

Zeitschrift: Zeitschrift für öffentliche Fürsorge : Monatsschrift für Sozialhilfe : Beiträge und Entscheide aus den Bereichen Fürsorge, Sozialversicherung, Jugendhilfe und Vormundschaft

Herausgeber: Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe

Band: 90 (1993)

Artikel: Leistungssteigerung und Qualitätskontrolle in sozialen Institutionen

Autor: Schwager-Jebbink, Juliana

DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-838235>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. [Mehr erfahren](#)

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. [En savoir plus](#)

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. [Find out more](#)

Download PDF: 24.02.2026

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>

Leistungssteigerung und Qualitätskontrolle in sozialen Institutionen

Referat von Juliana Schwager-Jebbink anlässlich der Informationstagung der Schweizerischen Konferenz für öffentliche Fürsorge am 4. November 1993 in Zürich*

I. Vorbemerkungen

1) Auch die privaten Sozialinstitutionen sind mit der Situation konfrontiert, dass die Zahl der Betroffenen, die Hilfe beanspruchen, wächst, dass weniger Mittel zur Erfüllung ihrer Aufgaben zur Verfügung stehen und dass die Komplexität der Aufgabenstellung zunimmt.

Der Aufwand der privaten Institutionen wird gedeckt durch Subventionen der öffentlichen Hand, private Spenden und zu einem geringen Teil durch Entgelte für erbrachte Dienstleistungen. Bei all diesen Einnahmequellen spüren sie die wirtschaftlich härteren Zeiten. Auch wo die Subventionen der öffentlichen Hand nominell gleich hoch bleiben, stehen den privaten Institutionen wegen der Lohnsteigerung effektiv weniger Mittel zur Verfügung. In einer privilegierten Situation befinden sich bis anhin jene Institutionen, welche von der Sozialversicherung (insbesondere der Invalidenversicherung) Subventionen erhalten, die in einem bestimmten Prozentsatz der effektiven Lohnkosten für bestimmte subventionsberechtigte Tätigkeiten festgesetzt werden. In anderen Bereichen müssen aber auch private Institutionen der Sozialhilfe im Rahmen staatlicher Sparpakete lineare Kürzungen der ihnen zufließenden Beiträge hinnehmen.

Obwohl die meisten privaten Institutionen nicht auf eine direkte Unterstützung beim gewöhnlichen Lebensunterhalt ausgerichtet sind, spüren sie doch die enorm angestiegene Zahl der Arbeitslosen und ausgesteuerten Langzeitarbeitslosen. In erster Linie betroffen sind vielfach Personen, die nicht voll leistungsfähig sind. Diese Einschränkungen in der Leistungsfähigkeit beruhen häufig auf Problemen im persönlichen Bereich, für welche dann mit den dafür zuständigen Beratungsstellen eine Lösung gesucht werden muss. Bei der drastisch gesunkenen Zahl offener Stellen ist es auch für ganz- oder teilarbeitsfähige Menschen mit einer Behinderung wesentlich schwieriger geworden, eine Stelle zu finden.

2) Angesichts der grossen Vielfalt von privaten Sozialinstitutionen ist es schwierig, zum gegebenen Thema allgemein gültige Aussagen zu machen. Wenn ich darüber spreche, tue ich dies aus meiner — allerdings erst kurzen — Erfahrung als Zentralsekretärin der Schweizerischen Vereinigung Pro Infirmis, einer privaten sozialen Dienstleistungsorganisation für Menschen mit einer Behinderung, mit rund 50 Beratungsstellen in 20 Kantonen und 300 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern, wovon ca. 250 im direkten Klientenkontakt tätige Sozialarbeiter sind.

* Dr. Juliana Schwager-Jebbink ist Zentralsekretärin und Vorsitzende der Geschäftsleitung der Schweizerischen Vereinigung Pro Infirmis mit Sitz in Zürich.

3) Gegenstand meiner weiteren Ausführungen sollen «Leistungssteigerung und Qualitätskontrolle in privaten sozialen Institutionen» sein. Ich habe mich gefragt, weshalb gerade diese beiden Begriffe zusammengebracht wurden und herausgegriffen werden im Hinblick auf das eingangs erwähnte Gesamtthema.

