dialog: die Frage danach, was überhaupt gemeinsam von den Partnern und was im „politischen Raum“ des Land Nie-

dersachsen bei diesem Thema erarbeitet werden kann: Insbesondere im Bereich Älterwerden ist der Handlungsspielraum sehr stark durch Bundesgesetze vorgegeben. Das bedeutete für die Bearbeitung des Themas im Dialogverfahren, dass die gesetzlichen Handlungsmöglichkeiten und auch die Finanzierungsfragen auf Landesebene zunächst kaum thematisiert werden konnten und sollten. Das schloss und schließt natürlich nicht die Beobachtung und kritische Aufarbeitung der Rahmenbedingungen im Dialog aus: Neben der Diskussion über die demographischen Trends und ihr Einfluss auf die Landespolitik wurden und werden sowohl bestehende Bundesgesetze bzw. Initiativen auf Bundesebene von den Dialogpartnern bearbeitet. Unter anderem arbeiten wir in der Qualitätsmanagementinitiative im Dialog intensiv an den Umsetzungsbedingungen der Vorgaben des SGB XI und dem Pflegequalitätssicherungsgesetz.



Das Hauptaugenmerk im Dialog liegt allerdings auf der Handlungsebene der Partner im Land, darauf also, was die Partner mittelfristig in Niedersachsen in einem Aufgabenfeld gemeinsam bewegen können, um die Leitlinien einer verlässlichen, qualitätsorientierten, innovativen und partnerschaftlichen Sozialpolitik in diesem Feld zu verwirklichen. Dazu muss die partnerschaftliche Aufgabe konkretisiert und die Verantwortung der einzelnen Partner geklärt werden: Was ist mit Blick auf die Dialog-Leitlinien konkret in einem Aufgabenfeld wie dem Älterwerden zu tun, was davon muss als erstes getan werden, wie sind die Kompetenzen der Partner verteilt und wie und in welchem Maße können und müssen die Partner Verantwortung bei der Aufgabenbewältigung in diesem Gebiet übernehmen?



Die Aufgabenbewältigung erfolgt mit einem Bündel an Dialog-Instrumenten. Dabei wird der externe Dialog mit den genannten Dialogpartnern, in dem zahlreiche Instrumente eingesetzt werden, durch einen internen Dialog mit der Fachebene im Ministerium für Frauen, Arbeit und Soziales ergänzt. Das Zusammenspiel von externem und internem Dialog war uns bei der Konzeptentwicklung sehr wichtig, weil wir die großen Wissensressourcen im Ministerium, das alleine sieben Politikfelder in Niedersachsen bearbeitet, bündeln und Expertise aus Wissenschaft und Praxis und mit den externen Praktikern und Theoretikern eng verzahnen wollten. Mit anderen Worten: Es geht uns um umfassende Bündelung des Wissens und um eine effiziente und effektive Umsetzung des Wissens.

Die tragende Säule des Dialog Soziales Niedersachsen ist der Landesdialog, in der die Leitungsebene der Dialogpartner gemeinsam das Dialogthema auswählen, Prioritäten setzen und den Prozess der Bearbeitung durch die Fachebenen ihrer Organisationen begleiten und bewerten.

Die Konkretisierung und weitere Bearbeitung des gewählten Themas erfolgt in den Dialogforen auf Landesebene. In regionalen Dialogforen, die im Herbst 2002 zunächst in einem Regierungsbezirk in Niedersachsen anlaufen, wird der Dialog auf Landesebene durch die regionale bzw. lokale Arbeit vor Ort ergänzt. In Fach-Workshops und auf wissenschaftliche Tagungen zur Wissensgenerierung werden die Themen weiter bearbeitet und auf dieser Basis werden konkrete gemeinsame Vorhaben angestoßen. Bei der Bearbeitung des Themas Älterwerden haben wir im ersten Jahr des Dialogs – bis Befragungen – alle Instrumente eingesetzt.

Im Landesdialog zum Thema Älterwerden wurde das Thema entlang der Leitlinien einer partnerschaftlichen, verlässlichen, innovativen und qualitätsorientierten Sozialpolitik bearbeitet, und es wurde zunächst danach gefragt, in welchen Feldern sich die Partner mit den Leitlinien vor Augen am dringlichsten gemeinsame Aktivitäten wünschten. Auf der Basis der zahlreichen Vorschläge von den externen Dialogpartnern und den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Ministeriums wurde für das Auf-

gabenfeld Älterwerden ein gemeinsamer Zielkatalog entwickelt: Die Ziele für ein selbstbestimmtes Älterwerden in Niedersachsen.

Die Verständigung auf die Ziele für ein selbstbestimmtes Älterwerden, die gemeinsam mit Vertretern der Wissenschaft, der Praxis und den Dialogpartnern erarbeitet wurden sind die entscheidende Grundlage für das gesamte weitere Dialogverfahren. Die Ziele sind gewissermaßen eine Leitplanke für alle Initiativen und Vorhaben im Dialog. Sie waren eine wichtige Unterstützung bei der Moderation, weil sie dazu dienten, die Partner immer wieder auf die gemeinsamen Ziele hinzuweisen und sie daran zu erinnern, Partialinteressen zurückstellen, um diese Ziele gemeinsam zu erreichen.

Die Ziele für ein selbstbestimmtes Älterwerden wurden für die drei Phasen des Älterwerdens konkretisiert, d.h. dass für jede Phase gefragt wurde, was getan werden muss, um Selbstbestimmung zu garantieren: In der Phase der voll erhaltenen Kompetenz, der Phase der Behinderung und des Hilfebedarfs und der Phase der Abhängigkeit und des Pflegebedarfs. Das ermöglichte allen Partnern, sich mit konkreten Kompetenzen in einer oder mehreren Phasen einzubringen.

Für zahlreiche Partner war insbesondere die Konkretisierung der Phase der voll erhaltenen Kompetenz sehr wichtig, um die Chancen des Älterwerdens hervorzuheben und um deutlich zu machen, dass ältere Menschen einen Beitrag leisten können und sollen und es auch im Dialog darum gehen muss, wie ältere Menschen dabei unterstützt werden können, ihre Ressourcen voll zu nutzen und einzubringen.

Bei der Phase der Behinderung bis Hilfsbedarf wurde insbesondere auf die Notwendigkeit einer starken Vernetzung von Unterstützungsangeboten vor Ort hingewiesen, also die Verzahnung von Dienstleistungsangeboten, ehrenamtlichen Initiativen, familiären und nachbarschaftlichen Netzwerken.

Ein kontinuierlich im Dialog sehr kontrovers diskutierter und politisch häufig instrumentalisierter Bereich ist die Phase der Abhängigkeit und des Pflegebedarfs älterer Menschen, weil es hier um gesetzliche Rahmenbedingungen und Finanzierungsfragen geht, die nur sehr begrenzt auf Landesebene beeinflusst werden können, aber gleichzeitig die Pflegesituation älterer Menschen direkt betreffen. Wir planen mittelfristig – neben dem Ausschöpfen von Handlungsspielräumen auf Landesebene – diese Fragen im Dialog gemeinsam mit Wissenschaft und Praxis zu bearbeiten, voraussichtlich u. a. auf einer Fachtagung im nächsten Jahr.

Die zahlreichen Vorschläge der Dialogpartnern zu diesen drei Phasen des Älterwerdens wurden gemeinsam zu drei Schwerpunkten gebündelt und mit Dialogforen und Fachworkshops weiter bearbeitet:

- Lebensqualität und Lebenssicherheit älterer Menschen
- Qualitätssicherung in der Pflege älterer Menschen
- Älterwerden vor Ort

Für jeden dieser Bereiche wurden in den ersten zehn Monaten des Dialog zahlreiche partnerschaftliche Vorhaben und Initiativen auf den Weg gebracht, teilweise als direkte Dialogvorhaben, im Rahmen des Dialogs und teilweise in Kooperation mit dem Dialog, wobei die meisten jetzt erst in der Anfangsphase stehen und einiges erst in diesen Monaten anläuft.

Im Bereich Lebensqualität und Lebenssicherheit wird mit dem Casemanagement Projekt „Gesundes Altern“ die vorausschauende Betreuung älterer Menschen in Niedersachsen gefördert. Das Projekt wurde von der AOK mit der WHO/Europa initiiert und im Dialog, insbesondere mit der Ärztekammer und Vertreter anderer Kassen gemeinsam entwickelt. Das Recht auf Selbstbestimmung soll durch den im Dialog entwickelten Ratgeber Patientinnenverfügung/Patientenverfügung unterstützt werden und ist ein Wegweiser durch das umfangreiche Angebot und Mustern zu Patientenverfügungen.

Einer der umfangreichsten Bereiche im Dialog ist der der Qualitätssicherung in der Pflege älterer Menschen: Hier wurde eine Qualitätsmanagementinitiative zur Verbesserung der Pflegequalität in Niedersachsen ins Leben gerufen, in deren Rahmen unter anderem die verschiedenen Qualitätsmanagementansätze der Leistungsanbieter in Niedersachsen zusammengetragen, gemeinsam bewertet und auf einen „gemeinsamen“ Kern hin überprüft werden, um die Transparenz für Leistungsanbieter, Kostenträger und Nutzer von Pflegeleistungen zu erhöhen. In unserem Dialogforum zum Schwerpunktbereich Qualitätssicherung, das den Auftakt für die Initiative bildet, waren Vertreter der Kranken und Pflegekassen, der LAG Freie Wohlfahrtspflege und der privaten Anbieter geladen, um ihre Ansätze darzustellen und sich über diese auszutauschen. Dieses Forum machte deutlich, dass in den Einrichtungen sehr viel angeregt wird und sehr viel läuft, aber dass die Aktivitäten in den Einrichtungen nur wenig gegenüber den Kassen und den Nutzern und Angehörigen von Einrichtungen dargestellt werden. Hier konnte im Dialog wirklich gut erlebt werden, wie wichtig die Kommunikation und Kooperation zwischen den Akteuren in der Sozialpolitik ist, weil durch das Pflegequalitätssicherungsgesetz, das seit Anfang dieses Jahres in Kraft ist, der Druck auf die Leistungsanbieter wächst und die Kostenträger bisher nur wenig Informationen darüber haben, wieweit die Praxis mit der Umsetzung der Qualitätsanforderungen eigentlich schon ist.

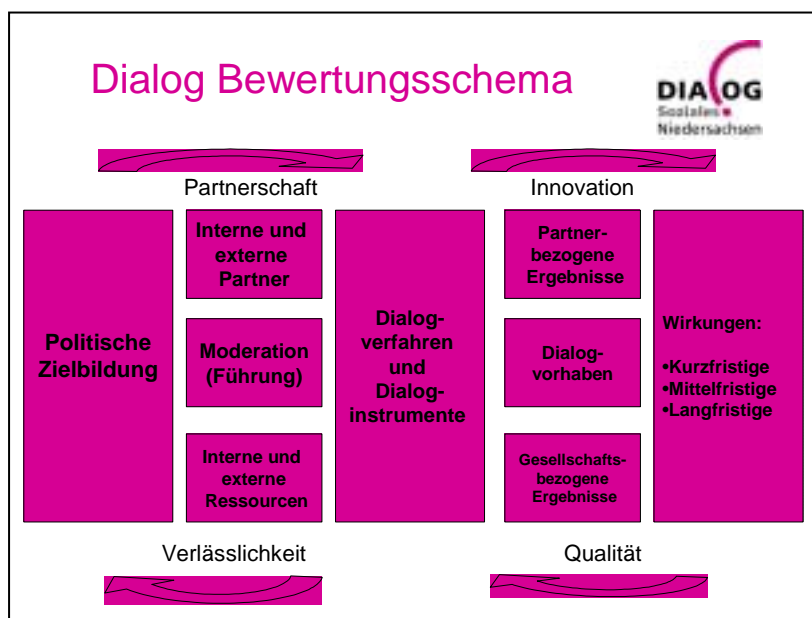
Ergänzt wird diese Qualitätsmanagementinitiative durch eine landesweite Personalinitiative Pflege, die die Qualität in der Pflege durch eine Kooperation von Verantwortlichen in den Bereichen Ausbildung, Personalgewinnung, Weiterbildung und durch eine Verbesserung des Berufsbildes in der Öffentlichkeit sichern. Die Initiative wird durch das Ministerium für drei Jahre mit einer Leitstelle gefördert und durch einen durch die Dialogpartner benannten Landesarbeitskreis unterstützt.

Im dritten Schwerpunktbereich, der gemeinwesenorientierten Unterstützung älterer Menschen haben wir mit einer Fachtagung eine Regionalisierung des Dialog Soziales Niedersachsen auf den Weg gebracht. In der Veranstaltung wurden, gemeinsam mit der Medizinischen Hochschule Hannover, der Fachhochschule Oldenburg, Ostfriesland, Wilhelmshaven und Vertretern besonders engagierter Kommunen erste Kriterien für eine innovative Altenpolitik entwickelt und ein regionaler Dialog angeregt, um die zahlreichen guten Beispiele innovativer lokaler Altenpolitik in Niedersachsen zu bündeln, Lernprozesse unter den Akteuren auf der lokalen Ebene zu initiieren und die gute Arbeit vor Ort besser darstellen zu können. Der Regionale Dialog läuft unter dem Titel Älterwerden vor Ort und beginnt in diesem Herbst mit einem ersten Dialogforum mit Kommunen aus dem Regierungsbezirk Weser-Ems.

## Bewertung der Ergebnisse des Dialog Soziales Niedersachsen

Ich bin sowohl bei der Erläuterung der Zielbildung für den Dialog als auch bei den konkreten Beispielen aus zwei Gründen so ins Detail gegangen: Erstens, weil Dialogen generell häufig unterstellt wird, sie seien nur „Laberrunden“, bei denen kein greifbarer Output generiert würde und das Fazit ist: „Gut, das wir mal darüber geredet haben und schön, dass wir jetzt nichts anderes tun müssen als vor diesem Dialog“. Zweitens, weil der Dialog von Seiten der Fraktionen im Niedersächsischen Landtag aufmerksam beobachtet werden und nach dem Output, den konkreten Ergebnissen unserer zahlreichen Veranstaltungen gefragt.

Mit der detaillierten Darstellung der eben geschilderten greifbaren Ergebnisse wie den Zielen für ein selbstbestimmtes Älterwerden und den konkreten Vorhaben im Dialog gehen wir auf diese Abfrage des Outputs ein. Gleichzeitig betonen wir gegenüber den Beobachtern immer wieder, dass die Hauptaufgabe des Dialog Soziales Niedersachsen die Verbesserung der voraussetzenden Faktoren für die Wirkung von Sozialpolitik ist. Es geht also im Dialog um die Bildung von stabilen Partnerschaften, um die Verständigung auf gemeinsame Handlungsfelder und das Zusammentragen von Wissen, um die Klärung von Verantwortung in diesem Feld und die Entwicklung von gemeinsamen Zielen für diesen Aufgabenbereich, um die Ressourcen so zu bündeln, dass gemeinsam die Effizienz und Effektivität von Sozialpolitik gestärkt werden kann. Erst der sich an diese Aufbauarbeit anschließende Schritt der Übernahme von Verantwortung der Dialogpartner in Vorhaben, um die gemeinsamen Ziele umzusetzen, ist der eigentlich „abfragbare“ Output des Dialogverfahrens.



Da für uns also der Fokus im Dialog wesentlich bei der Verbesserung der voraussetzenden Faktoren für die Wirkungen in der Sozialpolitik liegt, haben wir uns bei der ersten Zwischenbewertung des Dialog Soziales Niedersachsen nach zehn Monaten am Modell der Europäischen Stiftung für Qualitätsmanagement (EFQM) orientiert. Dieses Modell zeigt den Zusammenhang zwischen den Voraussetzungen für Wirkungen und den Ergebnissen sehr gut auf und macht deutlich, dass Wirkungen nur

dann beeinflusst werden können, wenn die Voraussetzungen stimmen und verbessert werden, also im Fall der Sozialpolitik insbesondere die Aspekte der Partnerschaftlichkeit und die gemeinsame Zielbildung.

### **Die voraussetzenden Kriterien für Wirkungen in der Sozialpolitik**

Sie sehen an unserer Folie, dass wir bei den voraussetzenden Faktoren die Bedeutung der gemeinsamen Zielbildung im Dialog durch unsere Gewichtung im Modell wiedergeben: Die Zielbildung war und ist der entscheidende Faktor im ganzen Dialogprojekt, weil es erstens darum ging und geht, dass wir uns zunächst auf ein gemeinsames Problem und Aufgabenfeld einigen, das für alle Partner relevant ist. Die Partner müssen nämlich alle „Stakeholders“ sein, damit sie überhaupt ein Interesse an der Beteiligung haben und auch bereit sind, von ihren Partialinteressen abzusehen und sich auf ein übergeordnetes Thema einzulassen, an dem sie alle ein gemeinsames Interesse haben. Die Partner müssen die Effizienzgewinne durch systematische Kooperation sehen – auch für sich selbst als Partner. In diesem Feld der Problemverständigung und Zielbildung ist außerdem – wie auch im EFQM-Modell – die Auswertung und Integration von wissenschaftlichen Expertisen und die Berücksichtigung der aktuellen Fachdiskussion entscheidend.

Ein weiterer wesentlicher Aspekt bei den voraussetzenden Faktoren war die Bildung von Partnerschaften mit Akteuren der niedersächsischen Sozialpolitik. Diese Partner mussten – wie gesagt – insgesamt alle „Stakeholders“ sein, damit sie sich kontinuierlich engagieren. Die Bildung von stabilen, verlässlichen Partnerschaften ist eine äußerst große Herausforderung im Dialogverfahren, weil wir im Landesdialog und in den Dialogforen mit den verschiedenen Ebenen der Verbände arbeiten, d.h. uns im Landesdialog gewissermaßen mit der politischen Ebene der Verbände auseinandersetzen, die stark ihre eigenen Verbandsinteressen positionieren, und in den Dialogforen stärker mit den Fachebenen an den Fachthemen arbeiten. Je weiter wir uns mit den Dialogforen zu den konkreten Themen von der Themenwahl und Zielfindungsebene des Landesdialogs entfernen und gewissermaßen „Nägel mit Köpfen“ machen und Verbindlichkeiten brauchen, desto stärker bringt sich auch die Fachebene ein und desto stärker wird für die Zeit eines Dialogforums bei der Facharbeit die Distanz zu den eigenen Verbandsinteressen. Häufig wurde dann von den Dialogforumsteilnehmern gesagt, dass sie sich jetzt mal von ihrer Organisation und deren Politik distanzieren und als Fachmann hier in diesem geschützten Raum des Dialoges argumentieren. Das heißt, in den Dialogforen konnten die Teilnehmer ihre Stimmen in Distanz zu ihrer Herkunftsorganisation erheben. Für die Bearbeitung unserer Fragestellungen war es sehr hilfreich, die gebündelte Fachkompetenz aus Niedersachsen ohne die Verschleierung der Verbandsinteressen in den Foren präsent zu haben. Die Rückkopplung des Erarbeiteten von der Fachebene an die Führungsspitzen der Verbände war und ist häufig eine große Herausforderung. Damit wir uns mit dem Dialog nicht immer wieder in eine Konfrontation mit den Verbandspolitikern bringen und mit den Fachebenen der Partner Erarbeitetes immer wieder in Frage stellen müssen, sind wir zur Zeit dabei, diese Rückkopplung von der Fachebene mit ihren Verbandsleitungen durch den Dialog noch stärker zu unterstützen und die Rückbesinnung auf die gemeinsamen Ziele dabei noch stärker einzufordern.

Bei diesem Prozess der Vermittlung von Partialinteressen ist die Moderation ein entscheidender Punkt. Der Dialog wird durch einen externen, unabhängigen „Dritten“

moderiert. Professor Bernhard Blanke als Moderator ist gewissermaßen der „Dialogwächter“, der immer wieder auf die gemeinsamen Ziele und auf die Einhaltung eines fairen Dialogverfahrens hingewiesen hat. Für die Vertrauensbildung im Prozess war diese Wächterfunktion und das transparente, systematische Dialogverfahren, dem wir in der Bewertung ebenfalls eine große Bedeutung einräumen, äußerst wichtig.

Die Sitzungen wurden frühzeitig angekündigt, alle Partner waren eingeladen, die Konsensfindungsprozesse entlang der gemeinsamen Ziele waren klar und nicht willkürlich, die Teilnahme ist freiwillig. Mit der Freiwilligkeit besteht eine begrenzte Verbindlichkeit im Dialog, gerade wenn es zu konkreten Vereinbarungen kommen soll. Diese begrenzte Verbindlichkeit ist ein wichtiger Erfolgsfaktor für den Aufbau von Vertrauen im Dialog. In Bezug auf die Verbindlichkeit wurde im Dialog von den Partnern wiederholt die Frage gestellt: Sind wir wirklich verbindlich eingebunden, werden wir politisch vereinnahmt? Können wir auch wieder austreten? Für wie lange legen wir uns hier fest? Wir weisen immer wieder darauf hin, dass es ein vollkommen freiwilliges Verfahren ist und jeder der Partner natürlich jederzeit aussteigen kann. Die begrenzte Verbindlichkeit bietet den Partnern immer die „Exit-Option“. Für uns ist das ein wichtiger taktischer Aspekt, damit sich die Partner überhaupt auf den Dialog einlassen können und auf dieser Basis der vorläufigen Unverbindlichkeit über gute Argumente, gute Sacharbeit und das Aufzeigen von Effizienz- und Effektivitätsgewinnen – auch für jeden Partner selbst – zu überzeugen.

Interne und externe Ressourcen sind im Dialog ein weiterer wesentlicher Aspekt, der die Verbesserung von Wirkungen in der Sozialpolitik unterstützt – sowohl bei den Wissensressourcen, dem Einsatz neuer Technologien, dem Umgang mit der Öffentlichkeit und dem Management von Finanzen. Zunächst ist der Dialog zu großen Teilen auch ein landesweites horizontales und vertikales Wissensmanagement: Im Dialog werden die Wissensressourcen aus dem Ministerium, von den externen Partnern auf Landesebene und auf regionaler Ebene und von Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern, die zu dem gewählten Thema arbeiten, in Dialogforen zusammengeführt, gemeinsam aufgearbeitet, in Expertisen und Vorhaben gebündelt und unter anderem durch moderne Informationstechnologien verbreitet. Damit wird internes und externes praktisches und theoretisches Wissen zu einem Thema stärker und zügiger miteinander verknüpft und für die Partner als Grundlage für Dialogvorhaben aber auch für ihre eigenen Organisationsentscheidungen zur Verfügung gestellt.

Für die effiziente ko-produktive Finanzierung von Vorhaben haben wir zahlreiche Beispiele – unter anderem die Personalinitiative Pflege, für deren Leitstelle der Sozialverband Deutschland, Landesverband Niedersachsen, das Büro und eine Infrastruktur zur Verfügung stellt, das Ministerium eine Stelle finanziert und die Dialogpartner im Landesarbeitskreis ihre Expertise und ein Teil ihrer Arbeitszeit beitragen.

Beim Umgang mit der Öffentlichkeit war die Vertrauensbildung unter und mit den Partnern im Dialog prioritär, d.h. dass wir nur eine partielle Öffentlichkeit zuließen und so in der Entwicklungsphase des Themenfeldes, der Ziele und Vorhaben intensive Sachdiskussionen – auch mit Distanz und Kritik an den Herkunftsorganisationen – ermöglichten. So konnten wir im Dialog in Ruhe an den voraussetzenden Faktoren für die Wirkungen in der Sozialpolitik arbeiten und konnten uns ein wenig von dem öffentlichen Druck der Presse, schnell konkrete Ergebnisse vorweisen zu müssen und dabei aus den Blick zu verlieren, dass es uns in erster Linie um die Voraussetzungen für gute Sozialpolitik geht und nicht um Schnellschüsse. Den geschützten



Prozess unterstützen wir durch geschützte Bereiche auf der Dialog-Internetseite, in die wir die Ergebnisse der Dialogforen und die von einzelnen Arbeitsgruppen im Dialog einstellen und so allen Partnern zugänglich und vollständig zur Verfügung stellen, ohne dass die Öffentlichkeit diese einsehen kann. Mit der Dialog-Rückschau und einer großen Ausstellung in der vergangenen Woche öffneten wir den Dialog Soziales Niedersachsen das erste Mal der Öffentlichkeit.

### **Die Ergebniskriterien für Wirkungen in der Sozialpolitik**

Die partnerbezogenen Ergebnisse, die konkreten Dialogvorhaben und die gesellschaftsbezogenen Ergebnisse stellen die Ergebnisperspektive unseres Bewertungsschemas dar. Die Bildung von stabilen Partnerschaften ist der wesentliche Erfolg bei dieser Perspektive. Im Dialog ist es gelungen, alle wesentlichen Akteure niedersächsischer Sozialpolitik regelmäßig über zehn Monate in ganztägigen Dialogforen zusammenzuführen und gemeinsam über diesen Zeitraum das Aufgabenfeld Älterwerden mit verschiedenen Schwerpunkten zu bearbeiten und konkrete Vorhaben zu entwickeln. Die Tatsache, dass die Partner kontinuierlich mitgearbeitet, Vorhaben angeregt und Verantwortung für die Umsetzung übernommen haben und der Kreis der Partner aus ganz Niedersachsen wächst und dass wir jetzt sogar in die regionale Ebene gehen, ist ein Nachweis für den Erfolg der voraussetzenden Kriterien im Dialog: Die Partner konnten über die gemeinsame Zielbildung, gute Argumente, den geschützten Raum im Dialog, die Ressourcenbündelung und ein transparentes Verfahren, über das der unabhängige Moderator wacht und das jederzeit die Exit-Option ermöglicht davon überzeugt werden, dass in dem Ausbau von Partnerschaften enorme Effizienz- und Effektivitätspotenziale liegen, die auch für jeden Partner selbst zusätzliche Chancen bieten. Erst diese Partnerschaften ermöglichen die konkreten Dialogvorhaben, die ich Ihnen für den Aufgabenbereich Älterwerden vorgestellt habe.

Bei den gesellschaftsbezogenen Ergebnissen können wir nach zehn Monaten Dialog noch nicht wirklich eine konkrete Bewertung vornehmen. Es ist aber schon jetzt deutlich abzusehen, dass die Qualitätsmanagementinitiative, die Personalinitiative Pflege und der Regionale Dialog mit einer großen Öffentlichkeitswirkung spürbare und messbare gesellschaftsbezogene Ergebnisse produzieren werden, z. B. im Bereich der Ausbildungssituation von Altenpflegerinnen und Altenpflegern, der landesweiten QM-Initiative von Freier Wohlfahrtspflege und privaten Dienstleistungsanbietern und durch die systematischen Lernprozessen zu innovativer lokaler Altenpolitik im regionalen Dialog. In Bezug auf das Verhältnis des Dialogverfahrens zum Gesetzgebungsverfahren in Niedersachsen – wonach wir bei den gesellschaftsbezogenen Ergebnissen auch immer wieder gefragt werden – betonen wir immer die ergänzende Wirkung des Dialogs. Ein Dialogverfahren – wie es auch schon Professor Olk formulierte – kann gesetzliche Entscheidungsprozesse nicht ersetzen, aber diese vorbereiten und ergänzen. Wir sehen uns mit dem Dialog also nicht in Konkurrenz zum Parlament, sondern als Ergänzung. Der Dialog ist – und das kann ich hier auch nicht wegdiskutieren – natürlich für die Politik, konkret das Ministerium bzw. die Ministerin, ein Legitimitätsgewinn. Sie hat mit dem Dialog ein vollkommen neues Instrument der Politikgestaltung für die Sozialpolitik in Niedersachsen initiiert, das die partnerschaftliche Arbeit aller relevanten Akteure der Sozialpolitik an einem hochpolitischen und zentralen Thema unterstützt und zudem bereits nach zehn Monaten konkrete Vorhaben auf den Weg gebracht hat.

Bei den kurz- mittel- und langfristigen Wirkungen des Dialog Soziales Niedersachsen können und wollen wir zur Zeit noch keine Bewertung vornehmen, weil sich diese erst auf der Basis einer kontinuierlichen Arbeit an den voraussetzenden Faktoren ergeben und von den Ergebnissen bei den Partnern, den gemeinsamen Vorhaben und Initiativen und den gesellschaftspolitischen Ergebnissen beeinflusst werden. Die Bewertung der Wirkungen des Dialog Soziales Niedersachsen wird sich an den Leitlinien des Dialogs orientieren. Wir werden uns mit den Partnern die Frage stellen müssen, inwieweit die gemeinsame Arbeit an den voraussetzenden Faktoren von Sozialpolitik und die konkreten Ergebnisse bei den Partnern, von den Vorhaben und den gesellschaftsbezogenen Ergebnissen dazu beitragen, die Sozialpolitik dauerhaft verlässlicher, qualitätsorientierter, innovativer und partnerschaftlicher zu gestalten. Ich danke Ihnen für Ihre Aufmerksamkeit und bin gerne dazu bereit, Fragen zu beantworten.

Frage: Abgesehen davon, dass mir ein bisschen fehlt die Einbeziehung der alten Menschen in Ihr Projekte, möchte ich Sie fragen zur konkreten praktischen Politik. Was ist denn für Sie gute Altenpolitik. Dazu wollten Sie ein paar Beispiele benennen, haben das nicht weiter ausgeführt. Und die konkrete Ausfüllung, was ist gute Altenpolitik, die würde mich interessieren.

Frage: Herr Uwe Sch..., vom Landeswohlfahrtsverband Hessen: Ich habe im Wesentlichen zwei Fragen an Sie. Die eine rankt um die Möglichkeiten und Grenzen Ihrer Institution. Was ich verstanden habe, das eine oder andere werden Sie schon gesagt haben, Sie sind eine Abteilung der Uni Hannover. Sie übernehmen hier eine Moderationsrolle. Das Ganze ist mehr oder weniger freiwillig. Da würde mich interessieren: Welche Möglichkeiten haben Sie denn, Prozesse zu lenken. Ich habe auch verstanden, dass es beim Thema Altenhilfen darum ging, dass in Niedersachsen einer der Hauptkostenträger, nämlich die kommunale Seite sich nicht an dem Dialog beteiligt hat. Das heißt, Sie haben keine Möglichkeiten gefunden, diese große Seite der Kostenträgerschaft mit hineinzuziehen. Da würde mich interessieren, welche Möglichkeiten Sie hinaus haben über das, dass vielleicht Herr Blanke, den ich nicht kenne, eine Persönlichkeit ist, die relativ parteineutral auftritt. Das ist, so denke ich erst einmal, eine Voraussetzung. Vielleicht über ein gewisses Charisma verfügt und sonst wie. Mich interessiert von den systemischen Dingen an Möglichkeiten der Beeinflussung die Sie haben. Die zweite Frage geht auf den Themenkomplex Zielbildung. Sie haben gesagt, dass die Zielbildungen ganz wichtig sind, weil sie Leitlinien darstellen. Wir stecken in Hessen, zwar nicht im Bereich Altenhilfe, sondern Behindertenhilfe, als Hauptkostenträger für die Behindertenhilfe auch in einer Zieldiskussion. Ich will nur mal ganz grob anschneiden, welche Konfliktbereiche ich sehe, die ich aber hier noch nicht habe erkennen können. Es gibt durchaus auf der obersten Ebene sehr konflikthafte Ziele. Ich sage nur mal sozialpolitische Ziele, finanzpolitische Ziele, parteipolitische Ziele. Das sind drei Zielkomplexe, in denen sich Einzelziele benennen lassen, die in vielen Fällen konflikthaft sein können. Da meine Frage: Wie hat dieser Prozess der Zieleentwicklung im Dialog „Soziales Niedersachsen“ stattgefunden und welche Bereiche, außer dem sozialpolitischen Bereich, den ich schon verstanden habe, hat es einbezogen?

**Antwort:** Die Interessen der älteren Menschen werden im Dialog durch die verschiedenen Interessenverbände und dabei insbesondere vom Landesseniorenrat vertreten. Aber noch einmal ein Hinweis auf das Ziel des Dialog Soziales Niedersachsen

und den Schwerpunkt seiner Arbeit: Der Dialog Soziales Niedersachsen ergänzt die zahlreichen Bürgerdialoge und Foren mit Bürgerinnen und Bürgern zum Thema Älterwerden, die es bereits in Niedersachsen gibt und hebt auf das institutionelle Zusammenspiel der sozialpolitischen Akteure in Niedersachsen ab. Dieses soll über eine bessere Abstimmung der Ziele in einem Aufgabenfeld, durch die Klärung von Rollen und Verantwortung der Akteure und das Initiieren von gemeinsamen Vorhaben so verbessert werden, dass die Sozialpolitik für die Bürgerinnen und Bürger in Niedersachsen verlässlicher, innovativer und qualitätsorientierter wird.

Kriterien für eine gute lokale Altenpolitik wird ein regionales Dialogforum im Regierungsbezirks Weser-Ems in diesem Herbst entwickeln. Die Kriterien werden sich an den Zielen für ein selbstbestimmtes Älterwerden orientieren und gemeinsam mit den Vertretern der lokalen Akteure, also den im regionalen Dialog beteiligten Kommunen, Verbänden, Initiativen, Seniorenbeiräten und der Fachhochschule Oldenburg, Ostfriesland, Wilhelmshaven und der Medizinischen Hochschule Hannover weiterentwickelt.

Zu den Grenzen und Möglichkeiten des Dialoges und wie weit wir die Prozesse lenken können: Wir lenken mit dem Dialog gar nichts, die Dialogpartner steuern den Prozess. Professor Blanke als Moderator hat sich in diesem Prozess immer als der Wächter für das transparente Dialogverfahren verstanden, nicht als Lenker des Dialogs. Die Dialogpartner sind – um beim Fußballbeispiel zu bleiben - die Spieler im Dialog und bestimmen den Verlauf und das Ergebnis des Dialogspiels. Wenn wir im Dialog versucht hätten, den Verlauf zu steuern, wäre die Akzeptanz nicht so groß gewesen. Deswegen legen wir so viel Wert auf die Zielbildung. Dadurch versuchen wir, die verschiedenen Interessen der Akteure so aufzunehmen, dass jeder Partner ein originäres Interesse daran hat, an diesem Dialog mitzuwirken. Die erste Zwischenbewertung durch die Partner, die sich schriftlich zum Dialog geäußert haben, war, dass alle ein großes Interesse daran haben, den Dialog weiterzuführen. Die Partner erleben, dass sie in geschützten Runden zusammenkommen in denen sie sich fernab von den Berufsgruppen, von Parteipolitik oder Organisationspolitik auf eine Fachdiskussion einlassen können. Natürlich ist es nach zehn Monaten noch zu früh, um abzuschätzen, ob das, was im geschützten Raum ausgearbeitet wird, dann in der gewissermaßen ungeschützten Praxis so komplett auch durchgesetzt und umgesetzt werden kann. Das müssen wir noch beobachten. Aber die Abstimmung von Zielen, die Klärung von Verantwortung und die Initiierung von Kooperationen war erst einmal der wesentliche Punkt, der wesentliche Gewinn für die beteiligten Akteure im Dialog. Also ganz bewusst kein Lenken des Prozesses durch die Moderation oder die Geschäftsstelle, sondern ein Führen über die Ziele im Dialog.

Das Verfahren selbst wurde allerdings – neben der Thematisierung von bundesgesetzlichen Rahmenbedingungen und Finanzierungsfragen, eigentlich nichts unternehmen zu können – immer wieder durch die Frage der Partner nach der potenziellen Instrumentalisierung des Dialogs für die Politik des Sozialministeriums „gestört“. D.h. es wird immer wieder danach gefragt, ob der Dialog nicht doch extern gesteuert wird. Deswegen ist der externe und unabhängige Moderator des Verfahrens so wichtig. Er hat – neben dem wissenschaftlichen Erkenntnisgewinn – kein eigenes Interesse an den Ergebnissen.

