



SozialWIRTSCHAFT Diskurs

Armin Wöhrle (Hrsg.)

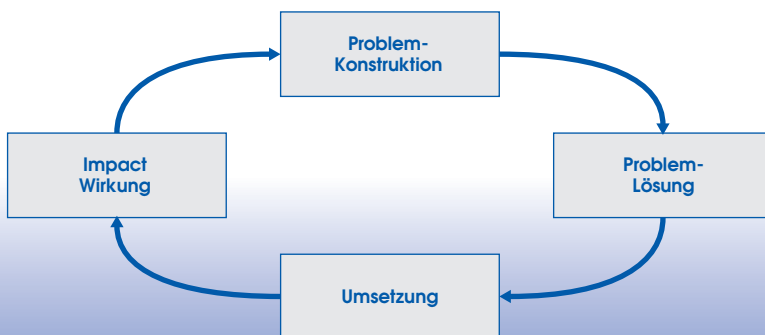
Auf der Suche nach

Sozialmanagementkonzepten und Managementkonzepten für und in der Sozialwirtschaft

Eine Bestandsaufnahme zum Stand
der Diskussion und Forschung in drei Bänden

Entwürfe mit mittlerer Reichweite
und Arbeiten an den Nahtstellen

Band **3**





SozialWIRTSCHAFT

Herausgeber:

Gotthart Schwarz · Reinhilde Beck · Ludger Kolhoff · Klaus Schellberg · Armin Wöhrle

Obwohl in den Organisationen, die Soziale Arbeit hervorbringen, schon immer gemanagt werden musste und obwohl Studiengänge, die für das Sozialmanagement ausbilden, Module zum Thema Sozialmanagementkonzepte beinhalten, liegt bisher keine umfassende Publikation zu diesem Thema vor. Diese Lücke versucht dieser Band zu schließen.

Mehr als 30 Fachleute aus Deutschland, Österreich und der Schweiz behandeln hier Sozialmanagementkonzepte unter verschiedenen Blickwinkeln:

- Managementmodelle, die den Anspruch erheben, für das Sozialmanagement zuständig zu sein, werden auf den Prüfstand gestellt,
- es werden besondere Anforderungen an Sozialmanagementkonzepte herausgearbeitet,
- neue Ansätze und Anregungen für weiterführende Modelle vorgestellt und
- Bilanzen zur bisherigen Diskussion gezogen.

Stichworte aus dem Inhalt:

Freiburger-Management-Modell für Nonprofit-Organisationen • IOP-Führungskonzept für den öffentlichen Sektor • St. Galler Management-Modell • Konzept des Entwicklungsorientierten Managements • Das Darmstädter Managementmodell • Social Impact Management • Das „Cafeteria-Prinzip“ – Diversity Management • Integriertes Soziales Management • Der Managementansatz „M hoch 3“ • Synergetik und Sozialmanagement • Change Management und Organisationsentwicklung • Prozessmanagement • Lernende Organisationen und Wissensmanagement • Subjektorientiertes Management Sozialer Arbeit, Leadership und Personalmanagement • Qualitätsmanagement • Hybride Organisationen und Facility Management • intermediäres Finanzmanagement • Sozio-Marketing • Management Sozialer Innovation und kommunale Sozialpolitik • Wertschöpfung und Wirkungssteuerung in der Sozialwirtschaft • Management und ethisch-moralische Kategorien



SozialWIRTSCHAFT Diskurs

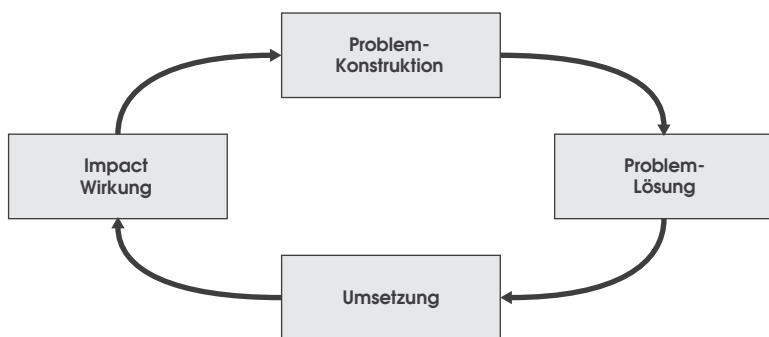
Armin Wöhrle (Hrsg.)

Auf der Suche nach Sozialmanagementkonzepten und Managementkonzepten für und in der Sozialwirtschaft

Eine Bestandsaufnahme zum Stand
der Diskussion und Forschung in drei Bänden

Entwürfe mit mittlerer Reichweite
und Arbeiten an den Nahtstellen

Band **3**



Theorie – Politik – Praxis

Dieses E-Book enthält den Inhalt der gleichnamigen Druckausgabe, so dass folgender Zitiervorschlag verwendet werden kann:

Wöhrle A.: Auf der Suche nach Sozialmanagementkonzepten, Band 3, Walhalla Fachverlag, Regensburg 2012

Hinweis: Unsere Werke sind stets bemüht, Sie nach bestem Wissen zu informieren.

Alle Angaben in diesem Buch sind sorgfältig zusammengetragen und geprüft. Durch Neuerungen in der Gesetzgebung, Rechtsprechung, sowie durch den Zeitablauf ergeben sich zwangsläufig Änderungen. Bitte haben Sie deshalb Verständnis dafür, dass wir für die Vollständigkeit und Richtigkeit des Inhalts keine Haftung übernehmen.

Bearbeitungsstand: Januar 2012

WALHALLA Digital:

Mit den WALHALLA E-Books bleiben Sie stets auf aktuellem Stand! Auf www.WALHALLA.de finden Sie unser komplettes E-Book- und App-Angebot. Klicken Sie doch mal rein!

Wir weisen darauf hin, dass Sie die gekauften E-Books nur für Ihren persönlichen Gebrauch nutzen dürfen. Eine entgeltliche oder unentgeltliche Weitergabe oder Leihe an Dritte ist nicht erlaubt.

Auch das Einspeisen des E-Books in ein Netzwerk (z. B. Behörden-, Bibliotheksserver, Unternehmens-Intranet) ist ohne Lizenzvereinbarung nicht erlaubt. Sollten Sie an einer Serverlösung interessiert sein, wenden Sie sich bitte an den WALHALLAKundenservice; wir bieten hierfür attraktive Lösungen an: Tel. 0941 5684-209

© Walhalla u. Praetoria Verlag GmbH & Co. KG, Regensburg
Dieses E-Book ist nur für den persönlichen Gebrauch bestimmt.
Alle Rechte, insbesondere das Recht der Vervielfältigung und Verbreitung sowie der Übersetzung, vorbehalten. Kein Teil des Werkes darf in irgendeiner Form ohne schriftliche Genehmigung des Verlages reproduziert, vervielfältigt oder verbreitet werden.

