Studienkurs Sozialwirtschaft

Wöhrle | Beck | Brandl | Funke-Steinberg | Kaegi | Schenker | Zängl

# Organisationsentwicklung – Change Management

Nomos

## Studienkurs Sozialwirtschaft

Lehrbuchreihe für Studierende der Sozialwirtschaft und des Sozialmanagements an Universitäten und Hochschulen.

Praxisnah und verständlich führen die didaktisch aufbereiteten Bände in die zentralen Felder der Sozialwirtschaft und des Sozialmanagements ein: sozialwirtschaftliche Organisationen und Unternehmensformen, Personalmanagement, Qualitätsmanagement, Wissensmanagement, Management des Wandels etc.

Herausgegeben von
Prof. Dr. Armin Wöhrle

Wöhrle | Beck | Brandl | Funke-Steinberg
Kaegi | Schenker | Zängl

# Organisationsentwicklung – Change Management

Nomos

**Die Deutsche Nationalbibliothek** verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über http://dnb.d-nb.de abrufbar.

ISBN 978-3-8487-4457-2 (Print)

ISBN 978-3-8452-8669-3 (ePDF)

1 . Auflage 2019
© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2019. Gedruckt in Deutschland. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

# Inhaltsverzeichnis


Einführung 11

1. Herausforderungen an Organisationen und Management in der Sozialwirtschaft (*Armin Wöhrle*) 13

1.1 Zunahme von Komplexität 13

1.2 Der globale Umbau 18

1.2.1 Umbau auf der Ebene Politik 18

1.2.2 Veränderung des Verhältnisses zwischen Öffentlichen Trägern und Leistungserbringern 19

1.2.3 Die (neuen) Wohlfahrtsproduzenten 26

1.3 Folgen des Umbaus 27

1.3.1 Externe Organisationsebene 27

1.3.2 Interne Organisationsebene 31

1.3.3 Ebene des Personals 32

1.4 Herausforderungen für das Management in der Sozialwirtschaft 35

1.4.1 Veränderte Steuerungslogiken erzeugen hybride Organisationen 35

1.4.2 Organisationen müssen umgebaut werden 36

1.4.3 Was eine Organisation leisten muss 38

1.4.4 Anforderungen an das Management 40

2. Organisationen (*Dominik Schenker und Peter Zängl*) 46

2.1 Erste Annäherung: Was ist eine Organisation? 46

2.2 Mitgliedschaft, Zweck und Hierarchie als zentrale Merkmale von Organisationen 48

2.2.1 Mitgliedschaft 49

2.2.2 Ziel 51

2.2.3 Hierarchie 54

2.2.4 Organisationen ohne Hierarchien: Der aktuelle Diskurs um Selbstorganisation 57

2.3 Eine alternative Sicht auf Organisationen: Das Trigon-Modell 58
2.3.1 Sieben Wesenselemente der Organisation 59
2.3.2 Die vier Entwicklungsphasen der Organisation 60
2.4 Veränderungen von Organisationen 61
2.4.1 Spannung zwischen Theorie und Wirklichkeit von OE-Prozessen 62
2.4.2 Die neo-institutionellen Organisationstheorien als ein Schlüssel zum Verständnis von Veränderungsprozessen 63
2.4.3 Warum sich die Organisationen innerhalb eines Arbeitsfeldes ähnlich sind 66
2.4.4 Rationalität und Rationalitätsmythen 67
2.4.5 Entkoppelung von formaler Struktur und Tätigkeiten 68
2.4.6 Neo-Institutionalismus und Organisationsveränderungen 69
2.5.7 Sozialwirtschaft unter einer neo-institutionellen Perspektive 72

3. Was ist Management? (*Urs Kaegi und Peter Zängl*) 77
3.1 Was ist Management? 77
3.1.1 Sozialmanagement 78
3.2 Managementmodelle in der Sozialwirtschaft 78
3.2.1 St. Galler Management-Modell (SGMM) 79
3.2.2 Freiburger Management-Modell 84
3.2.3 Social-Impact-Modell SIM 87
3.3 Organisationale Veränderungen: Evolution schreibt man mit „R“ 93
3.4 Wandel erster und zweiter Ordnung: Etwas richtig tun oder das Richtige tun 94
3.5 Phasen von Veränderungen nach Lewin 96
3.5.1 Unfreezing (Phase des Auftauens) 96
3.5.2 Moving (Phase der Bewegung) 97
3.5.3 Refreezing (Phase des Einfrierens) 97

3.6 Change Management, organisationaler Wandel, Organisationsentwicklung, Transformationsmanagement … 98

3.7 Entwicklungsphasen in Veränderungen: die individuelle Sicht 100

3.7.1 Schock 101
3.7.2 Festhalten 102
3.7.3 Einsicht 103
3.7.4 Loslassen/emotionale Distanz 103
3.7.5 Ausprobieren/Lernen 103
3.7.6 Erkenntnis 104
3.7.7 Integration 104

3.8 Steuerungsansätze bei organisationalem Wandel 104

3.8.1 Wildwuchs 104
3.8.2 Experten-, resp. Expertinnen-Ansatz 105
3.8.3 Macht-/Zwang-Ansatz 105
3.8.4 Entwicklungsansatz 106

3.9 Basisprozesse der Steuerung von Veränderungen 106

3.10 Die lernende Organisation 106

3.10.1 Kritik am Modell von Senge: „guter“ Wandel ist eine Falle 108

3.11 Gut geplant ist halb verändert 111

3.12 Organisationaler Wandel in Organisationen der Sozialwirtschaft 112

3.13 Change in Richtung Selbstorganisation: der große Trend 112

3.13.1 Selbstorganisation 113
3.13.2 Reinventing Organizations nach Laloux 114
3.13.3 Selbstorganisation und Führung 118
3.13.4 Kooperation als Merkmal der Selbstorganisation 120
3.13.5 Entscheidungsfindung als Merkmal der Selbstorganisation 121

3.14 Fazit und Ausblick 121

4. Wie kann man Organisationen analysieren? Adaptierbare Diagnose-Methoden in der Organisationsentwicklung (*Paul Brandl*) 128

4.1 Ausgangspunkt – Zielsetzungen − Lernziele 128

4.2 Theoretische Verortung der Instrumente 129

4.3 OE-Methoden zum Anpassen 136

4.3.1 Auswahl und Zielsetzung 136
4.3.2 Aspekteraster und Dialogbild für den Überblick 137
4.3.3 Deltadiagnose: Einfache Standortbestimmung beim Leitbild 143
4.3.4 Prozesslandkarte: Übersichtlich Prioritäten setzen 144
4.3.5 Teamrad: Ansatzpunkte für die Teamentwicklung 146
4.3.6 Flussdiagramm und Customer Journey: Prozesse optimieren 150
4.3.7 Personas: Dienstleistungen neugestalten 154

4.4 Weiterführende Überlegungen 160

5. Wie kann man Organisationen verändern? (*Reinhilde Beck*) 166

Einleitung 166

5.1 Veränderungsdruck und Organisationswandel als Daueraufgabe 167

5.1.1 Gravierende Veränderungen in der Organisationsumwelt 167
5.1.2 Steigerung der Eigenkomplexität von Organisationen 169
5.1.3 Die Gestaltung des organisationalen Wandels wird zu einer Daueraufgabe 170

5.2 Verständnis und historische Wurzeln von „Organisationsentwicklung“ und „Change Management“ 172

5.2.1 Was kann unter Organisationsentwicklung verstanden werden? 173
5.2.2 Historische Wurzeln traditioneller Konzepte der Organisationsentwicklung 175
5.2.3 Change Management – historische Wurzeln und Verständnis 184

5.2.4 Organisationsentwicklung und Change Management – Unterschiede und Annäherungen 194

5.3 Wie kann man Organisationen verändern? Konzeptuelle Vorstellungen und Veränderungsstrategien aus Sicht neuerer Theorieansätze 198