Die *Forderung der Leistungssteigerung* äussert sich in den sozialen Institutionen vorerst in der Tatsache, dass von der Sozialarbeit heute mehr denn je verlangt wird: mehr Zeit für den Klienten, vermehrtes Eingehen auf seine individuelle Situation und Problematik, kreativere Lösungen etc. Diese Leistungssteigerung ist in den letzten Jahren jedoch bereits verwirklicht worden, allerdings verbunden mit einer beträchtlichen Erhöhung des dafür eingesetzten Personalbestandes. Heute soll nun offenbar der Begriff der Leistungssteigerung das Instrument sein, um den bereits wiederholt erwähnten Engpass zwischen Aufgabe und Mitteln zu bewältigen. Mit Leistungssteigerung ist also eine Erhöhung der Effizienz gemeint. Doch wie ist die Leistung bzw. Leistungsfähigkeit einer sozialen Institution erfassbar oder gar messbar? Leistungserfassung verlangt, dass die Einzelleistungen in ihren wesentlichen Komponenten klar definiert werden.

Wenn im (mir aufgegebenen) Titel des Referates auch die *Qualitätskontrolle* genannt wird, so ist dies wohl einmal Ausdruck der Befürchtung, dass mit einer quantitativen Ausweitung der erbrachten Leistung ein Abbau der Qualität einhergehen könnte, was selbstverständlich zu vermeiden ist. Qualitätskontrolle setzt voraus, dass für die Beurteilung der Qualität objektiv erfassbare Kriterien festgelegt werden können. Insoweit führt die Qualitätskontrolle zur gleichen Problematik wie die Leistungserfassung. Der Anstoss zur Qualitätskontrolle kommt aber auch von seiten der Geldgeber. Insbesondere bei der öffentlichen Hand ist die Tendenz festzustellen, dass Beiträge von der Gewährleistung eines bestimmten Qualitätsstandards der erbrachten Leistungen abhängig gemacht werden. Da die Kontrolle der Qualität jeder einzelnen erbrachten Leistung – anders als in einem Produktionsbetrieb – sehr schwierig ist, geht es dabei mehr um eine Mehrzahl von Vorkehrungen zur Qualitätssicherung.

II. Leistungserfassung und Leistungssteigerung

1) Wer eine *Leistungserfassung* einführen oder umgestalten will, muss sich Klarheit verschaffen über die damit angestrebten Ziele. An den Anfang gehört die Einsicht, dass die Leistungserfassung bei einer sozialen Institution eine andere Funktion hat als bei einem privatwirtschaftlichen Erwerbsbetrieb. Dort wird zwar schon seit Jahrzehnten der Zeitaufwand pro Fall und pro Leistungseinheit mit immer verfeinerten Instrumenten erfasst, dies aber im Hinblick auf die Rechnungsstellung an den Kunden oder zumindest auf die betriebsinterne Nachkalkulation. Bei sozialen Institutionen fehlt demgegenüber aber gerade diese enge Verknüpfung von erfasstem Zeitaufwand und erzielten Einnahmen. Die Art der Leistungserfassung kann deshalb nicht einfach von privaten Wirtschaftsunternehmen auf soziale Institutionen übertragen werden. Eine Analogie besteht aber immerhin dort, wo eine Institution im Auftragsverhältnis für eine andere tätig ist. Dort geht es indessen mehr um Erfassung des spezifischen Aufwandes als der erbrachten Leistung.

Leistungserfassung ist hingegen bei privaten Sozialinstitutionen wichtig im Hinblick auf *Ausweis und Darstellung der erbrachten Leistung gegenüber den Geldgebern und der Öffentlichkeit*. Auch hier besteht also eine Ausrichtung auf die Einnahmen, aber in einer anderen Ausprägung. Die Bereitschaft des Gemeinwesens, den privaten Sozialinstitutionen Beiträge in nicht unerheblicher Höhe zu gewähren, kann heute nicht mehr vorausgesetzt werden, ohne Transparenz über Art und Umfang der eigenen Tätigkeit zu schaffen. Die bisher üblichen Fallstatistiken in Jahresberichten genügen dafür nicht. Auch die privaten Spender, die von einer stets wachsenden Zahl von Institutionen umworben werden, sind kritischer geworden und erwarten von den Empfängern einen haushälterischen Umgang mit den zur Verfügung gestellten Mitteln.