Frage: Andreas Kaschinski, ich bin beim Caritasverband Brandenburg und bin die letzten zwei Jahre Geschäftsführer der Liga gewesen in Brandenburg. Ich muss sa-

gen, jetzt mal aufgehängt an dem Stichwort Akzeptanz. So sehr ich mir das wünschen würde was Sie hier vorgestellt haben, wiewohl mir fehlt der Glaube. Warum? Weil ich ähnliche Prozesse in den letzten Jahren erlebt habe, beispielsweise in der Qualitätsgemeinschaft Pflege, die wir gemeinsam gegründet haben als Liga-Verbände. Auch dort haben wir zu einem runden Tisch eingeladen. Dieser Dialog, der dort stattfinden sollte, hat genau zweimal stattgefunden. Beim ersten Mal war die erste Garnitur da. Beim zweiten Mal die dritte Garnitur. Ein drittes Mal gab es nicht. Warum? Weil es in dem Moment wo es konkret wurde, wo es nämlich darum ging beispielsweise über Qualitäten zu reden in der Pflege oder über grundsätzlichen Ziele, wir auch relativ schnell bei den Finanzierungsfragen ankamen. Wir können es nicht ausklammern an der Stelle. Denn hier saßen ja die Protagonisten am Tisch, mit denen wir gleichermaßen Pflegeverhandlungen geführt. Das Ministerium hatte eigentlich nicht die Kraft, und das ist die Frage an Sie, das weiter zu bewegen, der Motor im Land ist eigentlich nicht mehr erkennbar. Die Partikularinteressen sind extrem groß. Die kommunalen Spitzenverbände haben sich auch da natürlich nicht beteiligt.

Genauso wie in anderen Zusammenhängen. Ein zweites Beispiel: Wir sind im Moment dabei eine Landessuchtkonferenz vorzubereiten. Auch hier ist es zunächst mal gelungen, alle Beteiligten an den Tisch zu kriegen. Die Ärzteschaft, die Krankenkassen, einzelne Kommunen, Städtetag ist an den Tisch, das Ministerium ist am Tisch. Die erste Sitzung hat vor zwei Wochen stattgefunden. Wir haben drei Stunden über die Geschäftsordnung diskutiert. Der einzige Hintergrund war, dass jeder seine Claims abstecken musste. Wann verlasse ich wieder diesen Tisch, das war das wichtigste Thema, ist natürlich nie benannt worden. Auch hier ist meine Vermutung, dass sobald es wirklich konkreter wird, es sehr schwer sein wird, die Akteure überhaupt am Tisch zu halten. A) Wir haben es nicht gelernt miteinander zu reden. B) Wir stehen dermaßen unter Druck und die Einzelinteressen sind so kontraproduktiv an der Stelle, dass es uns eigentlich nicht mehr gelingt, diesen Dialog zu führen. Wo ich es noch erlebe ist auf der kommunalen Ebene, weil hier sofort die Fragestellungen in Praxis umgesetzt werden. Das ist für mich auch die Frage: Müssen nicht, wenn man solche komplexe Prozesse überhaupt angeht, sehr schnell Erfolge organisiert werden. Ganz kleine Erfolge, aber sichtbare, damit überhaupt die Akteure im Prozess bleiben. Denn ansonsten, ich würde es Ihnen nicht wünschen, aber vermute ich, dass es nächstes Jahr diese Initiative nicht mehr gibt.

**Antwort:** Klar, wir stehen unter einem enormen Erfolgsdruck. Es interessiert erst mal nicht, dass wir im Dialog gelernt haben miteinander zu reden. Schon in den ersten Monaten ist deutlich geworden, dass wir in den Dialogforen wirklich eine Stunde bis eineinhalb Stunden erst einmal damit zugebracht haben, den Akteuren das Abstecken ihrer Claims zu ermöglichen. Wenn diese abgesteckt waren, konnten wir auf die Fachfragen eingehen und hier etwas gemeinsam entwickeln. Aber ich denke, dass das Einlassen der Partner auf das systematische Dialogverfahren eine wesentliche Leistung des Dialogs ist. Durch den Bezug auf das klare Verfahren mit konkreten Instrumenten und Zeitabfolgen wurde deutlich, dass es nicht um ein allgemeines Miteinanderreden geht, sondern um Zielbildung, Verantwortungsklä rung und Verantwortungsübernahme. Es war wichtig, dass sich alle Partner an das Verfahren halten mussten und müssen. Die Altenpflegeschulen-Gemeinschaft in Niedersachsen genauso wie die LAG Freie Wohlfahrtspflege, die privaten Dienstleistungsanbieter und die politische Ebene.

Die Personalinitiative Pflege ist ein gutes Beispiel, dass im Dialogverfahren über Zielabstimmung, gute Argumente und Verantwortungsübernahme Verbindlichkeiten geschaffen werden können. Die Pflegeoffensive für das Personal ist ja sehr konkret und die Partner im Landesarbeitskreis haben für drei Jahre in verschiedenen Arbeitsgruppen Verantwortung übernommen und damit selbst verpflichtet, diesen Bereich gemeinsam zu bearbeiten, weil sie ein ureigenes Interesse am Thema haben. Wir hoffen natürlich, dass es diese Offensive in drei Jahren immer noch geben wird – mit hoffentlich guten Ergebnissen. Hier haben wir einen hohen Grad an Verbindlichkeit erreicht und öffentlich gemacht.

## 7 Was ist Gerechtigkeit – wirkungsorientiert betrachtet? - Dr. Bernd Schulte

*Dr. Bernd Schulte, Max-Planck-Institut für Ausländisches und Internationales Sozialrecht, München*

### § 1 SGB I

#### *Aufgaben des Sozialgesetzbuchs*

*(1) Das Recht des Sozialgesetzbuchs soll zur Verwirklichung sozialer Gerechtigkeit und sozialer Sicherheit Sozialleistungen einschließlich sozialer und erzieherischer Hilfen gestalten. Es soll dazu beitragen, ein menschenwürdiges Dasein zu sichern, gleiche Voraussetzungen für die freie Entfaltung der Persönlichkeit, insbesondere auch für junge Menschen, zu schaffen, die Familie zu schützen und zu fördern, den Erwerb des Lebensunterhalts durch eine frei gewählte Tätigkeit zu ermöglichen und besonderen Belastungen des Lebens, auch durch Hilfe zur Selbsthilfe, abzuwenden oder auszugleichen.*

*(2) Das Recht des Sozialgesetzbuchs soll auch dazu beitragen, dass die zur Erfüllung der in Absatz 1 genannten Aufgaben erforderlichen sozialen Dienste und Einrichtungen rechtzeitig und ausreichend zur Verfügung stehen.*

### 7.1 Der deutsche Sozialstaat

Das Wort „sozial“ ist nach *Friedrich Hayeks* berühmtem Wort ein „weasel word“.<sup>17</sup> Der Münchner Sozialrechtslehrer *Hans Zacher* hat einmal an den Anfang eines Aufsatzes zu dem Thema „Über einige Schwierigkeiten, das Sozialrecht zu lehren“, folgende Bemerkung gestellt:

„Wann immer ein Redner die Frage nach dem „Sozialen“ aufwirft, stellt sich eine Krise in den Beziehungen zwischen ihm und seinen Zuhörern ein. Jeder im Saal weiß, was „sozial“ ist. Jeder meint mehr oder weniger etwas anderes; gleichwohl weiß jeder für sich, was „sozial“ ist. Und wo immer der Redner etwas anderes meint, enttäuscht er, bringt er gegen sich auf, liegt es doch so auf der Hand, was „sozial“ ist.“

Offenkundig gibt es einen Widerspruch zwischen der subjektiven Eindeutigkeit und der objektiven Vieldeutigkeit des „Sozialen“, der nicht zuletzt davon herrührt, dass das „Soziale“ nicht sicher ist, nichts a priori und endgültig bestimmt ist, sondern etwas Offenes ist, „ein in sich selbst vielfältiger, seine Erfüllung stets transzendierender Auftrag“.

---

<sup>17</sup> Zacher, H., in: Jahres- und Tagungsbericht der Görresgesellschaft zur Pflege der Wissenschaft, Köln 1991, S. 41 ff., 41

Deshalb ist auch der Blick in die Verfassung, das Grundgesetz, wenig hilfreich, ist doch das dort in Art. 20 GG verankerte Sozialstaatsprinzip lediglich „die deutsche Formel für das, was den fortgeschrittenen Wohlfahrtsstaaten heute gemeinsam ist: ein Existenzminimum für jeden; mehr Gleichheit; Sicherheit gegenüber den sogenannten „Wechselfällen des Lebens“; endlich die Hebung des Wohlstands und die Ausbreitung der Teilhabe daran.“<sup>18</sup>

Auch diese Ziele sind vieldeutig, sind doch beispielsweise die Auffassungen darüber, was konkret zum „sozialen Existenzminimum für jedermann“ in Gestalt des sozialkonventionellen Existenzminimums des Sozialhilferechts gehört oder was wirklich mit „mehr Gleichheit“ gemeint ist, sehr unterschiedlich – von Land zu Land, in der Zeit von Jahr zu Jahr, und auch im Urteil unterschiedlicher gesellschaftlicher Gruppen. Dies ist nicht verwunderlich, hängt doch das „Soziale“ untrennbar zusammen mit den jeweiligen wirtschaftlichen, gesellschaftlichen, kulturellen, rechtlichen, politischen und zivilisatorischen Gegebenheiten.

Somit sind sowohl das *Soziale* als auch der *Sozialstaat* sowohl vielschichtig als auch vieldeutig und gilt zwangsläufig Gleiches für die Sozialpolitik, die zu konkretisieren letztlich das Ergebnis politischer Entscheidungen ist, wobei dann das Sozialrecht das zur Norm erhobene Ergebnis dieser Sozialpolitik ist.

Dabei hat in der Vergangenheit der *Staat* eine hervorragende Rolle gespielt, und er spielt sie auch heute. Seine Aktivitäten werden durch den *Staatszweck*, d. h. die von Gesetzgebung, vollziehende Gewalt und Rechtsprechung zu erfüllenden Aufgaben legitimiert.

Waren die Verfassungen der modernen Nationalstaaten in Westeuropa ursprünglich auf den *liberalen Staat* bezogen, dessen Aufgabe sich darin erschöpfte, als sog. „Nachtwächterstaat“, die Voraussetzungen für die Tätigkeit von Bürgern, gesellschaftlicher Gruppen, Unternehmen usw. zu gewährleisten, d. h. gesellschaftliche Selbststeuerung zu ermöglichen, und dessen *Funktion* demgemäß darin bestand, die Trennung von Staat und Gesellschaft durch Gewaltenteilung zu sichern, haben in der Moderne sowohl Defizite dieses Gesellschaftsmodells als auch der wissenschaftlich-technische Fortschritt zu einer Umorientierung der Staatstätigkeit von „*status quo-orientierter Ordnungsbewahrung* zu *zukunftsgerichteter Ordnungsgestaltung*“ geführt und eine Ausdehnung des staatlichen Sektors, das Auftreten neuer politischer Akteure und den Einsatz neuer Instrumentarien zur Folge gehabt.<sup>19</sup> Herkömmlicherweise sind mithin Wahrung des Rechts und des friedlichen Zusammenlebens, der Schutz von Leben, Freiheit und Eigentum der Bürger sowie die Sicherung nach innen und außen die wesentlichen und unverzichtbaren Aufgaben des Staates gewesen. Später sind dann der *Kulturzweck* und der *Wohlfahrtszweck* hinzugetreten. Charakteristisch für die Aufgaben des modernen Staates ist dementsprechend die umfassende Verantwortung auch für Wirtschaftsentwicklung, Bildung und Ausbildung, Entwicklung von Kultur und Wissenschaften, materielle Wohlfahrt und last but not least soziale Sicherheit, die ihrerseits Voraussetzung für Sicherheit i.w.S. ist.<sup>20</sup> Der moderne Staat begreift sich im Hinblick auf sein soziales Staatsziel als Wohlfahrtsstaat – in Deutsch-

---

18 Zacher, aaO (Fn. 1), S. 42

19 Vgl. etwa Grimm, D., Der Wandel der Staatsaufgaben und die Zukunft der Verfassung, in ders. (Hg.), Staatsaufgaben, Frankfurt/Main 1996, S. 613 ff.

20 Vgl. zu dieser Problematik immer noch grundlegend Kaufmann, F.-X, Sicherheit als soziologisches und sozialpolitisches Problem, Göttingen 1966?

land Sozialstaat - und der Wohlfahrtszweck – in Deutschland: das soziale Staatsziel<sup>21</sup> - hat im Verbund mit dem demokratischen Prinzip die moderne Staatsentwicklung in Europa nach dem 2. Weltkrieg und damit des vergangenen Millenniums entscheidend geprägt.

Die Staatsaufgaben sowie die Art und Weise ihrer Wahrnehmung einschließlich der Regelung der dazu erforderlichen Befugnisse und Mittel werden im modernen Verfassungsstaat vom *Recht* bestimmt. War es zentrales Bestreben des älteren Verfassungsstaates, die Staatstätigkeit zu begrenzen und die Freiheit des einzelnen durch rechtsstaatliche Garantien und durch Freiheitsrechte gegen die staatliche Hoheitsgewalt zu sichern, so ist „*Signum des heutigen Zeitalters*“ angesichts des Gewichts, welches die wirtschafts- und sozialpolitischen Aufgaben erlangt haben, der vom Staat zu gewährleistende Schutz wirtschaftlicher und sozialer Interessen.<sup>22</sup> Demgemäß obliegt dem modernen Staat mithin auch die politische Gewährleistung von *sozialer Sicherheit* und *sozialer Gerechtigkeit*.

In diesem Sinne heißt es in § 1 Abs. 1 S. 1 des Sozialgesetzbuchs – Allgemeinen Teils (SGB I), dass „*das Recht des Sozialgesetzbuchs ... zur Verwirklichung sozialer Gerechtigkeit und sozialer Sicherheit Sozialleistungen einschließlich sozialer und erzieherischer Hilfen gestalten*“ soll.

Die Zuweisung dieser Aufgaben an den Staat fußt auf der Erkenntnis, dass es unter den Bedingungen der modernen Industriegesellschaft nicht möglich ist, eine gerechte, soziale Gegensätze ausgleichende Gesellschaftsordnung allein durch die staatliche Gewährleistung von Freiheit, Eigentum und Sicherheit zu verschaffen und zu erhalten - mit anderen Worten: Der Staat kann sich nicht mehr darauf beschränken, „Nachtwächter“ zu sein.

Dabei vollzog sich der Bedeutungszuwachs des *sozialen Staatsziels* zeitlich parallel mit der Ausbreitung des *demokratischen Prinzips* für die Organisation der politischen Willensbildung, für die Legitimierung der politischen Herrschaft und auch für die Spezifizierung der Staatsaufgaben.

Es bestehen nun aber nicht nur sehr vielfältige und unterschiedliche Ansichten über die Perspektiven des Sozialstaats, sondern der *Begriff Sozialstaat* selbst ist nichts weniger als eindeutig und klar, und zwar nicht nur in globaler und europäischer, sondern auch in nationaler Perspektive.

Versucht man gleichwohl, eine möglichst weite und allgemeingültige Definition des Sozialstaats zu finden, die gleichsam einen gemeinsamen Nenner für die zahlreichen Diskussionsbeiträge abgeben kann, so liegt es nahe, im folgenden unter dem „Sozialstaat“ das Ergebnis der politisch-ökonomisch geprägten Entwicklung zu verstehen, die in Deutschland mit der industriellen Revolution und der in ihrem Verlauf aufgeworfenen Sozialen Frage begonnen hat und auf welche die Bismarck'sche Sozialgesetzgebung in den 80er Jahren des vorigen Jahrhunderts eine erste politische Antwort gewesen ist.<sup>23</sup> Vor diesem Hintergrund ist der moderne Sozialstaat bzw. Wohl-

---

21 Vgl. dazu *Zacher, H.*, Das soziale Staatsziel, in: Isensee, J./Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 1, Heidelberg 1987, S. 1045 ff.

22 Vgl. in diesem Sinne aus verfassungsrechtlicher Sicht etwa *Badura, B.*, Staatsrecht, 2. Aufl., München 1997, Rdnr. D 32

23 Vgl. in diesem Sinne aus wirtschaftswissenschaftlicher Sicht *Streit, M.*, Die europäischen Wohlfahrtsstaaten nach dem Zusammenbruch des Sozialismus, Jena: Universitätsverlag Jena (Schriftenreihe Ernst-Abbe-Kolloquium Jena), o. J. (1995), S. 7.



fahrtsstaat Ergebnis einer Jahrhundertentwicklung, die in *Europa* eine große Vielfalt nationaler Ausprägungen aufweist.<sup>24</sup>

Hier muss aus Zeitgründen darauf verzichtet werden, den modernen Sozialstaat in Europa in historischer Perspektive zu beleuchten, um vor diesem Hintergrund dann Gemeinsamkeiten und Unterschiede herauszuarbeiten.<sup>25</sup> Es lässt sich aber festhalten, dass der „soziale Staat“ im Sinne eines *historischen Sozialstaatsbegriffs* ursprünglich als der Staat des sozialen Ausgleichs, der Hilfe für die Schwächeren und der gerechten Sorge für ihr menschenwürdiges Dasein verstanden werden kann.<sup>26</sup>

Ausgehend davon ist der umfangreiche und umfassende *soziale Schutz* „von der Wiege“ – Mutterschaftsgeld, Kindergeld, Erziehungsgeld - „bis zur Bahre“ – Sterbegeld und Hinterbliebenenrente - ein grundlegender Bestandteil und auch ein Unterscheidungsmerkmal des - so die *Europäische Kommission* - „*europäischen Gesellschafts – oder Sozialmodells*“.<sup>27</sup>

Von Drittländern aus betrachtet zeichnen sich die Länder Mittel-, West-, Süd- und Nordeuropas bis heute durch ein besonders hohes Maß an sowohl *sozialer* als auch *wohlfahrtsstaatlicher* bzw. *sozialstaatlicher* Homogenität aus. Diese Wohlfahrtsstaatlichkeit – nach deutscher Begrifflichkeit: Sozialstaatlichkeit - (die auch einen maßgeblichen Grund für die Attraktivität der Europäischen Union für die beitragswilligen Drittstaaten in Mittel- und Osteuropa darstellt) ist eines der wichtigsten Charakteristika dieser Staaten, welches sie hingegen von anderen Staats- und Gesellschaftsordnungen - den nordamerikanischen, der japanischen, den südostasiatischen, auch den (ehemals sozialistischen) mittel- und osteuropäischen – deutlich unterscheidet. Die erwähnten europäischen Länder haben in der Vergangenheit auch einen signifikant höheren Anteil der jährlichen Leistungen ihrer Volkswirtschaften für den *öffentlichen Sozialschutz* – rd. 27,5 v.H. ihres GDP im EU-Durchschnitt - ausgegeben als nichteuropäische Länder, wie sich an einem Vergleich der Sozialleistungsquoten aufzeigen ließe. wohlmerkt: für den „*öffentlichen Sozialschutz*“.

Vergleicht man nämlich die gesamten *öffentlichen und privaten* Aufwendungen für den sozialen Schutz etwa in den USA einerseits und der EU (vielleicht demnächst. (U.S.E. = United States of Europe“)) andererseits, so zeigt sich nämlich eine erstaunliche Übereinstimmung, so dass die Besonderheit des „Europäischen Sozialstaatsmodells“ in ihrem öffentlichen und insoweit zugleich solidarischen Charakter liegt, der es u. a. ausschließt, dass wie in den USA jeder 6. Einwohner keinen ausreichenden Krankenversicherungsschutz genießt. Dabei hat dieses Ausmaß an öffentlicher Wohlfahrt die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit dieser Länder offenkundig nicht entscheidend beeinträchtigt, sondern vielmehr zu Effektivität und auch zu Effizienz von Staat und Gesellschaft beigetragen, besteht doch in den EU-Mitgliedstaaten eine große Übereinstimmung zwischen wirtschaftlichem Erfolg und Grad der Sozialstaat-

---

24 Vgl. in diesem Sinne exemplarisch die Beiträge zur wohlfahrts- bzw. sozialstaatlichen Entwicklung in einer Reihe europäischer Länder - in Belgien (*Jorens*), Frankreich (*Kaufmann*), Italien (*Hohnerlein*), Niederlande (*Kötter*), Schweden und Dänemark (*Köhler*), Spanien (*Reinhard*), Türkei (*Hänlein*), Vereinigtes Königreich (*Schulte*) und einem Resümee mit Ausblick auf Deutschland (*von Maydell*) in: Sozialer Fortschritt 1998, S. 3 ff.;

25 Vgl. dazu beispielsweise *Hockerts, H.*, Die historische Perspektive - Entwicklung und Gestalt des modernen Sozialstaats in Europa, in: Sozialstaat - Idee und Entwicklung, Reformzwänge und Reformziele, Köln 1996, S. 27 ff.

26 Vgl. in diesem Sinne *Zacher, H.*, Sozialpolitik und Verfassung im ersten Jahrzehnt der Bundesrepublik Deutschland, Berlin 1980, insbes. S. 673 ff.

27 Vgl. dazu etwa Europäische Kommission, Mitteilung: Die Zukunft des Sozialschutzes. Ein Rahmen für eine europäische Debatte ((KOM 95) 466 endg.), Brüssel 1995.

lichkeit; sind die Länder, die wirtschaftlich erfolgreich sind, i.d.R. auch sozialstaatlich hervorstechend.

Gleichzeitig sind sich diese europäischen Länder in bezug auf die Entwicklung ihrer Wohlfahrtsstaatlichkeit überdies untereinander immer ähnlicher geworden, eine Entwicklung, die man mit „*Konvergenz*“ auf den Begriff bringen mag.<sup>28</sup>

Einzelne Elemente - die jeweils in unterschiedlichem „Mischungsverhältnis“ - zur spezifischen Wohlfahrtsstaatlichkeit jedes einzelnen Mitgliedsstaats beitragen, sind

- ein staatliches System, das auf einer demokratischen Grundlage aufbaut- „parlamentarische Demokratie“ -;
- ein *Wirtschaftssystem*, das überwiegend auf *Privateigentum* beruht und marktwirtschaftlich orientiert ist, wobei der Staat korrigierend eingreift - „*Marktwirtschaft*“ -;
- Staatsziele, die auf die Wohlfahrt der Bürger gerichtet sind – „öffentliche Wohlfahrt“ -;
- ein breites Feld gesellschaftspolitischer Aktivitäten, die den Abbau von Diskriminierungen und Chancenungleichheiten, die Schaffung von Entfaltungsmöglichkeiten für jedermann und - allgemein - die Integration der Mitglieder der Gesellschaft in die Gesellschaft und deren einzelne Funktionsbereiche anstreben - „Inklusion“ - (i.S. Luhmanns);
- ein ausgebautes *System der sozialen Sicherheit*, welches – aufbauend auf einem informellen Netz sozialer Dienstleistungen insbesondere im familiären Bereich und dort vornehmlich von Frauen erbracht (als „hidden welfare state“) sowie einem Netz freigemeinnütziger und auf Selbsthilfe und Eigenvorsorge beruhenden Maßnahmen - darauf abzielt, das Auftreten sozialer Risiken zu verhüten und bei Eintritt derartiger Risiken kompensierend tätig zu werden - „soziale Sicherheit“ -; sowie
- ein *Rechtssystem*, das die *Teilhabe der Bürger* an den sozialen Maßnahmen und Leistungen auf der Grundlage des Rechts in Gestalt individueller Rechtsansprüche verbrieft - „*Rechtsstaatlichkeit*“ – (bzw. „rule of law“).

Als „*Sozialstaat*“ - um diesem an dieser Stelle bisher gleichbedeutend mit „Wohlfahrts-Staat“ verwandten Begriff an dieser Stelle einen spezifischen Inhalt zu geben - mag man einen solchen Wohlfahrtsstaat dann bezeichnen, wenn die *deskriptiven* Elemente, welche die Wohlfahrtsstaatlichkeit im vorstehend bezeichneten Sinne ausmachen, dem Staat *normativ*, d. h. rechtlich verbindlich als Aufgabe durch das Recht (und insbesondere durch das Verfassungsrecht) vorgegeben sind, wie das in *Deutschland* in Gestalt der verbindlichen Vorgabe des vorstehend bereits angesprochenen sozialen Staatsziels in Form des Sozialstaatsprinzips exemplarisch der Fall ist, u. a. mit der Folge, dass die deutsche Marktwirtschaft eine *soziale Marktwirtschaft* ist.

Die föderale Struktur - *Bundesstaatlichkeit* -, innerhalb derer die 16 Länder eigenständige Staatlichkeit neben dem Bund aufweisen, die *Garantie der kommunalen Selbstverwaltung* – die den Städten und Gemeinden verfassungsrechtlich verbrieft

---

28 Vgl. dazu *Schulte, B.*, Sozialstaat und Europäische Union, in: *Clever, P./Schulte, B.* (Hg.), *Bürger Europas*, Bonn 1995, S. 62 ff. m. w. N.; *ders.*, *The Welfare State and European Integration*, in: *European Journal of Social Security (EJSS)* 1 (1999), S. 7 ff.

Rechte verleiht-, das *gegliederte System der sozialen Sicherung*, innerhalb dessen die Sozialleistungsträger rechtlich eigenständige und durch die Sozialpartner paritätisch besetzte, selbstverwaltete Körperschaften sind, die bedeutende Rolle der Arbeitgeber-/ Unternehmensverbände und Gewerkschaften für die Willens- und insbesondere Konsensbildung der Sozialpolitik überhaupt - *Sozialpartnerschaft* -, die große Bedeutung der gemeinnützigen Verbände der *Freien Wohlfahrtspflege* als „dritten Sozialpartners“ (*Spiegelhalter*<sup>29</sup>), der *Anteil der Arbeitgeber* an der sozialen Sicherung - in Gestalt von Arbeitgeberbeiträgen zur Sozialversicherung, allgemeiner Beitragsabführung auch im Hinblick auf ihre Beschäftigten zur Sozialversicherung, Entgeltfortzahlung bei Krankheit und Mutterschaft, betriebliche Altersversorgung, Gesetzliche Unfallversicherung (allerdings mit Ablösung der Arbeitgeberhaftung) u.a.<sup>30</sup> - sowie die große gewinnorientierte Rolle *eigenständiger privater gewinnorientierter Leistungserbringer* charakterisieren den deutschen Sozialstaat in spezifischer Weise.

In den anderen europäischen Ländern sind aus historischen und kulturellen Gründen die Rollen von Staat, Sozialpartnern, gemeinnützigen Vereinigungen „zwischen Staat und Markt“ (z.B. „mutualités“ in Frankreich) sowie Privatwirtschaft im Hinblick auf die der Wohlfahrtsstaatlichkeit und insbesondere in bezug auf die Gewährleistung sozialen Schutzes durchaus unterschiedlich.

Der Sozialstaat sieht sich heute mit *Herausforderungen* konfrontiert, die eine *demographische, ökonomische, gesellschaftliche, kulturelle* und eben auch *internationale Dimension* aufweisen, und die eine u.a. Entgrenzung bewirken mit sehr weitschreitenden Konsequenzen für die Leistungsfähigkeit des Sozialstaats. In diesem Zusammenhang lässt sich feststellen, dass diese insbesondere in der ersten Hälfte der 90er Jahre geäußerte Befürchtungen vor einem Abbau des Sozialstaats bisher nicht eingetreten sind und dass dieser „Menetekel“ Anfang des neuen Jahrtausends seltener beschworen wird.

Eine interdisziplinär angelegte Analyse dieser aktuellen *Herausforderungen des Sozialstaats* unterscheidet zwischen *internen* und *externen* Herausforderungen, wobei sich die erstgenannten in demographische, ökonomische, gesellschaftliche und kulturelle Herausforderungen unterteilen lassen.<sup>31</sup>

- 1) Die *demographische Herausforderung* tritt vor allem in den gravierenden Veränderungen der Altersstruktur zutage, denen sich alle entwickelten Industriestaaten gegenüber sehen und die sich vor allem im Bereich der Alterssicherung auswirken, die aber auch Konsequenzen für das Gesundheits- und Sozialwesen haben.

Diese Entwicklung ist durch sozialstaatliche Maßnahmen mitverursacht worden, hat doch die soziale Absicherung im Alter dazu geführt, dass Kinder im Alter keinen ökonomischen Vorteil mehr darstellen, sondern dass „Kinder haben“ für ein gesichertes Alter immer verzichtbarer geworden ist. Ökonomisch betrachtet sind durch die „Kollektivierung der Alterssicherung“ („Sozialisierung der Alten-

---

29 Vgl. so *Spiegelhalter, F.*, Der dritte Sozialpartner. Die Freie Wohlfahrtspflege - ihr finanzieller und ideeller Beitrag zum Sozialstaat, Freiburg i. Br. 1990.

30 Vgl. dazu etwa *Schulin, B.*, Gedanken über die Rolle der Arbeitgeber bei der sozialen Sicherung der Arbeitnehmer, in: Heinze, M./Zöllner, A. (Hg.), Arbeitsrecht in der Bewährung. Festschrift für Otto Rudolf Kissel, München 1994, S. 1035 ff.

31 Kaufmann, F.-X., Herausforderungen des Sozialstaates, Frankfurt/Main 1997

last“) bei gleichzeitig fortgesetzter Individualisierung und Privatisierung des größten Teils der Kosten für die Nachwuchssicherung „Kinder zu einer Art Kollektivgut geworden“ dergestalt, dass zwar alle Bürger ein Interesse daran haben, dass es Nachwuchs gibt, für den einzelnen aber kaum ein wirtschaftlicher Anreiz besteht, für Nachwuchs zu sorgen. Hier stellen sich Fragen nach einem adäquaten Familienlastenausgleich, insbesondere zwischen Personen mit Kindern - und entsprechenden finanziellen Aufwendungen und Einkommens(erzielungs)verzichten - einerseits und Personen ohne Kinder andererseits, auf die das Bundesverfassungsgericht in seinen Entscheidungen zur Pflegeversicherung in Gestalt der Berücksichtigung von Kindern bei der Beitragsfinanzierung eine überraschende, dezidierte, allerdings in concreto nicht überzeugende Antwort gegeben hat.

- 2) Die *ökonomische Herausforderung* besteht angesichts der Tatsache, dass die Finanzierung des Sozialsektors von Produktivität, Wachstum und damit dem wirtschaftlichen Ergebnis des Wirtschaftssystems abhängt, heute vor allem in der strukturellen Arbeitslosigkeit, die sich daraus ergibt, dass der Zusammenhang zwischen Wirtschaftswachstum und Vollbeschäftigung lockerer geworden ist und die Kapitalintensität der modernen Produktionsweise darüber hinaus dafür sorgt, dass die Qualifikationsanforderungen an die Arbeitskräfte ständig steigen, die Arbeitsplätze immer teurer werden, und nicht oder nur gering qualifizierte Arbeitnehmer deshalb besonders stark und auf Dauer von Arbeitslosigkeit betroffen werden.

Das wachsende Bedürfnis nach mehr Flexibilität am Arbeitsplatz und auf dem Arbeitsmarkt stellt die soziale Sicherheit vor neue spezifische Herausforderungen, die gegenwärtig unter dem Schlagwort „*flexicurity*“ diskutiert werden und die beispielsweise dazu nötigen, auf die an die Stelle des klassischen „Normalarbeitsverhältnisses – „ein Arbeitgeber, ein vollschichtiges („z.B. 38,5 Stunden-Arbeitswoche?) Vollzeitbeschäftigungsverhältnis bei voller arbeits- und sozialrechtlicher Absicherung, auf unbestimmte Zeit – tretenden flexiblen Beschäftigungsformen – Mehrfachbeschäftigung, Teilzeitarbeit, Zeitarbeit, Leiharbeit, neue Selbständigkeit u.a. – angemessen zu reagieren.

- 3) Die *gesellschaftliche Herausforderung* betrifft solche Aktivitäten, die nicht mehr wie bisher typischerweise unentgeltlich erbracht werden, sondern gegen Entgelt in Anspruch genommen werden müssen. Dies gilt insbesondere für Alternativen zur „familialen“ Wohlfahrtsproduktion, die aufgrund der demographischen Entwicklung und des Wandels der Stellung der Frau in Ehe, Familie, Erwerbsleben und Gesellschaft rückläufig ist und die auch mit einem Wandel überkommener Solidaritätsbeziehungen verbunden sind. – wohlgemerkt: einem Wandel, nicht notwendigerweise mit einer Erosion oder gar einem Schwinden.
- 4) Die *kulturelle Herausforderung* resultiert daraus, dass aufgrund der Transnationalisierung der für die Sozialstaatlichkeit (mit)verantwortlichen nationalen Politiken das überkommene nationale Konzept des Sozialstaates als eines abgegrenzten territorialen Gestaltungsraums, innerhalb dessen Nutzen wie Kosten der Sozialpolitik niederschlagen, sich auflöst, damit zugleich die innerhalb dieses Rahmens bestehende, verallgemeinerte Gegenseitigkeit als Grundlage ge-

samtgesellschaftlicher Solidarität an Verbindlichkeit einbüßt und der überkommene soziale Konsens sowie traditionelle Vorstellungen von sozialer Gerechtigkeit an Überzeugungskraft verlieren, wobei möglicherweise zugleich aber auch Formen neuer – etwa internationaler Solidarität entstehen.

- 5) Die *internationale Herausforderung* des Sozialstaates besteht in eben dieser aus internationalen Einflüssen resultierenden Infragestellung überkommener nationaler Wohlfahrts- bzw. Sozialstaatlichkeit. Diese Internationalisierung zeichnet sich dadurch aus, dass die Vertiefung der internationalen Wirtschaftsbeziehungen, die Zunahme sowohl grenzüberschreitender Transaktionen in bezug auf Handel, Dienstleistungen und Investitionen als auch der internationalen Arbeitsteilung - die übrigens beide keineswegs neue Phänomene sind - sich fortsetzen, die Dienstleistungsgesellschaft zur Informationsgesellschaft mutiert – eine Transformation, die in der Bedeutung vergleichbar ist dem Übergang von der Agrargesellschaft zur Industriegesellschaft, und der Nationalstaat als bislang dominantes Aktionsfeld der Sozialpolitik sowohl de iure als de facto an Einfluss verliert als Ergebnis zunehmender Einbindung in internationale Beziehungen und Organisationen, namentlich in das „Europäische System“ von Europäischer Union und – supranationaler - Europäischer Gemeinschaft.

Fragen nach der „Zukunft des Sozialstaats“ sind deshalb künftig nicht mehr allein an den Nationalstaat, sondern auch an die Europäische Union und hier insbesondere an ihren supranationalen Kern, Europäische Gemeinschaft zu richten. Allerdings ist an dieser Stelle zugleich festzuhalten, dass bislang die Europäische Ebene nur höchst unzureichend darauf vorbereitet ist, sich dieser neuen – sozialpolitischen - Herausforderung zu stellen. Der Grund dafür liegt vor allem darin, dass die Europäische Gemeinschaft als Europäische *Wirtschaftsgemeinschaft* konzipiert worden ist und das Soziale immer lediglich als „Annex“ der wirtschaftlichen Dimension erschienen ist.

Diese spezifische deutsche Variante der Wohlfahrtsstaatlichkeit, das deutsche „sozialstaatliche Arrangement“ wird maßgeblich geprägt durch

- die föderale Struktur – *Bundesstaatlichkeit* -, innerhalb derer die 16 Länder eigenständige Staatlichkeit haben (wobei die Bundesstaatlichkeit wegen der dadurch herbeigeführten Verschränkung der Staatsgewalten von Bund und Ländern zumal bei unterschiedlichen parteipolitischen und deshalb entsprechend unterschiedlich ausgestalteten jeweiligen parlamentarischen Mehrheiten in Bund und Ländern auch für den für die Bundesrepublik Deutschland in der Vergangenheit charakteristischen breiten parteipolitischen sowie letztlich auch gesamtgesellschaftlichen Konsens in sozialpolitischen Grundsatzfragen – etwa besonders ausgeprägt Ende der 50er Jahre – 1957 - in der Alterssicherung („Große Rentenreform“) mitverantwortlich gewesen ist und auch ein gewisses Maß an Bestandsicherheit verbürgt, zugleich aber auch für einen gewissen reformpolitischen Immobilismus verantwortlich zeichnet;
- die Garantie der kommunalen Selbstverwaltung mit spezifischen Zuständigkeiten der Gemeinden und Gemeindeverbände im Sozialbereich, insbesondere für die Jugend- und Sozialhilfe, die Altenhilfe sowie für die Errichtung und Erhaltung sozialer Dienste und Einrichtungen – z. B. im Hinblick auf die Pflegeinfrastruktur;

- das regional und sozio-professionell gegliederte System der sozialen Sicherheit - innerhalb dessen Kernbereich die Träger der heute fünf – Sozialversicherungssysteme - Kranken-, Pflege-, Unfall-, Invaliditäts- und Alters- sowie Arbeitslosenversicherung - rechtlich eigenständige und durch die Sozialpartner i.d.R. paritätisch besetzte, selbstverwaltete Körperschaften des öffentlichen Rechts sind - sog. soziale Selbstverwaltung -;
- die bedeutende Rolle der Sozialpartner, d. h. der Arbeitgeber-/Unternehmerverbände und Gewerkschaften über den Bereich der vorstehend angesprochenen sozialen Selbstverwaltung hinaus, sondern für die Formulierung und insbesondere für die Konsensbildung in der Sozialpolitik überhaupt – Sozialpartnerschaft - ;
- die große und gewachsene Bedeutung der gemeinnützigen Verbände der freien Wohlfahrtspflege (als sog. „dritten Sozialpartners“) und damit die große Rolle Privater überhaupt - gemeinnütziger Wohlfahrtsverbände, gewinnorientierter Leistungserbringer und einer Vielzahl von Betroffenen– und Selbsthilfeverbänden;
- der bedeutende Anteil der Arbeitgeber an der sozialen Sicherheit in Gestalt von Mitfinanzierung über Arbeitgeberbeiträge in der Sozialversicherung, Durchführung der Beitragsabführung für die Sozialversicherung insgesamt, Entgeltfortzahlung bei Krankheit und Mutterschaft, betriebliche Altersversorgung, Unfallverhütung und Unfallkompensation im Rahmen der gesetzlichen Unfallversicherung u. a. -;
- schließlich ein namentlich in bezug auf Unterhaltsgewährung und „soziale Dienstleistungsproduktion“ und damit für die Humankapitalbildung wichtiges leistungsfähiges Netz privater, insbesondere familialer und sonstiger informeller Leistungserbringer (gleichsam als „verborgener Sozialstaat“ – „hidden welfare state“ vornehmlich weiblichen Geschlechts), dem gegenüber der öffentliche Sozialschutz grundsätzlich nachrangig ist (wobei die soziale Pflegeversicherung ein gelungenes Beispiel ist für das wachsende Bemühen, diese informelle soziale Sicherheit mit den Einrichtungen der formellen sozialen Sicherheit im Interesse besserer Koordination, Kooperation und wechselseitiger Unterstützung zu verbinden).