5.3.1 Organisationslernen − Lernende Organisation − Organisationskultur 199

5.3.2 Das „Acht-Stufen-Rahmenkonzept für den Wandel“ von Kotter 204

5.3.3 Systemische Ansätze der Organisationsentwicklung 213

5.3.4 Einordnung und Einschätzung der Veränderungsansätze 225

5.4 Veränderungsprozesse gestalten und steuern: Handlungsebenen, Phasen, Erfolgsfaktoren, Instrumente 228

5.4.1 Handlungsebenen und Phasen von Veränderungsprozessen 229

5.4.2 Phasen des Veränderungsprozesses und Erfolgsfaktoren im Überblick 234

5.4.3 Grundlagen und Erfolgsfaktoren von Veränderungsprozessen 236

5.5 Resümee und Ausblick 254

6. Organisationsberatung als Unterstützung des Organisationswandels oder vom Tanz mit einem unsichtbaren Geschöpf
Aus der Praxis der systemischen Organisationsberatung (*Karsten Funke-Steinberg*) 266

6.1 Was ist Organisationsberatung? 266

6.1.1 Die Praxis „einfangen“ 266

6.1.2 Überblick über das Feld der Organisationsberatung 267

6.1.3 Was Sie in dem Beitrag erwartet 272

6.2 Auf Unsichtbares setzen 274

6.2.1 Ein unsichtbares Geschöpf zum Tanz führen 274

6.2.2 Fallskizze 1: Den Osten erklären 275

6.2.3 Die Chance des Nicht-Wissens 276

6.2.4 Dem Unsichtbaren eine Gestalt entlocken 276

6.2.5 Pars pro toto – Im Teil das Ganze sehen 277

6.2.6 Die tägliche „Erschaffung“ der Organisation im wechselseitigen Wahrnehmen und Handeln der Beteiligten 278
6.3 Analoge Methode – Sichtbar machen, was zusammenwirkt 279
6.4 Der „zweite Auftrag“ 283
6.5 Perspektivenwechsel 285
6.6 Gewachsene Muster und der Umgang mit Komplexität 286
6.7 Ethik vs. Wirtschaftlichkeit 288
6.7.1 Ein grundlegendes Konfliktmuster im Sozialbereich 288
6.7.2 Fallskizze 2: Diakonischer Auftrag vs. Kostendeckung 290
6.8 Die Kraft aus der Zukunft – Ein Blick in den Werkzeugkasten 292
6.8.1 Das Kraftfeld der Veränderung 293
6.8.2 Wertschätzend Erkunden (Appreciative Inquiry) 295
6.8.3 Strukturierter Zukunftsdialog 297
6.9 Organisationsberatung und Mikropolitik 298
6.10 Ausblick 301
6.10.1 Die Orientierung auf Haltungen und Werte 301
6.10.2 Theorie U (Scharmer, 2009, 2014) 303
6.10.3 Das Resonanzkonzept (Rosa, 2016, 2017) 304
6.10.4 Positive Psychologie für Organisation und Führung (Tomoff, 2015) 304
6.10.5 Success Loop (Sohn & Conzelmann, 2017) 305
6.10.6 Future Room (Gatterer, 2018) 305
6.11 Erfahrungswerte für Entscheider 306

Lernzielkontrolle 313

Angaben zu den Autorinnen und Autoren 331

# Einführung

*Armin Wöhrle*

Die Reihe „Studienkurs Management in der Sozialwirtschaft“ startete 2003 in der Nomos Verlagsanstalt mit dem Band „Grundlagen des Managements in der Sozialwirtschaft“. Es folgten insgesamt 12 Bände mit den Themen „Sozialwirtschaft“, „Organisationen der Sozialwirtschaft“, „Betriebswirtschaftliche Grundlagen des Managements in der Sozialwirtschaft“, „Rechtliche Grundlagen des Managements in der Sozialwirtschaft“, „Personalmanagement“, „Qualitätsmanagement“, „Führung und Zusammenarbeit“, „Wissensmanagement“, „Sozialmanagement in Europa“, „Projektmanagement“, „Sozialinformatik“.

Nach zehn Jahren war es an der Zeit, all diese Bände gründlich zu überarbeiten.

Begonnen wurde die Überarbeitung 2013 mit drei Grundlagen-Bänden (den generellen Grundlagen, den betriebswirtschaftlichen und den rechtlichen). Der Systematik folgend steht nun die Überarbeitung der Bände zur Organisationsentwicklung und dem Change Management, der Personalentwicklung, der Qualitätsentwicklung und zum Thema Führung an. Charakteristisch für die grundlegenden Überarbeitungen ist, dass sie nicht mehr von einzelnen Autoren verfasst werden, sondern von Teams aus Fachleuten zu diesen Themen, die zudem nicht nur aus Deutschland kommen. Man kann also durchaus von grundlegenden Neufassungen sprechen.

Der vorliegende Band fußt auf den „Grundlagen des Managements in der Sozialwirtschaft“ (Wöhrle/Beck/Grunwald/Schellberg/Schwarz/Wendt 2013). Darin sind die Bestimmungen hinsichtlich der Sozialwirtschaft bereits vorgenommen worden (Wendt 2013, 11 ff.), der sozialpolitische Kontext und daraus entspringende Steuerungsversuche können als bekannt vorausgesetzt werden (Beck/Schwarz, 35 ff.), die Soziale Arbeit wurde in ihrer Selbstverortung und hinsichtlich der Steuerungsfragen für sozialwirtschaftliche Unternehmen bereits erörtert (Grunwald 2013, 81 ff.), die Sozialwirtschaft in ihrem Verhältnis zu den Wirtschaftswissenschaften bestimmt (Schellberg 2013, 117 ff.) und das Management in der Sozialwirtschaft im Kontext der Organisationstheorien und Managementlehre dargelegt (Wöhrle 2013, 157 ff.).

Im vorliegenden Band wird die Logik des 2005 erschienenen Bandes „Den Wandel managen. Organisationen analysieren und entwickeln“ (Wöhrle) aufgegriffen. Dabei geht es um folgende zentrale Fragen:

- Was ist eine Organisation?
- Was ist Management?
- Warum müssen sich Organisationen verändern?
- Wie lässt sich „Stillstand“ und Wandel in Organisationen erklären?
- Was benötigt das Management, um den Wandel herbeizuführen?
- Wie lassen sich Organisationen analysieren?
- Wie kann man Organisationen (praktisch) verändern?
- Welche Anforderungen richten sich an das Management und die Führung in Organisationen?
- Wie kann Organisationsberatung das Management unterstützen?

*Literatur*

Wendt, Wolf Rainer (2013): Sozialwirtschaft, in: Wöhrle/Beck/Grunwald/Schellberg/Schwarz/Wendt 2013, S. 11 ff.

Beck, Reinhilde/Schwarz, Gotthart (2013): Sozialstaat, Sozialpolitik und (sozial-)politische Steuerung, in: Wöhrle/Beck/Grunwald/Schellberg/Schwarz/Wendt 2013, S. 35 ff.

Grunwald, Klaus (2013): Soziale Arbeit, ihre Selbstverortung und ihr Verhältnis zu Fragen der Steuerung sozialwirtschaftlicher Unternehmen, in: Wöhrle/Beck/Grunwald/Schellberg/Schwarz/Wendt 2013, S. 81 ff.

Schellberg, Klaus (2013): Die Wirtschaftswissenschaften und ihr Verhältnis zur Sozialwirtschaft und der Sozialen Arbeit, in: Wöhrle/Beck/Grunwald/Schellberg/Schwarz/Wendt 2013, S. 117 ff.

Wöhrle, Armin (2005): Den Wandel managen. Organisationen analysieren und entwickeln, Baden-Baden: Nomos.

Wöhrle, Armin (2013): Organisationstheorien und Managementlehre, in: Wöhrle/Beck/Grunwald/Schellberg/Schwarz/Wendt 2013, S. 157 ff.

Wöhrle, Armin (2013): Sozialmanagement und Management in der Sozialwirtschaft, in: Wöhrle/Beck/Grunwald/Schellberg/Schwarz/Wendt 2013, S. 191 ff.