Dass die Leistungserfassung unmittelbar Grundlage für die Vergabe von Beiträgen der öffentlichen Hand sein wird, ist allerdings kaum zu erwarten. Dies würde nämlich voraussetzen, dass eine Leistungserfassung nach dem gleichen Schema bei einer Mehrzahl von Institutionen in einem bestimmten Tätigkeitsbereich praktiziert wird. Die öffentliche Hand scheut sich nicht nur aus Respekt vor der Autonomie der privaten Sozialinstitutionen vor solch einschneidenden Auflagen; sie stünde auch vor erheblichen praktischen Schwierigkeiten, wenn sie selbst ein solches Modell der Leistungserfassung entwickeln müsste.

Die Leistungserfassung ist zudem *ein wertvolles Führungsinstrument*. Sie vermittelt den Verantwortlichen auf allen Stufen innerhalb der Institution Kenntnis, für welche Tätigkeiten wieviel der verfügbaren Ressourcen aufgewendet wird. Erst diese Kenntnis erlaubt es, bewusst Schwerpunkte zu setzen und zu verwirklichen. Negativ überraschende Erkenntnisse können auch Anlass zu Rationalisierungsmassnahmen sein!

2) Besondere Bedeutung kommt der Klärung der Frage zu, in welchem *Verhältnis eine Leistungserfassung zur Mitarbeiterkontrolle* stehen soll. Wird eine Leistungserfassung darauf ausgerichtet, so wirkt sie bei den Mitarbeitern demotivierend, wird abgelehnt und riskiert, ein falsches Bild zu produzieren. Eine solche Leistungserfassung fördert auch die Bürokratisierung und hemmt die Eigenverantwortung bei der Suche nach der im Einzelfall angemessenen, oft unkonventionellen Lösung.

Es empfiehlt sich deshalb — damit die Leistungserfassung auch entsprechende Unterstützung der Mitarbeiter erhalten kann — in einem ersten Schritt diese von der Präsenzzeitkontrolle abzukoppeln. Das Mehr an Papier, welche getrennte Leistungserfassung und Präsenzzeitkontrolle erfordern, wird so abgewogen durch die Reduktion der entstehenden Reibungsverluste. Die Leistungserfassung kann sich aber doch als nützlich erweisen bei der Selbstkontrolle der Mitarbeiter. Sie fördert das Bewusstsein, dass mit der für die einzelnen Tätigkeiten verwendeten Zeit immer ein Teil der nicht unbeschränkt verfügbaren Ressourcen der Institution eingesetzt wird. Die Einsicht in die Zusammenhänge von Art und Aufwand der Dienstleistungen und ihrem relativen Ergebnis fördert das Qualitätsbewusstsein in der Sozialarbeit. Vielleicht erleichtert die Leistungserfassung es einer Mitarbeiterin oder einem Mitarbeiter auch, Bemü-

hungen ausserhalb des eigentlichen Aufgabenbereichs seiner Institution, welche manchmal von Klienten erwartet werden, abzulehnen.

3) Die konkrete Ausgestaltung der Leistungserfassung muss den allgemeinen Anforderungen der Einfachheit und der Klarheit genügen. Es muss Gewähr bestehen, dass sie von allen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern gleich verstanden und identisch gehandhabt wird. Der Leistungssteigerung dient sie auch nur, wenn sie selbst mit einem vertretbaren Mass an Aufwand und Kosten verbunden ist. Der gezielte Einsatz von EDV-Instrumenten kann die Leistungserfassung erheblich erleichtern.

Die Leistungserfassung setzt voraus, dass bestimmte, klar definierte Kategorien der einzelnen erbrachten Leistungen gebildet werden. Diese sind je nach dem Aufgabenbereich der verschiedenen Institutionen sehr unterschiedlich. Einzelne Pflegeleistungen können wohl leichter gegeneinander abgegrenzt werden als verschiedene Arten der Beratung und Vermittlung. Für letztere kann z. B. die Aufteilung nach den Basisgegenständen der Sozialarbeit im Sinne von Lüssi¹ (Unterkunft, Nahrung, Gebrauchsdinge, Geld, Erwerbsarbeit, Erziehung, Betreuung, Verhältnis zu Bezugspersonen) tauglich sein. Auch im Rahmen einer solchen Gliederung sind jedoch Einzelleistungen, wie Besprechungen mit den Klienten, Kontakte mit Amtsstellen etc. zu erfassen.

