In: Internationaler Jugendaustausch- und Besucherdienst der Bundesrepublik Deutschland (IJAB) e.V. (Hrsg.), Forum Jugendarbeit International 2002, Münster 2001, S.34-46

Qualitätsentwicklung ist mehr als das Abarbeiten von Standards

Visionen zu einem systemischen Ansatz von Qualitätsmanagement in der Internationalen Jugendarbeit

Franz Schön

Die Geschichte von Qualitätsmanagement (QM) in Non-Profit-Organisationen (NPO) ist die Geschichte von Widersprüchen. Wie viele Impulse, die aus dem Sektor der Erwerbswirtschaft kommen, wird QM in allen seinen Schattierungen und Dimensionen gierig aufgesogen, und wenn man davon ausgeht, worüber derzeit in der internationalen Jugendarbeit am meisten gesprochen wird, dann nimmt es Wunder, dass noch nicht jeder Träger über ein ausgefeiltes QM-System verfügt. Auf der anderen Seite gibt es bei keiner aktuellen Entwicklung so viele Widerstände wie bei der Frage nach der Qualität.

Insofern braucht über die Notwendigkeit von »Qualität« in der Jugendarbeit allgemein und im Besonderen in der internationalen Jugendarbeit derzeit nicht mehr gestritten werden, sie ist unangefochtener Standard, zumindest wenn man die Forderungen auf der Seite der Geldgeber und die Beteuerungen auf der Seite der Träger hört. Dennoch lässt sich über Qualitätsmanagement aber auch trefflich streiten, weil bereits beim nächsten Schritt, bei der Frage, was denn eigentlich Qualität oder Qualitätsmanagement ist, eine wahrhaft babylonische Sprachverwirrung deutlich wird, und bei der Frage, wie dem Anspruch nach »Qualität« inhaltlich gerecht zu werden ist, scheiden sich die Geister vollständig.

Die gravierende Schwäche in der aktuellen Qualitätsdiskussion, soweit sie internationale Jugendarbeit betrifft, zeigt sich in dem Versuch, Verfahren und Werkzeuge aus dem

Bereich industrieller Fertigung oder Dienstleistung, also aus dem Sektor der Profit-Organisationen (PO), mit möglichst geringem Adaptionsaufwand zu übernehmen. Die Motivation dazu ist durchaus verständlich und in gewisser Hinsicht sogar nachvollziehbar. Internationale Jugendarbeit ist in den letzten Jahren unter Legitimationsdruck geraten. Das betrifft sowohl die Seite der Träger als auch die der Politik. In dem Maße, in dem Politiker(innen) oder andere, im öffentlichen Leben stehende Menschen nicht mehr auf der Basis eigener Erfahrungen von internationaler Jugendarbeit aufbauen können, werden Zusammenhänge, insbesondere Qualitätszusammenhänge, zunehmend entweder nicht erkannt oder angezweifelt. Das führt dazu, dass sich sowohl Politik als auch Träger der internationalen Jugendarbeit unter Zeitdruck sehen und versuchen, mit vermeintlich schnell implementierbaren Verfahren Qualität nachzuweisen.

Diese Suche nach »schnellen Lösungen« bringt es mit sich, dass die Diskussion um die Qualität bei der Definition von Standards und Kriterien einsetzt. Dabei wird erwartet, es sei möglich, einen Katalog von Qualitätsstandards zu erarbeiten, der Trägern internationaler Jugendarbeit zur Auflage gemacht werden kann und, soweit damit gearbeitet wird, Qualität sicherstellt. Hinter diesem Denkmodell steht eine eher mechanistische Sicht von Qualitätsmanagement, innerhalb deren unterstellt wird, es gäbe so etwas wie »absolute«, also vom Umfeld und den Zielen unabhängige Qualität. Diese Meinung wird zwar noch vielfach vertreten, ist aber nicht mehr zeitgemäß und zeitigt Nebenwirkungen und Missverständnisse, die absolut nicht erwünscht sind.

