

# Verträge sichern Leistungen

Thomas Borowski

Wie es dazu kam? Auch in Berlin arbeiten – glücklicherweise – freie Träger der Straffälligenhilfe mit ihrem vielfältigen Leistungsspektrum. Einer dieser Träger, die Freie Hilfe Berlin e.V., bietet seit vielen Jahren eine ehrenamtliche Inhaftiertenbetreuung an, die von Betroffenen umfangreich in Anspruch genommen wird (155 ehrenamtliche HelferInnen betreuen etwa 170 Inhaftierte, leisten dabei etwa 15.000 Gesprächsstunden jährlich); diese Arbeit wird durch eine hauptamtliche Kraft organisiert und begleitet. In gleicher Trägerschaft beraten und betreuen zwei Sozialarbeiterinnen über 600 Inhaftierte im Umfang von etwa 1900 Stunden in sozialen Angelegenheiten. Ein anderer Träger, die Straffälligen- und Bewährungshilfe Berlin e.V., vermittelte letztes Jahr (1997) in sieben Monaten 340 zu Geldstrafe verurteilte Klienten in gemeinnützige Arbeit – dadurch wurden über 22.400 Hafttage nicht vollstreckt; bei Hafttagkosten von DM 200 eine Ersparnis von etwa DM 4,5 Mio., den erbrachten Nutzen der Arbeit nicht mitgerechnet. Die Hilfe für Opfer von Straftaten in Berlin e.V. bot in über fünf Jahren etwa 1300 Menschen psychologische Unterstützung sowie Hilfe in rechtlichen und prozessualen Fragen an.

Diese ambulanten Projekte *Arbeit statt Strafe, Sozialberatung in Vollzugsanstalten, Ehrenamtlichenarbeit und Opferhilfe* erhielten dafür knapp DM 450.000. Und zwar, wie es ganz überwiegend üblich ist und seit Jahren in allen Bundesländern praktiziert wird, per obrigkeitlichem *Bewilligungsbescheid*, versehen mit einer *Belehrung* über den *Rechtsbehelf*. Der Staat (das Land, die öffentliche Hand) scheint dabei frei entscheiden zu können, welchem Träger er dabei welche Zuwendung zukommen läßt (oder eben nicht). Natürlich innerhalb geltender Gesetze und Verordnungen und Beachtung der Haushaltshoheit der gesetzgebenden Körperschaft, versteht sich. Aber eben nicht unter Hinzunahme der Leistungs- und Qualitätskriterien, nicht unter Beachtung etwaiger Verträge und damit verbundener Kündigungsfristen für zu erbringende Leistungen und schon gar nicht unter Beachtung ökonomischer Kriterien, wie obige Beispiele von Aufwand und Nutzen zeigen.

So kam es also, daß der Berliner Senat meinte, sparen zu müssen. Und wie man weiß, kann Sparen ziemlich teuer sein. Jedenfalls kündigte (fairerweise) der dortige Justizstaatssekretär bereits im Juli vergangenen Jahres an, daß man für dieses Jahr eine weitere Förderung der oben beschriebenen Projekte nicht mehr vorhabe. Obwohl dieser selbst es nach eigener Aussage als *schmerzlich* empfand. Gleichzeitig hatte sich die seinerzeit in Berlin amtierende Justizsenatorin auf den Versuch der Sanktion *elektronisch überwachter Hausarrest* festgelegt, wofür selbstverständlich

Haushaltsmittel bereitzustellen waren. Nachdem nun Frau Peschel-Gutzeit nach Hamburg ging, nahm Berlin erst einmal Abstand von dem Versuch. Und – Welch angenehme Überraschung – obwohl man im zuständigen Ressort *keine Chance einer Veränderung zum Positiven* sah, wurden obige Projekte wieder in die Förderung genommen.

Wer nun kommentiert, daß die betroffenen Träger sich doch freuen sollen, statt sich möglicherweise zu beschweren (jene tun es im übrigen ja auch gar nicht) über Planungunsicherheiten, Geringschätzung eigener Arbeit, Ausgeliefert-Sein, bleibt dabei auf der Ebene des Obrigkeitsstaates. Die anderen dagegen werden mit dem Autor ungehalten darüber sein, wieviel Zeit diese Projekte, Mitarbeiter und Träger allein dafür aufbringen müssen, die vielen Beteiligten in so viele Gespräche und Briefwechsel zu vertiefen, eine Öffentlichkeitsarbeit zu organisieren, die weder Qualität noch Quantität der konkreten Arbeit verbessert, sowie den entstehenden Druck von den Klienten fernzuhalten, nur um am Ende ihrer Bemühungen zu erreichen, was sowieso alle Beteiligten vorher schon wollten: Bestimmte Arbeiten/Leistungen sollten für bestimmte Personenkreise von bestimmten Trägern für ein bestimmtes Entgelt erbracht werden.