Die Sozialstaatlichkeit hat dabei eine an Bedeutung zunehmende nichtstaatliche private Dimension mit der Folge, dass die klassische (auf Richard Titmuss zurückgehende) Unterscheidung von (i) öffentlicher, (ii) betrieblicher und (iii) steuerlicher Wohlfahrt um eine weitere Dimension, nämlich die (iv) private Wohlfahrt – unter Einschluss der gemeinnützigen Organisationen „zwischen Staat und Markt“ - zu ergänzen ist und deshalb insgesamt nicht allein auf den öffentlichen Sektor, sondern auf das gesamte „wohlfahrtsstaatliche Arrangement“ (im vorstehend angesprochenen Sinne) geblickt werden muss.

Vor allem der verstärkte finanzielle Druck auf die Sozialsysteme, der aus demographischen, sozialstrukturellen, arbeitsmarktspezifischen, internationalen (d. h. durch Globalisierung und „Europäisierung“) u.a. Gründen erwachsender gesteigerter Nachfrage nach Sozialleistungen bei gleichzeitiger Schwächung der traditionellen Finanzierungsquellen – und -strukturen der sozialen Sicherheit aufgrund der demographisch bedingten Alterung der Bevölkerung, den gesellschaftlichen Wandel der Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt, charakterisiert durch Arbeitslosigkeit, Unterbeschäftigung und Erosion des klassischen „Normalarbeitsverhältnisses“ und des darauf zurückzuführenden tendenziellen Rückgangs des Beitrags- und Steueraufkommens

sowie der wirtschaftlichen Globalisierung resultiert, hat dazu geführt, dass es eine gewisse Verlagerung der Verantwortung für das Soziale vom Staat und sonstigen öffentlichen Trägern auf den einzelnen, seine Familie und sonstige Private gibt.

## **7.2 Soziale Gerechtigkeit und soziale Sicherheit im deutschen Sozialrecht**

Die Zielvorstellungen soziale Gerechtigkeit und soziale Sicherheit sind zentrale Begriffe des Sozialgesetzbuchs, in dem das deutsche Sozialrecht modifiziert worden ist. Sie beschreiben eine sich immer wieder stellende Aufgabe des Sozialstaates, der aufgrund ständig sich ändernder Verhältnisse – etwa auf dem Arbeitsmarkt oder im Hinblick auf die Altersstruktur der Bevölkerung – das Recht des Sozialgesetzbuches – das Sozialrecht im formellen Sinne - unter ständigem Anpassungs- und Reformdruck steht. Dabei sind nach der normativen Vorgabe des Sozialgesetzbuchs stets die vorstehend genannten Zielvorstellungen zu berücksichtigen.

Bei der Formulierung dieser inhaltlichen Grundanliegen des im Sozialgesetzbuch zusammengefassten Sozialrechts knüpft die Vorschrift des § 1 SGB I an die Auslegung des Sozialstaatsgrundsatzes der Art. 20 Abs. 1 und Art. 28 Abs. 1 GG an. Soweit dieser Verfassungsgrundsatz und das in ihm verankerte soziale Staatsziel im Sozialleistungsrecht wirksam werden, werden immer wieder „soziale Gerechtigkeit“ und „soziale Sicherheit“ als seine Grundelemente genannt, ohne dass allerdings über Inhalt und Abgrenzung dieser beiden Leitprinzipien im Detail Übereinstimmung besteht.

Ist das Meinungsbild im Hinblick auf die Zielvorstellung soziale Sicherheit allerdings auch im Einklang mit dem internationalen Sprachgebrauch etwa ausweislich des Übereinkommens Nr. 102 der Internationalen Arbeitsorganisation von 1952 und auch des darauf Bezug nehmenden Europäischen Gemeinschaftsrechts - weitgehend homogen, so muss man insbesondere bei dem Begriff soziale Gerechtigkeit ein eher differenziertes Meinungsbild feststellen.

Folgende Grundstrukturen sind jedoch erkennbar: Das verfassungsrechtliche Schrifttum sieht in dieser spezifischen Zielvorgabe nicht zuletzt ein Verteilungsprinzip, welches jeder Schicht der Bevölkerung u.a. eine wirtschaftliche und kulturelle Existenz auf angemessenem Niveau einräumen will, um auch eine gewisse Angleichung gesellschaftlicher Ungleichheit – in Gestalt sozialen Zusammenhalts/„sozialer Kohäsion“ - zu erreichen. Soziale Gerechtigkeit meint in diesem Sinne die „annähernd gleichmäßige Förderung des Wohls aller Bürger und annähernd gleichmäßige Verteilung der Lasten“ sowie die Erzielung eines „sozialen Kompromisses.“

Nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts dient der Verwirklichung des Sozialstaates beispielsweise „die krankenhaushäufige Versorgung aller Patienten, auch der wirtschaftlich schwächeren, möglichst gleichmäßig zu fördern, ein Anliegen, das im Grunde nur dem Anliegen des sozialen Rechtsstaats Rechnung trägt.“<sup>32</sup>

Es besteht auch weitgehend Einigkeit darüber, dass es im Hinblick auf das Postulat der sozialen Gerechtigkeit geboten ist, dass jeder Mensch die Möglichkeit hat, „eine seinen individuellen Kräften und Fähigkeiten entsprechende soziale Stellung in Staat und Gesellschaft zu erlangen.“

---

32 BverfGE 52, 303, 348 m. w. Nachw.

In diesem Zusammenhang spielen die in den §§ 3 ff SGB I sog. niedergelegten sozialen Rechte eine wesentliche Rolle. Dabei wird wiederum zu Recht darauf hingewiesen, dass soziale Gerechtigkeit nicht zuletzt eben auch durch soziale Umverteilung bewirkt wird, da die sozialen Rechte des Sozialgesetzbuches i.d.R. finanzwirksam sind.

Als Beispiel wird auch hierbei immer wieder die gesetzliche Krankenversicherung genannt, in deren Zusammenhang bei gleichen Leistungen der Krankenbehandlung die besser Verdienenden höhere Beiträge zu zahlen haben als die weniger Verdienenden.

Vor allem seit Mitte der 70er Jahre ist in verstärktem Maße unter dem Aspekt der Herstellung sozialer Gerechtigkeit auch versucht worden, behinderte Menschen nicht nur entsprechend ihren bisherigen Lebensumständen zu „versorgen“, sondern sie darüber hinaus bei der Entfaltung ihrer Möglichkeiten und Fähigkeiten – insbesondere auf dem Arbeitsmarkt - zu unterstützen und Diskriminierungen zu vermeiden.

Zu diesem Zweck ist Anfang der 90er Jahre ein spezifisches Benachteiligungsverbot für behinderte Menschen in Art. 3 Abs. 3 GG eingefügt, wonach niemand wegen seiner Behinderung benachteiligt werden darf.

Die soziale Gerechtigkeit<sup>33</sup> ist somit letztendlich eine der im Sozialrecht wirksam werdenden und die Erbringung von Sozialleistungen motivierenden Leitvorstellungen, die Gesetzgebung, Rechtsprechung und Wissenschaft aus dem Sozialstaatsprinzip abgeleitet haben, und sie ist damit neben der sozialen Sicherheit eines der beiden Hauptanliegen des sozialen Rechtsstaats und als solches verbindliche Grundlage des Sozialrechts.

Während ursprünglich im Sozialrecht die Idee der sozialen Sicherheit, insbesondere in ihrem engeren Verständnis als Sicherung vor existentieller Not als dominant angesehen wurde und auch heute noch - wenngleich in einem wesentlich weiteren Verständnis als Sicherung gegen wirtschaftlichen und sozialen Abstieg - noch zentrale Bedeutung hat, haben sich insbesondere nach dem 2. Weltkrieg in einer Periode, in der die europäischen Nationalstaaten zu Wohlfahrts- bzw. Sozialstaaten gereift sind, diesem Kernbereich weitere Sozialleistungsbereiche hinzugesellt, die nicht mehr in erster Linie durch die Idee der sozialen Sicherheit, sondern eher dem Gedanken der sozialen Gerechtigkeit verpflichtet sind, wie z. B. das Recht des Familienlastenausgleichs (Kindergeldrecht) und etwa auch das Ausbildungsförderungsrecht. Hinzu kommt, dass Sozialleistungsbereiche, die früher überwiegend oder gar ausschließlich als solche der sozialen Sicherheit aufgefasst worden sind (wie z. B. die Kriegsopferversorgung), heute ebenfalls als von der Idee der sozialen Gerechtigkeit geprägt verstanden werden und in Gestalt des sozialen Entschädigungsrechts eine Ausweitung erfahren haben.

Im klassischen römischen Recht wurde unter Gerechtigkeit der beständige und dauernde Wille verstanden, jedem das ihm gebührende Recht zuzuteilen, jedem das Seine zukommen zu lassen: „Iustitia est constans et perpetua voluntas, ius suum cuique tribuendi. Iuris praecepta sunt haec: ... suum cuique tribuere“.<sup>34</sup> Auch die im rezipierten römischen Recht geschulten deutschen Juristen verstanden im Mittelalter

---

<sup>33</sup> Zum Folgenden siehe Bley, H., in: SGB – SozVers – Geskomm, I § 1 SGB

<sup>34</sup> Corpus iuris civilis, D.1, 1, 10



unter Gerechtigkeit in diesem Sinne den beständigen und immer währenden Willen, „einem jeden zu geben und zukommen zu lassen, was ihm von Rechts oder Billigkeit wegen zuständig ist“.

Diese sog. austeilende Gerechtigkeit – „iustitia distributiva“ - als Urform der Gerechtigkeit<sup>35</sup> ist, wie jede Gerechtigkeit, dem auch in Art. 3 GG verfassungsrechtlich verankerten Gedanken der Gleichheit verpflichtet, allerdings nicht im Sinne absoluter Gleichheit wie etwa die sog. iustitia commutativa - die ausgleichende Gerechtigkeit mit ihrer absoluten Gleichheit von Leistung und Gegenleistung -, sondern in Gestalt der relativen, also verhältnismäßigen Gleichbehandlung verschiedener Personen, wie sie z. B. zum Ausdruck kommt in der Unterstützung mehrerer nach Maßgabe ihrer Bedürftigkeit.

Während die iustitia commutativa im Privatrecht dominiert, beherrscht die iustitia distributiva das öffentliche Recht, setzt sie doch eine übergeordnete, austeilende – und im Sozialrecht: umverteilende - Instanz voraus, die es im Privatrecht nicht gibt. Gerechtigkeit im Sozialrecht muss daher vor allem *austeilende Gerechtigkeit* sein, steht also unter dem Gebot der relativen Gleichheit, muss mithin „jedem das Seine“, das ihm Gebührende gewähren.

In der Sozialversicherung und im sozialen Entschädigungsrecht finden sich allerdings in Gestalt materieller oder immaterieller „Vorleistungen“ - Beiträge bzw. Opfer im Interesse der Allgemeinheit - des Leistungsberechtigten aber auch starke Ausprägungen der ausgleichenden Gerechtigkeit.

Die Frage, was dem Einzelnen gebührt, was „das Seine“, d.h. das ihm Zukommende ist, muss aus der Rechtsordnung des Grundgesetzes, insbesondere unter Bezugnahme auf das ihm zugrunde liegende Menschenbild beantwortet werden. Danach ist die Würde des Menschen (Art. 1 Abs. 1 Satz 1 GG) als einer freien (Art. 2 Abs. 1, 12 GG), grundsätzlich mit der Fähigkeit zu eigenverantwortlicher Lebensgestaltung begabten Persönlichkeit der oberste Wert.<sup>36</sup> Sind Menschenwürde und Freiheit die obersten Werte der Verfassungsordnung – und seit „Nizza“ ausweislich der Charta der Grundrechte der Europäischen Union auch der Grundrechte und –werte-Ordnung des Europäischen „Staatenverbundes“ (in der Diktion des Bundesverfassungsgerichts im „Maastricht-Urteil“ zur Verfassungsmäßigkeit des Vertrages über die Europäische Union, so verpflichtet dies die Träger öffentlicher Gewalt – hier und heute nicht des (National-)Staates, sondern auch der supranationalen Europäischen Gemeinschaft, die hierfür unerlässlichen Voraussetzungen sicherzustellen. Dafür wird es häufig genügen, dass sich der Staat verfassungsmäßig unzulässiger Eingriffe in die Freiheitsrechte enthält, weil die meisten Bürger in der Lage sind, aus eigener Kraft im Rahmen der von der öffentlichen Gewalt allenfalls durch allgemeine Maßnahmen geschaffenen Ordnung ein menschenwürdiges Dasein zu führen. Fehlt es allerdings an der Möglichkeit hierzu, so ist dem in I § 1 Abs. 1 SGB kodifizierten Gebot austeilender Gerechtigkeit, jedem das Seine zu gewähren, erst entsprochen, wenn der Staat die hierzu notwendigen – das heißt auch, ja sogar insbesondere materiellen - Voraussetzungen durch Gewährung von Sozialleistungen sicherstellt.

---

<sup>35</sup> So Radbruch, G., Vorschule der Rechtsphilosophie, 2. Aufl., 1959, S. 25

<sup>36</sup> BVerfGE 6, 32/41; 12, 45/53; 30, 173/193; 32, 98/108; 45, 187/227).

Mit der Schaffung der Voraussetzungen für den Gebrauch von Freiheitsrechten ist in der Regel ein Ausgleich geminderter Entfaltungschancen, d.h. ein egalisierender Angleichungs(„Assimilations-„)effekt verbunden, der dadurch gerechtfertigt ist, dass allen Bürgern von Verfassung wegen, aber auch aufgrund von I § 1 Abs. 1 SGB I gleiche Entfaltungschancen gebühren.

Das Gebot, jedem das Seine zukommen zu lassen, verpflichtet den Staat aber nicht nur zur Gewährleistung der Voraussetzungen für den Gebrauch der Freiheitsrechte und zu dem damit und auch mit dem Gleichheitssatz zusammenhängenden Chancenausgleich, sondern auch zum Ausgleich besonderer, an sich von der Allgemeinheit zu tragender Lasten, zur Entlastung („Exoneration“), denn zum „Suum cuique tribuere“ gehört auch die zwar sachgerecht differenzierende, im Übrigen aber gleichmäßige und nicht – es sei denn aus stichhaltigem Grund – einseitig benachteiligende Verteilung öffentlicher Lasten.

Den Ausgleich von Lasten ähnlich ist der Ausgleich der Folgen von Schädigungen, die einem anderen zugerechnet werden können und die regelmäßig auf äußeren Ursachen beruhen. Ist diese Ursache ein Umstand, für den die Allgemeinheit einzustehen hat oder wenigstens die Verantwortung übernimmt - etwa als Nutznießer einer schädigenden Tätigkeit -, so tritt neben die leistungsmotivierende Leitidee der austeilenden Gerechtigkeit auch ein Element der ausgleichenden Gerechtigkeit, nämlich das Gebot des Ausgleichs von Leistung und Gegenleistung, wie er z. B. im Schadensersatzrecht erfolgt.

Dies soll nicht heißen, dass derartige Rechtsgebiete, wie z. B. das Soziale Entschädigungsrecht des I § 5 SGB, nicht unter dem Gebot der austeilenden, sondern nur dem der ausgleichenden Gerechtigkeit stehen. Dies ist schon deshalb nicht der Fall, weil kein voller Ausgleich unter Gleichberechtigten stattfindet, sondern nur eine angemessene öffentlich-rechtliche Entschädigung, so dass i.d.R. ein Teil des Schadens unentschädigt und damit dem Geschädigten als von ihm selbst zu tragende Last auferlegt bleibt. Immerhin wird aber der distributive Ausgleichsprozess um ein kommutatives Element angereichert.

Auch die Ausgleichsleistungen der Sozialversicherung sind infolge der Beiträge trotz des lediglich begrenzten Synallagmas weniger Leistungen der austeilenden als der ausgleichenden Gerechtigkeit und damit – entsprechend ihrer historischen Entstehung – weniger aus der Leitidee der sozialen Gerechtigkeit als vielmehr aus der sozialen Sicherheit geboren, sind also sozial sichernder, pauschalierter Schadensausgleich; sie sind freilich auch egalisierender Nachteilsausgleich zwischen Beitragszahlern und Leistungsempfängern.

Diesem allgemeinen rechtlichen Verständnis des Begriffs der sozialen Gerechtigkeit entspricht auch sein verfassungsrechtliches Verständnis. So wird der Ausgleichsgedanke in mehreren Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts als wesentlicher Inhalt des im Sozialstaatsprinzip enthaltenen Auftrags zu sozialer Aktivität betrachtet. Gegenstand des Ausgleichs können widerstreitende Interessen, soziale Gegensätze; „übermäßige Unterschiede“ in der Teilhabe oder aber auch Lasten sein, die aus einem von der Gesamtheit zu tragenden Schicksal, namentlich durch Eingriffe von außen, entstanden sind und mehr oder weniger zufällig nur einige Bürger oder bestimmte Gruppen getroffen haben.

Soweit der Ausgleich ein solcher zwischen wirtschaftlich Starken und wirtschaftlich Schwachen ist, kommt die Verflechtung zwischen sozialer Gerechtigkeit und sozialer Sicherheit deutlich zur Geltung.

Soziale Gerechtigkeit ist instrumentell eine solche, die durch Solidarität innerhalb einer öffentlich-rechtlich verfassten Gemeinschaft, i.d.R. des Staates, gewährleistet wird. Vom Regelungsobjekt her gesehen ist eine Gerechtigkeit dann „sozial“, wenn sie die Gesellschaftsordnung betrifft. In diesem Sinne versteht der Gesetzgeber des Sozialgesetzbuches das Gebot sozialer Gerechtigkeit als „Streben nach einer gerechten Gesellschaftsordnung“. Inhaltlich besteht soziale Gerechtigkeit, wenn eine Gesellschaftsordnung jedem Gesellschaftsmitglied das ihm Gebührende im oben angeführten Sinne gewährleistet.

### **7.3 Markt und Wettbewerb – am Beispiel des Gesundheitswesens**

Idealtypisch<sup>37</sup> lassen sich zwei alternative Steuerungsformen der Herstellung, Finanzierung und Verteilung von Sozialleistungen gegenüberstellen, nämlich (a) Allokation und Distribution über den Markt sowie (b) Allokation und Distribution über den Staat.

Dabei handelt es sich in beiden Fällen um gleichsam imperfekte Steuerungsformen, die unterschiedliche Stärken und Schwächen bzw. Vorteile und Nachteile mit sich bringen, die zu analysieren Aufgabe der Ökonomie ist. Denn die Wirtschaftswissenschaften beschäftigen sich mit Fragen der Verteilung knapper Ressourcen auf alternative Verwendungszwecke.

Zur Verhinderung von Krankheit, zur Finanzierung von Krankenbehandlung oder zum Ausgleich gesundheitlicher, sozialer oder finanzieller Folgen werden personelle und sächliche bzw. finanzielle Mittel eingesetzt, z.B. die ambulante ärztliche Behandlung, die stationäre Behandlung im Krankenhaus, die Versorgung mit Arznei- Heil- und Hilfsmitteln, die Zahlung von Krankengeld oder die soziale Betreuung kranker Menschen in ihren eigenen vier Wänden.

Volkswirtschaftlich gesehen werden in allen diesen Fällen Ressourcen für Zwecke des Gesundheitswesens eingesetzt, „alloziert“. Für die so verwendeten Ressourcen gäbe es allerdings auch *alternative* Einsatzmöglichkeiten, z.B. für Bildungszwecke – etwa aktuell unter dem Eindruck der sog. „Pisa-Studie“–, für die Verkehrsinfrastruktur – etwa für den Transrapid zum Münchner Flughafen oder im Ruhrgebiet -, für kulturelle Zwecke – etwa aktuell für den Wiederaufbau des Berliner Stadtschlusses – oder auch für andere soziale Zwecke – etwa den Auf- bzw. Ausbau des Netzes von Kinderbetreuungseinrichtungen oder für Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen in den neuen Bundesländern -.

Die zuständigen politischen Entscheidungsträger haben sich dementsprechend immer zwischen verschiedenen Verwendungsmöglichkeiten zu entscheiden.

---

37 Vgl. zum Folgenden Österle, A., Markt und Wettbewerb im Gesundheitswesen. Funktionen, Möglichkeiten und Grenzen von Marktmechanismen, in: Grillberger, K./Mosler, R. (Hg.), Europäisches Wirtschaftsrecht und soziale Krankenversicherung (Forschungsprojekt), Wien 2002 (Ms.)

Wirtschaftlich optimal, d.h. *effizient* wird gehandelt, wenn mit den zur Verfügung stehenden Mitteln die angestrebten Ziele möglichst erreicht werden bzw. wenn diese Ziele mit dem geringstmöglichen Einsatz an Mitteln erreicht werden.

Es gibt allerdings verschiedene Effizienzbegriffe:

1. *Technische Effizienz* beschreibt die Optimierung des Verhältnisses von „Input“ und „Output“, sei es die Erzielung eines bestimmten Outputs mit minimalem Ressourceneinsatz zu erreichen oder bei gegebenem Ressourceneinsatz den Output zu maximieren. Verschiedene Produktionsfaktoren haben unterschiedliche Preise, wobei sich durch einen Abtausch von Produktionsfaktoren – z.B. den Ersatz von Arbeit durch Kapital – möglicherweise zusätzliche Effizienzpotenziale nutzen lassen.
2. Bei der *ökonomischen Effizienz* geht es darum, ein bestimmtes Produktionsergebnis zu minimalen Kosten zu erzeugen.
3. Während sich die beiden vorgenannten Effizienzkonzepte auf die Mikroebene beziehen, bezeichnet die *allokative Effizienz* die gesamtgesellschaftliche Optimierung dergestalt, dass Ressourcen in der Gesellschaft insgesamt so eingesetzt werden sollen, dass der Nutzen für die Gesellschaft maximiert wird. Makroeffizienz zielt dabei auf die effiziente Verteilung verfügbarer Ressourcen auf unterschiedliche gesellschaftliche Anliegen vor dem Hintergrund der Frage, in welchem Umfang gesellschaftliche Mittel für einen bestimmten Zweck – etwa die Gesundheit oder den Auf- und Ausbau sozialer Dienste und Einrichtungen – im Vergleich zu anderen Bereichen – z.B. Bildung, Verkehr, Kultur u.a. – ausgegeben werden sollen. Das Effizienzziel verlangt den Einsatz der Mittel dort, wo der größte Nutzenzuwachs erreicht werden kann.
4. Auf einer Zwischenebene stellt sich die Frage, in welchem Ausmaß Ressourcen für bestimmte Zwecke – z.B. für Belange des Gesundheitswesens – verwendet werden sollen – beispielsweise für Prävention zu Lasten kurativer Medizin oder für teure medizinische Interventionen zu Lasten geringfügiger Erkrankungen, die der Eigenverantwortung und Selbstbeteiligung der Patienten überantwortet bleiben -. Die hier angesprochenen Optimierungsprobleme zielen auf die Sicherstellung sog. *Mesoeffizienz*.
5. Fragen der *Mikroeffizienz* stellen sich schließlich auf der Ebene einzelner Individuen – bspw. in der Weise, dass entschieden werden muss, ob eine bestimmte medizinische Maßnahme ambulant oder stationär durchgeführt wird oder ob die Leistungserbringung als Sachleistung oder im Wege der Kostenerstattung vorgenommen wird. Maßnahmen, welche die Effizienz auf der Mikroebene fördern, gewährleisten nicht zwangsläufig auch Effizienz auf der Makroebene. Dies gilt im Gesundheitswesen bspw. dann, wenn gesellschaftliche Ziele – etwa dasjenige der umfassenden Versorgung der gesamten Bevölkerung – von den Konzepten abweichen, welche einer marktwirtschaftlichen Orientierung entsprechen. So mag eine bedarfsgerechte Versorgung im Gesundheitswesen marktwirtschaftlichen Effizienz- und Verteilungsvorstellungen widersprechen.

*Gerechtigkeit* kann allgemein als Maßstab zur Beurteilung von Verteilungssituationen verstanden werden. *Verteilungsgerechtigkeit* bezieht sich auf Güter und Leistungen,

Rechte und Pflichten, dahinterstehende Ressourcen, Institutionen oder Prozesse, an denen ein gemeinschaftliches Interesse besteht.

*Leistungsgerechtigkeit* ist ein Konzept libertärer Gerechtigkeitsvorstellungen und liegt marktwirtschaftlichen Systemen zugrunde, wobei Eigenverantwortung und Leistungserzielung maßgebliche Teilziele sind. Der Zugang zu Gütern, Leistungen und Leistungsansprüchen liegt in der Eigenverantwortung der Individuen. Idealtypisch hängt der Konsum von Gütern und Leistungen lediglich von der Wahlentscheidung wiederum entscheiden von Zahlungsfähigkeit und Zahlungswilligkeit bestimmt wird.

Das Ziel der *Bedarfsgerechtigkeit* löst demgegenüber die Befriedigung von Bedürfnissen von den beiden vorstehend genannten Voraussetzungen der Zahlungsfähigkeit und Zahlungswilligkeit und zielt statt dessen darauf ab, zu gewährleisten, dass konkrete Bedarfe unabhängig von der individuellen Zahlungsfähigkeit befriedigt werden. Idealtypisch ist für den konkreten Konsum von Gütern und Leistungen lediglich der Bedarf des Einzelnen maßgebend.

Im Hinblick auf die quantitative Dimension lassen sich verschiedene mögliche Verteilungsziele unterscheiden:

So kann die Sicherstellung eines *Mindestniveaus* – etwa im Bereich der gesundheitlichen Versorgung oder auch im Bereich der sozialen Mindestsicherung qua Gewährleistung des Existenzminimums oder auch im Bildungswesen durch die kostenlose Ermöglichung elementarer Schulbildung – erreicht werden.

Das Ziel der *Sicherung von Lebensstandards* zielt darauf ab, Einschränkungen des Lebensstandards etwa durch das Auftreten von Krankheit oder Arbeitslosigkeit oder auch bei Invalidität und im Alter bei Ausscheiden aus dem Erwerbsleben zu verhindern oder zu mildern.

Eine *vertikale Verteilung* hebt auf Unterschiede in der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit von einzelnen oder Gruppen ab, etwa dergestalt, dass je nach Höhe des Arbeitseinkommens die zur Finanzierung von Gesundheitsleistungen oder sonstigen Sozialleistungen dienenden Steuern oder Beiträge der Höhe nach einkommensabhängig festgesetzt werden.

Die *horizontale Verteilung* betrifft Unterschiede im Bedarf – etwa im Gesundheitswesen zwischen gesunden und kranken Menschen -.

Das gegenwärtig in Zusammenhang mit der Armut- und Reichtumsberichterstattung sowie im Zusammenhang mit der politischen Strategie der „*offenen Methode der Koordinierung*“ im *Sozialschutz* viel diskutierte Konzept der sozialen Integration zur Verhinderung sozialer Ausgrenzung zielt darauf ab, zu verhindern, dass Menschen aufgrund spezifischer Lebensumstände – gesundheitlicher Probleme, unzureichender Ausbildung, Arbeitslosigkeit oder Mangel an finanziellen Ressourcen – von der Teilnahme am gesellschaftlichen Leben ausgegrenzt werden.

Welche Güter und Leistungen mit welchen Gerechtigkeitsvorstellungen verbunden werden, hängt davon ab, welche Werte in der Gesellschaft jeweils dominieren.

Im *Gesundheitswesen* hat nicht nur in Deutschland, sondern in Europa allgemein das Ziel der Verteilungsgerechtigkeit einen hohen Stellenwert. Dabei gibt es einen breiten Konsens über das dem Gesundheitssystem zugrundegelegte Konzept von Gerechtigkeit. So wird weitgehend unter einem „gerechten“ Gesundheitssystem ein System

verstanden, in dem der Zugang zu und die Nutzung von Gesundheitsleistungen am Bedarf orientiert ist und die dazu benötigten Finanzmittel entsprechend ihrer Zahlungsfähigkeit von der gesamten Bevölkerung getragen werden.

Nur auf diese Weise kann dem Recht auf Gesundheitsschutz im Sinne des Art. 35 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union entsprochen werden, wonach *„jede Person ... das Recht auf Zugang zur Gesundheitsvorsorge und auf ärztliche Versorgung (hat) nach Maßgabe der einzelstaatlichen Rechtsvorschriften und Gepflogenheiten. Bei der Festlegung und Durchführung aller Politiken und Maßnahmen der Union wird ein hohes Gesundheitsniveau sichergestellt.“*

Demgegenüber würde es rein marktwirtschaftlichen Vorstellungen entsprechen, die Beiträge zum öffentlichen Gesundheitssystem ähnlich wie in der Privatversicherung risikoabhängig zu gestalten und die finanziellen Lasten des einzelnen nach Maßgabe der konsumierten Leistungen zu verteilen sowie die Inanspruchnahme von Gesundheitsleistungen den individuellen Präferenzen und der jeweiligen individuellen Zahlungsfähigkeit und Zahlungswilligkeit unterzuordnen.

Vertreter marktwirtschaftlicher Konzeptionen gehen nämlich davon aus, dass das freie Spiel der Marktkräfte zu optimalen Lösungen führt, bei denen die Marktteilnehmer frei agieren können und jene Güter und Leistungen bereitgestellt werden, die den Wünschen der Bevölkerung entsprechen.

Wettbewerb ermöglicht dementsprechend dann die optimale Verteilung knapper Mittel auf konkurrierende Zwecke.

Die Bereitstellung eines den jeweiligen individuellen Präferenzen entsprechenden Angebots, die Sicherstellung größtmöglicher Effizienz, technischer Fortschritt, rasche Anpassung an geänderte Rahmenbedingungen, leistungsgerechte Verteilung und Kontrolle wirtschaftlicher Macht sind Charakteristika einer derartigen Versorgung über den Markt.

Den idealtypischen Gegenpol bilden jene Gesundheitssysteme, welche die Allokation und Distribution von Gesundheitsleistungen gesellschaftlichen bzw. staatlichen Instanzen zuweisen und Organisation und Steuerung des Gesundheitswesens am Bedarf der Bürger orientieren. Ziel ist die Sicherung der gesundheitlichen Versorgung der gesamten Bevölkerung auf hohem Niveau – wie es beispielhaft in dem vorstehend bereits angesprochenen Recht auf Gesundheitsversorgung in der Charta der Grundrechte der Europäischen Union zum Ausdruck kommt. Dabei orientiert sich die Verteilung der Gesundheitsleistungen sich am Bedarf der Betroffenen und die Finanzierung wird von der Zahlungsfähigkeit der Betroffenen abhängig gemacht. Die Versorgung mit Gesundheitsgütern wird als öffentliche Aufgabe angesehen, über die im politischen Prozess entschieden wird.

In der Realität finden sich jeweils Mischsysteme, wobei grundsätzlich marktwirtschaftlich orientierte Systeme – z.B. dasjenige der USA – durch staatliche Elemente ergänzt werden – z.B. in den USA durch staatliche Programme für bedürftige und alte Menschen -, während in staatlichen Systemen, die bedarfsorientiert sind, marktwirtschaftliche Elemente vorhanden sind – z.B. in der deutschen gesetzlichen Krankenversicherung die Freiheit der Kassenwahl oder auch die einem Teil der Bevölkerung eingeräumte Möglichkeit, anstelle des öffentlichen Gesundheitssystems der Gesetzlichen Krankenversicherung substitutiv die Private Krankenversicherung zu

wählen. Auch auf der Produktions- und Leistungsseite finden sich gemeinhin in öffentlichen Systemen Marktelemente.

Dabei zeichnet sich das Gesundheitswesen dadurch aus, dass die dort bestehenden Austauschbeziehungen sich in der Regel nicht auf Anbieter und Nachfrager beschränken, sondern mit der Versicherung – sei es einer Sozialversicherung oder einer privaten Versicherung – ein dritter Akteur „mitspielt“ mit der Folge, dass es drei Beziehungsebenen gibt:

- (1) Patient und Leistungsanbieter,
- (2) Leistungsanbieter und Versicherung bzw. Leistungsträger, sowie
- (3) Versicherung/Leistungsträger und Steuer- bzw. Beitragszahler.

Die hier bestehenden Probleme – etwa der Umstand, dass die Leistungsanbieterseite Einfluss auf Art und Umfang der Nachfrage nehmen kann und bei gleichzeitig bestehender Möglichkeit der eigenen Einkommensmaximierung wird unter dem Schlagwort des „Marktversagens“ diskutiert.

#### **7.4 „Steuerung“ in der Europäischen Sozialpolitik: die „offene Methode der Koordinierung“**

Die sog. „*offene Methode der Koordinierung*“ ist ein Prozess, in dem auf EU-Ebene gemeinsame Ziele/Leitlinien festgelegt und mittels gemeinsam vereinbarter Indikatoren die Fortschritte gemessen sowie bewährte Praktiken identifiziert und verglichen werden. Sie ist ein eigenständiges politisches Verfahren, welches den gemeinschaftsrechtlichen Gesetzgebungsprozess ergänzt.

Sein Vorbild hat dieses Verfahren in der Finanz- und Wirtschaftspolitik der EU: Hier wurde es eingesetzt, um die Stabilitäts- und Konvergenzkriterien im Zusammenhang mit der Einführung des Euro festzulegen und ihre Einhaltung zu überprüfen. Im Rahmen verschiedener Gipfeltreffen haben die Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten das Verfahren nunmehr auch auf den Bereich der Sozialpolitik übertragen, beginnend mit den Feldern Beschäftigung und soziale Ausgrenzung. Später wurde dann auch die Alterssicherung einbezogen.<sup>38</sup>

Die Ziele der offenen Methode der Koordinierung werden im Ministerrat festgelegt. Sie sind weder das Ergebnis einer breiten europaweiten Diskussion und Bewertung im Rahmen eines parlamentarischen Prozesses, noch findet eine systematische Einbindung in die nationalen demokratischen Meinungsbildungs- und Entscheidungsprozesse statt. Legt man mit der offenen Methode der Koordinierung unionsweit einheitliche Ziele zugrunde, so wird damit unausgesprochen und ohne breite Diskussion ein EU-Standard definiert.

Anstoß und Motivation für die Einführung der offenen Methode der Koordinierung war die Anwendung und Kontrolle der Stabilitätskriterien zur Verwirklichung der europäischen Wirtschafts- und Währungsunion. Die bisherige Debatte zeigt, dass die finanzielle Nachhaltigkeit ein zentrales Anliegen des Rates ist. Bei dieser Herangehensweise besteht aber die Gefahr, dass Aspekte des Versorgungsniveaus, der Qualität,

---

38 Vgl. hierzu und zum Folgenden Deutsche Sozialversicherung Europavertretung, Zur offenen Methode der Koordinierung im Bereich der Sozialversicherung, Positionspapier der Spitzenorganisationen der Deutschen Sozialversicherung, vorgelegt im Mai 2002, Brüssel 2002

des Zugangs, der Gleichbehandlung und des sozialen Ausgleichs nachrangig behandelt werden.