Bestellnummer: 5454600

Inhaltsverzeichnis – Band 1

Übersicht, Einordnung und Bilanzen

Vorwort

Armin Wöhrle 10

Einordnung der Beiträge

Armin Wöhrle 15

Dimensionen von Sozialmanagement – Klärungsversuche

Paul Reinbacher 72

Zur Theoriebildung in Sozialwirtschaft und Sozialmanagement

Marlies Fröse 94

Integriertes Management in der Sozialwirtschaft

Bernd Maelicke 124

Sozialarbeit – Sozialmanagement zwischen Professionalisierung und Problematisierung

Gotthart Schwarz 132

Einordnung, Fazit und Aufgabenstellungen

Armin Wöhrle 170

Autorinnen und Autoren

195

Inhaltsverzeichnis – Band 2

Verschiedene Blickwinkel und bisherige Managementkonzepte

Einleitung in den zweiten Band

Armin Wöhrle 10

Erster Zugang:

Sozialmanagement als besonderes Management abhängig von Blickwinkeln aus verschiedenen Disziplinen

Subjektorientiertes Management Sozialer Arbeit

Analyse der Schnittstelle von Organisation und arbeitender Person

Jan Wulf-Schnabel 13

Sozialmanagement als Ergebnis und

Produzent Sozialer Innovation

Peter Zängl 36

Managementlehre aus Sicht der Praxis sozialer Organisationen

Michael Herzka 53

Soziales Management mit moralischem Hintergrund

Ethische Perspektiven für das Management sozialer Organisationen

Armin Schneider 68

Management von Disparitäten als Hauptaufgabe von Führung in sozialen Organisationen

Andrea Tabatt-Hirschfeldt 82

Zur ethischen Reflexion von Führung und Perspektiven zur Organisation sozialwirtschaftlicher Unternehmen

Jürgen Rausch 94

**Der Mehrwert einer multiperspektivischen Forschung
im Sozialmanagement**

Georg Kortendieck 108

**Rationales Management und nicht rationale Verhaltensweisen
von Kunden**

Johanna Bödege-Wolf 126

**Soziale Organisationen sind anders – Besonderheiten von
Organisationen der Sozialen Arbeit aus ökonomischer Sicht und
die Anforderungen an das Management**

Klaus Schellberg 149

**„Auf der Suche nach der verlorenen Vernunft“ –
Grundlagen der Sozialwirtschaft**

Wolfgang Faust 167

Zweiter Zugang:

**Was haben bisherige Managementkonzepte
und -modelle zu bieten?**

**Entwicklungsorientiertes Management als Konzept für
Organisationsgestaltung und Personalmanagement in
Einrichtungen der Sozialwirtschaft**

Klaus Grunwald 188

Leadership-Diskurse

Marlies W. Fröse 205

**Skizze eines systemischen Management-Modells
für den Sozialbereich**

Herbert Bürgisser, Christoph Buerkli, Jürgen StremLOW,
Oliver Kessler, Fernanda Benz 231

Autorinnen und Autoren 284

Inhaltsverzeichnis – Band 3

Entwürfe mit mittlerer Reichweite und Arbeiten an den Nahtstellen

Einleitung

Armin Wöhrle 10

Dritter Zugang:

Entwürfe mit Anspruch auf eine mittlere Reichweite

Soziale Herausforderungen multiperspektivisch und wirkungsorientiert bearbeiten: Social Impact Management

Beat Uebelhart, Agnès Fritze 13

Unübersichtlichkeit managen:

Das „Cafeteria-Prinzip“ – Diversity Management

Arnold Pracht 37

Diversität und die Lernfähigkeit der Organisation als konstituierende Merkmale zukunftsfähiger Unternehmen

Jürgen Rausch 53

Synergetik und Sozialmanagement

Ludger Kolhoff 69

Wirkung und Wertschöpfung von Sozialunternehmen – eine Managementaufgabe

Klaus Schellberg 97

Vierter Zugang:

Arbeiten an den Nahtstellen

Netzwerkbezogenes Kontraktmanagement in Sozialräumen als Gewinn für die Kommunalpolitik Herbert Bassarak, Sebastian Noll	110
Leitkonzepte für die Gestaltung und Steuerung von Change-Prozessen und erfolgskritische Veränderungsprinzipien mit Blick auf ihre Anschlussfähigkeit und Relevanz für den Sozialbereich Reinhilde Beck	128
Wissensmanagement in sozialen Organisationen: Intellektuelles Kapital erfassen, analysieren und bewerten Michael Schmidt	166
Schlanke Prozesse, weniger Ressourcen und höhere Qualität? Paul Brandl	186
Wertschöpfung erhöhen – eigene Ressourcen besser nutzen – umdenken notwendig Paul Brandl	202
Personalmanagement in Nonprofit-Organisationen – ein Beitrag zu institutionalen Spezifika des Sozialmanagements Gerhard V. Krönes	218
Qualität befördern Marianne Meinhold	237
Gutes tun und darüber reden = Sozio-Marketing? Harald Christa	255
Autorinnen und Autoren	274

Einleitung in den dritten Band

Armin Wöhrle

Die drei Bände, in die sich der vorliegende als dritter einordnet, sind als ein Gesamtband zu verstehen. Deshalb muss an dieser Stelle gleich auf den ersten Band verwiesen werden, in dem eine Einführung in alle Beiträge gegeben wird. An dieser Stelle kann nur kurz auf die Besonderheiten der Beiträge im vorliegenden Band hingewiesen werden.

Der Band ist gekennzeichnet durch Beiträge, die eine Exkursion in ein unübersichtliches Gelände wagen. In seinem ersten Kapitel, das bereits das dritte im Gesamtzusammenhang ist, werden

- Besonderheiten hervorheben, die bei einem Entwurf eines Managementkonzeptes in der Sozialwirtschaft berücksichtigt werden müssen,
- ein theoretisches Modell vorstellen, mit dem Unübersichtlichkeit und Wandel deutlicher erfasst werden kann,
- der Zusammenhang zwischen der Erfassung sozialer Probleme und ihrer Bearbeitung systematisch in einem Modell zu verorten gesucht und
- Wirkungssteuerung für soziale Dienstleistungen aus ökonomischer Sicht angedacht.

Daran schließt sich der vierte Zugang an. Hier wird an den Nahtstellen gearbeitet, mit denen eine Verbindung zwischen den Steuerungssphären und den Verständnissen des Managements in unterschiedlichen Arbeitszusammenhängen hergestellt werden muss. Die vorliegenden Beiträge bilden keinesfalls hierfür eine systematische Übersicht ab. Allerdings werden zentrale Nahtstellen erfasst.

Es geht um

- ein netzwerkbezogene Kontraktmanagement in Sozialräumen als Nahtstelle zwischen kommunaler Sozialpolitik, Verwaltung, freien Trägern und bürgerschaftlichem Engagement,
- die Gestaltung und Steuerung von Change-Prozessen in Organisationen der Sozialwirtschaft,
- Wissensmanagement, also den Aufbau lernender Organisationen,
- die Verschlankung von Prozessabläufen, die Reduzierung des Ressourcenverbrauchs und die Erhöhung von qualitativer Leistungserbringung,
- besondere Aspekte des Personalmanagements,
- eine eher kritische Bilanz zum bisherigen Qualitätsmanagement mit entsprechenden Anregungen und
- wesentliche Aspekte des Sozialmarketing.

Der vorliegende Band wird als Einzelband für Leser und Leserinnen nur schwer einzuordnen sein. Für das Verständnis des Gesamtzusammenhangs ist es unbedingt erforderlich, dass die Einführung in alle Beiträge im ersten Band gelesen wird. Für ein besseres Verständnis der Entwürfe in diesem Band ist zudem von entscheidender Bedeutung, die Erkenntnisse aus dem zweiten Zugang aus dem Kapitel, das sich damit beschäftigt, was bisherige Managementkonzepte für das Sozialmanagement und das Management in der Sozialwirtschaft zu bieten haben, heranzuziehen.

Armin Wöhrle

Mittweida, Dezember 2011



Dritter Zugang:

Entwürfe mit Anspruch auf eine mittlere Reichweite

Soziale Herausforderungen multiperspektivisch und wirkungsorientiert bearbeiten: Social Impact Management

Beat Uebelhart, Agnès Fritze

Einleitung

Den meisten Ansätzen zur Klärung der Frage, was Sozialmanagement oder Sozialwirtschaft sei, ist gemein, dass sie entweder eine Institutionsicht (das ‚Soziale‘ als beeinflussende oder beeinflussbare Institutions-Umwelt), eine AdressatInnensicht (das ‚Soziale‘ als subjektives Ergebnis eines individuellen Bedürfnisses) oder eine Professionssicht (das ‚Soziale‘ als fachliche Instanz) einnehmen.