Natürlich wird dem obigen Zusammenhang auch entgegengehalten werden, daß ein solcher nicht gesehen werden darf. Übrig bleibt, daß Frau Peschel-Gutzeit erreichte bzw. sicherte, was sie stets forderte: nämlich *Arbeit statt Strafe* und die anderen ambulanten Projekte zu fördern und zu erhalten; daß dies praktisch durch ihren Weggang geschah, bleibt Ironie der Geschichte. Ernsthaft bleibt übrig, daß der Gesamtvorgang Anlaß geben sollte, alle Beteiligten vor Wiederholungen zu bewahren. Parallelen in anderen Bereichen der Wahrnehmung öffentlich gewünschter Aufgaben durch nach dem Privatrecht organisierte Träger außerhalb von Sozialarbeit (z.B. Kammern, ÖPNV, Ver- und Entsorgung) kann man lange suchen. Doch dafür muß das Instrumentarium geändert werden.

## Leistungsverträge als Absicherung der Qualität

Worum geht es? Freie Straffälligenhilfe bietet Menschen, die strafrechtlichen Eingriffen und deren Folgen unterliegen, Unterstützung an. Sie umfaßt alle Angebote, die geeignet sind, die individuellen Fähigkeiten Betroffener und deren Angehöriger zu erweitern und zu stärken sowie ihre Lebenssituation und -bedingungen nachhaltig zu verbessern. Die Intention dieser Hilfen sind unabhängig von Zielen und Verfahrenszwecken strafrechtlicher Interventionen und Reaktionen.

Danke, Frau Senatorin! Gemeint ist Frau Lore Maria Peschel-Gutzeit. Gedankt sei ihr für ihren Weggang von Berlin nach Hamburg. Damit rettete sie nämlich wesentliche Angebote der Freien Straffälligenhilfe Berlins.

**»Angesichts der desolaten Lage der öffentlichen Haushalte besteht ganz sicher die Gefahr, daß statt möglicher Steigerungen der Effektivität nur die Gelegenheit wahrgenommen wird, Mittel einzusparen«**

Freie Straffälligenhilfe will das Selbsthilfepotential straffällig gewordener Menschen auf Dauer so stärken, daß sich soziale und individuelle Faktoren, die Straffälligkeit begünstigen können, verändern. Sie hilft, den stigmatisierenden sozialen Status »Straffälligkeit« zu überwinden und soziale Ausgrenzung zu vermeiden. Soweit die weitgehend unstrittige Selbstdefinition der einschlägigen Verbände und Fachleute.

Die Qualität der sozialen Arbeit in der Straffälligenhilfe ergibt sich aus der Übereinstimmung zwischen den Erwartungen/Zielsetzungen hinsichtlich der Leistungen und der tatsächlich erbrachten Dienstleistung. Qualität beinhaltet dabei objektive und subjektive Kriterien.

Begriffe wie Controlling, Kundenorientierung, Qualität und Qualitätssicherung, neue Steuerungsmodelle bestimmen die Diskussion über die Verbesserung öffentlicher und privater Dienstleistungen in den neunziger Jahren. Egal ob diese Diskussionen faszinierend oder eher abstoßend empfunden werden, muß geklärt werden, was genau Qualität dabei beinhaltet. Klar scheint zu sein, daß diese momentan massiv und um jeden Preis gesichert werden muß, wie auch immer. Die sozialen Dienstleistungen sind hiervon betroffen. Daher muß sich auch die Straffälligenhilfe als Teil der sozialen Dienstleistungen mit diesen Themen auseinandersetzen.

Klar scheint auch zu sein, daß die anerkannten freien Träger der Straffälligenhilfe seit vielen Jahren gewünschte, ja von öffentlichen Trägern quasi bestellte Dienstleistungen erbringen, die als in aller Regel qualitativ einwandfrei bis gut angesehen werden (wer würde sie sonst im Folgejahr erneut bestellen?).

Qualität ist, wie wir mittlerweile auch in der Sozialarbeit wissen, »die Gesamtheit von Eigenschaften und Merkmalen eines Produktes oder einer Tätigkeit, die sich auf deren Eignung zur Erfüllung gegebener Erfordernisse bezieht«, so die Deutsche Gesellschaft für Qualität (DGQ) gemäß dafür eigener DIN 55350. Und Qualitätsmanagement umfaßt »alle Tätigkeiten der Gesamtführungsaufgabe, welche die Qualitätspolitik, Ziele und Verantwortungen festlegen, sowie diese durch Mittel wie Qualitätsplanung, Qualitätslenkung, Qualitätssicherung und Qualitätsverbesserung im Rahmen des Qualitätsmanagementsystems verwirklichen«, so DIN/ISO 8402.