Nebenwirkung: Ein einheitliches QM-System, dem alle Träger internationaler Jugendarbeit unterworfen werden, führt zu einer fortschreitenden Nivellierung der Träger und ihrer Angebote

Das erscheint auf den ersten Blick gar nicht negativ, sondern durchaus bestechend; führt es doch zu einer in sich vergleichbaren Angebotspalette, bei der in direkter, das Geschäft belebender Konkurrenz schnell die jeweils Besten identifiziert und weiterhin gefördert werden können. Allerdings führt diese von vielen Trägern gefürchtete »Gleichmacherei« zu einem Verschwinden der spezifischen Eigenarten der unterschiedlichen Träger und bedeutet damit das Ende einer diversifizierten Trägerlandschaft, wie sie sich in den letzten Jahrzehnten entwickelt hat. Diese Trägervielfalt aber ist, wie allenthalben gehört und gelesen, gewünscht, in Gesetzen verankert und ein wesentlicher Garant für die demokratische Entwicklung der Gesellschaft.

Missverständnis: Qualität kann innerhalb einer Einrichtung bearbeitet und sichergestellt werden

Dass dieser Anspruch nicht aufrechterhalten werden kann, wird bereits deutlich, wenn man sich die Menschen oder Einrichtungen vergegenwärtigt, die Interessensträger (Stakeholder) an Maßnahmen der internationalen Jugendarbeit sind. Sofort zu identifizieren sind die Jugendlichen, an die sich das Angebot richtet, der Träger, dessen haupt-, neben- und ehrenamtlich Mitarbeiter und der Zuschussgeber. Darüber hinaus gibt es noch eine Vielzahl weiterer mehr oder weniger bedeutsamer Stakeholder. Alle diese Beteiligten verfolgen teilweise übereinstimmende, aber auch deutlich unterschiedliche Ziele und Interessen, die berücksichtigt werden müssen. Insofern verliert der Unterschied zwischen organisationsintern und -extern relevanten Vorgängen, die bislang eines der klassischen Unterscheidungsmerkmale der Organisationslehre waren, mehr und mehr an Bedeutung und verschiebt sich zugunsten eines modernen stakeholderorientierten Ansatzes, in dem die einzelnen Interessensträger Einfluss auf die Maßnahme und letztlich auch auf den Träger nehmen. Dabei wird aber deutlich, dass es von elementarer Bedeutung ist, alle Stakeholder in das Bemühen um Qualität einzubeziehen.

Das bedeutet die Notwendigkeit, sich damit auseinander zu setzen, dass es innerhalb der Arbeit zu unterschiedlichen und wechselseitigen Abhängigkeiten kommt; wobei wichtig ist zu erkennen, dass die Abhängigkeiten nicht einseitig (Träger von Zuschussgebern), sondern durchaus wechselseitig sind. Also auch der Zuschussgeber ist abhängig vom Träger. Das schürt in vielen Fällen die Sorge vor Abhängigkeiten und unerwünschten Einflussnahmen; allerdings zu Unrecht, denn das Bewusstmachen und Definieren vorhandener Interdependenzen führt, so paradox das auch klingen mag, in der Folge dazu, dass die einzelnen Organisationen umso unabhängiger werden. Auf einen kurzen Nenner gebracht bedeutet das, dass sich weitgehende Trägerautonomie nur in der Kenntnis der vorhandenen wechselseitigen Abhängigkeiten realisieren lässt.

Missverständnis: Ein Verfahren, in dem Standards zentral erarbeitet und vorgegeben werden, spart Zeit

Ein Prozess, der diskursiv, unter hoher Beteiligung aller Interessensträger gestaltet ist und als Ziel ein mit allen Stakeholdern abgestimmtes QM-System hat, ist mit Sicherheit ein aufwendiges Verfahren, das einen hohen Ressourcenaufwand erfordert. Demgegenüber steht die

Hoffnung, dass zentral gesteuerte Prozesse, effizienter, weil schneller und kostengünstiger, abgewickelt werden können. Andererseits wecken diese zentralen Verfahren ein hohes Maß an Widerstand und Misstrauen, das die Bearbeitung behindert und unter dem Strich gerechnet in deutliches Mehr an Ressourceneinsatz erfordert.

Ein wesentlicher Grund dafür, dass sich das Verfahren um Qualitätsmanagement derzeit als so kontraproduktiv darstellt, ist der Einstieg in die Fachdiskussion an der falschen Stelle, nämlich zu spät. Sie müsste früher einsetzen, und zwar bei der Definition von Qualität und Qualitätsmanagement, und sie muss das aktuelle politische, soziologische und soziale Umfeld berücksichtigen.

Deshalb wird im Folgenden Qualität als das effiziente Erreichen von mit den jeweiligen Interessensträgern (Stakeholdern) abgestimmten Zielen innerhalb eines Kreislaufes ständigen Lernens und auf der Basis einer doppelten Werteorientierung definiert.

