

FACHHOCHSCHULE DÜSSELDORF
Fachbereiche 5 + 6 - Sozialarbeit/Sozialpädagogik
Lehrgebiet: Verwaltung und Organisation
Forschungsschwerpunkt Wohlfahrtsverbände/Sozialwirtschaft

Leitung: Prof. Dr. Karl-Heinz Boeßenecker

Arbeitsmaterialien Nr. 8

Forschungsprojekt Qualitätsmerkmale und Qualitätssicherung in der Sozialen Arbeit

Erster Zwischenbericht:
Positionen zur Qualitätsdiskussion in der Sozialen Arbeit
aus der Sicht von leitenden Mitarbeitern in frei-gemeinnützigen Verbänden.

Dokumentation
Symposium: Qualitätsmerkmale und Qualitätssicherung
in der Sozialen Arbeit

bearbeitet von
Dr. Peter Hansbauer
Gottfried Paul-Roemer
Dr. Karl-Heinz Boeßenecker

Januar 1998

Impressum

Prof. Dr. Karl-Heinz Boeßenecker
Forschungsschwerpunkt Wohlfahrtsverbände/Sozialwirtschaft
FH Düsseldorf, FB Sozialarbeit/Sozialpädagogik
- Lehrgebiet: Verwaltung und Organisation -
Universitätsstr. 1; Geb. 24.21
40225 Düsseldorf
Tel.: 0211-81-14784/14607, FAX: - 14624

Gliederung

Pilotstudie: Experteninterviews

I. Sample der Pilotstudie	4
1. Zur Konzeption des Forschungsprojektes	4
2. Methodische Grundsätze zu leitfadengestützten Interviews	8
3. Die Debatte um das New Public Management (NPM)	9
II. Auswertung	13
1. Elemente und Verbreitungsgrad des NPM bei freien Trägern	13
2. Ursachen für Organisationsentwicklungsprozesse bei freien Trägern	16
3. Formen der Durchsetzung von Elementen des NPM	19
4. Folgen für die Klientel: Klienten- vs. Kundenorientierung	24
5. Folgen für Führungsstil/Leitungsverhalten und die Qualifizierung von Mitarbeitern	25
6. Formen und Probleme der Leitbildentwicklung bei freien Trägern	29
7. Auswirkungen des NPM auf die Binnenstruktur freier Träger	34
8. Zwischen Mitgliedsorganisation und Betriebsorganisation - Probleme der Ehrenamtlichkeit bei freien Trägern	36
9. Zum Verständnis qualitativ guter Sozialer Arbeit bei freien Trägern	40
10. Zwischen Kooperation und Konkurrenz - zur Zusammenarbeit freier Träger unter finanziellen Knappheitsbedingungen	44
III. Fazit und Ausblick	49
Literatur	57

Dokumentation

Symposium: Qualitätsmerkmale und Qualitätssicherung in der Sozialen Arbeit

Tagungsprogramm	59
<i>Referate und Protokoll der Diskussion:</i>	60
Konzept und Arbeitsziele des Forschungsschwerpunktes (FSP) Wohlfahrtsverbände/Sozialwirtschaft	60
Zur Debatte der Qualitätssicherung in der Sozialen Arbeit (SozArb)	63
Strategien der Qualitätssicherung durch Organisationsentwicklung (OE) - Fachliche Konzepte des Sozialmanagements	78
Der Sozialpädagoge/arbeiter als „technokratischer Sozialwirt“?	85
Teilnehmerliste	91

I. Sample der Pilotstudie

1. Zur Konzeption des Forschungsprojektes

Soziale Arbeit gerät zunehmend unter Legitimationsdruck. Nicht zuletzt durch die Finanzkrise der öffentlichen Hand seit Ende der 80er Jahre sondern auch aufgrund der Verwaltungsreformansätze, die unter dem Begriff „Neue Steuerungsmodelle“ durch die KGSt 1993 eingeführt wurden. Immer öfter müssen sich Sozialarbeiter nach dem Erfolg ihrer sozialarbeiterischen Handlungsweise fragen lassen. Insbesondere betriebswirtschaftliche Begriffe wie Controlling, Budgetierung, Dezentrale Ressourcenverantwortung finden zunehmend Eingang in sozialarbeiterische Handlungsfelder. In der Fachdiskussion ist nach wie vor umstritten, ob und wie der Erfolg sozialer Arbeit gemessen werden kann. Weitgehend unstrittig ist, daß eine verkürzte betriebswirtschaftliche Kosten-Nutzen-Analyse (Kosten nach Fallzahlen) dem Arbeitsfeld nicht gerecht wird. Ungeachtet dessen werden durch die Einführung von Neuen Steuerungsmodellen in der öffentlichen Sozialverwaltung Fakten geschaffen, die nicht folgenlos für die Rahmenbedingungen von Sozialer Arbeit bei den freien Trägern sind. Besonderes Augenmerk ist deshalb auf die Adaption ökonomischer Handlungskonzepte und privatwirtschaftliche Konkurrenz zu legen, die die Fachlichkeit Sozialer Arbeit nachhaltig beeinflussen. Das Forschungsprojekt mit dem Titel *Qualitätsmerkmale und Qualitätssicherung in der Sozialen Arbeit. - Die Bedeutung sozialpolitischer und betriebswirtschaftlicher Paradigma für die Messung und Bewertung Sozialer Arbeit* will insbesondere die Veränderung von sozialen Dienstleistungen durch die Einführung marktwirtschaftlicher Steuerungs- und Denkprinzipien beschreiben. Dabei wird insbesondere festzustellen sein, ob sich lediglich die Finanzierungsmodalitäten für die Träger von sozialen Einrichtungen ändern, oder ob auch die Gefahr besteht, daß sich Sozialarbeit in ihrer fachlichen und qualitativen Ausprägung verändern wird.

Das Forschungsprojekt besteht aus drei Blöcken mit jeweiligen Bausteinen:

- Pilotphase
- Forschungsphase
- Fachtagung mit Präsentation der Ergebnisse.

Pilotphase:

Das Forschungsprojekt soll in der Pilotphase durch folgende drei explorative Bausteine systematisiert werden: 1. die Erarbeitung einer Literaturliste mit kommentierter Auswahlbibliographie; 2. die Erstellung eines Glossars; 3. die Durchführung von Expertengesprächen.

Zum Thema Qualitätssicherung in der Sozialen Arbeit findet z.Zt. eine umfassende und heftig geführte Fachdiskussion statt. Zur Strukturierung dieses Meinungs austausches wird eine umfangreiche Literaturliste erstellt, die zu einem Teil aus einer kommentierten Auswahlbibliographie besteht. Ziel der Literaturstudie ist es, die verschiedenen Argumentationslinien zur sich offensichtlich vollziehenden Ökonomisierung Sozialer Arbeit aufzulisten. Erwartungsgemäß gibt es harsche Kritiker dieser Entwicklung aber auch ebenso moderate Positionen, die eine Qualitätssteigerung durch die Neuorganisation sozialer Dienste und die Einführung von (Selbst-)Evaluation befürworten. Die Meinungen in der Fachliteratur variieren von der Einschätzung überflüssige Sozialstrukturen radikal abzubauen (Becker 1994) bis hin zur sozialpolitischen Programmatik das Sozialstaatsprinzip und die erreichte Wohlfahrtsproduktion retten zu müssen (Otto/Böllert 1994).

Ein weiterer Baustein in dieser Phase des Projektes ist die Erstellung eines umfangreichen Glossars. Es ist erkennbar, daß die kontroverse Diskussion z.T. mit massiven Schlagworten geführt wird, die vordergründig gleiches suggerieren, jedoch oftmals mit unterschiedlichem Bedeutungsinhalt verwendet werden. So wird von Input- und Outputsteuerung gesprochen ebenso wie von Controlling und Corporate Identity. Weitere zentrale Begriffe sind: Budgetierung, dezentrale Ressourcenverantwortung, Kontraktmanagement, Outsourcing, Portfolio-Technik, Reengineering, Ressourcen-Leverage, Shareholder Value und Total Quality Management.

In dem Glossar wird versucht, die i.d.R. betriebswirtschaftliche Ursprungsbedeutung herauszuarbeiten und diese dem alltagspraktischen Bedeutungs-/Sinngelalt in der Sozialen Arbeit gegenüberzustellen.

Der dritte Baustein der Pilotphase sind leitfadengestützte Expertengespräche mit ausgewählten Führungskräften von frei-gemeinnützigen Trägern Sozialer Arbeit. Es ist Ziel der Leitfadeninterviews, die Problemstellungen in der Praxis sozialer Dienst-

leistungsanbieter genauer zu erfassen und im Reformprozeß besser einordnen zu können.

Aus den Ergebnissen und Einschätzungen der Projektbausteine soll das Forschungsdesign für eine empirische Untersuchung in ausgewählten Feldern der Sozialen Arbeit gebildet werden. Geplant ist eine konzeptionelle Abstimmung mit dem neugegründeten *Zentrum für Planung und Evaluation sozialer Dienste (ZPE)* der Universität/GH Siegen, das ebenfalls mit entsprechenden Untersuchungen befaßt ist.

Forschungsphase:

Das auf dieser Basis zu konkretisierende Forschungsdesign soll eine praxisrelevante Untersuchung ausgewählten Tätigkeitsfeldern der Sozialen Arbeit ermöglichen.

Konkret sollen folgende Fragen bearbeitet werden:

Welche faktische Bedeutung haben neue, betriebswirtschaftlich geprägte Steuerungskonzepte für öffentliche und freie Träger der Sozialen Arbeit?

In welcher Weise verändern sich soziale Dienstleistungen durch die Einführung marktwirtschaftlicher Steuerungsprinzipien?

Wie lassen sich diese Prozesse durch komparative Organisationsanalysen beschreiben, dokumentieren und bewerten?

Welche faktische Bedeutung haben neue Kommunikationsnetze für die Informationsbeschaffung und -bearbeitung sowie die Außendarstellung bei traditionellen und neuen Anbietern sozialer Dienstleistungen?

Neben der Beschreibung der Entwicklung des Feldes Sozialer Arbeit unter o.g. Forschungsleitfragen, sollen in einem empirischen Teil exemplarisch ausgewählte Arbeitsfelder (z.B. Offene Jugendarbeit, Behinderten- oder Altenhilfe, Selbsthilfe o.ä.) in einem räumlichen Bezug (z.B. einer Kommune in NRW) in ihrem Wandel dargestellt werden. Im einzelnen sind hierbei zu untersuchen:

die Implementierung betriebswirtschaftlicher Verfahren (Kennziffern) und die Ablösung kamaralistischer Formen der Kostenrechnung.

das Ausmaß organisatorischer Veränderungen innerhalb konkreter Träger und hier angeschlossener Organisationen.

die Konzepte und Praxis der Mitarbeiterqualifizierung sowie die Bearbeitungsformen vorhandener Akzeptanzschwellen gegenüber „neuen Steuerungsformen“ in sozialen Organisationen.

die Diskussion und Vereinbarungen über neue Leitbilder und Selbstverständnisse bei öffentlichen, frei-gemeinnützigen und gewerblichen Trägern.

die Konzipierung und Implementierung neuer kommunikationstechnischer Mittel und Möglichkeiten.

In einem praktischen Forschungsfeld ließen sich z.B. die Auswirkungen der 1998 eingeführten Bezirksbudgetierung im ASD des Düsseldorfer Jugendamt beschreiben und bewerten. Ebenso könnte sich die Fragestellung auf die Umsetzung und praktische Anwendung von Konzepten der Kundenorientierung, von ISO 9000, TQM usw. in der Behinderten- und/oder Altenhilfe beziehen.

Fachtagung mit Präsentation der Ergebnisse:

Die gewonnenen Ergebnisse des Forschungsprojektes sollen im Anschluß auf einer Fachveranstaltung mit öffentlichen, frei-gemeinnützigen und privat-gewerblichen Trägern sowie weiteren Hochschulen diskutiert und bewertet werden. Die Durchführung einer Fachtagung mit dem Titel „Relevanz neuer Qualitätsmodelle und Qualitätscontrolling in der Sozialen Arbeit/Sozialwirtschaft“ bietet zudem die Möglichkeit, Folgerungen für zukunftsfähige Studienkonzepte des Sozialwesens zu diskutieren.

Das Forschungsprojekt wird von Prof. Dr. Karl-Heinz Boeßenecker geleitet und startete im Juni 1997. Es ist, unter der Voraussetzung, daß die beantragte Personal- und Sachkostenausstattung zur Verfügung steht, zunächst auf zwei Jahre konzipiert. Finanziert wird das Projekt bisher aus hochschulinternen Forschungsfördermitteln, ergänzt durch eine Unterstützung der Hans-Böckler-Stiftung.

2. Methodische Grundsätze zu leitfadengestützten Interviews

In der explorativen Phase des Forschungsprojektes war es erforderlich, das Problem der Qualitätssicherungsdiskussion genauer abzugrenzen und mit praxisrelevanten Inhalten zu füllen. Als Methode wurde die mündliche teilstrukturierte Befragung gewählt (vgl. Atteslander 1995, S. 171-176). Diese ca. 1 ½-stündigen Intensiv-Interviews wurden mit fünf Fachleuten von Spitzenverbänden der freien Wohlfahrtspflege geführt (AWO, Caritas, Diakonie, DPWV und DRK). Der sechste Wohlfahrtsverband, die Zentralwohlfahrtsstelle der Juden, ist im Feld Sozialer Arbeit nur von geringer Bedeutung und daher nicht berücksichtigt worden.

Leitfadengespräche dienen ganz allgemein zur Hypothesenentwicklung und damit zu einer Systematisierung vorwissenschaftlichen Verständnisses (Scheuch 1973). Allen Gesprächspartnern wurde vorab ein dreiseitiger Fragebogen mit rund 30 Einzelfragen vorgelegt. Ziel dieses Kataloges war es, den Experten das Erkenntnisinteresse transparent zu machen und ihnen die Möglichkeit zu geben, sich auf einzelne Fragekomplexe vorbereiten zu können. Die Vorgabe hatte nicht zum Ziel, jede Einzelfrage nun systematisch abzuarbeiten. Denn je weniger strukturiert ein Leitfadengespräch abläuft, desto eher kommt es zu einem „Prozeß permanenter spontaner Operationalisierung“ (Hopf 1978). Die Leitfragen dienten somit lediglich zur Teilstrukturierung des Gespräches, spontane und verbandsspezifische Problem- und Fragestellungen sollten vorrangig thematisiert werden.

Die Expertenauswahl erfolgte aus pragmatischen Gründen selektiv, d.h. aus den fünf Wohlfahrtsverbänden wurden Führungskräfte ausgewählt, die bereits in einem Fachaustausch mit dem *Forschungsschwerpunkt Wohlfahrtsverbände* an der Fachhochschule Düsseldorf standen. Dies erleichterte die Kontaktaufnahme und war bedeutsam für eine kurzfristige und unkomplizierte sowie offene Interviewbereitschaft der angesprochenen Experten. Die Gesprächspartner waren Geschäftsführer bzw. Abteilungsleiter von großen Ortsverbänden (Großstädte) oder Landesverbänden. Das Vertrauensverhältnis erlaubte einen Tonbandmitschnitt des Gespräches, das anschließend transkribiert wurde. Aus den verschriftlichten Interviews wurde nun diese vorliegende Berichtfassung erstellt, die unter neugebildeten auswertungsrelevanten Fragestellungen Zitate der Experten beinhaltet. Dabei wurden die Zitate grammatikalisch bereinigt und in eine lesbare Form gebracht, ohne das ihr Inhalt verändert wurde.

3. Die Debatte um das New Public Management (NPM)

Mit dem Beginn der 90er Jahre sind viele öffentliche Träger bzw. kommunale Sozialverwaltungen in eine Phase der beschleunigten Reorganisation getreten. Das „New Public Management“ ist der europäische Begriff für die betriebswirtschaftlich determinierten Modernisierungskonzepte der öffentlichen und privaten (Sozial)Verwaltungen. In der deutschen Diskussion wird zumeist der Begriff „Neues Steuerungsmodell“ oder „Tilburger Modell“ verwandt, der aber inhaltlich dem NPM-Begriff gleich gesetzt werden kann.

Auf eine kurze Formel gebracht läßt sich die Intention dieser Verwaltungsmodernisierung wie folgt beschreiben: „Bürokratisches Behördenhandeln ist nicht mehr gefragt; ziel- und kostenbewußte Steuerung der Verwaltung als ein kundenorientiertes Dienstleistungsunternehmen heißt das Thema der Zukunft“ (Merchel/Schraper 1996, S.7). Sucht man nach Gründen, die zu dieser Beschleunigung geführt haben, so dürften die Ursachen hierfür im Zusammenspiel mehrerer Faktoren liegen (vgl. Naschold 1993, S.17ff.; Budäus 1994, S.13ff.), von denen kurz die wichtigsten genannt werden sollen:

⇒ Seit einigen Jahren zwingt die, durch ökonomische und soziale Veränderungen bedingte - und durch die Wiedervereinigung verschärfte -, Überschuldungssituation viele Kommunen dazu, über die Reorganisation interner Handlungsabläufe nachzudenken. Im Vordergrund steht dabei die Notwendigkeit zur Kosteneinsparung, die entweder über Produktivitätssteigerungen beim vorhandenen Dienstleistungsangebot oder den Abbau bestehender Leistungen realisiert werden sollen.

⇒ Ursächlich damit zusammenhängend, scheint sich seit einigen Jahren ein deutlicher Wandel des dominierenden Leitbildes staatlicher Tätigkeit vollzogen zu haben (vgl. Naschold 1993, S.17ff.): Dominierte in der Prosperitätsphase seit den 60er Jahren vor allem das sozialdemokratisch inspirierte Leitbild eines die allgemeine Wohlfahrt maximierenden Sozialstaats, so wurde dieses Leitbild seit den achtziger Jahren zunehmend verdrängt durch wettbewerbstheoretische Überlegungen von privaten Märkten und öffentlichen Institutionen.

⇒ Durch den allmählichen Übergang des Wirtschaftsystems von einer fordistischen in eine post-fordistische Phase (vgl. Hirsch/Roth 1986), und dem damit verbundenen Bedeutungszugewinn beteiligungsorientierter Managementkonzepte, wie sie seit den 70er Jahren in der Industrie zunehmend praktiziert wurden, geriet nun die Verwaltung mit ihren immer noch bürokratischen Routinen sukzessive unter Legitimationsdruck.

Gleichzeitig führten diese Veränderungen im Wirtschaftssystem zu einem Bedeutungszuwachs für die Konsumenten von Gütern und Dienstleistungen. Auch dies erhöhte noch einmal den Druck auf die Verwaltungen: Adressatenerwartungen in Form von Selbstbefähigung und Auswahlmöglichkeiten konnten nun angesichts der veränderten Lage im Wirtschaftsbereich immer schwerer ignoriert werden.

⇒ In den neunziger Jahren wurde der Modernisierungsrückstand der bundesdeutschen Kommunalverwaltung gegenüber anderen europäischen und außereuropäischen Ländern immer offensichtlicher. blieb die internationale Modernisierungsdiskussion in der Bundesrepublik lange Zeit unbeachtet, so legte nun das vergleichsweise bessere Abschneiden ausländischer Kommunen auch in Deutschland eine grundlegende Überprüfung tradierter Verwaltungsstrukturen nahe.

⇒ Reformimpulse - vor allem für die Jugendämter - gingen ab den 80er Jahren auch von einem anderen Verständnis Sozialer Arbeit aus, die sich nun immer stärker alltags- und später lebensweltorientiert definierte. Erste Ansätze in dieser Richtung lassen sich etwa in der Debatte um die Neuorganisation Sozialer Dienste (NOSD) beobachten. Spätestens mit der Verabschiedung des KJHG - d.h. der rechtlichen Neubewertung der sozialpolitischen Handlungsgrundlagen der Jugendhilfe -, mußten dann ohnehin eine Reihe von Betriebsabläufen und Entscheidungsrouinen neu justiert (z.B. §§ 36, 80 KJHG) und neue Aufgabenbereiche übernommen werden.

Angesichts dieser Faktoren wurde nun - die etwa von Budäus (1994, S.11ff) konstatierte - „Modernisierungs- und Leistungslücke“ der öffentlichen Verwaltung zunehmend manifest. Diese besteht kurz gefaßt darin, daß das „Aufgabenvolumen“ - d.h. die Erwartungen an die Verwaltung spezifische Aufgaben zu übernehmen - sehr viel schneller anwächst als das „Leistungsvolumen“, also das, was die Verwaltung bei aktuell vorhandenem bzw. tendenziell sinkendem Ressourceneinsatz noch erbringen kann. Folgt man Budäus weiter in seinen Überlegungen (S.20ff.), so läßt sich die so entstehende „Modernisierungs- und Leistungslücke“ weiter differenzieren in eine „externe Ressourcenlücke“ und eine „interne Managementlücke“. Während erstere nur bedingt über verwaltungsinterne Reorganisationsprozesse behoben werden kann, sondern vielmehr den Abbau von Leistungen bzw. die Erschließung zusätzlicher Ressourcen erfordert, setzt letztere mittels geeigneter Verfahren Produktivitätssteigerungen in der kommunalen Dienstleistungsproduktion voraus.

Zwangsläufig konnte der eben geschilderte Reformdruck im Bereich der öffentlichen Träger nicht ohne Auswirkungen auf die freien Träger bleiben: Aufgrund des geltenden Subsidiaritätsprinzips in der Bundesrepublik Deutschland, das - zumindest in seiner konkret praktischen Auslegung - den Vorrang nicht staatlicher Leistungserbringung immer dann vorsieht, wenn sich freie Träger dazu bereit erklären gesetzlich definierte soziale Leistungen zu erbringen, besteht eine enge, fast schon als symbiotisch zu bezeichnende Verbindung zwischen öffentlichen und freien Trägern. Diese manifestiert sich unter anderem darin, daß letztere bis zu 95% ihres Haushalts aus öffentlichen Geldern bestreiten. Es kann daher nicht überraschen, daß Reformimpulse, ausgehend von der einen oder anderen Seite, auch auf die jeweils andere Seite „durchschlagen“ und dort ebenfalls Reformnotwendigkeiten erzeugen. Allerdings ist die Lage keineswegs so übersichtlich, wie man vielleicht vermuten könnte: Zwar sind wechselseitige Anpassungsnotwendigkeiten gegeben, diese erfolgen jedoch nicht nur oftmals ungleichzeitig, sondern sind auch bereichsspezifisch sehr unterschiedlich geartet.

Hegemonial ist derzeit in beiden Bereichen - bei öffentlichen und freien Trägern - der Modernisierungsdiskurs des New Public Management (NPM), bei dem es, wie Reichard (1994, S.24) zusammenfassend feststellt, „um professionelleres, an Privatunternehmen orientiertes Management, um Stärkung des Wettbewerbsdenkens, um ziel- und ergebnisorientierte Steuerung sowie um dezentrale, die Selbständigkeit fördernde Strukturen“ geht. Die grundlegenden Organisationsmaximen des NPM lassen sich deshalb wie folgt beschreiben (vgl. Reichard 1993, S.5f.):

- ⇒ Orientierung auf ein professionelles und verantwortungsbewußtes Management
- ⇒ Instrumente und Standards der administrativen Leistungsmessung und Output-Kontrolle
- ⇒ Disaggregation, Verselbständigung und Dezentralisierung von Verwaltungseinheiten
- ⇒ Stärkung des Wettbewerbsgedankens
- ⇒ Einsatz privatwirtschaftlicher Managementinstrumente und -praktiken
- ⇒ größere Disziplin und Sparsamkeit in der Ressourcen-Nutzung.

Blindenbacher beschreibt unter Verwendung weiterer Begriffe das NPM wie folgt:

„Das Angebot der Verwaltungen orientiert sich an den Bedürfnissen der Bürger

(Kunden), welche letztlich die Qualität der erbrachten Leistungen beurteilen („Total Quality Management“). Die Verwaltungen werden dem offenen Wettbewerb des Marktes ausgesetzt. Die Leistungskriterien orientieren sich an den höchstmöglichen Qualitätsstandards („Benchmarking“). Lässt sich eine Tätigkeit durch ein privates Unternehmen kostengünstiger erbringen, wird diese von der Verwaltung an die entsprechende Firma ausgelagert („Outsourcing“). Die Steuerung der Verwaltung erfolgt nicht mehr über die Verteilung der zur Verfügung stehenden Ressourcen („Input-Steuerung“), sondern über die anzuweisenden Leistungs- und Wirkungsvorgaben („Output-Steuerung“). Die strukturellen Voraussetzungen, welche die erfolgreiche Implementation des „New Public Management“-Ansatzes gewährleisten, sind eine radikale Dezentralisierung des Verwaltungsapparates kombiniert mit einer umfassenden Verantwortungsdelegation an kleine, teilautonome marktnah operierende und intensiv vernetzte Einheiten („Lean-Management“).“ (Blindenbacher 1997, S. 81-82)

Neben der Übertragung betriebswirtschaftlicher Managementmethoden und -instrumente geht es beim NPM also in erster Linie darum, eine größere Transparenz im Kostenwesen herzustellen und auf der Basis verbesserter Informations- und Lenkungssysteme (scheinbar) wirtschaftlich zu handeln. Wie jedoch die kritische Diskussion um die Vorschläge der KGSt - die in den letzten Jahren zu einem zentralen Promotor der NPM-Debatte geworden ist -, gezeigt hat, sind mit Blick auf Effektivitäts- und Effizienzsteigerung der Modernisierung in Leistungsbereichen der Sozialen Arbeit natürliche Grenzen gesetzt, die in erster Linie aus der besonderen Spezifik der Dienstleistungserbringung resultieren: So macht es vor allem das bereits von Luhmann/Schorr (1982) identifizierte strukturelle Technologiedefizit der Pädagogik bzw. der Sozialen Arbeit allgemein, faktisch unmöglich, die Wirksamkeit Sozialer Arbeit vergleichbar industriellen Fertigungsbetrieben unter Effizienzgesichtspunkten zu optimieren.

Gerade in jüngster Zeit hat deshalb in den Bereichen der Sozialen Arbeit verstärkt ein Diskurs um Fragen der Qualität sozialer Dienstleistungserbringung eingesetzt, der nun den Diskurs um NPM überlagert und um einige interessante Facetten ergänzt. Auftrieb gewonnen hat in diesem Zusammenhang vor allem die Frage der Leitbildentwicklung, die im Grunde nichts anderes meint, als die Entwicklung und Durchsetzung eines organisationsweit geteilten Norm- und Wertekonsenses über Selbstverständnis und Ziele der Organisation, der innerhalb der Organisation als eine für alle verbindliche

Handlungsgrundlage dient (vgl. Hansbauer 1997). Vor allem den freien Trägern kommt in diesem Bereich eine Vorreiterrolle zu, da sich hier, oftmals in Ermangelung klar definierter gesetzlicher Grundlagen, weit stärker als im Bereich der öffentlichen Verwaltung die Notwendigkeit ergibt, über Sinn und Zweck der geleisteten Arbeit nachzudenken.

II. Auswertung

1. Elemente und Verbreitungsgrad des NPM bei freien Trägern

In für Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege typischer Weise sind auch die fünf befragten Verbände ausgesprochene „Gemischtwarenläden“, die von Altenhilfe, Kindertagesstätten, Krankenarbeit, Behindertenhilfe, (offene) Kinder- und Jugendhilfe, bis hin zur Schwangerschaftskonfliktberatung und Aids-Hilfe alle Arten von sozialen Dienstleistungen anbieten. Allerdings gibt es zwischen den Verbänden Unterschiede sowohl in der Art als auch im Umfang der angebotenen Hilfen. Darüber hinaus haben einzelne Verbände inzwischen spezifische Dienstleistungsschwerpunkte ausgebildet. Dies macht deutlich, daß die von uns untersuchten Verbände trotz jedweder Diversifikation z.T. auf durchaus unterschiedlichen Segmenten des „Sozialmarktes“ operieren. Hier haben wir es zudem mit jeweiligen gesetzlichen Grundlagen zu tun, die ihrerseits unterscheidbare Rahmen- bzw. „Marktbedingungen“ begründen und damit den Verbreitungsgrad von Konzepten Neuer Steuerung begünstigen oder behindern.

Wie schon bemerkt haben die ökonomisch stimulierten Reorganisationsbemühungen der öffentlichen Verwaltungen aufgrund der engen finanziellen und bürokratischen Vernetzungen mittelbare und unmittelbare Auswirkungen auf die sozialen Dienste der frei-gemeinnützigen Träger.

