

Studienmodule Soziale Arbeit

Joachim Merchel

Management in Organisationen der Sozialen Arbeit

Eine Einführung

BELTZ JUVENTA

Leseprobe aus: Merchel, Management in Organisationen der Sozialen Arbeit, ISBN 978-3-7799-4490-4

© 2015 Beltz Verlag, Weinheim Basel

<http://www.beltz.de/de/nc/verlagsgruppe-beltz/gesamtprogramm.html?isbn=978-3-7799-4490-4>

Kapitel 3

Die Organisation der Sozialen Arbeit als Gegenstand des Managementhandelns

■ Gegenstand des Managements in Organisationen der Sozialen Arbeit ist das Erbringen sozialer Dienstleistungen. Soziale Dienstleistungen haben einen interaktiven Charakter. Sie werden erbracht auf der Grundlage eines öffentlichen Interesses; daher liegen ihnen (sozial-)politische Entscheidungen zugrunde. Dementsprechend wird ihnen auch ein gewisses Maß an Normalisierungs- und Überwachungsfunktionen zugesprochen. Die mit dem Dienstleistungsbegriff bisweilen einhergehende Etikettierung der Adressaten Sozialer Arbeit als „Kunden“ ist unter analytischen Gesichtspunkten problematisch, jedoch werden unter strategischen Gesichtspunkten damit Aspekte angesprochen, die für die Profession eine produktive Irritation erzeugen können.

Managementanforderungen in erwerbswirtschaftlichen Unternehmen und in Organisationen Sozialer Arbeit weisen aufgrund ihres gemeinsamen „Betriebscharakters“ Ähnlichkeiten auf. Jedoch unterscheiden sie sich in den Managementanforderungen auch auf eine markante Weise. Die Unterschiede resultieren daraus, dass für Organisationen Sozialer Arbeit Sachziele gegenüber wirtschaftlichen Formalzielen sowie nicht-schlüssige Tauschbeziehungen eine größere Bedeutung haben. Daraus resultieren spezifische Managementkonstellationen in der Sozialen Arbeit im Hinblick auf den Umgang mit dem Hauptzweck der Organisation, auf die Frage der Bedarfsdeckung, auf die Steuerung von Organisationsentscheidungen, auf die Kalkulation der zu erzeugenden Güter, auf die Finanzsteuerung, auf das Personalmanagement, auf die Ausrichtung der Organisation an Kriterien der Effektivität und der Effizienz.

Management in Organisation der Sozialen Arbeit muss fünf Bezugspunkte, die für die Existenz der Organisation bedeutsam sind, strategisch und operativ einbeziehen: Fachlichkeit, Ökonomie, Organisation, Personal, Umwelt.

Organisationen der Sozialen Arbeit benötigen Strategisches Management, damit sie einen Orientierungsrahmen gewinnen zur mittelfristigen Verankerung in ihrer Umwelt und für kurz- und mittelfristige Entscheidungen in den unterschiedlichen Steuerungsbereichen. In Absetzung gegenüber einem inadäquaten rationalistischen Konzept von Strategiebildung sollte Strategiebildung in Organisationen verstanden werden als methodisch gestalteter, hypothesengeleiteter Diskurs über zukunftsbezogene Handlungsoptionen der Organisation. Es geht um einen organisational verantwortlichen Umgang mit der Unsicherheit künftiger Entwicklungen.

In einem normativ geprägten Feld wie der Sozialen Arbeit und angesichts vielfältiger normativer/ ethischer Konflikte im Handlungsalltag von Mitarbeitern sollten norma-

tive Aspekte nicht aus dem Management herausgehalten werden. Bei den Modalitäten des normativen Managements ist darauf zu achten, dass normative Orientierungen und Proklamationen kontinuierlich mit dem Alltagshandeln und dem Alltagserleben der Organisationsakteure verkoppelt werden und bleiben.

In diesem Kapitel soll der Gegenstand des Managementhandelns, die Organisation der Sozialen Arbeit, genauer betrachtet werden. Denn Managementhandeln kann nicht generalisiert konzipiert werden, sondern bedarf immer des genauen Blicks auf die Spezifika der Anforderungen, der Leistungserbringung und der Rahmenbedingungen, in denen eine Organisation ihre Tätigkeiten konzipiert und Ergebnisse zu erzeugen versucht. Will man die Steuerungsanforderungen im Management genauer in den Blick nehmen, so wird man sich zunächst mit den Besonderheiten der Güter oder Leistungen beschäftigen müssen, die in einer Organisation erzeugt werden und für deren angemessene Erbringung in einer Organisation Sorge zu tragen ist: soziale Dienstleistungen (*Kap. 3.1*). Mit der Betrachtung der Spezifika sozialer Dienstleistungen geht die Frage einher, worin die Besonderheiten des Managements in der Sozialen Arbeit im Vergleich zum Management in Wirtschaftsbetrieben liegen (*Kap. 3.2*). Damit ist der Gegenstand konturiert, auf den sich das Management bezieht: die Organisationen Sozialer Arbeit mit den an sie gerichteten Leistungsanforderungen.