Unter Qualitätsmanagement (QM) soll die Planung, die Steuerung (Management) und die Dokumentation von systematischem Handeln zur Sicherung und Weiterentwicklung von Qualität verstanden werden.

Diese Definitionen eröffnen den Blick auf ökonomische Grunddaten (effizientes Erreichen), auf das Einbeziehen der unterschiedlichen Stakeholder, auf die Abhängigkeit von Zielen und dem Wertesystem des Trägers und der Stakeholder und betonen stetige Weiterentwicklung durch gegenseitiges Lernen als einen dynamischen Aspekt von Qualitätsmanagement. Daraus lassen sich unterschiedliche Erkenntnisse ziehen:

Internationale Jugendarbeit findet auf der Basis eines Systems für alle geltenden oder unterschiedlichen bzw. unterschiedlich gewichteten Werte statt

Das erklärt den Begriff des doppelten Wertesystems[1]. Träger internationaler Jugendarbeit basieren zum einen Teil auf einem System von Werten, die als gesellschaftlicher Grundkonsens breite Akzeptanz haben. Dazu gehört sicherlich das Bekenntnis zur demokratischen Grundordnung, zu Toleranz und zu den Menschenrechten. Dazu kommt aber für jeden einzelnen Träger noch ein Paket von Werten, die entweder exklusiv nur bei ihm zu finden sind oder in einer bestimmten Gewichtung nur bei ihm sichtbar werden. Diese Pluralität von Werten und unterschiedlichen Weltanschauungen, die in Deutschland ihren Niederschlag in den Verbänden gefunden hat, ist politisch gewollt, in der Verfassung verankert und nach allgemeinem Dafürhalten einer der Garan-

1 ebenda, Seite 18 f

ten für die Aufrechterhaltung der Demokratie. Durch die Aktivität der Verbände ist ein vielfältiges System von Trägern entstanden, die trotz vorhandener Redundanzen im Wertesystem klare unterschiedliche Profile aufweisen und dadurch das politische Ziel, eine plurale Trägerlandschaft zu gewährleisten und zu erhalten, ermöglichen.

Wesentlich für die politische Relevanz der Pluralität der Werte ist, dass diese nicht nur vage vorhanden sind, sondern auch kommuniziert und für alle nachvollziehbar und operationalisierbar dokumentiert sind.

Damit ist aber auch ein klares Bekenntnis zur Werteorientierung abgegeben. In der Umkehrung widerspricht das dem Ziel einer (vermeintlich) werteneutralen internationalen Jugendarbeit, wie sie zuweilen von sonstigen, teilweise kommerziellen oder semikommerziellen Anbietern von pädagogisch begleiteten Jugendreisen ins Ausland in Anspruch genommen oder als wichtiger, zusätzlicher Standard gefordert wird. Dieser Ansatz ist in zweifacher Hinsicht nicht schlüssig und auch aus den dargelegten Gründen nicht wünschenswert. Werteneutralität ist im Kontext pädagogischer Arbeit nicht zu erreichen, weil alle Beteiligten ihre Vorstellungen in die Arbeit einbringen. Wird versucht, die vorhandene Wertebezogenheit zu ignorieren oder zu relativieren, entsteht ganz schnell statt der erhofften Neutralität Wertegleichgültigkeit.

Systemisches Qualitätsmanagement muss also die Wertebasis und das Leitbild der einzelnen Träger und ihrer Stakeholder sowie die Kommunikation untereinander abbilden und inhaltlich berücksichtigen. Das bedeutet aber gleichzeitig, dass es nicht die QM-Methode der Wahl gibt. QM ist immer auf den einzelnen Anwender, also auf dessen Werte- und Zielsystem, fokussiert. Das bedeutet in der Praxis, dass allgemeine, für eine Vielzahl unterschiedlicher Einrichtungen erarbeitete Qualitätsmanagementsysteme, aber auch modifizierte, so genannte »Branchenlösungen« immer zugunsten von individuell entwickelten oder zumindest individuell angepassten Lösungen zurücktreten müssen.

