

Soziale Arbeit
GRUNDWISSEN
herausgegeben von Rudolf Bieker

Rudolf Bieker, Edeltraud Vomberg (Hrsg.)

Management in der Sozialen Arbeit

Kohlhammer

Kohlhammer

Grundwissen Soziale Arbeit

Herausgegeben von Rudolf Bieker

Band 7

Rudolf Bieker/Edeltraud Vomberg (Hrsg.)

Management in der Sozialen Arbeit

Verlag W. Kohlhammer

Alle Rechte vorbehalten
© 2012 W. Kohlhammer GmbH Stuttgart
Umschlag: Gestaltungskonzept Peter Horlacher
Gesamtherstellung:
W. Kohlhammer Druckerei GmbH + Co. KG Stuttgart

ISBN 978-3-17-021801-7

Vorwort zur Reihe

Mit dem so genannten „Bologna-Prozess“ galt es neu auszutarieren, welches Wissen Studierende der Sozialen Arbeit benötigen, um trotz erheblich verkürzter Ausbildungszeiten auch weiterhin „berufliche Handlungsfähigkeit“ zu erlangen. Die Ergebnisse dieses nicht ganz schmerzfreien Abstimmungs- und Anpassungsprozesses lassen sich heute allerorten in volumigen Handbüchern nachlesen, in denen die neu entwickelten Module detailliert nach Lernzielen, Lehrinhalten, Lehrmethoden und Prüfungsformen beschrieben sind. Eine diskursive Selbstvergewisserung dieses Ausmaßes und dieser Präzision hat es vor Bologna allenfalls im Ausnahmefall gegeben.

Für Studierende bedeutet die Beschränkung der akademischen Grundausbildung auf sechs Semester, eine annähernd gleich große Stofffülle in deutlich verringerter Lernzeit bewältigen zu müssen. Die Erwartungen an das selbstständige Lernen und Vertiefen des Stoffs in den eigenen vier Wänden sind deshalb deutlich gestiegen. Bologna hat das eigene Arbeitszimmer als Lernort gewissermaßen re-kultiviert.

Die Idee zu der Reihe, in der das vorliegende Buch erscheint, ist vor dem Hintergrund dieser bildungspolitisch veränderten Rahmenbedingungen entstanden. Die nach und nach erscheinenden Bände sollen in kompakter Form nicht nur unabdingbares Grundwissen für das Studium der Sozialen Arbeit bereitstellen, sondern sich durch ihre Leserfreundlichkeit auch für das Selbststudium Studierender besonders eignen. Die Autor/innen der Reihe verpflichten sich diesem Ziel auf unterschiedliche Weise: durch die lernzielorientierte Begründung der ausgewählten Inhalte, durch die Begrenzung der Stoffmenge auf ein überschaubares Volumen, durch die Verständlichkeit ihrer Sprache, durch Anschaulichkeit und gezielte Theorie-Praxis-Verknüpfungen, nicht zuletzt aber auch durch lese(r)-freundliche Gestaltungselemente wie Schaubilder, Unterlegungen und andere Elemente.

Als Herausgeber der Reihe möchte ich Sie als lernende und lehrende Leser/-innen ausdrücklich zur Meinungsäußerung ermuntern: Gibt es Anregungen, die wir bei der Vorbereitung weiterer Bände berücksichtigen sollten? Waren die Ausführungen gut verständlich? Haben Sie das Buch mit Freude und Gewinn gelesen? Gemeinsam mit den Autor/innen der Bände antworte ich Ihnen gerne (Rudolf.Bieker@netcologne.de).

Prof. Dr. Rudolf Bieker, Köln

Zu diesem Buch

Trotz der Milliardenbeträge, die der Staat für Soziale Dienste und Einrichtungen bereitstellt, wird der Bedarf an individueller Unterstützung und Förderung durch Dienste und Einrichtungen der Sozialen Arbeit nur mäßig gedeckt. Das strukturelle Missverhältnis zwischen dem weiter wachsenden Leistungsbedarf und dem vorhandenen, nicht beliebig steigerbaren Mittelvolumen macht ein professionelles Management sozialer Dienste und Einrichtungen im Sinne des wirtschaftlichen Umgangs mit knappen Ressourcen unausweichlich. Hinzu kommt: Die staatlich gesetzten Rahmenbedingungen für die Träger der Sozialen Arbeit haben sich seit Mitte der 1990er Jahre nachhaltig verändert. Zugunsten wettbewerbsähnlicher Strukturen wurde nicht nur die Vorrangstellung der freien Wohlfahrtspflege weitgehend beseitigt und der Markt für erwerbswirtschaftlich-gewinnorientierte Anbieter geöffnet, auch unter den etablierten Trägern wurde der Wettbewerb systematisch gefördert. Das Vermeiden wirtschaftlicher Risiken und die Sicherung der eigenen Existenz in dem nur noch begrenzt regulierten Markt wurde damit zu einer Anforderung an die Träger *par excellence*.

Die Erwartungen an die Träger Sozialer Arbeit sind heute vielschichtig: Sie müssen eine soziale und gesellschaftliche Ausgleichsfunktion für das Versagen staatlicher und marktwirtschaftlicher Prozesse erfüllen, sie müssen wie Unternehmen der Erwerbswirtschaft wirtschaftlich erfolgreich agieren und müssen zugleich die Notlagen der betroffenen Hilfebedürftigen bedarfsgerecht in Angriff nehmen. Die darauf ausgerichteten Managementprozesse betreffen keineswegs nur die Leitungsebene, sondern auch die Arbeitsweisen und -vollzüge an der Basis der Sozialen Arbeit. Von Sozialarbeiter/innen wird heute erwartet, dass sie Anforderungen des Sozialmanagements kennen und beurteilen können, dass sie ausgewählte Managementinstrumente qualifiziert handhaben können und die Leitung von Diensten und Einrichtungen bei ihren Steuerungsaufgaben unterstützen.