Auf dieser Grundlage sind dann die einzelnen Steuerungsbereiche zu charakterisieren, in denen sich Managementaktivitäten entfalten müssen (*Kap. 3.3*). Die im Überblick vorzustellenden Steuerungsbereiche werden dann in den Kapiteln 4 bis 8 ausführlicher erläutert. Von den voneinander abgrenzbaren Steuerungsbereichen lassen sich jedoch zwei bereits in *Kapitel 2.2* kurz angesprochene Steuerungsdimensionen unterscheiden, die in alle Steuerungsbereiche hineinragen und die daher in einem jeweils eigenen Unterkapitel hinsichtlich ihrer spezifischen Bedeutung in der Sozialen Arbeit etwas genauer erörtert werden sollen: das strategische Management (*Kap. 3.4*) und das normative Management (*Kap. 3.5*).

3.1 Soziale Dienstleistungen als Bezugspunkt für Managementhandeln

Gegenstand des Handelns in Organisationen der Sozialen Arbeit sind insbesondere personenbezogene soziale Dienstleistungen. Management in Organisationen Sozialer Arbeit richtet sich darauf, solche sozialen Dienstleistungen möglichst effektiv (im Sinne des Hilfebedarfs der Adressaten und im Sinne der professionellen Handlungsmaßstäbe) und möglichst wirtschaftlich

(im Sinne eines sparsamen, aber zielerreichenden Ressourceneinsatzes) zu strukturieren. Da sowohl in der Diskussion zum Sozialmanagement als auch in der allgemeinen sozialpädagogischen Konzeptdiskussion der Dienstleistungsbegriff einen zunehmenden Stellenwert erhalten hat (vgl. u. a. Olk/ Otto 2003; Cremer/ Goldschmidt/ Höfer 2013; Oechler 2009, S. 47 ff.), sollen hier einige Konturen dieses Begriffs, insbesondere die Merkmale von sozialen Dienstleistungen und damit verbundene Schlussfolgerungen für das Management erläutert werden.

In der Ökonomie wird unterschieden zwischen Sachgütern und Dienstleistungen. *Sachgüter* sind materielle Güter mit Warencharakter, die sichtbar, lagerfähig und transportierbar sind. Mechanisierungs- und Rationalisierungsmöglichkeiten können hier voll zum Einsatz kommen. Demgegenüber handelt es sich bei *Dienstleistungen* um solche Wirtschaftsgüter, die nicht materiell und daher nicht transportierbar und nicht lagerfähig sind. Daher sind auch den Mechanisierungs- und Rationalisierungsbestrebungen enge Grenzen gesetzt (Finis-Siegler 2009, S. 31).

Bei den Dienstleistungen unterscheidet man zwischen sachbezogenen und personenbezogenen Dienstleistungen. Während bei den *sachbezogenen Dienstleistungen* Gegenstände im Mittelpunkt der Leistungserstellung stehen (z. B. Reinigung von Textilien, Autoreparatur), richten sich *personenbezogene Dienstleistungen* auf unmittelbare Leistungen am Menschen; zu letzterem gehören so unterschiedliche Leistungen wie z. B. die Leistungen des Friseurs, eines Arztes, eines Rechtsanwaltes oder einer Beratungsstelle. Soziale Arbeit stellt also *personenbezogene* Dienstleistungen zur Verfügung. Weil jedoch der Begriff der personenbezogenen Dienstleistung sehr unterschiedliche Bereiche umfasst, muss für die Dienstleistungserstellung in der Sozialen Arbeit eine Begrenzung vorgenommen werden, die in der Vokabel „personenbezogene soziale Dienstleistung“ zum Ausdruck gebracht wird, wobei das Adjektiv „personenbezogen“ weggelassen wird, weil es bereits im Adjektiv „sozial“ enthalten ist. *Einrichtungen der Sozialen Arbeit erzeugen also „soziale Dienstleistungen“.*

Soziale Dienstleistungen haben immer einen interaktiven Charakter, in dem sich die Leistung ereignet. Reine materielle Transferleistungen aufgrund von Versicherungsansprüchen (u. a. Arbeitslosengeld) oder wegen materieller Bedürftigkeit (Arbeitslosengeld II, Grundsicherung im Alter) werden nicht zu sozialen Dienstleistungen gerechnet. Soziale Dienstleistungen ereignen sich in Vorgängen der Betreuung, der Pflege, der personenbezogenen Förderung und Unterstützung, der Beratung, der Erziehung. Die Organisationen, die eine solche Dienstleistung erbringen, werden als „Soziale Dienste“ bezeichnet (umfassend zu verschiedenen Aspekten sozialer Dienste s. Evers/ Heinze/ Olk 2011).