Solidarität und sozialer Ausgleich sind Kernelemente des europäischen Sozialmodells. Das bedeutet zugleich, dass sich diese Elemente nicht auf Armutsvermeidung reduzieren lassen. Außerdem muss bei der Finanzierung und Beitragsbemessung der Systeme der Sozialen Sicherheit überall dort das Prinzip der Solidarität an die Stelle des Prinzips der individuellen versicherungsmathematischen Äquivalenz treten, wo individuelle oder gruppenbezogene individuelle Risiken andernfalls zwangsläufig zu einer Diskriminierung führen würden. Hierfür gibt es Beispiele, etwa die längere Lebenserwartung von Frauen oder individuelle Gesundheitspositionen, Vorerkrankungen usw.

Die gesetzliche Rentenversicherung in Deutschland weist hier wesentliche Elemente auf, die es zu beachten gibt: Einheitliche Beiträge und Leistungen für Männer und Frauen, Berücksichtigung von Zeiten der Arbeitslosigkeit, Krankheit, Kindererziehung und Pflege, von Vorerkrankungen unabhängige Beitritte sowie die hälftige Finanzierung des Beitrags zur Kranken- und Pflegeversicherung der Rentner.

Die solidarische und soziale Ausgestaltung der Rentenversicherung hängt eng mit dem Finanzierungsverfahren zusammen. Es ist hier nicht der Raum, um Vorteile und Nachteile der jeweiligen Finanzierungsverfahren der Alterssicherung – Umlage oder Kapitaldeckung – zu erörtern. In dem Maße, in dem das Umlageverfahren durch einen stärkeren Rückgriff auf das Kapitaldeckungsverfahren zurückdrängen will, treten jedoch auch die damit verbundenen Risiken stärker in das Blickfeld. So sind auch die kapitalgedeckten Systeme nicht gegen die absehbaren demographischen Entwicklungen gefeit: Steigt die Lebenserwartung, so müssen zum Beispiel in einer Rentenversicherung entweder die monatlichen Leistungen in der Rentenphase verringert oder der Beitragssatz während der Erwerbstätigkeit angehoben werden. Insofern gilt in Bezug auf die höhere Lebenserwartung nichts anderes als in einer öffentlichen, umlagenfinanzierten Rentenversicherung.

Vor dem Hintergrund gemeinsamer gegenwärtiger Probleme und zukünftiger Herausforderungen der Gesundheitssysteme in den Mitgliedstaaten kann zu deren Bewältigung ein Blick über die Grenzen hilfreich sein, um aus den jeweiligen Stärken und Schwächen Ansatzpunkte für Verbesserungen ableiten zu können. Eine sich an „best practice“ orientierende Gesundheitspolitik der Mitgliedstaaten kann auf diesem Wege mittelfristig zu einer stärkeren Koordinierung der Gesundheitspolitik beitragen.

Der Prozess der offenen Methode der Koordinierung in einem Europa, das sich explizit als „Europa der Bürger“ versteht, darf sich allerdings nicht auf Ziele und Indikatoren beschränken, die auf der „Metaebene“ angesiedelt sind. Vielmehr sollte auch die Versorgungsseite mit in die Betrachtung einfließen, um hieraus Erkenntnisse für eine qualitativ bessere und effiziente medizinische Versorgung gewinnen zu können.

Die Anwendung der offenen Methode der Koordinierung in anderen sozialpolitischen Bereichen hat bereits die grundsätzlichen methodischen Probleme sichtbar werden lassen. Diese werden im Gesundheitswesen aufgrund der Multidimensionalität von Gesundheit und der oftmals festzustellenden eingeschränkten Vergleichbarkeit der Gesundheitssysteme noch gravierender sein. Eine uneingeschränkte Vergleichbarkeit wird – auch wegen der historisch gewachsenen unterschiedlichen Systeme – nicht herstellbar sein.



Der Prozess der „offenen Koordinierung“ setzt eine breit angelegte nationale und europäische Debatte über die Ziele und Leitlinien in der Gesundheitsversorgung und Altenpflege sowie hohe Sorgfalt bei der Indikatorenbildung und der Interpretation der Ergebnisse voraus.

Nach wie vor gilt: Die konkrete Ausgestaltung der Systeme der sozialen Sicherheit ist Aufgabe der Mitgliedstaaten und ihrer Einrichtungen. Sie sind es, die der Finanzierungsverantwortung und den im demokratischen Prozess zum Ausdruck gekommenen Bedürfnissen ihrer Bürger gerecht werden müssen.

Jedoch kann zur Bewältigung gemeinsamer gegenwärtiger Probleme und zukünftiger Herausforderungen ein Blick über die Grenzen hilfreich sein, um aus den jeweiligen Stärken und Schwächen Ansatzpunkte für Verbesserungen abzuleiten. Auf diesem Wege kann sich mittelfristig eine stärkere Koordinierung und Konvergenz der Sozialschutzpolitiken ergeben. Hierbei gilt es, die Ziele des allgemeinen Zugangs, der hohen Qualität und der langfristigen Finanzierbarkeit miteinander in Einklang zu bringen.

## 8 AG2 - Wirkungsorientierte Gestaltung der kommunalen Altenhilfe – kriteriengestützte Auswahlverfahren (Leverkusen) – Frank Stein, Wolfgang Klein

*Moderation: Frank Stein, Stadt Leverkusen  
Wolfgang Klein, Caritasverband Leverkusen e.V.*

Kann man Wirkungen einkaufen? Diese Fragestellung und die damit verbundene Aussage des Sozialdezernenten Frank Stein, Leverkusen „Wir wollen Wirkungen einkaufen“ hat zumindest die Teilnehmer des Plenums bei der Vorstellung der Arbeitsgruppenergebnisse zur strittigen Diskussion angeregt. In der Arbeitsgruppe selbst spielte diese „Grundlagenthese“ eher eine untergeordnete Rolle.

Zunächst ging es um die individuelle Auseinandersetzung mit vier Eingangsthesen, die von den Teilnehmern in Ihrer Richtigkeit bewertet werden sollten. Das Ergebnis der Bewertung der Thesen:

- Mittelverwendung in der Altenhilfe erfolgt stets nach sachgerechten Kriterien
- Mittelverteilung in der Altenhilfe erfolgt normalerweise nach dem Klüngelprinzip<sup>39</sup>
- Wirkungsorientierte Steuerung schafft auf der Grundlage von politischen Leitzielen Transparenz und eine optimale Mittelverwendung
- Wirkungsorientierung ist sozialpolitische Gaukelei – der Klüngel wird immer stärker sein

zeugt von einem relativen Vertrauen in das System der wirkungsorientierte Steuerung. Diese kritische Würdigung prägte den gesamten Verlauf der Arbeitsgruppensitzung.

Bereits in der Überschrift der Arbeitsgruppe wurde Bezug genommen auf ein bestehendes, durch Bundesmittel gefördertes Projekt zur wirkungsorientierten Steuerung in Leverkusen. Die beiden Moderatoren, Projektbeteiligte aus Leverkusen nahmen dies zum Anlass, aus Ihrer jeweiligen Sicht Ihre Motivation zur Teilnahme und Unterstützung sowie die Bewertung des Standes des Projektes darzulegen.

Nahm der Vertreter der Kommune die Populationsentwicklung und die daraus resultierende finanzielle Belastung der Kommune verstärkt ins Visier, ging es dem Vertreter eines Leistungserbringers um mögliche unterschiedliche Rollenverständnisse, die die Motivation der Wohlfahrtsverbände prägen könnten. Hier sind zu nennen, die Wahrnehmung einer Anwaltsfunktion, die Verantwortung bei der Mitgestaltung der sozialen Landschaft oder auch schlicht der Hüter von Besitzständen und eines traditionellen Verständnisses von sozialer Arbeit zu sein. Grundsätzlich wurde jedoch von beiden Vertretern einhellig betont, das es in Leverkusen gelungen ist, durch dieses Modell, getragen vom Konsens und von letztendlich gemeinsamen Interessen, eine breite Beteiligung von Politik, Verwaltung, Seniorenvertretungen und Leistungserb-

---

<sup>39</sup> Klassisch: „Der Kölsche Klüngel“ heißt „Man versteht sich, man hilft sich“ und das, ohne einen Dritten direkt zu schaden. Neu: „Der Kölsche Klüngel“ ist nur die Verniedlichung für eine tief in Politik und Wirtschaft der Stadt verwurzelte, gegen ethisch-moralische Bedenken unempfindliche Gewöhnung an Korruption durch langjährige Übung. (Kölner Stadt Anzeiger 05/2002)

ringern erreicht zu haben. Dies bilde die entscheidende Grundlage für ein erfolgreiches Experiment.

Nach diesem Eingangsstatement war es vorgesehen, die Teilnehmer durch gezielte Fragen aus Leverkusen zur Mitgestaltung des Prozesses zu gewinnen. Die Antworten aus der Arbeitsgruppe auf die nachfolgenden Fragen:

- Welche Schritte müssen gegangen werden, um den Steuerungsprozess erfolgreich zu implementieren?
- Welche Methoden / Instrumente können Anwendung finden?
- Welche Rahmenbedingungen müssen vorliegen?

sollten das Ergebnis der Arbeitsgruppe darstellen und den Prozess in Leverkusen bereichern.

Das Interesse an dem Leverkusener Projekt bis in Detailfragen hinein war indes so hoch, dass es zu den Fragestellungen nicht kam, vielmehr wurden die Moderatoren mit ihren eigenen Fragen konfrontiert.

Diese Fragen lassen sich in vier Bereiche gliedern:

1. Verfolgt die Wirkungsorientierte Steuerung primär ein fiskalisches Ziel, sprich wie können Einsparungen erzielt oder Kostensteigerungen vermieden werden, oder geht es um die sozialpolitische Gestaltung?
2. Wie stark muss die Kommune planerisch einwirken?
3. Lässt sich der dialogische Prozess auch im Wettbewerb um Zuwendungen gestalten? und
4. Welche Kriterien können für eine objektive Bewertung von Wirkungsangeboten herangezogen werden?

Zu 1. Bereits in den Eingangsstatements wurden durchaus unterschiedliche, wie oben beschrieben, Motivationsgründe deutlich. Zunächst war festzustellen, dass der Begriff der wirkungsorientierten Steuerung aus der „Neuen Steuerungs-Theorie“ der Kommunen stammt und somit stark fiskalisch geprägt ist. Deutlich wurde durch die Diskussionsbeiträge aber auch, dass ebenso die Träger berechtigter Weise an Ihre Existenz denken müssen und sich somit von den offenkundigen kommunalen Interessen nicht wirklich unterscheiden. Beiden wurde aber ebenso positiv unterstellt, dass sie Ihrer Verantwortung – die Kommune aus der Gesetzgebung, die Wohlfahrtsverbände aus ihrem Selbstverständnis heraus - um die Gestaltung der sozialen Wirklichkeit gerecht werden wollen und die wirkungsorientierte Steuerung als ein Instrument sehen, die Qualitätsentwicklung auf eine andere Ebene als der Beschreibung von Struktur-, Prozess- und Ergebnisqualität zu heben. Dieser offene Austausch über die unterschiedlichsten Motivationen würden den positiven Geist des Dialoges prägen. Wenn es bei der Neuen Steuerung alleine um die Mittelverteilung ginge, wäre der Zweck verfehlt, weil das strategische Ziel auf der Strecke bliebe.

Zu 2. In Leverkusen basiert der Prozess auf einem im wesentlichen von der Verwaltung und den Leistungserbringern erarbeitetem Leitbild in dem grundlegende Voraussetzungen für die Altenhilfearbeit beschrieben werden. Hierüber hinaus gibt es keine politisch definierte Altenhilfeplanung, vielmehr beruhen die Aktivitäten auf der Angebotsstruktur der Träger. Inwieweit hat die Kommune demnach die Möglichkeit in einem auf Konsens aufbauenden Prozess politische auch unter Umständen an den

Interessen der Träger vorbeigehenden Zielsetzungen verbindlich vorzugeben und einzufordern? Wie fein gegliedert kann solch eine Hilfeplanung festgesetzt werden, wenn man nicht den Ausstieg der Träger aus dem Dialog riskieren möchte? Auf diese Fragen sind im Rahmen der politischen Gestaltung Antworten zu finden.

Zu 3. Wettbewerb heißt: „Das Bessere ist der Feind des Guten“!

Reicht diese Aussage zur Legitimation des Wettbewerbes in einem sozialen System, oder steht der Wettbewerb nicht absolut konträr zum Dialog? Sprich, wo der Wettbewerb beginnt endet der Dialog. Diese Fragen prägten einen langen Zeitraum der Diskussion. Führt der Wettbewerb zur Konzentration auf einige wenige große Anbieter – wie viel Luft bleibt kleinen aber feinen Initiativen bei der Preisgestaltung? Bedeutet dies zwangsläufig das Abstecken von Clans – neudeutsch „Sozialräume“? Wo bleibt das Wahlrecht der Klientel, wenn innerhalb des Wettbewerbs „mein“ Träger auf der Strecke bleibt? Wie lange hält die Qualität vor, wenn ein Anbieter die Landschaft durch wettbewerbstaktische Gegebenheiten für sich gewonnen hat? Wird hier der Kommune, dem Kostenträger, nicht ein zu leichtes Spiel gemacht, wenn doch alleine die Kosten und nicht die Beschreibung von Versprechungen eindeutig bewertbar sind? Viele Fragen mit wenigen konkreten Antworten, wurden zusammen getragen sowie Ängste ausgesprochen. Dies malte ein recht düsteres Bild von den Chancen des Wettbewerbs im dialogischen Prozess.

Zu 4. Zu dem Verfahren der Bewertung und der Beschreibung von anzuwendenden Kriterien fehlen, dies wurde deutlich, noch weitgehend die Vorstellungen. Man bewegt sich im systemtheoretischen Konstrukt von Annahmen, bereinigenden Faktoren und mathematischen Gebilden, die es schwer möglich machen, konkrete Ableitungen heraus zu arbeiten. Die Moderatoren konnten zwar anhand der Vorgehensweise in Leverkusen einige Eckpunkte erläutern, wie die konsequente Einbeziehung der Aussagen des Leitbildes bei der Findung von Kriterien oder die politische Schwerpunktsetzung von Kriterien durch eine entsprechende Punktgewichtung. Die vorgetragenen Beschreibungen indes schienen, vielleicht in Ermangelung von Zeit und der darauf beruhenden fehlenden Ausführlichkeit, unklar zu bleiben.

Welches Resümee lässt sich aus dem Katalog dieser Fragen ableiten? Sicher scheint es, dass nahezu alle Beteiligten der Arbeitsgruppe der Wirkungsorientierten Steuerung eine hohe Chance einräumen, die soziale Landschaft neu gestalten zu können. Zweifel bestehen am ungehinderten Zugang des Wettbewerbs, verschwommen wird es bei den Fragen der konkreten Ausgestaltung. Hier wird man mit interessiertem Auge nach Leverkusen blicken, um den laufenden Prozess zu beobachten. Aus Sicht der Leverkusener Vertreter war das Ergebnis allemal höchst zufriedenstellend, waren doch die Zweifler nach der Auswertung der in der Schlussabfrage erneut eingebrachten Thesen aus der Einführung noch weiter in die Minderheit geraten.

Wirkungen kann man anbieten und einkaufen!

## **9 AG 3 – Offene Kinder- und Jugendarbeit: Wirksamkeitsdialog auf Landesebene – Dr. Ulrich Deinet, Jürgen Hirschauer**

*Moderation: Dr. Ulrich Deinet Landesjugendamt, Landschaftsverband Westfalen-Lippe  
Jürgen Hirschauer, Landeshauptstadt Düsseldorf*

### **9.1 Rahmenbedingungen: Landesjugendplan NRW, Wirkungsbegriff für die Landesebene**

Der Wirksamkeitsdialog ist ein mit der Landesförderung verknüpftes dialogisches Verfahren der Qualitätsentwicklung, das hauptsächlich auf kommunaler Ebene verläuft. Es ist nicht nur ein Dialog des Landes mit den Kommunen, sondern auch zwischen den Kommunen.

Der Begriff der Wirksamkeit im Rahmen eines Projektes des Landes kann sich nicht auf die bei Kindern und Jugendlichen erhofften Wirkungen der Jugendarbeit beziehen, sondern auf die Effekte der Landesförderung in Bezug auf die Gestaltung der Jugendarbeit in Konzepten, Arbeitsansätzen und Projekten.

Der Wirksamkeitsdialog ist ein Verfahren, das mit Trägern und Jugendämtern gemeinsam entwickelt worden ist und sich im Gegensatz zu den anderen Bereichen des Wirksamkeitsdialoges (Jugendverbandsarbeit, Jugendkulturarbeit usw.) auch auf die kommunale Ebene bezieht.

In einer zweijährigen Erprobungsphase mit 20 (von 175) Jugendämtern wurden unter Beteiligung von Wissenschaft (Forschungsgruppe WANJA der Universität Siegen, Arbeitsstelle für Kinder- und Jugendhilfestatistik der Universität Dortmund), freien Trägern und Kommunen folgende Bausteine entwickelt:

Berichtswesen zu Strukturdaten der Einrichtungen und Projekte in NRW (Arbeitsstelle für Kinder- und Jugendhilfestatistik)

Empfehlungen für kommunale Wirksamkeitsdialoge

Dialogstruktur zur Weiterführung des Wirksamkeitsdialoges in NRW nach der Erprobungsphase

Expertise zu unterschiedlichen Wegen zum kommunalen Wirksamkeitsdialog (Forschungsgruppe WANJA)

### **Jugendpolitischer Hintergrund**

In den 80er Jahren geriet die in NRW bis dahin immer wieder ausgebauten Landesförderung der Offenen Kinder- und Jugendarbeit in kommunaler und freier Trägerschaft in eine Krise. Bedingt durch die finanzielle Situation des Landes konnte der Ausbau nicht weiter vorangetrieben werden, obwohl fast 200 Träger die formalen Voraussetzungen für eine Landesförderung erfüllten. So entstand die Situation eines closed shop und eine Diskussion über Grundsätze der Förderung, die als zu starr erschienen. Im Zuge der Kommunalisierung der Landesmittel (1989) wurde deshalb

die gesamte Förderung umgestellt; die Landesmittel gelangten nun direkt auf die kommunale bzw. Kreisebene, so dass die Landesjugendämter in der finanziellen Förderung keine Funktion mehr wahrzunehmen hatten.

Den großen Vorteil (Verwaltungsvereinfachung, Stärkung der kommunalen Kompetenz) stehen allerdings gravierende Nachteile gegenüber insbesondere fehlende Transparenz. Dem Land standen keine Daten über den Ausbau, den Stand und die Entwicklung der Offenen Kinder- und Jugendarbeit mehr zur Verfügung.

Auch auf diesem Hintergrund wurde deshalb mit dem Landesjugendplan 2001 der Wirksamkeitsdialog für die Offene Kinder- und Jugendarbeit installiert.

## 9.2 Der Dialog beginnt: Probephase, Akteure

Der Wirksamkeitsdialog war in den beiden ersten Jahren mit einer ausgewählten Anzahl von Jugendamtsbezirken ähnlich wie ein Modellprojekt angelegt: An ausgewählten Standorten wurde ein Verfahren entwickelt, das danach für alle anderen Jugendämter anwendbar sein sollte. Das Jugendministerium hat die Jugendämter in der Erprobungsphase insbesondere nach sozialräumlichen Kriterien ausgewählt, d. h. es wurden nicht nur Klein-, Mittel-, Großstädte und Landkreise berücksichtigt, sondern auch unterschiedliche sozialgeographische Bedingungen wie regionale Orientierung, Randlage zu einer Großstadt usw.

Wirksamkeitsdialog für die Offene Kinder- und Jugendarbeit Erprobungsphase	
Arbeitsgruppe auf Landesebene: Kommunale Spitzenverbände (1), Träger-gruppen (3), MFJFG (1), Landesjugendämter (2), Jugendämtern der Erprobungsphase (4), Forschungsgruppe WANJA (1), Arbeitsstelle f. Jugendhilfestatistik (1)	
20 Kreise und Kommunen in der Erprobungsphase: Stadt Bonn, Kreis Düren, Stadt Düsseldorf, Stadt Essen, Stadt Frechen, Stadt Grevenbroich, Stadt Krefeld, Stadt Mettmann, Stadt Moers, Stadt Solingen, Stadt Bochum, Stadt Castrop-Rauxel, Kreis Gütersloh, Stadt Hagen, Stadt Hamm, Kreis Höxter, Stadt Lippstadt, Kreis Siegen-Wittgenstein,	
-Arbeitsstelle für Kinder- und Jugendhilfestatistik, -Universität Dortmund: Entwicklung eines Berichtswesens im dialogischen Verfahren mit 6 Jugendämtern	Forschungsgruppe WANJA: Begleitung von 2 Jugend-äm-tern zur Entwicklung einer Struktur des kommunalen Wirksamkeitsdialoges; Fortbildungsangebote, Expertise.

## **Vorläufige Trennung von qualitativer und quantitativer Ebene**

Um die Komplexität zu reduzieren und das Verfahren praktikabel zu machen, entschied sich das MFJFG für eine Trennung von qualitativem und quantitativem Verfahren. Aus verfahrenstechnischen Gründen war diese Aufteilung sinnvoll aber nicht unproblematisch ist, da im Fachdiskurs, insbesondere aber in der jugendpolitischen Bewertung quantitative Daten meist Priorität haben und qualitative Teile entsprechend sekundär behandelt werden. Qualitativer und Quantitativer Teil gehören zusammen: die Trennung erfolgt auch deshalb, um die 20 Jugendämter nicht mit der gleichzeitigen Entwicklung unterschiedlicher Instrumente und Verfahren zu überlasten. Im Abschlussbericht der Erprobungsphase werden beide Teile wieder zusammengeführt werden.

### **Quantitatives Berichtswesen**

Die Arbeitsstelle für Jugendhilfestatistik der Universität Dortmund hat den Auftrag bekommen, mit sechs Jugendämtern und unter Beteiligung eines Vertreters der freien Träger Vorschläge für ein quantitatives Berichtswesen für die Landesebene zu entwickeln.

Es soll in Kooperation mit VertreterInnen von Kommunen und Kreisen ein Berichtswesen (Instrument und ein Konzeptvorschlag) zu der Offenen Kinder- und Jugendarbeit (OKJA) in NRW entwickelt werden, das landesweit einsetzbar ist, quantitativ zu ermittelnde Aspekte der facettenreichen Arbeit erfasst und auf den Erhebungskonzepten und Erfahrungen der Kommunen und Kreise aufbaut und dort vorhandene Instrumente so weit wie möglich integriert.

In einer ersten Entwicklungsphase mussten sowohl das Instrument als auch das Erhebungskonzept für das Berichtswesen konzipiert und erprobt werden.

Das Instrument soll sowohl für die Gewinnung von Informationen auf Landesebene geeignet sein als auch auf der Ebene der Kommunen bzw. Kreise sinnvoll in ein System der Qualitätsentwicklung eingepasst werden können.

### **Qualitativer Teil**

Eine Hauptaufgabe der Forschungsgruppe WANJA war die Entwicklung kommunaler Strukturen für einen Wirksamkeitsdialog an zwei ausgewählten Standorten der Kommunen in der Erprobungsphase. In der Stadt Hamm und im Kreis Düren werden unter fachlicher Begleitung der Forschungsgruppe kommunale Wirksamkeitsdialoge entwickelt.

Ein zweiter Bereich umfasste Fortbildungsangebote für die 20 Jugendämter in der Erprobungsphase.

Der dritte Bereich der Tätigkeit von WANJA bezog sich auf die Auswertung der Materialien der 20 Jugendämter sowie weitergehender Auswertungen, Nacherhebungen, Typenbildungen usw. mit dem Ziel in einer Expertise unterschiedliche Wege zum kommunalen Wirksamkeitsdialog zu erstellen. Dabei waren besonders die strukturellen Unterschiede zwischen großen, mittleren und kleinen Jugendämtern zu berücksichtigen sowie unterschiedliche sozialräumliche Bedingungen z. B. Großstadtnähe, ländlicher Flächenkreis usw.

### **9.3 Ergebnisse der Erprobungsphase, Weiterführung des Wirksamkeitsdialogs**

Ein wesentliches Element des Wirksamkeitsdialoges für die Offene Kinder- und Jugendarbeit ist dessen Dialogstruktur. Der Wirksamkeitsdialog für die Offene Kinder- und Jugendarbeit besteht nicht nur aus dem Berichtswesen, sondern entscheidend auch aus den kommunalen Wirksamkeitsdialogen.

Ein Dialog über Wirkungen, Ergebnisse und den daraus zu folgernden Konsequenzen ist deshalb auf kommunaler wie auf Landesebene notwendig und die Vermittlung zwischen diesen Ebenen bedarf einer Struktur, die nach beiden Richtungen hin (Landesebene und kommunale Ebene) Ergebnisse transportiert ermöglicht. Nur durch eine solche kommunikative Ausrichtung ist gewährleistet, der Wirksamkeitsdialog nicht auf eine bürokratische Abfrage der Jugendämter reduziert wird.

Auf der Grundlage eines auf Dauer zweiteiligen Berichtswesens (Strukturdaten sowie Ergebnisse kommunaler Wirksamkeitsdialoge) sind Regionalforen geplant, in denen Kommunen vergleichbarer Größe (Großstädte, Landkreise, Klein- und Mittelstädte) auf der Grundlage der Auswertung der Daten durch die Arbeitsstelle für Kinder- und Jugendhilfestatistik der Uni Dortmund sowohl ihre Struktur als auch die Ergebnisse und Verfahren der Wirksamkeitsdialoge in den Kommunen vergleichen und diskutieren können.

Ziel der Regionalforen ist es, über diese Vergleiche und Diskussionen zu gemeinsamen Einschätzungen und zur Formulierung von Empfehlungen und Ergebnissen für die Landesebene zu kommen. In den Regionalforen sollen sich die entsprechenden Jugendämter aktiv, z. B. in Form von Präsentationen ihrer Verfahren und im Bereich der Ergebnissicherung einbringen.

Ein weiteres Element der Dialogstruktur sind Workshops auf Leitungsebene. Zielgruppe dieser Workshops sind Leitungskräfte, etwa JugendamtsleiterInnen, sowie die VertreterInnen der Fachverbände der Freien Träger.

In diesen Workshops sollen weniger die Ergebnisse einzelner Kommunen, sondern mehr die Gesamtergebnisse und Konsequenzen, etwa im Bereich einer Region, diskutiert werden. Durch eine Beteiligung des MFJFG ist in diesen Workshops ein direkter Transfer zwischen kommunaler und Landesebene möglich.

Zentrales Organ des Wirksamkeitsdialoges auf Landesebene ist eine neu einzuberufende Arbeitsgruppe: Diese Arbeitsgruppe ist das Gremium, in dem der fachliche Teil des Wirksamkeitsdialoges auf Landesebene geführt wird. Sie dient insbesondere als Verbindung von Landes- und kommunaler Ebene, d. h. der Reflexion kommunaler Wirksamkeitsdialoge im Hinblick auf fachliche Anforderungen aus Sicht des Ministeriums, der Träger und Kommunen. Dieses Gremium soll aufbauend auf den guten Erfahrungen mit der Arbeitsgruppe in der Erprobungsphase über eine überschaubare Struktur verfügen und insbesondere die kommunale Ebene sowie die Freien Träger berücksichtigen.

Neben den Vertretern der Freien Träger und der Kommunen werden die Landesjugendämter, das Jugendministerium, der Städtetag, die Arbeitsstelle für Kinder- und Jugendhilfestatistik sowie ein freier Vertreter der Wissenschaft dort vertreten sein.



Aufgabe der Arbeitsgruppe ist auch die Erstellung eines jährlichen Berichtes zur Offenen Kinder- und Jugendarbeit für das Jugendministerium, der auch Grundlage der Jugendberichterstattung sein kann.

#### **9.4 Der Wirksamkeitsdialog auf kommunaler Ebene**

Im ersten Jahr der Erprobungsphase wurde der Versuch unternommen, aus den umfangreichen Materialien der 20 Jugendämter in der Erprobungsphase Qualitätsstandards für kommunale Wirksamkeitsdialoge zu entwickeln. Bei der Bearbeitung der Materialien, insbesondere aber auch bei einem Workshop im Jugendhof Vlotho mit allen beteiligten Jugendämtern, zeigte sich noch einmal deutlich, wie heterogen die Entwicklungen und Rahmenbedingungen schon bei den 20 Jugendämtern in der Erprobungsphase sind.

Es zeigten sich sehr unterschiedliche Zugänge und Anlässe zu kommunalen Qualitäts- und Wirksamkeitsdialogen, die dann noch eingebettet sind in sehr unterschiedliche jugend- und kommunalpolitische Rahmenbedingungen, etwa was den Stand der Einführung neuer Steuerungsmodelle zur Verwaltungsreform betrifft. Die von der Forschungsgruppe WANJA in der Expertise herausgearbeiteten Eckfälle zeigen die Unterschiedlichkeit der Zugänge sehr deutlich.

Auch in der Frage der Gremien und Struktur eines kommunalen Wirksamkeitsdialoges sind die Unterschiede sehr deutlich: So spielt etwa die AG 78 in den meisten Jugendämtern eine wesentliche Rolle, aber eben nicht in allen, und die Zusammensetzung und Gestaltung der AG 78 bleibt sehr unterschiedlich: von einer speziellen AG für die Offene Jugendarbeit bis hin zu einer sehr breiten, in der auch andere Arbeitsbereiche (Jugendsozialarbeit, Jugendverbandsarbeit etc.), manchmal sogar weitere Bereiche der Jugendhilfe vertreten sind.

Auf diesem Hintergrund entschied sich die Arbeitsgruppe dann für die Formulierung so genannter Empfehlungen für kommunale Wirksamkeitsdialoge, die einerseits versuchen, aus den Einsichten und Erkenntnissen der Erprobungsphase heraus so konkrete wie mögliche Vorschläge zu machen, andererseits aber - unter Berücksichtigung der heterogenen Rahmenbedingungen - sehr offen zu bleiben und den kommunalen Handlungsspielraum in keiner Weise einzuschränken.

#### **Empfehlungen zum kommunalen Wirksamkeitsdialog (Gliederung)**

Ziele und Verfahren des Wirksamkeitsdialoges

Die Einrichtungs- und Projektebene als Grundlage des Wirksamkeitsdialoges

Anspruch und Praktikabilität

Zielgruppen der Empfehlungen

Politische Steuerung des kommunalen Wirksamkeitsdialoges

Einführung und Entwicklung des Wirksamkeitsdialoges

Verschiedene Grundmuster des Wirksamkeitsdialoges

Jugendhilfeausschuss und Jugendpolitik

Dialogische Struktur und Steuerungselemente

Rolle des öffentlichen Trägers und das Verhältnis zu den freien Trägern

Bildung einer Steuerungsgruppe

Der Wirksamkeitsdialog als Qualitätsentwicklung in Einrichtungen und Projekten

Die Grundlagen des kommunalen Wirksamkeitsdialoges

Qualifizierung und Beratung sind Erfordernisse eines kommunalen Wirksamkeitsdialoges

Fachliche Beratung und Qualifizierung

Ehrenamt, freiwilliges Engagement und Selbstorganisation von jungen Menschen in kleinen Einrichtungen

Literatur<sup>40</sup>

## 9.5 Resümee: Hindernisse, Effekte, Wirkungen des Wirksamkeitsdialoges

### 9.5.1 Gute Rahmenbedingungen für einen Dialog schaffen

- Als für den Dialog förderlich erwies sich die Entscheidung des Jugendministeriums, den Dialog nicht selbst zu moderieren, sondern auf die Fachberatungen der Landesjugendämter zurückzugreifen. Die Landesjugendämter in NRW sind kommunal organisiert (über die Landschaftsverbände) und stellen somit eine intermediäre Ebene dar, die sowohl die Akzeptanz des Jugendministeriums als auch der Kommunen genießt.
- Großer Gestaltungsspielraum der Moderation: Es ging nicht um eine formale Federführung bzw. Moderation, sondern auch um die Gestaltung des Prozesses, für die die Federführung einen großen Spielraum seitens des Jugendministeriums besaß. So wurden die Ideen einer Erprobungsphase und andere Gestaltungselemente in der Arbeitsgruppe in einem dialogischen Prozess entwickelt.
- Gestaltungsoffenheit des Landes: Die Vorgaben des Landes ließen einen breiten Gestaltungsraum zu, den die Federführung und die Arbeitsgruppe auf Landesebene nutzen konnte.

### 9.5.2 Konfliktlinien und Effekte

#### Einrichtungsebene

Die Konfliktlinien laufen hier vor allen Dingen zwischen den Einrichtungen und dem jeweiligen Träger. Was sollen wir noch alles tun oder/und nebenbei sollen wir noch mit Kindern und Jugendlichen arbeiten sind typische Reaktionen auf eine weit verbreitete Überlastung der Praxis mit vielfachen Anforderungen Neuer Steuerung und Qualitätsarbeit. Produktbeschreibungen, Entwicklung eines Leitbildes, Methoden der Selbstevaluation, Konzeptentwicklung und jetzt auch noch Wirksamkeitsdialog B in vielen Einrichtungen wurden die Anforderungen des Wirksamkeitsdialoges zunächst

---

<sup>40</sup> Schumann, M. (Hg.). Handbuch zum Wirksamkeitsdialog der Offenen Kinder- und Jugendarbeit, Münster 2000  
Von Spiegel, Hiltrud (Hg.): Jugendarbeit mit Erfolg. Arbeitshilfen und Erfahrungen zur Qualitätsentwicklung und Selbstevaluation, Münster 2000

Aktuelle Informationen zum Wirksamkeitsdialog der Offenen Kinder- und Jugendarbeit in NRW können über Internet abgerufen werden: [www.lja-wl.de](http://www.lja-wl.de)

als zusätzliche Aufgabe mit unklarer Zielsetzung empfunden. Hier muss es gehen von Seiten der Jugendämter und Träger kein Chaos der Qualitätsarbeit entstehen zu lassen, sondern dafür zu sorgen, dass die einzelnen Bausteine einer Qualitätsarbeit für die Praxis in einem einsichtigen Zusammenhang stehen und auch Bezug zur praktischen Arbeit mit Kindern und Jugendlichen haben.

Der Umgang mit den Bausteinen einer Qualitätsentwicklung auch im Rahmen des Wirksamkeitsdialoges führt in zahlreichen Einrichtungen auch zu der Einschätzung wir können über Ziele und Wirkungen sprechen. Es zeigt sich, dass etwa auch die im Rahmen des Modellprojektes Qualitätsentwicklung, Qualitätssicherung und Selbstevaluation (Spiegel 2000) oder im Projekt WANJA (Schumann 2000) entwickelten Zielformulierungen und die ständige Übung mit deren Operationalisierung dazu führen, dass die Fachkräfte aus Einrichtungen und Projekten stärker als bisher Ziele und Wirkungen ihrer Arbeit beschreiben können. Diese Qualitätsarbeit hat Einzug in viele Einrichtungen gehalten und gehört heute zum Standard, wobei immer noch unklar ist, welchen Zeitrahmen diese Arbeit umfassen soll.

### **Kommunale Ebene**

Konfliktlinie: Der Wirksamkeitsdialog wurde von einigen Jugendämtern und auch von freien Trägern als Mittel zum Zweck des Konfliktes mit der jeweils anderen Seite eingesetzt. Eine solche Instrumentalisierung hat natürlich nicht zu einer Verbesserung des Verhältnisses zwischen öffentlichen und freien Trägern beigetragen, sondern die Konfliktlinien eher verhärtet. Insofern ist auch der Wirksamkeitsdialog kein Wundermittel, um eine in manchen Kommunen über Jahre schwierige Situation zwischen den öffentlichen und den freien Trägern zu verbessern.

Der Wirksamkeitsdialog war in einigen Modellstandorten tatsächlich Anlass für eine intensivere Zusammenarbeit zwischen dem Jugendamt und den freien Trägern so wie sie vorher nicht stattgefunden hatte. Auf der kommunalen Ebene entstehen, angestoßen durch den Wirksamkeitsdialog des Landes kommunale Qualitäts- oder Wirksamkeitsdialoge mit je spezifischen Ausprägungen.

Der in der Erprobungsphase in mehreren Workshops durchgeführte Vergleich zwischen Jugendämtern ähnlicher Größe wurde sehr positiv aufgenommen. Die Diskussion der Prozesse aber auch vieler Details in der Organisation und Durchführung kommunaler Wirksamkeitsdialoge ist sehr hilfreich für die Kommunen und die Träger. Der Vergleich auf Landesebene führt aus einer kommunalen Beliebigkeit und schafft allgemeinere Fachstandards, auch wenn diese nicht wie früher vom Land vorgegeben werden. Dies ist u. a. für die kommunale Diskussion wichtig.