Der vorliegende Band führt in die zentralen Felder des Sozialmanagements ein. Er soll das notwendige Orientierungswissen liefern und zu einer reflektierten Haltung gegenüber betriebswirtschaftlichen Prozessen in der Sozialen Arbeit beitragen.

Köln/Aachen im April 2012

Rudolf Bieker/Edeltraud Vomberg

Inhalt

Vorwort zur Reihe	5
Zu diesem Buch	7
Ludger Kolhoff Soziale Arbeit und Sozialmanagement	11
Christian Loffing Soziale Arbeit im „Spannungsfeld“ der Organisation	34
Ann Marie Krewer & Esther Ochoa Fernández Projektmanagement in der Sozialen Arbeit	52
Harald Christa Sozio-Marketing	71
Sara Bode Personalmanagement in der Sozialen Arbeit	91
Max Kreuzer & Tanja Kulig Diversity Management und Soziale Arbeit	113
Edeltraud Vomberg Qualitätsmanagement in der Sozialen Arbeit	132
Werner Heister Aspekte der Wirtschaftlichkeitsrechnung in sozialen Einrichtungen	156
Edeltraud Vomberg Existenzgründung in der Sozialen Arbeit	180
Rudolf Bieker Finanzierung Sozialer Arbeit	199

Soziale Arbeit und Sozialmanagement

Ludger Kolhoff

Was Sie in diesem Kapitel lernen können

Eine der wichtigsten Aufgaben der Sozialen Arbeit ist es, Hilfe für Menschen in Not sicherzustellen und zur Integration bzw. zur Reintegration von Menschen in die Gesellschaft beizutragen. Die Soziale Arbeit ist jedoch davon abhängig, dass öffentliche Kostenträger die notwendigen Ressourcen für die Leistungserbringung zur Verfügung stellen. Aufgrund der demografischen Entwicklung, durch wachsende soziale Probleme und ihre zunehmende öffentliche Thematisierung, aber auch durch die langfristigen Auswirkungen der Finanzkrise und die Belastungen der deutschen Einheit geraten die sozialen Sicherungssysteme immer mehr an ihre Grenzen. Dies hat zur Folge, dass benötigte Ressourcen nicht mehr in ausreichendem Maße zur Verfügung stehen. Vor diesem Hintergrund wurde und wird der Markt der Wohlfahrtspflege geöffnet, um soziale Dienstleistungen kostengünstiger anbieten zu können.

In diesem einleitenden Beitrag wird versucht, zwei Bereiche, die sich in der Vergangenheit fremd bis gegensätzlich gegenüber standen, miteinander zu verbinden, und zwar die Soziale Arbeit mit ihren Funktionen, Methoden und Besonderheiten auf der einen Seite (Kap. 1) und das Management auf der anderen Seite (Kap. 3). Dass zwischen diesen Bereichen eine immer stärkere Verbindung und Verzahnung erfolgt, hat mit gesellschaftlichen Veränderungen zu tun, die sich auch auf Steuerungsansätze der Sozialwirtschaft niedergeschlagen haben (Kap. 3; vgl. auch Maelicke 2008), denn während der soziale Sektor bis Mitte der 1990er Jahre weitgehend über präzise rechtliche Anweisungen gesteuert wurde, ist die Steuerung seither um eine Marktorientierung erweitert worden. Statt einer reinen Kostenerstattung erfolgt ein insbesondere auch am Preis orientierter Wettbewerb, so dass das wirtschaftliche Denken zu einer zusätzlichen Leitlinie des Handelns im sozialen Bereich wurde. Die Ökonomie hat folglich an Bedeutung gewonnen, so dass jede(r) Sozialarbeiter(in) sich darauf einzustellen hat, dass er (sie) mit knappen Ressourcen wirtschaften muss und seinen (ihren) Teil beizutragen hat, dass sich die Einrichtung, in der er (sie) tätig ist, gegenüber anderen Einrichtungen behaupten kann.

1 Soziale Arbeit

Unter dem Oberbegriff „Soziale Arbeit“ werden die beiden traditionellen Fachrichtungen Sozialarbeit und Sozialpädagogik zusammengeführt.

Die Ursprünge der *Sozialarbeit* finden sich in der Armenfürsorge und der Herausbildung der Wohlfahrtspflege. Ihre Entwicklung ist eng mit der Industrialisierung verbunden, die im 19. Jahrhundert zu einer Verelendung ganzer Bevölkerungskreise führte. Dieser Prozess führte zu sozialen Verwerfungen und zu einer Bedrohung der politischen Verhältnisse. Bismarck veranlasste als Reaktion auf die Arbeiterbewegung Anfang der achtziger Jahre des 19. Jahrhunderts die Sozialgesetzgebung (Wendt 2008, 420 ff.). 1883 wurden das Gesetz über die Krankenversicherung der Arbeiter, 1884 die Unfallversicherung und 1889 die Invaliditäts- und Alterssicherung verabschiedet.

1848 wurde der Centralesschuß für die Innere Mission der Deutschen Evangelischen Kirche (heute Diakonisches Werk) und 1897 der Caritasverband für das katholische Deutschland gegründet. Der Wohlfahrtsstaat in seinen heute noch vorhandenen Grundstrukturen bildete sich dann in der Weimarer Republik. In dieser gründete sich 1919 auch der Hauptausschuss für Arbeiterwohlfahrt (heute AWO) und 1921 der Fünfte Wohlfahrtsverband (heute Paritätischer Wohlfahrtsverband).

Die *Sozialpädagogik* steht dagegen in der Tradition der Erziehung von Kindern und Jugendlichen und hat ihre Wurzeln in der Herausbildung des Schul- und Erziehungswesens. Schon im 17. und 18. Jahrhundert wurde auf die Erziehung zu Tüchtigkeit und Disziplin Wert gelegt und das Schulwesen gefördert, um der breiten Masse Bildungsmöglichkeiten zu eröffnen. In diesem Kontext entstanden auch Einrichtungen wie die Frank'schen Anstalten in Halle, in denen eine Armenschule mit Ausbildungsstätten und einer Waisenanstalt verbunden wurde.