Eine heikle Frage ist, inwieweit auch die nicht unmittelbar klientenbezogenen Tätigkeiten, d. h. die internen und organisationsbezogenen Tätigkeiten, erfasst werden sollen. Das Bild über die vom einzelnen Mitarbeiter erbrachte Leistung ist ohne diese unvollständig; diesen kommt oft auch gerade im Hinblick auf die Qualitätssicherung grosse Bedeutung zu (z. B. Supervision, Weiterbildung). Ohne Erfassung solcher internen Tätigkeiten fehlt auch die Gewähr, dass deren Umfang richtig eingeschätzt und sachgerecht verteilt wird. Trotzdem spielen sie im Hinblick auf die Zielsetzungen der Leistungserfassung eine andere Rolle als die klienten- oder projektbezogene Tätigkeit. Es muss auch der Gefahr entgegengetreten werden, dass solche internen Tätigkeiten *expandieren zu Lasten der klientenbezogenen Tätigkeit*. Der gelegentlich in der Literatur genannte Ansatz von 40 oder mehr Prozent des Gesamtpensums eines Sozialarbeiters erscheint mir persönlich als zu hoch. Echte Leistungssteigerung besteht nicht zuletzt darin, dass diese internen Tätigkeiten ohne Qualitätseinbusse im Griff behalten werden können.

Leider bin ich heute noch nicht in der Lage, Ihnen ein konkretes Modell der Leistungserfassung von Pro Infirmis vorstellen zu können. Die Arbeiten daran gehen bereits auf das Jahr 1990 zurück. Deren Fortgang wurde – nebst verschiedenen personellen Wechseln – auch verzögert durch den Umstand, dass sich einzelne Ansatzpunkte im nachhinein als ungeeignet erwiesen. So führte die undifferenzierte Gleichstellung mit der Leistungserfassung bei Privatunternehmen vor allem zu erheblichen Widerständen bei den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern.

¹ Lüssi Peter, Systemische Sozialarbeit: Praktisches Lehrbuch der Sozialberatung. Bern. Haupt 1991.

III. Qualitätskontrolle und Qualitätssicherung

1) In der Privatwirtschaft ist die Qualität des Produktes ein Verkaufsargument, um sich am Markt zu behaupten. Auch wenn für die Leistungen der privaten Sozialhilfe kein vergleichbarer Markt existiert, gilt auch für sie der Grundsatz: «Wer eine gefragte Leistung erbringt, wird überleben.» Qualitätsbewusstsein bedeutet hier die Ausrichtung auf die Bedürfnisse der Betroffenen und dient einer klaren Positionierung des eigenen Angebotes.

Mit dem Wandel der Sozialhilfe von der weltanschaulich geprägten Wohltat zur professionellen Dienstleistung geht auch einher, dass die Betroffenen selbst bestimmte (und meist recht hohe) Ansprüche an die Leistung stellen. Unbefriedigte Qualitätserwartungen führen deshalb auch in diesem Bereich längerfristig zu Einnahmeausfällen bei Subventionen und privaten Spenden.

2) Was heisst nun aber Qualität bei einer Dienstleistung im Bereich der privaten Sozialhilfe? Schon in der Privatwirtschaft bereitet es erhebliche Schwierigkeiten, die Qualität einer Dienstleistung objektiv zu erfassen. Die Beurteilung nach dem Erreichen des angestrebten Erfolgs ist problematisch, da dieser Erfolg oft aufgrund objektiver Umstände nicht oder nicht vollständig erreicht werden kann. Auch der gute Arzt kann nicht in allen Fällen eine Heilung und auch der gute Anwalt nicht in allen Mandaten einen Prozesserfolg erzielen. Zur Qualität der erbrachten Dienstleistung gehört aber auch *die Effizienz des Handelns*; das angestrebte Ziel soll mit vernünftigem Aufwand erreicht werden. Insoweit dient auch eine sachgerecht angelegte Leistungserfassung der Qualitätskontrolle der Arbeit einer einzelnen Mitarbeiterin oder eines einzelnen Mitarbeiters.

Grosse Bedeutung hinsichtlich der Qualität einer Dienstleistung kommt aber insbesondere den immateriellen Komponenten zu. In jedem einzelnen Fall muss zumindest die berechtigte Erwartung des Betroffenen erfüllt werden, dass er angehört, sein Anliegen ernstgenommen wird und grundsätzliche Hilfsbereitschaft besteht. Zur Offenheit, mit welcher der Sozialarbeiter dem Klienten begegnen soll, gehört auch die Akzeptanz des anderen als gleichwertiger Gesprächspartner. Qualität der Dienstleistung hinsichtlich dieser immateriellen Komponenten lässt beim Betroffenen den Grad der Erfolgsverwirklichung oft sogar in den Hintergrund treten.