Die Abstimmung mit den und auf die Stakeholder bedeutet mehr als Kundenfreundlichkeit

Ein Begriff, der auch aus dem Bereich der Profit-Organisationen entstammt, hat Konjunktur bei den NPO, nämlich der Kundenbegriff. Alle meinen, sie müssten Kunden definieren und kundenfreundlich sein, und Zuschussgeber fordern dies auch mit Verve. Dabei wird übersehen, dass der Kundenbegriff, wie ihn PO gebrauchen, in der internationalen Jugendarbeit weitgehend unbrauchbar ist, weil sich Kunden bei NPO nicht eindeutig definieren und damit auch nicht identifizieren lassen.

Oft wird als Hilfskonstruktion dann versucht, alle Stakeholder des Trägers als Kunden zu definieren, was aber auch nicht sinnfördernd ist. Es dient nur dann zum Vorteil, wenn mit der Identifizierung von Kunden eine Gruppe deutlich von anderen Menschen oder Organisationen unterschieden werden kann und auf diese Gruppe bestimmte Gesetzmäßigkeiten angewendet werden können, die für andere nicht gelten. Ein Kundenbegriff, der alle Menschen und Organisationen zu Kunden macht, die nicht zur eigenen Einrichtung gehören, ist so wenig trennscharf, dass er wertlos ist.

Aber nicht nur die mangelnde Trennschärfe legt nahe, auf den Kundenbegriff im Rahmen der internationalen Jugendarbeit zu verzichten, sondern auch das, was Kunden inhaltlich definiert. Kunden sind das strukturelle Gegenüber von Produzenten und Dienstleistern, denen sie auf dem Markt begegnen. Sie beeinflussen die Produkte und Dienstleistungen über den Markt und nach seinen Gesetzen. Jugendliche, die an internationalen Maßnahmen eines Trägers teilnehmen, beeinflussen diese aber nicht oder nur marginal über einen Markt, sofern ein solcher überhaupt existiert, sondern in erster Linie durch ihre Mitgestaltung. Sie sind also – um einen Terminus aus den Profit-Organisationen zu gebrauchen – Mitproduzenten. Angepasst an die Begrifflichkeiten in der internationalen Jugendarbeit hieße das: Jugendliche gehen eine Lern-, Entwicklungs- und Arbeitsgemeinschaft mit den anderen Teilnehmern, dem Träger und dessen Mitarbeitern ein.

Das bedeutet aber nicht nur, dass Jugendliche im Rahmen eines Bildungsprogramms in bestimmten Bereichen mitarbeiten, um ihre Kompetenzen zu mehren, sondern dass sie qualifiziert an der inhaltlichen und organisatorischen Gestaltung des Trägers, an der Definition von strategischen und operativen Zielen sowie an der inhaltlichen und organisatorischen Gestaltung von internationalen Maßnahmen teilhaben. Qualifizierte Partizipation Jugendlicher ist also konstitutives Element des Trägers und seiner Maßnahmen. Unter qualifizierter Partizipation soll verstanden werden, dass sie transparent und verbindlich, sowohl schriftlich normiert (Satzung) als auch im Alltag des Trägers fest verankert und geregelt ist.

Partizipation und Einbeziehen hört nicht an der Verbandstüre auf

Internationale Jugendarbeit ist immer auch jugendpolitische Arbeit und daher auch nie nur im Binnenbereich des Trägers interessant und relevant. Als politische Arbeit hat sie Auswirkungen auf die anderen Träger politischer Arbeit, auf Politik und Verwaltung, auf andere Geldgeber und auf Organisationen und Menschen, die Verbindung zu dem Mi-

lieu haben. Der klassische Gegensatz von Binnen- und Außenstruktur eines Trägers verschwimmt, wie bereits ausführlich erläutert, zugunsten des stakeholderorientierten Ansatzes.

Dementsprechend gehören zu der oben zitierten Lern-, Entwicklungs- und Arbeitsgemeinschaft neben den haupt-, neben- und ehrenamtlichen Mitarbeitern und den Funktionären des Trägers auch die Vertreter von Politik und Verwaltung, also Parlamentarier und Ministerien bzw. kommunale Dezernate.

Das bedeutet aber in der Konsequenz, dass Qualitätsmanagement ein systemischer Vorgang werden muss, der sich auch auf die eben genannten Zuschussgeber ausdehnen muss, was aus Zuschussgebern und -empfängern Partner jugendpolitischer Zusammenarbeit werden lässt. Qualitätsmanagement muss diese Interdependenzen und die daraus resultierende Zusammenarbeit und deren Regeln ebenso abbilden und neben den Trägern auch Politik und Verwaltung gleichermaßen und partnerschaftlich berücksichtigen und verpflichten. Auf einen kurzen Nenner gebracht, bedeutet das, dass QM nicht vor den Türen zu Ministerium, Verwaltungsamt oder Rechnungshof Halt machen darf.