Wöhrle/Beck/Grunwald/Schellberg/Schwarz/Wendt (2013): Grundlagen des Managements in der Sozialwirtschaft, Baden-Baden: UTB Nomos.

# 1. Herausforderungen an Organisationen und Management in der Sozialwirtschaft

*Armin Wöhrle*

Der folgende Beitrag sucht ins Thema einzuführen. Folgende Erkenntnisse sollen mit ihm vermittelt werden:

- Das Verständnis von Organisationen und ihrer Steuerung (Management) entwickelt sich abhängig von neuen Herausforderungen in der Organisationsumwelt und der Reaktion darauf durch Erfahrungslernen und die Theoriebildung beständig weiter.
- Hier soll skizziert werden, auf welchem Hintergrund die neuen Herausforderungen für die Organisationen der Sozialwirtschaft und ihr Management entstehen.
- Dabei wird die aktuelle Situation in der Sozialwirtschaft als eine charakterisiert, die seit den 1990er Jahren komplexer wird und sich in einem tief greifenden Wandel befindet.
- Hervorgehoben wird dabei die Hybridisierung von Organisationen, die einen grundlegenden Umbau der Organisationen und ein Management des Wandels (Change Management) benötigt.
- Darüber hinaus wird darauf hingewiesen, dass die Personalrekrutierung und Personalentwicklung neben dem Umbau der Organisationen zu den herausragenden Aufgaben des Managements in der Sozialwirtschaft geworden sind.

## *1.1 Zunahme von Komplexität*

Organisationen sind schwer zu fassende Gebilde. Wenn wir an eine konkrete denken, haben wir mannigfache Bilder im Kopf, aber diese erklären nicht das Wesen der Organisation, sondern illustrieren lediglich die Erfahrungen, die wir mit Organisationen haben und diese sind wiederum an Erwartungen, Zwecke und Funktionen gebunden, in deren Zusammenhang wir mit ihnen in Verbindung getreten sind.

Wenn wir auf die Theorie zurückgreifen, so wird deutlich, dass es kein einheitliches Verständnis von Organisationen gibt. Zunächst ist die Blickrichtung entscheidend. Aus soziologischer Sicht müssen Organisationen

abstrahiert von Menschen gedacht werden, denn sonst wäre es nicht zu erklären, dass sie über Jahrhunderte existieren können. Sie stellen demgemäß insbesondere Strukturen und vorgegebene Abläufe dar, in die sich Menschen einbringen bzw. in die Menschen eingepasst werden. Sie sind dabei auf übergeordnete Ziele gerichtet, mit denen sich Menschen in Beziehung setzen. Und es sind Kulturen, in deren Zusammenhängen Menschen sozialisiert werden. Aus organisationspsychologischer Sicht können konkrete Organisationen nicht ohne konkrete Menschen existieren. Die jeweiligen Theorien über Organisationen, die den einen oder anderen Blickwinkel deutlicher betonen, verändern sich im Laufe der Geschichte und zwar abhängig von den Herausforderungen, denen sich Organisationen und ihr Management ausgesetzt sehen (Wöhrle 2005, 2012).

Mit einer von Walter Simon publizierten Entwicklungsgeschichte lassen sich vier Perioden des Organisationsverständnisses und darauf bezogene Managementtheorien – abhängig von gewandelten Herausforderungen – unterscheiden (Simon 2002).

| | |
|---|---|
| Periode 1900 bis 1930: rationales Handeln in geschlossenen Systemen | – Bürokratiemodell (Max Weber)<br>– Scientific Management (Frederic W. Taylor)<br>– Administrative Lehren (Henry Fayol, Alfred Sloan)<br>– Fordismus (Henry Ford) |
| Periode 1925 bis 1955: soziales Handeln in geschlossenen Systemen | – Human Relations-Bewegung (Elton Mayo)<br>– XY-Theorie (Douglas McGregor)<br>– Leadership-Theorie (Chester Bernard)<br>– Motivationstheorie (Frederick Herzberg) |
| Periode 1955 bis 1970: rationales Handeln in offenen Systemen | – Situationstheoretische Ansätze<br>– Theory of Leadership Effectiveness (F.E. Fiedler)<br>– Stochastische Organisationslehre (P. Lawrence und L. Lorch)<br>– Strategy and Structure-Theory (Alfred Chandler) |

| | |
|---|---|
| Periode ab 1970:<br>soziales Handeln<br>in offenen Systemen | – Evolutions- und chaostheoretische Ansätze (Karl Weick, James March)<br>– Entscheidungstheorie (Herbert Simon)<br>– Kybernetik (Norbert Wiener)<br>– Empirische Erfolgsforschung (Peter F. Drucker, Thomas J. Peters, Robert H. Waterman, Thomas S. Watson)<br>– Lean Management (MIT-Studie, Taiichi-Ohno)<br>– Postschlankes Management<br>– Lehre von den Wettbewerbskräften (Michael Porter)<br>– Ressourcen-basierte Strategie (Gary Hamel, C.K. Prahalad) |

*Abb. 1: Vier Hauptperioden der Managementtheorie (Simon 2002, 24)*

Die erste Periode mit der Bezeichnung „rationales Handeln im geschlossenen System“ (Zeitraum 1900–1925/30) ist geprägt durch Ingenieure wie Taylor, Fayol, und Ford. Ihr Verdienst war es, betriebliche Abläufe bis hin zu menschlichen Handgriffen analysiert zu haben, um Abläufe funktional so zusammenzubauen, damit das effektivste Ergebnis zu erzielen war. Zu dieser Periode wird auch das Bürokratiemodell von Max Weber gerechnet, der in der bürokratischen Herrschaft die reinste Form legaler Herrschaft erkannte, da er in einem kontinuierlichen, regelgebundenen Betrieb von Amtsgeschäften durch Beamte die Überwindung der Willkür der feudalen Herrschaft erblickte. Im Rückblick werden die in diesem Zeitraum entstandenen Organisationsvorstellungen auch unter dem Begriff „Maschinenmodell“ verhandelt. Darin kommt zum Ausdruck, dass der Zweck und die Funktionalität im Vordergrund stehen, das Gerüst der Aufbau- und Ablauforganisation eher technokratisch ausgerichtet ist und wie bei einer Maschine die Beteiligten dem untergeordnet sind. Deutlich wird dies bei der von Taylor erfundenen Fließbandarbeit, mit der die Arbeitenden auf die Maschine ausgerichtet bzw. deren Taktzahl untergeordnet werden. Hinsichtlich des Managements überwiegt hier die Vorstellung eines Steuermanns, der durch Bewegungen des Lenkrades oder die Veränderungen an Hebeln das Ganze steuern und umsteuern kann.

Auf dem Hintergrund von veränderten Wettbewerbsbedingungen und aufgrund neuerer Forschungsergebnisse kann die zweite Periode als „Periode des sozialen Handelns im geschlossenen System (1925−1955)“ charakterisiert werden. Mit den Hawthorne-Experimenten wurde abweichend

von der bisherigen funktionalen und rationalen Sichtweise deutlich, dass Mitarbeitende nicht unbedingt berechenbar auf Vorgaben reagieren. In der betrieblichen Zusammenarbeit bilden sich Gruppen und Cliquen. Diese wiederum bilden eigene soziale Normen aus. Der Mensch wurde sozusagen im personenunabhängig konstruierten Modell nachträglich wieder entdeckt. Das Augenmerk (von Forschenden wie Argyris, Bernard, Lewin, Likert, McGregor) galt nun vornehmlich der Gestaltung von Arbeitsprozessen unter Einbeziehung der Mitarbeitenden, die Forschung beschäftigte sich mit Motivationstheorien und es wurde nach einer neuen Vermittlung zwischen betrieblich vorgegebenen Notwendigkeiten und den Bedürfnissen der Beschäftigten gesucht. Das Management erlebte sozusagen eine revolutionäre Wende dergestalt, weil sich die Dimension, der Aufmerksamkeit entgegengebracht werden musste, erweiterte. Es musste ein Gleichklang zwischen der Überlebenssicherung des Ganzen und des betrieblichen Erfolgs einerseits und der Berücksichtigung der beteiligten Menschen andererseits herzustellen gesucht werden.