Wir gehen einerseits von einem Verständnis der Sozialen Arbeit als Mitgestalterin gesellschaftlicher Modellierung aus und verstehen die damit zusammenhängenden Tätigkeiten daher im Sinne einer Prozesskette zur Verbesserung von Lebenslagen¹. Andererseits verstehen wir Management als „eine systematische und disziplinierte Steuerung von Ressourcen zur Erreichung bestimmter Ziele“ (Willke 2004, S. 17) und Wirkungen, welches sowohl ein Management des ‚Sozialen‘ wie auch das Management im ‚Sozialen‘ beinhaltet. Davon grenzen wir das ‚sozialverantwortliche Management‘ (CSR) ab, welches sich in die Begrifflichkeit der Nachhaltigkeit einordnet.

¹ Die Orientierung am Konzept der Lebenslage erlaubt es, Lebensbedingungen mehrdimensional zu beschreiben. Dabei werden materielle und immaterielle Aspekte mit in den Blick genommen und ökonomische, kulturelle wie soziale Dimensionen berücksichtigt. In diesem Verständnis stellt die Art und Weise, wie die einzelnen Menschen mit ihren Handlungsspielräumen umgehen (können), die Lebensbewältigung dar. (Vgl. z.B. Nohlen 1997, S. 79 ff)

Aus diesem Grund soll Sozialmanagement zum einen mit sich akzentuierenden Versagenssituationen produktiv umgehen können (Markt-, Staats-, Politik- und Philanthropieversagen) (vgl. Wendt & Wöhrle 2007), fordert es zum anderen Rahmenbedingungen für eine erfolgreiche Soziale Arbeit ein und bezieht sich daher „auf das Ganze mit dem Blick auf die schwierige Regulation im Mix der Handlungsrationalitäten von Bürokratie, Solidarität, Vertrag und Tausch“ (Otto 2002, S. 49). Zudem dient Sozialmanagement dazu, den Innovationsauftrag einzulösen, den die Soziale Arbeit unabhängig der gerade dominanten Rationalitäten zu erfüllen hat.

Alternativ schlagen wir deshalb vor, den Blick von der Gesellschaft auf ihre Subsysteme -individuelle und institutionelle Akteure – und deren Interaktionen zu lenken und den Steuerungsaspekt des Managements auf das Gesamtsystem auszuweiten (vgl. Abb. 1). Diese Erweiterung der Sichtweise hängt sicherlich mit unseren direkt-demokratischen Erfahrungen in einer Konkordanz-Demokratie Schweiz zusammen. Die Ausführungen werden schnell deutlich machen, dass sich das hier ausgeführte Social Impact Management-Modell (SIM) keineswegs nur auf schweizerische Verhältnisse konzentriert, sondern im Kontext neuerer gesellschaftlicher Entwicklungen (wie z.B. Fragmentierung bisheriger staatstragender Parteien, eDemocracy, Internet-Grassroot-Bewegungen) in der westlichen Welt bewegt.

In acht Prämissen zeigen wir zunächst anhand von Praxisbeispielen Dysfunktionen bisheriger Lösungsansätze auf und leiten aus den Anforderungen an eine Mitgestaltung gesellschaftlicher Modellierung durch die Soziale Arbeit die inhaltliche Zuständigkeit multiperspektivischer sowie wirkungsorientierter Führung und Steuerung ab. Daran anschliessend legen wir das darauf eingehende Modell ‚Social Impact Management‘ (SIM)² dar.

2 Das SIM im Sinne einer Handlungstheorie ist Resultat eines kooperativen Entwicklungsprozesses innerhalb unserer Hochschule; es wird laufend an die Anforderungen hinsichtlich der Mitgestaltung der gesellschaftlichen Entwicklung angepasst, ohne jedoch seine multiperspektivische und wirkungsorientierte Ausprägung einzubüßen. Entsprechend heisst SIM heute Social Impact Management, wo es zum Zeitpunkt des Verfassen des vorliegenden Artikels noch Social Impact Management hiess (vgl. dazu Fritze, A., Maelicke, B., Uebelhart, B. (Hrsg.) (2011) und Uebelhart, B. (2011)).

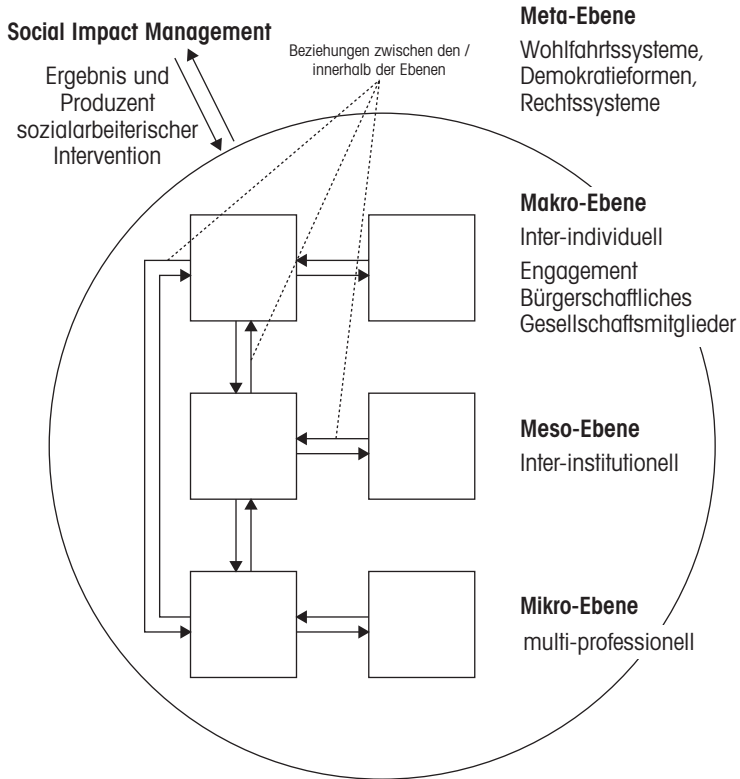


Abb. 1: Perspektiven und Interaktionen eines multiperspektivischen und wirkungsorientierten Steuerungsmodells

1. Acht Prämissen

1.1 Echte Partizipation als Voraussetzung einer sich selbstorganisierenden Gesellschaft

Mit der Zunahme von Individualisierungstendenzen einerseits und der Entgrenzung unserer Gesellschaften andererseits begegnen sich gleichzeitig Bedürfnisse nach Individualisierung und nach einer neuen ‚Heimat‘ (z.B. ‚Wir sind Papst‘). Dies wirkt sich auch auf die etablierten politischen Parteien aus, die Wählerstimmen einbüßen oder Abspaltungstendenzen gegenüber stehen (Die Neue Linke in Deutschland; Bürgerlich-Demokratische Partei

in der Schweiz). In der Bevölkerung nimmt die Empörung über ‚Ungerechtigkeiten‘ zu, wie am Beispiel der Managerlöhne gut nachvollzogen werden kann. Politische Entscheide darüber, wohin sich unsere Gesellschaft entwickeln soll, werden mit unterschiedlichen Koalitionen immer zufälliger und die Zahl der politisch Abstinenten steigt, so dass Partizipation auch in den etablierten Strukturen tendenziell abnimmt. Die durch die Marktwirtschaft geprägte Konsumhaltung beeinflusst dabei vermehrt die Haltung der Gesellschaftsmitglieder der offiziellen Politik gegenüber und äussert sich in gesteigerter Unzufriedenheit. Der Protest gegen ‚die Herrschenden‘ beginnt sich auf die Strasse oder – in Europa erst in Ansätzen – ins Internet zu bewegen (‚Digitaler Aktivismus‘; soziale Online-Netze). Die Zahl der Selbsthilfe- und AktivistInnengruppen³ wächst, wie Bürgerinitiativen, Quartierbewegungen und Blogs sowie Twitter oder VZ zeigen. Auch die PolitikerInnen haben den Trend erkannt: kaum eine/r ohne Homepage oder Blog.