Es wird stets darum gehen, mit Hilfe eines geeigneten Instrumentariums die Qualität der Arbeit zu definieren, diese zu sichern, zu dokumentieren und letztendlich nachzuweisen. Heute wird die Qualität des Produktes oder der Dienstleistung vom Kunden definiert, und zwar oftmals schon als Voraussetzung zur Auftragsvergabe, also vor Erbringung der Dienstleistung. Es muß also die zu erbringende Leistung klar definiert sein.

Ein standardisierter verbindlicher Katalog von Leistungen, definiert und abgeleitet aus den Aufgabenstellungen der Freien Straffälligenhilfe, erhöht die Transparenz und Vergleichbarkeit der verschiedenen Anbieter untereinander.

Dem läßt sich entgegnen, daß man unterschiedliche, gegebenenfalls gegensätzliche, sozialpolitische Interessenlagen zu betrachten hat. So ist die Möglichkeit nicht von der Hand zu weisen, daß Zuschußgeber (Kunden!) unter dem Vorwand der Qualitätssicherung – gegen die ja nicht ernsthaft argumentiert werden kann – insbesondere das Merkmal der Verfahrenstransparenz zur Legitimation von Mittelkürzungen instrumentalisieren. Der Zeitpunkt, gegenüber Zuschußgebern einzugestehen, daß hinsichtlich der eigenen

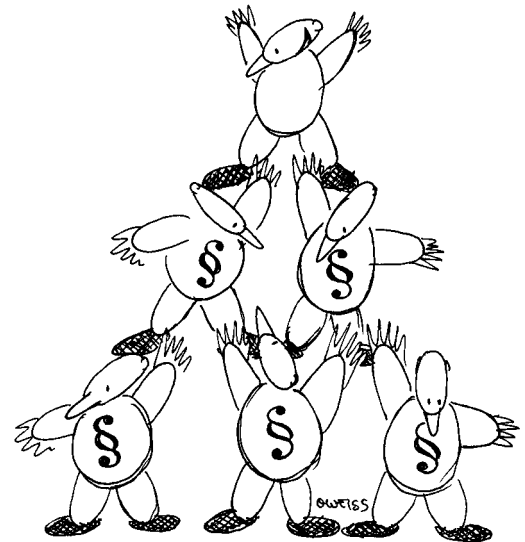
Dienstleistungsqualität Verbesserungsmöglichkeiten gesehen werden, ist in der Tat äußerst ungünstig: Angesichts der desolaten Lage der öffentlichen Haushalte besteht ganz sicher die Gefahr, daß statt möglicher Steigerungen der Effektivität nur die Gelegenheit wahrgenommen wird, Mittel einzusparen.

Dies ist jedoch aus drei Gründen keine stichhaltige Argumentation gegen die Einführung einer Leistungs- und Produktbeschreibung in einem sozialen Kontext: 1. Wer zuerst definiert, hat einen »Heimvorteil«. Die Feststellung, ein Aspekt einer konkreten Dienstleistung sei qualitativ hochwertig, angemessen und notwendig, muß erst einmal mit Argumenten widerlegt werden. Dies ist auch für Verwaltungen nicht einfach. 2. An verordnetem Sparen führt ohnehin kein Weg vorbei; es besteht hingegen die Chance, gegen Mittelkürzungen mit besseren Argumenten als die Zuschußgeber aufwarten zu können. 3. Es bedeutet das Ende jeglicher Offensive, wenn man auf interne Mängel erst während einer Auseinandersetzung hingewiesen wird.

Nur das Wissen um die eigenen Mängel (und deren sukzessive Beseitigung) gibt den Handlungsspielraum für das Durchsetzen eigener Ziele.