Soziale Dienstleistungen haben als Entstehungshintergrund eine (sozial-)politische Entscheidung; an ihnen besteht ein öffentliches Interesse. Dieses sozialstaatlich begründete öffentliche Interesse hat zur Folge, dass für das Erlangen einer solchen Leistung der „normale“ Marktmechanismus, durch den man an eine Leistung gelangt (nämlich durch Kauf), zu einem beachtlichen Teil außer Kraft gesetzt wird. „In einem durch politische Entscheidungen definierten Umfang haben auch Menschen Zugang zu sozialen Diensten, die aufgrund fehlenden Einkommens oder fehlender privater Vorsorge über Versicherungen ohne Unterstützung den Zugang nicht erhielten.“ (Cremer/Goldschmidt/ Höfer 2013, S. 11) Unter anderem dadurch werden Dienstleistungen zu „sozialen“. Aufgrund des damit konstituierten öffentlichen Interesses wird der Dienstleistungsarbeit und den sie leistenden Organisationen auch ein gewisses Maß an Normalisierungs- und Überwachungsfunktionen zugewiesen, das sich sowohl in präventiven Tätigkeiten (vorsorgliche Vermeidung des Auftretens von Normverletzungen) als auch in Bemühungen zur Beseitigung manifester Normverletzungen zeigen können (markant z.B. in der Erziehungshilfe oder in der Drogenhilfe).

Die *Charakteristika sozialer Dienstleistungen*, die bereits kurz angedeutet worden sind, lassen sich in vier Punkten bündeln (s. Arnold 2009; Cremer/Goldschmidt/ Höfer 2013, S. 5ff.):

- **Immaterialität/ Intangibilität:** Die Kernleistung bei Dienstleistungen ist weder sichtbar noch greifbar. Zwar werden auch Sachleistungen als Voraussetzung zur Erbringung von Dienstleistungen einbezogen, jedoch ist das zentrale Element der Dienstleistung nicht gegenständlich. Das hat zur Folge, dass der Nachfrager sich zwar eine Vorstellung macht zur angebotenen Leistung und deren Nutzen, die Leistung jedoch vor ihrer Erstellung nicht genau kennt. Der Nutzer kann sie, anders als bei Sachgütern, nicht im Vorhinein prüfen oder von anderen prüfen lassen. Auch wenn man sich z.B. vor der Kontaktaufnahme zu einer Beratungsstelle von anderen Personen berichten lässt, die diese Beratungsstelle aufgesucht haben, weiß man nicht, ob die Erfahrungen der anderen Personen auch bei der Bearbeitung des eigenen, spezifischen Problems zutreffen werden. Bei sozialen Dienstleistungen handelt es sich um *Vertrauensgüter*: Es bedarf einer gewissen Zuversicht, die jeweilige Leistung in Anspruch nehmen zu wollen. Dies hat u.a. Folgen für das Marketing und für die Qualitätsbewertung, insbesondere dann, wenn die Dienstleistungen Wirkungsverzögerungen aufweisen (was bei pädagogischen Leistungen, wenn auch je nach Leistung bzw. pädagogischer Intervention in unterschiedlichen zeitlichen Distanzen, die Regel ist).