Bei dieser These wird durchaus gesehen, dass viele dieser Stellen eigene und auf ihrem begrenzten Raum auch wirksame Instrumente zum Qualitätsmanagement haben. Viele Behörden haben nach einem Leitbildprozess auch QM-Verfahren eingeführt. Das Problem dabei ist aber, dass sie nicht aufeinander bezogen sind, sondern nur jeweils isoliert für sich die eigene Einrichtung beleuchten. Das mag zwar besser sein als der Zustand, der noch vor einigen Jahren herrschte, als QM kein Thema für NPO war, ist aber nicht genug, weil es vor allem zwei ganz deutliche Mängel aufweist.

Ausschließlich organisationsbezogenes QM führt zu Zielkonflikten

Das lässt sich an einem Beispiel leicht illustrieren: Internationale Jugendarbeit ist, wie bereits erwähnt, auch immer zugleich jugendpolitische Arbeit; also ein Lernfeld, in dem Jugend-Politik konkret erleb- und erfahrbar wird. Neben dieser Feststellung ist bei allen Beteiligten an internationaler Jugendarbeit das Prinzip der Partizipation Jugendlicher unbestritten. Dies erfordert aber jugendgemäße Strukturen und auch Abläufe, um Beteiligung möglich zu machen. Ein anderes Ziel, das vor allem im Bereich der Zuschussgeber angesiedelt wird, ist die reibungslose Abwicklung der Maßnahme innerhalb eines Verwaltungsverfahrens, das eines so professionalisierten Apparates bedarf, dass Jugendliche von vornherein schwer Zugang zu diesen Abläufen haben und mit der Forderung nach höherer Professionalisierung immer weiter aus

diesem Verfahren ausgeschlossen werden. Das bedeutet, dass in einem der wesentlichsten Bereiche, nämlich in der Budgethoheit und dem Budgetnachweis, Partizipation verhindert wird.

Ausschließlich organisationsbezogenes QM führt zu Performanceverlusten

Stimmen sich die einzelnen Beteiligten nicht ab, wenn es um die Gestaltung von Verfahren geht, und richten sie diese Verfahren nicht nach den Zielen aus, die erreicht werden sollen, führt das durch die damit verbundenen Zielkonflikte zu redundanten Verfahrensschritten, die Zeit und Ressourcen kosten. Kommen dann noch im Laufe des Prozesses Fragen auf, die vorher nicht gestellt wurden, müssen die Daten, sofern sie vorhanden sind, neu verarbeitet werden. Das führt im Gegensatz zu der von allen gewünschten Verwaltungsvereinfachung, zu komplizierteren Abläufen und in der Regel zur einseitigen Verlagerung der Lasten auf den Träger.

Einbeziehen des ausländischen Partners

Neben den Jugendlichen, dem Träger und seinen Vertreter(inne)n und dem Zuschussgeber ist der ausländische Partner ein weiterer, gewichtiger Stakeholder im Rahmen internationaler Jugendarbeit. Ziele des Trägers und des Zuschussgebers sind, auch wenn sie auf der Ebene des QM noch nicht ausreichend miteinander abgestimmt und verzahnt sind, doch zu identifizieren und werden im Rahmen des Antragsverfahrens und des Berichtswesens beschrieben. Höchst rudimentär, wenn überhaupt vorhanden ist jedoch eine planvolle Auseinandersetzung mit dem Wertesystem des ausländischen Partners und seinen strategischen und operativen Zielen, die er mit der Partnerschaft verfolgt. Dieses Defizit wird umso deutlicher, je größer der Kulturunterschied und damit der Abstand von dem eigenen Wertesystem ist. Dabei stellt sich immer wieder heraus, dass die ausschließlich kognitive Beschäftigung mit der Kultur des ausländischen Partners im Rahmen der Vorbereitung einer Maßnahme nicht ausreicht, um dessen Lebenswirklichkeit, Einstellungen und Verhalten zu erfassen.