### **Landesebene**

Der Wirksamkeitsdialog ist nach zwei Jahren noch kein Instrument zur Ressourcensteuerung des Landes im Rahmen des Landesjugendplanes geworden. Die Konfliktlinien zwischen Land und Kommunen, z. T. auch ausgetragen über die Fachverbände, beziehen sich immer wieder auf die weit verbreitete Verlagerung von Landesaufgaben auf die kommunale Ebene. Die in Nordrhein-Westfalen als einzigem Bundesland vorhandene Förderung der Infrastruktur der Offenen Kinder- und Jugendarbeit durch das Land steht auf dem Prüfstand, auch unter dem Eindruck der finanziellen Situation des Landes und Entwicklungen in anderen Bereichen (Schulbereich etc.).

Der Wirksamkeitsdialog wird zwar als positives Signal einer wirkungsorientierten dialogischen Steuerung verstanden, die Ergebnisse werden aber nicht ausreichen, um in der akuten politischen Diskussion die Förderung retten zu können. Hier muss abgewartet werden, welche politische Entscheidungen im Sommer bzw. Herbst getroffen werden.

Mit Abschluss der Erprobungsphase und der Einführung eines landesweiten Berichtswesens kann man nun davon sprechen, dass der Wirksamkeitsdialog wirklich begonnen hat und es nicht mehr nur um eine Erprobungsphase geht. Die Einrichtung des Wirksamkeitsdialoges hat auch zu einem beachtlichen Interesse der Entwicklungen in Nordrhein-Westfalen durch andere Bundesländer, Fachverbände etc. geführt. Man kann schon sagen, dass die Talsohle der Offenen Kinder- und Jugendarbeit überschritten wurde und die Initiativen zur Verbesserung der Fachlichkeit allseits begrüßt werden. Auf Landesebene hat es bisher kein Gremium wie die Arbeitsgruppe gegeben, in der etwa Kommunen und Fachverbände über Wirkungen (und nicht nur über Geld) kommunizieren.

### **Schlussbemerkung**

- Die Hauptwirkung des Wirksamkeitsdialoges ist der Dialog über Wirkungen auf allen Ebenen!
- Es entwickelt sich eine Kommunikationskultur und Sprache über Qualitäten und Wirkungen zwischen Einrichtungen, Jugendämtern und Trägern.
- Die Transparenz der Arbeit wird erhöht, damit sicher auch ihre Legitimation, aber nur auf Dauer!
- Der Wirksamkeitsdialog ist (noch) kein primäres Instrument zur Steuerung von Ressourcen.
- Die Ergebnisse könnten auf Dauer dafür aber eine bessere Grundlage bieten.
- Bei Trägern und Jugendämtern stieß die dialogische Struktur des Wirksamkeitsdialoges auf breite Akzeptanz: Dieser wird nicht mehr nur als reines Landesprojekt begriffen, sondern die kommunalen Entwicklungen stehen im Vordergrund. Trotz zur Zeit noch unklarer jugendpolitischer Gesamtentwicklung in NRW hat der Wirksamkeitsdialog damit auf jeden Fall einen Beitrag zur Qualitätsentwicklung auf kommunaler Ebene geleistet.

### **9.6 Zusammenfassung der AG**

Ausgehend von der Einstiegsfrage „Was müssen Merkmale einer wirkungsorientierten dialogischen Steuerung im Bereich Hilfen zur Erziehung sein“ gab es bei den Teilnehmerinnen und Teilnehmern der Arbeitsgruppe Konsens zu folgenden Einschätzungen:

#### **1. Zweck, Ziele, Motive**

- Im Prozess einer wirkungsorientierten dialogischen Steuerung im Handlungsfeld Hilfe zur Erziehung muss von allen Beteiligten zu Beginn ausgehandelt und transparent gemacht werden, mit welchen Zielen, welchem Zweck und welchen Motiven sie in diesen Aushandlungsprozess einsteigen.
- Das Ziel dieses Prozesses sollte eine Hilfe zur Erziehung sein, die sich an den Wirkungen für die Kinder, Jugendlichen und Familien ausrichtet. Der Leitsatz „die

richtige Hilfe zum richtigen Zeitpunkt“ sollte grundlegend für diesen Prozess der Leistungserbringung sein.

- In diesem Prozess sollten die Qualitätskriterien gemeinsam entwickelt werden und die Schlüsselprozesse nach Qualitätsmerkmalen, Maßnahmen und Indikatoren dargestellt werden. Konsens war, dass diese Qualitätskriterien sowohl für die Einrichtungen der Hilfe zur Erziehung aber auch für die Beratungs- und Entscheidungsabläufe beim öffentlichen Träger vor allem bezogen auf die Schnittstellen, z.B. bei der Gestaltung des Hilfeplanverfahrens oder beim Aufnahmeverfahren, gemeinsam bearbeitet werden müssen.

## **2. Voraussetzungen**

- Die betroffenen Kinder, Jugendlichen und Eltern sind alters- und entwicklungsangemessen in diesen Prozess einzubeziehen. Hierzu sind Verfahren zu entwickeln, die die Beteiligung der Betroffenen garantieren.
- Mit einer hohen Bereitschaft aller an diesem Prozess beteiligten Akteuren kann dieser Qualitätsdialog umgesetzt werden. Es bedarf aber auch Personalentwicklung damit ein „Handwerkszeug“ für eine wirkungsorientierte dialogische Steuerung für alle Beteiligten zur Verfügung gestellt wird (Gesprächsführung, Methodenkenntnisse, Zielvereinbarungen....)
- Grundlage für eine wirkungsorientierte dialogische Steuerung im Handlungsfeld HzE ist eine Diskussion unter Einbeziehung aller: Jugendamt, Politik, Träger, Betroffene, Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter aus Einrichtungen der Hilfen zur Erziehung und Bezirkssozialdienste/ASD. Ausgangsbasis ist eine Zielentwicklung auf allen Ebenen (Politik, Träger, Jugendamt, § 36 KJHG.....).
- Wichtig ist Transparenz aber auch Offenheit von allen Dialogpartnern, d. h. Bereitschaft sich selber zu überprüfen und bereit sein, Probleme gemeinsam anzugehen. In diesem Prozess sind klare Vereinbarungen mit Aufgabenverteilung wichtig.
- Wirkungsorientierte dialogische Steuerung kann nur partnerschaftlich umgesetzt werden. Ziel ist ein Dialog zwischen öffentlichem Träger der Jugendhilfe und freien Trägern auf „gleicher Augenhöhe“. Um die Dialogpartner verstehen zu können und mit ihnen kommunizieren zu können bedarf es auch einer „gemeinsamen Sprache“. Dieses partnerschaftliche Element ist grundlegend für einen Qualitätsdialog, und nicht „Wer die Musik bezahlt, bestimmt auch, was gespielt wird“.
- Grundlage sind Verbindlichkeit und eine laufende Dokumentation des pädagogischen Handelns durch die Beteiligten im Einzelfall aber auch im Qualitätsdialog.

## **3. Beteiligte im Rahmen einer wirkungsorientierten dialogischen Steuerung**

### **Beteiligte im Einzelfall**

- Im Hilfeplanverfahren nach § 36 KJHG sind Fallführung, Träger, Betroffene, Experten zu beteiligen.
- Bei der Maßnahmenentwicklung und -umsetzung sind zu beteiligen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, Betroffene, das Umfeld, Bürgerinnen und Bürger aus dem Sozialraum.

#### **4. Beteiligte im Qualitätsdialog**

- Politik beauftragt Verwaltung und Träger den Qualitätsdialog ergebnisoffen zu diskutieren und Verfahren im Rahmen des Qualitätsdialoges zu entwickeln, die die Beteiligung der Betroffenen garantieren.
- Aus Sicht der AG ist ein Zukunftsziel, dass die politische Ebene mehr in den Dialog einbezogen werden soll. Ein Problem kann nach Einschätzung der Beteiligten sein, dass in der Politik zum Teil die fachlichen Voraussetzungen fehlen. Grundsätzlich sollte aber eine Einbindung der Politik durch ein qualifiziertes Berichtswesen erfolgen.

## **10 AG 4 Eine vergleichende Betrachtung: Qualitätsentwicklung oder ISO 9000 ff. als Mittel der Wirkungserzielung – Dr. Gerhard Berger, Bernd Kraus**

*Moderation: Dr. Gerhard Berger, Christian-Albrechts-Universität zu Kiel  
Bernd Kraus, Caritasverband e.V., Frankfurt*

### **10.1 Pathologische Kommunikationsstrukturen als Dialogbremse**

Nach den bisherigen Diskussionsbeiträgen und auch gestützt durch eigene Erfahrungen kann ich nur den Eindruck gewinnen, dass einerseits an dem Dialog kein Weg vorbeigeht, andererseits ganz im psychotherapeutischen Sinn, eine Gestörte Kommunikation vorliegt und an dieser noch deutliche Entwirrungen vorgenommen werden müssen.

Zum ersten Aspekt: wenn die Verantwortlichen, auf welcher Ebene auch immer nicht mehr miteinander reden, ist eine Systementwicklung vermutlich nicht mehr möglich, da jeder weiss, dass das Verfahren von Anordnung, Kontrollen und Strafe weder in totalen Institutionen, noch in totalitären Staatssystemen oder selbst im Straßenverkehr funktioniert. M.a.W. Qualitätsentwicklung kann nicht in eine Organisation hineinregiert oder verordnet werden.

Zum Zweiten Aspekt: die hier während der Tagung als innovativ dargestellten Beispiele der „Qualitätsentwicklung im Dialog“ sind nach allem Anschein nur durch die Vermittlung bzw. Mediation eines neutralen Dritten ( z.B. Hochschulen) gelungen; vermutlich ganz nach dem familiären Muster, wenn nach einer Scheidung ein neuer Vater auftaucht und dadurch sich in bestehende informelle Zusammenhänge einmischt, entsteht eine neue Dynamik und eine neue Realität,

Augenscheinliche Indizien oder Gründe für die festgestellte Störung sind :

- Gesetze oder Verordnungen werden z.T. kurzfristig erlassen, ohne dass die Akteure ausreichend Zeit hatten sich darauf vorzubereiten. Hier entstehen Ungleichzeitigkeiten zwischen Anforderungen an die Qualität und Entwicklungszeiten bei den Trägern.
- Aber nicht nur neue Gesetze führen in die oben skizzierte Qualitätsfalle, sondern auch Erkenntnisse der Prüfinstanzen, die aus den Prüfungen gewonnen und als neue Maßstäbe angewendet werden, sind ebenfalls nicht ausreichend kommuniziert.

Insgesamt betrachtet also: ein relativ monomanes, zumindest unkommunikatives System, somit die beste Voraussetzung für eine pathologische Kommunikationsstruktur; ganz nach dem Muster: warum liest du mir nicht mehr meine Wünsche von den Augen ab, ich glaube unsere Beziehung hat an Qualität verloren.

- 100%-ige Fehlerfreiheit ist in keinem Beruf möglich. Eine Klassifizierung der Fehler und eine Fehlertoleranz, insbesondere in den Bereichen Struktur- und Prozessqualität sind notwendig. So kann es nicht angehen, wenn eine fehlerhafte Pflegedokumentation als Indiz für gefährliche Pflege genommen wird und z.T. erhebliche vertragsrechtliche Konsequenzen erfolgen. Wo und mit wem wird diskutiert, welche Fehlerquote „normal“ ist?

Allein diese wenigen Punkte, die nahezu beliebig erweiterbar sind, machen deutlich, dass z.T. die Dialogatmosphäre angespannt oder gar vergiftet ist.

Spätestens bei dem Problem, wenn die Prüfinstanzen (MDK, Heimaufsicht, Gesundheitsamt, Brandschutz etc.) ihre Anforderungen nicht abstimmen und allerspätestens wenn in Entgeltverhandlungen geforderte Auflagen nicht finanziert werden, geht die Dialogbereitschaft bei den Anbietern gegen Null.

Aber unabhängig von den Erfahrungen und der damit verbundenen Motivationslage gibt es aus meiner Sicht keine Alternative zu dem Ansatz: Qualitätsentwicklung im Dialog.

Im folgenden möchte ich dies illustrieren und fokussiert durch das Thema der Arbeitsgruppe, einer eher rhetorischen Frage nach dem Jenseits der DIN ISO, am Beispiel eines Berichtes über einen Organisationsentwicklungsprozess in der Abteilung Alten- und Krankenhilfe im Caritasverband Frankfurt geben, der 1996 begann und letztlich zu einer lernenden Organisation führte. Es ist, mit anderen Worten, ein Lernprozeß und ein Reifungsprozess der MitarbeiterInnen und des Managements. Es ist aber nur eine von vielen Möglichkeiten Qualitätsentwicklung als Prozess anzugehen. Wesentliche Voraussetzung ist, dass das Management dies ernsthaft will und dies somit für die MitarbeiterInnen erlebbar wird und die Basis des Erlebens und Verarbeitens ist der Dialog.

Die folgenden Ausführungen sind, wie gesagt eine kurze Übersicht über einen OE-Prozess, aber:

- Es ist keine wissenschaftlich geführte Auseinandersetzung oder synoptische Betrachtung der verschiedensten QM-Systeme wie DIN ISO, EFQM, TQM, BSC.....
- Es ist ein Praxisbericht eines Veränderungsprozesses eines traditionsreichen Arbeitsfeldes in einem konfessionell gebundenen Wohlfahrtsverbandes und nicht der Bericht eines neuen Unternehmens in einem neuen Markt, mit neuen MitarbeiterInnen; d.h. Geschichte als Bremse, aber auch Meßlatte für modernistische Entwicklungen.
- Es ist die Beschreibung eines OE-Prozesses der abgeschlossen ist und zur lernenden Organisation führte, nach dem Muster: „In vernetzten Bezügen bewußt handeln“.
- Es ist ein Prozess der auf der konsequenten Umsetzung der Überzeugung aufbaut:  
Die kleinste soziale Einheit sind zwei Personen, d.h. eine auch pflgetheoretische Setzung eines interaktiven Modells.
- Es ist ein Prozess der konsequent dialektisch- oszillierend angelegt war, in der Form, dass die bestehende Praxis analysiert wurde, z.B. auf die Vereinbarkeit mit dem Leitbild bzw. die verschiedensten operativen Ziele geprüft wurde und daraus Prinzipien oder Regelungen bis hin zu einem Qualitätshandbuch herausgearbeitet wurden, die wiederum in regelmäßigen Intervallen einer Praxistauglichkeit unterzogen werden; m.a.W. einem Regelkreissystem unterliegen, das letztlich auch in ein Konzept und in eine Praxis der internen Revision führt und in dem auch ein Selbstbewertungssystem nach EFQM Standards einen regelhaften, verbindlichen Status besitzt und in diesem wiederum das Kriterium 5 nach EFQM, nämlich die Prozessqualität nach den Regelsystem der DIN ISO 9000 f. integriert wird und in dem auch MDK-Prüfkriterien ihren Platz haben.



- Es ist letztlich ein Prozess in dem externe Prüfkonzpte oder gar QM-Systeme als Orientierungsgrößen herangezogen werden, genauso, wie externe Berater zu spezifischen Aufgabenstellungen oder benchmarks zur Identifizierung von Stärken und Schwächen.
- Es ist vor allem ein Prozess, in dem Kommunikation und Kommunikationsprinzipien zentraler Bestandteil sind.
- Es ist ein Prozess, der sich auf die Formel bringen lässt:  
Leitbildentwicklung + Organisationsentwicklung + Kommunikationsstrukturen = lernende Organisation
- Es ist somit kein Prozess der die Organisation primär auf die zum teil aberwitzigen Prüfkriterien von Aufsichtsinstanzen punktuell trimmt.

## **10.2 Organisationsentwicklung und die Herstellung von Dialogfähigkeit**

In aller, nahezu unzulässigen Kürze kann man unseren Organisationsentwicklungsprozess beschrieben mit:

Wir waren angebotsorientierte, mitarbeiterzentrierte Inseln ohne Überlebensdruck, mit der moralischen Sicherheit schon das richtige zu tun.

Wir sind derzeit überdurchschnittlich in allen wesentlichen Bereichen wie:

**K**onzeptentwicklung

**O**rganisationsentwicklung

**P**ersonalentwicklung

**F**inanzentwicklung

**L**eitungskompetenz

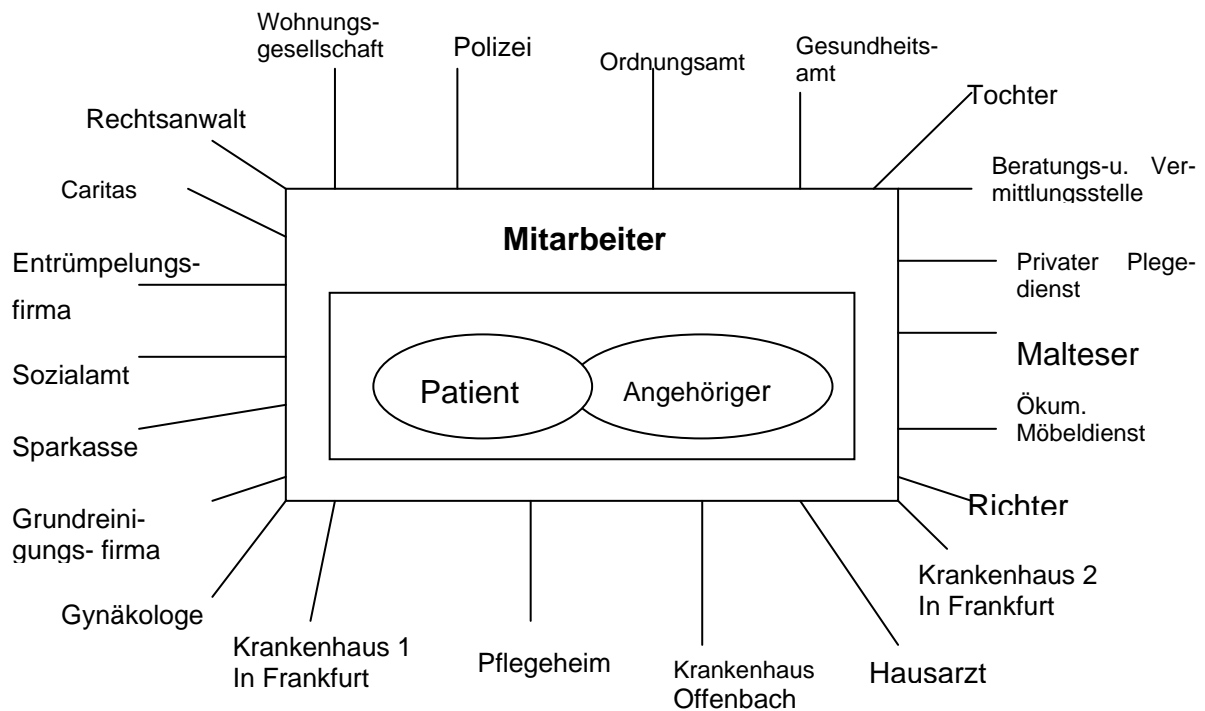
Dies ergeben insbesondere externe Vergleiche, d.h. benchmarks und Kundenbefragungen.

Zur Beantwortung der Frage, wie kommt man dahin, möchte ich weiter ausholen und sowohl die wesentlichen Bausteine und Schritte der OE kurz skizzieren, als auch damit gleichzeitig den Kommunikationsbedarf, bzw. die Dialogfelder skizzieren. Zuvor möchte ich aber durch einen sicherlich sehr komplizierten Fall illustrieren, vor welchen Hintergründen wir hier Qualitätsentwicklung und Kommunikationsfelder diskutieren. Dies macht deutlich, mit welchen Anforderungen Angehörige und MitarbeiterInnen konfrontiert sein können und darüber hinaus, welche Unterstützungsleistungen der Träger erbringen muss, so dass die MitarbeiterInnen dem auch gerecht werden können. An dieser Schnittstelle von Patientenbeziehung und öffentlich/rechtlichen Anforderungen ergeben sich die Anforderungen des Qualitätsmanagements. Letzteres soll illustriert werden anhand des Exkurses Personalentwicklung, als ein Baustein der komplexen Managementaufgaben.

Der nun im folgenden dargestellte Falltypus macht rund 15% unserer Leistungen aus und ist betriebswirtschaftlich unter schlechtes Risiko einzuordnen, da ein immenser Dialogbedarf besteht, wie sie nachfolgend sehen werden. Abstufungen hinsichtlich der Komplexität der Fälle bis hin zur einfachen Insulinspritze sind selbstredend vorhanden. Allerdings bedeutet das nicht, dass die Dialoge in gleichem Maße abnehmen wie die Leistungszeit der Module.

Um an dieser Stelle aber auch eventuellen Kritikern dieser hier vorgetragenen Sichtweise vorzugreifen, möchte ich noch einmal in Erinnerung rufen, dass Qualitätsentwicklung im Dialog auch und gerade auf dieser Ebene der Endverbraucher (unter Erfolgsdruck steht)<sup>41</sup>. Pflege ist kein gnadenreicher Akt der Einzelfallhilfe, sondern Koproduktion, in der die Beteiligten eine Leistung aushandeln. Die Rahmenbedingungen der Pflege werden auf anderen Ebenen verhandelt, doch dazu später mehr, unter dem Aspekt der Dialogfelder.

### 10.3 Pflege ist mehr als Körperhygiene, ein Fallbeispiel



Die Grafik zeigt die Einbettung einer Pflegebeziehung in ihr soziales Umfeld. Eine Vielfalt von Beziehungen zu den unterschiedlichsten Personen und Institutionen wirkt sich auf die Pflegesituation aus und beeinflusst damit auch die Arbeit der Pflegekräfte.

#### Im Einzelnen:

Neben den Managementanforderungen werden in dem nachfolgenden, sicherlich gravierenden Beispiel, die fachlichen Anforderungen deutlich, die in allen Fällen in Nuancen auftreten können

Frau H. 72 Jahre,

**Vermittelt:** parallel von der Polizei und dem Freund

**Sozialanamnese:** alleinlebend, Freund 76 Jahre, Tochter wohnt im Haus, jedoch keinerlei Kontakt. Wohnung in einem desolaten Zustand: defekte Waschmaschine,

<sup>41</sup> Ergänzung durch den Herausgeber.

Gasboiler, Elektroherd, säckeweise Schmutzwäsche, das Schlafzimmer ist unbewohnbar, da bis an die Decke vollgestellt mit Kisten und Tüten, defekter Rollstuhl, abgestelltes Telefon, defekte Türklingel, mit Essensresten und Ausscheidungen verklebter Fußboden und Teppich, verstopfter Kohleofen, uralter Radiator, Taubennest auf dem Balkon, u. v. m.

**Aufnahmesituation:** Patientin liegt mit Stuhl und Urin durchnässt und verschmutzt auf einer Couch, kann sich nur mit Hilfe aufsetzen, alte Lebensmittel und undefinierbare Getränke sind in Reichweite. Patientin ist orientiert und fordert Hilfe, die mit Vehemenz vom Freund unterstützt wird. Alle Helfer vorher haben nichts getaugt, „die Caritas hat die Pflicht zu helfen“.

Die Patientin stand unter Betreuung einer Rechtsanwältin, diese Betreuung wurde in der Klinik vom Richter aufgehoben.

Wohnungstür steht auf, da es keinen Schlüssel gibt.

**Med. Diagnose:** Zustand nach Schlaganfall, Insulinpflichtiger Diabetes, Adipositas, Harninkontinenz, Genitalmykose und Exanthem, gehunfähig.

**Pflegeanamnese:** Innerhalb eines Jahres Aufenthalt in 3 verschiedenen Kliniken und eine Heimaufnahme für ca. 2 Monaten. Beim letzten Klinikaufenthalt auf eigenen Wunsch nach Hause entlassen - nicht zurück ins Heim. Von den Transportsanitätern wurde sie in die verwahrloste Wohnung gebracht und dort abgesetzt. Zwischen den Klinik- und dem Heimaufenthalt erfolgte zeitweilig die Pflege in der Wohnung des Freundes durch ihn und in der Wohnung der Tochter mit Unterstützung einer Privatpflegeorganisation.

### **Telefonate und persönliche Gespräche zwecks Erstellung der Pflegeplanung**

Abklärung, wie diese Situation entstehen konnte und ob die Betreuung wieder in Kraft gesetzt werden kann, da die Situation so kaum lösbar schien und menschenunwürdig war. Es folgten Gespräche mit:

- Hausarzt
- Vorheriger Pflegedienst
- Rechtsanwältin
- Richter
- Krankenhaussozialdienste
- Pflegedienstleitung im Heim

### **Gespräche um die primäre Versorgung sicherzustellen**

- Organisation der Versorgung mit Pflege und Hauswirtschaft durch eigene MA
- Sozialamt wegen Kostenklärung für Leistungen außerhalb der Pflegeversicherung und der hauswirtschaftlichen Hilfen
- Pflegekasse wegen Höhergruppierung kontaktiert
- Verordnung für die Behandlungspflege besorgt
- Wohnbaugesellschaft wegen Reparaturen
- Gesundheitsamt wegen Ungeziefer
- Gespräche wegen Heimaufnahme mit Pat. und Freund - Erklärter Wunsch „egal wie, nur in der Wohnung bleiben.“

## **Im weiteren Verlauf der Betreuung**

- Besorgen von Kleidung und Pflegemitteln aus unserem Spendenvorrat
- Vorhandene Schmutzwäsche außerhalb des Hauses gebracht und gewaschen
- Austausch des defekten Rollstuhls durch Krankenkasse geregelt
- Reparaturen der Waschmaschine und des Boilers, sowie des Elektroherds durch Firmen der Wohnbaugesellschaft organisiert.
- Organisation eines Bettes vom Möbeldienst - Abtransport der verschmutzten Couch
- Wohnungsschlüssel und Briefkastenschlüssel, Klingel herrichten lassen
- Geregelt, dass ihr Freund Geld abheben kann um Lebensmittel einzukaufen
- Teilentrümpelung der Wohnung
- Versuche, die Beziehung zur Tochter wieder herzustellen
- Einschalten eines Sozialarbeiters zur Konfliktlösung während der Pflege
- Einschalten der Behörde zur Verhinderung von Obdachlosigkeit, da die Wohnung nach 3 Monaten gekündigt wurde.
- Wechsel des Hausarztes in Wohnungsnähe, der umgehend bei Bedarf einen Hausbesuch machen konnte.

## **Jegliche Unternehmung war nur mit großem Aufwand zu bewältigen.**

- Informationen kamen nur Bruchstückweise
- O. g. Personen nur schwer telefonisch zu erreichen - wollten nichts mehr mit dem „Fall“ zu tun haben. Patientin ändert je nach Stimmung ihre Meinung.
- Handwerker kamen nicht in angemessenen Zeiträumen, weil Kosten nicht geklärt waren, oder die Zuständigkeit der Wohnungsgesellschaft in Frage gestellt wurde.
- Defekte, verschmutzte Kleidung und Gegenstände durften zunächst fortgeworfen werden, wurden dann vom Freund wieder aus dem Container geholt.
- Mal sollten wir kommen, mal wurden wir nicht hereingelassen.
- Der gelegte Urinkatheter wurde öfter herausgezogen oder abgeschnitten.
- Schokolade und Kuchen kaufte er auf Wunsch der Patientin, so dass die Zuckerverwerte und dadurch ihr Zustand sich ständig veränderten und teilweise bedrohlich waren.
- Ein ständiger Wechsel der Stimmungen zwischen Patientin und Freund erschwerte auch die Zusammenarbeit mit uns, nicht nur weil der Freund ab und zu im Streit die Wohnung verließ und nicht wie verabredet eingekauft oder das Essen hingestellt hat, sondern weil die Patientin sich seinen Wünschen nicht erwehren konnte - aber ohne seine Nähe nicht sein konnte. Mit ihm war es schwierig, ohne ihn hätte die Patienten keinen emotionalen Halt gehabt.

Die Patientin wurde 8 Monate in ihrer Wohnung gepflegt. Zeitweise war sie soweit mobilisiert, dass sie sich mit Hilfe ihres Freundes in den Rollstuhl setzen konnte.

Das andere Extrem waren 6 - 7 Einsätze pro Tag. Mit einem erneuten Schlaganfall erfolgte die Klinikeinweisung, wo sie verstarb.

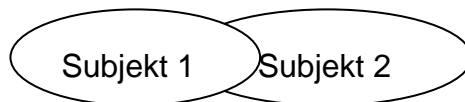
Nun aber zu den angekündigten Entwicklungsschritten im Rahmen der OE und den dadurch gleichzeitig verdeutlichten Dialogfeldern

## 10.4 Dialogfelder im Rahmen der Organisationsentwicklung

Die Leitbildentwicklung war von Beginn an dialogisch, partizipativ angelegt. Wir haben Fallbesprechungen durchgeführt und hier Stärken und Schwächen herausgearbeitet. Entstanden ist das Motto:

**Keep in touch; Pflege ist Berührung, vor allem der Seele**

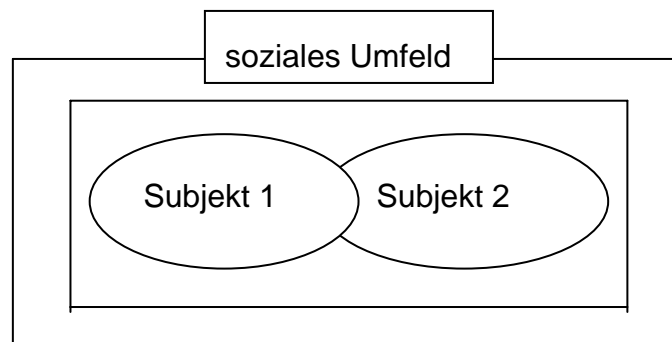
Abb. 1



Bei unserer Pflege steht nicht ein Mensch im Mittelpunkt; Pflege ist eine Beziehung mindestens von zwei Menschen. Pflegeleistungen sind ein permanenter Aushandlungsprozess unter Einbeziehung des Umfeldes.

### Pflege ist subsidiäre Koproduktion

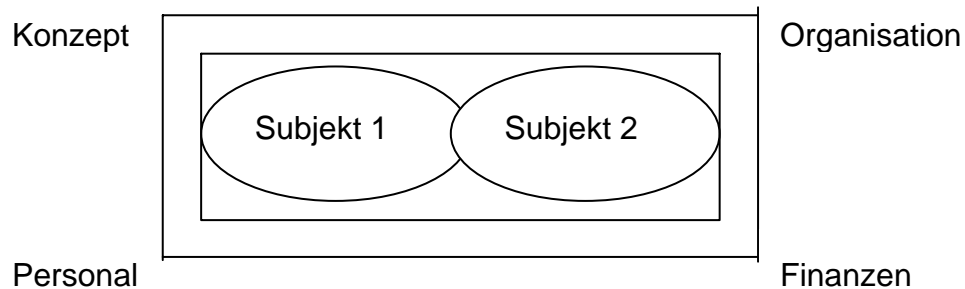
Abb. 2



Pflege ist nicht der Verkauf von Produkten oder Modulen. Pflege muss enthaltsam sein, d.h. soviel wie nötig, aber so wenig wie möglich. Diese bekannte Maxime resultiert aus dem Respekt der Autonomie der Pflegebedürftigen. Erst die gelungene Vermittlung von fachlichen Standards bzw. professionellem Ansatz unterscheidet professionelle Pflege vom Handelsvertreter.

**Pflege wird durch die Organisation, in der sie eingebunden ist, entscheidend geprägt**

Abb.3

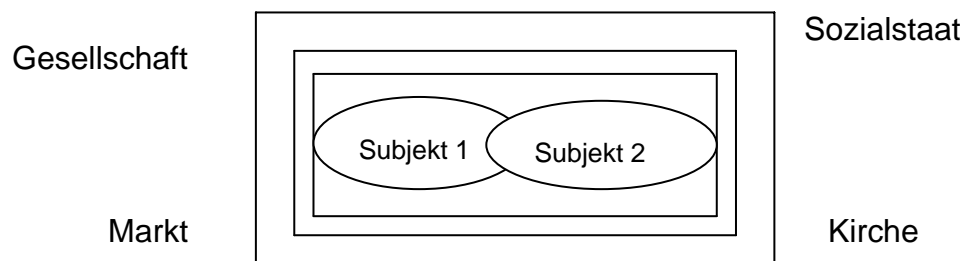


Hier haben wir mit einem stark vereinfachten Organisationsmodell gearbeitet, dass wir als KOPFL-Modell bezeichnet haben und in dem sie die bereits eingangs dargestellten Aspekte Konzept, Organisation, Personal, Finanzen und Leitung erkennen können. Dieses Rumpfmodell hat den Charme und die Stärke, dass es mit allen MitarbeiterInnen gut zu kommunizieren ist. Es ist unmittelbar einleuchtend, dass ich ein Hilfeziel und ein Verständnis über die Art und Weise der Hilfe benötige, m.a.W. ein Konzept, dass ich dafür MitarbeiterInnen und auch dafür wiederum Geld sowie eine Organisationsform benötige. Aufgabe der Leitung ist es die vier Faktoren in einem dynamischen Gleichgewicht zu halten.

Da weiter unmittelbar einleuchtend ist, dass weder die konkrete Pflege, noch die Organisation sich im luftleeren Raum bewegt, ergeben sich Beziehungen zu den weiteren Referenzsystemen und letztlich weiteren Dialogfeldern:

**Pflege ist das Produkt gesamtgesellschaftlicher Definitions- und Aushandlungsprozesse**

Abb. 4



Die Relevanz des Dialoges der gesellschaftlichen Gruppen und der politischen Willensbildung wird unmittelbar einleuchtend, wenn der gesellschaftliche Aspekt ausdifferenziert wird z.B. durch die Themen:

- Legitimationsdefizite der derzeitigen Pflege und sozialen Arbeit. (generalisierende Skandalisierung)
- Erschließung informeller Systeme ( z.B. bürgerschaftliches Engagement) etc.

### **Zwischenfazit:**

Setzt man als zentralen Punkt der Organisationsentwicklung die Interaktion, so hat dies u. a. ein Entwicklungsprinzip und ein Führungsprinzip zur Folge, das jenseits der monokausalen Adaption von Prüfkriterien und ihrer frequentiellen Überprüfung durch wen auch immer liegt. M.a.W.: die naturwissenschaftlich, somatisch orientierten Vorgaben der Pflegeversicherung führen aufgrund der ihr immanenten Logik zu verkürzten Problemdefinitionen und Problemsichten und darauf basierenden Leistungsbeschreibungen, deren Übernahme durch die MitarbeiterInnen letztlich gerade nicht jene Deutungskompetenz fördert, die den wesentlichen Teil der Pflege- und Beziehungsqualität ausmacht. So gesehen ist die Art der Lösung des gesellschaftlichen Problems der Pflegebedürftigkeit durch das SGB XI ein Teil des Problems der Pflegequalität. Also: wenn ich somatische Pflege bestelle, darf ich keine psychosoziale und pflegerische Betreuung kontrollieren.

Methodologisch betrachtet ist sicherlich unstrittig, dass alle QM-Systeme durch deren Regelkreislogik nur die Qualität messen können, die zuvor definiert wurde. Hierin liegt m. E. die eigentliche Tragik der aktuellen Pflege. Oder präziser formuliert: Hohe Qualitätsansprüche werden mit teilweise fragwürdigen Prüfkonzepthen geprüft. Hier ist dringend ein Dialog zwischen allen Beteiligten angesagt, um weitere Eskalationen zu vermeiden.