### Spezifische Wege der Qualitätssicherung in der Straffälligenhilfe

Für die speziellen Erfordernisse der Sozialarbeit und insbesondere der Straffälligenhilfe müssen sowohl besondere Wege der Qualitätssicherung als auch eigene Leistungsbeschreibungen erstellt werden. Eine gute Diskussionsgrundlage hat die DBH dazu erstellt. Hier wird unterschieden nach *justizbezogenen Maßnahmen* (wie Arbeit statt Strafe,



TOA, Soziale Trainingskurse, Betreuungsweisungen etc.), *lebenslagenstabilisierenden Maßnahmen* (wie Arbeit, Wohnen, Schuldnerberatung, Suchtberatung etc.) und *justizbedingten Maßnahmen* (wie Beratung in der Haft, Angehörigenberatung, Tataufarbeitung und Schadenswiedergutmachung etc.) ein operationalisierbarer Aufgabenkatalog zu erstellen sein, unter welchen Bedingungen von wem welche Leistungen zu erbringen sind. Dieser würde Bestandteil einer Leistungsvereinbarung unter Bezugnahme auf § 17 SGB I (»In der Zusammenarbeit mit gemeinnützigen und freien

Einrichtungen und Organisationen wirken die Leistungsträger darauf hin, daß sich ihre Tätigkeit und die der genannten Einrichtungen und Organisationen zum Wohl der Leistungsempfänger wirksam ergänzen. Sie haben dabei deren Selbständigkeit in Zielsetzung und Durchführung ihrer Aufgaben zu achten. Die Nachprüfung zweckentsprechender Verwendung bei der Inanspruchnahme öffentlicher Mittel bleibt unberührt.«) sowie sinngemäß auf § 93 Abs. 2 BSHG (»Der Träger der Sozialhilfe ist zur Übernahme von Aufwendungen ... verpflichtet, wenn ... eine Vereinbarung über Inhalt, Umfang und Qualität der Leistungen sowie über die dafür zu entrichteten Entgelte besteht ...«).

Dabei werden die Merkmale zeitgemäßer Qualitätssicherung *Strukturqualität* (materielle und organisatorische Rahmenbedingungen sowie personelle und sachliche Ressourcen der Dienstleistungserbringung wie z.B. Budgetgröße, räumliche und sachliche Ausstattung, Personalschlüssel, Qualifikationsstruktur usw.), *Prozeßqualität* (Gestaltung des Prozesses der Dienstleistungserbringung wie z.B. Betreuungsintensität, Zugangsmöglichkeiten, Schnelligkeit und Flexibilität der Leistungen etc.) und *Ergebnisqualität* (Resultate der Dienstleistung wie z.B. Zufriedenheit des Nutzers, Problem- und Situationsgerechtigkeit der Leistung, Transparenz und Kontrollmöglichkeit) nachvollziehbarer Bestandteil dieser Vereinbarung. Eine Leistungsvereinbarung würde wie ein Vertrag nicht nur Leistung gegen Entgelt enthalten, sondern auch andere Vertragsmerkmale aufweisen: versehen mit Laufzeiten und Kündigungsfristen, Verstößen, klaren Definitionen von (Nicht-/Teil-) Erbringung und möglichen Folgen, Schlichtungsstellen etc. würden gegenseitig Sicherheiten und Verlässlichkeiten geschaffen werden. Wenn dann noch die Gesetzgebungskörperschaften ihr Haushaltsgestaltungsrecht nutzen, indem sie z.B. Verpflichtungsermächtigungen schaffen würden, bräuchten die vertragschließenden Partner nicht alle Laufzeiten auf Jahresultimo legen. Es würde erhebliche Planungssicherheit geschaffen.

### Leitbild als Qualitätsmerkmal

In Berlin war ein Ergebnis der Auseinandersetzung, daß die Zusammenarbeit der verschiedenen freien Träger der Straffälligenhilfe bemerkenswert zugenommen hat. Dies kann als Grundlage genutzt werden (auch an anderen Orten), als eine Möglichkeit der Qualitätsverbesserung die Formulierung eines »Leitbildes« voranzubringen. Die Anforderungen an unseren Dienst verändern sich – wir müssen unsere Ziele von Zeit zu Zeit neu definieren. »Unser Leitbild bietet dabei Orientierung; es baut auf Bewährtem auf, beschreibt Werte und definiert Grundsätze für Zusammenarbeit und Führung«, so die MitarbeiterInnen der Landesregierung Schleswig-Holstein.

Das *Leitbild* eines Unternehmens gibt es sowieso. Es wird geprägt vom Inhaber oder den Gesellschaftern. Möglicherweise tritt es nur den Kunden gegenüber in Erscheinung, vielleicht auch dies nur theoretisch, in Form von Werbung oder Aquisition. Je weniger die konkreten MitarbeiterInnen und Mitarbeiter persönlich die Möglichkeit der Mitwirkung hatten, umso wahrscheinlicher ist die fehlende Mitarbeiteridentifikation, damit auch die Darstellung in konkreter Arbeit nach draußen, gegenüber Kunden oder Nutzern.