Dabei ist sicherlich nicht notwendig, dass die Ziele der an der Partnerschaft beteiligten Gruppen weitgehend deckungsgleich sind. Auch unterschiedliche Ziele können, solange sie komplementär bleiben, zu einer Maßnahme von hoher Qualität führen, wenn die gegenseitige Unterschiedlichkeit erkannt wird und Anlass bietet, sich mit den Unterschie-

den auseinander zu setzen. Hiermit wird eine Stufe interkulturellen Lernens erreicht, die über das bloße »Kennenlernen« der anderen Kultur hinausgeht, sondern diese in das eigene Agieren einbezieht. Dadurch wird eine gemeinsame Basis geschaffen, auf der Angehörige der unterschiedlichen Kulturen miteinander leben und arbeiten können.

Ziele und Strategien dürfen nicht isoliert stehen, sondern müssen Kausalitätsketten bilden

Wenn man das bisher Geschriebene konsequent weiter verfolgt, wird auch deutlich, dass es nicht ausreichend sein kann, Ziele, Strategien und in der Folge das QM zwischen den einzelnen Stakeholdern abzustimmen. Damit würde nur ein Katalog nebeneinander stehender Ziele und Maßnahmen erreicht werden. Um Qualitätsmanagement leitbildorientiert und zielführend einsetzen zu können, muss ermittelt werden, inwieweit sich die einzelnen Ziele und Strategien gegenseitig unterstützen, neutral verhalten oder hemmen, wobei im nächsten Schritt konsequent die unterstützenden aus- und die hemmenden Faktoren abgebaut werden müssen.

Qualität beginnt nicht beim Träger, sondern bei der Gestaltung der Strukturen

Die Realisierung eines systemischen Ansatzes von QM lässt sich allerdings nur dann realisieren, wenn auch die vorhandenen Strukturen dies nicht nur zulassen, sondern auch aktiv unterstützen. Zu den Strukturen gehören hier vor allem die Richtlinien und die bruchlose Einordnung in bestehende Gesetze und Vorschriften. Zu den Strukturen gehört aber auch das Selbstverständnis und das Politikverständnis der beteiligten Stakeholder.

Es ist aktueller Status Artis, dass Steuermittel nur auf der Basis von Richtlinien vergeben werden dürfen. Das erfordert aber auch, dass sowohl die Richtlinien als auch der Prozess, wie sie entstehen und verändert werden, den Zielen entsprechen müssen, deren Erreichen sie regeln sollen.

Partizipation Jugendlicher ist beispielsweise eines der wesentlichsten Ziele des Kinder- und Jugendplanes des Bundes. Das bedeutet, dass die Richtlinien nicht nur die Träger internationaler Jugendarbeit auf die Partizipation Jugendlicher verpflichten dürfen, sondern, dass das Zustandekommen der Richtlinien bereits diesem Ziel entsprechen muss. Dessen ungeachtet sieht das Verfahren bei der Erstellung von

Richtlinien auf der Bundes- wie auf Länderebene zwar eine formalisierte und qualifizierte Beteiligung des Finanzministeriums und des Bundes- bzw. Landesrechnungshofes vor. Eine qualifizierte Beteiligung Jugendlicher ist aber weder vorgesehen, noch wird sie praktiziert, obwohl das über die Verbände gemacht werden könnte. Zur Erinnerung, »qualifizierte« Beteiligung soll verstanden werden als transparent und verbindlich, sowohl schriftlich normiert (zum Beispiel in den Richtlinien) als auch im Alltag fest verankert. Innerhalb dieses Verfahrens erleben Jugendliche, dass sie bei der Gestaltung der Rahmenbedingungen, die ihre Beteiligung sicherstellen soll, keine Partizipationsmöglichkeiten haben. Und das ist nicht der einzige Widerspruch.

Auch der Inhalt der Richtlinien muss an den Zielen, die damit erreicht werden sollen, gemessen werden und mit diesen Zielen abgeglichen werden. Das gilt insbesondere für den Teil, der die inneren Prozesse regelt, also für die Verwaltungsvorschriften, die oftmals den ursprünglichen Zielen diametral entgegenstehen. Der Widerspruch zwischen den fortschreitenden Forderungen nach Professionalisierung der Abwicklung von Maßnahmen und der Partizipation Jugendlicher wurde bereits exemplarisch angeführt.