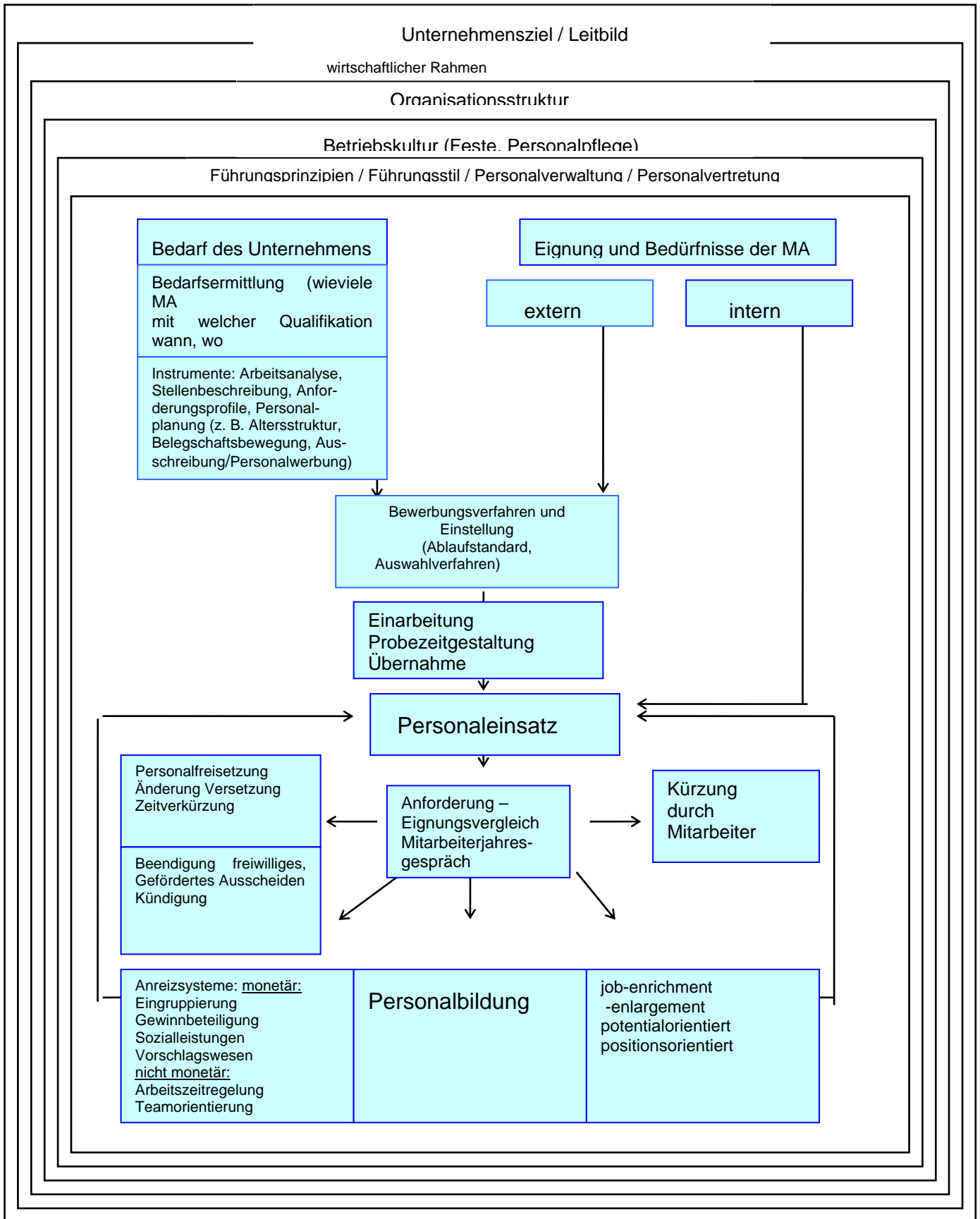
Wir haben eine Diskrepanz zwischen einer restriktiven, eindimensionalen Problemdefinition, d.h. der Zugangsberechtigung zu dem System der Pflegebedürftigkeit und einer Hilflosigkeit hinsichtlich der Kontrolle von Ergebnisqualität, die derzeit auf dem Rücken der MitarbeiterInnen und Träger ausgetragen wird durch eine skandalisierende öffentliche Kommunikation aber vor allem durch eine monomane, unkommunikative Setzung von Prüfkriterien.

Ein Ausweg ergibt sich wiederum ganz im Sinne der bereits implizit bemühten hermeneutischen Deutung, insbesondere der latenten Sinnstrukturen, d.h. dem Aufdecken der Intentionen der an Pflegeprozess und an den Kontrollen Beteiligten. Somit die bekannte pädagogische Frage: Wer hat welches Problem und welche Vorstellungen/ Ressourcen hinsichtlich der Problemlösung?

Worin liegt aber nun der Ausweg, der nicht zur Folge hat, jeder Pflegefachkraft eine Verwaltungskraft für die Dokumentationsleistung und einen Psychologen für die Deutung der Kommunikation, insbesondere deren latenter Sinnstrukturen zur Seite zu stellen?

Ohne auf die anderen oben dargestellten Bereiche Konzept, Organisation, Finanzen und Leitung näher eingehen zu können soll der zu dieser Fragestellung zentrale Aspekt der Personalentwicklung kurz dargestellt werden. Selbstverständlich gilt auch hier die Notwendigkeit, dass das schematisch dargestellte KOPFL-System nicht durch Ignoranz der anderen Steuerungsbereiche Schlagseite erlagen darf.

## 10.5 Exkurs: Personalmanagement als wichtiger Baustein für den Dialog





Klar ist, dass mit den Mitarbeitern kommunizierte Einzelbausteine hinter den einzelnen Stichworten der obigen Skizze liegen und letztlich Bausteine in einem schriftlich fixierten und gemäß dem Leitbild partizipativ hergestellten Kommunikationskonzept sind von dem ich einige wenige Bausteine hier erwähnen will:

So war es durchaus ein weiter Weg von der traditionellen Teambesprechung in der Sozialstation, die eine deutliche Lastigkeit zur Qualitätsverhinderungsveranstaltung hatte, hin zu themenbezogenen flexiblen Fachforen. Stand ursprünglich das „Verteilen des Patientengutes im Mittelpunkt“, dass immer nur die wenigsten MitarbeiterInnen unmittelbar betraf, der Rest war lediglich körperlich anwesend, so besteht die Kommunikationsstruktur derzeit aus verschiedensten Bausteinen, angefangen von

- Fallbesprechungen im Rahmen eines Intervisionskonzeptes
- (kollegiale Beratung)
- dem fallweise Hinzuziehen von externen Supervisoren,
- dem Berichten aus Fortbildungen und deren Relevanz für Qualitätsverbesserungen,
- dem Bearbeiten von Qualitätsproblemen ( z.B. erfasst im Rahmen eines systematischen Beschwerdemanagements) und ihren Lösungen in Kleingruppen (Qualitätszirkeln),
- dem Besprechen von Ergebnissen der Pflegevisiten,
- dem Besprechen der internen und externen Audit-Ergebnissen,
- den regelhaften Informationsveranstaltungen durch den Träger bis hin zu themenbezogenen Einzelgesprächen mit MitarbeiterInnen wie
- Krankenrückkehrgespräch,
- Mitarbeiterjahresgesprächen,
- Fördergesprächen etc.

All dies ist eingebunden in „Prinzipien der Führung und Zusammenarbeit“ und ergibt ein Arbeitsklima das jenseits des bekannten Jammers liegt.

## 10.6 Fazit

Das Einführen einer bestimmten Ordnung, sei es nun DIN ISO, EFQM o.ä. kann andere Formen von Ordnung verhindern. Das Einführen einer medizinisch somatisch orientierten Produktlogik und entsprechend unreflektierter betriebswirtschaftlicher Steuerungselemente oder unreflektiert „kopierte“ Pflegestandards oder auch Prozessstandards sowie darauf basierender Prüfungen, verhindert Qualität im ursprünglich humanen, kommunikativen Sinn. Hier liegt auch der Unterschied zwischen instrumenteller und kommunikativer Kompetenz der MitarbeiterInnen und des Managements. Die Schwierigkeit für das Management liegt darin, dass die Grenzen zwischen den orientierungsstiftenden und innovationsfördernden QM-Systemen von deren Verstehen, Übersetzen in die eigene Organisation und motivierende Kommunikation mit den MitarbeiterInnen und dem Umfeld abhängt. Hier ist Eigensinnigkeit im besten Sinne notwendig. Hier kommt es auf die Intension und letztlich auf die Ethik des Managements an.

## **11 Podiumsdiskussion: „Gut, dass wir darüber gesprochen haben? – Sinn und Unsinn dialogischer Verfahren“ – Prof. Dr. Hans Braun, Prof. Dr. Thomas Olk, Dir. Prof. Dr. Reinhard Turre, Jochen Rößler, Dr. Jan Schröder**

Podiumsdiskussion mit: *Prof. Dr. Hans Braun, Universität Trier, Prof. Dr. Thomas Olk, Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg, Dir. Prof. Dr. Reinhard Turre, Diakonisches Werk der Kirchenprovinz Sachsen e.V., Jochen Rößler, Landeshauptstadt Schwerin*

*Moderation: Dr. Jan Schröder, JSB GmbH, Bonn*

Dr. Jan Schröder

Ich darf begrüßen zu meiner Linken Herrn Professor Braun, den Sie gestern schon erleben durften, von der Universität Trier. Zu meiner ganz Linken Herrn Jochen Rößler. Eine sehr interessante Kombination: Weiches und Hartes in einer Person. Auf der einen Seite ist er Finanzdezernent in Schwerin, auf der anderen Seite aber auch Sozialdezernent in Schwerin. Zwei Seelen wohnen also in seiner Brust. Das war auch der Grund, ihn hierher einzuladen. Er verhandelt quasi mit sich selber, höre ich schon von rechts. Zu meiner Rechten, wie ich gerade eher zufällig festgestellt habe, der Sachsen-Anhaltiner Block oder auch die Fankurve des Landes: Herr Professor Turre, seines Zeichens insbesondere Pfarrer wie er im Erstgespräch sagte. Ich denke das ist eine Note, die gerade diesem Thema gut tut. Und zu meiner ganz Rechten Herr Professor Dr. Olk von der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg. Er ist in vielen Kontexten mit dem Thema Dialog befasst, sowohl in Praxisprojekten als auch in der Enquete Bürgerliches Engagement. Dialog auf allen Ebenen.

Meine Herren, ein paar Fragen habe ich mitgebracht. Diejenigen von Ihnen die vorgestern schon hier waren und das Buffet genossen haben, haben auch die einleitenden Worte der hiesigen Staatssekretärin gehört - es ging es um die Magdeburger Halbkugeln. Hierbei entstand ein ganz interessantes Bild zum Thema: Man muss nur möglichst viel Luft herauslassen, dann entstehen wahrhaftig gewaltige Kräfte.

Meine Frage an Sie Herr Turre: Ist wirkungsorientierter Dialog das Mittel der Wahl, um Luft aus dem Sozialsystem herauszulassen?

Dir. Prof. Dr. Reinhard Turre

Die Staatssekretärin hat es vorgestern noch etwas anders gemeint. Sie hat im Grunde genommen doch gehofft, dass die Kräfte des Marktes uns gut genug in Bewegung bringen würden. Und da würde ich durchaus etwas Positives aufnehmen. In der Tat wird es uns in der Sozialarbeit gut tun, dass der Markt uns sparsamer sein lässt, konkurrenzfähiger, flexibler, und dazu bringt auf die Kosten-Nutzen Relation zu reflektieren. Aber es bleibt eben vieles auf der Strecke in dieser Art der Betrachtungsweise. Wenn man nach Wirkungen fragt, wird man ja im Bereich des Sozialen nicht nur auf das was sich rechnet sehen müssen. Der Markt ist moralisch blind. Er ist verschleißorientiert, wie wir das in der sozialen Arbeit sehen, an den häufigen Wechseln in den besonders beanspruchenden Berufsrichtungen, von der Pflege war vorhin die Rede. Der Markt ist im Grunde genommen nur materiell orientiert. Also bringt er das

in angemessener Weise zum Ausdruck, worum wir uns in den nächsten Jahren bei begrenzteren Mitteln, die wir haben werden, bemühen müssen. Wenn Sie auf die Staatssekretärin und ihren Beitrag reflektieren, ist mir Erich Kästner durch den Sinn gegangen: In ihren Händen wird aus allem Ware, in ihrer Seele brennt elektrisch Licht, sie messen auch das Unberechenbare, was sich nicht zählen lässt gibt es nicht. Also wenn es das wäre, dann würde ich mich gern streitbar in diesem Podium einbringen unter der Frage: Was ist im Grunde genommen in der Motivation von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern künftig zu tun? Das hat eine zu geringe Rolle gespielt in den Darlegungen die ich hier gehört habe. Es ist sehr schnell von Kontrolle und Evaluation, Selbstevaluation und Fremdevaluation gesprochen worden. Aber worum wir uns bemühen müssen in der Qualitätsentwicklung ist, dass (was schon mit den Dialogen Platos begann) immer in der Sichtweise des anderen auch Wahrheit ist. Und die eigenen Sichtweise Bereicherung durch das Denken des anderen zuteil wird.

Dr. Jan Schröder

Herzlichen Dank. Herr Rößler, wenn ich das jetzt höre, wäre das auch ein Appell, den Dialog herunter zu tragen zu den Mitarbeitern. Andersherum gefragt: ist Dialog Ihrer Meinung nach ein Spielzeug, ein Werkzeug für die Fachbruderschaften, wo man um Fachliches ringt und versagt er dann dort wo es um das liebe Geld geht?

Herr Jochen Rößler

Ich möchte gleich am Anfang sagen, dass natürlich die Wirkungsorientierung ein ganz wichtiges Thema ist, das will ich nicht in Frage stellen. Das Hauptthema ist heute der Dialog. Und die Frage, die ich mir gestellt habe, ist, was will man mit dem Dialog eigentlich erreichen? Hat er den Zweck von Rede und Gegenrede, um die unterschiedlichen Argumente zu hören, weil in jedem Argument ein Stückchen Wahrheit steckt, um dann richtig entscheiden zu können. Oder wird der Dialog geführt, in der Hoffnung, Konsens zu finden. Eine Konsensorientierung, die ja auch ganz nett ist, führt aber möglicherweise dazu, dass die notwendigen Entscheidungen nicht getroffen werden. Mir scheint es notwendig zu sein, dass in dem Prozess des Dialoges, der auf allen Ebenen prinzipiell geführt werden kann, klar ist, zu welchem Zweck er geführt wird und wer dann am Ende Entscheidungen trifft. Als ich gestern gehört habe was in Niedersachsen geplant ist oder gemacht wird, fand ich das vielleicht nicht ganz wirkungsorientiert, denn man konzentriert sich auf solche Dialoge, bei denen alle noch bereit sind mitzuspielen. Diejenigen Themen, die dann wirklich richtig kontrovers waren, hat man ausgeklammert und gerade diese würden politische Entscheidungen erfordern. Also kurz und gut, ich habe die ganze Zeit gedacht, wo bleibt die Frage der Macht? Ist es nicht notwendig klarzustellen, wer denn letztlich Entscheidungen trifft und muss man nicht den Dialog so führen, dass im überschaubaren Zeitraum Entscheidungen getroffen werden. Meine Kritik lautet, der allzu ausführliche Dialog könnte dazu führen, dass der deutsche Korporatismus sich selbst lähmt und Entscheidungen nicht getroffen werden, wie man das in den letzten Jahren zum Teil beobachten konnte.

Dr. Jan Schröder

Hier bringen Sie das Schlagwort Korporatismus herein. Herr Professor Olk, ist Dialog nicht einfach ein anderes Wort für Korporatismus, so wie es hier auf der Tagung diskutiert und verwandt wird?

Prof. Dr. Thomas Olk

Das kommt darauf an, wie man die Rahmenbedingungen setzt. Ich denke, es ist völlig klar, dass wir in unserem sozialpolitischen System der Bundesrepublik eine lange Tradition korporatistischer Interessenpolitik im Sozialsektor zwischen den großen Trägern und öffentlichen Institutionen auf allen Ebenen des Staatsaufbaus haben. Das ist klar. Das müssen wir bedenken, weil es sozusagen den nationalen Pfad beschreibt, von dem wir uns seit etwa zehn Jahren durch die Einführung von Wettbewerbs- und Marktelementen im Sozialsektor, jedenfalls graduell zu lösen begonnen haben. Das macht aber auch schon deutlich, wofür es hier eigentlich geht und das habe ich bisher noch ein bisschen in der Debatte vermisst. Es gibt einmal in der Begrifflichkeit ein paar interessante Unklarheiten. Dazu will ich gleich ein Stichwort sagen. Und zum anderen diskutieren wir immer einzelne Punkte. Wir greifen einmal den Dialog, ein anderes Mal Markt und Wettbewerb heraus und fragen: „Ist das das Mittel der Wahl?“. Natürlich ist es der Dialog alleine nicht. Natürlich ist es der Markt und der Wettbewerb alleine nicht. Das ist auch bisher nicht so gewesen. Das System der Entscheidung über und Erbringung sozialer Leistungen war immer ein geschichtetes System von Zuständigkeiten und Steuerungsformen, in denen Marktelemente, Verhandlung, neuerdings Dialog und andere Dinge, nämlich administrative Entscheidungen, hierarchische Entscheidungen ineinander greifen oder ineinander gegriffen haben. Nun müssen wir uns überlegen, wofür passt welches Steuerungsinstrument. Ich finde es überhaupt nicht schlimm, Markt und Wettbewerb im Sozialsektor zu stärken. Mich stört, dass auf der kommunalen Ebene zum Beispiel der einzelne potentielle Nutzer von Einrichtungen keine Informationen darüber bekommt, so zum Beispiel, wenn er einen stationären Altenheimplatz sucht, was bieten eigentlich die einzelnen Anbieter? Zu welchen echten Preisen? Was kostet mich welche Leistung? Diese Information, eine normale Markttransparenz also, wird aus korporatistischen Gründen zurückgehalten von den einzelnen Akteuren, die wollen das nämlich gar nicht. Also da stört es mich überhaupt nicht, wenn Wettbewerb eingeführt wird. Ich provoziere natürlich ein bisschen. Das halte ich für richtig. Aber der Wettbewerb alleine, das hat Herr Turre eben ganz deutlich gesagt, ist in dem Sektor nicht ausreichend. Wir werden auch weiter Verhandlungen führen zwischen Trägern und öffentlichen Zuwendungsgebern. Und jetzt kommt neuerdings der Dialog dazu. Da hat Herr Rößler richtig gesagt, wenn wir ernsthaft über diese Dinge sprechen wollen, dann müssen wir Dialog von Verhandlung trennen. Dialog ist kommunikationsorientiert, ist ein kommunikatives Einigen über gemeinsame Ziele, Standards, Absichten. Das ist etwas anderes als der beinharte Verhandlungsmarathon, wenn es um Kosten geht, um die Verteilung von Lasten und Nutzen. Beides muss sein. Auf beides kann man nicht verzichten. Der andere Punkt, das will ich doch noch einmal sagen, hier wird immer so schön von Wirksamkeitsdialog und von Wirkungen gesprochen, eben ist ja sogar gesagt worden, das ist ja ein steiles Wort, wir wollen Wirkungen einkaufen. Habe ich das eigentlich richtig gehört? Wir wollen Wirkungen einkaufen. Das ist doch in die Tasche gelogen. Was wir eigentlich wirklich tun ist doch folgendes: Wir beschreiben Leistungen, Outputs würde der Politikwissenschaftler sagen und keine Im-

pacts, also keine echten Effekte bei den Adressaten. Und das sollten wir auch nie tun. Wenn wir damit anfangen sind wir auf der Verliererstraße. Das heißt, wir beschreiben Outputs und Ziele und die können wir mit Preisen oder Kosten versehen. Aber bitte nicht Wirkungen. Dass wir das Wirksamkeitsdialog nennen, ist wiederum Begriffspolitik.

Dr. Jan Schröder

Der Sachsen-Anhaltinische Block bröckelt ein wenig. Herr Turre hat Widerspruch angemeldet.

Dir. Prof. Dr. Reinhard Turre

Nicht was die letzten Ausführungen anbelangt. Ich denke das ist auch deutlich. Wir müssen unterscheiden, wo sind wir im Dialog, im offenen Gespräch. Da würde ich, einer der aus dem Osten kommt, dankbar sagen, dass ich die demokratische Gesellschaft als eine Gesellschaft erlebe und erfahre, in der durch Politik auch der Dialog inszeniert wird und das Gespräch gesucht wird, wo wir vorher die hoheitlichen Anweisungen des zentralen Gesundheits- und Sozialwesens hatten. Aber natürlich beobachte ich auch, je geringer die Mittel werden, umso mehr ist man geneigt Vorschriften zu erlassen. Man befindet sich als Kostenträger und Leistungserbringer nicht mehr ganz auf einer Augenhöhe. Im Grunde genommen hat man es als Leistungserbringer mit der Tatsache zu tun, dass man um die Kosten ringt und da muss ganz offen gestanden werden: Dialog ist eines. Wir versuchen uns zu verständigen im Konsens, mit den begrenzten Ressourcen die wir haben und den unbegrenzten Aufgaben die uns gestellt sind, herauszufinden, was denn vernünftigerweise getan werden kann. Dazu braucht es sehr wohl auch des Organisierens auf der Seite der Leistungserbringer. Wir müssen auf der anderen Seite sagen: Wo sind die Verhandlungen, in denen hart gerungen werden muss, um mit den begrenzten Mitteln Prioritäten festzulegen? An dieser Stelle wünsche ich mir manchmal stärker noch das Gespräch und das wird nicht ganz gehen, ohne die Korporationen die dahinter stehen. Natürlich haben wir es dabei mit einem Bündel zu tun, von Interessenslagen, von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern und von Hilfebedürftigen, für die die Arbeit getan werden kann. Hinter diesen Interessen steht auch eine Organisationsform, die im Grunde genommen auch in diesem Lande mit seiner Vorgeschichte sich noch nicht im offenen Markt hat öffnen können, schlicht weil die Investitionen für ein plurales Angebot, das die Wahlmöglichkeit eines jeden an jedem Platze ermöglicht, gar nicht vorhanden wären.

Dr. Jan Schröder

Herr Prof. Braun, Herr Prof. Olk hat zurecht angesprochen, wir müssen genauer hinschauen an welchen Stellen unseres Systems Dialog denn das geeignete Werkzeug ist. Sie haben auch schon darauf hingewiesen, Dialog und Verhandlung ist etwas anderes. Wir haben gestern auch Wünsche gehört, Politik möge Ziele klarer formulieren. Letzteres haben wir des Öfteren schon in dieser Tagungsreihe gehört. Ist Dialog Ihrer Meinung nach ein Werkzeug der Politik oder ist es „lediglich“ ein Werkzeug funktionierender sozialer Aushandlung im Einzelfall und vielleicht noch der Schwerpunktsetzung im Sozialraum, wie uns vorher die Arbeitsgruppe 3 zurief.

Prof. Dr. Hans Braun

Das Kerngeschäft in der Sozialpolitik, wie in jedem Politikfeld, sind Verhandlung und Entscheidung. Und in meinem Verständnis ist Dialog ein dieses Kerngeschäft überlagernder Vorgang, nämlich entscheidungsvorbereitend und verhandlungsbegleitend. In der Darstellung von Herrn Rößler kam klar heraus, dass Entscheidung bzw. Verhandlung und Dialog zwei verschiedene Dinge sind. Ich möchte hier vor allem die Kategorie der Entscheidung ansprechen. Es gibt eine grausame Wahrheit: Irgendwann muss unter den Bedingungen beschränkter Zeit und nicht umlenkbaren Problemdrucks eine Entscheidung getroffen werden. Dem können wir nicht ausweichen. Im Vorfeld hat Dialog eine überaus wichtige Funktion. Das ist übrigens so neu nicht. Ehe wir den Dialogbegriff aus dem philosophischen Kontext in den politischen übertragen haben, hatten wir die Kommunikationsform der Anhörung. Wie viele Stunden meines Lebens habe ich in Anhörungen zugebracht! Und dies alles in allem doch nicht ganz ohne Erfolg. Auch das ist natürlich eine Form des Dialogs. Darüber hinaus halte ich einen Kommunikationsprozess für wichtig, der deutlich macht, dass eine Entscheidung unter den und den Prämissen getroffen wurde und wahrscheinlich diese oder jene Auswirkungen haben wird.

Dir. Prof. Dr. Reinhard Turre

Sie haben gestern in Ihrem Vortrag mit guten Gründen auch die verschiedenen Akteure unterschieden, die wir zu beachten haben. Man muss dann vielleicht kucken und sehen, auf welchen Ebenen findet das gerade statt:

- Mitarbeiter die wissen wer sie sind, was ihre Identifikation ist.
- Politik die ehrlich streitet um Ziele und nicht so schnell immer mehr Gesetze und Festlegungen machen sollte.
- Ämter die unstringente Entscheidungen (treffen), auch darauf sehen müssen, dass durchgeführt und ausgeführt wird. Und im Grunde genommen
- Klienten, denen in diesen Gesprächen nun heute im Dialog auch zugemutet werden muss, dass sie maßvolle Erwartungen an das System errichten. Im Grunde genommen ist alle Mündigkeit, die wir einfordern, begleitet auch von dem Augenmaß dessen, was diese Gesellschaft unter ihren Vorgaben zu leisten vermag und was nicht. Ich wollte noch einmal diese verschiedenen Ebenen ins Bewusstsein rücken und bin daran auch interessiert. Wir merken in der Zusammensetzung eines solchen Gespräches hier, dass wir im Wesentlichen die Leistungserbringer und die Vertreter der politischen Verantwortung am Tisch haben. Es muss aber darauf gesehen werden, wie in dem heute andeutungsweise dargestellten, sehr differenzierten pluralem System, das Gespräch inszeniert wird, mit denen, die die Leistung bei uns wollen und einholen wollen. Diese Inszenierung müsste weiter auch gewährleistet werden.

Herr Jochen Rößler

Ich würde gerne noch einmal auf die unterschiedlichen Ebenen eingehen. Gestern war bei dem Bericht aus Niedersachsen auffällig, dass jemand gesagt hat: Da haben wir mit den Verbandsvertretern gesprochen und dann haben wir mit Mitarbeitern gesprochen, die dem Verband angehören und die haben etwas ganz anderes gesagt. Ich meine das ist doch ein großes Problem auf Bundesebene. Wenn wir dort von Dialog sprechen, dann haben wir die Fiktion, dass wir in den Vertretern unterschied-

licher Verbände Repräsentanten bestimmter Basismeinungen haben, was ja eine Fiktion ist. Ich denke dessen muss man sich bewusst sein, dass man nicht wirklich die Interessen der dort offiziell Vertretenen mitkriegt, sondern die Interessen derjenigen die Verbandsvorsitzende sind oder Vertreter dieser Verbände sind. Und dann kann man natürlich sagen das muss ergänzt werden durch den Dialog mit Organisationen, also auch auf der nächst niedrigeren Ebene und gegebenenfalls auch durch eine Face-to-Face-Interaktion, wie sie bei Fallplanungen im Bereich der Hilfe für Erziehung notwendig sind. Das ist ganz typisch, da müssen natürlich die Eltern und die Kinder, die betroffen sind, gehört werden, damit man nicht an denen vorbei etwas regelt. Also ich denke man muss sich klar machen, dass man nicht auf Bundesebene einen ähnlichen Dialog führen kann wie man ihn etwa bei der Hilfeplanung im Bereich der Hilfe für Erziehung praktiziert. Das wäre illusorisch. Ich glaube mit diesem Mangel muss man leben und auch bewusst akzeptieren. Denn den Versuch zu machen alles mit allen zu erörtern, ist eben der Knappheit der Zeit und der Ressourcen und der Knappheit des Konsenses wegen überhaupt nicht möglich. Und deswegen muss an die Stelle von Konsens, ich wiederhole mich noch einmal, die Entscheidung treten, nachdem man möglichst viele Informationen gesammelt hat. Aber die Entscheidung muss fallen.

Prof. Dr. Thomas Olk

Wir machen die Erfahrung in den Projekten hier im Lande zur Qualitätsentwicklung in der außerschulischen Kinder- und Jugendbildung und in der Familienbildung, dass Konsensbildung und Dialog auch Kosten verursachen, die wiederum neue Unbehaglichkeiten schaffen. Wir haben festgestellt in dem Dialog den wir mit den überörtlichen Jugendverbänden über eineinhalb Jahren führen, dass eine Qualitäts- und Dialogelite entsteht, nämlich der Beteiligten in diesem Prozess und die haben zunehmend das Problem, die Ergebnisse des Dialogs nach unten oder nach innen weiter zu vermitteln. Das wird immer kostenträchtiger, nämlich zeitkostenträchtiger und wir haben auch herausgefunden, dass bestimmte Qualitätsverfahren zum Beispiel Selbstevaluationsverfahren und ähnliche, ebenfalls natürlich zeitliche Kosten, aber auch andere Kosten verursachen. Als dann zur Sprache kam, dass wir das natürlich bei den Zuwendungskriterien berücksichtigen müssen, wurden die Gesichter natürlich immer länger, weil das Ziel des Dialogs nicht war, die Kosten zu steigern. Was ich damit sagen will ist ganz klar, auch Dialog ist nicht umsonst zu haben und man muss über die Umverteilungsregeln, wenn man schon nicht das Budget erhöhen will, sprechen, das heißt, woher sollen die Ressourcen eigentlich kommen. Die Ressourcen sind so eng auf der Ebene der Träger, dass sie sagen, wir können schon allein die einfachen Aufgaben, die ihr uns als unabhängige Begleitforschung immer als Hausaufgaben aufgibt, im alltäglichen Geschäft kaum erledigen, geschweige denn die Kommunikation mit unsren Mitarbeitern bis hin zu den Ehrenamtlichen führen, damit auf der untersten Ebene tatsächlich etwas dabei rauskommt, dass sich etwas ändert gegenüber dem was vorher der Fall war. Auch Dialog erzeugt Kosten, muss also sehr genau kalkuliert werden im Hinblick auf Nutzen, Kosten und Ertrag.

Dir. Prof. Dr. Reinhard Turre

Ich würde das schon für ganz wichtig halten, wenn wir als Beteiligte an dialogischen Prozessen kenntlich machen, wo unsere Grenzen und Abhängigkeiten liegen. Ich

beklage, dass es weithin, weil es die Offenheit in dieser Sache nicht ausreichend gibt, auch zu Heucheleien in den dialogischen Bemühungen kommt. Man erweckt den Anschein, man könne alles leisten, möchte die Konkurrenz im Grunde genommen damit ins Unrecht setzen. Ich sehe auch bei den Vertretern von Ämtern die Abhängigkeit von der bestimmten politischen Richtung die gerade beherrschend ist. Und die Loyalität die in dieser Sache aufgebracht wird. Und bei Politikern fehle die ausreichende Bereitschaft auch über die Grenzen zu sprechen. Die Ehrlichkeit im Dialog wäre für mich eine wichtige Voraussetzung und dies in überschaubaren Bereichen organisiert ist der Ehrlichkeit dienlicher, als wenn man auf den großen politischen Dialog setzt.

Prof. Dr. Hans Braun

Um auf den Gedanken von Herrn Olk zurückzukommen: Kosten des Dialogs. Natürlich handelt es sich hierbei zunächst einmal um Zeitkosten. Indessen werde ich immer wieder auch mit einer anderen Art von Kosten konfrontiert, die man als soziale Kosten bezeichnen könnte. Sie entstehen im Austausch zwischen Leistungsadressaten und Leistungserbringern, aber auch zwischen Leistungserbringern und Kostenträgern, wenn ausdrücklich zum Dialog eingeladen wird, die Argumente der anderen Seite aber im Entscheidungsprozess nicht einmal erwähnt werden. Da ist nicht nur Zeit vertan, da entsteht auch Unwille. Es kommt zu Reaktionen wie: „Das ist nur ein Quasselverein, die wollen mich nur an der Nase herumführen, da soll Zeit geschunden werden.“ Ich halte Kosten dieser Art für noch gravierender als die zeitlichen Kosten.

Dr. Jan Schröder

Jetzt kommt eine erste Frage aus dem Publikum. Es kommt gleich die zweite hinterher.

Herr Knut Lehmann

Ich möchte zunächst einmal mein Unbehagen formulieren und dann würde ich gern versuchen, das ein bisschen zielführender zu machen. Mein Unbehagen besteht darin, dass hier nur so etwas wie ein vermeintlicher Dialog stattfindet. Tatsächlich sagt aber jeder von Ihnen das, was er für relevant in diesem Zusammenhang hält. Das finde ich ein bisschen schwierig, weil der Dialog für mich immer ein zielführender Prozess ist. Ich weiß gar nicht, worüber wir jetzt im Podium wirklich miteinander diskutieren. Und ich bin mir auch nicht sicher, ob Sie wissen, worüber wir diskutieren. Jeder hat so seine Interessen.

Die zweite Frage: Und da kommen wir auch wieder auf etwas zurück, was ein bisschen verloren gegangen ist. Wir haben diesen Wirksamkeitsdialog, weil sich im Bereich der sozialen Arbeit in den letzten 40 bis 50 Jahren bestimmte korporatistische Strukturen entwickelt haben, die ihrerseits nicht immer funktional sind. Wenn wir jetzt über Wirksamkeit diskutieren, über Ergebnisqualität, dann denke ich gehört es mit zur Wahrheit und der Ehrlichkeit, Herr Professor Turre, auch noch einmal zu thematisieren, dass diese korporatistischen Strukturen weder besonders effizient noch effektiv sind, noch unbedingt immer dem Klienten nutzen. Deswegen will ich auf folgendes hinweisen: Wenn wir einen Dialog darüber führen, auf welche Weise diese Diskussion nützlich sein könnte, dann denke ich, müssen wir einen Bezugspunkt definieren,



das können die Klienten, das kann das Geld sein, je nachdem, damit wir zielführend argumentieren und diskutieren können, auf welche Weise denn das Ziel, beispielsweise eine effizientere Mittelvergabe oder eine stärkere ambulante Betreuung von Klienten erreicht werden können.

Letzte Bemerkung: Es kann doch nicht sein, dass wir den Qualitätsdialog deswegen nicht fortführen wollen oder können, weil wir sagen, Qualitätsentwicklung ist ein additiver Prozess, alles andere bleibt wie es ist. Ich vermag überhaupt nicht einzusehen, warum nicht im Rahmen von normaler Fortbildung, im Rahmen von Zielorientierung, im Rahmen von Organisationsentwicklung Elemente der Qualitätsentwicklung eingebracht werden in die Organisationsentwicklung. Ich wehre mich dagegen, dass alles, was wir neu beginnen, additiv verstanden und dann mit dem Kostenargument totgeschlagen wird. Ich sage das ein bisschen zugespitzt, weil ich mit dieser Argumentation ein Unbehagen habe und weil ich glaube, dass Sie an dieser Stelle auch nicht ganz ehrlich miteinander umgehen.

Herr Peter Gerken

Ich komme aus Hamburg. Ich habe ein bisschen den Eindruck, als wenn der Dialog im Moment so eine Art Verschiebebahnhof ist, mit dem man jetzt einen neuen Begriff gefunden hat, wo man versucht die zunehmende Komplexität einer Wirklichkeit zu fassen. Ich glaube, so wie ich Dialog verstehe, und das hat mir auch ein bisschen an dem gefallen was aus Niedersachsen gekommen ist, ist doch Dialog eher a) eine Haltung und eine Vorgehensweise die sich wesentlich damit beschäftigt, warum machen wir etwas, während Diskussion und Verhandlung doch die Frage aufwerfen, wie machen wir etwas und mit welcher Zielrichtung. Das heißt, dass Dialog sich noch eher damit auseinandersetzt, was ist der Sinn in dem was wir eigentlich gemeinsam tun wollen und versucht, auf dieser Ebene unterschiedliche Sichtweisen über die Wahrnehmung der Wirklichkeit zusammenzuführen und zu kucken, wie kann daraus etwas Gemeinsames entstehen. Und das war gestern in der einen Arbeitsgruppe sehr schön, wo dann gesagt wurde, wir wollen hier doch gar keine Antworten geben, sondern Fragen stellen. Also eine Kernkompetenz innerhalb des Dialoges ist, Fragen zu stellen. Eine zweite Sache hat mir an Niedersachsen gefallen, dieser Verlangsamungsprozess. Das heißt wir erleben im Moment eine Situation, gerade im sozialen Bereich, zunehmender Veränderungsgeschwindigkeit, die in hohem Maße die sinnliche Wahrnehmung und die fachliche Wahrnehmung der Menschen auch zum Teil überfordert. Das heißt, hier denke ich, über den Dialog eine Bremse des Nachdenkens reinzubringen, was tun wir hier eigentlich und wieso tun wir das eigentlich, das wäre für mich die eigentliche Aufgabe des Dialoges und dies würde Diskussion und Verhandlung und Entscheidung tatsächlich dann wieder ihre jeweilige Stellung innerhalb der Ablaufprozesse zuordnen. Ich habe im Moment das Gefühl, da läuft eine Menge durcheinander.

Dir. Prof. Dr. Reinhard Turre

Ich kann versuchen Herrn Lehmann zu antworten, um mit Ihnen in Bezug auf diese Fragestellung in den Dialog einzutreten. Ich denke es ist uns nicht geholfen, wenn wir gegenseitige Schuldzuweisungen machen. Die Ämter sind zu bürokratisch, die Verbände zu korporatistisch, die Klienten zu einfordernd und zu maßlos und der Steuerzahler begreift es auch noch nicht. Ich denke es braucht Besinnung vor unserem Handeln. Sie haben von den Entscheidungszwängen gesprochen in der Politik.