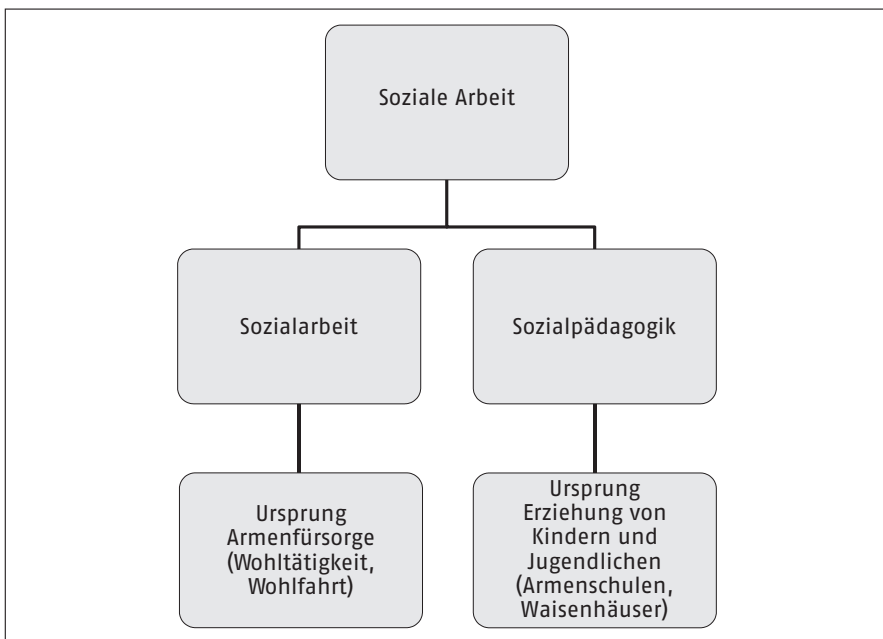


Abb. 1: Ursprünge der Sozialen Arbeit

1.1 Soziale Arbeit als Funktionssystem der Gesellschaft

Die Soziale Arbeit hat sich mittlerweile wie z.B. Wirtschaft, Verwaltung oder Politik zu einem „Funktionssystem der Gesellschaft“ entwickelt. Sie orientiert sich an einem eigenen Code, der sich von den Codes der anderen Funktionssysteme unterscheidet. So orientiert sich bspw. die Wirtschaft am Code Gewinn. Alles, was dazu führt, Gewinne zu erzielen, ist für ein Wirtschaftsunternehmen funktional, während Verluste existenzgefährdend sind. Die Verwaltung richtet sich am Code „formale Vorschriften“ aus. Nicht nur Sozialarbeiter/innen und Sozialmanager/innen haben die Erfahrung gemacht, dass sie mit inhaltlichen Argumenten nicht weiterkommen, wenn die Verwaltung bspw. erklärt, dass sie rein formal nicht zuständig ist. Die Politik orientiert sich am Code der Macht. Politiker sind unter Gesichtspunkten motivierbar und reagieren spätestens dann, wenn ihre Wiederwahl gefährdet ist.

Soziale Arbeit wird vom Code der „Inklusion“ geleitet (Baecker 1994). Sie hat „biologische, psychische und soziale Bedürfnisse im Blick und thematisiert die Probleme, die entstehen, wenn Menschen aus jenen gesellschaftlichen Systemen ausgeschlossen (exkludiert) sind, welche ihnen in dieser Hinsicht die notwendige Bedürfnisbefriedigung sichern. Soziale Arbeit versucht durch ihre Hilfe die Chancen einer Wieder-Teilnahme (Re-Inklusion) in die sozialen Systeme der biologischen, psychischen und sozialen Bedürfnisbefriedigung (z.B. Wirtschaft, Erziehung/Bildung, Politik) zu erhöhen“ (Kleve 2003, 7). Weiterhin stabilisiert die Soziale Arbeit das Gemeinwesen und dient somit der Aufrechterhaltung des sozialen Friedens.

Die Option der Hilfe schließt immer die Option der Nichthilfe ein (Baecker 1994). Jeder, dem Hilfe gewährt wird, soll die Option erhalten, sich wieder von dieser Hilfe zu befreien. Ebenso sollte das System das Entscheidungsrecht haben, Hilfe nicht zu gewähren, ohne allerdings die Möglichkeit auszuschließen, zu einem späteren Zeitpunkt erneut Hilfe zu bewilligen.

1.2 Methoden der Sozialen Arbeit

Die Soziale Arbeit versucht mit ihren Methoden personenbezogen am Verhalten der Menschen oder aber gesellschaftsbezogen an den sozialen Verhältnissen anzusetzen. Die klassischen personenbezogenen Methoden der Sozialen Arbeit sind die soziale Einzelfallhilfe (Casework, Case-Management) und die soziale Gruppenarbeit (Social Group Work), die gesellschaftsbezogene Methode ist die Gemeinwesenarbeit (Community Organization, Community Development).

Beim Casework handelt es sich um eine Form der Gesprächsführung, die der pragmatischen Logik von Anamnese (Vorgeschichte), Diagnose (Untersuchung) und Hilfeplan (Behandlung) folgt (Belardi 2010, 63). Sie wird in der Beratung von Individuen und Familien eingesetzt. Beim Case-Management geht es darum, nicht mehr alles selbst zu tun, sondern Hilfemöglichkeiten abzustimmen und die vorhandenen institutionellen Ressourcen im Gemeinwesen koordinierend heranzuziehen (Wendt 2010). Zum Case-Management gehören das Fallmanagement, die Optimierung der Hilfe im konkreten Fall, und das Systemmanagement, die

Optimierung der Versorgung im Zuständigkeitsbereich, eingeschlossen die Aktivierung informeller Hilfemöglichkeiten.