Spätestens mit der Globalisierung der Märkte wurde deutlich, dass Organisationen als geschlossene Gebilde nicht überlebensfähig wären. Auch wurde deutlich, dass die Komplexität der Veränderungen in der Organisationsumwelt durch eine zentrale Steuerung nicht mehr bewältigbar ist. Es wurde nach Lösungen gesucht, wie die vielfältigen Informationen aus der Organisationsumwelt verarbeitet und gleichzeitig ein zielgerichtetes System aufrechterhalten werden kann. Anhand beispielhafter Veröffentlichungen sollen hier folgende Aspekte hervorgehoben werden: Es ist von einem „Doktrinwandel“ (Beckérus/Edström 1990, 11), von „neuen Leitmotiven“ (z.B. Vester 1988, 147), einem radikalen Umbau von Organisationen und von „Schüsselstrategien“ des erfolgreichen Führens (vgl. Bennis/Nanus 1987) die Rede. Für das Management in dieser Umbruchsituation wird das Bild der „DelphinStrategie−ManagementStrategien in chaotischen Systemen“ (Lynch/Kordis 1991) bemüht, es werden Strategien entworfen, die in eine bislang unbekannte Richtung („Thriving on Chaos“ oder „Kreatives Chaos“) weisen (siehe Peters 1988, 311 ff.) Theoretisch war viel von Komplexität die Rede und es wurde die Chaostheorie bemüht. Es handelt sich hierbei um die Periode, in der analog zu Simon „rationales Handeln in offenen Systemen“ entdeckt wurde, wobei aber auch Kennzeichen dieser Managemententwürfe in die vierte Phase verweisen.

Die „Periode des sozialen Handelns im offenen System“ (ab 1970; Simon 2002, 23 f.) erreicht die höchste Form der Komplexität. Hier ist sozusagen die Organisation von außen her und nach außen hin durchlässig

geworden, wobei sie gleichzeitig ihre interne Form quasi verflüssigt. Um hinsichtlich des Managements im Bild zu bleiben: Es lässt sich nur ein starres bzw. festes Gegenüber gut bewegen, verflüssigte Zustände rinnen sozusagen durch die Finger, d.h. geraten schnell außer Kontrolle. Die Situation für das Management erreicht jetzt die Stufe der höchsten Herausforderung. Klaus Grunwald beobachtet ein Verständnis von Management, das durch die „Bewältigung von Dilemmata und Paradoxien als zentrale Qualifikation von Leitungskräften" (Grunwald 2012) gekennzeichnet ist.

Bis jetzt bewegen wir uns noch auf einer generalistischen Betrachtungsebene von Organisationen und ihrem Management und haben die Besonderheiten der Sozialwirtschaft noch nicht berücksichtigt.

Die Situation in der Sozialwirtschaft erinnert seit den 1990er Jahren nun auch an die aufgeschreckte Stimmungslage, die bereits zuvor mit der Globalisierung in die Profitwirtschaft Einzug hielt. In beiden Fällen geht es um Herausforderungen, auf die man offensichtlich nicht vorbereitet war. Erschwerend kommt hinzu, dass in der Sozialwirtschaft bis zu den 1990er Jahren von keinem etablierten Managementverständnis gesprochen werden konnte. Erst zu dieser Zeit bildet sich das Sozialmanagement heraus und dieses war mit seinem Entstehen ein Change Management, das sozusagen mit und durch den Wandel geboren wurde. Bis dahin waren die Organisationen der Sozialwirtschaft hinsichtlich ihrer Steuerung ein Anhängsel der öffentlichen Verwaltung und durch Verwaltungsfachleute wie Verwaltungsvorschriften geprägt. Jetzt sollten die Organisationen plötzlich gemanagt werden und waren dabei völlig neuen Mechanismen wie dem Markt ausgesetzt, gleichzeitig mit veralteten Strukturvorgaben und Leitungsprinzipien in der Praxis ebenso konfrontiert wie mit neuen Managementtheorien, die in der Profitwirtschaft diskutiert wurden, zu denen jedoch in der Theorie der Sozialen Arbeit und den Verwaltungswissenschaften noch kein Zugang existierte. Es entstand eine Bandbreite von Reaktionsweisen:

- von der Reaktivierung alter Mechanismen des Durchregierens, um autoritär umzusteuern,
- über hyperaktive Reaktionsweisen, die lediglich in ein Hamsterrad des Stillstands mündeten,
- über die in der Verwaltung bewährten Mechanismen, moderne Etiketten auf alten Vorgänge anzubringen bzw. eine Reform zu erklären und weiterzumachen wie bisher,

bis hin zu Suchbewegungen, die bereits in Fortbildungsinstituten der Verbände begonnen hatten und insbesondere aufgrund der neu entstehenden

Studiengänge Sozialmanagement verstärkt wurden, mit denen neue Erkenntnisse zur praktischen Anwendung gebracht werden sollten (vgl. Wöhrle 2002).

Mit den Ende der 1990er Jahre entstehenden Studiengängen der Sozialwirtschaft und des Sozialmanagements begannen die systematische Aufarbeitung und somit auch die Professionalisierung des Managements in der Sozialwirtschaft.

An dieser Stelle bedarf es zunächst des Nachvollziehens der Vorgänge in der Organisationsumwelt, die zu den neuen Herausforderungen führten.

## *1.2 Der globale Umbau*

Die Suche nach „Managementstrategien in chaotischen Systemen" ist ab den 1990er Jahren auch in der Sozialwirtschaft festzustellen. Auch hier hat sich die Organisationsumwelt radikal verändert. Die Ursache dafür lässt sich jedoch nicht linear auf die Globalisierung zurückführen. Die Sozialwirtschaft ist nicht direkt an den globalen Markt angeschlossen. Sie ist eine Veranstaltung, für die, solange es keine europäische Sozialpolitik gibt, immer noch die nationalen Politikentscheidungen maßgeblich sind (Beck/Schwarz 2013, 35 ff.). Dennoch gibt es eine deutliche Klammer zwischen europäischen Entscheidungen, einen europäischen Markt zu etablieren und sich dem globalen Markt zu öffnen und den nationalen sozialpolitischen Entscheidungen in europäischen Staaten.

Der globale Umbau der für die Organisationen der Sozialwirtschaft relevanten Umwelt beginnt logischerweise in der Politik und setzt sich über die öffentliche Verwaltung bis zu den Trägern und leistungserbringenden Organisationen fort.

### 1.2.1 Umbau auf der Ebene Politik

Indem sich Europa auf dem Weltmarkt neu aufzustellen suchte, gerieten politische Steuerungssysteme innerhalb der einzelnen Staaten in der Europäischen Gemeinschaft auf den Prüfstand. Mit dem Ziel, die europäischen Marktchancen im globalen Weltmaßstab zu verbessern, setzte sich im politischen System Europas eine (neo-)liberale Denkweise bei der Steuerung der unterschiedlichen staatlich zu lenkenden Prozesse durch. Auch hinsichtlich der sozialen Sicherungssysteme wurden Hebel entdeckt,

um Belastungen für den Staat und die Wirtschaft abzusenken. Wachsende Unübersichtlichkeit bzw. die Zunahme von Komplexität wurde und wird dadurch zu reduzieren versucht, indem die Steuerung und die Lasten des Staates reduziert und auf mehrere Schultern zu übertragen gesucht werden. Gleichzeitig sollten auch die Belastungen für die Wirtschaft (Sozialversicherungsbeiträge, Steuern etc.) abnehmen, damit über die bessere Wettbewerbsfähigkeit mehr Wachstum und darüber mehr Arbeitsplätze geschaffen werden (Dahme/Wohlfahrt, 2012, 18). Die Sozialwirtschaft soll europaweit zu einem marktwirtschaftlichen Gebilde (Social Entrepreneurship) umgebaut werden (Slottke 2013).