Die Akzeptanz der in den Hauptstädten definierten Politik geht in fast allen europäischen Ländern einem Tiefpunkt entgegen. Gleichzeitig haben diese Staaten längst die Grenzen ihrer wohlfahrtsstaatlichen Möglichkeiten erkannt. Gerade im Sozial- und Gesundheitsbereich sind Staat und Verwaltung immer weniger in der Lage, die Bedürfnisse der Klientinnen und Klienten zu befriedigen. Parallel dazu nimmt der Ruf nach vermehrtem bürgerschaftlichem Engagement und zivilgesellschaftlicher Problemlösung zu.

Der ehemals direkte staatliche Eingriff (Leistungserbringung durch den Staat; Erfüllungsverantwortung) wird zunehmend abgelöst durch eine staatliche Rahmensteuerung (Gewährleistungsstaat⁴; Gewährleistungsverantwortung) und eine vermehrte Inanspruchnahme privater Organisationen und kollektiver Akteure, bis hin zur Public-Private-Partnership mit gemischter Finanzierung. Die grosse Anzahl von Organisationen im Bereich des ‚Dritten Sektors‘ mit staatlicher (Teil-)Finanzierung belegt diese Entwicklung.

3 Interessant ist in diesem Zusammenhang die ZDF-Sendung ‚Elektrischer Reporter‘ (18.09.2009). Darin werden unter dem Titel ‚Wahlkampf im Web: An den Graswurzeln‘ Beispiele gezeigt, die den Web-Wahlkampf der Parteien für den passiven Wähler, der aktiven Teilnahme im Internet gegenüberstellt. Dabei wird darauf verwiesen, dass im Web andere Spielregeln gelten.

4 Auch Steuerungsstaat (Kaufmann 1994, S. 5 ff) oder Supervisionsstaat (Willke 1997) genannt.

Ein weiterer wesentlicher Einflussfaktor stellt das moderne Verständnis von Subsidiarität dar. Angesichts der oben erwähnten Entwicklung und im Kontext des ‚New Public Management‘-Verständnisses staatlicher Aufgabenerfüllung hat sich das Verständnis von Subsidiarität von der „Legitimität der staatlichen Aufgabenerfüllung aus der Unfähigkeit der unteren sozialen Einheiten her“ hin zu einem „Nebeneinander hierarchischer und kooperativer Steuerung“ entwickelt (Kissling-Näf & Cattacin 1997, S. 6). Politische Interventionen erfolgen, insbesondere in komplexen Problembereichen, vermehrt unter Respektierung der Selbstreferenzialität der institutionellen Akteure und beschränken sich auf die Festlegung von Rahmenbedingungen.

Auf den ersten Blick erscheint diese Entwicklung wie eine Entstaatlichung oder gar Demokratisierung in der Planung und Erbringung sozialer Dienstleistungen und wird daher gerne als zunehmendes Bürgerengagement oder Empowerment dargestellt, weil damit eine Pluralisierung der Akteursgruppen auf unterschiedlichsten Ebenen sozialpolitischer Intervention einhergeht. Dies betrifft sowohl die Organisationen des Dritten Sektors wie auch die Selbstorganisations-‘Pflicht‘ der Bürgerinnen und Bürger, denen der Staat dabei Hilfe zur Selbsthilfe anbietet.

Solange die ‚alten‘ Wege der Partizipation (Abstimmungen mit Ja/Nein-Entscheiden; Partizipationsmöglichkeiten ohne Entscheidungskompetenzen) nicht erweitert werden, nehmen aber immer weniger Menschen ihre Mit-Verantwortung wahr und delegieren gesellschaftliche Weichenstellungen innerhalb des etablierten Politsystems an Institutionen. Dieses Politiksystem verliert in gleichem Maße an Legitimation, wie Bürgerinnen und Bürger sich in anderen Gefäßen und bei anderen Gelegenheiten hinsichtlich der gesellschaftlichen Weiterentwicklung engagieren, vorausgesetzt sie sind in der Lage dazu. Medial oder politisch nicht ‚interessante‘ Problemlagen drohen in der offiziellen Politik noch mehr in Vergessenheit zu geraten. Damit wird einerseits die Steuerbarkeit der Bedingungen eines Zusammenlebens in einer Gesellschaft ohne ‚Ausgeschlossene‘ immer schwieriger und andererseits erhalten, anstelle des Staates, neue Institutionen eine Machtfülle, die weder demokratisch kontrollierbar ist, noch die nötige Transparenz aufweist. ‚Koalitionsvereinbarungen‘ werden aus der Parteienpolitik in die Sphären der organisierten Zivilgesellschaft übertragen.

Aus der Anforderung an die Soziale Arbeit als Mitgestalterin gesellschaftlicher Modellierung folgt in diesem Sinn, dafür zu sorgen, dass Partizipation für die einzelnen Menschen möglich wird (Befähigung, Ermöglichung, Einflussnahme) und nicht im Namen der Gesellschaftsmitglieder neue Eliten ihre Selbstreproduktionsinteressen mit Hilfe Vieler verfolgen. Es heisst aber auch, dafür zu sorgen, dass nicht nur diejenigen Gruppen in den Fokus sozialpolitischer Aktivitäten gelangen, deren ‚Interessantheitsgrad‘ medial aktuell oder deren Problematik imageförderlich für die jeweiligen Institutionen ist. Soziale Arbeit hat auch dahingehend zu wirken, dass gut informierte Menschen – im Rahmen ihrer Möglichkeiten – das Heft selbst in die Hand nehmen (vgl. *Ma-kro-Ebene in Abb. 1*) und entscheiden, welche Institution allenfalls zu gründen oder beizuziehen ist, um soziale Herausforderungen lösen zu können.

1.2 Soziales Problem als Ergebnis gesellschaftlicher Aushandlungs- und Definitionsprozesse

Mit dem Anspruch an eine multiperspektivische und wirkungsorientierte Steuerung verweisen wir generell einerseits auf den Einbezug verschiedener Akteursperspektiven und andererseits auf Steuerung mit dem Ziel, Wirkungen zu erzeugen. Letzteres bedarf einer oder mehrerer Referenzfolien, um erzielte Wirkungen (Soll) in all ihren Dimensionen sicht- und messbar zu machen. Ein ‚Soziales Problem‘ ist insofern als solches zu bezeichnen, als es – gemessen an anerkannten gesellschaftlichen Ziel- oder Wertvorstellungen – die Abweichung (Ist) zu einer gewünschten Situation (Soll) definiert. Der Problembegriff weist somit einerseits auf Ziele und Interessen und andererseits auf Fakten hin, die, gemessen an bestimmten Massstäben, unzureichend erscheinen. (Nägele 2006) Als Ursprung sozialer Probleme gelten dabei Umstände oder Ereignisse, die bestimmte Gruppen oder ganze Gesellschaften in ihrer Lebenssituation beeinträchtigen (etwa Armut, Kriminalität, Gewalt, Drogenkonsum, Umweltprobleme).

Es ist heute allgemein anerkannt, dass soziale Probleme keine Phänomene per se, sondern Ergebnis von gesellschaftlichen Zuschreibungen, Aushandlungs- und Konstruktionsprozessen sind. Dabei werden zwischen dem Auftauchen eines sozialen Problems, im Sinne eines in der Öffentlichkeit bzw. in Teilen derselben kollektiv als veränderungsbedürftig definierten Zustands – wenn es nicht gleich wieder verschwindet – über seine Skandalisierung, seine Wahrnehmung bis hin zur öffentlichen Anerkennung und Legitimierung durch politisches Agendasetting verschiedene Phasen durchlaufen (vgl. etwa Blumer 1975, Schetsche 1996).