Von den Führungskräften der Wohlfahrtsverbände wurden die wichtigsten Aspekte der Debatte zu Neuen Steuerungsmodellen wie folgt beschrieben:

„Die Neue Steuerung ist ein betriebswirtschaftliches Modell um Verwaltung zu organisieren und hat zum Ziel, die Arbeit effizient und effektiv zu organisieren. Es wird versucht Ressourcen zielgenau einzusetzen. Abgebildet auf die Jugendhilfe stellt sich die Frage, ob man mit einer Output-orientierten Steuerung z.B. einem Sozialarbeitsfeld,

wie der Jugendhilfe gerecht wird. Fraglich ist ob man damit auch die Arbeit abbilden kann. Letztendlich konkret kann man mit qualitativen Kennziffern einen Output messen und noch wichtiger - wie komme ich eigentlich an den Outcome, der für die soziale Arbeit wesentlich relevanter ist. Positiv finde ich, daß man sich Gedanken macht, was kostet das Ganze, also eine Transparenz zu einzelnen Kostenstellen herstellt, daß man aber auch sagt, wir wollen die Politik in die Verantwortung nehmen, Ziele zu definieren. Wenn ich die Fachebene in die Lage versetze, selbstverantwortlich mit einem Budget zu handeln und prospektiv steuere, erreiche ich meine Ziele. Leider wird es ja so nicht umgesetzt, sondern es wird immer verkürzt auf mehr Kontrolle in der Umsetzung.” (Diakonie)

Eine interessante Antwort auf die Frage nach dem Schlagwort „Neue Steuerung“ und seine Debatte sowie die konkreten Auswirkungen auf den eigenen Verband formuliert der DRK-Vertreter. Erklärend muß hinzugefügt werden, daß dieser Verband bereits 1990 und unabhängig von der KGSt-Diskussion mit Umstrukturierungen begonnen hat. Diese Neuorganisation wurde durch die Bestellung eines Geschäftsführers/Manager aus der Privatwirtschaft forciert durchgeführt.

„Ich muß gestehen, daß ich nicht so recht weiß, was unter Neuer Steuerung verstanden werden soll. Ich kann Organisation steuern, dafür gibt es Werkzeuge, die unabhängig von der Organisation sind. Ich muß eine strategische Planung machen. Ich muß sagen, was überhaupt ist, was kommt auf mich zu, was sind meine Stärken, meine Schwächen, was sind meine Leitbilder. Wenn ich die Leitbilder nicht habe, muß ich sie entwickeln und dann die Aufgabenfelder, in denen ich tätig bin. Es muß geklärt werden, was kann ich aufgrund meines Leitbildes, meiner Fähigkeiten, aufgrund meines finanziellen Vermögens und des know how der Mitarbeiter machen. Das ist zunächst das, wie man eine Organisation steuert. Es ist egal, ob das der Otto-Versand oder ein Wohlfahrtsverband ist. Das ist ein probates Mittel, um zu erkennen, was geht und was nicht geht.” (DRK)

Im Rahmen dieser betriebswirtschaftlichen Organisationveränderung wurde eine Portfolio-Analyse entwickelt, mit der eine Gewichtung der Aufgabenfelder des Verbandes möglich sein soll.

„Wir vom Deutschen Roten Kreuz haben in dieser Analyse gesagt, daß z.B. Schwangerschaftsberatung und Konfliktberatung für uns kein Hauptaufgabenfeld ist. Das bedeutet, daß wir uns in diesem Bereich zurückziehen, sobald wir dort Verluste machen. In

anderen Aufgabenfeldern, wo wir sagen, daß es ein Kernaufgabengebiet des DRK ist, z.B. Erste Hilfe oder Pflegeheime, da würde diese Entscheidung anders aussehen.

*... Das sind Fragen, die von hoher ökonomischer als auch ethischer Bedeutung sind. Es kann sein, daß die Antwort lautet, daß wir Rot-Kreuz-Pflege in der Einrichtung in M. nur machen, wenn wir im Jahr eine Millionen Mark Verlust kompensieren. Das können wir machen, aber das bedeutet gleichzeitig, daß wir eine Menge anderer Sachen zumachen müssen oder andere Sachen nicht mehr machen können. Das sind die Entscheidungen, die dahinter stehen. Und das werden die Träger je nach ihrem Schwerpunkt und ihren finanziellen Möglichkeiten unterschiedlich beantworten.”
(DRK)*

Für den AWO-Vertreter war der Abbau von Bürokratie sowohl durch die Vorgaben der öffentlichen Sozialverwaltung als auch die daran gekoppelten Strukturen im eigenen Verband am wichtigsten.

„... das spannendste fand ich die dezentrale Ressourcenverantwortung, daß nicht mehr alles so gesteuert wird, wie es bisher gesteuert war, sondern daß sich die Verwaltung sehr stark der einzelnen dezentralen Strukturen bedient und da mehr Verantwortung hin verlagert. Das ist ein sehr guter Punkt. Um nur ein Beispiel zu nennen: Für das Jugendamt war es unmöglich nur einen Berufspraktikanten einzustellen,- dieser mußte über ein dutzend Abläufe bis hin zum Personalamt geschickt werden und da wurde es erst verhackstückt, sozusagen im politischen Raum. Das finde ich unmöglich, das ist ein Reibungsverlust erster Klasse. Der andere Aspekt ist sicherlich der, daß mehr betriebswirtschaftliches Denken in den Verwaltungsbereich hineinkommt, die Kameralistik wird hinterfragt damit mehr Kostenbewußtsein entsteht. [...] Ich finde interessant, daß dieser Blick reinkommt, für wen sind wir eigentlich da, wofür werden wir bezahlt. Da den Nutzen für Klienten zu optimieren, ob das ein Kind ist, oder ein Behinderter oder ein alter Mensch ist egal. Das wäre der wichtigste Aspekt, wenn nachher mehr für den Betroffenen herauskommt.” (AWO)

Alle Gesprächspartner verweisen darauf, daß die vorgenommenen Umstrukturierungsmaßnahmen zur Konsolidierung der defizitären Finanzlage genutzt wurden, auch mit dem Ziel nach der Neuorganisation Gewinne erzielen zu können. Trotz der unbestreitbaren Finanzkrise der öffentlichen Hand ist ebenso bei drei Verbänden festzustellen, daß sie unterschiedlich expandieren.

2. Ursachen für Organisationsentwicklungsprozesse bei freien Trägern

Sucht man in den geführten Interviews nach Hinweisen für Ursachen der eingeleiteten Reformprozesse, so fällt zunächst die Abhängigkeit der freien Träger von öffentlichen Mitteln ins Auge: Bei allen der von uns befragten Verbände lag der Anteil des Haushalts, der aus öffentlichen Mitteln stammte, zwischen 80 und 95%. Diese enge Verzahnung von freier und öffentlicher Wohlfahrtspflege führt zwangsläufig zu Parallelitäten im Modernisierungsverlauf, bedingt durch die finanzielle Abhängigkeit der freien Träger von Geldern der öffentlichen Hand. Dieser „Anpassungszwang“ erstreckt sich zunächst auf das von den freien Trägern vorgehaltene Leistungsangebot, wie die Aussage eines Vertreters der AWO deutlich macht, der angesprochen auf die Auswirkungen der Finanzkrise der kommunalen Verwaltung mit folgenden Worten antwortet:

„Es [das Leistungsangebot der AWO, d. Verf.] verschiebt sich, würde ich sagen. Es geht nicht unbedingt zurück, aber wenn sie z.B. den Rechtsanspruch auf einen Kindergartenplatz nehmen, dann muß die Kommune ein unheimliches Programm auflegen. Weil die Krise keinen Zuwachs im Jugendhilfeeat möglich macht, mußte das jetzt zu Lasten anderer Bereiche gehen, die bisher vernünftig finanziert waren. Das heißt, das Sozialdezernat muß [...] sehen, daß es den Sozial- und Jugendetat umwandelt, damit die neuen gesetzlichen Aufgaben erfüllt werden können. Das geht zu Lasten anderer Bereiche, die bisher vernünftig gefördert waren. Und das sind hauptsächlich die präventiven Bereiche, die nicht die gesetzlichen Grundlagen haben. [...] Es sind aber nicht weniger Mitarbeiter [bei der AWO, d. Verf.] geworden, sondern wir haben in den letzten Jahren unsere Mitarbeiterzahl steigern können, aber wir mußten alles umstrukturieren in diese Arbeitsfelder hinein, die Zukunft haben.“ (AWO)

Wie hier gezeigt, wird also die Konzentration auf bestimmte Arbeitsfelder wesentlich durch gesetzliche Vorgaben bei den öffentlichen Trägern erzwungen. Gleichzeitig kann diese Abhängigkeit jedoch auch zu einem Reformhindernis bei den freien Trägern werden, etwa dann, wenn beispielsweise ein transparenteres Kostenrechnungsverfahren eingeführt werden soll. Unisono berichten hier sowohl der von uns befragte Vertreter der AWO als auch der des Caritas Verbandes (CV) von Schwierigkeiten bei der Umstellung auf Leistungsverträge, die nur bedingt mit der Kameralistik der öffentlichen Träger kompatibel sind. Dazu exemplarisch der Vertreter des Caritasverbandes:

„Fast jede Stelle [gemeint sind Kostenstellen, d.Verf.] ist mischfinanziert. Das macht es auch so schwierig hier einen Haushalt aufzustellen, weil sich das sehr komplex gestaltet. Das macht es auch für uns oft schwierig in Diskussionen, denn wir haben eine Kostenstellenrechnung. Andere Zuschußträger [d.h. vor allem die öffentlichen Träger, d.Verf.] haben aber immer noch eine Säulenfinanzierung oder so was. Also wir müssen ständig übersetzen sozusagen, um dann wieder in deren Topf zu kommen, denn die schütten einfach Geld aus. Dann müssen wir trotzdem wieder irgendwelche Leistungsheftchen ausfüllen oder so was, was uns aber überhaupt nicht mehr entspricht, weil wir lieber einen Leistungsvertrag machen, prospektiv. Das läuft jetzt natürlich zunehmend, im Heimbereich läuft das überall. Aber es gibt noch weite Bereiche, wo es eben nicht so ist. Dann müssen wir das wieder aufdröseln hier und schauen, wo fließen die Gelder im einzelnen wieder rein. Es ist so unbefriedigend.“ (CV)

Unterschiedlich ist dann jedoch wieder der Umgang mit diesen partiellen Inkompatibilitäten: Während bei einem Teil der von uns befragten Vertreter in der Tendenz eine Anpassung an das Veränderungstempo der Kommunen zu beobachten ist - das Wandlungstempo also eher verlangsamt wird - werden diese Schwierigkeiten andernorts gewissermaßen billigend in Kauf genommen, ohne das eigene Reformtempo zu verlangsamen. Die Gründe hierfür dürften u.E. in der Vergangenheit der jeweiligen Verbände zu suchen sein: Die beiden Verbände - CV und DRK -, die mit der Einführung betriebswirtschaftlicher Rechnungsverfahren am weitesten fortgeschritten sind, sind zugleich jene, die sich noch vor einigen Jahren in einer massiven (Finanz-)Krise befanden, wie sich zumindest den „informellen“ Vorgesprächen entnehmen ließ. In dieser Situation wurde dann in beiden Fällen eine „starke“ Geschäftsführung mit einer ausgeprägt betriebswirtschaftlichen Orientierung installiert, die in der Folgezeit - von den jeweiligen Vorständen zumindest toleriert - den Verband unter betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten modernisierte. Bei aller gebotenen Vorsicht ließe sich dann die - an sich nicht überraschende - These wagen, daß sich finanzielle Krisen offensichtlich begünstigend auf die Durchsetzung betriebswirtschaftlicher Instrumente bei freien Trägern auswirken.

Ähnliches läßt sich für diejenigen Bereiche feststellen, die bereits jetzt unter marktähnlichen Bedingungen operieren und mit ihrem Leistungsangebot mit anderen freien Trägern in Konkurrenz stehen. Erwartungsgemäß wird auch hier deutlich mehr Wert auf ein professionelles Management gelegt als in anderen Bereichen, in denen die

Konkurrenz weniger stark ausgeprägt ist. Plastisch wird dies etwa anhand einer Interviewpassage über den Bereich der Erwachsenenbildung:

„Unser Familienbildungswerk, das ja schon fast auf dem Markt operiert, weil es seine Kurse richtig ausschreibt, da ist eine Konkurrenzsituation zur Volkshochschule und zu anderen Weiterbildungsträgern da, da muß man richtig kaufmännisch ran. Es [das Familienbildungswerk, d.Verf.] hat ein Kursangebot und wenn dieses Kursangebot nicht angenommen wird, dann müssen sie sich natürlich fragen, was haben wir falsch gemacht - liegen wir falsch auf dem Markt, haben wir die Bedürfnisse falsch erfaßt oder war der Preis zu hoch, und, und, und. Da ist der Auswertungsdruck am größten. Die müssen sich in ihren Konferenzen hinsetzen und das neue Programm planen - was ist im letzten Jahr gut gelaufen, was ist nicht gut gelaufen, was wurde von den Bürgern angenommen, was nicht. Bei anderen Einrichtungen, die keinen Nachfragemangel haben oder die sich nicht auf dem Markt bewegen müssen, da ist diese Frage gar nicht so wichtig. Die Kindergärten können immer noch sagen, wir haben so viele Anmeldungen [...] es gibt also unterschiedlichen Druck auf die Einrichtungen.“ (AWO)

Mit Blick auf die Durchsetzung und Verbreitung moderner Managementmethoden ergibt sich also nach unserer Einschätzung - auf der Grundlage der geführten Interviews - ein insgesamt eher heterogenes Bild unter den freien Trägern in dem beides gleichermaßen anzutreffen ist: Gleichzeitigkeiten und Ungleichzeitigkeiten gegenüber dem Modernisierungstempo öffentlicher Träger. Nicht nur zwischen Verbänden, sondern auch bereichsspezifisch innerhalb einzelner Verbände scheinen oftmals große Unterschiede bei der Verbreitung von Elementen des NPM zu bestehen. Ursächlich hierfür dürften die jeweils unterschiedlichen Rahmenbedingungen sowie grundlegende Orientierungen der Geschäftsführung sein. Allgemein läßt sich jedoch vermuten, je größer die Konkurrenz in einem bestimmten Marktsegment und je größer die Krise innerhalb des Verbands, desto eher scheinen sich betriebswirtschaftliche Konzepte durchzusetzen. Dort wo die Konkurrenz weniger stark ausgeprägt ist oder dort, wo sich das Management in einem gegenüber dem öffentlichen Träger tolerablen Rahmen befindet, ist vermutlich eher von einem verlangsamten Reformtempo auszugehen. Demgemäß scheint auch die Verbreitung moderner Managementmethoden in den von uns befragten Verbänden zu differieren. Von einem einheitlichen Trend kann deshalb u.E. noch nicht gesprochen werden, vielmehr scheint die Verbreitung moderner Managementmethoden wesentlich abhängig von Kontextfaktoren.

3. Formen und Probleme der Durchsetzung von Elementen des NPM

Sucht man in den geführten Interviews nach Hinweisen auf die Durchsetzung von Elementen des NPM, so verbirgt sich dahinter nicht zuletzt die Frage nach dem jeweils praktizierten Leitungsverständnis. Man kann deshalb weiter fragen, was passiert eigentlich dort, wo ein im betriebswirtschaftlichen Sinne „modernes“ Management praktiziert wird? Oder anders gefragt, was meint eigentlich die oben genannte Orientierung an einem professionellen und verantwortungsbewußten Management im Bereich der freien Träger? - Relativ klar beantworten diese Frage die von uns befragten Vertreter des DRK und des CV, dessen Aussage hier exemplarisch angeführt werden kann:

„Das war eines der ersten Dinge hier, daß es eine heiße Debatte gab über Leitungsstile und über Leitungsverantwortung. Die Analyse [gemeint ist, eine von einem externen Beratungsinstitut durchgeführte Organisationsanalyse, d.Verf.] hatte ergeben, daß hier in weiten Bereichen keine klaren Kompetenzregelungen bestanden, keine klaren Zuordnungen, und auch, daß in vielen Bereich schlichtweg keine Leitung wahrgenommen wurde. Und das verselbständigte sich natürlich, gerade in so einem Laden wie wir mit 70 Außenstellen. Da läuft das alles aus dem Ruder. Insofern hat es hier auch eine Zentralisierung gegeben, eine starke Straffung: auf der einen Seite als Budgetierung, da wurde Verantwortung nach unten weggegeben. Die Abteilungsleiter, denk ich, haben viel Geschäftskompetenzen hinzubekommen für ihren Bereich, die sie vorher nicht hatten. Das war dann hier alles gebündelt. Auf der anderen Seite gab es aber auch eine klare Orientierung nach oben, also gerade was Konzepte, Strategien angeht, eine klare Bindung an hier oben. Oder das Auftreten in der Öffentlichkeit, nur noch über hier oben. Das war für viele Mitarbeiter auch hart, schwer zu lernen. Aber ich denke, es geht auch nicht anders, also gerade wenn man sich positionieren will“
(CV)

Versucht man also nochmals die beiden entscheidenden Elemente herauszuarbeiten, die in diesem Zitat genannt werden, so sind dies Zentralisierung einerseits und Delegation von Verantwortung andererseits: Zentralisierung insofern, als strategisch wichtige Entscheidungen, etwa über Form und Ausbau von (neuen) Arbeitsbereichen oder die Außenvertretung des Verbandes an der Spitze des Verbandes konzentriert werden.

Hingegen wird Verantwortung insofern delegiert, als Entscheidungen über das sog. „Alltagsgeschäft“ entlang der Hierarchie nach unten verschoben werden. Kontrolliert werden diese Entscheidungen nun nicht mehr direkt, sondern lediglich noch indirekt über bestimmte Controllingverfahren, etwa im Rahmen von Budgetvereinbarungen. Unterschiede zwischen den beiden Exponenten eines solchen „modernen“ Managementverständnisses deuten sich jedoch in der Art der Umsetzung an. So antwortet beispielsweise der Vertreter des DRK, gefragt nach seinem eigenen Führungsstil, mit folgenden Worten:

„Das ist schwer zu sagen. Ich versuche es so zu machen: Die wichtigen Fragen entscheide ich. In wichtigen Fragen versuche ich immer mit den Abteilungsleitern oder den Referatsleitern oder einer Projektgruppe, je nachdem worum es geht, die Entscheidungen vorzubereiten. Ich treffe keine Entscheidungen im einsamen Raum, sondern die Dinge diskutiere ich. Dann entscheide ich so oder so. Entweder schließe ich mich der Meinung meiner Mitarbeiter an oder ich tue es nicht. Aber meine Mitarbeiter entscheiden nicht meine Entscheidungen, sondern die entscheide ich selber. Meine Mitarbeiter haben ein hohes Maß an Entscheidungsfreiraum. Das kommt darauf an, worum es geht. Ich führe an der sehr langen Leine. Das hat aber seinen Preis für die Mitarbeiter. Wenn sie bestimmte Regeln, die zur langen Leine gehören, nicht beachten, gibt es beim ersten Mal kein Problem, dann reden wir darüber. Wenn sie aber daraus nicht lernen, dann werde ich ziemlich brammig.“

Auf die Nachfrage, ob er an einem Beispiel illustrieren könne, was damit gemeint sei, „... es ist so, daß sich ein Abteilungsleiter innerhalb des Budgets bewegen muß. Wenn er etwas machen würde, was dieses Budget sprengt und er würde das ohne meine ausdrückliche Zustimmung machen, dann bekäme er ein Problem.“ (DRK)

Zum einen unterstreicht diese Aussage noch einmal, was zuvor bereits über das Verhältnis von Zentralisierung und Delegation von Verantwortung gesagt wurde, zum anderen wird aber auch andeutungsweise sichtbar, daß hinter der Umsetzung dieses Leitungsverständnisses ein relativ klar konturiertes, wahrscheinlich aus der Privatwirtschaft entlehntes Managementkonzept steht, dessen Umsetzung gewissermaßen direktiv durch die Geschäftsführung geleistet wird. Etwas überzeichnet, weil - wie an anderen Stellen des Interviews deutlich wird - in der Praxis an vielen Stellen wieder „gebrochen“, geht hier also ein klar formuliertes Leitungskonzept der eigentlichen Praxis voraus. Diese wird dann dem Konzept oder Modell entsprechend

strukturiert. Eine alternative Umsetzungsstrategie wird dagegen beim Vertreter des CV sichtbar, der, nachdem er zunächst von einem in den Anfängen stark partizipativ geprägten und an Mitarbeitererwartungen orientierten Reformvorhaben erzählt, dann fortfährt mit den Worten:

„Wir standen unter so starkem Druck finanziell, daß wir im Grunde hier einen Crash-Kurs gefahren sind dann. Und das hat auch viele Mitarbeiter wieder verbittert. Also wo Hoffnungen geweckt wurden, und nachher mußte man es zurücknehmen. Dann war die Organisation [d.h. die Reorganisation des Verbandes, d.Verf.] plötzlich fertig. Wir haben alle Abteilungen aufgelöst, komplett neu strukturiert. Und an dieser Strukturierung waren letztlich dann die Mitarbeiter, selbst die Abteilungsleiter nicht beteiligt, sondern die wurden von dem Institut [gemeint ist ein externes Beratungsinstitut, d.Verf.] dann vorgeschlagen. Dann wurde das noch ein bißchen hier ausprobiert und debattiert. Aber da gab es nicht viel Spielräume. Das hat auf viele sehr ernüchternd gewirkt. Das hat es mir nachher sehr schwer gemacht, wirklich Prozesse zu führen, weil ich fast die Hälfte der Zeit oft gebraucht habe, um so was wieder abzubauen und auch klarzumachen, daß wir uns so oder so in Prozessen bewegen müssen, daß wir lernen, Organisation werden müssen. Das heißt, wir sind hier nie am Ende. Und das ist auch ein Anspruch an Fachlichkeit, also immer sozusagen im Fluß zu sein, immer wieder Reflexionsschleifen einzuführen. Und das ist eine Dauerqualifizierung der Leute und daß denen das letztlich sehr, sehr viel bringt. Das hat lange gedauert, aber ich denk, bei vielen hat es inzwischen auch 'klick' gemacht. Irgendwann fällt immer der Groschen. Das ist immer so schön, wenn dann nach ein paar Monaten wirklich der Groschen fällt und die sagen: klar, jetzt kapiere ich eigentlich, wo es langgeht, was das für uns bedeutet.“ (CV)

Wie diese Interviewpassage unterstreicht, scheint beim CV eine andere Umsetzungs- und Modernisierungsstrategie versucht zu werden, als die zuvor geschilderte, beim DRK. Zwar dürfte es auch hier Vorstellungen darüber gegeben haben, was am Ende solcher Prozesse stehen soll, allerdings scheinen diese weniger klar konturiert zu sein als diejenigen des DRK-Vertreters. Eher könnte man deshalb das hier beschriebene Verfahren als reflexive Modernisierung bezeichnen: Orientiert an einer ungefähren Vorstellung dessen, was am Ende als Ergebnis stehen soll, werden Informationen, neue Erkenntnisse, Fehleinschätzungen usw. immer wieder inkremental als steuerungsrelevante Informationen in den Verfahrensprozeß eingespeist und dieser entsprechend

neu justiert. Der Modernisierungsprozeß erscheint hier also viel experimenteller als im vorangegangenen Beispiel.

Allerdings sollen an dieser Stelle möglichen Risiken und Probleme eines Modernisierungsprozesses nicht unterschlagen werden: Sie betreffen sowohl die davon betroffenen Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen als auch den Bereich der zu erbringenden Arbeit und damit indirekt die Nutzer von Dienstleistungen. Zunächst gilt es sich dabei zu verdeutlichen, daß Reformprozesse immer zeitaufwendig sind: Alte Routinen verlieren ihren Sinn; neue müssen erdacht, erprobt und oftmals mühevoll erlernt werden. Dies bindet natürlich Ressourcen und oftmals stellt sich dabei die Frage nach dem „Grenznutzen“, d.h. sind die erwartbaren Reformgewinne höher als die zur Realisierung dieser Reform aufzuwendenden Ressourcen. Dazu die Aussage des Vertreters des DRK:

„Wir haben ein fertig erarbeitetes Projekt TQM [gemeint ist „Total Quality Management“, d.Verf.] auf dem Tisch liegen. Die Entscheidung ob wir das machen, ist noch nicht gefallen, weil es zum einen viel Geld kostet und - was noch viel wichtiger ist - es bindet enorm viel Mainpower. Wir sind dabei, ohnehin schon eine ganze Menge bei uns zu machen und ich muß aufpassen, daß ich das nicht überdrehe. Es gibt eine Grenze. Wenn die Mitarbeiter 50% ihrer Zeit in fremden Projekten stecken, dann leidet die andere Arbeit so sehr darunter, daß ich nicht weiß, ob Aufwand und Ertrag noch in einem vernünftigen Verhältnis zueinander stehen. [...] Dann muß man sehen, daß die natürliche Grenze erreicht ist, daß ich die Leute kaputt mache, wenn das so weitergeht.“ (DRK)

Reformen machen also offensichtlich nur dann Sinn, wenn Ertrag und Aufwand in einer vernünftigen Relation stehen. (Ein Fakt, das bei der gegenwärtigen „Reformeuphorie“ manchmal übersehen wird.) Wie die Aussage des DRK-Vertreters also nochmals unterstreicht, sind Reformen kein Selbstzweck, sondern ein Mittel, um die angestrebten Ziele besser zu erreichen. Gleichzeitig besteht bei solchen Prozessen immer das Risiko, daß sie zu einer Erhöhung der Arbeitsintensität und -dauer führen. Und zwar nicht nur im Reformprozeß selbst, sondern auch darüber hinaus, gewissermaßen als Ergebnis der Reform: Die Delegation von Verantwortung an die Ausführungsebene heißt eben auch, daß eventuell auftauchende „Probleme“ nicht mehr einfach an die nächsthöhere Hierarchieebene „weitergeschoben“ werden können, sondern daß sie dort bearbeitet

werden müssen, wo sie anfallen, und dies zusätzlich zur „normalen“ Arbeit. Plastisch beschreibt dies der befragte Vertreter des DPWV:

„Ich sag mal, wer nicht so 110 % arbeitet, ist hier eigentlich falsch. Freiwillig, es wird niemand gezwungen. Es werden auch keine Überstunden angeordnet oder so was. Aber das ist einfach so, weil das Interesse an der Arbeit und an der Entwicklung groß ist trotz nicht besonders guter Bezahlung. Aber wichtig sind die Spielräume. Also die Möglichkeit, Kreativität zu entfalten, dies wird von den Mitarbeitern als durchaus als positiv erlebt wird. Das ist weniger so, wenn dieser Spielraum klein ist.“ (DPWV)

Neben dem Problem des „Grenznutzens“ sowie dem Risiko einer erhöhten Arbeitsdauer und -intensität für die Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen, sind jedoch auch Folgen für die Klientel zu erwarten, denn mit der Umsetzung neuer Managementkonzepte - und dem damit erzeugten Mehr an Transparenz - werden nun auch diejenigen Arbeitsbereiche deutlich identifizierbar, in denen eine ausreichende Finanzierung nicht (mehr) gewährleistet ist. Anders als früher, wo diese Arbeitsbereiche häufig einfach „mitliefen“, ohne daß darüber in besonderer Weise nachgedacht worden wäre, stehen sie nun vermehrt zur Disposition. D.h. sie werden zum Gegenstand des strategischen Kalküls und es muß nun entschieden werden, ob und unter welchen Bedingungen man ggf. eine bestimmte Leistung noch anbieten will. Sehr deutlich formuliert dies der von uns befragte Vertreter des DRK:

„Es gibt eine Vorgabe von mir, die lautet, daß wir Einrichtungen nur dann auf Dauer betreiben, wenn sie keine Defizite machen. Auch das ist eine klare Sache. Wir stecken beispielsweise keine Spendengelder in eine Einrichtung, wenn wir auf Dauer nicht in der Lage sind, eine schwarze Null zu schreiben, also kostendeckend zu arbeiten. Vorübergehend schon. Beispielsweise bekommen wir jetzt Probleme mit unserer Einrichtung in S., wo Alkohol Kranke behandelt werden. Da machen wir ein bis zwei Jahre kräftige Verluste. Die können wir tragen. Aber die tragen wir nur dann, wenn wir sagen, das ist eine Delle und wir sind in der Lage mit Konzepten und bestimmten Maßnahmen diese Delle zu überstehen. Wenn die Antwort bei diesem Projekt aber wäre, daß sich das nicht mehr ändern wird, dann würden wir uns zurückziehen.“

Auf die Nachfrage, was dies für die bedürftige Klientel bedeuten würde:

„Ja, die sitzen auf der Straße. So einfach und so brutal ist das. Das ist die Konsequenz dabei.“ (DRK)

Der Einsatz neuer Managementkonzepte und die damit in der Regel verbundene höhere Kostentransparenz birgt also ein erhebliches Risiko, daß nicht (mehr) kostendeckende Bereiche abgestoßen oder geschlossen werden. Eine Folge der Reformprozesse in den Verbänden könnte also sein, daß diese zukünftig nur noch in den Bereichen tätig sind, in denen eine Finanzierung gesichert ist, so daß die allgemeine und konfliktbefriedende „Pufferfunktion“ der Verbände zunehmend erodiert. Die „Ausdünnung“ des bisher vorgehaltenen Angebots würde damit nicht mehr von den Verbänden aufgefangen werden, sondern unmittelbar auf die Nutzer von Dienstleistungen „durchschlagen“.

4. Folgen für die Klientel: Klienten- vs. Kundenorientierung

Im Rahmen der Qualitätsdiskussion wird immer auch eine höhere Kundenorientierung von Dienstleistungen angemahnt. Diese Forderung kritisiert das bisherige Verhältnis von Leistungserbringern und Klienten in der praktische Sozialarbeit und bezweifelt die behauptete Klientenzentrierung sozialer Dienste. Verschiedene Befunde belegen, daß in der Tat auch Klienten Soziale Arbeit als stark verrechtlicht und bürokratisch erleben. So wundert es nicht, daß der marktwirtschaftliche Begriff des „Kunden“ zunehmend als Steuerungskriterium in der Sozialen Arbeit Akzeptanz findet.