Auf nationaler Sozialpolitikbühne wird die Abkehr vom Wohlfahrtsstaat hin zum Wettbewerbsstaat (Schwarz 2017, 191 f.) betrieben. Die prinzipiell bereits vorhandenen Verantwortungssphären im Sinne des deutschen Subsidiaritätsprinzips (Individuum, Gemeinschaft und Staat) werden nun hinsichtlich sozialer Vorsorge und Hilfe bei Benachteiligungen tendenziell in Richtung auf mehr persönliche Verantwortung und gesellschaftliche statt staatliche Verantwortung verschoben. Entsprechend wurde ein Systemwechsel vorgenommen. An die Stelle des Rechts auf soziale Leistungen und der Pflicht des Staates zur Gewährung und Unterstützung tritt das Prinzip von Leistung und Gegenleistung mit dem Grundsatz von Fordern und Fördern (Beck/Schwarz 2013,60 ff.). In der rot-grünen Regierung unter Bundeskanzler Schröder erfolgte in den Jahren 1998 bis 2005 ein Rückbau des Sozialstaates mit der Einführung der Agenda 2010 (Senkung des Rentenniveaus, Erhöhung der Zuzahlung bei Medikamenten, Minderung des Krankengeldes, Einführung der Praxisgebühr, Einschränkung des Berufsunfähigkeitsschutzes, und im Zuge der sog. Hartz-Gesetzte die Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe).

### 1.2.2 Veränderung des Verhältnisses zwischen Öffentlichen Trägern und Leistungserbringern

Die (neo-)liberale Denkweise beschränkte sich nicht auf die globalen wirtschaftlichen Zusammenhänge in Europa, sondern war ab den 1990er Jahren auch für die öffentliche Steuerungssphäre prägend. Die Kommunale

Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt)[1] stellt hierzu 1992 fest: „Die Meinungsführerschaft in der Diskussion über die Leistungsfähigkeit der staatlichen und kommunalen Verwaltungen ging in allen Ländern von den Juristen und Sozialwissenschaftlern auf die Wirtschafts- und Finanzwissenschaftler über. Das Spannungsverhältnis zwischen dem Demokratie- und dem Effizienzpostulat verschob sich zugunsten der Effizienz. In Zeiten knapper werdender Kassen wurden überall »Effizienz« und »value for money« die maßgeblichen Werte. So gesehen kann von einem internationalen »Paradigmenwechsel« in der Verwaltungswissenschaft und bis zu einem gewissen Grade auch in der Verwaltungspraxis gesprochen werden (...)“ (KGSt 1992, 11). Das bedeutet, dass nicht nur eine marginale Reform angestoßen wurde, sondern eine entscheidende Weichenstellung erfolgte, die sich bis zu den entscheidenden Hebeln der Finanzausreichung durchzieht.

Das alte Steuerungssystem ist seit der Zeit, in der die Soziale Arbeit als Disziplin etabliert wurde, in der Kritik. Neben anderem wurden die bürokratischen und kameralistischen Prinzipien kritisiert (vgl. z.B. Olk 1986, Flösser 1994). Aus einem globalen historischen Blickwinkel könnte man anmerken, dass nun endlich feudalistische Steuerungselemente (Kameralistik = la Camera = die Schatzkammer des Fürsten), im Kapitalismus angekommen seien. Offen bleibt jedoch die Frage der Passung des Neuen, die an dieser Stelle allerdings nicht erörtert werden kann (siehe hierzu Wöhrle 2017b).

Für das Management in Organisationen der Sozialwirtschaft hat die neue Weichenstellung weitreichende Folgen, weil nun neue vertragliche Beziehungen zwischen öffentlichen Trägern und Leistungserbringern entstehen. So finden sich in den Paragrafen 78 ff. SGB VIII Leistungs-, Entgelt- und Qualitätsentwicklungsvereinbarung und im Paragraf 75 SGB XII die Begriffe Investitionsbeitrag, Grundlagen- und Maßnahmenpauschale. Hierbei wird demjenigen Leistungserbringer der Zuschlag erteilt, der bei

1 Die 1949 gegründete Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (2005 umbenannt in Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement) ist ein im Februar 2011 von 1650 Städten Gemeinden und Landkreisen getragener Fachverband für kommunales Management. Seine Gutachten, Berichte, Seminare und Fachkonferenzen befassen sich mit Fragen der Führung, Steuerung und Organisation der Kommunalverwaltung. Bekannt geworden sind ab 1990 die Berichte zum „Neuen Steuerungsmodell“ (NSM), zum „New Public Management“ (NPM) und zum „Neuen Kommunalen Finanzmanagement“ (NKF).

gleicher Qualität zum günstigsten Preis soziale Leistungen erbringt. Mithin wird das Subsidiaritätsprinzip aufgeweicht: „Mit den im Sozialhilfe- und Jugendrecht 1999 in Kraft getretenen Neufassungen ist nur noch von „Leistungserbringern“ und nicht mehr von freien Trägern die Rede. Damit wurde der Vorrang frei-gemeinnütziger Träger faktisch außer Kraft gesetzt. Mit der Reform der Pflegeversicherung wurde 1994 sogar eine Gleichrangigkeit zwischen gemeinnützigen und gewerblichen Trägern geschaffen (§ 11 SGB XI)“ (Tabatt-Hirschfeldt 2010, 18).

Damit einher geht eine in früheren Kritiken an den Wohlfahrtsverbänden gewünschte Entflechtung zwischen öffentlichen Trägern und frei-gemeinnützigen Trägern bzw. eine Abkehr vom Korporatismus (vgl. z.B. Seibel 1992, Olk 1986). Kritisiert wurde damals, dass die Wohlfahrtsverbände die Sozialgesetzgebung beeinflussen und dabei die Qualität sozialer Leistungserbringung nicht auf dem Prüfstand steht. Nun treten an die Stelle des Selbstkostendeckungsprinzips der alten Kameralistik (Übernahme der Vollkosten für erbrachte soziale Dienstleistungen durch die öffentliche Hand) prospektive Entgelte für die zu erbringenden Leistungen bzw. Leistungsverträge (vgl. Bödeke-Wolf/Schellberg 2010; Brinkmann 2010). Von alters her überkommene Aushandlungsprozesse und eine noch ältere Verwaltungslogik, die rechtliche Ansprüche abarbeitet, werden zu einem Markt umzubauen gesucht, wobei es letztlich in weiten Teilen nur ein „Als-ob-Markt“ werden kann, da die Bedingungen für einen freien Austausch von Dienstleistungen zwischen Nachfragern und Anbietern nicht gegeben sind.

Soweit bewegen wir uns noch in der generellen organisationsübergreifenden neuen Steuerungslogik, die Marktmechanismen einzubeziehen sucht. Darüber hinaus wird mit dem Neuen Steuerungsmodell der KGSt das Marktprinzip auch in die öffentlichen Verwaltungen eingeführt. Mit der Neuen Steuerung und dem öffentlichen Dienstleistungsmanagement wird auf „Kundenorientierung“ gesetzt und auf „outputorientierte Steuerung“ umgestellt. Um betriebswirtschaftlich rechnen zu können (Kosten-Nutzen-Rechnung, Doppik), wurde die „Produktbeschreibung“ erforderlich. Damit kann eine Konzentration auf das Kerngeschäft erfolgen und Outsourcing wird möglich. Die Ermittlung von Kennziffern und der interkommunalen Vergleich („Benchmarking“) sind dabei hilfreiche Instrumente. Gleichzeitig macht die Produktbeschreibung erstmalig deutlich, wie abhängig die verschiedenen Gliederungen der Organisation voneinander sind, aber auch, welche Bereiche zuarbeitende Funktionen leisten und welche die zentralen Dienstleistungen gegenüber den Bürgern und Bür-