Staub-Bernasconi (2002) weist darauf hin, dass soziale Probleme, je nach Betrachtungsweise eher Probleme individuellen Versagens (Selbstverwirklichungs- oder Selbstvermarktungsprobleme im individuumszentrierten Paradigma bzw. im ökonomistischen Ansatz), Probleme des Versagens von Sozialisation (Abweichung von Norm-, Wert- oder Sinnvorgaben im soziozentrierten Paradigma) oder im systemischen Paradigma sowohl Probleme von Individuen als auch Probleme im Zusammenhang mit einer Sozialstruktur und Kultur sind (soziale und kulturelle Barrieren in Abhängigkeit von der gesellschaftlichen Position von Individuen, die es ihnen erschweren oder verunmöglichen, ihre Bedürfnisse dank eigener Anstrengungen zu befriedigen). Anerkannte soziale Probleme und soziale Herausforderungen bleiben hinsichtlich individueller Bedürfnisse und anerkannter Bedarfe zu präzisieren.

1.3 Bedarf in Abgrenzung zu Bedürfnissen und Nachfrage

In fast jeder Sozialgesetzgebung treffen wir auf die Begriffe ‚Bedarf‘ und ‚bedarfsgerecht‘, ohne dass die Terminologiedienste der Judikative über eine entsprechende Definition verfügen würden. In quantitativer Hinsicht können Bedarfe als gesellschaftlich resp. politisch legitimierte Entscheidungen betrachtet werden, wie etwa ein Mindesteinkommen oder die Anzahl Pflegebetten in einer Institution. Quantitative Bedarfe treffen wir vorwiegend im Kontext der Sozialplanung an. In qualitativer Hinsicht gehen die Ansichten darüber, was Bedarf ist, weit auseinander. Nachfrage im ökonomischen Sinn oder von direkt interessierten Organisationen erhobene Bedürfnislagen bei Betroffenen werden hier bunt gemischt. Bedarf, im Sinne etwa der Wirtschaftswissenschaften entsteht dann, wenn ein vorhandenes oder erwecktes Bedürfnis durch vorhandene und freie Kaufkraft zur Nachfrage nach bestimmten Leistungen (Dienstleistungen, Produkte) wird.

Obrechts (2002) Ansatz einer biopsychosozialen Theorie menschlicher Bedürfnisse unterscheidet zwischen Bedürfnissen und (subjektiven) Wünschen, wobei erstere als universell und letztere als lokal (historisch) postuliert werden. Bedürfnisse sind demzufolge Vorgänge im menschlichen Gehirn, die durch bestimmte Dispositionen ausgelöst werden (= nachweisbar, analysierbar, klassifizierbar, lebensnotwendige Funktionen erklärend). Wenn ein Bedürfnis ein „intern durch einen Affekt (Bewertung) angezeigter faktischer oder drohender defizitärer Zustand einer bestimmten organismischen Grösse (Wert)“ (op. cit., S. 40) ist, kann von einem individuellen/kollektiven **Bedürfnis** dann gesprochen werden, wenn die Bedürfnisbefriedigung autonom vorgenommen werden kann.

Ein **objektivierbarer Bedarf** entsteht dann, wenn eine größere Gruppe von Menschen ihre Bedürfnisse nicht autonom befriedigen kann, diese Mangelsituation kommunikativ formuliert und ausgetauscht wird (Code) und aufgrund der vorherrschenden Wertesysteme als Bedarf (einer Fremdversorgung) anerkannt wird. Bedarf ist also relativ und wird sozial reguliert. Je nach aktuell gültigen gesellschaftlichen Wertvorstellungen variiert die Bedarfsanerkennung und die Bereitschaft, einen entsprechenden **Bedarfsausgleich** zur Verfügung zu stellen.

Die Bestätigung eines objektiven Bedarfs kann durch eine fachliche (professionelle/wissenschaftliche) Argumentation ausgelöst oder gefördert werden. Auch eine ‚Zufallsentdeckung‘ kann die Bestätigung eines objektiven Bedarfs bedeuten (latenter Bedarf, z.B. erkennbare oder erwartbare Folgen von Ernährungsgewohnheiten und Bewegungsmangel).

Demzufolge ist auch der **objektive Bedarf** das Ergebnis eines politischen/gesellschaftlichen Aushandlungsprozesses. Dieser kommt aufgrund der geltenden Wertesysteme (z.B. Menschenrechte) zustande, aufgrund von gesellschaftspolitischen, fachlichen oder wissenschaftlichen Argumenten oder aufgrund eines latenten Bedarfs. Mit der Anerkennung eines objektiven Bedarfs ist aber noch nicht über den Bedarfsausgleich entschieden; es gibt viele objektive Bedarfslagen, die nicht bearbeitet werden. Über die Bedarfsbestimmung hinaus wird die gesellschaftliche Anerkennung (und Finanzierung) eines handlungsauslösenden Entscheids benötigt. Die Art und Weise sowie der Umfang des Bedarfsausgleichs bleibt dabei Verhandlungssache, genauso wie das Bestimmen des Hilfesystems (privat – for, low oder non profit bzw. öffentlich). Der Bedarfsausgleich geschieht also über ‚Anweisung‘ (handlungsauslösender Entscheid), Respektierung der Regeln der Subsidiarität und aufgrund finanzieller Möglichkeiten. Das bedeutet gleichzeitig, dass der Erfolg bei einer Bedarfsdeckung nie den einer reinen Bedürfnisbefriedigung erreichen kann.

Die Bestimmung des Bedarfs ist letztlich ein politischer Prozess, der abhängig ist von einer erfolgreichen gesellschaftlichen Konstruktion, an der verschiedenste demokratisch legitimierte Akteure und Akteurinnen beteiligt sind (vgl. Uebelhart/Sommerfeld, 2005), so auch im Feld der Sozialen Arbeit. Es bleibt einer – auch hier demokratisch legitimierten – Entscheidungsinstanz vorbehalten aus den Bedürfnissen einer Vielfalt diffuser Kollektive einen handlungsauslösenden Konsens hinsichtlich des zu realisierenden Bedarfsausgleichs herzustellen.

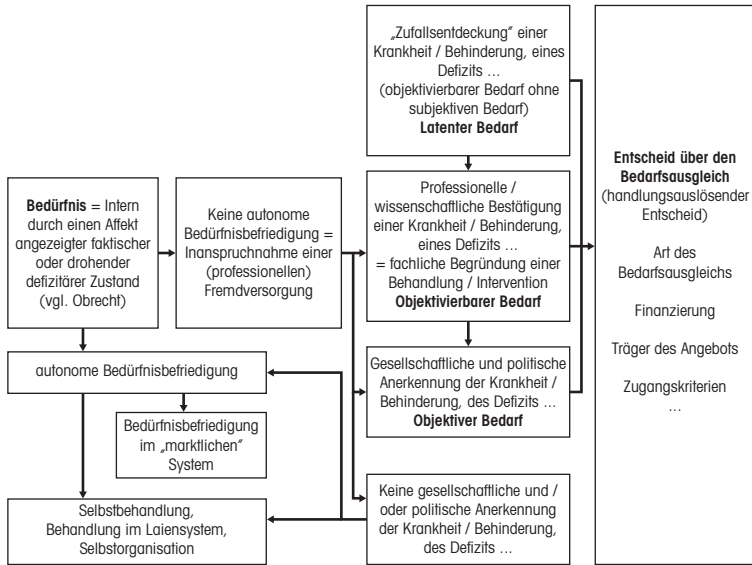


Abb. 2: Vom Bedürfnis zum Bedarf

1.4 Institutionelle Akteursgruppen und ihre ‚Zuständigkeiten‘

Im Zuge der bisher dargestellten Aspekte – soziale Probleme, objektiver und/oder latenter Bedarf, handlungsauslösender Entscheid – sind Fragen nach der Zuständigkeit der Akteure, der Finanzierung des Leistungsangebots sowie nach den Zugang- und Ausschlusskriterien zu definieren.