Während Casework und Case-Management stark hilfebetont sind und klassischerweise der Sozialarbeit zugeordnet werden, haben die Methoden der Social Group Work oftmals eher einen pädagogischen Charakter. Sie werden z. B. in der Arbeit mit Jugendlichen angewandt und der Sozialpädagogik zugeordnet.

Die Gemeinwesenarbeit („Community Organization“ oder „Community Development“) als dritte Methode der Sozialarbeit hat den Anspruch, soziale Integration und die Beseitigung sozialer Defizite durch größtmögliche Eigeninitiative der Betroffenen herzustellen. Nicht der Einzelne oder die Gruppe, sondern der Stadtteil oder der Sozialraum wird zum Ziel sozialarbeiterischer Intervention (Beispiele finden sich im Rahmen der sozialen Stadtentwicklung, in der Stadtteilarbeit, im Quartiersmanagement, der sozialraumorientierten Arbeit oder der Gemeinwesenökonomie.)



Abb. 2: Methoden der Sozialen Arbeit

Um Menschen in ihren spezifischen Bedarfslagen helfen zu können, nutzen Sozialarbeiter/innen öffentliche Ressourcen; zeitweilig übernehmen sie auch Verpflichtungen für Personen gegenüber Dritten (Müller 1988, 13). Sie arbeiten strukturiert, bauen Beziehungen auf, analysieren Probleme, Hintergründe und Strukturen, planen gemeinsam mit den Hilfebedürftigen Unterstützungsangebote, setzen diese um, evaluieren die Wirksamkeit der Hilfe und dokumentieren diese.

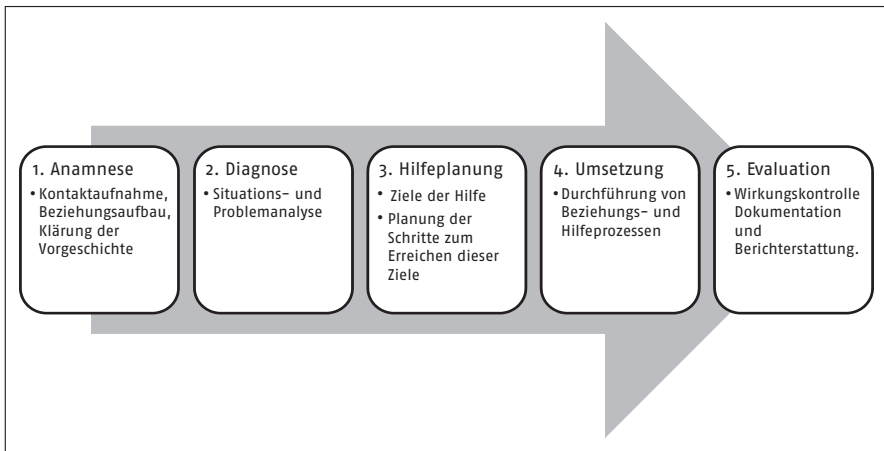


Abb. 3: Strukturierte Hilfe

Das bedeutet: Sozialarbeiter/innen nutzen für ihr tägliches Handeln Managementmethoden, um strukturiert und pragmatisch Hilfe für diejenigen zu erbringen, die sie benötigen. Es wird diagnostiziert, geplant, umgesetzt und evaluiert. Eine ähnliche Vorgehensweise findet sich bspw. auch im Projektmanagement (Kolhoff 2004; siehe auch den Beitrag von *Krewer/Ochoa Fernández* in diesem Band). Das Management in der Sozialen Arbeit hat somit auf der operativen Ebene eine lange Tradition.

Dass der Managementansatz auf der Ebene der Organisation erst seit Mitte der 1990er Jahre Einzug in die Soziale Arbeit findet, hat mit Veränderungen der Finanzierungsinstrumente der sozialen Dienstleistungsproduktion zu tun.

2 Soziale Dienstleistungsproduktion

Die Soziale Arbeit erbringt personenbezogene soziale Dienstleistungen, also unmittelbare Leistungen am Menschen. Sie sind unstofflich, also weder sehbar noch fühlbar oder fassbar, weder tragbar noch lagerfähig. Denn die Dienstleistungen werden in dem Moment erstellt, in dem sie verbraucht werden (Uno-actu-Prinzip). Folglich ist die Interaktion zwischen Produzenten und Konsumenten konstituierend für die soziale Dienstleistungsproduktion. Für Schaarschuch (1999, 554) ist der Konsument bzw. Kunde sozialer Dienstleistungen ein aktives Subjekt, während der Professionelle als Co-Produzent fungiert. Die Dienstleistung ist in der Regel standortgebunden. Sie setzt die Anwesenheit des Dienstleistungserbringers voraus, und sie ist unmittelbar, das heißt nur begrenzt standardisierbar (Merchel 2001, S. 38f.).

Eine Besonderheit der sozialen Dienstleistungsproduktion ist, dass in der Regel nicht die Erwirtschaftung von Gewinnen im Vordergrund steht, sondern die Gewinnabsicht anderen Zielen untergeordnet oder allenfalls gleichgestellt ist. Für erwerbswirtschaftliche Unternehmen, die in den Kernfeldern der Jugend- und

Sozialhilfe nach wie vor über nur geringe Marktanteile verfügen, gilt dies nicht. Für diese ist – wie für alle erwerbswirtschaftlichen Unternehmen – die Gewinnorientierung das handlungsleitende Prinzip. Beide Gruppen tragen jedoch – wenngleich mit höchst unterschiedlichen Marktanteilen – „zu einem sozialen ‚Werk‘ bei, das gesellschaftlich angefordert wird oder sozialpolitisch gewollt ist“ (Wendt 2000, 12, zitiert in Nüß/Schubert 2001, 145), „und dienen damit der Abdeckung eines politisch definierten Bedürfnisses“ (Nüß/ Schubert 2001, 145).