gerinnen erbringen. Es bestehen nun Möglichkeiten, Schnittstellen zu verringern und Einheiten zu schaffen, die über ihre eigene Personalhoheit sowie über eigene Budgets verfügen. Die „Outputorientierung“ lenkt erstmalig den Blick auf die Ergebnisse, die bei den Adressaten der Dienstleistung ankommen sollten, und macht damit ein „Kontraktmanagement“ möglich. Ziele können zwischen der Politik und der Verwaltungsspitze vereinbart werden. Bei entsprechendem Leitbild können Zielvereinbarungen zwischen jeder Ebene innerhalb der Verwaltung bis hin zu jedem einzelnen Mitarbeiter bzw. jeder Mitarbeiterin geschlossen werden. Damit entsteht eine „individuelle Ergebnisverantwortung“, die jedoch nur dann sinnvoll ist, wenn die entsprechend gegliederten Einheiten, Teams und Einzelnen mit entsprechenden Entscheidungsbefugnissen ausgestattet sind und über Budgets verfügen können („Dezentralisierung“, „neues Führungsverständnis“). Untere Ebenen und der Einzelne müssen damit aufgewertet werden, weil nur sie die Nähe zu den Kunden und Kundinnen, also den Bürgern und Bürgerinnen, gewährleisten. Mit der Überwindung der Kameralistik und ihrer Auswüchse („Dezemberfieber“), durch die Doppik (betriebswirtschaftliche Haushaltsrechnung) ist jetzt eine neue Art der Wirtschaftlichkeit möglich. Es entstehen die Möglichkeiten mehrjähriger Haushalte, der Abschreibung und der Rücklagenbildung. Um diesen Umbau zu erreichen, bedarf es eines Ineinandergreifens von Organisations- und Personalentwicklung. Die Verwaltungsführung hat sich zunehmend dem „strategischen Management“ zu verschreiben, eine Enthierarchisierung, Dezentralisierung und Prozessoptimierung zu betreiben, damit Einheiten entstehen, die sich selbstständig steuern und – eingebunden über Zielvereinbarungen – Verantwortung übernehmen. Gleichzeitig muss die „strategische Personalentwicklung“ das geeignete Personal finden und fördern. Die lange Zeit offen gebliebene Frage des Anreizsystems konnte durch die neuen Tarifvereinbarungen im öffentlichen Dienst und die dabei vereinbarte leistungsbezogene Bezahlung vom Prinzip her mit dem neuen Tarifvertragssystem (TVöD) gelöst werden. Es besteht die Möglichkeit, die Zielvereinbarungen und die entsprechenden Leistungszulagen sinnvoll und transparent miteinander zu verbinden. Wesentliche Blockaden für eine outcomeorientierte Verwaltung könnten mit dem Modell durch eine Entsäulung (d.h. durch Zusammenführung unterschiedlicher Entscheidungsebenen auf den Fall, der zu entscheiden ist) und die Aufhebung der Trennung von fachlichen und finanziellen Entscheidungen sowie die damit zusammenhängende Verschlankung (Lean Management) bzw. den Abbau von „Was-

serköpfen“ (Entscheidungsebenen, die keinen produktiven Einfluss auf Leistungen haben) aufgelöst werden.

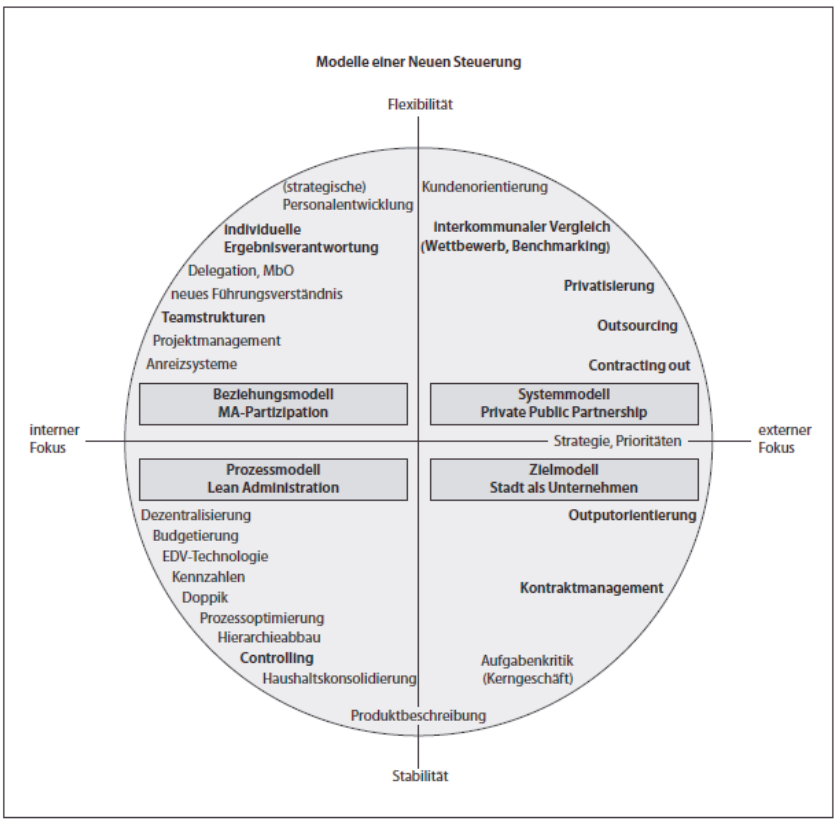


*Abb. 2: Vier Modelle der Neuen Steuerung, ihre Steuerungsmethoden und -instrumente (entnommen aus: Morath/Altehage 2008, 31).*

All diese Umstellungen wirken deregulierend auf das bislang fest gefügte korporatistische System, aber insbesondere auch auf die festgefahrenen bürokratischen Organisationen. Widerstände sind unausweichlich. Insbesondere wird um bereits eingenommene Positionen gerungen. Und die Mentalität der Beschäftigten, die nicht in den öffentlichen Dienst gingen, um Reformen zu befördern, sondern sichere Arbeitsplätze unter fest zugesagten Konditionen zu haben, ist zu berücksichtigen. Auch mit Entscheidungen der Politik, die auf kurzfristige Sparziele ausgerichtet sind, werden Möglichkeiten des Modells seit Anfang der 1990er-Jahre vertan. Selbst

die KGSt, die dieses Modell vorschlug, ist sehr zurückhaltend hinsichtlich der Erfolgsberichte. Stephan Grohs stellt nach 20 Jahren „Neuem Steuerungsmodell (NSM)“ fest, „dass in den meisten Kommunen die postulierten Ziele kaum erreicht wurden. Hinsichtlich der Umsetzung der Reformmaßnahmen beschränkte sich die Mehrzahl der Kommunen auf einen selektiven Zugriff auf den Werkzeugkasten des NSM: Von 870 befragten Kommunen hatten gerade einmal 22 alle Kernelemente des NSM realisiert – wohl aber haben sich über 80 Prozent an Teilaspekten orientiert“ (Grohs 2013, 12). „Gemessen an den ursprünglichen Absichten könnte man in einem harten Soll-Ist-Vergleich also von einem weitgehenden Scheitern sprechen. Als Ursachen können einerseits Fehler in der Implementierung ausgemacht werden … Auch wurde versäumt, einzelne Instrumente miteinander zu verzahnen … Teilweise erklären die Rahmenbedingungen das Scheitern … (ebenda, 13; siehe auch: Bogumil/Grohs/Kuhlmann/Ohm 2008).

Auch wenn der Umbau der öffentlichen Verwaltung nur als fragmentarischer bezeichnet werden kann, so haben die neu eingeführten Steuerungsmechanismen Auswirkungen auf das Management in der Sozialwirtschaft. Dabei ziehen zum Teil eingeführte Konzepte und Instrumente keineswegs schwächere Konsequenzen nach sich, im Gegenteil. Würde die Neue Steuerung in allen öffentlichen Verwaltungen umfassend, einheitlich und gleichzeitig eingeführt, dann könnte sich das Management in den Organisationen der Sozialwirtschaft auf eine geltende neue Logik und entsprechende neue Prinzipien einstellen. In einer Praxis, in der die jeweiligen öffentlichen Verwaltungen unterschiedliche Konzeptbestandteile und Instrumente auswählen und damit je andere Vorgaben an die Organisationen in der Sozialwirtschaft herantragen, führt der Jahrzehnte andauernde Umbauprozess zu Unübersichtlichkeit und erzeugt das Bild einer chaotischen Organisationsumwelt.