Der Staat als Akteur, kann sowohl die Rollen eines Leistungserbringers wie auch diejenige eines Leistungsfinanzierers voll übernehmen. Er kann aber auch – meist im Rahmen von Leistungsverträgen, Subventionen oder Beiträgen – als Leistungsgewährleister (Besteller) und Leistungs(teil)-Finanzierer agieren. Staatliches Handeln richtet sich dabei nach den Grundsätzen der Subsidiarität.

Auf der anderen Seite kennen wir eine Reihe von Nonprofit-Organisationen (NPOs), welche entweder aufgrund eines staatlichen Auftrags (Gewährleistungsstaatsmodell) oder aufgrund der eigenen Vision und Mission (Mitglieder, SpenderInnen) in diesem Feld aktiv werden.

Wir kennen nebst den profitorientierten privatwirtschaftlichen Trägern (z.B. private Pflege- und Altersheime) in jüngerer Zeit auch sog. Lowprofit-Organisationen, wie etwa im Fall der Sozialfirmen (vgl. Adam 2008).

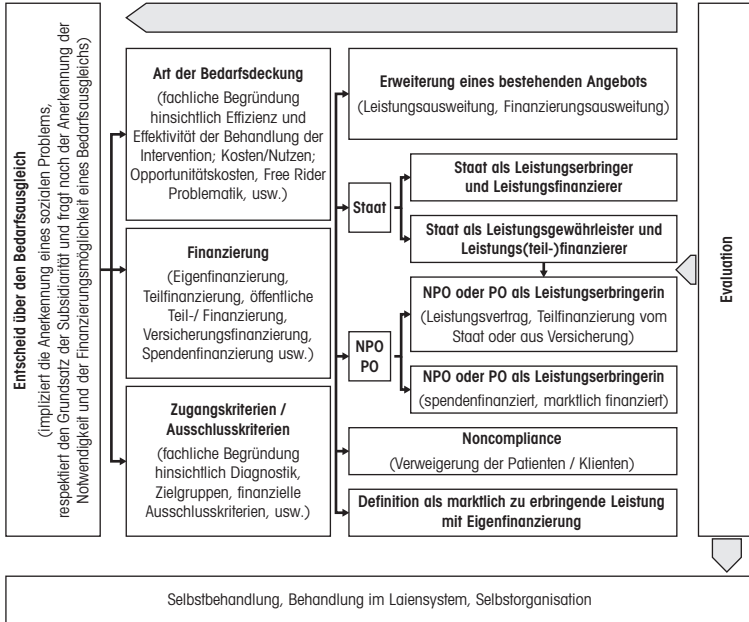


Abb. 3: Handlungsauslösender Entscheid und Akteurswahl

Angesichts der in Abb. 3 dargestellten Aspekte bleiben Fragen der Akteurswahl, der entsprechenden Qualitätsstandards, der Konfliktlagen mit den ureigenen Geschäftszwecken von Organisationen, der Bindung privater Akteure an politisch bzw. gesellschaftlich definierte Ziele und Wirkungen einer Intervention und viele weitere Fragen offen. Es mangelt heute an Transparenz über diese Fragen. Oft werden aus verschiedenen Gründen (z.B. Angst vor langwierigen Ausschreibungsverfahren, langjährige persönliche Beziehungen, Befürchtungen hinsichtlich des Wechsels eines Akteurs, vgl. Rufin 2009), immer dieselben Organisationen mit der Aufgabenerfüllung betraut. Gesetzliche Vorgaben gehen gar so weit, dass sie gleichzeitig ‚marktliche Preise‘ und ein Alleinstellungsmerkmal fordern (vgl. Baumgartner et al. 2009).

1.5 Unterschiedliche Akteurslogiken und -strategien

Nachdem wir die institutionellen Akteure im Bereich sozialarbeiterischer Interventionen unter dem Aspekt Akteurswahl benannt haben, werden die unterschiedlichen Akteure hinsichtlich ihren jeweils eigenen Logiken und strategischen Entscheiden dargestellt. Am Beispiel der Form von Austauschbeziehungen zwischen institutionellen Akteuren in unterschiedlichen Settings mit den jeweiligen ‚Zielgruppen‘ (Kunden/Kundinnen, Klienten/Klientinnen) kann ein Konfliktpotenzial identifiziert werden, wie nachfolgende Abb. 4 über die jeweiligen Tauschlogiken verdeutlicht.

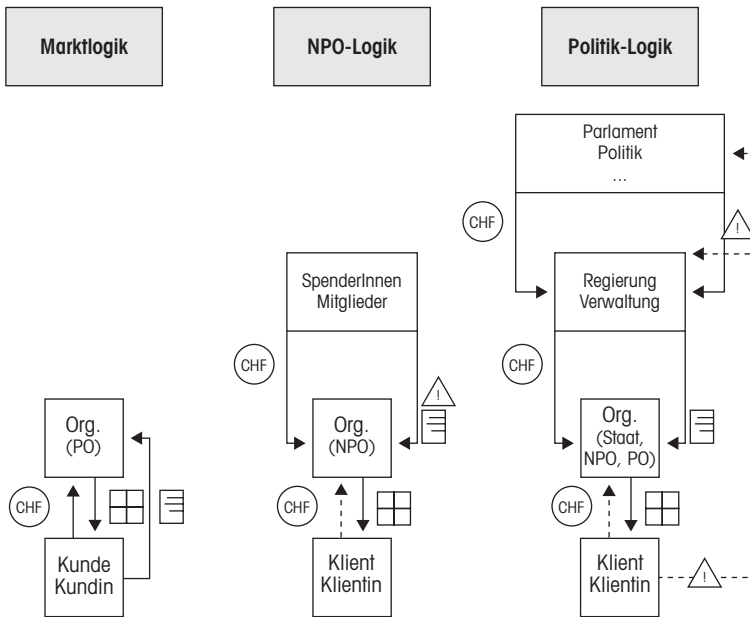


Abb. 4: Tauschlogiken unterschiedlicher Akteure (Marek & Uebelhart, 2009)⁵

⁵ Unveröffentlichtes Skript.

Daneben gibt es weitere Einflussfaktoren für die Strategien der institutionellen Akteure. Insbesondere bei NPOs spielen der Bekanntheitsgrad der Organisation, ihr Aktionsfeld sowie Zuschreibungen eine wesentliche Rolle bei der Zuteilung von Aufträgen im Rahmen des handlungsauslösenden Entscheids. Einige NPOs schaffen es gar, mittels Marketing und Lobbying, Soziale Probleme zu skandalisieren und sich dabei frühzeitig als ‚Kronfavoriten‘ zu positionieren. Aufgrund der damit einhergehenden engeren Verflechtung zwischen Politik, Staat und Organisationen sind immer öfter Amtspersonen in Aufsichtsgremien oder Stiftungsräten von NPOs anzutreffen, mit denen sie Leistungsverträge abschliessen. Dabei spielen einerseits die fachlichen Kompetenzen der Beteiligten auf beiden Seiten eine zentrale Rolle beim Bestimmen der effektivsten und effizientesten Interventionsformen zur Minderung oder Lösung eines sozialen Problems. Andererseits fördert aber gerade diese enge Kompetenzorientierung ein sequentielles Denken, welches die staatlichen und politischen Strukturierungen reproduziert. Es werden Soziale Probleme aus Sicht der Zuständigkeit und Fachlichkeit von Departement bzw. Referat und Organisation gelöst.