Da muss man dann in einer bestimmten Parlamentsdebatte etwas bestimmtes durchsetzen, damit der Bürger das bekommt was er nötig hat. Das ist gar keine Frage. Nur die Chance hier ist der Austausch und ich wünsche uns dieses. Das hat auch schon alte Tradition. Vor der Aktion die Kontemplation und vor dem Arbeiten das Beten. Also wir hätten schon in der abendländischen Tradition vielleicht manches zu beerben wie die Reflexion vor der Aktion. Die Zielvorstellungen, dessen worauf wir uns verständigen: Was der Gemeinschaft dient, was den Schwachen schützt, was den Starken auch Anlass gibt, barmherzig zu sein. Darf man so ein Wort in dieser Gesellschaft heute noch in den Mund nehmen? Wir müssen uns darauf besinnen, was wirklich zur Hilfe anstiftet, damit der Mensch erst mal das tut, was er tun kann. Solche Grundübereinstimmungen die müssen wir im Grunde genommen miteinander aushandeln, damit wir sagen, der andere denkt auch so darüber. Und außerdem folgt nun bei ihm das und das daraus.

Dr. Jan Schröder

Herr Professor Olk, wissen Sie worüber wir reden?

Prof. Dr. Thomas Olk

Es ist immer interessant, provokante Fragen zu stellen, weil das die Diskussion vielleicht beschleunigt. Ich dachte jetzt am dritten Tag müssen wir über den Rahmen nicht mehr so ganz ausführlich reden. Ich habe gedacht, dass klar ist, dass der Rahmen der ist, dass wir in einer Situation verknappter finanzieller Mittel, weiterhin das Ziel aufrecht erhalten, sozusagen optimale Angebote, Dienstleistungen in bestimmten Bereichen der Sozialpolitik für Adressatengruppen, die auch die Bedürfnisse und Interessen der Adressatengruppe treffen, erbringen wollen und dass wir dazu die richtigen Steuerungsformen suchen. Das ist sozusagen immer zunächst einmal der Anfang. Das setze ich als gegeben voraus. Und Herr Turre hat ja einiges in der Hinsicht was wichtig ist ergänzt. Das Neue der heutigen Konstellation ist, das ist noch nicht gesagt worden, dass der öffentliche Zuwendungsgeber neue Steuerungsansprüche formuliert, die hinausgehen über bisherige Steuerungsansprüche im Zusammenhang mit der klassischen Zuwendungsfinanzierung und der klassischen Zusammenarbeit zwischen öffentlichen und freien Trägern, etwa nach dem Subsidiaritätsprinzip. Das ist zunächst einmal wichtig festzustellen. Also eine der Fragen die wir intern hier für das Podium bekommen haben war: Hat diese neue Diskussion etwas mit einem neuen Staatsverständnis zu tun. Da kann ich nur sagen: Ja. Wir müssen uns klar machen, dass bei aller Rhetorik über Markt und Wettbewerb, diese staatlich inszeniert werden. Der Staat in Form von Bund, Ländern und Gemeinden beansprucht eine neue Rolle für sich. Diese Rolle ist anspruchsvoller als vorher und deshalb ist es auch schwieriger zu steuern, nämlich nicht nur bestimmte Eckpunkte von Versorgungszielen zu formulieren, sondern die Qualität genauer und die Leistung genauer zu beschreiben, die man für bestimmte Entgelte vom freien Träger erwartet. Das ist ein neuer Austauschvertrag, der hier zur Rede steht und dadurch werden die Steuerungsansprüche auch höher. Damit beginnen aber auch die Probleme. Die freien Träger sind weiterhin, ob es nun gewerbliche Anbieter oder freie Gemeinnützige sind, autonome Akteure in diesem Feld. Und deshalb muss man andere Instrumente wählen. Da kommt jetzt auf einmal ein Dialog von Verhandlung und Steuerung ins Spiel und wirksamkeitsorientierte Indikatoren. Das wäre überhaupt

nicht notwendig, wenn wir bei bisherigen Steuerungsansprüchen bleiben würden. Dann könnten wir mit den üblichen Instrumenten und auch Zielsetzungen weiter verfahren. Das heißt also, der öffentliche Zuwendungsgeber hat weitergehende Ansprüche auf Definition der Ziele und Inhalte dessen was er finanziert. Das halte ich mal als These fest und das führt allerdings auch dazu, dass andere Akteure, zum Beispiel die Nutzer, aber auch die Öffentlichkeit und auch die nichtstaatlichen Träger, stärker in den Prozess der Definition dieser Ziele einbezogen werden müssen. Die Rückkopplungsschleifen müssen also besser organisiert werden. Denn eines ist auch klar: Die Träger konnten über das korporatistische System bisher hervorragend an diesem Prozess teilhaben. Wer wenig teilgenommen hat, sind die Adressaten und alle weniger stark organisierten Interessen in der Gesellschaft. Und auch darüber haben wir bisher noch wenig gesprochen. Die Rückkopplungsschleifen und die Beteiligungsschleifen an der Definition dieser Ziele werden wichtiger, je präziser die Versorgungsziele festgelegt werden. Der andere Punkt, über den wir noch überhaupt nicht gesprochen haben sind Versorgungskonzepte. Wir sprechen hier über Steuerungsinstrumente und tun so, als meinen wir immer optimale Bedienung von Kunden. Es geht aber nicht immer um die optimale Bedienung von Kunden. Manchmal geht es um die Aktivierung von Bürgern zur Koproduktion. Das heißt also, Angebote werden nicht deshalb gut, weil sie satt und sauber und rundum gute Versorgung bieten, sondern Angebote werden manchmal deshalb gut, weil sie Akteure in die Koproduktion optimal einbinden. Das gibt natürlich auch auf der untersten Ebene eine neue Arbeitsteilung zwischen Produzenten, Anbietern und Produzenten-Konsumenten. Das muss auch gesteuert werden. Der letzte Punkt ist, wie gesagt: Ich bin eindeutig dafür, Wettbewerb zu stärken, gerade auf der Ebene der Einrichtungen und der Träger. Aber die Stärkung von Wettbewerb muss eingebunden werden in neue Formen der Aushandlung der Versorgungsziele, weil die eben eine größere Bedeutung bekommen. Das müssen wir miteinander kombinieren und ausbalancieren.

Herr Jochen Rößler

Ich würde auch gern etwas zu Herrn Lehman sagen und anknüpfen an das was Herr Olk sagte. Ich habe natürlich bestimmte Interessen. Ich rede aus der Perspektive eines auf der kommunalen Ebene politisch Verantwortlichen für Finanzen und für Soziales und habe Entscheidungen zu treffen. Ich sage das noch mal, ich habe genau diese Steuerung vorzunehmen und zu prüfen: was muss wie gemacht werden in welcher Zeit, was wollen wir erreichen? Natürlich wird der Dialog, das ist zum Teil eine sehr ärgerliche Erfahrung, auch dazu benutzt, um Entscheidungen zu verhindern. Ein Beispiel aus einem anderen Bereich: In Schwerin geht es weniger Schüler als früher waren. Es müssen also mindestens drei Gymnasien geschlossen werden. Die Entscheidung hätte schon vor drei Monaten getroffen werden können. Sie wird immer wieder herausgeschoben mit den Begründungen, man müsse doch noch mal zuhören, die Schule noch mal hören, die Eltern noch mal hören und jene Eltern noch mal hören. Ich brauche nicht zu erzählen, dass das nicht zur Erhellung dient, sondern einfach zum Verschleppen von Entscheidungen. Wenn ich wiederum mit freien Trägern darüber rede, was denn die richtige, die gute Arbeit ist, was die guten Wirkungen sind, die wir erzielen wollen? Dann machen wir uns doch nichts vor, es wird doch nicht nur darüber diskutiert, was es für gute Wirkung für Klienten oder Kunden oder weiß ich was gibt, sondern es wird auch unterschwellig geredet, wie wirkt sich das positiv in meinem Verband aus? Wie wirkt sich das positiv für meine Mitarbeiter

aus? Wie krieg ich denn von dem Kuchen der zu verteilen ist, den größten Teil? Das ist doch ganz selbstverständlich. Von daher ist sozusagen immer ein Dialog mit sehr unterschiedlich einfließenden Interessen vorhanden. Es wird doch nicht der wahre, klare Dialog geführt, wo nur die Interessen und die Bedürfnisse der Klienten im Vordergrund stehen, sondern die eigenen auch. Das ist auch in Ordnung. Deswegen finde ich auch, es gilt herauszuarbeiten, dass die Behörde, die letztlich das Geld bezahlt oder rausrückt, sich ihres Steuerungsanspruchs bewusst wird und sich nicht vor ihm drückt. Wenn vorhin gesagt worden ist, es darf nicht nach dem Motto gehen: „Wer bezahlt, bestellt auch,“ dann sage ich, genauso ist es. Das Jugendamt, das Sozialamt sind in der Pflicht, Entscheidung zu treffen, sind in der Pflicht, Auswahl zu treffen, und zwar in kurzer Zeit. Denn wenn der Dialog über lange Zeit geht und ein Projekt nicht auf den Weg kommt, dann ist das einfach sträflich. Dann ist es nicht im Interesse der Klienten. Also müssen die Ämter und gerade die Ämter und nicht irgendwer, die freien Verbände haben andere Interesse, in die Lage versetzt werden, zuzuhören was die unterschiedlichen Leute sagen, also einen Dialog zu führen mit unterschiedlichen Ebenen und dann mutig zu entscheiden. Sündige tapfer, kann ich nur sagen. Und das müssen sie dann auch tun.

Dir. Prof. Dr. Reinhard Turre

Da geht mir durch den Sinn: „Sündige tapfer“, hat Luther mal in diesem Lande gesagt. Aus diesen Rückfragen ergibt sich doch die Aufgabe, dass wir näher beschreiben müssten, was wir unter Qualität verstehen. Das wird im Grunde genommen in den nächsten Jahren unsere Aufgabe sein und da wird sehr gestritten werden: Was ist Grundversorgung? Was sind Zusatzversorgungen? Und es wird gesehen werden, ob wir selber darauf eingestellt sind, ob wir motivierte Mitarbeiter haben, geklärte Strukturen, effektive Organisation. Wir brauchen im Grunde genommen die Verständigung mit den uns anvertrauten Menschen und mit Ihnen in der Politik weiterhin über diese Fragen. Es ist auf die quantitative Schiene gesetzt worden, als wenn die Addition von Punkten schon die Beschreibung von Qualität wäre. Ich habe mein tiefes Unbehagen auch was die DRG in der Krankenhausarbeit anbelangt. Ob das am Schluss das bringt was Sie in der Politik davon erwarten, nämlich eine Kostendämpfung, ist fraglich. Das heißt, wir müssen im Grunde genommen wissen, wodurch definiert sich Qualität, nicht nur unter der Frage dessen, was Computer erfassen können, sondern auch in dem was uns diejenigen, für die wir unsere Arbeit tun, mitteilen.

Herr Knut Lehmann

Es hat sich in der Praxis ein Qualitätsbegriff hergestellt, der entstanden ist durch 40 Jahre mehr oder weniger nicht ausreichend reflektierter Arbeit. Auf der allgemeinen Ebene sind wir uns darüber einig. In der Konkretion institutioneller Hilfesysteme wird das schon sehr fragwürdig. Das ist die Erfahrung der letzten zehn Jahre. Deswegen finde ich, ist dieser Appell an die gemeinsame Qualitätssicherung richtig. Nur muss man nicht so tun, als sei der etwas Neues und als seien Sie nicht mit verantwortlich daran, dass diese Diskussion in dieser Weise notwendig ist. Qualität wird hier nicht von der Politik einfach mal so gefordert. Es ist auch nicht nur ein Problem von Finanzen. Sondern es wird virulent, weil wir weniger Geld haben, das heißt wir können nicht über Wachstum die Defizite zudecken und müssen uns darum mit Effizienz-

und Effektivitätsfragen intensiver beschäftigen. Das finde ich auch positiv. Es gibt ja Qualitätsdefinitionen. Nur sind wir noch nicht zufrieden damit.

Stimme aus dem Publikum

Ich stimme Herrn Rößler zu, dass Dialog sicher kein Mittel ist, um Geld zu verteilen letztendlich. Ich denke das ist tatsächlich Etikettenschwindel, wenn man das Dialog nennt. Ich glaube auch dass der Dialog notwendig ist als Vorbereitung solcher Diskussionen. Was mir ein bisschen fehlt ist, Dialog zu nutzen um Qualität zu definieren, um Ziele und Standards zu umreißen. Ich habe gedacht es geht um Dialog der Akteure, die bisher noch nicht genügend miteinander reden. Ich sage mal Bildungspolitik auf der einen Seite, Jugendpolitik auf der anderen Seite oder in der Kommune die offene Jugendarbeit mit der Erziehungshilfe, das sind Bereiche, die bisher wenig miteinander zu tun hatten. Ich habe auch bei den Beispielen zu sehr empfunden, dass die innerhalb der eigenen Systemlogiken bleiben und dass die Akteure, die da miteinander reden oder verhandeln, immer die gleichen sind. Das hat mir ein bisschen gefehlt in der Diskussion, weil ich glaube, Staat und Politik sollten nicht nur die Rolle übernehmen, Geld zu verteilen, sondern auch die Rolle übernehmen, System überschreitenden Dialog zu stiften, also Netzwerke zu stiften, dafür zu sorgen, dass Schule und Jugendhilfe miteinander ins Gespräch kommen, dass dort gemeinsame Ziele entwickelt werden. Ich komme aus der Jugendhilfe, deshalb kann ich das jetzt analog für die Altenhilfe nicht so genau sagen. Aber ich glaube, da wäre die Begrifflichkeit Dialog richtig und es wäre auch die Verbindung zur Qualitätsentwicklung richtig. Denn dort könnten neue erweiterte Ziele für angemessene Qualitätsdefinitionen im Sinne von Kindern, Jugendlichen und Familien und sicher auch alten Menschen entwickelt werden.

Dr. Jan Schröder

Vielleicht darf ich das aufgreifen und versuchen, Funktionen von Dialog klarer zu definieren. Was ich im Augenblick im Raum stehen sehe, die Entscheidungsebene, politische Ebene nutzt den Dialog - von wen auch immer - um sich ein bisschen schlauer zu machen. Punkt Ende. Die fachliche Ebene, das geht in die Richtung, die Sie eben brachten: Könnte Dialog nutzen, um angestrebte Wirkungen zu definieren, Qualitätsstandards zu definieren in Form von Wünschen? Die Politik muss ja letztlich die Mittel rausrücken. Und ausschließlich auf der individuellen Ebene ist Dialog eine Entscheidung herbeiführendes Instrument. Das ist jetzt der Versuch das Bisherige zu bündeln. Herr Braun sehen Sie das ähnlich?

Prof. Dr. Hans Braun

Was mir sehr gut gefallen, hat war eine Bemerkung: „Dialog als eine Haltung.“ Wesentliche Elemente dieser Haltung sind die Bereitschaft zum Zuhören und die Bereitschaft, nicht von vornherein in strategischer Absicht zu argumentieren, was wir gewöhnlich tun in Verhandlungen. Vom Dialog als Haltung zu unterscheiden sind der Dialog als Prozess und der Dialog als Instrument. Der Dialog als Instrument hat häufig eine „Cooling-out-Funktion“: „Da sollten erst einmal darüber diskutieren.“ Dahinter steht die Hoffnung, dass bis zum Ende des vermeintlichen Dialogs wieder, wie man in Süddeutschland sagt, eine andere Sau durchs Dorf gerannt ist und das ursprüngliche Problem an Aktualität verloren hat. Aber warum sprechen wir denn überhaupt über „Dialog“. Wenn wir im Sozialbereich rein unter Marktbedingungen arbeiten wür-

den, wäre das Thema „Dialog“ fehl am Platz. Dialog ist keine ökonomische Kategorie. In der Ökonomie geht es wesentlich um das Zusammenspiel von Angebot und Nachfrage. Wir sprechen hier deshalb von „Dialog“, weil wir es im Sozialbereich mit einem Markt besonderer Art zu tun haben. Ich glaube, dass der soziale Bereich nie völlig nach Marktgesetzen funktionieren wird. Wir werden es nie mit Kunden in einem strengen Sinne zu tun haben, die über wirkliche Kundensouveränität verfügen. Zur Kundensouveränität gehört vor allem die Möglichkeit der Abwanderung, also die Exitstrategie: „Hat mir nicht gefallen. Ich gehe.“ Der Schwerstpflegebedürftige hat es aber verdammt schwer, die Exitstrategie zu wählen. Es gibt andere Bereiche, da ist es vielleicht eher möglich. Deshalb brauchen wir neben den primär marktlich ausgerichteten Beziehungen auch solche, die eher im psychosozialen Bereich angesiedelt sind. Dabei liegen mir vor allem zwei Personengruppen am Herzen: die Pflegebedürftigen und die Schwerstbehinderten. Dies hängt mit meinen Forschungsgebieten zusammen. Auf welcher Augenhöhe können diese Menschen an einem Dialog teilnehmen? Können sie sich selbst vertreten oder brauchen sie Fürsprecher? Fürsprecher sind immer wieder der Versuchung ausgesetzt, als Interessenvertreter im eigenen Interesse zu handeln. Dies gilt insbesondere da, wo es um die Formulierung von Zielen geht. Und dennoch sind sie in vielen Fällen unverzichtbar!

Dir. Prof. Dr. Reinhard Turre

Ich denke es gäbe drei Stufen, die ich für den Dialog noch für wichtig finde. Wir haben zu würdigen was wir selber an Erfahrung mitbringen und was der andere an Erfahrung mitbringt. Wir haben zu werten innerhalb des Dialogs, nach welchen Kriterien werden Entscheidungen gefällt. Dabei denke ich vorrangig nicht an finanzielle, sondern an moralische Vorentscheidungen: Von welchem Menschenbild lasse ich mich leiten? Was ist die Orientierung für den Schwachen in dieser Gesellschaft? Wie kommen die zur Sprache, die nicht ein Sprachrohr haben, die sich so in dieser Sache organisieren können. Am Schluss heißt es, auch Orientierung zu geben. Davon hat Frau von Keyserlingk gesprochen in ihrem Beitrag. In der Tat ist eher Formierung vor Orientierung zu setzen, um zu sagen, in diese Richtung muss es gehen. Aber bitte schön die Richtung muss auch zu erkennen sein. Also wer nach allen Seiten offen ist, der ist nicht ganz dicht. Ich möchte ganz gern auch, dass Richtungsangaben erkennbar werden, die den schwachen Bürger spüren lassen, ich habe einen Staat, der mich schützt und der die Anbieter auch spüren lässt, die Menschen fühlen sich durch sie gut genug vertreten.

Prof. Dr. Thomas Olk

Ergänzend, nicht wiederholend, ich denke, warum reden wir so stark über Dialog als neu aktualisierte Form der Steuerung im sozialpolitischen Bereich. Es sind zwei Punkte besonders wichtig, die noch nicht genannt worden sind. Das eine ist, wir haben es dadurch, dass die Steuerungsansprüche und Imperative der öffentlichen Seite anspruchsvoller geworden sind, was ich eben schon erläutert habe, natürlich auch mit Problemen zu tun, die neu und unbekannt sind. Das heißt also, Dialog ist immer dann geeignet als ein Mittel, wenn ein komplexes, wenig strukturiertes Problem zu bearbeiten ist, das heißt, wenn die Lösung noch nicht bekannt ist bzw. das Problem auch kognitiv noch nicht genügend durchdacht ist. Und dann versucht man durch den Einbezug möglichst vieler Partner, auch erst einmal das Problem sozusagen

kognitiv zu strukturieren: „ Was ist eigentlich das Problem!“ Man merkt an dieser Tagung und an dieser Diskussion, dass wir uns nicht immer ganz einig sind darüber, was das Problem ist. Das ist also noch ein Verständigungsprozess, in Fachbruderschaften, wo man nicht so ganz weit auseinander ist. Wie soll das erst in der Gesellschaft sein, wo wir uns über bestimmte kognitive Strukturen des Problems, das wir bearbeiten möchten, verständigen müssen. Da stecken auch ethisch normative Fragen, die Herr Turre angesprochen hat, drin, zum Beispiel, von welchen Gerechtigkeitsstandards wollen wir ausgehen bei der Verteilung knapper Mittel. Also wem wollen wir unter welchen Bedingungen wie viel geben und warum? Das sind Fragen, die wir nicht allein mit Bezug auf kognitive Wissensbestände bearbeiten können. Hier ist Dialog ein wichtiges strukturierendes Element in der Tat, so wie Herr Rößler sagt, für einen bestimmten Zeitraum und irgendwann muss entschieden werden, und zwar transparent entschieden werden nach Kriterien die auch nachvollziehbar sind. Der zweite Punkt ist, und das haben wir nun mal im sozialpolitischen Bereich, als Dauerproblem, dass der Zuwendungsgeber oder der Staat auch als Gewährleistungsträger mit Akteuren zusammenarbeiten muss, die relativ autonom agieren, die man nicht einfach durch Gesetz und Zwang zu irgendetwas bringen kann, sondern mit denen man reden muss. Das ist ein ganz wichtiger Punkt. Entweder man geht über Anreize, das wird auch gemacht, ökonomische Anreize oder man nimmt das Instrument der Überzeugung. Also man geht hin und sagt: Finden Sie nicht auch, dass das eine gute Lösung wäre. Aber dann wird diskutiert. Das ist der zweite wichtige Punkt, den wir im bisherigen System des Korporatismus in kleinen Runden hatten. Kleine Runden von üblichen Verdächtigen wie man so schön sagt. Also es haben sich die getroffen die sich schon gut kennen und die auch ihre gegenseitigen Argumente schon sehr gut kennen, und deswegen ging das auch alles schneller. Deswegen, um das mal zur Ehrenrettung zu sagen, war das System in der Zeit des Wachstums gar nicht so uneffizient. Das muss ich mal betonen. Wenn wir über Korporatismus sprechen, sprechen wir nicht nur über ein Unwort „Pfui Deifel“, sondern das hat in den 60er und 70er Jahren in Westdeutschland hervorragend funktioniert, wenn man sich mal die Einführung der Sozialstationenprogramms sich überlegt, genial, wie also die Freie Wohlfahrtspflege ihre eigenen Vorstellungen zu Vorstellungen der Landesministerien machen konnte und wie dann ein bestimmtes Konzept Wirklichkeit wurde, was gut abgestimmt war zwischen den späteren Implementationsträgern. Was natürlich dazu führt, dass die Implementation hervorragend funktioniert, weil die ohnehin Überzeugten mit der Verwirklichung des Programms betraut waren. Das ist Korporatismus wie er leibt und lebt. Aber das geht nur unter Bedingungen des Plus-Wachstums, das geht unter Schrumpfungsbedingungen nicht mehr so gut. Das ist ein weiterer wichtiger Grund, warum wir nicht mehr so viel über Korporatismus und viel über Markt und Wettbewerb reden. Das hat auch etwas mit den Rahmenbedingungen zu tun. Der letzte Punkt, das hat mir sehr gut gefallen was Sie gesagt haben, wir müssen über Konzepte reden. Wir dürfen nicht nur über technische Steuerungsfragen reden. Und eine der wesentlichen neuen fachlichen Errungenschaften ist die Erkenntnis, dass wir gerade in der Jugendhilfe, aber auch in der Altenhilfe bereichsübergreifend, netzwerkartig denken müssen und bitteschön, automatisch funktionieren die neuen Steuerungsinstrumente nicht besser in Bezug auf Netzwerke und Vernetzungspolitiken. Das muss erst noch mal durchstrukturiert werden. Die ersten Auflagen der KGSt-Modelle, die output-orientierte Steuerung, das war Binnenorientierung per se und war ein Rückfall in die Steinzeit der Innenorientierung. Das erste Gutachten der

Jugendhilfe von 1994 kannte zum Beispiel gar keine freien Träger, von 1994. Da ist ein riesiger Lernprozess vollzogen worden, auch in der KGST wir müssen jetzt hinbekommen diese Form der wirkungsorientierten Steuerung zu vermitteln mit netzwerkartigen fachlichen Ansätzen, die Bündnisse und Strategiefähigkeit verlangen. Strategiefähigkeit auch auf der örtlichen regionalen Versorgungsebene. Wir haben es nicht mehr mit Akteuren zu tun allein, ihre Angebotspakete klar abgegrenzt durchziehen wollen, sondern mit Akteuren, die mit anderen Akteuren zusammen koproduzieren wollen. Ob unsere Steuerungsverfahren wirklich dazu geeignet sind - das ist nicht automatisch der Fall. Wir müssen sie fit machen für die Steuerung von bereichsübergreifenden Kooperationszusammenhänge. Ich selber habe in der Enquete-Kommission über die Zukunft des bürgerschaftlichen Engagements zweieinhalb Jahre gearbeitet. Ich kann nur sagen, Bündnisse, Wettbewerbe, neue Formen der weichen Steuerung durch Anreize setzen, funktionieren meistens in dem Feld viel besser. Aber manche Ansätze der Leistungsdefinition, der Leistungsbeschreibung gehen eher in die andere Richtung, nämlich genauer zu beschreiben was ich intern tue und das dann vehement machtpolitisch gegen anderen wieder zu verteidigen. Also das Gegenteil von Netzwerken und bereichsübergreifender Kooperation.

Herr Jochen Rößler

Ich möchte noch einen Satz sagen zu der Kultur des Dialoges gegen die man ja nichts sagen kann. Aber man muss natürlich vor der Illusion warnen als sei der Dialog so führbar, dass bei ernsthafter Diskussion die Wahrheit ans Licht kommt, wenn man das nur macht. Ich hatte Assoziationen an soziologische Theorien abweichenden Verhaltens, die auch zunächst interaktionistisch geprägt waren, wo man sagt, da wird ausgehandelt was denn abweichendes Verhalten ist. Bis dann Fritz Sack darauf aufmerksam gemacht hat, dass es auch immer eine Machtfrage ist, dass es Instanzen sozialer Kontrolle gibt und die definieren was die gute oder schlechte Praxis ist. Also kurz und gut, es ist ja nicht so, dass irgendjemand bestimmen kann was die gute Praxis ist. Wenn man genauer hinkuckt gibt es bestimmte Instanzen oder Institutionen die befugt sind und gegebenenfalls die Macht haben dies zu tun. Und deswegen sollte man Sozialpädagogen, Sozialarbeiter davor warnen zu glauben, die sei ein herrschaftsfreier Dialog und am Ende werde man die Wahrheit finden. Schon in die Definition, was nun das Problem ist, das wir angehen wollen, fließen Interessen und Macht ein. Auch die Frage: „Wie soll der Prozess gestaltet werden, welche Wirkung wollen wir denn erzielen?“, ist ja nicht eine beliebig fachlich zu diskutierende, sondern es ist auch eine Frage: „Wer hat die Macht das zu definieren? Und abschließend gegebenenfalls zu bewerten?“; „Ist dieses, was wir als Wirkung erzielt haben, eine wünschenswerte Wirkung oder nicht?“, ist wieder natürlich nicht nur eine Fachfrage, sondern im Wesentlichen auch eine Machtfrage. Ich glaube das muss man einfach einkalkulieren und sehen und damit leben. Ich hadere damit gar nicht. Aber man muss es deutlich machen und sagen, es gibt bestimmte Hierarchien. Deswegen auch der Versuch der Verbände Einfluss zu nehmen. Das ist alles in Ordnung, aber verfolgen wir nicht die Illusion, man könne durch den Dialog die Wahrheit finden, sondern kucken wir eher, wie kann man die unterschiedlichen Machtebenen gegebenenfalls ausbalancieren. Das muss man dann vielleicht überlegen.



Dir. Prof. Dr. Reinhard Turre

Damit die Machtfrage auch eine Sachfrage wird, habe ich versucht ein wenig einzufordern, dass wir die moralische Dimension nicht aus den Blick verlieren. Wir wollen für uns selber auch in Anspruch nehmen, dass es nicht nur um Profit, sondern auch um Profil geht, dass es nicht nur um das Budget, sondern auch um die Idee geht, dass es um etwas Verbindendes geht, das dem Bürger dienlich ist. Und weil Herr Olk gerade von der Verflechtung von Sozialem gesprochen hat, dass wir vor unserem sozialen Handeln sehr wohl auch das Bildungshandeln im Blick haben. Für mich gibt es da schon eine Priorität, die heißt: Was wir in der Bildung versäumen, müssen wir im Sozialen nacharbeiten. Und was wir im Sozialen versäumen, müssen wir dann den Kriminalisten und anderen überlassen. Ich wollte hinsichtlich eingesetzter Mittel und Kosten an dieser Stelle auch ein bestimmtes Menschenbild zu erkennen geben, auf das wir uns sehr wohl auch bei Wahrung unserer Interessen verständigen können.

Dr. Jan Schröder

Der Punkt Kosten sollte uns in der letzten Runde noch ein bisschen beschäftigen. Versuchen wir es mal mit einer Kosten-Wirkungs-Analyse des Instrumentes Dialog. Sie hatten, Herr Professor Olk, es schon sehr ambivalent dargestellt. Auf der einen Seite habe ich gehört, das ist ein ideales Steuerungsinstrument, um die ansonsten frei herumlaufenden Verbände in kommunale Interessen einzubinden oder wer auch wen immer da einbindet. Auf der anderen Seite haben Sie gesagt, das ist kosten-trächtig. Zum Dritten leben Sie auch mit davon, Dialog zu moderieren, ich ja auch. Meine Frage: Lohnt sich das Ganze überhaupt vor dem Hintergrund der Grenzen die wir hier aufgezeigt haben?

Prof. Dr. Thomas Olk

Es lohnt sich eben, wenn. Das heißt wir kommen gar nicht umhin, über Dialog zu steuern. Das ist einfach ein Instrument das wir brauchen. Wir müssen Dialoge führen. Aber - und das ist glaube ich zurecht von mehreren Rednern hier gesagt worden - es ist weder ein Allheilmittel, der neue Königsweg, noch ein Mittel das kostenlos zu haben ist, sondern es erzeugt Kosten. Ich war selber wirklich überrascht, welche enormen Vermittlungskosten entstehen, wenn wir Dialoge führen. Das Führungspersonal der beteiligten verbandlichen Akteure stöhnt unter der Last der Weitervermittlung der Ergebnisse nach innen und nach unten. Andererseits muss die politische Ebene auch Ergebnisse von solchen Runden wiederum in das politische Geschäft einspeisen. Hier entstehen also die erwähnten zeitlichen, aber auch die sozialen Kosten, die eben angesprochen worden sind: Erwartungen werden geweckt. Es scheint ja auf einmal möglich über alles zu reden und dann wird es doch nur ein bestimmtes Themenspektrum und ein bestimmter Rahmen. Deshalb plädiere ich dafür, wir kommen gar nicht umhin, aber lasst uns das Instrument verantwortlich und rational einsetzen, ohne überzogene Hoffnungen, ohne dass man sich der Kosten sozusagen schämt, die muss man klar offen legen, aber man muss sie die Mittel auch bereitstellen, die dafür notwendig werden. Und das heißt eben auch, die politische Ebene und auch die Ebene der Kostenträger muss zur Kenntnis nehmen, dass das Kosten erzeugt und dann muss die Frage gestellt werden, das ist die Frage der Ent-

scheidung wieder wie Herr Rößler sagen würde, wie viel ist uns die Sache Wert. Und dann wird sich zeigen, wie viel ist uns die Sache wert. Und zwar sowohl bei den verbandlichen Akteuren als auch beim öffentlichen Zuwendungsgeber. Wie viel ist ihm die Sache denn wirklich wert? Das wird sich dann zeigen.

Dr. Jan Schröder

Ich möchte den Ball auch gleich an Sie, Herr Rößler, weitergeben. Sie haben im Bereich Jugendhilfe, der auch zu Ihrem Zuständigkeitsbereich gehört, vermutlich genügend Erfahrungen mit Runden über die man schreiben könnte, gut dass wir darüber gesprochen haben. Im Gesetz heißt es dann AG78 oder Jugendhilfeausschuss. Da gibt es nun Erfahrung mit Dialog, ob nun säulenübergreifend oder auch nicht. Ermutigen Sie diese Erfahrungen hier eine Empfehlung auszusprechen die sagt, auch wenn Sie sich morgens als Finanzdezernent im Spiegel sehen, ja es lohnt sich da zu investieren?

Herr Jochen Rößler

Lohnt oder nicht! Uns bleibt nichts anderes übrig, hatte Prof. Olk schon gesagt. Trotz alledem würde ich sagen, muss man es machen, auch wenn viel Zeit vertan wird und die Amtsleiterin und andere Kollegen manchmal verzweifeln, wie viel Zeit sie damit verbringen. Aber es geht tatsächlich nicht anders. Und zwar nicht, weil man Angst hat vor dem Ärger den sie öffentlich machen, das ist nicht das Thema, sondern wir bewegen uns wirklich in einem Prozess der nur kommunikativ erbracht werden kann. Die Leistungen können nur kommunikativ erbracht werden gegenüber dem Klienten. Deswegen ist auch nur kommunikativ mitzuteilen worum es denn eigentlich geht. Zu wissen was man tut geht nicht anders, als das kommunikativ mitzuteilen. Von daher braucht es manchmal Zeit, weil vielleicht auch manchmal die Professionalität nicht hinreichend da ist, um auf den Begriff zu bringen was man eigentlich sagen will. Und deswegen muss man lange reden. Deswegen würde ich mir wünschen, dass die Professionalität noch einen höheren Grad erreicht, um schneller das zu formulieren was man eigentlich sagen will. Das ist nämlich das Hauptproblem, das aber nicht nur in der Jugendhilfe, genauso im politischen System, dass viel geredet wird, ohne dass man so richtig weiß, was will er uns denn jetzt sagen. Das ist eigentlich das Hauptproblem. Wenn Sie schneller auf den Begriff bringen würden was Sie wollen, ist das sozusagen zweckmäßig, aber auch da kann man das nur beklagen, dass es nicht „schön“ genug ist. Eine Alternative dazu gibt es nicht.

Dir. Prof. Dr. Reinhard Turre

Ich meine da wo man sich gemeinsam um Verständnis bemüht und um Verständigung hat man Gerichtsprozesse gespart. Da braucht man nicht die gerichtliche Auseinandersetzung am Schluss. Wenn Sie fragen nach Kosten-Nutzen in diesem Bereich, dann kann ich mich nur Herrn Olk anschließen. Lassen Sie sich lieber die Verständigungsprozesse noch ein paar Stunden und damit ein paar Mark mehr kosten, als dass wir dann in die teure gerichtliche Auseinandersetzung geraten, die uns nachher ohnehin mitteilt was wir vorher schon wussten. Ich mache allerdings auch darauf aufmerksam und will noch einmal daran erinnern, wir werden in diese Sache auch nur beieinander bleiben, wenn wir unsere Ratlosigkeit und unsere Begrenzt-

heiten einander ehrlich genug einräumen und zugestehen. Das wollte ich gern noch mal unterstreichen als eine wichtige Voraussetzung für konstruktive Ergebnisse, die dann im Grunde genommen nicht mehr Ergebnisse sind, die man für sich fordert, sondern miteinander vertritt.

Prof. Dr. Hans Braun

Ob uns die Offenheit, die wir mit dem Begriff Dialog verbinden, gefällt oder nicht, ich glaube, dass wir davon nicht mehr abgehen können. Dies verhindert unser heutiges Demokratieverständnis. Menschen wollen heute anders informiert werden als in zurückliegenden Jahrzehnten und sie wollen auch selbst anders mitreden. Das ist eben einer der zentralen Aspekte des gesellschaftlichen Wandels der letzten 20 Jahre. Die Alternative wäre, heute Morgen fiel der Ausdruck „Klüngel“, eine Klüngelwirtschaft. Wobei es hier, und dies ist nicht ganz ernst gemeint, vielleicht regionale Besonderheiten gibt. So sagt man, dass Klüngel („Man kennt sich und man hilft sich“) für den Kölner überhaupt nichts Schlechtes sei, eher glaube er an einen Klüngel nach dem Tode. Dieses regionale Modell, wenn es denn wirklich eines sein sollte, ist indessen in unserem Land insgesamt wohl nicht durchzuhalten.