Ungeachtet der kritischen Einwände gegenüber dieser geforderten Kundenorientierung sehen alle befragten Verbandsvertreter in einer solchen Orientierung Nutzen für die Ausgestaltung der sozialen Dienstleistungen.

„Wenn da jemand im Pflegeheim liegt, der sich nicht artikulieren kann, das ist kein Kunde, der die freie Wahl hat. Es gibt auch solche, die die freie Wahl haben. [...] Ich hatte große Probleme, bei den Mitarbeitern durchzusetzen, daß die Bewohner mit in das Heimkonzept integriert werden. Es gibt zwei Gründe dafür. Der eine ist, daß man Angst hat Macht zu verlieren. Der andere ist der, daß man sich fragt, wie machen wir die Arbeit. [...] Man sagt: Ich bin der Helfer und wenn der Klient jetzt mitbestimmen soll, wo kommen wir denn da hin. Aber das ist notwendig. Und wenn wir möchten, daß es nur Gewinner gibt, dann muß ich das mit allen machen.“ (DRK)

In der Debatte um die Kundenorientierung geht es nicht nur um den einzelnen hilfebedürftigen Klienten, sondern auch darum, daß die soziale Dienstleistung als Teil

einer umfassenderen sozialstaatlichen Aufgabenstellung erbracht wird. Somit ist nicht nur der Nutzen für die Klienten maßgeblich, sondern ebenso bedeutsam, welchen konkreten Stellenwert dieser für die Wirkungszusammenhänge der sozialen Infrastruktur hat. Dies führt zu einem erweiterten Kundenbegriff, den der Caritas-Vertreter wie folgt beschreibt:

„...Und dann ist es immer ein Aha-Erlebnis für die Leute, daß die Kunden nicht nur die Klienten sind, sondern auch ihre Mitarbeiter, der Caritas-Verband, die Kommune und die anderen Zuschußgeber. Das sind alles ihre Kunden und die müssen sie alle bedienen. (CV)

Alle Experten bekräftigen gleichermaßen, daß Soziale Arbeit zielgenauer und bedarfsgerechter ausgerichtet werden sollte. Ob dies durch marktwirtschaftlichen Wettbewerb geschehen soll, insbesondere durch private Anbieter mit Dumping-Preisen, ist ausgesprochen fraglich. Kundenbefragungen und die Reflexion des eigenen sozialen Tuns mittels Evaluationsverfahren werden von allen Beteiligten angestrebt. Die Grenzen der Kundenorientierung werden vor allem in Bereichen gesehen, in denen Sozialarbeiter mit Kontroll- und Eingriffsaufgaben zur Sicherung und Durchsetzung eines eher abstrakten Gemeinwohls (staatliches Wächteramt) befaßt sind.

5. Folgen für Führungsstil/Leitungsverhalten und die Qualifizierung von Mitarbeitern

Wesentliche Ziele von Verbandsreformen sind u.a. auch die Stärkung der Eigenverantwortlichkeit der Mitarbeiter (dezentrale Ressourcenverantwortung), die Stärkung des Kostenbewußtseins und die permanente Qualifizierung der Mitarbeiter. Inzwischen ist es zu einem Allgemeinplatz geworden, daß die Stärkung der Eigenverantwortlichkeit wesentlich durch flacherere Hierarchien und einen beteiligungsgeprägten Führungs- und Leitungsstil erreichbar ist. Orientiert an diesem Konzept, wird der Mitarbeiter als wichtige Ressource betrachtet, der von den Verbandszielen (Leitbild) überzeugt, an der Ausgestaltung des konkreten Arbeitsfeldes „selbstbestimmt“ teilnimmt. Es gilt deshalb die Mitarbeiter zu motivieren, überflüssige Routinen und „innere Kündigungen“ abzubauen. Traditionelle leitungsorientierte und hierarchische Führungsprinzipien erweisen sich hierbei als ungeeignet. Zumindest programmatisch gelten dieses als

überholt und sehen sich ersetzt durch Konzepte von Teamorientierung und kooperativer Führung.

Aus der Sicht der befragten Experten werden diese Veränderungsprozesse wie folgt kommentiert:

„Wenn es um Menschen und Regelungen im Arbeitsleben geht, muß man sich immer auf längere Zeiten einstellen. Von heute auf morgen etwas durchbrechen bringt nichts. Es muß ja auch in den Köpfen der MitarbeiterInnen mitgetragen werden. Es darf nicht von oben gesagt werden, so das muß jetzt gemacht werden, das würde nur böses Blut auslösen. Und ich weiß auch nicht ob das günstig wäre. Leute stehen mehr dazu wenn sie zu den Konzepten oder den nötigen Veränderungsschritten mit einbezogen worden sind. [...] So was wie „Führungsstile“ finde ich nicht gut. Ich habe da keinen besonderen. Wir haben so etwas wie einen kooperativen Leitungsstil, wobei es innerhalb des Verbandes auch Unterschiede gibt.“ (AWO)

Daß Führungsstile nicht immer eindeutig und stringent, sondern ggf. situationsabhängig gehandhabt werden müssen, zeigt das folgende Zitat.

„Ich versuche es so zu machen: Die wichtigen Fragen entscheide ich. In wichtigen Fragen versuche ich immer mit den Abteilungsleitern oder den Referatsleitern oder einer Projektgruppe, je nachdem worum es geht, die Entscheidungen vorzubereiten. Ich treffe keine Entscheidungen im einsamen Raum, sondern ich diskutiere die Dinge. Dann aber entscheide ich so oder so. Entweder schließe ich mich der Meinung meiner Mitarbeiter an oder ich tue es nicht. Aber meine Mitarbeiter entscheiden nicht meine Entscheidungen, sondern die entscheide ich selber. Meine Mitarbeiter haben ein hohes Maß an Entscheidungsfreiraum. Das kommt darauf an worum es geht. Ich führe an der sehr langen Leine. [...] Es ist so, daß sich ein Abteilungsleiter innerhalb der Budgets bewegen muß. Wenn er etwas machen würde, was dieses Budget sprengt und er würde das ohne meine ausdrückliche Zustimmung machen, bekäme er ein Problem. Oder ich sage meinen Leuten, daß sie sich nehmen sollen was sie brauchen um erfolgreich zu sein.[...] Es gibt wirklich nur zwei große Fehler, die ein Mitarbeiter machen kann. Der eine ist, daß er nichts riskiert, daß er nicht neue Dinge riskiert, der zweite ist der, daß er aus Fehlern nicht lernt. Wenn einer etwas riskiert und fällt auf die Nase, dann wird er bei mir immer den Rücken gestärkt bekommen. Dann reden wir darüber, warum das passiert ist und wir sagen was wir ändern müssen. Das ist mein Credo, was ich auch für mich selbst reklamiere. Ich sage auch ich darf Fehler machen, ich beanspruche auch

für mich dieses Recht gegenüber dem Vorstand, aber ich muß gleichzeitig aus den Fehlern lernen, ich darf den Fehler nicht zweimal machen, zumindest nicht dann, wenn es ein großer Fehler ist. [...] Mein Führungsstil - ich versuche mit meinen Mitarbeitern locker umzugehen.” (DRK)

Der Führungsstil wird immer dann wichtig, wenn eine Fachkraft Mitarbeiterverantwortung tragen muß z.B. als Geschäftsführer eines Verbandes auf örtlicher Ebene.

„Mein Führungsstil? Ich würde sagen: kooperativ erziehen. Also kooperativ heißt in diesem Zusammenhang es gibt hier keine Projekte, keine Grundsatzentscheidungen, die nicht mit den betroffenen Mitarbeitern besprochen, diskutiert werden, wo deren Ideen und Anregungen nicht einfließen. Das hat schon wirtschaftliche Gründe, weil bekanntlicherweise kann nicht jeder alles wissen. So sind die Mitarbeiter angehalten, selbst zu gucken, was sie an Ideen und Projekten entdecken. Da gibt es Projekte, die überhaupt nicht auf meinem Mist gewachsen sind, sondern da hat ein Mitarbeiter in einem Arbeitskreis im Sozialamt verkündet: Dieses Projekt ist was für unseren Verband und hat, ohne mich zu fragen, gesagt der Paritätische wird das machen. Und anschließend ist er angekommen und hat gesagt: ich habe gestern gesagt, wir machen eine Wohnraumanpassungsberatung. [...] Also das ist hier durchaus üblich. Aber entscheiden heißt auch, die wissen alle, daß ich die Verantwortung trage und daß ich die Entscheidung auch treffe nach einer solchen formellen oder informellen Beratung.” (DPWV)

Daß eine entschieden vorangetriebene Organisationsreform ebenso Leitungsprobleme aufdecken kann und damit aber auch zu Konflikten mit genuinen Arbeitnehmerrechten leitender Mitarbeiter führt, wird in folgendem Zitat deutlich:

In unserem Verband haben wir alle Abteilungen aufgelöst und komplett neu strukturiert. [...] Und dann gab es eine heiße Debatte über Leitungsstile und über Leitungsverantwortung, weil die Analyse ergeben hatte, daß hier in weiten Bereichen keine klaren Kompetenzen waren, keine klaren Zuordnungen überhaupt und auch in vielen Bereichen einfach schlichtweg keine Leitung wahrgenommen wurde. [...] Durch die Budgetierung haben die Abteilungsleiter viele Geschäftskompetenzen bekommen für ihren Bereich, was sie vorher nicht hatten. Das war zuvor alles hier sehr stark zentralisiert. [...] Wir haben die auch zum Teil wirklich massiv qualifiziert, also auf Kurse geschickt. [...] Es ist nicht zu betriebsbedingten Entlassungen gekommen, zu

keiner einzigen. Jedoch haben die Abmahnungen zugenommen. [...] Es gab Versetzungen und von einigen Leuten hat man sich getrennt, nichts aber im Vergleich zu anderen Caritas-Verbänden, z.B. W. die einen ähnlichen Crash-Kurs gefahren haben. Die haben über 150 Mitarbeiter entlassen damals, die lecken sich heute noch ihre Wunden. Das ist hier nicht passiert. Also wir haben viele Geschäftsfelder wirklich neu aufgebaut und ausgeweitet. Dadurch konnten wir umsetzen. Wir haben allerdings die Arbeitsverträge umgestaltet. [...] Allerdings immer nur im Rückgespräch mit den Leuten.” (CV)

Der Zusammenhang von Verbandsverantwortung und der Qualifizierungsoffensive von Mitarbeitern läßt sich nochmals deutlich beschreiben:

„Die Qualifizierung von Mitarbeitern und die Personalentwicklung sind unser wichtigstes Thema. Ein Mitarbeiter, der zwei Jahre keine Fortbildung bei mir beantragt hat, kriegt ein Personalgespräch. Ich will wissen warum. Es kann gute Gründe geben. Aber in der Regel ist das wichtig. Wir regen Fortbildungen an [...] und legen großen Wert darauf, daß die Fortbildung für den Betrieb nutzbar ist. [...] Also fortgebildet wird einmal aus betrieblichen Interessen, im weitesten Sinn auch das Thema Neue Steuerungsmodelle. Uns ist wichtig, daß die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter verstehen, was da passiert und warum das passiert und daß sie sich da auch einmischen können. [...] Wir wollen eigentlich jedes Jahr eine Umfrage bei den Mitarbeitern machen, welcher Fortbildungsbedarf aus ihrer Sicht besteht. Und den diskutieren wir dann anhand einer Liste. [...] Wir organisieren als Verband ein großes Fortbildungsprogramm für unsere Mitgliedsorganisationen und deren Mitarbeiter im Rahmen des Paritätischen Bildungswerkes.” (DPWV)

6. Formen und Probleme der Leitbildentwicklung bei freien Trägern

Gefragt nach ihrem Leitbild oder den zentralen Aspekten ihres Selbstverständnisses, kam in den Interviews mehrfach der Verweis auf die Satzung oder das Grundsatzprogramm des Verbandes. In der Tat sind Ziele, die natürlich auch immer normative Vorstellungen transportieren, in allen Verbandssatzungen festgeschrieben, weil sie dort laut Vereinsrecht festgeschrieben sein müssen. Zu vermuten ist allerdings, daß die wenigsten der Mitarbeiter jemals solche Präambeln von Satzungen gelesen haben, weshalb in den Interviews nicht nur nach den Inhalten von Leitbildern bzw. dem offiziell artikulierten Selbstverständnis gefragt wurde, sondern auch danach, ob tatsächlich eine Leitbilddiskussion erfolgte, aktuell geführt wird oder zukünftig geplant ist. Erstaunlicherweise wurde diese Frage überall bejaht, zugleich wird deutlich, der Prozeß findet sehr unterschiedliche Ausprägungen auf der jeweiligen Ebene der Verbände. Offensichtlich scheint jedoch aktuell die Frage von Zielen und Verfahrensweisen innerhalb der Verbände ein zentrales Thema zu sein.

Blickt man zunächst auf die Inhalte bzw. auf die offiziell artikulierten Leitsätze, so finden sich natürlich - je nach Tradition - unterschiedliche verbandliche Leitgedanken. Insgesamt scheint aber der traditionelle Fürsorge-Gedanke inzwischen allgemein überholt zu sein, statt dessen dominiert - zumindest in der Rhetorik - ein eher modernes Verständnis von Fachlichkeit, das sich in Begriffen wie Parteilichkeit, Anwaltschaft, Ressourcenorientierung, Dienstleistung oder Transparenz manifestiert, um nur einige zu nennen. Beispielhaft kann hier die Aussage des Vertreters der AWO stehen:

„Wir haben in unseren Diskussionen das Wort des Anwalts genannt, d.h. daß wir eine Art Anwaltschaft haben für unsere Nutzer von Einrichtungen. Ich sage jetzt einfach mal ein paar Begriffe: Parteilichkeit und, was die AWO auszeichnet, daß wir von einer solidarischen Ebene gegenüber dem Klientel ausgehen. Kein Oben und Unten - wir schauen nicht gnädig auf jemanden runter und sagen, wir helfen Dir, sondern wir akzeptieren unser Gegenüber als gleichwertigen Partner der Hilfe braucht. Dann ist der antirassistische Aspekt für uns wichtig. Wir haben ja 1933 selbst erfahren, was es heißt, von einer Diktatur verboten zu werden und wieviel Leute selbst Leid hatten in der Nazizeit. Wir denken auch, daß sozialpolitisches Engagement bei uns gefragt ist, daß wir nicht unpolitische Leute wollen, die in der Sozialarbeit sind. Das wäre ein Idealzustand, aber das ist schon ein bißchen ausgeprägt bei uns. Eine Art Weltoffenheit ist sicher auch da unter dem Gesichtspunkt 'Wir sind eine Welt'. Wir sind nicht nur ein

deutscher Verband auch wenn wir AWO heißen. Es gibt Netze zu europäischen Organisationen und wir sind teilweise weltweit in Dritt-Welt-Projekten drin. Das wärs erst mal, wenn Sie vom Selbstverständnis ausgehen.” (AWO)

Im Duktus ähnlich, aber mit einer stärkeren Betonung von Verfahrensaspekten, dazu die im Anschluß aufgeführte Aussage des Caritas-Vertreterers. Deutlich wird hier aber an manchen Stellen bereits ein erstaunlicher „Nebeneffekt“ einer Verwaltungsmodernisierung im Sinne einer (Um-)Orientierung auf ein professionelles und verantwortungsbewußtes Management, verbunden mit dem Einsatz neuer Instrumente zur administrativen Leistungsmessung und Output-Kontrolle: Wird nämlich eine solche Modernisierung ernsthaft betrieben, so kommt sie letztlich nicht aus ohne eine Verständigung über Ziele und Selbstverständnis des Verbandes, denn erst wenn diese beschrieben sind, wird eine Relationierung von „Input“ und „Output“ - jenseits einer bloß quantitativen Erfassung von Ressourcenflüssen! - möglich. In der aktuellen Fachdebatte wird deshalb inzwischen häufig der Begriff „Outcome“ verwandt, um Ergebnisse mit Blick auf die fachliche Gewünschtheit zu beschreiben. So betrachtet, birgt dann die Verständigung auf ein kollektiv geteiltes Leitbild zugleich die Chance auf ein Mehr an Fachlichkeit.

„Wir haben ein Leitbild geschrieben und es gibt fünf Programmsätze sozusagen, die wir immer darüber setzen. Der eine ist Transparenz, ein wichtiges Schlüsselwort. [...] Transparenz nicht nur im betriebswirtschaftlichen Bereich, sondern auch im konzeptionellen. Hier wird alles diskutiert und wir machen alle Töpfe auf. Das macht auch eine Menge Angst - hat sehr viel Angst gemacht. Ich denke, inzwischen hat sich der Wind ein bißchen gedreht, weil die Leute auch merken, daß sie dann [...] auch besser sagen können, was sie tun, warum sie es tun und für welches Geld sie es tun. Diese Transparenz hat uns vom Grunde saniert, das hat uns unglaublich geholfen nach außen auftreten zu können, weil wir einfach ‘hard facts’ auf den Tisch legen können. [...] Wir haben also gerade im Controlling eine Menge Kennziffern entwickelt, betriebswirtschaftlich, aber eben bisher relativ wenig im qualitativen Bereich. Das kommt jetzt über die Leistungsbeschreibung. [...] Dann haben wir sozusagen noch einmal sozialarbeiterisch gesagt, wir setzen nicht bei den Defiziten der Leute an, sondern bei den Ressourcen [gemeint sind Fähigkeiten, d. Verf.]. Auch das ist bei uns ein wichtiger Programmsatz. Wir wollen versuchen von diesem Fürsorgeprinzip möglichst wegzukommen - kucken, was können die Leute in welcher Situation, was

haben sie noch für Netzwerke, und die stärken wir. Da gehen wir rein. Das ist das Entscheidende. Deswegen Ressourcenansatz, nicht Defizitansatz. Dann sind wir grundsätzlich subsidiär, d.h. wir versuchen wirklich zu kucken, wo sind die Unterstützungsmöglichkeiten. [...] Dann haben wir immer den Solidaritätsansatz. Also wir sagen, wir schaffen Solidarität, schaffen Arrangements. Man kann das ablesen an einigen Projekten bei uns. Wir sagen, das Entscheidende ist, daß wir Bedingungen schaffen, unter denen Menschen ihre Ressourcen auch entsprechend ausweiten können und auch gestalten können, und zwar möglichst selbstbestimmt. [...] Das heißt, wir müssen Ansätze entwickeln, wir müssen Projekte entwickeln, die Netzwerke stärken aus denen wir uns dann auch nach einer bestimmten Zeit wieder herausziehen können. [...] Das dritte ist Integration, weil wir beobachten, daß sozialen Notlagen zunehmend individualisiert werden [...] und dagegen setzen wir Solidarität. Das heißt, wir machen deutlich, daß viele Notlagen im Grunde genommen struktureller Natur sind und bringen deshalb Leute zusammen. Insofern: Integration gegen soziale Ausgrenzung. Das ist ein Grundprinzip. [...] Das sind unsere Leitbilder. Psychologisch übersetzt ist das Personalität, Subsidiarität und Solidarität.” (CV)

Wie mit dieser Aussage des Caritas Vertreters ebenfalls deutlich wird, sind kollektive Verständigungen auf ein spezifisches Leitbild häufig angstbesetzt, weil sie zunächst Irritationen erzeugen. Irritationen insofern, als sie oftmals über Jahre hinweg eingeübte Standardprozeduren in Frage stellen und damit etablierte Handlungssicherheiten untergraben. Insofern ist es auch nicht verwunderlich, daß die Entwicklung eines Leitbildes von den befragten Vertretern der Verbände nicht nur als Möglichkeit gesehen wird, um die fachliche Profilierung des Verbandes voranzutreiben, sondern gleichermaßen als Instrument, um verbandliche Modernisierungsprozesse zu gestalten. Dazu der Vertreter der Diakonie:

„Wir fangen jetzt aktuell an, ein Leitbild zu diskutieren. Als Prozeß angelegt, was auch verbunden ist mit einer Aufgabenüberprüfung und Aufgabenkritik. Wir sind auch gerade dabei eine Struktur zu finden, wie man einen solchen Prozeß steuern kann. Dazu wird es eine Steuerungsgruppe geben. Es soll dahin gehen, daß nicht nur etwas Schriftliches am Ende herauskommt, sondern wirklich eine Beteiligung aller Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen stattfindet und man auch sehr viel über den Prozeß an Selbstverständnis entwickelt.” (Diakonie)

Weniger das Ergebnis - d.h. die schriftliche Fixierung grundsätzlicher Ziele und Verfahrensweisen -, als vielmehr der Prozeß, der zu diesem Ergebnis führt und die damit einhergehenden Abstimmungs- und Verständigungsprozesse bergen damit die Chance auf eine qualitative Verbesserung der in den Verbänden geleisteten Arbeit. („Der Weg ist das Ziel.“) Dies gilt vor allem dann, wenn dieser Prozeß partizipativ, also unter größtmöglicher Beteiligung aller Mitarbeiter durchgeführt wird. Wir vermuten aufgrund der geführten Interviews jedoch, daß gerade hier deutliche Unterschiede zwischen einzelnen Fachverbänden bestehen, die sich jedoch durch die Interviews nicht eindeutig belegen lassen. Gleichwohl läßt sich gerade aus dem, was in den Interviews eben nicht gesagt wurde schließen, daß die Durchsetzung eines Leitbildes bei manchen Verbänden eher das „schmückendes Beiwerk“ für eine im Kern betriebswirtschaftliche Modernisierung abgibt, ohne daß dabei die Chancen, die dieser Prozeß mit Blick auf die Ausbildung einer größeren Fachlichkeit birgt, entsprechend genutzt worden wären. Ein fachlicher Modernisierungsimpuls, ausgehend von der kollektiven Diskussion eines Leitbildes, ist dann jedoch nicht zu erwarten. Wie ein solcher Prozeß jedoch positive Impulse setzen kann, verdeutlicht die nachfolgende Aussage des AWO-Vertreters:

„Unabhängig davon [gemeint ist die Diskussion um das Grundsatzprogramm der AWO auf Bundesebene, d. Verf.] haben in den letzten Jahren auch durch die Organisationsentwicklungs-Debatten in den einzelnen Profit- und Non-Profit-Bereichen die klassischen Leitbild-Diskussionen begonnen. Das haben wir vor ca. 2,5 Jahren auf unserer Ebene gemacht. Wir haben uns an den Statuten orientiert, aber es war sehr hilfreich, selbst so etwas wie ein Leitbild in kurzer Form zu formulieren. Ich weiß noch sehr gut, daß ich selbst mal aus verschiedenen Sachen etwas zusammengeschrieben habe, was mir wichtig war. Ich habe das dann in die Mitarbeiterschaft reingegeben. Das ist ein kleines Bömbchen gewesen, weil natürlich auch ein paar unbequeme Sachen drinstanden. Zum Beispiel ging es ja nicht nur um unsere Werte und Ziele, sondern es ging auch um die Frage, wie wir uns als Mitarbeiter definieren, darum, daß wir Dienstleister sind. Das war einigen beispielsweise gar nicht so bewußt. Ein anderer Punkt war, daß wir im Rahmen unserer Personalentwicklung ein Beurteilungswesen einführen wollen, daß wir uns dem selbstverständlich stellen, weil es auch letztendlich eine Qualitätsfrage ist. Da ist bei vielen Mitarbeitern großer Protest gewesen - was, ich soll mich jetzt auf einmal beurteilen lassen, ich mache doch ohnehin gute Arbeit. Trotzdem war das eine sehr hilfreiche Diskussion.[...] Es [gemeint ist das Leitbild, d. Verf.] ist eine Handreichung für einen Mitarbeiter, der neu bei uns einsteigt und der

in Kürze wissen will, wie stellt sich dieser Arbeitgeber dar. Dafür ist es sehr brauchbar. Was viel wichtiger war, war der Prozeß der Diskussion in den letzten drei Jahren bei den Mitarbeitern. Dieses Leitbild soll nicht schubladisiert werden, das soll man leben, da sollen sie sich drauf berufen können, ob wir wirklich danach leben - darum geht es ja. [...] Ich glaube das wichtige war, daß in den Einrichtungen diskutiert wurde. Es war zwar ein Entwurf da, aber man konnte daran herumkritteln und das war wichtig. Erst kam es in alle Einrichtungen, dann kamen riesige Rückläufe zurück. Man hat sich wirklich damit auseinandergesetzt. Dann haben wir noch einmal einen Qualitätszirkel eingerichtet von Mitarbeitern aus diversen Einrichtungen, die dann noch einmal alle diese Entwürfe in einer Synopse zusammengetragen haben und redaktionell bearbeitet haben. Diese Auseinandersetzung war es wert. Es war also nicht ein einfaches Entgegennehmen von Leitbild. Ich kann das jetzt natürlich nicht für jeden Mitarbeiter sagen, aber es ist mir aufgefallen, daß es einen Ruck gegeben hat im Verband.” (AWO)

Auch wenn die verbandsinterne Leitbilddiskussion Impulse setzen kann, so sind Leitbilder, wie der Name eben schon sagt - Leitorientierungen. Sie können also nicht die unmittelbare Praxis vor Ort anleiten, ohne zuvor entsprechend konkretisiert worden zu sein. Daß dies geschehen muß, macht die nachfolgende Aussage des Caritas-Vertreters deutlich, daß Leitbilder hierzu aber eine notwendige Voraussetzung sind ebenso.

„Leitlinien gibt es, ja. Die müssen natürlich erst durchgenudelt werden. Die werden auch durchgenudelt. Also, das [die Leitlinien, d.Verf.] kann man jetzt übersetzen in die Pflege rein. Das findet sich in unseren Leistungsbeschreibungen dann auch wieder. Ich habe es jetzt gerade mit der Wohnungslosenarbeit durchgearbeitet, was es eigentlich bedeutet, wenn ich wirklich bei den Ressourcen ansetze. Das ist da noch etwas völlig Unbekanntes. Es geht bis hin in Dokumentationen, also: wie weit verwalte ich jemanden, oder wie weit mache ich auch ein ‘Case-Management’, so daß das ein kontrollierter Vorgang bleibt. [...] Die Bedeutung von Leitbildern wächst also. Natürlich hängt den meisten das Wort Leitbild inzwischen schon zum Halse raus. Ich gehe damit auch gar nicht mehr so hausieren, sondern ich komme dann über andere Ecken, beispielsweise Qualitätsmanagement oder Leistungsbeschreibung. Und dann sind wir wieder ganz schnell beim Leitbild, weil wir erst mal sagen müssen, woran macht sich denn Erfolg oder Qualität unserer Arbeit fest.” (CV)

Faßt man also an dieser Stelle noch einmal kurz zusammen, so scheint die Leitbild-Debatte innerhalb der Verbände inzwischen relativ weit fortgeschritten und wesentlich

weiter als im Bereich der öffentlichen Träger. Sucht man nach Gründen für diese Entwicklung, so dürften diese zum einen darin zu suchen sein, daß Argumentations- und Rechenschaftspflichten in Zeiten knapper Kassen natürlich größer werden. Offensichtlich ermöglichen es Leitbilder das eigene Profil nach Außen deutlicher zu konturieren, insbesondere den öffentlichen Trägern gegenüber, die den Großteil der von den Verbänden geleisteten Arbeit finanzieren. Zum anderen dürfte die Leitbild-Debatte aber auch ein Ausdruck fachlicher Modernisierungsbemühungen sein. Diese werden, wie oben in einem Fall geschildert, entweder durch die Debatte erst angestoßen oder sind, wie ebenfalls dargestellt, Folge moderner Managementkonzepte.