Die Organisationen des marktlichen und des Dritten Sektors funktionieren dabei jedoch anders als die staatliche Verwaltung (vgl. bspw. Schneider et al. 2007): So treffen zwei unterschiedliche Verständnisse in der Erbringung sozialer Dienstleistungen aufeinander, wie die häufig schwerfälligen Verhandlungen im Rahmen von Leistungsverträgen in der Praxis zeigen. NPOs sehen sich mit mindestens drei grundsätzlich unterschiedlichen Strategiemodellen konfrontiert: a) als spendenfinanzierte Organisation, die Image-/Fundraising-Aspekte und das Selbstreproduktionsinteresse ins Zentrum stellt, b) als weitgehend selbständige Organisation mit einem hohen Selbstfinanzierungsanteil in einer Public-Private-Partnership oder c) aufgrund gesetzlicher Grundlagen als Vertragspartnerin staatlicher Instanzen (Leistungs-, Subventionsverträge) mit hohem öffentlichen Finanzierungsanteil. NPOs können in vielen Fällen weder eine flächendeckende Versorgung eines Landes oder eine längerfristige Grundfinanzierung garantieren (Spendenabhängigkeit), noch ist ihre Struktur in jedem Fall so ausgerichtet, dass in allen Unterorganisationseinheiten dieselbe Leistungspalette angeboten werden kann (Autonomie der Unterorganisationen). So müssen sich auch NPOs nach ökonomischen mengenmäßigen Nachfragestrukturen ausrichten⁶ und können die ehemals flächendeckende staatliche Leistungserbringung nur ungenügend übernehmen, ganz besonders dann, wenn sie einen hohen Freiwilligenanteil

⁶ Vgl. dazu etwa die Ergebnisse zweier Schweizer Städtestudien bei Gentile 1997, S. 27 ff.

aufweisen. Ihr Interesse, die bestehenden Bedürfnisse so in gesellschaftlich bzw. politisch legitimierbaren Bedarf umzudefinieren, dass er die Selbstreproduktion der Organisation unterstützt, ist dabei nahe liegend.

Hinzu kommt, dass die nicht-staatlichen Akteure nicht ein Lebenslagen-orientiertes Angebot bereitstellen, sondern in ihren jeweiligen ‚Spezialgebieten‘ tätig sind. Dadurch werden die AdressatInnen gezwungen sich – anstelle bei einer, maximal zwei staatlichen Stellen – bei einer Vielzahl von Organisationen zu melden oder sie müssen gar Mitglied werden, um eine Dienstleistung zu erhalten.

Der Staat muss im Zeitalter des New Public Management ein optimales Verhältnis zwischen Kosten und Nutzen gewährleisten. Das setzt Leistungsvergleiche und Wertrelationen und diese setzen wiederum eine Konkurrenzsituation voraus. Das institutionelle Umfeld der Sozialpolitik ist jedoch u.a. dadurch gekennzeichnet, dass keine Wettbewerbssituation herrscht, der Staat demzufolge nicht unter den besten Anbietern auswählen kann, sondern diejenigen Anbieter berücksichtigen muss, die seine Gewährleistungspflicht delegiert erfüllen wollen. Andererseits ist in vielen Fällen, wo Wettbewerb möglich wäre, dieser durch gesetzliche Vorgaben oder Ausführungsvorschriften ausgeschlossen. So gilt beispielsweise im Falle des Art. 74 IVG: „Ein Leistungsvertrag wird mit einer Dachorganisation nur dann abgeschlossen, wenn keine andere Dachorganisation ähnliche spezifische Leistungen anbietet.“ (BSV 2001, S. 30) Somit entsteht mindestens die Möglichkeit einer gegenseitigen ‚Erpressung‘ i.S. eines Nachfrage- oder Angebotsmonopols. Aber auch auf der Verwaltungsseite sind Dysfunktionen auszumachen, wie sie beispielsweise Dettling (2007, S. 149) beschreibt: „Der Behördenleiter (...) (Agent), der von vornherein weiss, dass der Verhandlungsprozess mit seinem Minister (Prinzipal) eine Farce ist, (...), wird kaum Anreize haben, sich kooperativ zu verhalten. Er wird vielmehr versuchen, durch Täuschung ex ante oder ex post seinen Vorteil zu maximieren. Mangels Konkurrenz durch private Anbieter wird zudem der Anreiz zu Kooperation zurückgedrängt.“

Damit die Wirkungen der erwähnten Dysfunktionen eingedämmt werden können, bräuchte es eine klare politische Ansage in Bezug auf den tatsächlichen, gesellschaftlich bzw. politisch legitimierten Bedarf und in Hinblick auf klar definierte und messbare Wirkungsziele. Obschon die gesetzlichen Grundlagen die Stichworte ‚bedarfsgerecht‘ und ‚wirkungsorientiert‘ postulieren, sind die meisten politischen Aufträge so offen formuliert, dass die institutionellen Akteure ein breites Spektrum von Aufgaben darun-

ter verstehen können. ‚Soziale Integration‘ als Zielsetzung von Art. 74 IVG beispielsweise, ohne messbare Ziel- und Wirkungsvorgaben, lässt auch Maßnahmen zu, die möglicherweise Betroffenen höchstens indirekt zugute kommen.

Damit ist der Spielraum, um zu bestimmen, welche Maßnahmen letztlich finanziert werden, für die Verwaltung gross. Und gerade weil die Verwaltung kaum Möglichkeiten hat, die Problematiken der AdressatInnen in Bezug auf den gesetzlichen Auftrag zu kennen, bleibt ihr oft nichts anderes übrig, als sich auf die Angaben der nicht-staatlichen Akteure in dieser Sache zu verlassen. Diese wiederum berufen sich nicht primär auf den gesetzlichen Auftrag, sondern mindestens ebenso stark auf die Bedürfnisse ihrer Mitglieder – SpenderInnen und vertretenen AkteurInnen – sowie auf die Selbstproduktionsinteressen ihrer Organisation. Dabei bleibt oftmals verborgen, wie viele AdressatInnen sozialpolitischer Interventionen sich durch die jeweiligen nicht-staatlichen Akteure tatsächlich vertreten fühlen. Was der Gesetzgeber – letztlich die Stimmbürgerin und der Stimmbürger – bspw. unter sozialer Integration versteht und ob die getroffenen Maßnahmen tatsächlich den Bedürfnissen der Mehrheit der AdressatInnen entsprechen, bleibt häufig unklar. Es fehlt demnach eine Instanz, welche überprüft, ob die gesetzlich formulierten Willensäußerungen der StimmbürgerInnen wirklich wirkungsorientiert umgesetzt wurden.

Durch diese Steuerungsunfähigkeit des Staates wird folglich eine Tendenz gestützt, wonach private Akteure an die Stelle des Staates treten, da der Mehrwert seiner Rollenausübung nicht mehr eindeutig identifiziert werden kann.

1.6 Denken in Prozess- und Versorgungsketten

Wenn wir von einem Lebenslagen-Konzept sozialarbeiterischer Intervention ausgehen, bilden die Kompetenzorientierung der nichtstaatlichen Akteure und die departementale Struktur von Verwaltung und Politik häufig eine unheilige Allianz: ein Tunnelblick entsteht. Denn die Struktur der Verwaltung ist so angelegt, dass Fragen der Sicherheit, der Gesundheitsversorgung, der Bildung und der sozialen Sicherung in unterschiedlichen Departementen bzw. Referaten behandelt werden, ohne dabei auf die spezifischen Lebenslagen der unterschiedlichen Klientel eingehen zu können. Soziale Probleme werden heute erst teilweise in departementsübergreifenden Arbeitsgruppen andiskutiert; und letztlich ist es häufig die Zuordnung des jeweiligen Budgetpostens innerhalb der Verwaltung, die über die Ausprägung der Leistungsbreite und -tiefe entscheidet.

Wenn in den letzten Jahren auch zusätzliche Anstrengungen unternommen worden sind, wie das ‚guichet social‘ (Anlaufstelle und akteursübergreifender Informationspool), One-step-shops im Internet oder die konsequente Prozessorientierung in Sozialämtern zeigen, nimmt die Kluft zwischen entsprechenden Angeboten in Stadt und Land auch in diesem Bereich zu. Nicht selten bieten nationale NPOs, durch die Autonomie ihrer Unterorganisationen, regional divergierende Leistungspaletten an, so dass sich die Versorgungslage je nach Wohnort stark unterscheidet (z.B. Pflege zu Hause). Innovative Ansätze müssten dort einsetzen, wo ein Markt-, Staats- oder Philanthropieversagen festzustellen ist.