Dr. Jan Schröder

Vielleicht zum Schluss unserer Runde, wir haben auch den Gesetzgeber hier lauschend mit in unseren Reihen. Um einen Dialog ..., der Wirkungsorientierung unterstützt, der Steuerung unterstützt, also nicht nur dem Informationsaustausch dient, wiewohl das auch immer schon Steuerung ist, zu unterstützen, bedarf es da - in welchem Sozialbereich auch immer - gesonderter gesetzlicher Regelung? Also neben dem MDK sucht jetzt auch der Dialogmoderator die Heime heim. Oder schaffen wir es, die kontrollierenden Instanzen umzuwidmen, soll sich jede Kommune künftig einen Moderator halten? Wie sehen Ihre Wunschvorstellungen auch? Hat da der Gesetzgeber überhaupt eine Rolle, um Dialog zu fördern? Wenn ja, wie könnte sie aussehen?

Prof. Dr. Thomas Olk

Da will ich nicht viele Worte machen. Ich denke, dass die einzelnen Bereiche, also Jugendhilfe, Altenhilfe usw., BSHG-Bereich usw. unterschiedliche Vorstrukturierungen haben, die ressort- und bereichsspezifisch sind. Das Kinder- und Jugendhilfegesetz etwa, wo ich mich ein bisschen auskenne, hat ja einen wichtigen Schritt in Richtung Dialog gemacht. Sowohl in § 80 Jugendhilfeplanung, als auch in § 36 Individuelle Hilfeplanung. Aber auch in anderen Teilen des Gesetzes. Das muss weiter entwickelt werden, zumal wir wissen, dass zum Beispiel, darüber haben wir heute auch noch nicht geredet, Instrumente, die auch dialogorientiert gedacht waren, nämlich der Kinder- und Jugendhilfeausschuss, im Schnitt alles andere als dialogorientiert funktionieren. Für die Experten der Jugendhilfe eine klare Sache, die auch dazu geführt, dass die Widersacher dieses Instrumentes wortreich die Abschaffung fordern. Ich denke hier sind Anknüpfungspunkte. Hier muss man noch mal darüber nachdenken, ob man daran etwas verbessern kann, ob man hier diese Ausschüsse qualifizieren kann durch entsprechende rechtliche Rahmenbedingungen. Dass sie nicht nur Klüngelrunden sind, wo die Träger sozusagen das Geld untereinander aufteilen, was gelegentlich, so höre ich aus der Provinz, der Fall sein soll. Sondern dass sie tat-

sächlich Foren sind, in denen im Dialog die fachlichen Standards und damit auch die Richtlinien des Jugendamtes entwickelt werden für die Arbeit des Jugendamtes, was ja ein großer Anspruch ist. Und ich denke, auch in anderen Bereichen geht es immer um dieses Problem. Man muss festlegen, gegebenenfalls vom Gesetzgeber, welche Akteure zu welchen Sachfragen, in welchen Runden zusammenkommen sollen. Das muss gesetzlich geregelt werden. Das ist das einzige was man gesetzlich regeln kann. Alles anderes sind außerrechtliche Prozesse. Und da will ich auch darauf bestehen, damit die Freiheit der Akteure hier gegeben ist.

Dir. Prof. Dr. Reinhard Turre

Ich warne auch vor weiteren Gesetzen, vor allen Dingen vor solchen die in Berlin beschlossen, aber nicht in Berlin finanziert werden. Ich kenne als Theologe die gute Unterscheidung von Gesetz und Evangelium und, dass die strikte Festlegung, immer auch einlädt tapfer zu sündigen. Und dass Ermutigung, Orientierung viel mehr bringt als die immer restriktivere Festlegung in ein Korsett, das uns im Grunde genommen nicht mehr zu eigener Gestaltung einlädt, sondern nur noch zur Befolgung von Vorschriften, deren Finanzierung noch nicht mal ausreichend gewährleistet wird.

Herr Jochen Rößler

Ich meine auch, dass die gesetzlichen Regelungen im Wesentlichen ausreichen. Das Beispiel, das Sie genannt haben, Herr Olk, dass man Förderrichtlinien gemeinsam aushandelt, das ist in Ordnung. Dann ist aber zu entscheiden, ob die Richtlinieentsprechend verwendet worden ist oder nicht. Das geht nicht mehr im Dialog. Man kann zwar darüber reden, weshalb das was geplant war, nicht eingetreten ist, weil jemand versagt hat oder ob es andere Gründe gab. Darüber kann man reden. Aber es muss dann wiederum ganz klar sein, dass das eine Entscheidung ist. Es geht um öffentliche Gelder und es bleibt die Aufgabe des Amtes, darüber zu entscheiden und zu klären, ob etwas im Sinne der Richtlinie ist oder nicht im Sinne der Richtlinie verwendet wurde. Das sind zwei Ebenen. Es geht auch nicht, dass der Staat aus seiner Verantwortung entlassen wird, über Steuergelder sachgerecht zu entscheiden. Das muss seine Aufgabe bleiben, das geht gar nicht anders.

Dr. Jan Schröder

Professor Braun, ich würde es vielleicht noch ergänzen wollen. Wir haben gestern gehört von Herrn Dr. Schulte, dass auf europäischer Ebene über die offene Methode der Koordinierung Ziele und Indikatoren festgelegt werden, an denen sich künftig auch nationale Politiken im Altenpflegebereich, ich habe gehört das soll sich auch auf den Jugendhilfebereich ausdehnen, orientieren sollen. Würden Sie sich vom bundesdeutschen Gesetzgeber wünschen, auch solche Orientierungsmerkmale vielleicht sogar gesetzlich mit aufnehmen.

Prof. Dr. Hans Braun

Ich bin etwas zurückhaltend gegenüber der Auffassung von Herrn Dr. Schulte, dass uns dies unmittelbar bevorstehe. Da gibt es viele nationale Widerstände. Eine bundesweite Vorgabe wäre für mich ein Alptraum. Ich sehe einen entscheidenden Vorteil

des föderalen Systems darin, dass es auch zur Konkurrenz der Ideen und Konzepte anregt. Dies ist eine wichtige Voraussetzung für Innovationen. Das Gleiche gilt auch für das Verhältnis von Staat und Freien Trägern. Bei allen Schwierigkeiten, welches dieses Verhältnis in sich birgt, entstehen aus dem Zwang, sich mit der jeweils anderen Seite auseinander zu setzen, auch neue Entwürfe. Dies ist in meinen Augen eine der Stärken des deutschen Systems.

Dr. Jan Schröder

Ich möchte mich damit bei meinen vier Kombattanten herzlich bedanken. Ich hoffe wir haben das Feld des Dialoges ein bisschen noch tiefer erforschen können. Fertige Lösungen wurden am Anfang nicht versprochen, deswegen haben wir auch nichts zu halten gehabt. Ich möchte mich herzlich bedanken, auch bei Ihnen, für das gespannte Interesse.

## 12 Abschließende Zusammenfassung – Staatssekretär Peter Haupt

*Peter Haupt, Staatssekretär, Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend*

Liebe Kolleginnen und Kollegen,  
Frau Kollegin Freudenberg-Pilster  
Herr Dr. Schröder.

unsere "Magdeburger Gespräche" haben ja inzwischen schon eine richtige Tradition: Zum vierten Mal sind wir hier zu einer Fachtagung rund um das Thema der Wirkungsorientierten Steuerung zusammen gekommen.

Was wir bisher miteinander diskutiert haben, zeigt deutlich, wie facettenreich die Thematik ist. Wir haben sie noch lange nicht ausdiskutiert, viele Aspekte gilt es noch zu beleuchten.

Unsere Tagungen können keine fertigen Lösungen liefern. Ich bin aber überzeugt, dass wir wichtige Denkanstöße geben.

Wir können dazu beitragen, in der Sozialpolitik und auf dem Feld der sozialen Arbeit mit der Zeit einen Paradigmenwechsel einzuleiten:

- weg von ordnungsbehördlichen Maßnahmen, hin zu verbindlich ausgehandelten Zielen.
- weg von der Vorschrift, hin zum Dialog.

Das beginnt damit, dass wir Fragestellungen verändern:

- Nicht: Was haben wir im sozialen Bereich an Leistungen erbracht, in welcher Höhe, und für was? Sondern: Welche Wirkungen haben wir erzielt?
- Nicht: Was kosten diese Leistungen? Sondern: Was sind Wirkungen wert?

Dabei werden dann auch die folgenden Herausforderungen sehr schnell deutlich.

### 12.1 Politik, Fachleute und Kund/innen haben oftmals unterschiedliche Wirkungen im Sinn

Wirkungsorientierte Sozialpolitik birgt eine Fülle von Konflikten:

- Individuelle Adressatenwünsche treffen auf professionelles Know-how.
- Politische Vorstellungen werden von Zielgruppen als Gängelei begriffen.
- Fachleute halten den fürsorglichen Ethos hoch und stehen aktivierenden oder fordernden Ansätzen oft skeptisch gegenüber.
- Interessensgruppen vertreten ihre Interessen und verlieren dabei gerne das Gemeinwohl aus dem Blick.

Auf der einen Seite wird nach immer mehr sozialer Unterstützung gerufen, auf der anderen Seite stehen die Kostenträger mit immer knapper werdenden finanziellen Mitteln. Dieser Konflikt hat keinen Ort, an dem er lösungsorientiert ausgetragen werden kann.

An dieser Stelle sind Dialoge und Aushandlungsprozesse gefragt.

Dazu gehört insbesondere zu unterscheiden, was für die Einzelnen, die Zielgruppe und gesamtgesellschaftlich wichtig und weniger wichtig ist.

Erforderlich ist also ein gerade in sozialen Arbeitsfeldern ungewohntes und ungeliebtes Abwägen. Dabei begegnet man bisweilen einer etwas moralisierenden Abwehr solcher Anliegen. Das ist verständlich und nachvollziehbar, führt aber nicht unbedingt weiter.

Lösungsorientierte Beispiele für zielgerichtete Dialoge und Aushandlungsprozesse haben Sie im Rahmen der Arbeitsgruppen dieser Tagung und im zweiten Referat kennen gelernt (vgl. Frau Goos-Wille am Beispiel des Dialog Soziales Niedersachsen).

## **12.2 Nicht alle erwünschten Wirkungen lassen sich finanzieren**

Ebenso spannend wird es, wenn Machbarkeit und Wünsche aufeinander prallen:

- wenn Trägerinteressen und öffentliche Finanznot in Konflikt geraten;
- wenn Ansichten und Erfahrungen von Fachkräften sich Verträgen gegenübersehen, die wenig Spielräume überlassen;
- wenn der Klient/in verdeutlicht werden muss, dass der tägliche Spaziergang künftig nicht mehr „drin“ ist;
- oder wenn ältere Menschen sich Ansprache und Zuwendung von der Pflegekraft wünschen; diese hat mit Blick auf die Uhr in der Regel nur Zeit für das Notwendigste - und ein schlechtes Gewissen. Qualität bleibt häufig auf der Strecke.

An den Dialog werden hier hohe Anforderungen gestellt – spielen doch nicht nur Wertvorstellungen, sondern auch handfeste institutionelle Interessen eine Rolle. Und damit keine Missverständnisse aufkommen: gemeint sind nicht Verhandlungen, in denen das beste Pokerface gewinnt – gemeint sind Dialoge auf gleicher Augenhöhe, in denen Interessen artikuliert und – hoffentlich – wirkungsorientiert ausgehandelt werden.

Für diese Herausforderungen zeichnen sich Lösungsansätze ab: Wirkungsvoller Dialog. Dialog ist kein unkompliziertes Allheilmittel. Unverbindlichkeit und Zeitverschwendung wird manchem runden Tisch, manchem Beratungsgremium nicht zu unrecht vorgeworfen. Damit Dialog funktionieren und zu verbindlichen Vereinbarungen führen kann, muss er zweckbestimmt und zielgenau gestaltet werden. Im Podium fiel hierzu ja bereits das eine oder andere Stichwort.

Wie aber sieht derzeit die Praxis aus:

- Pflegekräfte klären von Fall zu Fall, wer aktiviert werden soll und werden mit ihren Entscheidungen oftmals auch in der Einrichtung „allein“ gelassen.
- Gesetze enthalten zwar programmatische Erklärungen zu den verfolgten Wirkungen, regeln dann oftmals aber eher Finanzierungsfragen.

Damit kommen wir zum Beitrag der Politik:

### 12.3 Verantwortungsbewusster Beitrag der Politik

Sozialpolitik und Sozialpolitiker/innen sind in zweierlei Hinsicht gefragt: als Akteure im Dialog und als Gestalter von Rahmenbedingungen für einen gelingenden Dialog.

Als Akteure wirken sie daran mit, klare und verbindliche Handlungsrahmen zu schaffen, die vor Ort auch einmal das „Nein“-Sagen erleichtern. Als Gestalter sind sie in der Rolle des Gesetzgebers gefordert.

Dialogische Gestaltungs- und Steuerungsprozesse befinden sich derzeit noch am Anfang ihrer Entwicklung. Qualitätssicherung und Qualitätsentwicklung sind jedoch Aufgaben, die keinen Stillstand dulden.

Deshalb haben wir in dieser Legislaturperiode einige Vorhaben verwirklicht, die unter der Vorgängerregierung vernachlässigt worden sind. Mit einer Qualitätsoffensive sind wir zügig daran gegangen, den uns hinterlassenen Reformstau abzubauen.

Gleich zu Beginn der Legislaturperiode haben wir ein Gesetz über die Berufe in der Altenpflege vorgelegt. Es hat zum Ziel, ein einheitliches Niveau der Ausbildung zu sichern.

In Deutschland sind über zwei Millionen Menschen auf Pflege angewiesen, wovon jeder Fünfte 75 Jahre und älter ist. Viele der Pflegebedürftigen werden von ihren Angehörigen gepflegt. Doch immerhin die Hälfte der Pflegebedürftigen bedient sich professioneller Hilfe, sei es durch ambulante oder stationäre Pflegeeinrichtungen. In den folgenden Jahren ist aufgrund der demografischen Entwicklung ein weiterer Anstieg an Pflegebedürftigen zu erwarten. Gerade mit dem Anstieg des Anteils der Hochbetagten, der sich in den nächsten vier Jahrzehnten von derzeit 4% auf voraussichtlich 12 %, also das Dreifache, steigern wird, wird sich auch die Zahl der Pflegebedürftigen erhöhen. Dies zeigt, dass die Altenpflege zunehmend an Bedeutung gewinnt.

Die Altenpflege hat sich zu einem anspruchsvollen Dienstleistungsberuf entwickelt, der eine hohe Fachkompetenz im medizinisch-pflegerischen Bereich, aber auch Sozialkompetenz voraussetzt. Bereits in der Ausbildung muss diesem Anspruch Rechnung getragen werden. Darüber hinaus müssen wir angesichts der demographischen Entwicklung die Weichen dafür stellen, dass in Zukunft eine ausreichende Zahl qualifizierter Fachkräfte in der Pflege zur Verfügung steht.

Mit dem neuen Gesetz wollen wir eine bundeseinheitliche Ausbildung sicherstellen. Wir wollen die Ausbildung gerade auch für junge Menschen attraktiver gestalten und dem Altenpflegeberuf insgesamt ein klares Profil geben.

Leider konnte das Gesetz nicht - wie vorgesehen - im August des letzten Jahres in Kraft treten. Die Bayerische Staatsregierung lässt nichts unversucht, um die bundesrechtlichen Neuregelungen zu verhindern. Dazu gehört auch der letzte mögliche Schritt, der Weg nach Karlsruhe.

Auf Antrag Bayerns hat das Bundesverfassungsgericht die Neuregelungen zunächst ausgesetzt. In dem laufenden Verfahren geht es jetzt um die verfassungsrechtliche Frage der Gesetzgebungskompetenz des Bundes für die Altenpflegeberufe. Gestern hat nun die mündliche Verhandlung vor dem Bundesverfassungsgericht stattgefunden. Das Urteil wird Ende Oktober erwartet.



Am 01.01.2002 ist – zusammen mit dem Pflege-Qualitätssicherungsgesetz – das neue Heimgesetz in Kraft getreten. Es dient der Weiterentwicklung der Qualität von Betreuung und Pflege, vor allem aber auch der Verbesserung der Rechtsstellung und dem Schutz der Bewohnerinnen und Bewohner in den rund 12 000 Alten- und Behindertenheimen in Deutschland.

Mit dem neuen Gesetz wollen wir ein an den Grundsätzen der Menschenwürde ausgerichtetes Leben im Heim sichern. Deshalb haben wir die Heimaufsicht gestärkt und ihr Eingriffsinstrumentarium erweitert.

Die Heimverträge werden durch bessere Vergleichbarkeit der Leistungen und Entgelte transparenter und damit verbrauchergerechter gestaltet. Die Heimmitwirkung wurde weiterentwickelt.

Die Zusammenarbeit der Heimaufsichtsbehörden mit den Pflegekassen, dem Medizinischen Dienst der Krankenversicherung und den Trägern der Sozialhilfe wird durch die Bildung von Arbeitsgemeinschaften verbessert.

Mit der Novellierung des Heimgesetzes haben wir gute Rahmenbedingungen für die rund 850.000 älteren und behinderten Menschen geschaffen, die auf Dauer in einem Heim leben. Das neue Heimgesetz stellt nach meiner Überzeugung einen gelungenen und sachgerechten Ausgleich der häufig widerstreitenden Interessen der Heimbewohnerinnen und Heimbewohner, der Heimbetreiber und der Kostenträger dar.

Weitere Elemente unserer Qualitätsoffensive sind die Überarbeitung der Heimmitwirkungsverordnung und der Heimindestbauverordnung. Die Heimmitwirkungsverordnung wird in Kürze in Kraft treten.

Damit haben wir eine für die Altenpolitik und für die Behindertenpolitik zentrale Ankündigung der Koalitionsvereinbarung in die Tat umgesetzt.

Meine Damen und Herren,

In den kommenden Jahrzehnten wird sich die Bevölkerungssituation in Deutschland grundlegend verändern.

Einer steigenden Anzahl älterer Menschen werden immer weniger junge Menschen gegenüberstehen. Während heute knapp ein Viertel der Bevölkerung in Deutschland 60 Jahre und älter ist, wird im Jahr 2030 beinahe jeder Dritte dazu gehören. Demgegenüber wird sich der Anteil der unter 20-jährigen von derzeit 21 Prozent auf 16 Prozent verringern. Die Bundesregierung stimmt ihre Seniorenpolitik auf diese gesellschaftspolitischen Herausforderungen ab.

Die meisten Seniorinnen und Senioren sind heute gesünder, besser ausgebildet und materiell unabhängiger als es in früheren Generationen der Fall war. Dies stellt der von der Bundesregierung im vergangenen Jahr vorgelegte Dritte Altenbericht fest. Auch wenn ältere Menschen überwiegend gesund und in größtmöglicher Selbständigkeit leben, dürfen die Hilfe- und Pflegebedürftigen nicht vergessen werden.

Für den Bereich Altenhilfe verspreche ich mir wichtige Erkenntnisse und Impulse aus dem Modellprogramm "Altenhilfestrukturen der Zukunft", das wir vor etwa 1 1/2 Jahren gestartet haben. 20 Einzelprojekte beteiligen sich daran. Es werden neue Wege erprobt, um die Altenhilfe zukunftsfähig zu machen. Ein wichtiger Bestandteil des Modellprogramms ist die Entwicklung neuer Betreuungsformen für an Demenz erkrankte Menschen. Ihre Zahl wird in den kommenden Jahren zunehmen.

Ein weiterer Schwerpunkt des Programms ist die Verbesserung von Information und Beratung der Menschen, die in bestimmten Lebenssituationen Hilfe brauchen, sowie in besonderen Fällen die Planung und Organisation des Hilfebedarfs.

Die Fragen vieler Seniorinnen und Senioren müssen beantwortet werden: Wo finden sich Hilfen, um Selbständigkeit zu erhalten? Wie können individuelle Fähigkeiten genutzt oder wieder hergestellt werden? Wer hilft mir, ein mich stützendes soziales Umfeld zu bewahren oder zu schaffen? Wie können lebenspraktische Fähigkeiten gestärkt und stabilisiert werden? Für Menschen, die Hilfe und Unterstützung benötigen, sind das zentrale Fragen an die Altenhilfe.

Mit dem Modellprogramm hat die Bundesregierung eine wichtige Debatte angestoßen. Noch immer sind die Altenhilfestrukturen für viele ältere Menschen und ihre Angehörigen zu unübersichtlich und zu wenig auf die Bedürfnisse ihrer Nutzerinnen und Nutzer ausgerichtet. Das Modellprogramm trägt dazu bei, neue, praxisorientierte und leicht zugängliche Angebotsstrukturen zu schaffen.

Die Projekte erproben Netzwerke, testen neue Wohnformen, stärken die Position der älteren Menschen als Verbraucher und erproben neue Formen der Dienstleistung, wie das sog. Case-management.

Das von der Bundesregierung mit insgesamt rund 7 Millionen Euro geförderte Modellprogramm trägt so dazu bei, die Struktur- und Systemqualität der Altenhilfe in der Bundesrepublik Deutschland deutlich und nachhaltig zu verbessern. Damit wird ein wichtiger Impuls zur Bewältigung der demografischen Herausforderungen der Zukunft gegeben.

Unser Ziel ist klar: Qualitätssicherung und Qualitätsentwicklung müssen sich zukünftig wie ein roter Faden durch die Strukturen und Systeme der Altenhilfe ziehen.

Immer wieder ist in der Presse von Missständen und Skandalen in Pflegeheimen zu lesen. Auch der Medizinische Dienst der Spitzenverbände der Krankenkassen (MDS) hat anlässlich einer Anhörung zum neuen Heimgesetz und zum Pflege - Qualitätssicherungsgesetz bestimmte Pflegedefizite in Pflegeheimen beklagt. Der MDS hat gleichzeitig die neuen Gesetze begrüßt, weil sie einen Beitrag dazu leisten, die festgestellten Defizite zu vermeiden.

Die Bundesregierung nimmt die Mängel und Missstände in der pflegerischen Versorgung sehr ernst. Die Verbesserung der Qualität in der Pflege ist für sie seit Beginn der Legislaturperiode ein Schwerpunktthema.

Im Rahmen ihrer Qualitätsoffensive hat die Bundesregierung daher neben den bereits genannten Gesetzen und Programmen vielfältige weitere Vorhaben in Angriff genommen. Als Beispiel weise ich auf Projekte hin, die zur Entwicklung von Expertenstandards in der Pflege führen. Dazu gehören: die Entwicklung von Standards zur Dekubitusprophylaxe, zur Kontinenzförderung, zur Sturzprophylaxe und zur Verhinderung von Mangelernährung.

Für Qualität in der Pflege ist die Qualifikation der rund 600 000 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die in der Pflege tätig sind, ein wichtiger Faktor. Er allein reicht aber nicht aus. Das Heimgesetz fordert für den Betrieb eines Heimes unter anderem, dass insbesondere die Zahl der Beschäftigten und ihre persönliche und fachliche Eignung für die von ihnen ausgeübte Tätigkeit ausreicht. Die Heimpersonalverordnung schreibt die Fachkraftquote fest.

Das Problem ist klar:

Nur qualifiziertes und ausreichend bemessenes Personal kann die notwendige Pflege leisten. Wir kommen an der Tatsache nicht vorbei, dass Pflege Dienstleistung ist, und Personal ist nun einmal das A und O bei Dienstleistungen. Mit ausreichendem Personal ist Qualität der Pflege nicht automatisch garantiert, aber es ist eine nicht hinwegzudenkende Vorbedingung für Qualität.

Wir wissen aus vielen Untersuchungen, dass der Pflegebedarf von den Pflegebedürftigen, von ihrem Gesundheitszustand, von ihren Bedürfnissen, ihren Fähigkeiten etc abhängt. Für ein so komplexes Feld sind Zeitwerte und Personalkennzahlen zwar praktikable Ansätze, aber doch ein zu grober Klotz.

Mit der Erprobung des Verfahrens PLAISIR haben wir erstmals in Deutschland ein Pflegezeit- und Personalbemessungsverfahren erprobt, das für die spezifischen Anforderungen der Pflege entwickelt wurde und in der Praxis bereits in Teilen Kanadas und der Schweiz angewendet wird.

Plaisir wurde mit Förderung des BMFSFJ in elf stationären Einrichtungen der Arbeiterwohlfahrt erprobt. Das Modellprojekt wurde vom Kuratorium Deutsche Altershilfe wissenschaftlich begleitet. Der Abschlussbericht hierzu wird demnächst vorliegen.

Die modellhafte Erprobung hat gezeigt, dass PLAISIR viele wertvolle Informationen bereitstellen kann. Der erforderliche Pflegebedarf der Bewohner und der sich daraus ergebende Bedarf an Personal wird sehr präzise dargestellt. Auf dieser Basis kann eine Einrichtung den Personaleinsatz bedarfsgerecht planen.

Darüber hinaus ist PLAISIR ein Verfahren zur Steuerung der Qualitätsentwicklung in den Heimen. Es zwingt nämlich zur Diskussion von Pflegestandards, es regt zur Reflexion über das eigene Tun an. Es führt zu Daten, anhand derer man Pflegeprozesse und ihre Ergebnisse bewerten kann. Es gibt Hinweise im Falle unzureichender Praktiken, und es ermöglicht Pflegeplanung.

Die modellhafte Erprobung hat gezeigt, dass eine bewohnerbezogene Personalbemessung sinnvoll und realisierbar ist.

Das Verfahren bietet die Möglichkeit, Transparenz und eine rationale Basis für Pflegegespräche zu schaffen. Auf der Basis der Ergebnisse dieses Projektes können wir die Diskussion um die Fachkraftquote und um Pflegestandards in Deutschland versachlichen.

Pflege hat immer auch mit Kommunikation zu tun. Auch Kommunikation will gelernt sein. Viele Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in stationären Einrichtungen haben hier Defizite

Wir haben deshalb ein Praxishandbuch erstellt zur Entwicklung der Kommunikationskultur in stationären Einrichtungen. Es trägt dazu bei, die kommunikative Kompetenz der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zu fördern.

Meine Damen und Herren,

soweit eine selbstständige Lebensführung im Alter nicht mehr uneingeschränkt möglich ist und konkreter Hilfebedarf besteht, müssen die Voraussetzungen für einen Zugang der älteren Menschen zu den notwendigen Hilfeangeboten verbessert werden. Mir geht es hier um den Bereich der Altenhilfe.

Für die Betroffenen sind die vielen Angebote von Hilfen, Diensten, Einrichtungen und Kostenträgern heute kaum überschaubar. Die Angebote sind zudem oft nicht aufeinander abgestimmt. Meist bleibt es den Hilfesuchenden überlassen, sich die notwendigen Teile eines „Hilfepaketes“ selbst zusammenzusuchen. Eine allgemein erreichbare Stelle, von der aus die notwendigen Hilfen umfassend erschlossen und koordiniert werden, ist nicht vorhanden. Damit gibt es keinen geregelten Zugang zum Altenhilfesystem. Beratung über Hilfeangebote findet eher zufällig statt.

Dieser Strukturmangel führt dazu, dass ältere Menschen diejenigen Hilfen, die sie benötigen, oft gar nicht, nicht rechtzeitig oder nicht zielgenau erhalten.

Hier müssen wir etwas verändern.

In meinem Ministerium sind Vorarbeiten für ein Gesetz aufgenommen worden. Unter dem Arbeitstitel Altenhilfestrukturegesetz sollen Regelungen zu den Bereichen Altenhilfe sowie politische und gesellschaftliche Partizipation entwickelt werden. Das geplante Gesetz soll die Rahmenbedingungen entscheidend verbessern:

In der Altenhilfe erforderlich erscheint insbesondere

- eine Bündelung der Informationen über vorhandene Dienste, Hilfen und Einrichtungen sowie
- eine umfassende Beratung älterer Menschen über die für sie erreichbaren und in ihrem Fall am besten geeigneten Hilfeangebote.

Wichtig ist die Feststellung, dass das geplante Gesetz kein Leistungsgesetz sein soll, sondern ein systemverbesserndes Strukturgesetz. Seinen Schwerpunkt sollen strukturelle Regelungen bilden, im Mittelpunkt die Optimierung der vorhandenen Beratung und das Case - management.

Die Ergebnisse des Modellprogramms "Altenhilfestrukturen der Zukunft", das ich vorhin dargestellt habe, sollen eine Basis für das geplante Gesetz sein. Dieses Vorhaben wollen wir in der nächsten Legislatur auf den Weg bringen.

Mit der steigenden Lebenserwartung wird die Anzahl hochbetagter Menschen, die von Demenzerkrankungen betroffen sind, zunehmen. Immer noch gehören Demenzerkrankungen zu den gesellschaftlich verdrängten und tabuisierten Krankheitsbildern. Der von der Bundesregierung vorgelegte 4. Altenbericht befasst sich daher schwerpunktmäßig mit diesem Thema. Die Empfehlungen der Sachverständigen haben sich für die weiterführende altenpolitische Planung bislang als hilfreich erwiesen.

Um der Herausforderung durch die wachsende Anzahl demenzerkrankter älterer Menschen auf Dauer gerecht werden zu können, hat die Bundesregierung eine Informations- und Qualifizierungsaktion gestartet.

Das längerfristig angelegte Aktionsprogramm Demenz soll Aufklärung leisten und Informationen zu Hilfen und Unterstützung pflegender Angehöriger geben. Damit werden Grundlagen für ein besseres Verständnis und für Alltagskompetenz im Umgang mit dieser Erkrankung geschaffen.

Basiselemente des Aktionsprogramms sind die Einrichtung eines mit Fördermitteln des BMFSFJ von der Deutschen Alzheimer Gesellschaft eingerichteten zentralen Beratungstelefon sowie der Aufbau einer Datenbank zu spezifischen Hilfe- und Betreuungsangeboten. Das Alzheimer - Telefon soll den erfahrungsgemäß vielfälti-

gen Informations- und Hilfebedarf derjenigen Menschen auffangen, die mit Demenzerkrankungen in ihrem beruflichen oder privaten Alltag konfrontiert sind. In unseren europäischen Nachbarländern hat sich ähnliches schon bewährt.

Die Qualitätsoffensive muss fortgesetzt werden.

Bei den von mir aufgezeigten Defiziten in den Strukturen der Altenhilfe stellt sich die Frage, wie die gewünschten Wirkungen und die Ergebnisqualität am besten erreicht werden können.

Ich bin überzeugt, dass die erforderliche Koordination in der Altenhilfe und die notwendige Kooperation der Akteure letztlich nur durch dialogische Verfahren verwirklicht werden kann. Alle Verantwortlichen - aus Politik, Einrichtungsträgern und Kostenträgern - müssen wir gemeinsam mit Vertretern der betroffenen Menschen an einen Tisch bringen.

Den richtigen Weg hierzu zeigt das vom BMFSFJ geförderte Bundesmodellprojekt in Leverkusen auf. Dort werden in einer konzertierten Aktion verbindliche Vereinbarungen getroffen, und zwar über die Ziele und über die Verteilung der für die gewünschten Wirkungen erforderlichen Mittel. Sie haben im Rahmen dieser Tagung Einzelheiten zu diesem Projekt kennen gelernt.

Dialog zieht sich durch dieses Projekt wie ein roter Faden. Bereits die Projekt-Infos verdeutlichen dies: die Logos sämtlicher Träger verbinden sich hier zu einem bunten Bild.

Dialog prägt das Projekt aber auch in all seinen Facetten. Dies schließt explizit den fachlichen Streit und die Verteilung knapper Ressourcen mit ein.

Gemeinsam wird demnächst die wirkungsorientierte Umverteilung kommunaler Altenhilfemittel stattfinden. Caritas, Diakonie, AWO, Rotes Kreuz und Paritätischer sitzen dann mit der Stadt und Interessenvertreter/innen an einem Tisch und erarbeiten einen Vorschlag.

Und - ganz wichtig: Es werden dialogische Verfahren erprobt, um ältere Menschen bei der Bildung von Wirkungszielen mit einzubeziehen.

Besonders gefreut hat es mich, dass dieser innovative und zukunftsfähige Projektansatz eine direkte "Wirkung" der Magdeburger Gespräche gewesen ist. Wir werden die Ergebnisse des Projektes sehr sorgfältig auswerten. Wir wollen feststellen, welche Verfahrensweisen und welche Rahmenbedingungen den Aushandlungsprozess zum Erfolg führen. Ich bin sicher, dass wir Verfahrensregelungen finden werden, die wir über die Gesetzgebung zumindest anregen könnten.

Wenn beispielsweise kooperative Gremien vorgeschlagen oder vorgeschrieben werden, benötigen sie einen klaren Handlungsauftrag.

- Dies beginnt bei der Begrenzung der Aufgaben,
- geht über die klare Zuständigkeit für die ergebnisorientierte Moderation dialogischer Verfahren und
- reicht bis hin zur Beschreibung von guten Ergebnissen.

Auf diesem Wege kann ein aktivierender Staat Realität werden: Ein Staat, der Verantwortung teilt und Partizipation ermöglicht und anregt.

Sozialpolitik sollte nicht abwarten, bis die Fachdiskussion sich der Ergebnisqualität und den Wirkungen zuwendet, sondern diese offensiv einfordern.

Damit ist das Geschäft für die Politik aber nicht getan. In Zusammenarbeit mit gesellschaftlichen Gruppen muss der Diskurs geführt werden, und zwar in den Bereichen, wo die Zielbildung nicht auf die kommunale Ebene verlagert ist:

Welche Art von Altenhilfe, welche Art von Altenpflege und welche Art von Gesundheitspolitik wollen wir?

Erst wenn der Rahmen auf diese Weise konkretisiert ist, kann sich in den Vereinbarungen zwischen Leistungsträgern und Leistungserbringern die fachliche Perspektive widerspiegeln, aber auch die sozialpolitische Perspektive ausreichend deutlich werden.

Anders gesagt: Sozial gerechte und ausgewogene Sozialpolitik äußert sich nicht nur in der zielgenauen Umverteilung gesellschaftlicher Ressourcen – sie äußert sich vor allem in politisch klaren und handlungsrelevanten Zielen zur Ausgestaltung sozialer Dienstleistungen.

#### **12.4 Auf dem Weg – der Beitrag des BMFSFJ**

Zunächst einmal sind wir hier und heute mit Ihnen im Dialog. Wirkungsorientierte Sozialstaatsreform lässt sich - ebenso wie Qualität - nicht einfach vorschreiben. Im Dialog mit Ihnen suchen wir nun zum vierten Mal nach Ansätzen und Lösungswegen, um systematisch das, worum es uns allen in der sozialen Arbeit geht, in den Vordergrund zu stellen: die Wirkungen.

Vom Projekt in Leverkusen haben wir bereits gesprochen.

Im Jugendhilfebereich steht die Weiterentwicklung der §§78a ff SGB VIII zu Entgelt-, Leistungs- und Qualitätsentwicklungsvereinbarungen an:

Bereits im Gesetz heißt es: *Qualitätsentwicklung* und nicht *Qualitätssicherung*. Dies ist kein Zufall.

In ihrer Stellungnahme zum 11. Jugendbericht hat die Bundesregierung verdeutlicht, dass bei der Fortentwicklung der §§78a ff SGB VIII Wirkungsorientierung explizit aufgegriffen werden soll.

Eine Reihe von Expertengesprächen und Fachtagungen zu diesem Thema wurde im April begonnen. Erste Ergebnisse weisen bereits jetzt darauf hin, dass gerade in den erzieherischen Hilfen Wirkung nur im Dialog zwischen kommunalem ASD, Trägern und Familien, Kindern und Jugendlichen zum Ausgangspunkt des Handelns gemacht werden kann.

Das ist nicht überraschend, ist doch die Jugendhilfepraxis im Vergleich zu anderen sozialen Feldern bereits sehr stark vom Dialog geprägt.

Und wie geht es weiter? Wir müssen Antworten suchen auf die Fragen:

- Wofür ist der Dialog wichtig?
- Wie wird der Dialog geführt?
- Welche Rolle kann die Politik dabei spielen?

In allen sozialen Dienstleistungsbereichen ist absehbar, wann Ergebnisqualität und Finanzen nicht mehr an getrennten Tischen und in getrennten Runden diskutiert werden. Wir müssen uns auf die dann anstehenden Konflikte vorbereiten.

Letztlich geht es darum, die knappen Mittel in einem von gegenseitigem Respekt geprägten Dialog zu verteilen.

Die ordnungspolitische Kontrolle ist also zunehmend durch Aushandlungsprozesse zu ergänzen oder sogar zu ersetzen.

Das nächste Magdeburger Gespräch könnte daher noch mehr dem resümierenden Erfahrungsaustausch dienen, bevor wir dann wieder neue Aspekte aufgreifen, wie etwa: „Der Prozess der Zielbildung - Interessenkonflikte im Dialog“.