Während bei rein gewinnorientierten Unternehmen der Erfolg an dem Ziel Gewinn gemessen werden kann, existieren bei sachzieldominierten Unternehmen unterschiedliche Ziele, die miteinander wetteifern. Dies können neben Zielen, die sich an einer Kultur des Dienens und Helfens orientieren, ungleichartige Ziele von Mitarbeitern, Ehrenamtlichen, Kunden- und Klientengruppen oder der Unternehmensträger sein (Klatetzki 2010, 14; Finis Siegler 2009, 46 ff.). Oftmals wird die Leistungsgestaltung stärker durch betriebliche Interessen bestimmt als durch die Bedürfnisse der Klienten oder Kunden. Weiterhin sind externe Einflüsse zu benennen. Besonders wichtig sind die Interessen und Erwartungen der Kostenträger, denen aufgrund der nicht schlüssigen Tauschbeziehungen in der Sozialwirtschaft eine besondere Bedeutung zukommt.

2.1 Nicht schlüssige Tauschbeziehungen

Die soziale Dienstleistungsproduktion ist durch nicht schlüssige Tauschbeziehungen gekennzeichnet. D.h., die Leistungsempfänger sind nicht oder nur sehr selten die Zahler der Leistungen (Geest 2009, 134 ff.). Das folgende Bild verdeutlicht die rechtlichen Beziehungen.

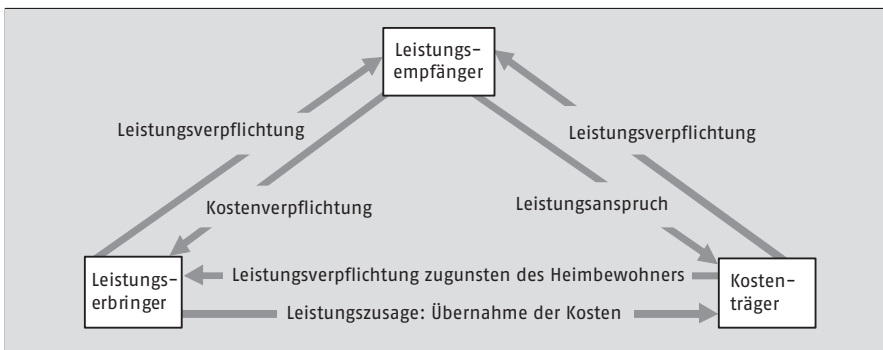


Abb. 4: Leistungs-dreieck (Kolhoff 2002, 18)

Zwischen der sozialen Einrichtung als Leistungserbringerin und dem Leistungsempfänger kommt eine privatrechtliche Beziehung zustande (Vertrag). Auf dieser Rechtsgrundlage erbringt die soziale Einrichtung ihre Leistung. Der Leistungsempfänger (Klient/Kunde) muss für diese Leistung ein Entgelt zahlen. Aufgrund öffentlich-rechtlicher Bestimmungen wird dieses privatrechtliche Vertragsverhältnis zwischen sozialer Einrichtung und Klient/Kunde jedoch öffentlich-recht-

lich überformt. Wenn der Klient/Kunde (Leistungsempfänger) einen Rechtsanspruch auf Übernahme der Kosten für die entstehende Leistung hat, kommen die Kostenträger mit ins Spiel.

Dies kann z.B. dann der Fall sein, wenn der Klient/Kunde Sozialversicherungsbeiträge gezahlt hat oder wenn er aufgrund rechtlicher Bestimmungen (SGB VIII, SGB XII etc.) einen Anspruch darauf hat, dass die Kosten für empfangene Leistungen von einem Sozialleistungsträger übernommen werden. Die Kostenträger übernehmen dann die Kosten für die soziale Leistung und konstituieren somit einen „Quasimarkt“, in dem Konsumenten und Leistungszahler nicht identisch sind. Über 80 % der Ressourcen der Wohlfahrt stammen aus öffentlichen Quellen (gesetzliche Sozialversicherungen, Sozialhilfe, Kinder- und Jugendhilfe etc.), so dass die Interessen der Kostenträger den Markt beeinflussen. Sie treten als Zahler auf und entscheiden in der Praxis zumeist, welches Unternehmen der Sozialwirtschaft Ressourcen bekommt und welches nicht.

Den Kostenträgern stehen hierfür unterschiedliche Finanzierungsinstrumente zur Verfügung, wobei in der Vergangenheit Instrumente wie Pflege- und Tagessätze, Zuweisungen, Zuschüsse und Zuwendungen dominierten (Kolhoff 2002, Brinkmann 2010, vgl. auch den Beitrag von *Bieker* in diesem Band). Konkurrenz und wirtschaftliche Risiken waren weitgehend unbekannt und wurden im politischen Verhandlungswege für möglichst alle verträglich ausgeglichen und durch Lobbyismus bewältigt. Öffentliche und freie Träger fungierten wie kommunizierende Röhren und wiesen in weiten Teilen vergleichbare Strukturen auf. So wurde beispielsweise bei vielen freien Trägern mit Haushaltsplänen gearbeitet und nicht mit einer kaufmännischen Buchführung, um anschlussfähig an die öffentlichen Träger zu sein. Weiterhin hatten aufgrund korporatistischer Strukturen (d.h. enger Verflechtungen zwischen Staat und privater Wohlfahrtspflege), die u. a. durch das Subsidiaritätsprinzip konstituiert wurden, die Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege fast schon eine Monopolstruktur.

Subsidiaritätsprinzip

Der Staat soll der Freien Wohlfahrtspflege auf dem Gebiet der Sozialen Arbeit bei der Bereitstellung sozialer Dienstleistungen den Vortritt lassen und sich darauf konzentrieren, die Freie Wohlfahrtspflege bei ihrer Aufgabenerfüllung finanziell und ideell zu unterstützen.