3) Qualitätskontrolle im engeren Sinne beinhaltet eine Überprüfung der Qualitätskriterien — bei allen oder bei Stichproben aus den Produkten — vor der Auslieferung an den Kunden. Solche Vorkehrungen sind bei Dienstleistungen von vorneherein nicht möglich. Auch in privaten Produktionsbetrieben stehen sie immer weniger im Vordergrund und bilden nur noch Teil einer umfassenden Qualitätssicherung.

Qualitätssicherung im Bereich der privaten Sozialhilfe besteht aus zahlreichen Elementen. Zu ihr gehören einmal die berufliche Qualifikation bei der Auswahl der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, deren fachliche Weiterbildung, die Einhaltung von methodischen Standards und Supervision.

Für die immateriellen Komponenten der Qualität ist die persönliche Motivation von grosser Bedeutung. Generell zu fördern ist aber auch das Qualitätsbewusstsein

der Mitarbeiter und ihre Identifikation mit der Organisation oder Institution, für die sie tätig sind. Wer sich bewusst ist, dass sein Handeln gegenüber aussen die Organisation repräsentiert, wird sich um eine hohe Qualität seiner Leistung bemühen.

4) Mit diesen Hinweisen über die einzelnen Elemente der Qualitätssicherung ist auch bereits die Frage beantwortet, in wessen Verantwortungsbereich diese fällt. Wichtig ist das Qualitätsstreben jeder einzelnen Mitarbeiterin und jedes einzelnen Mitarbeiters. Die einzelnen Vorkehrungen zur Qualitätssicherung betreffen demgegenüber Sachbereiche, für welche die Kompetenz beim ganzen Kader, bei der Geschäftsleitung und den übergeordneten Organen liegt. Bei einer Vielzahl von Entscheiden haben sie zu bedenken, wie sich diese auf die Qualität der erbrachten Leistungen auswirken und welcher Beitrag zur Qualitätssicherung damit geleistet werden kann. Nutzen wir diesen Spielraum im Interesse unserer Klienten! ■

ENTSCHEIDE

Existenzminimum und Wohnkosten

Für den Wohnungswechsel muss der Schuldner Zeit haben

Der Grundsatz, dass der von der Lohnpfändung betroffene Schuldner seine Lebenshaltung bis auf das Existenzminimum einschränken muss, gilt auch in bezug auf die Wohnkosten. Doch ist ihm eine Anpassungsfrist zu gewähren.

Die als Wohnkosten effektiv anfallenden Auslagen können vom Betreibungsamt nur vollumfänglich berücksichtigt werden, wenn sie der familiären Situation des Schuldners und den ortsüblichen Ansätzen entsprechen. Ob es sich dabei um Aufwendungen für eine Mietwohnung oder für ein Eigenheim handelt, spielt grundsätzlich keine Rolle. In beiden Fällen ist dem Schuldner die Möglichkeit zu geben, seine Wohnkosten innert einer angemessenen Frist den für die Berechnung des Notbedarfs massgebenden Verhältnissen anzupassen (Bundesgerichtsentscheid BGE 116 III 21, Erwägung 2d).

Die Schuldbetreibungs- und Konkurskammer des Bundesgerichtes ist daher selbst in einem Fall, in dem das Betreibungsamt das ihm bei der Festsetzung des Existenzminimums zustehende Ermessen beim Festlegen der monatlichen Wohnkosten weder überschritten noch missbraucht hatte, auf Rekurs hin eingeschritten. Dies geschah, weil dem rekurrierenden Schuldner keine Möglichkeit gelassen worden war, die zur Senkung seiner Wohnkosten nötigen Vorkehren zu treffen. Das Bundesgericht wies die Sache deshalb an die kantonale Aufsichtsbehörde über das Betreibungs- und Konkursamt zurück, damit sie dem Rekurrenten für die Anpassung seiner Wohnverhältnisse einen angemessenen Zeitraum zugestehe und in einer neuen Entscheidung festhalte, bis zu welchem Zeitpunkt die effektiven Wohnkosten in das Existenzminimum aufzunehmen sind und wie hoch anschliessend die pfändbare Quote ausfällt. R.B.

(Urteil B. 69/1993 vom 5. Mai 1993)