7. Auswirkungen des NPM auf die Binnenstruktur freier Träger

Fragt man nach den Auswirkungen des NPM auf die Verbände, kann - und soll! - an dieser Stelle nicht unterschlagen werden, daß mit solchen Modernisierungsprozessen eine erhebliche Leistungsverdichtung für die Mitarbeiterschaft einhergehen (kann). Nicht immer stoßen solche Veränderungen auf Akzeptanz seitens der Mitarbeitern - vor die Wahl gestellt sich zwischen den Alternativen „voice“ (Beteiligung) oder „exit“ (Kündigung) zu entscheiden, wählt deshalb ein Teil die „exit“ Option. Ein extremes Beispiel in dieser Hinsicht schildert der Vertreter des DPWV, der die ungeplanten Folgen der NPM-Modernisierung in einer Sozialstation mit folgenden Worten beschreibt:

„Das hat erst mal zur Folge gehabt, daß in meiner Sozialstation ungefähr 1/3 der MitarbeiterInnen gekündigt haben. Von sich aus gekündigt haben, und zwar deswegen, weil der erste Schritt ja war, überhaupt mal die Leistung zu erfassen und zu beschreiben. Gleichzeitig, das wissen wir ja alle, gehört zu den Motiven, warum wir so was überhaupt anpacken, daß wir natürlich besser mit Geld umgehen müssen, daß wir Rationalisierungsreserven erschließen müssen, was auch im überraschenden Maße gelungen ist. Nicht nur bei uns, auch bei anderen Verbänden. Wir haben nie geahnt, daß wir solche Reserven haben. Und das hat natürlich dazu geführt, daß Nischen zunehmend geschlossen werden, auch Nischen für das Personal. Und da haben ca. 1/3 der MitarbeiterInnen festgestellt, daß sie diesen Anforderungen nicht gewachsen sind und haben gekündigt. Das ist für den Betrieb im Ergebnis gut.“

Auf die Nachfrage, ob es sich hier also um geplante Folgen des Reformprozesses gehandelt habe,

„nein, ich hab das nicht geplant, sondern das ist im Ergebnis deshalb gut, weil wir natürlich unsere Servicebereitschaft steigern konnten, unsere Leistungsfähigkeit steigern konnten und damit auch wirtschaftlicher arbeiten konnten.“ (DPWV)

Selbst wenn man - wie hier der Vertreter des DPWV - den Weggang von rund einem Drittel der Belegschaft unter betriebswirtschaftlichen Kriterien positiv beurteilen mag, so zeigt ein solcher Vorgang natürlich, daß die Umsetzung von Elementen des NPM keineswegs harmonisch verlaufen muß und offensichtlich bei einem Teil der Mitarbeiterschaft auf massive Kritik stößt. Kritik, die darauf hindeutet, daß die Mitarbeiterschaft bei der Reform nicht hinreichend mit einbezogen wurde und ihnen die Notwendigkeit des Prozesses nicht deutlich geworden ist. Insofern sind die Folgen einer solchen NPM-Modernisierung durchaus ambivalent zu beurteilen und je nachdem, ob man den Prozeß aus Sicht der Mitarbeiter, der Leitung - die den Prozeß unter ökonomischen Kriterien beurteilt -, oder der Klientel betrachtet, kann dessen Bewertung unterschiedlich ausfallen. Allerdings gibt es auch unter den Mitarbeitern einen Teil, die sich von den größeren Autonomiespielräumen, die ihnen im Zuge des NPM zufallen, subjektiv einen Gewinn erhofft und der deshalb den geschilderten Veränderungen positiv gegenüber steht. Dazu exemplarisch der Vertreter der Caritas:

„Aber es gab gerade bei jüngeren Kollegen auch eine Riesen-Euphorie: endlich geht's los. Endlich können wir auch mehr mitentscheiden. Und dadurch, daß es diese starke Beteiligung am Anfang gab, hatte man auch den Eindruck, also daß jetzt eine gemeinsame Sache hier lieber durchziehen.“ (CV)

Allerdings stellt die Verschiebung von Autonomiespielräumen an die Basis, dort wo Dienstleistungen tatsächlich erbracht werden, für die mittlere Führungsebene häufig ein Problem dar. Das Dilemma, das sich bei solchen Reformprozessen deshalb auftut besteht kurz gesagt darin, daß man auf der mittleren Führungsebene Motivationsverluste riskiert in dem man Verantwortung - in Form größerer Autonomiespielräume - auf die Ausführungsebene verlagert, weil man dort Motivationsgewinne erwirtschaften will. Man muß sich dazu nur einmal verdeutlichen, welche Statusrisiken für die mittlere Managementebene damit verbunden sind, wenn sich im Zuge von Reorganisationsprozessen herausstellt, daß ein Abteilungsleiter dem zukünftig notwendigen Aufgabenspektrum nicht gewachsen ist. Gerade hier drohen

deshalb in der Regel bei Reorganisationsprozessen die größten Widerstände. Deutlich wird dies nochmals am Beispiel einer Aussage des Caritas-Vertreters, der auf die Nachfrage, ob der Reorganisationsprozeß zu einem teilweisen Austausch von Führungskräften geführt habe, antwortet:

„Ja, beispielsweise im Abteilungsleiter-Bereich ist das passiert, aber die Leute sind in Frührente gegangen. Es ist also keiner gefeuert worden. Allerdings ist hier jetzt neulich ein Referent gefeuert worden, nach drei Jahren aber erst. Aber ansonsten - es erledigt sich manches auch von selbst, weil ich denk mal, die Leute, die sich hier überhaupt nicht mehr wohl gefühlt haben, die sind dann auch gegangen.“ (CV)

Versucht man also zusammenzufassen, so gehen die beschriebenen Modernisierungsprozesse teilweise mit einem Austausch von Mitarbeitern einher. Dies gilt scheinbar insbesondere für die mittlere Führungsebene, die von solchen Reformprozessen insofern am stärksten betroffen ist als ihr erworbenes Kompetenzprofil im Verlauf solcher Reorganisationsprozesse oftmals in Teilen wertlos wird, so daß neue Kompetenzen erworben werden müssen.

8. Zwischen Mitgliedsorganisation und Betriebsorganisation - Probleme der Ehrenamtlichkeit bei freien Trägern

Vor der Ausweitung des professionellen Systems der Sozialen Arbeit ab den 70er Jahren war „gutes Tun“ maßgeblich auch dem ehrenamtlichen Engagement einzelner Bürger zugeordnet. Soziales Engagement basierte wesentlich auf einem christlich-humanitären Weltbild oder auf dem Solidaritätsgedanken der sozialdemokratischen Arbeiterbewegung, wie z.B. im Genossenschaftswesen. Diese historischen Wurzeln sind nach wie vor für Wohlfahrtsverbände bedeutsam, in Teilen sogar immer noch identitätsstiftend, auch wenn sich die Ehrenamtlichkeit gegenwärtig in den Verbänden neu positioniert.

Noch bestehen die Wohlfahrtsverbände aus juristischen und natürlichen Mitgliedern. Ihre jeweilige Dienstleistungen stützen sich wesentlich auf beide Gruppen und die Formen ihres Zusammenwirkens.

Mit der Ausweitung und Professionalisierung des Tätigkeitsfeldes Soziale Arbeit, aber auch aufgrund des gesellschaftlichen Struktur- und Wertewandels hat das traditionelle

Ehrenamt bei den Wohlfahrtsverbänden immer weniger Bestand. Alterungsprozesse in der Mitgliedschaft minimieren das Potential der Ehrenamtlichen und neue engagierte Mitglieder können nicht in genügender Zahl gewonnen werden. Zugleich engagieren sich Menschen in Bürgerinitiativen und Selbsthilfegruppen außerhalb etablierter Organisations- und Verbandsstrukturen.

In den Expertengesprächen werden diese Veränderungen deutlich, wobei sich die Frage stellt, ob das klassische Ehrenamt heute noch den Lebenslagen engagierter und aufgeklärter Bürger/innen gerecht wird und die erreichten fachliche Standards erfüllen kann. Eine ausschließlich altruistische Wertorientierung und Lebenshaltung als Grundmotiv der Ehrenamtlichen scheint nicht mehr gegeben zu sein. Der Caritas-Vertreter einer Großstadt erläutert dazu:

„Also das Ehrenamt ist bei uns natürlich noch sehr klassisch organisiert, d.h. viele Ehrenamtliche stammen aus Pfarreien. Ich haben mal eine Erhebung gemacht, das sind ungefähr 1.500 Ehrenamtliche, die mehr oder weniger regelmäßig in Pfarreien noch tätig sind. [...] In der ambulanten Aids-Hilfe arbeiten hauptsächlich Ehrenamtliche. Da gibt es dann nur zwei Hauptamtliche, die aber eine ganze Gruppe von Ehrenamtlichen begleiten und schulen. [...] Der Anteil wächst, der wirklich bei uns organisiert ist und nicht so sehr in den Pfarreien. Jugendliche erreichen wir gar nicht für das Ehrenamt. [...] Das klassische Ehrenamt ist immer noch 50 bis 55 Jahre alt, Kinder aus dem Haus, relativ gut situierte Leute, wo die Frau dann ein neues Aufgabenfeld sucht. Über 90% sind Frauen in diesem Bereich. [...] Das klassische Ehrenamt in Pfarreien ist gemeinsam mit der grundsätzlichen kirchlichen Entwicklung am aussterben. [...] Ich denke mal, man muß heute halt andere Rahmenbedingungen bieten. Also wir sprechen inzwischen auch nicht mehr vom Ehrenamt, sondern von freiwilligen sozialen Diensten und Leistungen. Und wir bieten dann entsprechende Möglichkeiten an z.B. beschränktes Zeitkontingent, hohe Flexibilität, auch zum Teil Aufwandsentschädigungen bis hin in den fließenden Bereich der Honorararbeiten [...] Also was wir von denen wollen ist ja deren starker Ortsbezug. Da haben die ihre eigene Fachlichkeit. (CV)

Anders akzentuiert sich das Verhältnis zwischen Hauptamtlichen und Ehrenamtlichen in Verbandsstrukturen, die zumindest auf örtlicher Ebene ausschließlich auf persönlichen Mitgliedschaften beruhen.

„Es gibt jetzt eben den berühmten Streit zwischen Ehrenamtlichen bzw. AWO-Mitgliedern, von denen wir auch immer erwarten, sie würden gerne ehrenamtlich

mitarbeiten und den Professionals, den Hauptberuflichen, die aber beide miteinander auch nicht viel zu tun haben, weil jeder so seine eigene Welt lebt. Die einen sind mehr in Richtung Dienstleistung marschiert, die anderen mehr in Richtung sozialpolitische Mitgliedsorganisation [...]” (AWO)

Als weitere Frage stellt sich, ob ehrenamtliche Vorstände als verantwortliche Entscheidungsorgane heutzutage noch zeitgemäß sind. Selbst Ortsverbände repräsentieren mit ihren Einrichtungen Wirtschaftsunternehmen mit Jahresumsätzen in zweistelliger Millionenhöhe. Haftungsrechtliche Erwägungen werden deshalb vermehrt diskutiert und führen zu Überlegungen, die Rechtsform des „eingetragenen Vereins” mit seiner gesamtschuldnerischen Haftung zugunsten einer gGmbH-Struktur aufzugeben.

„Wir haben im Verband selbst immer mal Debatten, ob der e.V. noch die richtige Form für die Zukunft ist, weil da nach dem klassischen e.V.-Recht große Haftungsrisiken für den Vorstand sind. Es gab in den letzten Jahren auch eine Reihe von Entwicklungen, wie z.B. das Berufsbildungswerk als gGmbH. Da sind die Risiken ein bißchen verteilter. Und es gibt noch eine Frage, ob der e.V. mit den Mitgliedern zusammen weiter so laufen soll, oder ob man vielleicht von zwei getrennten Einheiten spricht, daß man klar trennt und sagt, das ist der betriebswirtschaftliche Teil, der macht Dienstleistungen und dann haben wir unseren sozialpolitischen Mitgliederverband, der ist für die sozialpolitischen Stellungnahmen und Aktionen da. Das ist noch nicht ausdiskutiert [...]” (AWO)

Der Vertreter des DRK beschreibt das Verhältnis von hauptamtlichem Geschäftsführer zu ehrenamtlichem Vorstand dagegen eher pragmatisch als eine Frage der abgestimmten Arbeitsteilung:

„In der Praxis gibt es Geschäftsführer, die sind wirklich das, was sie laut Satzung sind, nämlich Verwaltungsleiter und nichts mehr und die haben nahezu nichts zu sagen. Und es gibt Geschäftsführer, da spielt der Vorstand keine Rolle. Das sind Extreme. Aber der Normalfall ist, daß der Geschäftsführer die Entscheidungen vorbereitet und eine ganze Menge untergeordneter Entscheidungen trifft und daß der Vorstand die Entscheidungen trifft. Klar ist, in einem Verband wie dem meinigen, beispielsweise, wo es um 50 Mio. Umsatz geht, daß der Vorstand quasi die Funktion eines Aufsichtsrates übernimmt. [...] Das ist eine Selbstbeschränkung. In der Satzung steht, der Vorstand führt die Geschäfte. Das hängt eben auch von der Größenordnung ab. Und dann wird sich ein Vorstand einen vernünftigen Geschäftsführer suchen und das machen, was ein Vorstand

sinnvollerweise macht - nämlich Aufsichtsratsfunktionen übernehmen. Aber rein rechtlich gesehen ist das falsch.” (DRK)

Die Notwendigkeit einer klaren Aufgabenabgrenzung zwischen Vorstand und Geschäftsführung bezieht sich aber auch konkreter auf das operative Tagesgeschäft und die zu treffenden strategischen Entscheidungen. Hier wird z.T. für eine neue Funktionszuweisung plädiert, die möglicherweise im engen Zusammenhang mit den sehr speziellen Organisationsmerkmalen eines Mitglieder- und Dachverbandes zu sehen ist.

Ich würde die strategische Ebene gerne den ehrenamtlichen Vorständen zuordnen. Und ich würde mir wünschen, daß es weiterhin so viele engagierte Menschen gibt wie jetzt in unseren Vorständen arbeiten, also Vorstand wird durchaus ernst genommen. Und die mischen sich auch ein, die entwickeln auch etwas. Und ich glaube, daß der Paritätische überhaupt nicht so relativ erfolgreich sein könnte, wenn es nicht diese starke ehrenamtliche Ebene gäbe, die auf der einen Seite ein Stück andere gesellschaftliche Realität reinbringt als wie Hauptamtler, die wir doch oft auch manchmal ein bißchen fachidiotisch und manchmal ein bißchen sehr kostenbewußt sind. (DPWV)

Die Bedeutung der öffentlichen Hand für die freie Wohlfahrt drückt sich schon einmal in einer strategischen Handlung in Bezug auf die Machtverhältnis in den Entscheidungsgremien der Kommunalpolitik (Sozialausschuß; Rat der Stadt) aus, und zwar dergestalt, daß Vorstände nach parteipolitischem Proporz berufen werden.

... Also im nächsten Vorstand wird denn wahrscheinlich auch jemanden aus der CDU reinkommen. GRÜNE sind drin. Daß die politischen Verhältnis vor Ort beachtet werden. Also im Paritätischen ist es ein bißchen Tradition seit ein paar Jahren, daß die Vorsitzende aus der SPD kommt, aber möglichst nicht eingebunden ist in parteiinternen Querelen, auch kein Amt und kein Mandat hat und das der Geschäftsführer den Grünen nahe steht.” (DPWV)

Wie bekannt, wird insbesondere bei den konfessionellen Wohlfahrtsverbänden von den Mitarbeiter/innen eine kirchliche Mitgliedschaft vorausgesetzt bzw. verlangt. Für leitende Mitarbeit/innen gilt zudem eine aktive und bewußte Mitarbeit sowie praktische Identifikation mit dem Dienstgeber Kirche. Diese enge Bindung ist keineswegs typisch für alle weltanschaulichen Verbände, wie das nachfolgende Statement zeigt.

„Nein, das gibt es nicht, dürfen wir auch nicht, das wäre von der arbeitsrechtlichen Seite nicht möglich, die Leute zu verpflichten. Dann müßten wir uns klar Tendenzbetrieb nenne. Das gibt es bei der AWO nicht. Es gab mal einen Beschluß, daß wir auch das Betriebsverfassungsgesetz anwenden. Wir sind zwar Tendenzbetrieb, aber wir können nicht die Leute verpflichten, bei uns Mitglied zu sein. Es ist natürlich eine Erwartung da, aber ich kann Ihnen auch mal eine Zahl sagen: wir haben vor kurzem eine Umfrage gemacht - es sind nur etwa 40% der Angestellten Mitglied bei der AWO.“
(AWO)

Zu vermuten ist, daß diese unterschiedlichen Loyalitätsanforderungen an hauptamtliche Mitarbeiter sich in modifizierter Form auch gegenüber den Ehrenamtlichen finden lassen, was für die Verbände bedeuten würde, sehr unterschiedliche Potentiale von Ehrenamtlichkeit überhaupt ansprechen zu können.

9. Zum Verständnis qualitativ guter Sozialer Arbeit bei freien Trägern

In der Qualitätsdiskussion Sozialer Arbeit spielt die Frage nach der Wirkung und dem Erfolg sozialer Dienstleistungen eine große Rolle. Läßt sich qualitative Soziale Arbeit überhaupt messen und wenn ja wie? Wann kann im Ergebnis von einer erfolgreichen Arbeit gesprochen werden? Somit lautete eine zentrale Frage an die Experten, wie sie persönlich qualitativ gute Soziale Arbeit von qualitativ unzureichender Arbeit unterscheiden.

„Erstmal setze ich Fachlichkeit voraus bei den Mitarbeitern. Ich würde immer gucken, was haben die für eine Ausbildung gemacht und welche Erfahrungen haben sie. [...] Bei der Fachlichkeit denke ich erst mal an das Beherrschen der klassischen Instrumente in der Sozialarbeit. Da muß ein Wissen da sein und auch eines, das man anzuwenden weiß. Was ich für wichtig halte, wenn Leute [Hauptberufliche, d.Verf.] direkt mit Menschen arbeiten, das sind kommunikative Kompetenzen, das muß die Voraussetzung sein für Sozialarbeit. Die Mitarbeiter müssen sich mitteilen können einmal unter den Kollegen, also auch kooperative Fähigkeiten haben und dann auch zu den anvertrauten Klienten oder hilfeschenden Nutzern. Sie müssen angemessen auftreten, sich unterhalten und zuhören können, alles was zur Kommunikation gehört. Zielpunkt wäre für mich, daß das Bewußtsein da ist, daß ich dafür bezahlt werde, daß ich anderen

Leuten wieder zu einem eigenen Leben ver helfe oder auf dem Weg begleite, also daß Kundenorientierung beherzigt wird. Zu diesem Bereich gehört auch der Aspekt der Mitwirkung der Betroffenen, also die Partizipation, das Selbstgestalten.

[...] Erfolg wäre, wenn das formulierte Ziel erreicht ist. Aber das sind häufig nur Sprachhülsen. Der Erfolg wäre immer da gegeben, wo wir wirklich einem Klienten weiterhelfen konnten, dem es danach besser ging. Ob das ein zufriedener Kursteilnehmer ist, der sagt, das war eine gute Veranstaltung da gehe ich noch einmal hin - das wäre Erfolg. Oder ob das ein Jugendlicher ist, der in einer Jugendwohngruppe lebt und von uns relativ gut begleitet wird und nachher eine Lehre schafft und irgendwann mal zurückkommt und sagt, mir hat die Zeit bei euch gut gefallen. Wenn man von den Betroffenen selbst eine gute Rückmeldung hätte, dann könnte ich sagen das war erfolgreich. Alles andere wäre für mich unwichtig. Von den Mitarbeitern her natürlich auch, ob man getragen wird oder ob die mich zur Hölle wünschen [...]" (AWO)

Der Diakonievertreter definiert die notwendigen Qualitätsmerkmale in den drei Dimensionen Struktur-, Prozeß- und Ergebnisqualität.

„Strukturen müssen sich ja auch fortentwickeln. Ich kann nicht ständig auf 30 Jahre hinaus sagen, ich brauche in der Jugendarbeit auf jeden Fall 30 qm Einrichtung, um vernünftige Arbeit zu machen, sondern ich muß ständig Reflexionsprozesse führen, muß Konzeptionen überprüfen, muß politisch und fachlich verhandeln, was die Qualitäten sind, die ich jetzt brauche um bedarfsgerecht zu arbeiten. [...] Desweiteren muß ich mit Menschen umgehen können, ich muß flexibel arbeiten, kommunikativ sein - das sind für mich Merkmale, die Prozeßrelevant sind. ... Qualitätsmerkmale im Ergebnis sind verbesserte Lebensverhältnisse und eine möglichst selbstbestimmte Persönlichkeitsentwicklung der Klientel. Ein sehr abstraktes Ziel ist, ein selbstverantwortliches Leben führen zu können. Ich muß das Ergebnis erreichen, das der Adressat erreichen möchte. Erst dann kommt, was an Ergebnissen durch Politik, Fachleute usw. als Zielorientierung auf irgendwelchen Abstraktionsebenen definiert wird.“ (Diakonie)

In einer weiteren Aussage wird deutlich, daß gute Soziale Arbeit daran gemessen werden kann, ob und in welcher Weise die professionellen Handlungsabläufe bedarfsorientiert erfolgen und nachvollziehbar dokumentiert werden.

„Neben unseren Leitbildern denke ich daran, daß überhaupt kontrolliert und nachprüfbar gearbeitet wird. Für mich ist es immer das Schlagwort Dokumentation.

Wie kommt bei uns ein Klient überhaupt rein, wie komme ich zu einem Klienten? Wie kann der hier seinen Bedarf überhaupt äußern? Wie wird dieser Bedarf überhaupt erhoben? Ist das überhaupt ein systemischer Ansatz und wie kann das Ganze in einem kontrollierten Prozeß wiedergegeben werden? Und das auch der Klient immer eine Kontrolle hat und weiß, wo er im Moment in diesem Prozeß steht. [...] Wir haben im Wohnungslosen-Bereich Leistungsbeschreibungen gemacht. [Die Mitarbeiter] sollten mal auflisten, was sie tun, nach welchen Schritten sie es tun und bei jedem Schritt hinschreiben, wann dieser Schritt für sie erfolgreich beendet worden ist und wann nicht. Das ist ganz schwierig, überhaupt ein Ziel zu beschreiben. [...] Was ist das Ziel von einem Erstkontaktgespräch, oder wenn ich dann einen Hilfeplan entwickelt habe, wie komme ich dann zu einer Prioritätenliste? Woran mache ich Qualität fest? Die Sucht z.B. sagt, zehn Beratungsstunden müssen reichen. Und dann muß ich gut argumentieren, um das noch mal auszuweiten. In dem Anamnesebogen sind ganz klar die Ziele auch gesteckt worden, mit dem Klienten zusammen, die wir in den nächsten zehn Stunden erreichen wollen. ... Viele bei uns können nicht mal sagen, ob überhaupt etwas herausgekommen ist. Die können das nur subjektiv sagen. Sie können es aber nicht belegen, weil sie kein Instrumentarium entwickelt haben, wo das irgendwie geführt würde. Das fängt bei einer ganz normalen Aktennotiz an, z.B. Sprachprotokolle. Ich habe es oft gemerkt, in der Sozialen Arbeit ist es nach wie vor ungewohnt, sich Ziele zu setzen. [...] Damit will ich nicht sagen, daß sie eine schlechte Arbeit machen. Aber sie können es nicht nachweisen, daß sie eine gute Arbeit machen.” (CV)

Besuchs- oder Fallzahlen sind offensichtlich nicht geeignet, Aussagen über die eigentliche Qualität der Arbeit zu geben.

Neben der Fachlichkeit wird qualitativ gute Sozialarbeit auch schon mal unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten bewertet.

„Zunächst ist es für mich wichtig, daß es kein Über- oder Unterordnungsverhältnis gibt für die Menschen, für die wir da sind. Als ich den Begriff Kunde eingeführt habe, sagten meine Mitarbeiter, nein, das sind keine Kunden. Kunde signalisiert ja eine andere Haltung als bisher. Nämlich: wir leisten Dienst. Die Oma im Altenpflegeheim ist eine Persönlichkeit, die bezahlt mich dafür, daß ich ihr etwas leiste. Das ist für mich ein wichtiger Punkt zur Einstellung. Der zweite Punkt: Gute Sozialarbeit ist eine ökonomische Sozialarbeit. Ich darf keine Mittel vergeuden und die Leute müssen gut organisiert sein. Das dritte ist: Wir müssen ein gutes Preis-/Leistungs-Verhältnis

bieten. Klingt sehr ökonomisch, aber das hat in der Sozialarbeit eine ganz konkrete Bedeutung. Ich muß demjenigen, für den ich da bin, das Höchstmaß an dem bieten, was möglich ist für das, was er bezahlt. [...] Es muß so sein, daß die Mitarbeiter, die bei uns arbeiten, vor sich selbst vertreten können was sie tun. Ich kann nicht unter dem ökonomischen Gesichtspunkt den ethischen oder moralischen Anspruch hinten runter fallen lassen.” (DRK)

Oftmals wird eine hohe Kundenorientierung als Grundlage für eine qualitativ gute Sozialarbeit angesehen.

„Qualität ist für mich zunächst einmal, Standards zu entdecken und festzuschreiben, d.h. erstmal zu definieren, was für die jeweilige Organisationseinheit überhaupt Qualitätsstandards sind. Diese Qualitätsstandards werden bei uns im Hinblick auf Kundenorientierung entwickelt. Da werden die Abnehmer Sozialer Arbeit einbezogen, sie werden befragt, wie sie unsere Arbeit einschätzen. Dahinter steht die Erkenntnis, daß keine Organisation existieren kann, wenn sie sich nicht an den Interessen und Wünschen der Kunden orientiert und entsprechende Dienstleistungsbereitschaft, die über Standards definiert werden können, mitbringt. [...] Also für mich ist ein guter Sozialarbeiter jemand, der differenzieren kann zwischen eigenen Interessen und Kundeninteressen und das auch benennen kann. Für uns ist ein doppelter Kundenbegriff sprich öffentlicher Auftraggeber und Endverbraucher gängig. In diesem Spannungsfeld diskutieren wir. [...] Schließlich verkaufen wir keine Radios und Waschpulver erst recht nicht. Es gehört bei uns dazu, daß alle Mitarbeiter ein Kostenbewußtsein und auch selbst Ideen entwickeln. Das wird gefordert, daß sich sein Bereich in dem er tätig ist, sich auch qualitativ kunden- und kostenorientiert weiterentwickeln kann. Das ist für mich ein guter Mitarbeiter, eine gute Mitarbeiterin.” (DPWV)

10. Zwischen Kooperation und Konkurrenz - zur Zusammenarbeit freier Träger unter finanziellen Knappheitsbedingungen

Unbestreitbar dürften die enger werdenden Finanzspielräume bei den öffentlichen Trägern zunehmend zu Wettbewerbsbedingungen zwischen den freien Trägern führen. Zugleich stimmen alle der von uns Befragten darin überein, daß sich dieser insgesamt zunehmende Wettbewerbsdruck bereichsspezifisch unterschiedlich verteilen wird. Eine

Vorreiterrolle hat hier - forciert durch die Bestimmungen des Pflegeversicherungsgesetzes - der Pflegebereich, insbesondere die ambulante Pflege. Auch im Bereich der erzieherischen Hilfen (Jugendhilfe) scheinen zunehmend marktähnliche Bedingungen einzukehren. Hinsichtlich der Einschätzung und Bewertung dieser zunehmenden „Vermarktlichung“ gehen die Meinungen der von uns befragten Verbandsvertreter jedoch auseinander und schwanken zwischen vorsichtiger Skepsis und grundlegender Zustimmung. Weitgehend Einigkeit scheint aber inzwischen darüber zu herrschen, daß das „alte“ System mit seiner bekannten Schwerfälligkeit, Intransparenz und seinen bürokratischen Finanzierungs- und Regelungsmechanismen kein Modell für die Zukunft mehr sein kann. Insofern ist die Ablehnung des NPM - und damit eines Mehr an Wettbewerb unter den freien Trägern - in keinem Fall absolut, vielmehr werden die hierin liegenden Chancen im Sinne einer größeren (Kosten-)Transparenz, aber auch mit Blick auf die Herausbildung einer besseren Fachlichkeit von den befragten Verbandsvertretern sehr deutlich gesehen. Eindeutig in diesem Sinne äußerte sich etwa der Vertreter des DRK, angesprochen auf die Frage, wie dort mit Konkurrenz zwischen den freien Trägern umgegangen wird:

„Immer besser, und zwar weil wir es immer nüchterner betrachten. Wettbewerb ist etwas normales. Was wir vorher hatten, das war nicht normal. Das sage ich als jemand, der aus der Privatwirtschaft kommt. So wie wir finanziert waren, so wie wir uns verhalten haben im Gesundheitssektor, das war über weite Strecken hirnrissig. Ich sage Ihnen ein Beispiel: Wenn man in einem Altenpflegeheim besonders gut gewirtschaftet hat - man hatte einen Kostensatz X - und man hat Überschüsse gemacht, dann wurde der im nächsten Jahr vom Kostensatz abgezogen. Wenn man schlecht gewirtschaftet hat, man hat Defizite gemacht, dann wurde der Kostensatz im nächsten Jahr entsprechend erhöht. Das ist totaler Irrsinn, denn gute Leistung wird bestraft und schlechte Leistung wird nicht bestraft. Das ist ein Teil dessen, was unser Gesundheitswesen in eine Schiefelage gebracht hat. [...] Das ist der Punkt wo ich sage, so wie es vorher war konnte es nicht weitergehen, es war auch nicht in Ordnung. Wie es jetzt weitergeht, das ist ein anderer Punkt.“

Auf die Nachfrage, wie sich die Konkurrenz zu anderen Verbänden konkret gestalte, *„es kommt auf die Aufgabenfelder an. Beispielsweise in ambulanten sozialen Diensten, Stichwort Sozialstation, da ist das selbstverständlich so, daß wir immer stärker Konkurrenten werden. Und das macht einen Sinn. Das ist zunächst gut für diejenigen, die uns in Anspruch nehmen. Ich halte es für sehr gut, daß einer nicht nur sagen muß,*

bitte hilf mir, sondern daß einer sagen kann, ich gebe Geld und ich gehe zu dem, der dafür die beste Leistung bringt. Das halte ich für völlig in Ordnung. Diese Wettbewerbssituation ist für mich positiv im Grundsätzlichen, es gibt aber bei Wettbewerb immer auch negative Aspekte.” (DRK)

Etwas zurückhaltender äußert sich dagegen der Vertreter der Diakonie. Gleichzeitig macht die nachfolgende Interviewpassage deutlich, daß Verbände natürlich interessen-geleitet operieren und offensichtlich versuchen, auch zukünftig den erreichten Bestand zumindest zu sichern und ggf. auszubauen. Insofern wird dort ein Mehr an Wettbewerb nicht per se favorisiert, vielmehr wird seine Durchsetzung teilweise sogar versucht zu behindern, dort nämlich, wo die eigene Wettbewerbsfähigkeit noch nicht ausreicht, um mit anderen Dienstleistungsanbietern erfolgreich zu konkurrieren. Die Haltung zu einem Mehr an Wettbewerb scheint also nicht unwesentlich von strategischem Kalkül bestimmt und ist demgemäß auch bereichsspezifisch unterschiedlich ausgeprägt. Ebenfalls angesprochen wird in der folgenden Interviewpassage bereits die Funktion von kommunalen bzw. regionalen Arbeitsgemeinschaften, denen offensichtlich eine gewichtige Bedeutung bei der Moderation unterschiedlicher verbandlicher Interessenlagen zuzukommen scheint. Angesprochen auf das Verhältnis von Konkurrenz und Kooperation zwischen einzelnen Wohlfahrtsverbänden antwortet der Vertreter der Diakonie deshalb wie folgt:

„Das ist sehr unterschiedlich in den Arbeitsfeldern. Wir haben eine Arbeitsgemeinschaft der Spitzenverbände der freien Wohlfahrtspflege in dem die Wohlfahrtspflege sich organisiert, um ihre Interessen zu vertreten, sich zu vernetzen, Meinungsbildung und Abstimmung nach Innen zu betreiben. Das konkretisiert sich vor Ort zum Teil in Konkurrenzen innerhalb dieser Wohlfahrtsverbände. Diese Konkurrenz wird von außen auch forciert und provoziert: in der Jugendhilfe kommt es zu Ausschreibungsverfahren und in anderen Bereichen wie Pflegegesetz ist es natürlich gang und gebe, daß man sich in Konkurrenz begeben muß. Da versucht man zum Teil vor Ort durch kooperative Modelle der Diakoniestation Pflegeangebote zu entwickeln. Manche funktionieren, andere nicht. Das Bild ist sehr unterschiedlich. [...] Von Haus aus gibt es natürlich den Versuch, auch Bestandssicherung zu betreiben, weil wir den Auftrag haben Vertretung sicherzustellen - den Wettbewerbsvorteil zu haben oder diesen Wettbewerb zu verhindern. Manchmal gibt es auch gute Gründe in der Jugendhilfe beispielsweise zu sagen, es gibt eine Infrastruktur, die hat sich bewährt.