1.7 Wirkungsorientierung, Effizienz und Effektivität

Im Wissen darum, dass die Wirkungsforschung im Feld der Sozialwissenschaften noch nicht so weit fortgeschritten ist, wie erwünscht wäre, können doch einige Präzisierungen hinsichtlich der Wirkungsorientierung sozialarbeiterischer Interventionen gemacht werden. Zunächst werden mit Schröder & Kettiger (2001, S. 12–14) drei Arten von Wirkungen unterschieden:

1. „Mit Effect werden die unmittelbaren, objektiven, d.h. direkt ersichtlichen bzw. nachweisbaren (Aus-)Wirkungen der Leistungserbringung bezeichnet. Beim Mahlzeitendienst beispielsweise besteht der Effect – soweit die Qualität der Leistung stimmt und der/die Leistungsempfänger/in die Mahlzeit einnimmt (Compliance) – in einem guten Ernährungszustand.
2. Mit Impact wird die subjektive Wirkung beim Leistungsempfänger/in bezeichnet, zu der das Handeln der Verwaltung bzw. des Leistungserbringers (ggf. auch bei Dritten) maßgeblich beigetragen hat. (...) Beim Leistungsempfänger/in des Mahlzeitendienstes kann der Impact etwa in einer besseren Tagesstruktur, einer höheren Selbständigkeit oder einem gewissen Grad an Zufriedenheit (...) bestehen.
3. Als Outcome wird die mittelbare Wirkung der Erbringung einer oder mehrerer Leistungen durch die Verwaltung oder den/die beauftragte/n Leistungserbringer/in auf die Gesellschaft und/oder Umwelt bezeichnet. Der Outcome bezieht sich – namentlich im Bereich der sozialen Arbeit – meist auf spezifische Gesellschaftsgruppen. Bezogen auf den Mahlzeitendienst kann der Outcome beispielsweise in einem höheren Grad der Selbständigkeit in der Lebensführung von Menschen über 70 Jahren liegen.“



Eine wirkungsorientierte Steuerung sowohl der öffentlichen Verwaltung wie auch der privatwirtschaftlichen Akteure verlangt nach neuen Instrumenten. Eine Steuerung über Wirkungen und Leistungen im obgenannten Sinn ist jedoch erst möglich, wenn diese messbar gemacht werden. Die fehlende Formulierung von Wirkungszielen durch die staatliche Politik zuhanden von Verwaltung und Organisationen des Ersten und Dritten Sektors führt letztlich dazu, dass die Frage der Wirkungen staatlichen Handelns nicht – oder allenfalls eingeschränkt im Kontext der Gesetzesevaluation – gestellt wird, und dass eingetretene Effekte bei den AdressatInnen als Impact umdefiniert werden können (z.B. durch Zufriedenheitsbefragungen).

Dieses Manko ist deshalb schwierig zu beheben, weil wir dabei auch auf die Problematik der Abwesenheit einfacher, kausaler Wirkungszusammenhänge sowie auf unklare Interventionskausalitäten im Kontext der Sozialen Arbeit stoßen. Der Fachwelt der Sozialen Arbeit gelingt es bisher selten impliziten Wirkungshypothesen staatlicher Interventionen im Sozialbereich, Fach- und Faktenwissen gegenüber zu stellen, so dass letztlich die StimmbürgerInnen nicht fachlich informierte Entscheide fällen, sondern die gesellschaftliche Entwicklung aufgrund von Parteiparolen lenken. In zunehmendem Maße werden auf diese Art sogar Fachentscheide durch die StimmbürgerInnen getroffen, wie die Abstimmung über die Verwahrungsinitiative in der Schweiz⁷ drastisch belegt. Ob dieser ‚Volkswille‘ fachlich überhaupt umgesetzt werden kann und ob die getroffenen Entscheide rechtskonform sind (z.B. Völkerrecht) wurde erst nach dem Volksentscheid eingehend diskutiert. In der Folge wurde der ‚Volkswille‘ abgeschwächt oder verändert, wie die Schlagzeilen der Presse im Nachgang dieser Initiative belegen: „Die Umsetzung der mit der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) schwer vereinbaren Verwahrungsinitiative ist in der Vernehmlassung auf harsche Kritik gestossen. Nun hat der Bundesrat das Gesetz weiter abgeschwächt.“ (NZZ Online 2005)

⁷ Eidgenössische Volksabstimmung vom 8. Februar 2004 über die Volksinitiative „Lebenslange Verwahrung für nicht therapierbare, extrem gefährliche Sexual- und Gewaltstraftäter“.

1.8 Qualität der Handlungsansätze

Eng verschränkt mit dem Prozess sozialer Dienstleistungserbringung zur Verminderung bzw. Verhinderung sozialer Problemlagen ist die Frage der Qualität der Handlungsansätze auf allen bisher bezeichneten Ebenen. Diese bildet wiederum eine Herausforderung an Aushandlungsprozesse zwischen verschiedenen Interessengruppen im gesellschaftlichen Kontext, da sie mehrdimensional ist und nicht absolut festgelegt werden kann (vgl. u.a. Merchel 2004). Qualität bildet eine Gesamtheit von Merkmalen ab, und hat festgelegte und vorausgesetzte Erfordernisse zu erfüllen. Dabei sind sowohl professionelle Standards, das diesen zugrundeliegende Menschenbild, gesellschaftliche, professionelle und persönliche Werte, Ziele und Erwartungen mit einzubeziehen wie die Zufriedenheit der LeistungsbezügerInnen, die fachliche Qualität der Ausführung oder die Zufriedenheit der Mitarbeitenden zu berücksichtigen.

Ohne hier umfassend auf die gängigen Fragen zu Qualität, Qualitätssicherung und -messung oder zu Qualitätsmanagement-Systemen und -instrumenten vertieft einzugehen, sind in unserem Zusammenhang dennoch folgende Aspekte der Qualität zu fokussieren:

- **Qualität im Sinne von ‚Güte‘ in der bzw. der Sozialen Arbeit:** Die Definition von Qualität in der Sozialen Arbeit und damit auch die Qualitätsbewertung werden durch vier relevante Charakteristika ihrer Tätigkeit beeinflusst: (1) Meist ist der Kern der Dienstleistungen weder sicht- noch greifbar. Die Erwartungen von Nachfragenden und von Erbringenden können daher auseinandergehen und Konflikte bzw. Unzufriedenheit bewirken. (2) ‚Produktion‘ und ‚Konsum‘ fallen zusammen: die LeistungsempfängerInnen sind demnach MitproduzentInnen der Dienstleistung. (3) Soziale Dienstleistungen sind ‚Vertrauensgüter‘, da sie nur begrenzt standardisierbar sind, unterschiedliche Bedürfnisse der Nachfragenden befriedigen müssen und daher in ihrer Ausführung individuelle Qualitäten aufweisen. (4) Interinstitutionelle wie auch multiprofessionelle Zusammenarbeit sind aufgrund der aktuellen Ausgestaltung des Hilfesystems aus sozialarbeiterischer Perspektive eine zwingende (Qualitäts)Voraussetzung; denn Dienstleistungen der Sozialen Arbeit werden an der Schnittstelle zu anderen Funktionssystemen mit je eigenen Rationalitäten und Finanzierungsmodi durch unterschiedliche Akteure in teilweiser Konkurrenz erbracht und müssen sich mit strukturellen Problemen der Kontinuität und Koordination auseinandersetzen. Kooperationen innerhalb des gesellschaftlichen Hilfesystems, mit und innerhalb der Organisation sowie in der operativen Fallarbeit sind demnach für die Soziale Arbeit von Bedeutung. (vgl. Papa 2002, zit. in Nadai et al. 2005)