Bis in die Mitte der 1990er Jahre waren erwerbswirtschaftliche Anbieter für Leistungen nach dem Sozialgesetzbuch nicht zugelassen. Seitdem haben sich Strukturen nachhaltig verändert.

2.2 Veränderte Steuerungsmedien

2.2.1 Von der korporatistischen Steuerung zur Preis-Wettbewerbs-Steuerung

In den 1990er Jahren wurde eine konkurrenz-, kosten- und leistungsorientierte Auftragsmittelvergabe eingeführt. Meilenstein war 1995 die Einführung der Pflegeversicherung, in deren Gefolge auch der soziale Sektor für gewerbliche Anbieter geöffnet wurde. Seit der Einführung neuer Entgeltstrukturen in der Kinder-, Jugend- und Sozialhilfe 1999 und der Einführung von Marktmechanismen in der Arbeitsförderung im Rahmen der „Hartz-Reformen“ (2003–2005) muss in praktisch allen Bereichen der sozialen Dienstleistungsproduktion heute marktorientiert gedacht und gehandelt werden. Zunehmend werden soziale Dienstleistungen ausgeschrieben, bei denen diejenigen Anbieter den Auftrag erhalten, die bei vergleichbarer Qualität am kostengünstigsten sind. Gemeinnützige und nichtgemeinnützige Träger konkurrieren miteinander, Konkurrenz und Wettbewerb bestimmen verstärkt die Soziale Arbeit, und da zunehmend statt über rechtliche Ebenen über den Markt gesteuert wird, kommt der Kunde der Sozialwirtschaft mit ins Spiel.

Wenn man mit Drucker (2005) davon ausgeht, dass derjenige Kunde ist, der Nein sagen kann, sind, wenn es um Ressourcen geht, in der Regel die Kostenträger diejenigen, die Nein sagen können, denn die Belegung von Einrichtungen wird durch die Kostenträger gesteuert. Folglich gilt es insbesondere ihre Interessen und Erwartungen wahrzunehmen und zu berücksichtigen. Dabei spielt neben dem Preis die Qualität der Dienstleistung eine wichtige Rolle. So hat denn auch parallel mit der Einführung von Marktstrukturen das Qualitätsmanagement Einzug in die Soziale Arbeit gehalten. Anfang der 1990er Jahre wurde zuerst in der Krankenversicherung (SGB V), dann in der Sozialhilfe (zunächst BSHG, dann SGB XII), in der sozialen Pflegeversicherung (SGB XI) und seit 1999 auch in der Kinder- und Jugendhilfe (SGB VIII) gefordert, die Qualität der Leistung nachzuweisen, denn es sollten nur noch diejenigen Träger finanzielle Ressourcen erhalten, mit denen zuvor Vereinbarungen über Inhalt, Umfang und Qualität der angebotenen Leistung, über das zu zahlende Entgelt sowie zur Qualitätsentwicklung und -sicherung abgeschlossen wurden (§ 78a ff. SGB VIII) (vgl. dazu den Beitrag von *Vomberg* zum Qualitätsmanagement in diesem Band).

2.2.2 Von der Sach- zur Geldleistung

Mit der Einführung der Pflegeversicherung 1995 wurde ein weiterer Paradigmenwechsel in der Sozialen Arbeit eingeleitet, um einen Käufermarkt zu konstituieren. Statt der klassischen Sachleistung konnten nun auch Geldleistungen von den Versicherten in Anspruch genommen werden. Auch wenn die Geldleistungen nur 50 % der Sachleistungen betragen, wurden sie für die ambulante Pflege dennoch mehrheitlich gewählt. Hiermit wurde ein informeller Sektor der sozialen Dienstleistungen aufgebaut und finanziert, seien es Nachbarn oder Familienangehörige oder aber preiswerte illegal tätige Pflegekräfte aus Mittel- und Osteuropa. Auch wenn die Pflegeversicherung mittlerweile an Finanzierungsgrenzen geraten ist, so wäre sie von Anfang an nicht finanzierbar gewesen, wenn das Sachleistungsprinzip alleine gegolten hätte.

An Finanzierungsgrenzen ist auch die Behindertenhilfe mit ihren hohen Wachstumsquoten geraten. Eine Dämpfung soll u.a. auch durch die Einführung persönlicher Budgets erfolgen. Behinderte bzw. ihre gesetzlich bestellten Betreuer können hierbei selbst über ein Budget verfügen und somit am Markt als Kunden auftreten. Anspruchsberechtigte können statt einer Sach- eine Geldleistung wählen, mit der sie soziale Dienstleistungen am Sozialmarkt frei einkaufen können. Das folgende Schaubild verdeutlicht das Einkaufsmodell.

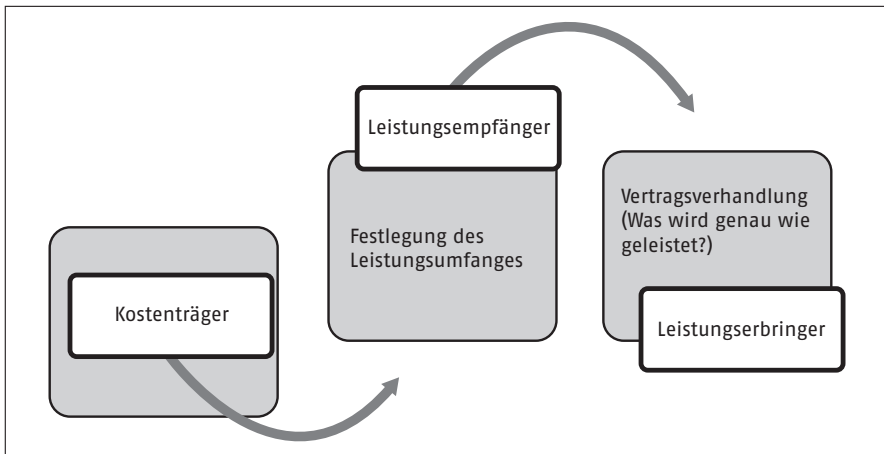


Abb. 5: Einkaufsmodell

Die Einführung von Geldleistungen statt Sachleistungen wird in formalisierter Form auch im Bereich des SGB II und SGB III (Vermittlungs- und Bildungsgutscheine) angewandt. Aus dem Quasimarkt für soziale Dienstleistungen wird also teilweise auch ein Käufermarkt, indem den Konsumenten die notwendigen finanziellen Ressourcen zur Verfügung gestellt werden, um soziale Dienstleistungen bezahlen zu können.