Andererseits führt das [der Wettbewerb, d. Verf.] natürlich auch dazu, die eigenen Angebote und Konzepte zu überprüfen und bedarfsgerechter zu werden. Wie ich dazu stehe ist für mich noch nicht abgeschlossen. Das Haus [gemeint ist der Verband, d. Verf.] hat da auch informell eine unterschiedliche Meinung zu. Offiziell müssen wir uns natürlich erst selbst fit machen und sagen, wir müssen den Wettbewerb gewinnen.”
(Diakonie)

Wie entscheidend die Funktion von Arbeitsgemeinschaften auf unterschiedlicher Ebene ist und gleichzeitig, wie groß deren Gewicht gegenüber den öffentlichen Trägern, unterstreicht im Anschluß die Aussage des Vertreters der AWO. Dort wird nämlich berichtet, wie durch kooperative Strategien oder - wenn man es negativ formulieren will - durch kartellähnliche Absprachen, Konkurrenz unter den freien Trägern erfolgreich begrenzt wird. Im geschilderten Fall scheint Konkurrenz in eher gemäßigten Bahnen zu verlaufen insofern dem, der zuerst ein bestimmtes Feld „besetzt“ zugleich ein legitimes Anrechte darauf eingeräumt wird. Auch in anderen Feldern scheinen die „Claims“ einigermaßen klar abgesteckt zu sein. Die oben angedeutete Hoffnung, durch mehr Konkurrenz auch ein höheres Maß an Fachlichkeit zu erreichen, scheint hier also eher unrealistisch. Vielmehr deutet sich hier eher eine gegenteilige Argumentation an, nach der Fachlichkeit gerade dann entwickelt werden kann, wenn jeder auf seinen bereits vorhandenen Stärken aufbaut. Ob diese Kooperationsstrategie jedoch auch in Zukunft aufgehen wird und die getroffenen Absprachen tragfähig genug sein werden, um sich den Interessen der öffentlichen Träger an einem Mehr an Wettbewerb mittel- bis langfristig zu verweigern, muß sich zeigen. Die Chancen darauf werden in der folgenden Interviewpassage eher pessimistisch eingeschätzt:

„Es ist so, immer wenn einer etwas früher mit einer neuen Idee da war - der eine entdeckt z.B. die Zielgruppe am Bahnhof, die es zu betreuen gilt und macht dann einfach von sich aus ein Projekt -, dann löst das die Reaktion aus: die sind aber gut, denen ist was eingefallen. [...] Ansonsten konkurrieren wir aber noch nicht wie in der freien Wirtschaft [in dem Sinne, d. Verf.], daß wir Anbieter sind und dann den Zuschlag bekommen, wenn wir drei Mark billiger sind. Diese Art von Konkurrenz gibt es hier noch nicht, denn dazu bestehen zu große Absprachen, schon in der Arbeitsgemeinschaft der Wohlfahrtsverbände. Es wäre noch wichtiger, sich bei den Verbänden bestimmter Stärken zu bedienen. Die müßten untereinander Marktaufteilung vornehmen und sagen, darin sind wir gut und bei dieser Zielgruppe seid Ihr gut. Dann tun sie sich nicht

gegenseitig weh. Es muß nicht jeder alles machen, darum geht es. Ich glaube soweit sind sie auch inzwischen gekommen.“

Auf die Nachfrage, ob nicht beispielsweise durch die finanziellen Knappheitsbedingungen bei den Kommunen Konkurrenz befördert würde,

„es wird wahrscheinlich dahin gehen, daß wir mehr in diese Situation kommen, die Sie beschrieben haben, so wie sie im Profit-Sektor schon ist, daß das Jugendamt zunehmend auf die Preise guckt und sagt, wer bietet mehr für die gleiche Leistung [...], wir sind knapp in Mitteln. Das kann passieren, es ist aber im Moment noch nicht der Fall. Wir erleben das bei einigen Fragen der erzieherischen Hilfe, wenn es um Heimpflegesätze geht [...] dann kann es sein, daß die Jugendverwaltung unter dem [finanziellen, d.Verf.] Druck sich für den günstigeren Anbieter entscheidet. Das wird zunehmen, da bin ich ganz sicher.“ (AWO)

Was passieren kann, wenn ein Träger aus dieser Allianz ausschert, macht die nächste Passage deutlich. Dem Zitat voraus ging die Schilderung, eines erfolgreichen innerorganisatorischen Reformprozesses beim Caritasverband, bei dem nach einer existenzgefährdenden Krise ein professionelles Management installiert wurde. Nach einiger Zeit machte der Verband nicht nur Gewinne, sondern konnte auch die Zahl seiner Mitarbeiter erhöhen. Was sich einerseits wie eine Erfolgsgeschichte liest, führte andererseits zu erheblichen Konflikten mit den übrigen Verbänden und schließlich dazu, daß das Reformtempo innerhalb des CV nun offensichtlich verlangsamt wird:

„das ist für uns wirklich neu diese Reaktion anderer freier Träger, wo es auch kontraproduktiv wird unsere Geschwindigkeit, da müssen wir auf die Bremse treten. Da wissen wir auch noch nicht so genau, wie wir damit umgehen sollen.“

Angesprochen auf die Frage, ob dadurch für den Verband erhebliche Nachteile entstünden,

„ja natürlich, wenn die sich solidarisieren und gegen uns massiv Front machen, das geht nicht. Oder wenn die anfangen, uns im Jugendhilfeausschuß zu torpedieren, das macht auch keinen Sinn.“ (CV)

Offensichtlich scheinen also die unterschiedlichen Arbeitsgemeinschaften eine mediäre Regelungsebene darzustellen, auf der nicht nur Interessenkonflikte zwischen freien und öffentlichen Träger verhandelt werden, sondern auch solche innerhalb der freien Träger selbst. Auf dem schmalen Grat zwischen Konkurrenz und Kooperation scheint den Arbeitsgemeinschaften eine Art „Pufferfunktion“ zuzukommen, die die Folgen des

Wettbewerbs abmildert. Unabhängig davon machen die unterschiedlichen Interviewpassagen deutlich, daß gerade die Frage von mehr Wettbewerb bei den einzelnen Trägern sehr unterschiedlich beurteilt wird. Vermutlich hängen diese Beurteilungen auch davon ab, wie die Chancen des eigenen Verbandes unter stärker marktförmigen Bedingungen eingeschätzt werden.

III. Fazit und Ausblick

Unser Forschungsinteresse, das wir mit der Untersuchung verfolgen, läßt sich in zwei Fragen zusammenfassen: Erstens, welche faktische Bedeutung haben neue, eher betriebswirtschaftlich ausgerichtete Steuerungsmodelle bei den freien Trägern? Zweitens, auf welche Weise verändern sich soziale Dienstleistungen durch die Einführung dieser Modelle? Auf beide Fragen gibt dieser Zwischenbericht erste Antworten und Hinweise. Bevor wir nun im Anschluß versuchen werden die bisherigen Ausführungen zusammenzufassen und in Form von Thesen zu bündeln, muß zunächst noch einmal darauf hingewiesen werden, daß es sich bei der hier vorliegende Untersuchung um eine Explorationsstudie handelt. Zweck dieser Studie ist es, eine erste „Felderkundung“ vorzunehmen und vorhandene Wissensbestände zu systematisieren, um daraus erste Hypothesen und darauf aufbauende Forschungsfragen zu entwickeln. (D.h. die gemachten Aussagen sind - aufgrund des Auswahlverfahrens und der geringen Zahl der befragten Verbandsvertreter - weder repräsentativ, noch haben sie mehr als vorläufigen Charakter.) Die hier vorgelegten Einschätzungen sind deshalb im weiteren Projektverlauf ggf. zu modifizieren, zu präzisieren oder auch zu verwerfen. Unbeschadet des Charakters der Vorläufigkeit, glauben wir jedoch, daß die im folgenden komprimiert in sechs Thesen zusammengefaßten Aussagen einige Plausibilität für sich beanspruchen können und eine fruchtbare Grundlage bilden, um den weiteren Forschungsverlauf zu orientieren.

(1) Aufgrund der engen (finanziellen) Verzahnung zwischen öffentlicher und freier Wohlfahrtspflege besteht eine „lose Koppelung“ zwischen dem „Modernisierungsdiskurs“ in der öffentlichen Verwaltung und dem in den Verbänden.

Lose Koppelung bedeutet hier, daß es innerhalb der freien Wohlfahrtspflege Elemente gibt (Aufgabenbereiche, Abrechnungsmodalitäten usw.), die in Abhängigkeit zur öffentlichen Verwaltung stehen, aber hinsichtlich des Grades ihrer Abhängigkeit variieren. Das Wort „Koppelung“ umschreibt damit den Sachverhalt, daß diese Elemente miteinander verbunden sind und ein gewisses Maß an wechselseitiger Bestimmtheit aufweisen; die Modifikation „lose“ verweist darauf, daß diese Elemente zugleich spontanen Veränderungen unterliegen können und ein gewisses Maß an Unabhängigkeit und Unbestimmtheit aufweisen. Demgemäß sind - bezogen auf das Reformtempo - sowohl Gleichzeitigkeiten als auch Ungleich-

zeitigkeiten zwischen freien und öffentlichen Trägern auf kommunaler Ebene zu beobachten. Unter anderem führen diese Gleich- bzw. Ungleichzeitigkeiten auch innerhalb einzelner Verbände selbst zu unterschiedlichen Modernisierungsgeschwindigkeiten. D.h. abhängig von den jeweils herrschenden Kontextfaktoren und Abhängigkeiten sind einzelne Bereiche innerhalb eines Verbands wesentlich schneller in der Umsetzung von Elementen der Neuen Steuerung als andere, woraus innerhalb des Verbands ein teilweise erhebliches Konfliktpotential resultiert.

- (2) **Das Reformtempo bei der Umsetzung von Elementen der neuen Steuerung ist wesentlich durch die Vergangenheit des Verbandes bestimmt sowie - auf kommunaler Ebene - durch die „Machtbalance“ zwischen freier und öffentlicher Wohlfahrtspflege.** Auffällig bei unserer Untersuchung war, daß (finanzielle) Krisen offensichtlich zu einer erheblichen Beschleunigung des Reformtempos in den jeweiligen Verbänden führten. In Krisensituationen scheint bei den verantwortlichen Vorständen verstärkt die Bereitschaft gegeben, einen neuen „Typ“ von Manager einzustellen, der unter weniger krisenhaften Bedingungen kaum Chancen gehabt haben dürfte an die Spitze des Verbandes zu gelangen. Dieser neue „Managertyp“ verkörpert gewissermaßen den „aufgeklärten Modernisierer“, der nun - legitimiert durch die Krise - den Verband unter betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten modernisieren kann und soll. Binnen weniger Jahre stehen dann diese Verbände (finanziell) oftmals wesentlich besser dar als diejenigen Verbände, in denen sich Reformen eher organisch vollzogen haben. Diese geraten nun aber wiederum durch die „aufgeklärten Modernisierer“ unter Druck mit der Folge, daß sie ihrerseits das Reformtempo beschleunigen müssen, wenn sie nicht zukünftig zu den Verlierern in diesem „Modernisierungswettlauf“ zählen wollen. Allerdings scheint dieser Trend zu einer wachsenden „Vermarktlichung“ nicht ungebrochen zu sein: Dort wo sich auf kommunaler Ebene in der Vergangenheit relativ starke Gremien (Arbeitsgemeinschaften) herausgebildet haben, in denen die Interessenpolitik der freien Träger koordiniert und abgestimmt wird, scheinen Reformprozesse insgesamt verlangsamt abzulaufen. Offensichtlich kann durch kooperative Strategien oder - wenn man es negativ formulieren will - durch kartellähnliche Absprachen, Konkurrenz unter den freien Trägern erfolgreich begrenzt werden, indem ein kollektives Gegengewicht zum öffentlichen Träger aufgebaut wird. Eine Voraussetzung dafür scheint jedoch zu sein, daß die dort getroffenen Absprachen „halten“ und keiner der freien Träger aus der gemeinsamen

Phalanx ausschert. Ob dies langfristig gelingen kann, ist vor dem Hintergrund der vorliegenden Informationen nicht zu entscheiden.

- (3) **Unter den Verbänden in freier Trägerschaft hat sich bisher noch kein einheitliches und von allen gleichermaßen getragenes Verständnis von NPM bzw. „Neuen Steuerungsmodellen“ herausgebildet.** Vielmehr werden - abhängig von Person und Situation - einzelne Aspekte unterschiedlich bewertet sowie einzelne Instrumente herausgegriffen und selektiv genutzt. Weitgehend Einigkeit scheint aber inzwischen bei den befragten Verbandsvertretern darüber zu bestehen, daß das „alte“ System mit seiner bekannten Schwerfälligkeit, Intransparenz und seinen bürokratischen Finanzierungs- und Regulierungsmechanismen kein Modell für die Zukunft mehr sein kann. In der gegenwärtigen Situation scheinen also die „alten“ Routinen bereits teilweise delegitimiert zu sein, während sich neue Routinen erst allmählich herausbilden und sich neue Leitbilder erst langsam konturieren. Die allgemeine Präsenz des Themas deutet jedoch darauf hin, daß die zunehmende Verbreitung moderner Managementkonzepte inzwischen einen Grad erreicht hat, der in seiner Gesamtheit nicht mehr rückgängig zu machen ist.
- (4) **Der sich abzeichnende Reformprozeß bei den freien Trägern führt zu einer grundlegenden Neugestaltung des Verhältnisses von Entscheidungs- und Ausführungsebene.** Einer der wesentlichen Neuerungen, die sich im Verlauf des Reformprozesses bei den freien Trägern abzuzeichnen scheint, ist die Neujustierung des Verhältnisses von Leitung und Mitarbeitern: Im Kern geht es bei den Reformen oftmals um Zentralisierung. Zentralisierung insofern, als strategisch wichtige Entscheidungen, etwa über Form und Ausbau (neuer) Arbeitsbereiche oder die Außenvertretung des Verbandes, im Gegensatz zu früher, nun an der Spitze des Verbandes konzentriert werden. (Hier wird also Mitarbeitern an der Basis bzw. der unteren Führungsebenen etwas genommen.) Gleichzeitig wird aber auch Verantwortung delegiert, insofern Entscheidungen über das sog. „Alltagsgeschäft“ entlang der Hierarchie nach unten verschoben werden. Kontrolliert werden diese Entscheidungen nun nicht mehr direkt, sondern lediglich noch indirekt über bestimmte Controllingverfahren, etwa im Rahmen von Budgetvereinbarungen. (Hier wird den Mitarbeitern also etwas gegeben.) Oftmals sind diese Prozesse mit teilweise erheblichen Verunsicherungen, Irritationen und Überforderungen bei Mitarbeitern verbunden und gehen deshalb auch mit Kündigungen einher. Und wie

immer, wenn es um die Neuverteilung von Macht und Verantwortung geht, sind bei solchen Prozessen „Gewinner“ und „Verlierer“ auszumachen: Von „Statusverlusten“ bedroht sind insbesondere die unteren und mittleren Führungsebenen, weil deren traditionelle Funktionen teilweise obsolet, teilweise durch andere Funktionen ersetzt werden. Eher zu den „Gewinnern“ zählen dagegen „Stabspositionen“ sowie Mitarbeiter, die unmittelbar an der Ausführungsebene beschäftigt sind.

- (5) **Die „Leitbild-Debatte“ ist bei den Verbänden bereits heute wesentlich weiter fortgeschritten als im Bereich der öffentlichen Träger. Zukünftig wird sich diese Ungleichzeitigkeit noch verstärken.** Bei unserer Befragung konnten wir feststellen, daß die „Leitbild-Debatte“ bei den Verbänden inzwischen relativ weit fortgeschritten ist. Sucht man nach Gründen für diese Entwicklung, so dürfte einer der Gründe sicherlich im Binnenverhältnis von öffentlichen und freien Trägern zu suchen sein: Da im Bereich der Sozialen Arbeit in der Regel nicht eine bereits erbrachte Dienstleistungen „gekauft“ wird - wie z.B. bei einem Softwareprogramm - sondern lediglich ein Versprechen auf Dienstleistung, besteht beim „Käufer“ - d.h. beim öffentlichen Träger - natürlich ein großes Interesse daran, das Risiko das ein solche „Transaktion“ nun einmal birgt, möglichst gering zu halten. Gerade in Zeiten knapper öffentlicher Mittel nehmen deshalb Argumentations- und Rechenschaftspflichten gegenüber den Abnehmern von Dienstleistungen zu. Leitbilder übernehmen hier die Funktion das Verbandsprofil nach Außen - d.h. insbesondere den öffentlichen Trägern gegenüber, die den größten Teil der Arbeit in den Verbänden finanzieren - zu konturieren. Da diese Notwendigkeit bei öffentlichen Trägern nicht vergleichbar gegeben ist entfällt ein wesentlicher „Anreiz“ dort die „Leitbild-Debatte“ zu führen. Darüber hinaus scheint der „Leitbild-Debatte“ bei den freien Trägern eine wichtige Funktion für die interne Selbstverständigung zuzukommen. Sie könnte damit ein (unbewußter) Reflex auf „Integrations- und Identitätsprobleme“ sein, die sich in dem Maße verstärken, wie zum einen „alte“, Handlungsplausibilität garantierende Routinen entfallen und zum anderen Autonomie-Spielräume zunehmend an die Ausführungsebene verlagert werden.
- (6) **Der Einsatz neuer Managementkonzepte und die damit in der Regel verbundene höhere Kostentransparenz führt dazu, daß eine „Pufferfunktion“ der Verbände zunehmend entfällt.** Neue Management- und insbesondere

Controllingverfahren eröffnen stärker als bisher die Möglichkeit, defizitäre Bereiche zu identifizieren. Während früher solche Bereiche traditionell über andere Bereiche mitfinanziert wurden, birgt die durch den Einsatz neuer betriebswirtschaftlicher Elemente erzeugte Kostentransparenz ein erhebliches Risiko, daß nicht (mehr) kostendeckende Bereiche mittelfristig abgestoßen werden. Eine Folge der Reformprozesse in den Verbänden könnte also sein, daß diese zukünftig nur noch in den Bereichen tätig sind, in denen eine Finanzierung über öffentliche Mittel gewährleistet ist. Gleichzeitig ist im Zuge des wachsenden Kostenbewußtseins bei öffentlichen Trägern die Tendenz zu beobachten, sich nur noch in den Bereichen zu engagieren, in denen die zu erbringenden Leistungen gesetzlich geregelt und festgeschrieben sind. Entfällt nun auch bei den freien Verbänden zunehmend die Möglichkeit bestimmte „Nischen-Angebote“ über den allgemeinen Haushalt mitzufinanzieren, so dürfte diese „Ausdünnung“ des Leistungsangebots nun unmittelbar auf die Nutzer von Dienstleistungen „durchschlagen“. Für die bisherige korporatistische Einbindung der Wohlfahrtsverbände in das System einer gesamtgesellschaftlichen Wohlfahrtsproduktion könnte dies bedeuten, daß sie ihre gegenwärtigen und konfliktbefriedenden Wirkungen verlören. Vorausgesetzt, eine solche Entwicklung setze sich tatsächlich durch, kann erwartet werden, daß aus der Sicht staatlicher Ordnungsinteressen Wohlfahrtsverbände immer mehr die Funktion verlören, für den „sozialen Kitt“ zu sorgen. Das Schwinden einer solchen „Pufferfunktion“ würde damit zusätzlich Prozesse der Verbetrieblichung und Ökonomisierung des Sozialen befördern.

Mögliche Perspektiven für die Zukunft des Forschungsprojekts

Wendet man sich nach dieser komprimierten Darstellung der Forschungsergebnisse nochmals unseren beiden Leitfragen zu, nämlich der faktischen Bedeutung neuer Steuerungsmodelle und deren Auswirkungen auf die Erbringung sozialer Dienstleistungen, so fällt zunächst auf, daß sich - mit Blick auf die faktische Bedeutung - die Situation zum einen wesentlich heterogener darstellt als erwartet, zum anderen, daß sich aber auch die zu beobachtenden Auswirkungen wesentlich komplexer gestalten als wir zunächst vermutet haben. Während wir jedoch auf die ersten Frage im Rahmen unserer Untersuchung eine ganze Reihe von Antworten gefunden haben, die Aussagen und

Einschätzungen über die Bedeutung neuer Steuerungsmodelle zulassen, so ist der Ertrag dieser Untersuchung mit Blick auf die zweite Frage bisher noch nicht hinreichend. Dies gilt vor allem dann, wenn man versucht das Verhältnis dieser Auswirkungen mit Blick auf die „Qualität“ Sozialer Arbeit näher zu bestimmen. Hier wird also zukünftig der Schwerpunkt unserer weiteren Forschungstätigkeit liegen.

Um diese Aufgabe jedoch anzugehen, ist zunächst zu klären, was wir unter „Qualität“ in der Sozialen Arbeit verstehen: Üblicherweise unterscheidet man heute in der Literatur zum Qualitätsmanagement zwischen Strukturqualität, Prozeßqualität und Ergebnisqualität (vgl. Donabedian 1982). Schließt man sich jedoch den Überlegen von Maja Heiner (1996, S.214) an, so scheint es sinnvoll, additiv zu diesen drei Qualitätsdimensionen noch eine vierte hinzuzunehmen, die bei ihr unter der Frage der „Angemessenheit der Zielsetzung“ erscheint. Sie läßt sich u.E. mit dem Begriff der „Normqualität“ umschreiben. Vor diesem Hintergrund ergibt sich dann ein „Qualitätsviereck“ aus vier sich wechselseitig beeinflussenden und bedingenden Faktoren, an dem nun weitere Präzisierungen - im Sinne weiterer Forschungstätigkeit - anschließen können. Zunächst gilt es jedoch diese vier Dimensionen kurz zu skizzieren:

1. *Die Frage nach Zielen und Absichten Sozialer Arbeit (Normqualität):* Generalisierbare Ziele in der sozialen Arbeit sind immer normativ und werden in gesellschaftlichen Aushandlungsprozessen bestimmt. Diese wiederum sind stark davon abhängig, welchen kollektiv geteilten Weltansichten und Deutungsmustern es zu einem spezifischen Zeitpunkt gelingt, sich durchzusetzen und damit auch von der relativen Durchsetzungsmacht einzelner Akteursgruppen. Die Frage der Qualität sozialer Arbeit kann also immer nur im Bezug zum Ergebnis solcher Aushandlungsprozesse bestimmt werden, die sich manifestieren in einem bestimmten, politisch gewollten Niveau der Gewährleistung (vgl. Olk 1994), und sich - im Bereich der Jugendhilfe - einerseits niederschlagen in den einschlägigen Normierungen des Kinder- und Jugendhilfegesetzes (KJHG) und andererseits in den durch Jugendhilfeplanung oder anderen Willensbildungsprozessen unterlegten Entscheidungen kommunaler Jugendhilfepolitik (Jugendhilfeausschüsse). Die Frage ist also, genügt Soziale Arbeit den offiziell formulierten Kriterien des politischen Umfelds in dem sie sich vollzieht.

Nur bedingt aus solchen generalisierbaren Zielen ableitbar sind jedoch solche, die konkrete Interaktionssequenzen zwischen SozialarbeiterInnen und den von Ihnen betreuten Menschen betreffen. Das bedeutet, daß sich die Qualität sozialer Arbeit nicht

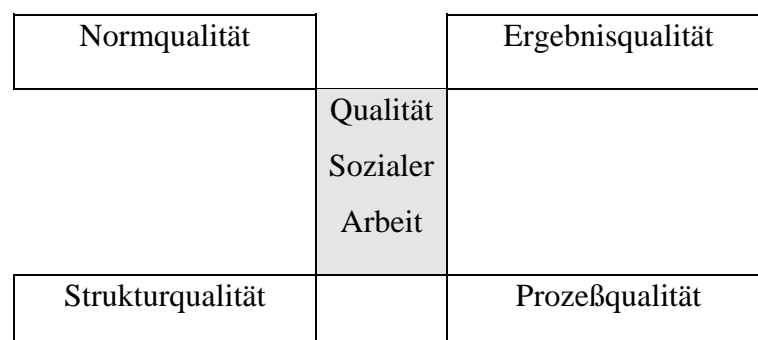
nur messen lassen muß an einem spezifischen Niveau (sozial)politisch bestimmter Gewährleistung, sondern auch an den von Fall zu Fall unterschiedlichen, z.T. gegensätzlichen Erwartungen, Vorstellungen und Deutungsmuster ihrer AdressatInnen. D.h. die Frage ist also nicht nur, genügt Soziale Arbeit den offiziell formulierten Kriterien, sondern auch, wird sie auch den Bedürfnissen und Wünschen ihrer Klientel gerecht.

2. *Die Frage nach den Bedingungen Sozialer Arbeit (Strukturqualität):* Um die Realisierung bestimmter Ziele zu erreichen sind spezifische materielle und personelle Voraussetzungen nötig, die möglichst optimal aufeinander abgestimmt sein sollten, um Reibungsverluste zu minimieren und so die Erfolgswahrscheinlichkeit sozialer Arbeit zu optimieren. Zwar läßt sich nie exakt bestimmen, welche strukturellen Voraussetzungen notwendig sind, um qualitativ gute Soziale Arbeit zu leisten, gleichwohl erfordert die Einhaltung bestimmter fachlicher Standards ein bestimmtes Minimum an eingesetzten Ressourcen. So ist gute Soziale Arbeit, die vor allem auf den Beziehungsaspekt in Interaktionsverhältnissen abhebt eben nicht möglich, wenn, wie vor zwei oder drei Jahrzehnten in der Heimerziehung teilweise noch üblich, ein/e BetreuerIn für bis zu zehn Jugendliche verantwortlich ist. Gerade mit Blick auf die Wirksamkeit sozialer Arbeit und damit mit Blick auf die eigentliche Klientel ist damit die Einhaltung bestimmter struktureller Minimalanforderungen ein essentieller Bestandteil qualitativ guter sozialer Arbeit.

3. *Die Frage nach Verfahren der Sozialen Arbeit (Prozeßqualität):* Die sog. „Prozeßqualität“ sozialer Arbeit ist im wesentlichen eine Frage der Verfahren, die eingesetzt werden, um spezifische Ziele zu erreichen. Als solche ist sie gebunden an tradierte Wissensbestände, fachspezifische Inhalte und bestimmte normative Grundhaltungen. Sie allein auf ihren instrumentellen Grundgehalt zu reduzieren und die Qualität sozialer Arbeit auf eine „seelenlose Mechanik“ zu beschränken, greift schon deshalb zu kurz, weil Soziale Arbeit zwar auch „Regelwissen“ beinhaltet, aber eben nicht nur darauf reduziert werden kann, schon deshalb nicht, weil sie im Interaktionsprozeß auf die Akzeptanz der AdressatInnen angewiesen ist. Die beispielsweise von Heiner (1996:221ff) vorgeschlagenen Kriterien für eine qualitativ gute Soziale Arbeit (Transparenz, Partizipation, Vertraulichkeit, Achtung, Freundlichkeit usw.), sind deshalb im wesentlichen „Verfahrensqualitäten“, die auf einem Kanon von Grundwerten aufbauen.