In diesen beiden angesprochenen Punkten dokumentiert sich deutlich das vorhandene Ungleichgewicht zwischen einzelnen Stakeholdern. Die Belange des Finanzministeriums und des Rechnungshofes werden so gewichtig bewertet, dass sie auf Bundes- und Länderebene für das Zustandekommen von Richtlinien konstitutiv sind (Mitzeichnung). Dagegen sind Beteiligungsrechte für die Verbände und die von ihnen repräsentierten Jugendlichen deutlich schwächer und unklarer beschrieben (Anhörung). Dies kennzeichnet zwar die aktuelle Lage und die derzeitige politische Einschätzung, ist aber im Sinne der Sache nicht zufrieden stellend, nicht zuletzt deswegen, weil weithin die Meinung vorherrscht, es gäbe Teile der Richtlinien, zum Beispiel die Verwaltungsvorschriften, die unabhängig von den Zielen bearbeitet werden müssten.

Zielführend ist ein umfassendes QM, das alle wesentlichen Bereiche der Organisation und ihrer Stakeholder abbildet

Aus dem, was bislang gesagt wurde, ergibt sich, dass systemisches QM alle wichtigen Bereiche der Organisation und ihrer Stakeholder ausgewogen und partnerschaftlich darstellen und bearbeiten muss.

Im Einzelnen ist, wenn die Definitionen konsequent umgesetzt werden sollen, zum Mindesten für folgende Dimensionen die Frage zu beantworten, wer oder was einbezogen werden muss, um die Ziele des Trägers und seiner Stakeholder zu erreichen:

- die Partner(innen), wobei hierbei nicht nur an die Jugendlichen zu denken ist, sondern an alle Stakeholder.
- die haupt-, neben- und ehrenamtlichen Mitarbeiter des Trägers, damit verbunden das gesammelte und verfügbare Wissen der Organisation.
- die Organisation des gegenseitigen Lernprozesses, wozu auch das Berichtswesen und die Evaluation und in letzter Konsequenz auch Prüfungsmaßnahmen gehören.
- die Finanzen, denn ein wichtiger Aspekt ist das effiziente Erreichen der Ziele.
- die inneren Prozesse, also das reibungslose und zielstringente Abwickeln der Maßnahmen.

Die Erfahrung zeigt, dass die meisten Organisationen in der Lage sind, innerhalb dieser Dimensionen ihre wertschöpfenden Vorgänge abzubilden. Abhängig von den Zielen können natürlich noch andere Dimensionen hinzugefügt werden. Wichtig ist dabei, dass die einzelnen Dimensionen in ihrer Bedeutung für die Organisation ausgewogen sein müssen, also dass ein strukturelles Übergewicht einer Dimension schädlich für das Ganze ist.

Qualität kann nicht in einen Träger hineinkontrolliert werden

Wenn sich Jugendliche, Träger, Politik und Verwaltung und ausländische Partner in einem gemeinsamen Feld jugendpolitischer Zusammenarbeit partnerschaftlich treffen und aufeinander abgestimmte QM-Verfahren haben, dann ist auch klar, dass Qualität nicht in einen Träger oder auch in eine Maßnahme »hineinkontrolliert« werden kann. Das heißt, das Erreichen eines partnerschaftlich und diskursiv erarbeiteten Zielsystems wird in erster Linie von den Beteiligten selbstverantwortlich evaluiert; wobei die Betonung der Selbstevaluation dem Charakter des systemischen Ansatzes entspricht.

Dennoch ist es notwendig und entspricht den Regeln der Kunst, wenn einzelne Programme oder Träger fremd evaluiert werden. Dazu gehören auch Prüfungsverfahren durch Zuschussgeber oder durch den Rechnungshof. Allerdings passen diese traditionellen Prüfungsverfahren nicht mehr in das Gefüge eines systemischen QM und werden kontraproduktiv, wenn leitbildorientierte und zielstringente (mehrdimensionale) Maßnahmen im Prüfungsverfahren nur noch eindimensionale Würdigungen erfahren, also die Frage nach der Einhaltung von Verwaltungsvorschriften priorisiert wird.

Die bereits erhobene Forderung, alle Stakeholder (auch Prüfungseinrichtungen) bei der Abstimmung von Zielen und Strategien qualifiziert zu beteiligen, ist notwendige Voraussetzung, aus der bisherigen (im Wesentlichen eindimensionalen) Prüfung künftig eine (mehrdimensionale) Fremdevaluation zu entwickeln. Diese wird dann zusammen mit den Selbstevaluationen wichtiger Teil des gemeinsamen Lernprozesses.

Das kann aber nur dann geschehen, wenn bereits bei der Festlegung von Zielen und Strategien unter den Beteiligten vereinbart wird, welche Daten für die Selbst- und Fremdevaluation parallel zu den Maßnahmen erhoben werden müssen und wie die Gewichtung und die Interpretation vorgenommen werden soll.