- **Unteilbarkeit und Nicht-Speicherbarkeit:** Bei sozialen Dienstleistungen fallen Produktion und Konsum zusammen. „Der Zeitpunkt der Leistungserstellung und der Leistungsabgabe sind bei Dienstleistungen identisch, Produktion und Konsumtion erfolgen somit synchron.“ (Cremer u. a. 2013, S. 6) Dies wird als „uno-actu-Prinzip“ bezeichnet. Eine Dienstleistungserstellung ist nicht „lagerfähig“, die Leistung kann nicht „auf Vorrat“ produziert werden – mit Folgen für die Kapazitätsplanung beim Leistungsersteller: Sie ist zeitlich nur begrenzt disponierbar. Für die meisten personenbezogenen Dienstleistungen ist die Präsenz der Kunden unerlässlich. Damit verbunden ist in der Regel die *Standortgebundenheit der Dienstleistung*: Bis auf wenige Ausnahmen, bei denen die Distanz technisch überbrückt wird (insbesondere: Online-Beratung), ist eine Anwesenheit von Leistungserbringer und Leistungsnutzer an einem Ort erforderlich. Soziale Dienstleister müssen daher Maßnahmen ergreifen, um die räumliche Distanz zwischen dem Nachfrager und dem Anbieter zu überwinden.
- **Einbeziehung des Nachfragers/ Nutzers in die Dienstleistungserstellung:** In der Sozialen Arbeit sind die Kunden bzw. Nutzer Mitproduzenten der Dienstleistung; die Erstellung der Dienstleistung erfolgt koproduktiv. Wenn die Nutzer sich nicht zu einem gewissen Maß aktiv beteiligen, kann die Leistungserbringung nicht gelingen; sie läuft ins Leere. Eine reine Anwesenheit des Klienten und sonstiger Passivität in einer Beratung oder Therapie führt weder zu einem Beratungsprozess noch zum einem Erfolg; nur bei aktiver Beteiligung des Leistungsadressaten kommt die Dienstleistung tatsächlich zustande. Da die Bereitschaft und die Fähigkeit des Leistungsadressaten zur Koproduktion nicht ohne weiteres vorausgesetzt werden kann, bedarf es zum einen besonderer Bemühungen zur Herstellung einer Bereitschaft und Aktivierung einer koproduktiven Haltung auf Seiten der „Leistungsempfänger“. Zum anderen wird zur Aufrechterhaltung des Dienstleistungsorganisation ein intensiver Kontakt zwischen dem Anbieter sowie den möglichen und realen Nachfragern der Dienstleistung erforderlich; denn die „Leistungsempfänger“ werden ihre Koproduktionsbereitschaft auch danach ausrichten, ob sie dem Leistungserbringer einen gewissen „Vertrauensvorschuss“ entgegenbringen können. Die dienstleistende Organisation muss sich also nach außen darstellen, und ein zentraler Teil der Außendarstellung vollzieht sich dadurch, dass und wie „Leistungsempfänger“ die Leistung erleben und ihr Erleben in die Umwelt der Organisation

weitervermitteln. Dadurch wird die Erstellung der Dienstleistung gleichzeitig zu einem Akt des *Marketing*, also zu einer Mitteilung des Leistungscharakters gegenüber der Umwelt (→ *Kap. 8.4*). Ein in die Leistungserstellung integriertes Marketingdenken wird zu einem wichtigen Bestandteil der strategischen Ausrichtung der Dienstleistungsorganisation.

- **Individualität:** Soziale Dienstleistungen sind nur begrenzt standardisierbar. Soziale Dienstleistungen müssen variabel sein für die unterschiedlichen Bedürfnisse der Nachfrager und weisen daher in ihrer Ausführung individuelle Qualitäten auf. Eine „Leistung von der Stange“ ist nicht möglich, bzw. wenn eine solche Orientierung in einer Organisation Platz greift, wäre dies mit erheblichen Qualitätsdefiziten verbunden. Damit einher geht eine Unsicherheit der Nachfrager, ob bzw. in welcher Weise die angebotene Dienstleistung ihren Erwartungen entspricht, was wiederum auf den Faktor „Vertrauensgut“ verweist. Als Managementaufgaben sind zwei Aspekte festzuhalten, die aus der Individualität sozialer Dienstleistungen resultieren: das Erfordernis, eine flexible Leistungserstellung zu ermöglichen und die weitgehende Dysfunktionalität von Standardprogrammen zu berücksichtigen, sowie die Anforderung, bei der Darstellung der Leistungen nach außen trotz der begrenzten Möglichkeiten zur Herstellung von Transparenz und Verallgemeinerbarkeit der Leistungen den Charakter der Leistungen zu verdeutlichen und Vertrauen in eine kompetente individuelle Leistungserstellung zu erzeugen.

Schaubild 3.1 (S. 70) fasst die Charakteristika sozialer Dienstleistungen als Gegenstand des Managements in Organisationen der Sozialen Arbeit zusammen.

In den neueren Diskussionen zur Sozialen Arbeit hat der Dienstleistungsbegriff einen immer größeren Stellenwert eingenommen. Dies zeigt sich zum einen in den Debatten zur Verwaltungsmodernisierung („Neue Steuerung“), bei denen im Sinne einer „Outputorientierung“ das, was beim Adressaten ankommt, zu einer zentralen Leitkategorie für die gesamten Verwaltungsabläufe werden soll. Dies betrifft auch die gesamte Sozialverwaltung und damit die Soziale Arbeit. In diesem Kontext wird die Konzipierung der Verwaltung als Dienstleistungsbehörde zu einem wichtigen Element im strategischen Kalkül: Statt der bisherigen bürokratischen Abläufe, die ihren Sinngehalt nicht primär durch die Ausrichtung am Bürger entfalteten, sollen mit Hilfe eines Verständnisses der Leistungen als Dienstleistungen die Abläufe stärker an den Anforderungen der Bürger ausgerichtet werden (Merchel 2008, S. 50ff.; Dahme/ Wohlfahrt 2013, S. 94ff.). Neben der Debatte um neue Steue-