4. Die Frage nach der Wirksamkeit sozialer Arbeit (Ergebnisqualität): Jede/r SozialarbeiterIn muß sich immer auch nach den Folgen seines/ihres Handelns fragen lassen. Gerade die Wirksamkeit bestimmter Interaktionsformen ist jedoch nur selten *a priori* bestimmbar, weil häufig weder die eigentlichen Handlungsbedingungen durchschaut werden, noch die eventuellen Handlungsfolgen sich im vorhinein in ihrer gesamten Komplexität erschließen. Will man jedoch die Wirksamkeit sozialer Arbeit steigern und so zu einer Qualitätsverbesserung beitragen, dann müssen sowohl die Bedingungen als auch die (unbeabsichtigten) Handlungsfolgen nach Möglichkeit transparent (gemacht) werden - z.B. durch Praxisforschung oder (Selbst-)Evaluation -, so daß eine (Neu-)Justierung des Handelns erfolgen kann. Je ausgeprägter nämlich das Verständnis von Bedingungen und Folgen des Handelns, desto höher dürfte auch die Wahrscheinlichkeit sein, mittels bestimmter Verfahren, eine spezifische, den jeweiligen Zielvorstellungen entsprechende Wirkung zu erzielen. Genau dieses Verständnis erschließt sich jedoch nur begrenzt durch unmittelbare Beobachtung, schon deshalb nicht, weil die allerwenigsten Bedingungen und Folgen unmittelbarer Beobachtung zugänglich sind, sei es, weil sie sich sachlich/räumlich außerhalb des fokussierten Bereichs befinden oder sei es, weil intervenierende Variablen (z.B. Einflüsse durch anderer Personen oder Medien) unterhalb des unmittelbar Beobachtbaren in ihrer Komplexität dem Betrachter nicht zugänglich sind.

In Abb. 1 ist das hier angesprochene „Qualitätsviereck“ noch einmal graphisch dargestellt:



Nach diesem kurzen Ausblick auf die unterschiedlichen Dimensionen des Qualitätsbegriffs in der Sozialen Arbeit wird es also im Verlauf der weiteren Forschungstätigkeit in erster Linie darum gehen, zu untersuchen, ob und in welcher Form die vermehrt zu beobachtende Umsetzung neuer Steuerungsmodelle bzw. von Elementen des NPM Auswirkungen auf diese vier Dimensionen haben. Es wird dann vor allem darum gehen, diese Auswirkungen präzise zu beschreiben.

Literatur

- Atteslander, P. 1995: Methoden der empirischen Sozialforschung, Berlin
- Banner, G.; Reichard, C. (Hg.) 1993: Kommunale Managementkonzepte in Europa: Anregungen für die deutsche Reformdiskussion, Köln
- Becker, J. 1994: Der erschöpfte Sozialstaat; Frankfurt/Main
- Blindenbacher, R. 1997: Organisationstrukturen sozialer Einrichtungen; Bern
- Budäus, D. 1994: Public Management: Konzepte und Verfahren zur Modernisierung öffentlicher Verwaltung, Berlin
- Damkowski, W.; Precht, C. 1995: Public Management; Stuttgart
- Donabedian, A. (1982): An Exploration of Structure, Process and Outcome as Approaches to Quality Assessment. In: Selbmann, H.-K./Überla, K.K. (eds.), Quality Assessment of Medical Care, Gerlingen
- Hansbauer, P. 1997: Die Debatte um „Leitbilder“ und das mittlere Management in der kommunalen Sozialverwaltung, in: Bassarak, H. (Hg.), Modernisierung Kommunaler Sozialverwaltungen und der Sozialen Dienste, Düsseldorf,
- Heiner, M. (1996): Ziel- und kriterienbezogenes Qualitätsmanagement in der sozialen Arbeit. In: Merchel, J./Schraper, C. (Hg.), Neue Steuerung, Münster
- Hirsch, J.; Roth, R. 1986: Das neue Gesicht des Kapitalismus: Vom Fordismus zum Post-Fordismus, Hamburg
- Merschel, J.; Schraper, C. 1996: Neue Steuerung: Tendenzen der Organisationsentwicklung in der Sozialverwaltung, Münster
- Naschold, F. 1993: Modernisierung des Staates: Zur Ordnungs- und Innovationspolitik des öffentlichen Sektors, Berlin
- Olk, T. 1994: Jugendhilfe als Dienstleistung. Vom Öffentlichen Gewährleistungsauftrag zur Marktorientierung?, in: Widersprüche, 14.Jg., Heft 53, S.11-33
- Reichard, C. 1994: Umdenken im Rathaus: Neue Steuerungsmodelle in der deutschen Kommunalverwaltung, Berlin

Dokumentation

Symposium

Qualitätsmerkmale und Qualitätssicherung in der Sozialen Arbeit

am

26. November 1997

Fachhochschule Düsseldorf

Symposium***Qualitätsmerkmale und Qualitätssicherung in der Sozialen Arbeit***

am

26. November 1997**15.00 - 18.00 Uhr**

Konferenzraum 00, Geb. 24.21

P r o g r a m m

- 15.00 - 15.20 Begrüßung und Einführung
Konzept und Arbeitsziele des Forschungsschwerpunktes Wohlfahrts-
verbände/Sozialwirtschaft
Prof. Dr. Karl-Heinz Boeßenecker
- 15.20 - 16.15 Grundlagen und Phasen des Forschungsprojektes Qualitätsmerkmale und
Qualitätssicherung in der Sozialen Arbeit - 6 Thesen zur Debatte
Gottfried Paul-Roemer, Dipl. Sozialwiss.
- D i s k u s s i o n
- P a u s e
- 16.30 - 17.30 Präsentation erster Ergebnisse aus dem Forschungsprojekt: Bericht und
zentrale Aussagen aus Expertengesprächen
Dr. Peter Hansbauer
- Strategien der Qualitätssicherung durch Organisationsentwicklung -
Fachliche Konzepte des Sozialmanagements
Prof. Dr. Karl-Heinz Boeßenecker
- D i s k u s s i o n
- 17.30 - 18.00 Folgen für Studium und Qualifizierung im Sozialwesen: Der Sozial-
pädagoge als technokratischer „Sozialwirt“?
*Prof. Dr. Karl-Heinz Boeßenecker /
Gottfried Paul-Roemer, Dipl. Sozialwiss.*
- D i s k u s s i o n
- 18.00 E n d e - Ausklang bei Wein und Gebäck

Konzept und Arbeitsziele des Forschungsschwerpunktes (FSP) Wohlfahrtsverbände/Sozialwirtschaft

Meine Damen und Herren, verehrte Kolleginnen und Kollegen,

wie Sie sehen, sind der Einladung viele gefolgt. Insbesondere freut es mich, daß unser Konzept aufgegangen ist und der Kreis der hier Versammelten sich keineswegs nur auf Hochschulangehörige begrenzt. Nicht wenige Kolleginnen und Kollegen von öffentlichen und freien Trägern sind ebenfalls hier vertreten und signalisieren damit ihr Interesse, Soziale Arbeit nicht nur als „Management by muddling through“ (Management durch Durchwursteln) zu betrachten. Die Voraussetzungen sind also gegeben, daß wir hier und heute den gewollten und notwendigen Dialog zwischen Wissenschaft und Praxis führen können.

Das Thema „Qualitätsmerkmale/Qualitätssicherung“ ist offensichtlich „in“ und hat unter modifizierter Konnotation erneut die Soziale Arbeit erreicht.

Bevor jedoch über das Konzept, den Verlauf und die ersten Ergebnisse unserer Pilotphase berichtet und die Diskussion hierüber eröffnet wird, will ich das Konzept des „FSP Wohlfahrtsverbände/3.-Sektor-Organisationen/Sozialwirtschaft“ näher vorstellen. Seit 1992 befindet sich der FSP Wohlfahrtsverbände im Aufbau. Seine Etablierung als wissenschaftliche Einrichtung der FH D erfolgte im Oktober 1996 durch Senatsbeschluß. Einschlägige Forschungsarbeiten, wie z.B. über die Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege oder die Entwicklung ambulanter Pflegedienste wurden bislang aus Mitteln der hochschulinternen Forschungsförderung ermöglicht. Das Konzept des FSP ist fachbereichsübergreifend wie hochschulübergreifend angelegt. Hochschulintern geht es um eine stärkere Zusammenarbeit mit dem FB Betriebswirtschaft. Was die vielfältigen Beziehungen zu anderen Hochschulen betrifft, so ist vor allem eine enge Kooperation mit dem „Zentrum für Planung und Evaluation Sozialer Dienste“ (ZPE) der Universität-GH Gießen in Vorbereitung.

Was ist nun das besondere Erkenntnisinteresse des FSP? Wie wir wissen, befinden sich auch im Bereich der Sozialen Arbeit bisherige Denkmuster, Organisationsstrukturen und Handlungskonzepte in einem rapiden Auflösungsprozeß. Alte Gewissheiten schwinden, neue sind scheinbar nicht in Sicht und der Zweifel, daß solche überhaupt gewonnen werden können, greift um sich. Die Beziehungen zwischen öffentlichen und

freien Trägern, den Finanzierungsgebern, den Anspruchsberechtigten und Klienten der Sozialen Arbeit geraten hierbei neu in Bewegung. Als aktuelles Credo gilt mehr Markt, mehr Kundenorientierung und endlich mehr Betriebswirtschaft. Bei den Fragen aber, was dieses konkret zu bedeuten habe, wohin die Reise geht bzw. gehen soll, wird es merkwürdigerweise recht still. Dies liegt nun weniger an einer durchaus vorstellbaren Denkfaulheit der Fragesteller, sondern ist vielmehr dem Sachverhalt geschuldet, daß wir über die konkreten Wirkungsweisen wohlfahrtlicher Produktion und Konsumtion (was hier gleichbedeutend ist mit Inanspruchnahme) zu wenig wissen. Immer noch schwach ausgeprägt ist die Wohlfahrtsverbändeforschung. Der sogenannte 3. Sektor als zwischen Staat und Markt verorteter Bereich, wie auch die Sozialwirtschaft sind erst seit etwa 10 - 15 Jahren als Forschungsgegenstand der Hochschulen entdeckt und akzeptiert. Dies wundert, bedenkt man, daß der Bereich der frei-gemeinnützigen Wohlfahrtspflege inzwischen von erheblicher volkswirtschaftlicher Bedeutung ist. Mehr als 1,1 Millionen Menschen sind hier hauptberuflich beschäftigt. In über 90.000 Einrichtungen und Diensten realisieren sich die unterschiedlichsten Formen von Sozialer Arbeit. Der größte Arbeitgeber in der BRD ist nicht etwa Daimler Benz oder Thyssen-Krupp, sondern der Deutsche Caritasverband mit über 460.000 Mitarbeitern. Die Arbeitsleistungen in der freien Wohlfahrtspflege belaufen sich nach einer Rechnung von Goll (1991) auf knapp 38 Mrd. DM jährlich. Gemessen an anderen Wirtschaftszweigen rangiert Freie Wohlfahrtspflege damit nach Maschinenbau, Elektrotechnik und Straßenfahrzeugbau an vierter Stelle. Ebenfalls beeindruckend das Bruttoanlagevermögen (zu Wiederbeschaffungspreisen) der freien Wohlfahrtspflege, das nach Berechnungen von Goll rd. 200 Mrd. DM beträgt.

Forschungsdesiderate wohin man blickt. Sie begründen die Fragestellungen innerhalb des FSP Wohlfahrtsverbände/Sozialwirtschaft. Konkret soll es deshalb um die Bearbeitung folgender Themenfelder gehen:

- Funktions- und Austauschbeziehungen zwischen Staat und Wohlfahrtsverbänden auf kommunaler Ebene. Handlungspraktische Erklärungsrelevanz des Neokorporatismus- und Mediatisierungstheorems.
- Umformung bestehender und Herausbildung neuer sozialer Dienstleistungen vor dem Hintergrund sich durchsetzender marktwirtschaftlicher Steuerungsprinzipien. Soziale Arbeit im Transformationsprozeß zu marktorientierten Dienstleistungen.

- Komparative Organisationsanalysen: Steuerungs- und Kontrollmechanismen bei staatlichen, freien und gewerblichen Dienstleistungsanbietern in der kommunalen Sozialpolitik/arbeit.
- Wahrnehmung, Inanspruchnahme und Bewertung sozialer Dienstleistungen durch ihre Klienten, Nutzer und potentiellen Anspruchsberechtigten.
- Notwendigkeiten, Möglichkeiten und Grenzen einer partizipativen Sozialpolitik auf der kommunalen Ebene.
- Organisations- und Managementberatung von freigemeinnützigen Organisationen, Non-Profit-Organisationen.
- Qualifizierungsanforderungen und Weiterbildungsbedarfe in wohlfahrtsverbandlichen Organisationen.

Angesichts dieser vielseitigen Fragestellungen ist ein klares Arbeitsprogramm notwendig und Strukturierung verlangt. Begonnen haben wir deshalb mit dem Forschungsprojekt „Qualitätsmerkmale und Qualitätssicherung in der Sozialen Arbeit“, dessen erste Ergebnisse hier zur Diskussion stehen.

Verehrte Kolleginnen und Kollegen. Unsere Absicht, nicht nur zu informieren, sondern über die von uns präsentierten Einschätzungen zu diskutieren, ist keineswegs nur ein rhetorischer Aufruf. Was wir von Ihnen erwarten sind kritische Anmerkungen, Rückfragen und Anregungen, die in den weiteren Forschungsprozeß einfließen und weitere Diskussion zur Folge haben sollen.

Nun darf ich zunächst meinen Mitarbeiter, Herrn Paul-Roemer, bitten, über die Anlage und den Verlauf des Forschungsprojektes zu informieren. Im Anschluß hieran haben wir eine erste Gelegenheit zu Nachfragen und zur Diskussion. Die eigentlichen Ergebnisse der Pilotphase wird dann Peter Hansbauer zur Diskussion stellen.

Zur Debatte der Qualitätssicherung in der Sozialen Arbeit (SozArb) ¹

Sehr geehrte Damen und Herren,

im folgenden will ich in sechs Thesen die z.T. kämpferisch geführte Debatte um QS in der SozArb skizzieren. Meinen Vortrag möchte ich unter den Leitsatz: „Budgetierung ist die Antwort - was bitte aber war die Frage?“ stellen. Diese provokante Frage beschreibt m. E. die konfus geführte Diskussion überdeutlich.

In der ersten These wird ein nahezu selbstverständlicher Interessenskonflikt der an der Diskussion beteiligten Akteure dargestellt. Die Zwei-Drittel Gesellschaft hat sich bereits realisiert, für einen Teil der Gesellschaft steigt das Privatvermögen stetig, ebenfalls realisieren sich z.Zt. hohe Unternehmensgewinne, die Börse boomt, doch im gleichen Atemzug werden für die unterprivilegierten Personengruppen (Arbeitslose, Kranke, Alte, Behinderte, Jugendliche etc.) soziale Leistungen abgebaut (Sozialabbau). Im Ergebnis werden durch die radikale Einführung von BWL-Lösungskonzepten Vorentscheidungen getroffen, die einen offenen Diskurs über Methoden der Sozialen Arbeit unsinnig erscheinen lassen. Bezirksbudgetierungen in den Kommunen (ASD/Jugendamt) stellen die Praxis auf den Kopf und Gesetzesänderungen machen Leistungsverträge, Entgeld- und Prüfvereinbarungen bei sozialen Diensten (z.B. § 93 BSHG) erforderlich, die kaum einen fachlichen (Mit-) Gestaltungsspielraum zulassen.

These I

Die QS-Debatte wird auf drei Ebenen geführt:

- aus sozialpolitischer Sicht: Zentrales Argument ist die Forderung nach Sicherung der erreichten sozialen Infrastruktur (gegen Sozialabbau).
- aus Verbands- und Trägersicht: Forderung nach (Re-)Finanzierungssicherheit.
- aus der Sicht der MitarbeiterInnen: Sicherung der Struktur- und Prozeßqualität (Arbeitsbedingungen)

¹ Zu den Grundlagen und Phasen des Forschungsprojektes wird um Wiederholungen zu vermeiden auf S. 4-7 dieses Berichtes verwiesen.

Fachliche Gesichtspunkte wie Qualitätsstandards und der Nutzen für die Klienten, werden durch betriebswirtschaftliche Lösungsansätzen überlagert und zunehmend de facto entschieden. (z.B. Budgetierung, Leistungsverträge; Abkehr vom Selbstkostenerstattungsprinzip).

These II

Desweiteren ist die Diskussion in schlagwortartigen Begriffen zu bemängeln, die nicht mit abgestimmten bzw. je nach Standpunkt variierenden Bedeutungsinhalten geführt wird.

BWL-Schlagworte (zumeist aus der Industriegüterproduktion) werden dem eigentlichen Arbeitsfeld der Sozialen Arbeit nicht gerecht. Die Begriffe werden mit ungeeigneten Bedeutungsinhalten verwendet. Z.B.

- Die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips beschreibe bereits ein „outsourcing“.
- Soziale Arbeit ist in Produkten zu beschreiben, die sich auf einem freien Markt unter Konkurrenzbedingungen realisieren sollen. Sozialstaatlichkeit, gesetzliche Rechtsansprüche und Ethik geraten aus dem Blickfeld.
- Zielvereinbarungen und Leistungsverträge (Kontraktmanagement) optimieren nicht zwangsläufig den offenen Hilfeprozess in der SozArb. Leistungsverträge werden oftmals als ein Instrument zur Kostendeckelung verstanden.
- Die Qualität personenbezogener Dienstleistungen ist abhängig von der wechselseitigen kommunikativen Beziehung zwischen Klient und Sozialarbeiter. Diese Beziehungsarbeit ist notwendigerweise zeitintensiv und kann nicht unter Kostengesichtspunkten willkürlich reduziert werden.

Gegen eine ausschließlich betriebswirtschaftliche Orientierung in der Sozialen Arbeit werden folgende Einwände formuliert: Soziale Dienstleistungen sind nicht vergleichbar der Industriegüterproduktion herzustellen, ebenfalls sind es keine produktbezogenen Dienstleistungen (wie z.B. Fensterputzen). Soziale Dienste müssen auf die emotionale Befindlichkeit der Klientel abgestimmt sein (z.B. Beratungsstelle für HIV-Infizierte) und kann nicht formalistisch nach Schema erbracht werden.

Ein weiteres Reizthema ist die Forderung nach mehr Kundenorientierung in der Sozialen Arbeit, die von der Profession als Scheinargument für den Abbau von sozialer Infrastruktur bewertet wird. Soziale Arbeit hat auch einen pädagogischen Auftrag, z.B.

die Anleitung bzw. Erziehung zu mehr Eigen- und Selbstverantwortung. Handlungsmaxime ist hier die Fachlichkeit der sozialen Dienstleistung, die im Konsens mit den Praktikern und dem Auftraggeber (unter Beachtung von ethischen Grundsätzen) zu bestimmen ist und eben nicht ein ggf. egoistischer, individualisierter „Kundenwunsch“.

These III

Die Forderung nach mehr Kundenorientierung unterstellt zugleich eine unzureichende Klientenzentrierung in der SozArb. Die Freiheit der Konsumgüterwahl des Kunden wird suggeriert. Dagegen ist bei Hilfebedürftigen die Entscheidungsfreiheit für oder gegen die „Konsumtion eines Dienstleistungsproduktes“ der Sozialen Arbeit eher selten gegeben. Soziale Dienste werden aus humanitären Gründen erbracht und sollten nicht dem freien Spiel des Marktes untergeordnet werden. Sie sind grundgesetzlich garantiert, um den Anspruch nach „menschwürdiger Existenz“ zu sichern. Menschenwürde ist nicht verhandelbar.

Darüber hinaus werden soziale Dienstleistungen nicht ausschließlich für die Klienten erbracht, sondern sind ebenfalls Dienste für ein eher abstraktes Gemeinwohl, den „Kunden“ Gesellschaft (z.B. bei Kontroll- und Eingriffsaufgaben im Kinder- und Jugendschutz).

These IV

30 % des Bruttosozialproduktes werden für Soziales ausgegeben. Diese Infrastruktur kann auf verschiedenen Ebenen beschrieben werden. Lebenswelt- und Sozialraumanalysen zum einen und Wirksamkeitsstudien der eigentlichen sozialen Dienstleistung müssen erarbeitet werden, damit der Legitimationsdruck der auf der SozArb lastet (im positiven) zur innovativen Neuorganisation der Dienste genutzt werden kann.

Soziale Arbeit ist meßbar.

Eine adäquate fachliche Beschreibung der sozialen Dienste kann mit Instrumenten der qualitativen Sozialforschung (Evaluation) erreicht werden. Reine betriebswirtschaftliche Kennziffern (Fallzahlen; Pro-Kopf-Kosten) sind unzureichend. Der Wert SozArb läßt sich auch in volkswirtschaftlichem Nutzen beschreiben (Beispiele: Prävention, Integration, Rehabilitation).

- Makro Ebene: Soziale Infrastruktur läßt sich abbilden in gesamtgesellschaftlicher Wohlfahrtsproduktion und in der Analyse von Lebenslagen (z.B. Zufriedenheit mit Arbeits- u. Wohnumfeld).

- Meso-Ebene: SozArb läßt sich beschreiben auf der Ebene der Organisation des Trägers (z.B. Tätigkeitsprofile / Stärken-Schwächen-Analyse) und auf der Ebene von Handlungskonzepten durch (Selbst-)Evaluation (Meth. der qualitativen Sozialforschung).
- Mikro-Ebene: SozArb läßt sich bewerten auf der Ebene des Hilfeprozesses selbst, z. B. durch die Befragung der Klienten nach Angemessenheit und Zufriedenheit mit der individuellen Hilfeleistung.

Evaluation ist immer mit einem gewissen zeitlichen Aufwand verbunden und erfordert auch eine Bereitschaft zur Selbstkritik und Veränderung bei den Praktikern. Beides, Freiraum zur Evaluation und eine hohes Maß an Selbstkritik kann leider nicht für alle sozialen Dienstleister konstatiert werden.

These V

Qualitätshandbücher und die DIN ISO 9000f. sind voll im Trend bei den Sozialmanagern. Dabei ist aber zu berücksichtigen, daß sachlich richtige Festlegungen im Handlungsablauf sozialer Dienstleistungen immer aber auch Flexibilität und Innovation behindern können. Somit sind die Vorgaben regelmäßig zu überprüfen und so zu gestalten, daß die Individualität der Klienten gewahrt werden kann.

Jedoch gibt es auch grundsätzliche bedenken: Zertifizierungskonzepte nach z.B. ISO 9000 definieren lediglich ein Verfahren in der Aufbau- und Ablauforganisation. DIN-ISO Normen können das selbstverantwortliche Handeln der MitarbeiterInnen nicht ersetzen. Sie sind angeblich für „Beziehungsarbeit“ generell unbrauchbar.

Die Zertifizierung soll als Gütesiegel die Einrichtung legitimieren. Doch über die eigentliche Qualität der Arbeit kann keine Aussage getroffen werden. Es wird die Hoffnung geknüpft, daß die Formulierung von Absichtserklärungen sowie von Plan- und Verfahrenszielen Qualität garantiert. Eine trägerspezifische eigene Qualitätskultur sollte entwickelt werden. Diese trägerspezifische Kultur von Dienstleistungsanbietern wird in sogenannten Leitbilddebatten erarbeitet, so notwendig sie ist, so allgemein und nichtssagend sind zum Teil die Ergebnisse.

These VI

Die fachlich-inhaltliche Bewertung sozialer Dienstleistungen muß Vorrang haben. Wie auch immer geartete Abrechnungssysteme haben sich der Fachlichkeit unterzuordnen.

Betriebswirtschaftliche Handlungsanweisungen sollen die soziale Dienstleistung ermöglichen und nicht deformieren. Nach diesem Verständnis wird der Betriebswirt richtigerweise zum Dienstleister für den Sozialarbeiter.

Die aktuelle Ökonomisierung der Sozialen Arbeit ist kontraproduktiv und behindert die Entwicklung von angemessenen Methoden und Konzepten.

Somit ist es mein Vorschlag, daß alle Konzepte der Sozialen Arbeit, die älter als 5 Jahre sind, überprüft und ggf. angepaßt werden sollten.

Ziel ist es, eine fachliche Methode zu entwickeln, die quasi das Qualitätssicherungskonzept in sich trägt (z.B. Familienhilfeprogramm: „families first“, eine Methode der Krisenintervention mit Kindern und ihren Familien).

Solche innovativen Kriseninterventionsmethoden sind oftmals doppelt so teuer, wie Standardmaßnahmen, rechnen sich aber in ihrem nachweislichen Erfolg der Zielerreichung. Der Erfolgsdruck für diese neuen Methoden ist enorm, ermutigend ist aber das Selbstbewußtsein der Akteure und die Transparenz der Methode für Klienten und Auftraggeber.

Im folgenden ist ein Zukunfts-Szenario in Form eines Zeitungsartikels mit dem Titel „Produktion sozialer Dienstleistungen immer effizienter“ beigefügt, welches die Ängste vieler Sozialpolitiker bei der Privatisierung und Ökonomisierung der SozArb widerspiegelt. Solche Visionen sollen grundsätzlich, wie auch von Orwell und Huxley immer beabsichtigt, aufrütteln und Zukunft positiv gestalten helfen, jedenfalls keine Resignation bewirken. In diesem Sinne hoffe ich die Diskussion anzuregen.

Produktion sozialer Dienste immer effizienter

Hohe Gewinne beim Konzern der Barmherzigkeit CADWOZ AG

Berlin (2012). Nach der Fusion der sechs traditionsreichen Wohlfahrtsverbände zum Großkonzern der Barmherzigkeit CADWOZ AG steuert die SozialArbeitsbranche neue Gewinnrekorde an.

Nach dem vollständigen outsourcing des Sozialstaatsprinzips an einen freien Konzern können mehr Ressourcen gebündelt werden, die Ausbildung existenzieller Qualitätsstandards ermöglicht eine kostengünstige standardisierte Grundversorgung der Bedürftigen. Die Zahl der anspruchsberechtigten Kundschaft stieg sogar von 26,5% auf 32,7% der Bevölkerung. Es ist eine bedeutende Organisationsleistung derart viele Arbeits- und Obdachlose, Straffällige und Süchtige in unserem Gesellschaftssystem adäquat zu verwalten. Das TQM-Konzept, welches von Kienemann entwickelt und vor sechs Jahren eingeführt wurde, ist ein voller Erfolg. Mit den Wertgutscheinen können die Klienten nun ihre Leistungen selbstbestimmt abrufen bzw. auch veräußern, so sie denn lieber Geldleistungen wünschen. Die Freiheit der Kunden ist grenzenlos, individuelle Lebensstile können nun im Rahmen der Ressourcen frei gewählt werden.

Der Sprecher des Bundessozialministeriums Herbert Luther betont, daß sich die Organisationsreformen des New Publik Managements der 90 Jahre des letzten Jahrtausends nun endlich bezahlt machen. Die Sozialleistungsquote am Bruttosozialprodukt konnte in den letzten zehn Jahren von 30,5% auf nun 24,3% gesenkt werden.

Der CADWOZ-Konzern hat 2012 bei der Produktion von sozialen Dienstleistungen Gas gegeben. So konnten die Produktionskosten um 4,9% gesenkt werden, auch durch die vereinzelte Beteiligung der Klienten bei hauswirtschaftlichen Tätigkeiten in stationären Einrichtungen. Zur gleichen Zeit konnten Betreuungseinheiten die um 153 Mio. Punkte gesteigert werden, was einer Leistungssteigerung von

6,8% gleich kommt. Die Gewinnerwartungen der Aktionäre von CADWOZ können im vollen Umfang befriedigt werden. Der Vorstand schlägt eine Erhöhung der Dividende von 2 DM je 50 Mark-Aktie auf nun 7,50 DM vor. Wie der Vorstandssprecher Dieter Hauschild auf der internationalen REHA-Messe in Berlin mitteilt, liegt der europäische Marktanteil des Konzerns nun bei über 14 Prozent.

Fast alle Arbeitsfelder sozialer Dienstleistungen hätten bis einschließlich Oktober deutlich im Plus gelegen. Nur die Schwangerschaftskonfliktberatung ist aufgrund der fehlenden Zeugungswilligkeit junger Paare weiterhin defizitär. Das Kontraktmanagement mit der Bundesregierung knebelt jedoch den Konzern, dieses defizitäre Tätigkeitsfeld weiterhin zu betreiben. Eine Klage vor dem europäischen Gerichtshof schließt Hauschild nun nicht mehr aus.

Allein die im franchise-System betriebene Seniorenheimkette „New Youngster“ konnte europaweit um 14,3% zulegen. Damit ist dieser Wirtschaftszweig das Filetstück in der Konzernbilanz. Von roten Zahlen sind nach wie vor die offene Jugendhilfe und die Behindertenwerkstätten bedroht. Können Anfang nächsten Jahres mit der Bundesregierung keine ertragreicheren Zielvereinbarungen getroffen werden, so kündigt Hausschild an, werde man diese Geschäftsfelder abstoßen. Der Börsenwert wird auf rund 12 Mrd. DM geschätzt, den der Konzern dann in Alters- und Risiko-Armutsversicherungen investieren will. Die Mitarbeiterzahl lag mit 9,4 Mio um rund 200.000 niedriger als im Vorjahr. Die Rentabilität und Effizienz Sozialer Arbeit konnte weiter gesteigert werden. Sie ist ein Gradmesser erfolgreicher Sozial- und Wohlfahrtsproduktion. (GPR)

Diskussion:¹

Schmidt (Lebenshilfe e.V.) bemerkt, daß bei der Übertragung von Programmen der Qualitätssicherung aus der Privatwirtschaft auf den Bereich der Sozialarbeit zwei wichtige Unterschiede zwischen beiden Bereichen zu beachten seien: Vereine und Verbände besäßen eine eigene Dynamik, die nicht mit der von Unternehmen vergleichbar sei. Und im öffentlichen Bereich behindere die feste Anstellung von Beamten zudem mögliche Veränderungen.