Ausblick

Die Form, wie Organisationssteuerung, Controlling und Qualitätsmanagement bei den Trägern internationaler Jugendarbeit realisiert wird, und die Wahl der Verfahren und Werkzeuge sind abhängig von der aktuellen politischen Diskussion, Kultur und vom Politikverständnis der einzelnen Beteiligten. Solange Politik und Verwaltung aus Sicht der Verbände, aber auch im eigenem Selbstverständnis als struktureller Gegenüber der Träger internationaler Jugendarbeit positioniert wird, werden sich vorwiegend QM-Systeme, die entweder mechanistisch oder eindimensional aufgebaut sind, etablieren. Ein systemischer Ansatz kann dann realisiert werden, wenn qualitative Veränderungen im Zusammenspiel zwischen Politik und Verbänden eintreten, das heißt wenn sich beide auf Augenhöhe, partnerschaftlich begegnen können.

Das zeigt aber auch sehr deutlich, dass Veränderungen sowohl in der Praxis der Zusammenarbeit als auch in der Einstellung einzelner Menschen und im Selbstverständnis von Einrichtungen notwendig sind. Anders lässt sich ein so weit gehendes Modell, in dem Politik, Verwaltung, Rechnungshof, Jugendliche und Träger leitbildorientiert und zielstringent jugendpolitisch zusammenarbeiten, nicht realisieren.

Schließlich sei noch auf einen Aspekt hingewiesen, der zwar sehr wichtig, aber in der Qualitätseuphorie gern übersehen oder aus den Augen verloren wird. Qualität entsteht primär im Spannungsfeld persönlicher Interaktionen und nur sekundär durch formalisierte Kataloge. Deswegen hilft Qualität, die nach den Regeln der Kunst formal richtig abgearbeitet wurde, nicht weiter, wenn sich die beteiligten Menschen nicht verstehen. Dieser Aspekt entzieht sich zwar jedweder Planung und Standardisierung, muss aber allen Beteiligten stets bewusst bleiben.

Literatur

Joint Commitee on Standards for Educational Evaluation, James R. Sanders (Hrsg.), Handbuch der Evaluationsstandards, Leske und Budrich, Opladen 1999

Robert S. Kaplan, David P. Norton, Balanced Scorecard, Schäffer-Poeschel Verlag Stuttgart 1997

Herwig R. Friedag / Walter Schmidt, My Balanced Scorecard, Rudolf Haufe Verlag Freiburg, i. Breisg. 2000

Schön, Franz K., Die Balanced Scorecard in der Jugendarbeit, erschienen in der Broschürenreihe Qs des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) 2001

Abstract

Während in vielen Bereichen sozialer Arbeit im Allgemeinen und Jugendarbeit im Besonderen erkannt wurde, dass es zu kurz gegriffen ist, einzelne Sachverhalte in monokausalen Zusammenhängen zu beschreiben, und daher in Forschung und Lehre, aber auch in der Praxis systemische Ansätze immer mehr Bedeutung erlangen, wird in der Diskussion um das Qualitätsmanagement immer noch sehr eingeschränkt die Frage nach der Qualitätssicherung gestellt, oder wo dies überwunden ist, nach Kriterien und Standards gesucht, die Qualität sicherstellen. Immer noch ist die Tendenz zu erkennen, die Bearbeitung von Qualität an Q-Beauftragte oder Q-Zirkel abzugeben, anstatt Qualität und deren stetige Optimierung als integralen Bestandteil der Arbeit zu erkennen und zu behandeln. Systemisches Qualitätsmanagement ist in seinen möglichen Ausformungen noch Zukunftsmusik, und internationale Jugendarbeit ist davon ebenso weit entfernt wie zu Beginn der Debatte. Dennoch ist es wichtig, Visionen zu formulieren und mögliche Entwicklungen aufzuzeigen, um Positionen in der Fachdiskussion zu besetzen.

Korrespondenzadresse:
Franz K. Schön, c/o Arbeitsgemeinschaft der Evang. Jugend in der Bundesrepublik Deutschland e.V., Otto-Brenner-Str. 9, D-30159 Hannover;
Tel. +49–(0)511–1 21 51 57;
E-Mail: franz.schoen@evangelische-jugend.de oder franzkschoen@vr-web.de.