Ohne dass das Konzept der Neuen Steuerung bereits Praxis in den einzelnen öffentlichen Organisationen geworden ist (also auch das ältere Modell der Bürokratie noch seinen Platz hat), entwickelt sich die Theorie des öffentlichen Dienstleistungsmanagements bereits weiter. Neuere Diskussionen werden heute unter dem Stichwort Governance geführt. Andrea Tabatt-Hirschfeld hat dafür ein Raster vorgegeben, das an dieser Stelle untersetzt, verändert und ergänzt wird:

| **Konzepte** | **Bürokratie** | **Neue Steuerung** | **Governance** |
|---|---|---|---|
| **Steuerungs-modus** | Ordnungskom-mune: Abarbeitung von Gesetzen und Vorschriften = inputorientiert | Dienstleistungs-kommune: Kunden-orien-tierung, gemessen wer-den soll, was beim Bürger an-kommt = outputorien-tiert | Bürgerkommune: Beteiligung der Bürger, Mischformen aus hoheitli-chen Aufgaben, ehrenamt-liches Engagement und kostengünstige Leistungs-erbringung = outcomeorientiert |
| **Verhältnis Politik zu Verwaltung** | Intransparente Durchmischung von Interessen | Kontraktmana-ge-ment = Politik gibt Zie-le vor Verwaltung be-stimmt effektive Umsetzung | Verständigung in Netzwer-ken mit Bürgerinteressen-gruppen |
| **Haushaltsbe-wirtschaftung** | Kameralistik = entstandene Kos-ten werden er-setzt | Doppik = Betriebswirt-schaft-liche Kosten- Nutzen-Rechnung | Bürgerhaushalte = Sozialwirtschaftliche Kos-ten-Nutzen-Rechnung im Dialog |
| **Organisations-aufbau** | Hierarchisch-kleinteilige Stab-Linien-Or-ganisation | Dezentralisierte, selbstverant-wortliche Ein-heiten mit eige-nem Entschei-dungs-spielraum | Verflüssigung der Grenzen zur Umwelt, Einbeziehung von Akteu-ren |
| **Verhältnis zu anderen Organi-sationen** | Nicht transparen-te Interessen-konstellationen | Vormachtstel-lung des öffent-lichen Finanzge-bers durch Aus-schreibungen | Angestrebte Kooperation |
| **Verhältnis zu Bürgern** | Antragstellende | Kunden | Beteiligte, (ehrenamtlich) Mitwirken-de bis partnerschaftliches Verhältnis |
| **Führungsstil** | autoritär | kooperativ | Situativ |

| **Konzepte** | **Bürokratie** | **Neue Steuerung** | **Governance** |
|---|---|---|---|
| **Mitarbeitende (Beamte und Angestellte) sind:** | Anweisungen empfangende | Beteiligte | Mitgestaltende |

*Abb. 3: Steuerungskonzepte in der öffentlichen Verwaltung (orientiert an einem Schema von Tabatt-Hirschfeld 2012, 16)*

### 1.2.3 Die (neuen) Wohlfahrtsproduzenten

Obwohl nach wie vor der Staat für die Organisationen der Sozialwirtshaft den Rahmen setzt und die öffentliche Verwaltung der maßgebliche Auftraggeber ist, muss aus Sicht des Managements in der Sozialwirtschaft bedacht werden, dass weitere bedeutende Akteure immer noch (z.B. Ehrenamtliche) oder neu (z.B. profitorientierte Konkurrenz) eine bedeutsame Rolle spielen. Der Umbau der Rahmenbedingungen führte zum Entstehen eines „welfare mix“ oder „Wohlfahrtspluralismus“ (Evers/Olk 1996). Damit ist gemeint, dass neben dem Staat weitere „Wohlfahrtsproduzenten“ (primäre Netzwerke, Assoziationen und Anbieter auf dem Markt) berücksichtigt werden müssen, die Wohlfahrtsleistungen erbringen. Paul-Stefan Roß stellt im folgenden Schaubild diese „Wohlfahrtsproduzenten“ vor.

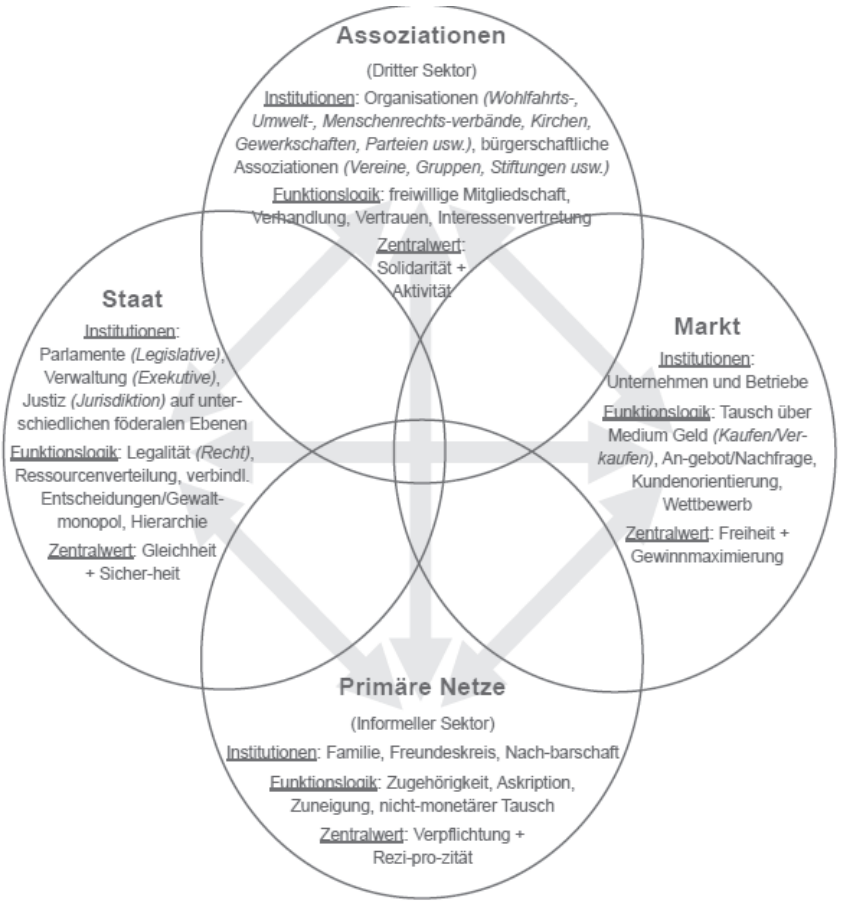


*Abb. 4: Wohlfahrtsproduzenten, ihre Logik und ihr Zentralwert (Roß 2012, 317).*

## *1.3 Folgen des Umbaus*

### 1.3.1 Externe Organisationsebene

Ein Ziel im Sinne des Marktes und der Entlastung der öffentlichen Kassen wird jedenfalls erreicht. Es wird fast von allen Trägern und Leistungserbringern seit den 1990er Jahren in einer ersten Phase das Einwerben von Eigenmitteln gefordert und in der nächsten Phase werden sie wettbewerbs-

ähnlichen Bedingungen ausgesetzt. Mit der Ausschreibung von Leistungen und Projekten und der Öffnung der Ausschreibung für gewerbliche Träger in besonders lukrativen Feldern der Sozialen Arbeit (insbesondere Altenhilfe, Pflege, Krankenhäuser und private Bildungseinrichtungen) kommt es zu einer Konkurrenz zwischen den Anbietern von sozialen Dienstleistungen mit den entsprechenden Folgen.

Auf dem Hintergrund, dass jährlich neue Initiativen, kleine Einrichtungen und Träger hinzukommen, tritt zwischen den Leistungsanbietern ein Überlebenskampf im Wettbewerb um öffentliche Aufträge ein. Durch die Ausweitung der Suche nach Eigenmitteln und die Eröffnung eines Marktes im europäischen Zusammenhang erweitert sich dieser Wettbewerb hinsichtlich der Konkurrenz um Mittel aus der Europäischen Union, um Mittel von Stiftungen und Sponsoren sowie Spendenmittel und der Einwerbung von Ehrenamtlichen.