Zur Problematik des Einsatzes von Verfahren der Qualitätssicherung nach ISO 9000 führt er aus, daß ISO 9000 nach seiner Meinung nicht generell unbrauchbar in der Sozialen Arbeit sei. Für die Qualitätssicherung seien die Vorgaben für die Überprüfung der Aufbauorganisation gut, bei der Qualitätssicherung von Prozessen und Ergebnissen eher schlecht verwendbar.

Enggruber (FHD) bekräftigt, daß die ISO 9000 kritisch zu betrachten sei, doch dank DIN ISO 9000 sei eine systematische Diskussion in Gang gesetzt worden.

Paul-Roemer (FHD/FSP) stellt fest, daß sich viele MitarbeiterInnen in der Sozialarbeit durch die Diskussion um die Einführung von ISO 9000 in der Bewertung ihrer Fachlichkeit verunglimpft fühlten. Die Debatte um Qualitätsentwicklung und die Expertengesprächen im Verlaufe der Untersuchung hätten jedoch gezeigt, daß es weniger um die Einführung von standardisierten Formen der Qualitätssicherung nach DIN ISO 9000 gehe. Zentraler Punkte der Diskussion ist nach wie vor die Finanzkrise der öffentlichen Hand, die damit einhergehenden Verwaltungsreformen, die sich auch auf die frei-gemeinnützigen Träger der Sozialen Arbeit auswirken. Aber insbesondere die Einführung von Leistungsverträgen auf der Basis von Produktbeschreibungen und die damit verbundenen (Qualitäts-)Prüfvereinbarungen sind nach Meinung von Paul-Roemer zentral und diskussionsrelevant.

Boeßenecker (FHD/FSP) verweist auf die Fachdiskussion am Ende der siebziger Jahre und die Übernahme der amerikanischen Diskussion in den Diskurs der Sozialarbeit, insbesondere auf C.W. Müller. Der damalige Professionalisierungsprozeß sei jedoch

¹ Die Diskussion wurde von Dr. Frank Thomas protokolliert, dem an dieser Stelle dafür sehr herzlich

steckengeblieben und ist auch nicht ausreichend methodenorientiert gewesen. Die Debatte um ISO 9000 führe zwar zu einer Verbreiterung der Diskussion, jedoch noch nicht zu einem Klärungsprozeß im Selbstverständnis in der Profession. Die bisherige Debatte um QS orientiere sich überwiegend an Kategorien der Betriebswirtschaftslehre und nicht an jenen der Sozialarbeit.

Ein Teilnehmer bemerkt zu These 2, daß eine wechselseitige Kommunikation über die Ausgestaltung Sozialer Arbeit stattfinden müsse.

Paul-Roemer ergänzt, daß die Qualitätsentwicklung durch die Sozialarbeit selbst weiterzuentwickeln sei. In diesen Prozeß seien durch geeignete Beteiligungsverfahren (Partizipation) die Professionellen und die Nutzer miteinzubeziehen.

Pellander (AWO) stellt fest, bei den Thesen seien zwei Ebenen miteinander vermischt worden: ad 1) die Ebene der Leitung; und ad 2) die Ebene der Mitarbeiter.

Für Mitarbeiter sei dies eine wichtige und problematische Frage. Es sei zu wünschen, daß die Leitung die Mitarbeiter beteilige, und daß hier ein kritischer Dialog geführt werde. Es sei die Frage der Ansprechpartner zu stellen.

Paul-Roemer (FHD/FSP) meint dazu, daß als Adressat für einen Strukturwandel zunächst einmal die Organisation gefragt sei, natürlich unter Mitwirkung der Mitarbeiter aber insbesondere der fachlichen Berücksichtigung der Bedürfnisse der Klienten.

Ein Teilnehmer vermutet, daß die Diskussion teilweise eine Schattendiskussion sei. Es seien vielmehr Defizite im Management festzustellen.

Paul-Roemer (FHD/FSP) konstatiert dies eher nicht, es sei z.T. noch unklar, ob es lediglich Managementdefizite seien, oder nicht doch auch methodische Mängel vorlägen.

Schmidt (Lebenshilfe): Die Einführung von Reformen nach dem Neuen Steuerungsmodell (NSM) sei durch ein Qualitätsmanagement zu flankieren, weil es hier Lücken gäbe. So sei etwa die Einführung von flachen Hierarchien kein Thema des Qualitätsmanagements. Tatsächlich würden NSM und Qualitätsmanagement nicht in ihrer

gedankt sei.

Wechselwirkung diskutiert. Qualitätsmanagement sei nach seiner Meinung schon durch mehr Selbststeuerung möglich, was natürlich auch die Mitarbeiterstrukturen tangieren würde.

Fischer (FHD), fragt nach Formen der Kooperation innerhalb des Forschungsprojektes zwischen Betriebswirtschaftslehre und Sozialarbeit. Die Übertragung von Ergebnissen der BWL auf die Sozialarbeit sei nur begrenzt möglich. Auch die Betriebswirtschaftslehre müsse umdenken und fachliche Standards in den Arbeitsfeldern stärker berücksichtigen.

Welkerling (FHD) erinnert an die Diskussion im Ausland vor 25 Jahren. Dort sei die Evaluationsdiskussion bis in die Sozialarbeiterausbildung durchgeschlagen. Evaluationskonzepte würden dann entstehen, wenn den Beteiligten mehr Freiraum dafür zugestanden werden würde.

Firchow (FHD) fragt, ob die Debatte um mehr Kundenorientierung nicht eine Nebelbombe sei und fragte nach dessen inhaltlicher Bestimmung. Die entscheidenden Frage sei: Wer bestimmt, was Kundenorientierung ist? Wenn die Neubewertung des Klientenbegriffs bedeuten würde, daß die „Kunden“ die Nachfrage definierten, dann sei dies eine neue Definition der Sozialarbeit.

Riekenbrauk (FHD) meint, daß These IV die Position der Sozialarbeit zu sehr stärke. Die Position komme ihm zu subjektivistisch vor. Hier wurden Dinge vorgestellt, die nicht leistbar seien. Bezogen auf die Frage der Meßbarkeit sei Sozialarbeit nicht so stark wie dargestellt.

Hansbauer (FHD/FSP) konstatiert, es sei die Frage relevant: Was könne man messen und in welchem Umfang? Der Prozeß sei gut zu messen, die Wirksamkeit nur schwierig. Bei Beratungsaufgaben ist die Zufriedenheit meßbar, bei Aufgaben, in denen auch staatliche Kontrolle ausgeübt werde, ist die Messbarkeit des klientenbezogenen Ergebnisses begrenzter. In letzterem Fall sei nur das Erfüllen von fachlichen Kriterien bei der Ausübung der Aufgabe meßbar.

Boeßenecker (FHD/FSP) erklärt zur Frage der Kooperation zwischen den Fachbereichen Sozialarbeit und Betriebswirtschaftslehre: Bisher sei die Zusammenarbeit erst konzeptioniert. Gemeinsame Entwicklungen, etwa zu Konzepten und Instrumenten, habe es bisher noch nicht gegeben. Dies sei jedoch geplant, sobald konkrete Projekte angegangen werden. Zum Begriff Kundenorientierung stellt er fest, daß der Begriff „Kunde“ im Sprachgebrauch des Forschungsprojektes immer in Anführungszeichen zu verstehen sei.

Dr. Peter Hansbauer (FHD/FSP):

Präsentation erster Ergebnisse aus dem Forschungsprojekt: Bericht und zentrale Aussagen aus Expertengesprächen ¹

Diskussion:

Die Diskussion beginnt mit einer Frage nach der Präzisierung der vom Referenten angesprochenen gesellschaftlichen Pufferfunktion der Sozialverbände, weil auf der Basis vergleichender Kostenrechnungen (Leistungsvergleiche) zukünftig über die Finanzierung Sozialer Dienste entschieden werden soll.

Boeßenecker (FHD/FSP) erklärt die Pufferfunktion der Verbände als eine konfliktbefriedende Wahrnehmung von Aufgaben, die der Staat nicht wahrnehmen will. Das Konzept der Pufferfunktion beschreibe das Verhältnis zwischen Staat und nicht-staatlichen Organisationen in der SozArb und sei Ausdruck neokorporatistischer Politikverflechtung. Diese Pufferfunktion werde durch das „Neue Steuerungsmodell“ (NSM) wegfallen, weil die Freien Träger zukünftig ihre Arbeit auf marktfähige Produkte und Klienten konzentrieren würden.

Schmidt (Lebenshilfe) fragt sich, wer sich hinter der Position des „Kunden“ verberge. Er mache mehrere Positionsinhaber aus: *reale Kunden*, die geringere Kosten anstreben, wie die Kostenträger und Politiker. Die *informelle Kunden* seien Mitarbeiter und Klienten. Zudem ändere sich die Bedeutung des Kunden für die sozialen Organisationen je nach Sichtweise. Jede Seite sehe einen anderen Kunden als den wichtigsten an: Die

Kostenträger sähen sich selbst, die sozialen Dienste die Klienten als die eigentlichen Kunden an. Wer seien nun die wirklichen Kunden der sozialen Organisationen? Unternehmen hätten es in dieser Hinsicht leichter.

Hansbauer (FHD/FSP) pflichtet dem bei, daß die Kundendefinition bisher unpräzise sei. Bei Trägern ordnungsstaatlicher Aufgaben sei die Zielgruppe nicht als „Kunde“ aufzufassen. Vielmehr müßten die Klienten im Vordergrund stehen. In Wirklichkeit ständen sie jedoch nicht im Vordergrund, weil die Klienten nicht zugleich über die mit ihnen verbundenen Geldmittel verfügten.

Ein Teilnehmer nimmt die Unterscheidung zwischen Leistungsempfänger und Kostenträger auf und fragt sich, wer hinter dieser Umverteilung von Macht stehe?

Hansbauer (FHD/FSP) stellt fest, daß Machtfragen nicht zum zentralen Untersuchungsgegenstand des Projektes gehören. Er könne jedoch aus der eigenen Forschungserfahrung ergänzen, daß Partizipation dort am stärksten entwickelt sei, wo die Modernisierung der Strukturen am langsamsten verlaufe. Ständen die Verbände umgekehrt durch die Finanzkrise unter einem hohen Veränderungsdruck, würden keine Rücksichten auf Einzelinteressen und Beteiligung genommen.

Boeßenecker (FHD/FSP) erklärt, daß die Modernisierung bei öffentlichen und freien Trägern wesentlich durch die aktuelle Krise mitbestimmt werde. Es sei zu fragen, wie scharf die Krise sei. In einzelnen Verbänden ist sie sehr ausgeprägt.

Hansbauer (FHD/FSP) berichtet, es gäbe Verbände mit klassischen Managementfehlern, die mehrere Jahre hintereinander finanzielle Verluste gemacht hätten. Dies sei eine klassische Sanierungssituation, hier habe das NSM gegriffen, auch in Bezug auf die Beschäftigungsziele.

Schmidt (Lebenshilfe) meint, daß es zu einer Zielverschiebung gekommen sei. Die Tendenz zum Selbsterhalt sei auch im Dritten Sektor traditionell stark entwickelt. Am Beispiel der Einführung von ISO 9000 in die Qualitätssicherung der Frühförderung

¹ Der Vortrag ist im wesentlichen identisch mit den sechs Thesen im hier abgedruckten Kapitel III

habe sich gezeigt, daß für die Verbände tatsächlich die Bestandssicherung (Anm. FT: und nicht die Qualitätssicherung) die Hauptsache ist.

Hansbauer (FHD/FSP) unterschied sodann verschiedene Typen von Modernisierern, zum einen die Betriebswirte, zum anderen die reflexiven Modernisierer, die auch Utopien berücksichtigten, mit Visionen arbeiteten, die verschiedene Interessen berücksichtigen. Bei letzteren könne auch von einem erfolgreichen Umsteuern gesprochen werden.

Ein Teilnehmer monierte an der aktuellen Debatte, daß Modernisierung auch bedeutete, daß neue Schablonen für alte Inhalte geformt werden würden und daß sich deshalb keine Auswirkungen der (Modernisierungs-)Debatte auf die fachliche Debatte abzeichneten.

Hansbauer (FHD/FSP) warnt demgegenüber davor, daß hier Chancen vergeben werden würden, weil die Debatte durch eine intellektuelle Anpassung unterlaufen werden würde, um möglichst wenig verändern zu müssen. Ursache dieses Beharrens sei, daß die QS-Debatte von außerhalb der Profession angestoßen worden ist.

Ein Teilnehmer fragte den Referenten nach einer Definition des hier verwendeten Begriffs der „Modernisierung“.

Hansbauer (FHD/FSP) antwortet, daß der Begriff in der Regel nur vage gebraucht werde und inhaltlich wenig bestimmt sei.

Die weitere Diskussion kam nun auf die Frage, auf welche Inhalte sich der Qualitätsbegriff beziehe. So wird gefragt, was inhaltlich hinter dem Begriff der Normqualität steht.

Hansbauer (FHD/FSP) resümiert die Fachdiskussion, indem er erläutert, daß die Normqualität die Ziele der Sozialarbeit schärfer fasse als es üblicherweise etwa Präambeln von Gesetzen täten. Mit der Normqualität ist zu beschreiben, nach welchem Menschenbild sich die Arbeit ausrichten soll. Eine hohe Normqualität spiegele sich im

„Fazit und Ausblick“ des Zwischenberichtes zum Forschungsprojekt; s. S. 49-53.

realen Handeln der Organisation wider und problematisiere, wo dies noch nicht erfolgreich der Fall sei. Dieser Gedankengang sei auch in die Debatte um die Inhalte der Prozeßqualität einzuführen. Im Zuge der Einführung des NSM würde teilweise so getan, als seien Organisationen Maschinen, die auf einfache Weise zu optimieren seien. Hier helfe der Rückgriff auf den Begriff der Normqualität.

Boeßenecker (FHD/FSP) erklärt die Schwierigkeiten beim Umgang mit der Normqualität dadurch, daß sie offenlege, mit welchen Schwierigkeiten und Konflikten zu rechnen sei. Der Streit um die Normqualität werde heute vermieden, weil dafür Visionen und konkrete Umsetzungspläne entwickelt werden müßten, etwa in der Art: Wie sieht das Gemeinwesen XY in 10 Jahren aus. Heute konzentriert sich die Debatte allein um die Mittelvergabe, nicht um sozialpolitische Ziele. Eine Debatte um Ziele führen die Verbände heute noch nicht. Konflikte würden mittels des Kampfes um den Zugang zu öffentlichen Mitteln ausgetragen. Die Debatte um die Normqualität könne nur durch die Entscheidung über alternative Modelle ausgetragen werden. Dabei bliebe heute unklar, wie diese im einzelnen auszusehen hätten, hier gebe es bisher nur „Antrags-Lyrik“. Unabhängig davon, wie man zum Konflikt um die Schwangerschaftsberatung in der katholischen Kirche zwischen Dyba und Lehmann stände, sei dieser einer der wenigen Konflikte, in denen deutlich um Ziele der (katholischen) Sozialarbeit gestritten werde.

Müller (AWO) verweist auf das Interesse der Wohlfahrtsverbände, einen gemeinsamen Rahmen für die Sozialarbeit zu definieren, um daraus gemeinsam zu klären, was sie unter Qualität verstehen. Diese Debatte liefere seit 30 Jahren, und es sei bisher viel Zeit verschwenkt worden.

Schererhoff (ASD/Jugendamt Düsseldorf) erinnert an eine gesetzliche Bestimmung der Normqualität, nämlich im KJHG. Sie meint, daß im KJHG schon alle Qualitätsnormen definiert seien. Es sei zu kurz gedacht, wenn die Einführung von NSM nur durch den gestiegenen Kostendruck erklärt werde. Die Mitarbeiter würden allein damit nicht motiviert und eingebunden werden. Budgetierung sei auch für neue Angebote einsetzbar. In Düsseldorf, wo die Neue Steuerung im Jugendamt eingesetzt werde, würde die bisherige Sozialräumlichkeit der Sozialarbeit durch eine Verbindung von Quartiersarbeit und NSM abgelöst werden. Dadurch sei ein erheblicher „kickback“

eingetreten. Auch die Verbindung von Qualitätssicherung und Ethik werde gesehen. Schrerhoff fragt dann, ob überhaupt der Streit um den Inhalt des Kundenbegriffs noch aktuell sei, denn in der örtlichen Praxis sei das Problem schon gelöst. In Düsseldorf sei der Kundenbegriff längst definiert, in einer Debatte, die bei der Stadt wie bei den Verbänden geführt wurde. Das Entscheidende daran sei, daß die Inhalte zwischen dem Sozialarbeiter und dem „Kunden“ ausgehandelt werden.

Hansbauer (FHD/FSP) betont, daß die Einführung des Kundenbegriffs es mit sich brächte, daß ein Puffer in der Sozialarbeit wegfallt. Die gewonnene Kostenübersicht sei zu begrüßen, doch auch sie sei nicht einfach zu setzen, sondern müsse ausgehandelt werden.

Boeßenecker (FHD/FSP) unterstreicht den Unterschied zwischen Neuer Steuerung und Evaluation: Das NSM habe nichts mit fachlicher Evaluation zu tun, beides gleichzusetzen sei ein Etikettenschwindel. Im Hinblick auf den Beitrag der Düsseldorfer Kollegin frage er, nach welchen Modellen dort gesteuert werden. In Düsseldorf konkurrieren nach seinem Eindruck mehrere Linien: eine Gruppe, die mit dem KGSt-Modell einen Anspruch auf Steuerung verknüpfe, und eine zweite, die mehr auf die fachliche Evaluation Wert lege. Gibt es hier sinnvolle Schnittmengen zwischen Neuer Steuerung und Evaluation oder nur ein rein wirtschaftlich geprägtes Modell, das sich unter fachlich falscher Flagge verkauft? Zu fragen sei auch, wo die fachlichen Konzepte des KJHG im NSM eine Rolle spielten. Zu erinnern sei daran, daß die KGSt als Urheberin des Neuen Steuerungsmodells zunächst nicht den Anspruch erhoben habe, das Modell auf die Sozialarbeit anzuwenden. Vielmehr sei gedacht gewesen, das Reformmodell im Ordnungsamt, im Einwohnermeldeamt usw. anzuwenden. Die Anwendung auf die Sozialarbeit ist daher als vorseilender Gehorsam von Sozialdezernenten und anderen Leitungskräften anzusehen.

Hansbauer (FHD/FSP) verweist auf die Quellen (Expertengespräche), auf die sich seine Ausführungen stützten und auf die daraus zu ziehenden Schlüsse. Die Befragung sei eine Erhebung ausschließlich bei leitenden Mitarbeitern gewesen. Damit wurde unausgesprochen auch die Außendarstellung der befragten Organisationen erhoben. Auch seien die Unterschiede in der Modernisierungsdiskussion zwischen den unterschiedlichen Zielgruppenbereichen (Jugend, Alte usw.) zu beachten. Zudem gäbe

es sichtbare Unterschiede im Tempo der Modernisierung zwischen den Verbänden und den unterschiedlichen Arbeitsfeldern (Zielgruppen).

Hieran fokussiert die Diskussion um die Frage der Methodik des Forschungsprojektes, angestoßen durch einen Beitrag von Hartung (FHD). Qualitative Forschung eigne sich ihrer Erfahrung nach besonders für die Generierung von Hypothesen, kaum jedoch für deren Überprüfung. Für die zweite, nun folgende Phase des Projekts sei nach den Ebenen des Designs, nach der Stichprobengröße und nach den einzusetzenden quantitativen Verfahren zu fragen. Hier gibt es nach Meinung der Teilnehmerin jedoch eine Lücke in der Ausbildung der Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeiter. Quantitative Verfahren der empirischen Sozialforschung würden nicht ausreichend gelehrt. Dieses Methodendefizit würde dann zum Programm erhoben. Tatsächlich gebe es verschiedene Zugangsweisen zum Thema.

Schmidt (Lebenshilfe) warnt, daß es hier eine Gratwanderung gäbe. In der Replik wurde demgegenüber darauf hingewiesen, daß quantitative Verfahren auch in der Klientenforschung eingesetzt würden. Das Absehen von der individuellen Intuition, das hierbei notwendig sei, täte der Sozialarbeit gut. Zudem seien die Unterschiede zwischen den Methoden in Wirklichkeit nicht so groß wie dargestellt. Es wurde der „Mut zur Lücke“ gefordert, (FT: der eher wohl als Methodenmix zu bezeichnen ist), so daß das eine Mal qualitative, das andere Mal quantitative Methoden einzusetzen sein.

Eine gänzlich andere Sichtweise nimmt jener Teilnehmer ein, der meint, die entscheidende Frage sei nicht die Frage nach der Methodik, sondern nach dem Forschungsinteresse: Wem dienen die Ergebnisse?

Zum Abschluß der Debatte und im Übergang zum folgenden Vortrag verwies Boeßenecker auf Müller-Schöll, der schon in den sechziger Jahren ein Evaluationskonzept in der Sozialarbeit vorgelegt hat, das auf fachlichen Standards der Profession aufbaut. Es hatte jedoch keine praktischen Auswirkungen auf die Ausbildung oder die Praxis.

Strategien der Qualitätssicherung durch Organisationsentwicklung (OE) - Fachliche Konzepte des Sozialmanagements

Wir wissen: Jede Konfrontation mit neuen und grundsätzlichen Herausforderungen löst bei den Beteiligten in unterschiedlicher Weise neugierige Suchprozesse, reaktivierende Erinnerungen der eigenen Professionsentwicklung, aber auch konservative Blockaden aus. Dies gilt vor allem dann, wenn auf scheinbar Bewährtes nicht mehr zurückgegriffen werden kann. In solchen Situationen kann sich Hilflosigkeit sehr schnell mit einer Besitzstandshaltung paaren, die den Ruf nach radikalen Änderungen keineswegs als einen unlogischen Gegensatz begreift. Es scheint, als hätten wir es in der Sozialarbeit mit dieser Variante zu tun. Ganz nach dem Motto „wasch mir den Pelz, aber mache mich nicht naß!“ Aber auch eine andere Variante wird erkennbar. Sie besteht darin, Problemlösungen außerhalb der eigenen Profession zu suchen. In diesem Kontext werden neue Lösungskonzepte weniger in solidarischen Strategien gesehen (ich erinnere hier nur an politische Ansätze der Gemeinwesenarbeit), als vielmehr in betriebswirtschaftlichen Konzepten, die scheinbar ihre Marktfähigkeit unter Beweis gestellt haben.

Daß gleichwohl Konzepte eines fachlichen Sozialmanagements mit bestimmten Konzepten der OE vereinbar und verträglich sind, will ich im weiteren ausführen.

Management und OE sind Begriffe, die sowohl einer europäischen als auch US-amerikanischen Entwicklung im Bereich der Unternehmensführung entstammen. Die europäische Komponente wird vor allem durch die Schweizer Schule St. Gallen seit über 20 Jahren repräsentiert. Die US-amerikanische Ausprägung ist hingegen älter und basiert wesentlich auf sozialpsychologischen und industriesoziologischen Studien der 20er Jahre.

Ein spezifisch deutsches Management-Konzept kennen wir als „Harzburger Führungsmodell“. Dieses zeichnet sich durch die Übernahme traditionell geprägter Führungsprinzipien im Bereich der öffentlichen Verwaltung aus. Hierarchie und strikte Ressortzuständigkeit sind hier die Stichworte.

Konzeptionell hat dieses Konzept heute kaum noch Bedeutung, was nun keineswegs heißt, daß die damit verbundenen Vorstellungen von Führung, Leitung und Steuerung in

der alltäglichen Praxis keine Rolle mehr spielen. Ich nehme an, daß die meisten von Ihnen in ihrem beruflichem Alltag nach wie vor mit diesem Führungsmodell konfrontiert sind.

Management und OE spielten zunächst in industriellen Fertigungsbereichen eine Rolle. Die Anwendung im Dienstleistungsbereich, im tertiären Sektor, ist eine erst jüngere Entwicklung. Bezogen auf den Bereich der gemeinnützigen und frei-gemeinnützigen Institutionen und Verbände, also der Nonprofit-Organisationen stehen wir erst am Anfang einer Entwicklung.

Wenn heute von Qualitätsentwicklung und -sicherung in der SA die Rede ist, so bezieht sich dies in der Regel nicht auf die Überprüfung und Weiterentwicklung methodischer Konzepte, wie sie beispielhaft von Giesecke, Müller, Mollenhauer, Thiersch, Damm, Baacke, Müller-Schöll u.v.a. dargelegt wurden.¹ Zur Debatte stehen vielmehr betriebswirtschaftliche Konzepte der Neuen Steuerung, Produktbeschreibungen sowie die ISO 9000 ff. Normen, die durch andere Zielsetzungen bestimmt sind.

Stellvertretend für viele kritisch ablehnende Stimmen gegenüber diesen Konzepten will ich aus der Stellungnahme des Landesjugendamtes Rheinland-Pfalz zitieren. In dieser heißt es u.a.:

„... Die Frage nach der Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit der Leistungen steht dabei im Zusammenhang mit den Qualitätsstandards und mit der Veränderung von Bedarfslagen. Jugendhilfeplanung fragt kontinuierlich danach, ob die Arbeits- und Organisationsformen der Jugendhilfe, ihre Angebote und deren Qualität noch dem Bedarf entsprechen, ob die angebotenen Leistungen die gewünschte Wirkung haben und wo es Verbesserungsmöglichkeiten im Hinblick auf die Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit der Leistungen gibt. Durch die Anwendung qualitativer und beteiligungsorientierter Erfassungsmethoden kann dabei dem besonderen Charakter der Jugendhilfe als einer „sozialen“ Leistung Rechnung getragen werden.“²

¹ Beispielhaft siehe hierzu: C. Wolfgang Müller, Helmut Kentler, Klaus Mollenhauer, Hermann Giesecke: Was ist Jugendarbeit? Vier Versuche zu einer Theorie. Juventa Verlag. München 1964; Hermann Giesecke: Die Jugendarbeit. Juventa Verlag. München 1971; Nando Belardi: Erfahrungsbezogene Jugendbildungsarbeit. Verlag Achenbach. Lollar/Gießen 1975; Hellmut Lessing: Jugendpflege oder Selbsttätigkeit. Europäische Verlagsanstalt. Frankfurt a.M. 1976; Dieter Baacke: Einführung in die außerschulische Pädagogik. Juventa Verlag. München 1976; Diethelm Damm: Die Praxis bedürfnisorientierter Jugendarbeit. Projekte und Anregungen. Juventa Verlag. München 1980.

² Dgl. S. 6.

Werden hier deutliche Zweifel an der Wirksamkeit betriebswirtschaftlicher Steuerungskonzepte aus der Sicht von öffentlichen und freien Trägern formuliert, so stellt sich die Frage, was die Alternativen sind bzw. sein können.

Und so ist es an der Zeit, den jüngst verstorbenen Nestor des deutschsprachigen Sozialmanagements, Albrecht Müller-Schöll, in Erinnerung zu rufen. Zusammen mit Manfred Priepke legte er schon vor Jahren das wegweisende Standardwerk mit dem Titel „Sozialmanagement“ vor und schuf damit eine wesentliche Grundlage, die Fachlichkeit von Sozialer Arbeit systematisch zu entwickeln.³ Es ist ernüchternd und zugleich enttäuschend zu sehen, wie wenig dieses Konzept mit seinen Methoden in der Sozial- und Jugendarbeit aufgegriffen wurde, statt dessen angesichts des tatsächlichen und vermeintlichen Kostendrucks die Bereitschaft epidemiehaft wächst, unbedingt dem betriebswirtschaftlichen Zeitgeist folgen zu müssen.

Ein Grund also, die von Müller/Priepke vorgeschlagenen Strukturierungskriterien für eine planbare und überprüfbare Soziale Arbeit erneut vorzustellen. Die Hauptfrage umfaßt die berühmt gewordenen 6 W's und lautet:

„Wer macht was, wo, wie, womit, wie lange, warum?“⁴ und bezieht sich partizipatorisch auf alle Ebenen einer Organisation. Vorgeschlagen werden Methoden zum systematischen Entscheiden beim

- Zielfinden,
- Problemlösen,
- Organisieren,
- Planen,
- Führen und
- Kontrollieren,

die beanspruchen, Antworten auf folgende Fragen liefern zu können:

- „Was wollen wir erreichen?
- Wie lösen wir Unterschiede zwischen SOLL und IST auf?
- Wie kommen wir zu einem zielentsprechenden Zusammenwirken von Personen, Sachen und Handlungsabläufen bei der Verwirklichung von Zielen?
- Wie entwickeln wir Zukunftsperspektiven und Wege zu ihrer Verwirklichung?

³ Albrecht Müller-Schöll/Manfred Priepke: Sozialmanagement. Zur Förderung systematischen Entscheidens, Planens, Organisierens, Führens und Kontrollierens in Gruppen. Luchterhand Verlag. Neuwied 1991.

⁴ Ebd., S. 11.