Die geschilderten Veränderungen (von der korporatistischen Steuerung zur Preis-Wettbewerbs-Steuerung und von der Sach- zur Geldleistung) haben dazu geführt, dass die Einrichtungen der Sozialen Arbeit nicht mehr wie in der Vergangenheit verwaltet, sondern unter wirtschaftlichen und qualitativen Aspekten gemanagt werden müssen. Dabei rückt neben dem Kostenträger auch der Klient als Kunde immer stärker ins Zentrum sozialwirtschaftlicher Versuche, Marktanteile zu erhalten bzw. zu gewinnen (Stöger/Salcher 2006).

3 Sozialmanagement

Die Organisationen der Sozialen Arbeit richten sich nach wie vor an Zielen wie sozialer Gerechtigkeit und Fachlichkeit aus. Doch aufgrund der aufgezeigten Veränderungen wurde die Wirtschaftlichkeit zu einem neuen Ziel und das ökonomische Prinzip, mit dem verfügbaren Mittelvolumen möglichst viel an Ergeb-

nissen zu erzielen bzw. ein bestimmtes Ergebnis mit möglichst geringem Mitteleinsatz zu bewirken, prägt dementsprechend heute die Soziale Arbeit (Puch/Westermeier 1999, 49). Das Sozialmanagement kommt zum Tragen, um in einer sich verschärfenden Wettbewerbssituation eine Steigerung der fachlichen und wirtschaftlichen Effektivität und Effizienz zu erreichen (Grunwald 2001). Da sich die Einrichtungen der Sozialwirtschaft nicht nur an wirtschaftlichen Zielen orientieren können, sondern eine Vielzahl von Sachzielen wie Bildung, Gesundheit oder Selbstständigkeit im Blick haben müssen (Klatetzki 2010, 14), sind auch die Anforderungen an das Management hoch. Eine Unternehmensführung, die sich lediglich als Betriebsleitung versteht, reicht unter den heutigen marktähnlichen Bedingungen nicht mehr aus. Die Spannweite des Sozialmanagements reicht von der Sozialpolitik bis hin zu den Lebenswelten der Menschen. Es geht nicht nur darum, die Organisation im Innenverhältnis zu managen, sondern auch im Außenverhältnis Anschlussfähigkeiten zu den für die Soziale Arbeit relevanten Funktionssystemen der Gesellschaft herzustellen, um sich im Quasi-Markt der Sozialwirtschaft zu behaupten.

3.1 Im Innenverhältnis: Die Organisation managen

Das Wort „Management“ hat seine Wurzeln im Italienischen der Renaissance. Maneggiare sagte man, wenn wilde Pferde einzureiten und dabei zu zügeln waren. „Das Pferd im Zaume halten und darauf zu achten, dass es nicht durchgeht“, bedarf permanenten Handelns. In Analogie hierzu wird von Manager/innen erwartet, dass sie durch Entscheidungen und Handeln, durch Beobachtung der Auswirkungen des Handelns und durch erneutes Handeln Situationen im Griff behalten und die betrieblichen Abläufe gestalten. 70–90 % der Arbeit von Manager/innen besteht aus Gesprächen (Steinmann/Schreyögg 2005, 15). Management kann folglich als Entscheidungshandeln auf der Basis von Kommunikation verstanden werden.

3.1.1 Management als Entscheidungshandeln

Um entscheiden zu können, müssen Manager/innen Beziehungspflege betreiben und Informationen einholen und auswerten. Die Fähigkeit zum Handeln geht auch einher mit der Fähigkeit, auf der Basis von unvollständigen Informationen zu entscheiden und Unsicherheit aushalten zu können. Jede Entscheidung beruht auf einer Unterscheidung. Wenn man sich für eine bestimmte Option festgelegt hat, so hat man sich in der Regel gegen eine andere entschieden. Durch die Entscheidung werden bestimmte Optionen unwiderruflich verbaut, aber auch neue Wege eröffnet. Gemäß dem konstruktivistischen Imperativ „Erhöhe deine Optionen“ sollten Wege beschritten werden, die nicht in Sackgassen führen, sondern wiederum viele neue Verzweigungen und Optionen aufweisen.

Je nach Entscheidungszeitraum lässt sich eine Unterteilung vornehmen:

- Beim langfristigen normativen Management geht es um die Unternehmensphilosophie, um Leitbilder, Werte, Normen und Regeln, die das Selbstverständnis der Unternehmung kennzeichnen und langfristig das Handeln der Organisati-

on bestimmen. Es handelt sich um ein grundlegendes Strukturmuster, das mit dem systemtheoretischen Begriff des Codes des Systems beschrieben werden kann. Ein Beispiel hierfür ist der Inklusionsansatz in der Behindertenhilfe, um Menschen mit Behinderung zu ermöglichen, mit ihren spezifischen Fähigkeiten und Nicht-Fähigkeiten ein selbstbestimmtes Leben zu führen.