Die Fragen *Wer sind wir? Was wollen wir? Wer wollen wir sein? Wie wollen wir sein?* sind in zeitgemäßen Unternehmen, die sich am Markt bewähren wollen, durch die sie tra-

genden Menschen zu beantworten. Bezogen auf die Arbeit mit straffälligen Menschen haben wir es einerseits mit den zahlreichen Einzelunternehmen verschiedener rechtsfähiger Träger und seinen Projekten zu tun. Andererseits gibt es das Großunternehmen Straffälligenhilfe neben den vielen anderen Unternehmen der Jugend- und Sozialarbeit, welche sich am Markt der Möglichkeiten, an dem der Steuergeldempfänger, dem der Nutzerauswahlmenüs zu behaupten hat. Und dabei soll man sich lösen vom Unternehmensbegriff, der allzu verkürzt abzielt auf kurzfristige Profitorientierung unter Außerachtlassung langfristiger Marktorientierung.

Diese Leitbildfragen, durch die die *Straffälligenhilfe* tragenden Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter diskutiert und formuliert, erhöht nicht nur den *Marktwert*, sondern wird auch unserer Verantwortung für unsere Arbeit gerecht. Diese *Verantwortung* ist die Summe aus Organisationsstruktur, Zielen, Aufgaben, Kompetenzen und Informationen. Aus der Definition des Leitbildes der Straffälligenhilfe X des Trägers Y in der Region Z werden so Ziele, aus diesen Zielen Aufgaben, aus diesen Aufgaben erwachsen Aufträge, aus welchen Handlungen entstehen.

In sich schnell ändernden Zeiten ist die Bewahrung des Bestehenden keine Wahlmöglichkeit.

Weder der erfolgreiche Abschluß von *Leistungsvereinbarungen* noch die Orientierung an kontinuierlichen Verbesserungsmöglichkeiten der *Struktur-, Prozeß- und Ergebnisqualität*, weder die mitarbeitertragende Formulierung eines *Leitbildes* allein noch der leider immer noch (oder wieder?) anzutreffende beklagende Blick in die Gegenwart, daß ja »heute alles schlimmer und die Bedingungen früher viel besser waren«, helfen weiter. Nötig wird noch stärker die aktive Mitgestaltung dieser sogenannten zeitgemäßen Modernisierungsdiskussion durch die *Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter* als tatsächliche Träger dieser Arbeit, damit nicht die Betriebswirte und Skandalisierer bestimmend bleiben.

*Thomas Borowski, Dipl.-Sozialpädagoge, ist Geschäftsführer des Schleswig-Holsteinischen Verbandes für Straffälligen- und Bewährungshilfe e.V.*

### Literatur

- Arnold, U.: Qualitätsmanagement in sozialwirtschaftlichen Organisationen, in: Lehrbuch der Sozialwirtschaft, Stuttgart, o.J. (Manuskript).
- Bundesarbeitsgemeinschaft für Straffälligenhilfe: Selbstverständnis Freier Straffälligenhilfe; Bonn 1996.
- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen, u. Jugend (Hrsg.): Qualitätsmanagement in der Jugendverbandsarbeit; Bonn 1996.
- Borowski/Escher/Freier/Maelicke/Streich: Qualität der Straffälligenhilfe; Kiel 1997.
- Deutsche Gesellschaft für Qualität (Hrsg.): TQM (Total Quality Management) – Eine unternehmensweite Verpflichtung zur Qualität; Beuth-Verlag, Berlin 1990.
- Haist, Fritz / Fromm, Hansjörg: Qualität im Unternehmen/Prinzipien-Methoden-Techniken; Carl Hanser Verlag, München/Wien 1989.
- Kamiske, Gerd F.; Brauer, Jörg-Peter: Qualitätsmanagement von A bis Z / Erläuterungen moderner Begriffe des Qualitätsmanagements; Carl Hanser Verlag, München/Wien 1993.
- Meinhold, Marianne: Qualitätssicherung und Qualitätsmanagement in der Sozialen Arbeit; Lambertus-Verlag, Freiburg 1996.
- Schultz, Andreas: Normierte Beziehungsarbeit?/ISO 9000 und die Folgen für die Sozialarbeit, in: sozialmagazin/Die Zeitschrift für Soziale Arbeit, April 1996; Juventa Verlag, Weinheim.

**»Nötig wird noch stärker die aktive Mitgestaltung dieser sogenannten zeitgemäßen Modernisierungsdiskussion durch die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter als tatsächliche Träger dieser Arbeit, damit nicht die Betriebswirte und Skandalisierer bestimmend bleiben«**