- Wie kommen wir zu einer den Zielen entsprechenden Führungskonzeption?
- Wie legen wir uns -vor allem wodurch- immer wieder Rechenschaft über Erreichtes und Nichterreichtes ab? ...“⁵

Die Überlegungen von Müller-Schöll/Priepke konzeptionieren ein Vorgehen, das deutliche Analogien zum 'PROZESS-MANAGEMENT-MODELL' der OE aufweist. Dieses entstand aus der kritischen Auseinandersetzung mit dem Exekutiv-Modell und basiert wesentlich auf einer Weiterentwicklung der schon in den 20er Jahren sich herausbildenden „Human Relation School“. Die 'HUMANISTISCHE THEORIE' geht u.a. zurück auf die Arbeit von Kurt Lewin, J. Moreno sowie die Hawthorne-Fabrik-Experimente (1924-1933, Hawthorne Werke der Western Electric Company USA). Entdeckt wurde, daß Gruppennormen, Atmosphäre, das Verhältnis zur Leitung und das Gefühl etwas zu leisten, ebenso wichtig für die Produktivität sind wie materielle Anreize. Aus dieser Erkenntnis begründete sich die 'human-relations-school', die das Unternehmen, den Betrieb, Organisation schlechthin vorrangig als ein 'soziales System' begreift. Das heißt: eine Anzahl von Menschen richten ihr Verhalten in einer gewissen Zeit auf gleichrangige Ziele aus. Der Zentralbegriff 'Soziales System' setzt hierbei verschiedene Komponenten voraus: mehrere Handelnde, Interaktionen, Ziele, Beeinflussung des Verhaltens, zeitlicher Rahmen.

Ebenso bedeutsam ist die Erkenntnis, daß ein soziales System, eine Gruppe über längere Zeit nur dann erfolgreich existieren kann, sofern zwischen den Teilnehmern ein Gleichgewicht, ein gegenseitiges Geben und Nehmen stattfindet. Diese Erkenntnisse begründen ausgesprochen partizipative Zielsetzungen. Mehr Demokratie am Arbeitsplatz, die maximale Teilnahme der Organisationsmitglieder an der Planung von Arbeitsaufgaben, die größtmögliche Offenheit der Kommunikation bilden folgerichtig substantielle Bestandteile der humanistischen Theorie.

Ebenso in diesem Zusammenhang zu nennen ist die vor allem von Amatai Etzionie repräsentierte 'SYSTEMTHEORIE'.⁶ Ausgangspunkt ist die Erkenntnis, daß Organisationen immer in einem Wechsel- und Abhängigkeitsverhältnis zu ihrer Umwelt stehen, hier ein Zusammenspiel stattfindet. Statische Organisationsbeschreibungen, als auch der Bezug auf formale Zielangaben reichen damit zum Verstehen von Organisationen nicht aus. Die ganzheitliche Sicht von Organisationen bezieht hierbei

⁵ Ebd., S. 9.

⁶ Amitai Etzionie: Soziologie der Organisationen. Juventa Verlag. München 1969.

die innere Dynamik des Organisationsgeschehens ebenso mit ein, wie die Interdependenzen zur Außenwelt. Aus dem Zusammenwirken dieser Faktoren begründet die Systemtheorie eine kategoriale Differenzierung verschiedenster Organisationstypen, denen spezifische Verhaltensformen der Organisationsmitglieder entsprechen.

So wird unterschieden zwischen:

Zwangsorganisation	negatives Engagement
Zweckorganisation	berechnendes Engagement
normative Organisation	moralisches Engagement

OE und Managementstrategien haben diese Wechselwirkungen und Faktoren zu beachten und in ihr Denken mit aufzunehmen. Tun sie dies nicht, so sind Fehlentwicklungen, Dysfunktionen, Mißerfolge usw. vorgezeichnet. Wir sehen hier also deutliche Parallelen zu den Überlegungen von Müller-Schöll/Priepke.

Insgesamt gilt für alle diese Konzepte der Anspruch, die bisher getrennten Phasen von Planung, Entscheidung und Realisierung aufzuheben und in einem einzigen Implementationsprozeß zu integrieren. Die Rolle von Wissenschaft ist die einer prozeßbegleitenden Beratung und bezieht sich auf alle Phasen der OE. Ihre Aufgabe ist dafür zu sorgen, daß Beteiligte im Prozeß des Wandels zusammenwirken, damit das geschieht was nötig ist: Ziele realisieren, Konflikte bewältigen, Veränderungen ermöglichen. Zentrale methodische Bedeutung kommt hierbei dem 'Daten-Feedback' zu. Das Daten-Feedback erfolgt in Form einer Selbstaufklärung durch die Erhebung von Daten. Diese Survey-Feedback- Methode bezieht sich im einzelnen auf die

- Diagnose der Ausgangssituation
- Ermittlung der Widerstandspotentiale gegen organisatorischen Wandel
- Interessen der Organisationsmitglieder
- Evaluation der Interventionstechniken

Grundsätzlich folgen die OE-Phasen nämlich folgendem Schema:

1. Orientierung, Problemstellung
2. Kontaktaufnahme
3. Situationsanalyse und Zielbildung
4. Datenerfassung und Zielkonkretisierung
5. Planung der Veränderungsaktionen
6. Durchführung der Veränderungsmaßnahmen
7. Evaluation

Als OE-Techniken werden je nach konzeptioneller Ausrichtung und damit verbundenem Beteiligungsausmaß folgende Methoden verwandt:

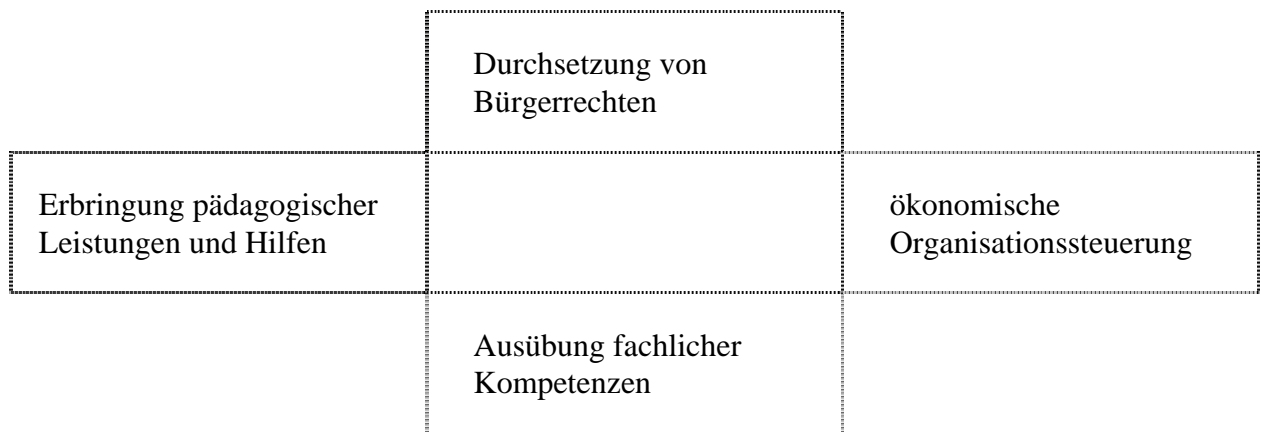
1. Survey-Feedback-Methode
2. Prozeßberatung
3. Laboratoriumstraining
4. Methodenmix, integrierter Ansatz

Was sind die Aufgaben von Sozialarbeit und lassen sich diese messen?

Eine fachlich wahrgenommene Soziale Arbeit unterscheidet sich vom professionellen Dilettantismus⁷ dadurch, daß sie ihre Ziele, Methoden, Wirkungen, Erfolge und Mißerfolge sowie den tatsächlichen Ressourcenbedarf und -verbrauch offenlegt und evaluiert. Wir haben gesehen, daß hierzu fachliche Konzepte zur Verfügung stehen, die auf ihre Anwendung und Weiterentwicklung warten. Gleichwohl müssen wir den Verfechtern von NSM und ISO-Normen dankbar sein, zwingen sie uns doch zu einer neuen Verständigung über die eigene Fachlichkeit. Hinzu kommt, daß es zukünftig nicht mehr ausreicht, die Mittelgewährung durch den Verweis auf das angeblich bewährte, jedoch nicht hinterfragte sowie die gute Absicht sicherzustellen. Und das ist gut so! Vergewärtigen wir uns die Aufgaben von Sozialer Arbeit, so geht es hierbei immer und gleichermaßen um das Einlösen von mehreren Anliegen.

⁷ Siehe hierzu: Wolfgang Seibel: Funktionaler Dilettantismus. Erfolgreich scheiternde Organisationen im „Dritten Sektor“ zwischen Markt und Staat. Nomos Verlag, Baden-Baden 1992.

Es sind:



Die kritisierten Steuerungskonzepte, Leistungsbeschreibungen und Qualitätssicherungsmaßnahmen konzentrieren sich interessanterweise alle auf das Feld der ökonomischen Organisationssteuerung und vernachlässigen sträflich die übrigen und ebenso wichtigen Handlungsebenen. Evaluationskonzepte und OE-Strategien haben sich im Gegensatz hierzu auf alle Ebenen zu beziehen, wobei es immer gilt, einseitige Betrachtungsweisen zu vermeiden, die letztlich in eine Sackgasse führen.

Der Sozialpädagoge/arbeiter als „technokratischer Sozialwirt“?

QM/QS in der Sozialen Arbeit. Unterschiedliche Aspekte und Einschätzungen wurden diskutiert. Der letzte Teil unserer Veranstaltung soll nun mögliche Entwicklungen und Folgerungen für das Studium des Sozialwesens thematisieren.

Die mich kennen, wissen um meine Einschätzung, daß ich nichts von einem Studium der SA/SP halte, das sich in einem modifizierten Philosophie(schmalspur)studium oder einem Studium Generale erschöpft. Ebenfalls halte ich nichts von einem Studium, das sich passiv an aktuellen Berufserfordernissen ausrichtet und den unverzichtbaren Praxisbezug auf eine Form unkritischer Berufsausbildung reduziert. Für beide Ausprägungen sollte man andere Überschriften, andere Etikettierungen wählen.

Diese Abgrenzungen bedeuten nun keinesfalls, daß das an dieser Hochschule mögliche Studium der Sozialen Arbeit etwa überzeugen würde und als fachlich angemessener Studiengang empfohlen werden könnte. Bezogen auf die Gesamtkomposition - nicht auf einzelne, durchaus empfehlenswerte Lehrveranstaltungen - kann ich mich hierzu ebenfalls nur kritisch-negativ äußern.

Nun stehen Hochschulen immer vor der Aufgabe, sich auf gesellschaftliche Bedingungen und Veränderungen beziehen zu müssen. Die Frage ist nicht ob oder ob nicht, sondern nur, in welchen Formen und mit welchen Inhalten sie dies tun. Für den Studienbereich Sozialwesen kann dies u.a. bedeuten, bewußt ein Ignoranz-Konzept zu realisieren, das letztlich die Kluft zwischen sogenannter Theorie und sogenannter Praxis weiter vertieft. Die Umschreibung „sogenannt“ soll deutlich machen, daß es sich um einen künstlichen, konstruierten Gegensatz handelt, der bei genauerer Betrachtung nicht aufrechtzuerhalten ist. Gerade an unserem Thema „QM/QS“ wird nämlich deutlich, wie die Konzepte und Ergebnisse wissenschaftlicher Forschung unmittelbar einfließen in die praktische Ausgestaltung und Bewertung von Sozialer Arbeit und ihrer Organisationen. Daß diese Konzepte zumeist aus anderen Interessenlagen formuliert und umgesetzt werden, ist nicht das Problem dieser anderen. Genauer gesagt: Wir haben ein Kompetenzproblem, das sich zukünftig noch vergrößern wird.

Sollte es uns nicht gelingen, mit dieser Herausforderung fertig zu werden, so fürchte ich, daß Soziale Arbeit sehr bald erneut auf eine pädagogische Spielwiese und „Kuschelecke“ verwiesen wird und aus den Entscheidungsebenen öffentlicher und privater Organisationen verdrängt wird. Dieser Prozeß findet im übrigen schon statt und möglicherweise ist es nur noch eine Frage der Zeit, daß sich Absolventen neuer Studiengänge gegenüber den bisherigen Sozialarbeitern/Sozialpädagogen durchgesetzt haben.

Wie weit diese Entwicklung schon vorangeschritten ist, will ich an einigen Studiengängen verdeutlichen, die in den letzten Jahren entstanden sind und in Form und Inhalt auf den Wohlfahrtssektor bzw. Nonprofit-Bereich zielen.

Der Überblick ist nicht vollständig und zeigt nur wichtigste Ausprägungen:

Studiengang	Hochschule, Fachbereich/Fakultät
NPO-Management	Universität Fribourg, Fakultät für Betriebswirtschaft, Institut für Genossenschaftswesen
New Public Management (NPM)	FH für öffentliche Verwaltung und Rechtspflege Berlin
Verwaltungsbetriebswirt (NPM)	FH Osnabrück, FB Betriebswirtschaft
Betriebswirt, Schwerpunkt Soziale Arbeit/Organisationen	Universität Trier, FB Betriebswirtschaft, Zentrum für Sozialpolitik
Verwaltungswissenschaft - Schwerpunkt NPO	Universität Konstanz, Fakultät für Verwaltungswissenschaften
NPO-Management / 3.Sektor-Organisationen	Universität Linz, Fakultät für Betriebswirtschaft
Zentrum für Planung und Evaluation Sozialer Dienste	Universität-GH Gießen, FB Erziehungswissenschaften / Soziale Arbeit und Erziehung
Wirtschafts- u. Gesellschaftskommunikation - NPO	Hochschule der Künste Berlin
New Public Management - europ. Ausrichtung	Hochschule Bremen, FB Betriebswirtschaft
NPO-Management	Wirtschaftsuniversität Wien, FB Betriebswirtschaft
NPO-Management	Hochschule St. Gallen
Public Management	Universität Mannheim, BWL für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen

Kulturmanagement	Universität Hildesheim
Management für NPO	Sporthochschule Köln
Caritaswissenschaft	Universität Vechta
Management im Gesundheitswesen	Universität Freiburg, Lehrstuhl für Betriebswirtschaft

Werte Kolleginnen und Kollegen. Meine fragende Überschrift „Der Sozialarbeiter als technokratischer Sozialwirt?“ läßt einige vorläufige Antworten zu.

- Sieht man einmal von der konkreten Diplombezeichnung ab, so wird es diesen Sozialwirt zukünftig ohne Zweifel und vermehrt geben.
- Es kann prognostiziert werden, daß diese Absolventen einen neuen Verdrängungswettbewerb gegenüber den traditionell studierten Sozialarbeitern/pädagogen auslösen und sich hier durchsetzen werden.
- Dieser Verdrängungswettbewerb wird weniger auf der Ebene einer pädagogischen Sachbearbeitung stattfinden, sondern sich auf solche Funktionen beziehen, die mit Planung, Koordination, Ressourcenbündelung, Steuerung und Leitung verbunden sind.
- Zu erwarten ist, daß sich die damit verbundenen Studienanforderungen noch stärker aus dem grundständigen Bereich der Sozialen Studiengänge auslagern. Unter anderen Überschriften und Zuordnungen wird ein betriebswirtschaftlich modernisiertes neues Ausbildungssetting entstehen, das sich fleißig der Humanwissenschaften bedienen wird.
- Die zeitweiligen Aufstiegspektiven studierter Sozialpädagogen/arbeiter werden sich in diesem Prozeß desillusionieren. Berufliches Fortkommen wird sich vielmehr an außerfachlichen Qualifikationsetiketten orientieren und damit eine weitere Entfachlichung Sozialer Arbeit zur Folge haben.

Ob diese Prognosen freilich so eintreten werden, wissen wir nicht. Träfen diese zu, so müßten wir uns zu einer aussterbenden Spezies rechnen. Jedoch auch hier gibt es - glücklicherweise - keine einfachen Kausal-Beziehungen. Es wird nicht unwesentlich von der Innovationsfähigkeit Sozialer Studiengänge abhängen, ob sich solche schwarz-malerischen Trends tatsächlich durchsetzen oder Alternativen entwickelbar sind, die auf

eine sinnvolle Synthese sozialer und betriebswirtschaftlicher Kompetenzen zielen. Vielleicht haben Sie hierzu weitere Vorschläge.

Diskussion:

Der Beitrag löst eine lebhafte Debatte aus. Während die einen Teilnehmer die Position unterstützten, daß sich die Ausbildung der Sozialarbeiter den neuen Anforderungen des Sozialmanagements stellen müsse, betonten die anderen, daß die Bedeutung derartiger Anforderungen erst belegt werden müsse oder daß das augenblickliche FH-Studium darauf ausreichend Antworten gäbe. Zuletzt wurde auch eine vermittelnde Position vertreten, in der eine gegenseitige Ergänzung befürwortet wurde.

Die Debatte wird durch eine Studentin eingeleitet, die ihr Studium als „Kuschelecke“ verunglimpft sah. Es wird auch gefragt, ob die vorgetragenen Ideen einen konstruktiven Entwicklungsprozeß an der Fachhochschule ingangzusetzen vermögen. Es stelle sich die Frage, ob die Qualifikationsprofile des Führungspersonal von sozialen Organisationen bekannt seien. Die Grundannahmen, die hinter der Ausbreitung der neuen Studiengänge aus Sozialarbeit und Sozialmanagement ständen, seien kritisch zu hinterfragen. Tatsächlich sei nicht eine spezialisierte sondern eine breite Qualifikation notwendig, um Führungspositionen erfolgreich zu besetzen. Die neuen Studiengängen seien vor allem als Strategien zur Arbeitsplatzsicherung von Absolventen der Betriebswirtschaftslehre zu sehen, und weniger als ein Indikator für notwendige Änderungen in der Ausbildung von Studenten der Sozialarbeit.

Boeßenecker (FHD/FSP) vertritt die Auffassung, daß hinter der Verbreitung von Studiengängen des Sozialmanagements tatsächlich Änderungen im Anforderungsprofil für Studienabsolventen stehen. Die Sozialarbeit müsse neue Profile entwickeln, die Fähigkeiten und Kenntnisse in Planung und Steuerung beinhalteten. Dem wird entgegengehalten, daß die neuen Studiengänge ihre Tauglichkeit erst noch im Berufsalltag beweisen müßten. Kenntnisse und Fähigkeiten in Leitungsfragen zu vermitteln sollte wie bisher eine Aufgabe der Fort- und Weiterbildung bleiben, wohingegen eine studentische Teilnehmerin darauf besteht, daß sie auf Managementfragen auch schon Antworten im Studium finden wolle.

Schmidt (Lebenshilfe) meint, daß eine komplexe Bildung und eine breitgefächerte humanistische Bildung notwendig seien, um Menschen zu erziehen. Zugleich müßten

Sozialarbeiter aber auch Fragen der Leitung, Organisation und Verwaltung lösen können. Diese Inhalte sollten im Studium verbindlicher vermittelt werden. Dies sollte aber nicht auf Kosten der bisherigen Studieninhalte geschehen; auch sollte das Studium nicht verkürzt werden.

Boebenecker (FHD/FSP) warnt davor, daß sich die Aufgaben der Sozialarbeit änderten, die sich daraus ergebenden neuen Anforderungen aber von anderen Berufen wahrgenommen werden würden, wenn sich an den Studieninhalten für Sozialarbeiter nicht ändere. Er sehe die Gefahr, daß die Sozialarbeit berufspolitisch gesehen an den Rand gedrängt werde. Dabei verweist er auf ein Generationsphänomen in den Tätigkeits- und Aufstiegsmöglichkeiten für Sozialarbeiter. In den sechziger Jahren seien die Führungspositionen in sozialen Organisationen durch Juristen besetzt worden. In den siebziger Jahren seien diese Positionen auch für Sozialarbeiter geöffnet worden. Diese Aufstiegsmöglichkeiten könnten sich bald wieder schließen, wenn sich die Sozialarbeit nicht neu qualifiziere, um die neuen Rahmenbedingungen und Steuerungsanforderungen von sozialen Organisationen in die Studieninhalte zu integrieren.

Eine FH-Studentin fordert betriebswirtschaftlich orientierte Veranstaltungen in der Ausbildung von Sozialarbeitern beim Fachbereich Sozialarbeit/Sozialpädagogik anzusiedeln und nicht beim Fachbereich Betriebswirtschaftslehre. Dabei sollten die sozialarbeiterischen Fächer im Studium nicht beschnitten werden.

Eine kurze Debatte entwickelte sich um die Zielsetzung von Forschung in der Sozialarbeit. Mehrere Teilnehmer aus der beruflichen Praxis vertreten dezidiert die Auffassung, daß sich die Sozialarbeit Managementaufgaben stellen müsse.

Nowak (Seniorenzentrum Meerbusch), Sozialarbeiter mit 17 Jahren Berufspraxis, davon 12 Jahre in leitenden Positionen und mehrfach mit der wirtschaftlichen Sanierung von sozialen Organisationen beauftragt, beschreibt seine Leitungsaufgabe als Leiter eines Altenheims, indem er sagt, er müsse „betriebswirtschaftlich immer auf sauberen Füßen stehen“. Er habe sich seine betriebswirtschaftlichen Kenntnisse schmerzhaft, „on the job“, selbst beibringen müssen, mit erheblichen Kosten für seinen Arbeitgeber und seine Klienten. Wichtig für die Ausbildung sei zu erkennen, daß betriebswirtschaftliche

Kenntnisse und Fähigkeiten ein wichtiger Bestandteil der Berufspraxis von Sozialarbeitern sei, daß die Studenten Kundenorientierung und soziales Marketing lernten, und das dies auf einer (methodisch) „sauberen“ Grundlage geschehe. Auf die Nachfrage: Was die Einführung des Kundenbegriffs bringe, antwortet er, daß die Existenz von Kunden für soziale Organisationen eine Realität sei. Nur wenn der „Kunde“ Senior käme, bezahle auch der Kostenträger. Wenn sich die sozialen Organisationen darauf nicht einstellten, käme es zum Stellenabbau. Es seien die Senioren seines Altenheimes, die sich nach der Einföhrung der Pflegesatzverordnung als Kunden verhielten: Senioren, die Selbstzahler seien, hätten andere Ansprüche als die traditionellen Sozialhilfeempfänger.

Wiegmann (DRK) nennt die Orientierung am Kunden nicht Zukunftsmusik, sondern bereits Gegenwart. Die Ausbildung solle Schlüsselqualifikationen vermitteln, dann könnten Sozialarbeiter im Betrieb auch weiter aufsteigen. Sie sollten nicht zu Controllern für soziale Organisationen ausgebildet werden, sondern das Studium solle weiterhin Grundfähigkeiten, wie das Lernen des Lernens, vermitteln. Die Verschulung der Fachhochschulen sei eine Katastrophe. Sie fordert konstruktive und harte Auseinandersetzung zwischen Vertretern der Sozialarbeit und der Betriebswirtschaftslehre, damit die eine Seite das Weltbild der anderen Seite besser verstünde. Die Sozialarbeit solle sich entscheiden: Entweder sie wolle die Ausbildung konzentrieren, dann müsse sie sich die Frage nach ihren Hauptgeschäftsfeldern stellen, oder sie lege die Ausbildung breit an.

Schmidt (Lebenshilfe) befürwortet zum Schluß eine gegenseitige Ergänzung von Sozialarbeit und Betriebswirtschaftslehre. Er befürchtet, daß ein Eingehen der Sozialarbeit auf die Anforderungen aus dem Sozialmanagement ein Chaos in der Sozialarbeit bewirke. Es bringe der Sozialarbeit nichts, Betriebswirtschaftslehre spielen zu wollen und umgekehrt. Die Sozialarbeit solle vielmehr ihre eigene Identität finden, die gegenseitige Ablehnung der beiden Fächer sei aufzuarbeiten. Nicht eine Halbbildung aus beiden Disziplinen sei vonnöten, sondern ihre gegenseitige Ergänzung. Sozialarbeit wie Betriebswirtschaftslehre sollen jeweils „ihre Sache“ machen, und die richtig.

Der Aussprache schloß sich ein geselliges Beisammensein an, bei dem noch einmal bei gutem Wein die Linien des Forschungsprojektes vertieft erörtert wurden.

T e i l n e h m e r l i s t e**Symposium*****Qualitätsmerkmale und Qualitätssicherung in der Sozialen Arbeit***

NR.	Name	Institution	Anschrift
1	Albers, Felicitas, Prof. Dr.	FHD, FB 07	FHD, Geb. 24.21 Universitätsstr. 40225 Düsseldorf
2	Benz, Gerhard	Jugendamt Mettmann	Jugendamt Mettmann Düsseldorferstr. 14a 40806 Mettmann
3	Bianchi, Jürgen	AWO Düsseldorf	AWO-Düsseldorf Oberbilker Allee 287 40227 Düsseldorf
4	Boeßenecker, Karl-Heinz, Prof. Dr.	FHD, FB 05, 06 FSP Wohlfahrtsverbände	FHD, Geb. 24.21 Universitätsstr. 40225 Düsseldorf
5	Bombosch, Jürgen	Diakonie Rheinland	Diakonie Rheinland Lenastr. 41 40470 Düsseldorf
6	Enggruber, Ruth, Prof. Dr.	FHD, FB 06	FHD, Geb. 24.21 Universitätsstr. 40225 Düsseldorf
7	Firchow, Andreas, Soz. Arb. Grad.	FHD, FB 06	FHD, Geb. 24.21 Universitätsstr. 40225 Düsseldorf
8	Fischer, Veronika, Prof. Dr.	FHD, FB 05	FHD, Geb. 24.21 Universitätsstr. 40225 Düsseldorf
9	Friese, Werner	Jugendamt Hilden	Stadtverwaltung, JA Hilden Postfach 880 40708 Hilden
10	Groß, Michael	Diakonisches Werk	Diakonisches Werk LV Westfalen Friesenring 32-34 48011 Münster
11	Hansbauer, Peter, Dr.	FHD, FSP Wohlfahrtsverbände	FHD, Geb. 24.21 Universitätsstr. 40225 Düsseldorf
12	Hartung, Johanna, Prof. Dr.	FHD, FB 06	FHD, Geb. 24.21 Universitätsstr. 40225 Düsseldorf

NR.	Name	Institution	Anschrift
13	Heinrich, Hildegard	DRK Düsseldorf	DRK Düsseldorf Posener Str. 183 40231 Düsseldorf
14	Holl, Rolf, Dr.	FHD Transferstelle	FHD Universitätsstr. 40225 Düsseldorf
15	Kähler, Harro Dietrich, Prof. Dr.	FHD, FB 05	FHD, Geb. 24.21 Universitätsstr. 40225 Düsseldorf
16	Krause, Hajo, Prof. Dr.	FHD, FB 06	FHD, Geb. 24.21 Universitätsstr. 40225 Düsseldorf
17	Kühl, Sebastian, Dipl. Päd.	Lebenshilfe e. V. Düsseldorf	Lebenshilfe e. V. Düsseldorf Lise-Meitner-Str. 5 40591 Düsseldorf
18	Künkel, Almut, Prof. Dr.	FHD, FB 06	FHD, Geb. 24.21 Universitätsstr. 40225 Düsseldorf
19	Möller, Ulrich	Stadt Grevenbroich	Stadtverwaltung Grevenbroich Postfach 41513 Grevenbroich
20	Müller, Eckhard	AWO	Beratungsstelle für Straffällige Westfalenstraße 38a 40472 Düsseldorf
21	Nowak, Johannes	Seniorenzentrum Meerbusch	Seniorenz. Hildegundis von Meer Bommershöver Weg 50 40670 Meerbusch
22	Paul-Roemer, Gottfried, Dipl.-Soz.Wiss.	FHD, FSP Wohlfahrtsverbände	FHD, Geb. 24.21 Universitätsstr. 40225 Düsseldorf
23	Pellander, Fritz	AWO Düsseldorf	AWO-Düsseldorf Oberbilker Allee 287 40227 Düsseldorf
24	Riekenbrauk, Klaus, Prof. Dr.	FHD, FB 05	FHD, Geb. 24.21 Universitätsstr. 40225 Düsseldorf
25	Saatkamp, Paul	AWO Sozialdezernent a. D.	AWO Bezirk Niederrhein Lütowstr. 32 45141 Essen
26	Schiller, Hans-Ernst, Prof. Dr.	FHD, FB 05	FHD, Geb. 24.21 Universitätsstr. 40225 Düsseldorf
27	Schmelzle, Dagmar	MAGS NRW	MAGS NRW Postfach 40190 Düsseldorf
28	Schmidt, Michael	Lebenshilfe e. V. Düsseldorf	Lebenshilfe e. V. Düsseldorf Lise-Meitner-Str. 5 40591 Düsseldorf
29	Schrerhoff, Beate	Jugendamt, ASD	Jugendamt Düsseldorf Willi Becker Allee 7 40200 Düsseldorf
30	Semrau	Sozialamt	Sozialamt Düsseldorf Willi Becker Allee 7 40200 Düsseldorf

NR.	Name	Institution	Anschrift
31	Termath, Jürgen	Jugendamt Mettmann	Jugendamt Mettmann Düsseldorferstr. 14a 40806 Mettmann
32	Thomas, Frank, Dr.	FHD, FSP Wohlfahrtsverbände	Goldsteinstr. 68 50968 Köln
33	Welkerling, Erika	FHD, FB 06 Forschungsstelle Neonazismus	FHD, Geb. 24.21 Universitätsstr. 40225 Düsseldorf
34	Wiegmann, Ursula	DRK LV Nordrhein	DRK LV Nordrhein e.V. Auf'm Hennekamp 71 40225 Düsseldorf