- Aufgabe des mittelfristigen strategischen Managements ist es, mittels einer Unternehmensstrategie über einen längeren Zeitraum die Einhaltung oder Verwirklichung dieser Codes zu betreiben und eine Balance der Unternehmung mit der Umwelt herzustellen. Um das Unternehmen entsprechend auszurichten, gilt es strategische Ziele zu beschreiben und darzustellen, was bewirkt werden soll und was wie getan werden muss (Schubert 2001, 61). In der Behindertenhilfe geht es z. B. um das Ziel, differenzierte Wohnangebote zur Verfügung zu stellen, um den Anforderungen der Inklusion Rechnung zu tragen.
- Das kurzfristige operative Management bezieht sich auf kurze Entscheidungs-räume mit einem beträchtlichen Anteil an Erledigungen. Es handelt sich um die Ausführungs- und Prozessebene. Gesteuert wird die konkrete Umsetzung von Angeboten, z. B. des eigenständigen Wohnens für Menschen mit Behinderung.

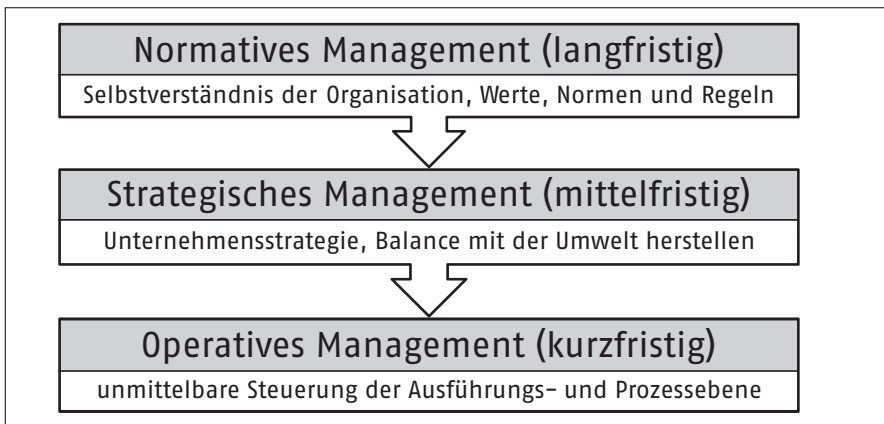


Abb. 6: Normatives, strategisches und operatives Management

Unabhängig vom Entscheidungszeitraum lässt sich Management klassischerweise wie folgt unterscheiden:

- funktionell: als Kranz von Aufgaben, die in arbeitsteiligen Organisationen notwendig sind, und
- institutionell: als Gruppe von Personen, die in einer Organisation mit Anweisungsbefugnissen betraut sind (Steinmann/Schreyögg 2005, 6).

3.1.2 Management als Funktion

Der Funktionsansatz umfasst alle Ausführungen, die zur Gestaltung des Leistungsprozesses und zur Aufgabenerfüllung notwendig sind (Steinmann/Schrey-

ögg 2005, 6). Es geht um Tätigkeiten, die auf unterschiedlichen Managementebenen erbracht werden müssen, damit die Organisation ihre Ziele erreicht. Dieser Prozess ist unpersönlich und auswechselbar (Wöhrle 2003, 26) und umfasst die Schritte Planung (planning), Organisation (organizing), Personaleinsatz (staffing), Führung (directing) und Kontrolle (controlling).

Planung (planning); Normative, strategische und operative Planung

Im Rahmen der Planung wird festgelegt, welche Ziele wie erreicht werden sollen. Für Drucker (2005) ist die Zielbestimmung die wichtigste Aufgabe des Managements. Ziele steuern die Aktivitäten des Unternehmens und stellen zugleich eine notwendige Orientierungsgrundlage für die Mitarbeiter/innen dar. Es gilt eine Übereinstimmung zwischen den Zielen der Organisation und den individuellen Zielen der Mitarbeiter/innen herzustellen. Je größer die Übereinstimmung zwischen den Zielen der Organisation und den Zielen der Mitarbeiter/innen ist, desto nachvollziehbarer, durchsichtiger und reibungsloser verläuft die Zusammenarbeit. Deshalb sollten Ziele nicht einfach durch die Leitung vorgegeben, sondern zumindest auf der operativen Ebene gemeinsam abgestimmt werden.

Die abgestimmten Ziele sollten operationalisierbar sein und gemäß der Smart-Formel so formuliert werden, dass Maßnahmen aus ihnen abgeleitet werden können. Dabei dürfen sie den Lösungsweg selbst nicht vorschreiben, denn Ziele sind keine Maßnahmen.

Smart-Formel

- s-peziatisch (Klarheit, Genauigkeit des Ziels)
- m-essbar (Überprüfbarkeit der Zielerreichung)
- a-kzeptabel (Akzeptanz des Ziels innerhalb der Organisation)
- r-ealistisch (tatsächliche Umsetzbarkeit),
- t-erminiert (Angabe des Zeitpunktes der Zielerreichung).

Bei der Umsetzung von Zielen geht es um Fragen wie

- Welche Unterstützung/Mittel werden gebraucht (Finanzen, Personal, Sachmittel, Räume ...)?
- Welche Lösungswege können beschritten werden?
- Welche Termine/Meilensteine sind einzuhalten?

Insbesondere quantitative Ziele sind mess- und operationalisierbar, d.h. sie können in Zahlen ausgedrückt werden. Beispiele sind monetäre Zielangaben wie Kosten, Finanzvolumen, Umsatz und nicht monetäre Zielangaben wie Arbeitsstunden, Tätigkeitsdauer, Verbrauch etc.

Allerdings können im sozialen Sektor viele Ziele nicht in Zahlen ausgedrückt werden. Dazu gehören Ziele wie Kundenfreundlichkeit, partizipativer Ansatz, Sozialraumorientierung, Lebensweltorientierung, Berücksichtigung des Gender- oder Nachhaltigkeitsaspekts. Um hier Aussagen über den Grad der Zielerreichung machen zu können, benötigt man Indikatoren („Hinweisgeber“). Als