Intern muss sich der Fokus im Blick auf eine betriebswirtschaftliche gegenüber der früheren kameralistischen Steuerung verschieben. Es geht nicht mehr um die Begründung von viel Ausgaben, um wenigstens das Nötige zu bekommen oder um das Leerräumen von Konten am Ende des Jahres („Dezemberfieber"), sondern um eine Kosten-Leistungs-Rechnung und eine effiziente Leistungserbringung, wobei nun zunehmend auch die Beherrschung weiterer managerialer Instrumente (wie Qualitätsmanagement, Organisationsentwicklung und Personalentwicklung) abverlangt bzw. im Überlebenskampf unverzichtbar werden. Ins Zentrum der Kostenrechnung gerät nun insbesondere das Personal, das mit ca. 70 bis 80 Prozent der Gesamtkosten den größten Kostenfaktor für sozialwirtschaftliche Organisationen ausmacht (Beck/Schwarz 2004; Brinkmann 2008).

Zunächst ist hinsichtlich der neuen Denkweise des Wirtschaftens festzuhalten:

- Soziale Arbeit wird nun als Dienstleistung angesehen. Die Hilfebedürftigen, Klienten, Adressaten werden als Kunden bezeichnet.
- Letztendlich geht es um Abrechenbarkeit. Die Politik gibt Ziele vor. Die öffentliche Verwaltung hat sie in überschaubare und abrechenbare Arbeitspakete umzusetzen und dafür die dafür geeigneten ausführenden Organisationen zu gewinnen. Von diesen wird eine Rechenschaftslegung erwartet, die sich auf das vorgegebene Ziel beziehen lässt.
- Im Prinzip geht es um die effizienteste und effektivste Bearbeitung von Aufträgen.

Was somit zunächst schlüssig erscheint, hat allerdings Auswirkungen auf die Beziehungen der Akteure untereinander und den Leistungsprozess. In

den Diskussionszusammenhängen der Sozialen Arbeit werden diese Konsequenzen unter dem Begriff der „Ökonomisierung“ (Brünner 2007; Buestrich/Burmester/Dahme/Wohlfahrt 2008) verhandelt. Dieser Begriff bezieht sich nicht nur auf eine andere Art des Wirtschaftens, sondern eine neue Denkweise, die auch die Beziehungen zwischen den Akteuren verändert.

Es ist also erforderlich, die Beziehungen der Beteiligten zu betrachten. Heute, betriebswirtschaftlich aufgeklärt, wissen wir, dass es sich dabei um ein nicht-schlüssiges Tauschverhältnis handelt, das – bezieht man die rechtlichen Grundlagen mit ein – auf ein sozialrechtliches Dreiecksverhältnis zurückzuführen ist.

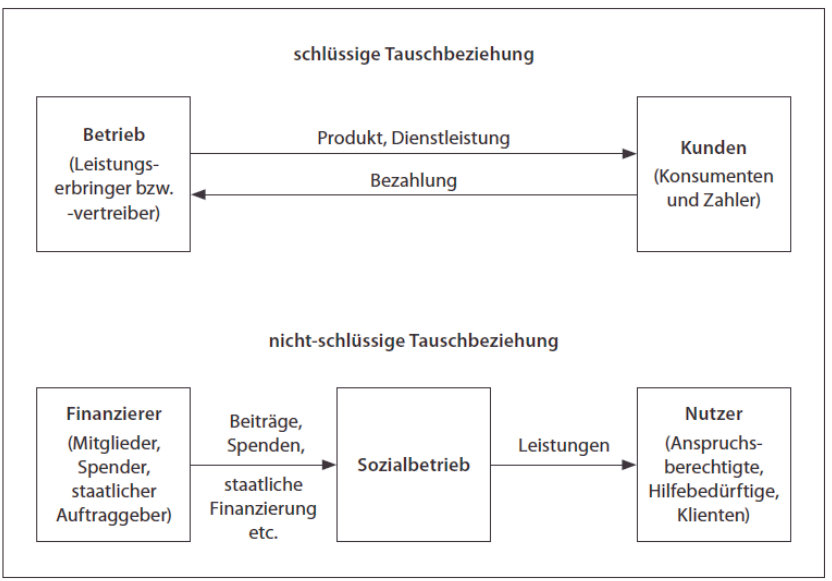


*Abb. 5: Schlüssige und nicht-schlüssige Tauschbeziehungen (nach Burla 1989, 108)*

Auch wenn es sich um eine Vereinfachung handelt, weil viele andere Beziehungen zunächst ausgeklammert werden, kann mit diesem Schema bereits deutlich gemacht werden, dass der Umbau der öffentlichen Verwaltung Einfluss hat auf beide Beziehungen, in denen der freie Träger eigebunden ist.

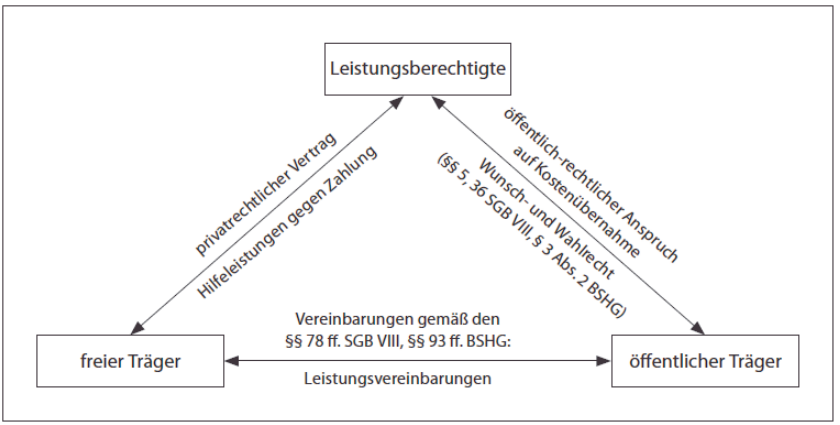


*Abb. 6: Das sozialrechtliche Dreiecksverhältnis (nach Zimmer/Nährlich 1998, 72)*

Zunächst betrifft es die Beziehung zwischen dem öffentlichen Auftrag- und Geldgeber und der Organisation, die den Auftrag erhält:

– Die den Auftrag generierende Organisation muss ihre Leistungen gegenüber dem öffentlichen Kostenträger vermarkten.
– Sie tritt damit in den Wettbewerb mit anderen Organisationen, die das gleiche Ziel verfolgen, zunehmend auch profitorientierten Unternehmen.
– Der den Auftrag vergebenden Vertragspartner ist Vergabeinstanz. Sie sitzt am längeren Hebel, was die Auswahlentscheidung der Leistungserbringer, die Gestaltung der Vergabeverhandlungen, inklusive der Frage nach Kriterien für Preis und Qualität sozialer Dienstleistungen beinhaltet. Und nicht zuletzt ist der öffentliche Träger Kontrollinstanz im Rahmen der Überprüfung von Zielvereinbarungen sowie innerhalb des Hilfeplanprozesses.

Betroffen ist auch die Beziehung zwischen dem Leistungsberechtigten und der leistungserbringenden Organisation. Innerhalb dieser Organisation entsteht (sicherlich nicht neu, aber jetzt durchaus anders) eine Differenz zwischen den fachlichen Dienstleistenden und dem Management. In der Diskussion über die Ökonomisierung wird hervorgehoben,

– dass die Professionellen in der Sozialen Arbeit hinsichtlich ihres Hilfe-Mandats zugunsten einer Finanzierungsvorgabe enteignet würden, weil eine stille Anpassung des Mandates/Arbeitsauftrags Sozialer Arbeit an das neue Steuerungsmodell erfolge,

– damit die Reduktion des Mandates auf den staatlichen Kontrollauftrag und somit die Verfolgung des eigenen professionellen Mandates aufgegeben würde.
– Letztlich gelte die Sorge dem Schutz der Organisation und des Sozialarbeiters bzw. der Sozialarbeiterin als Beschäftigte, aber nicht mehr der Klientel (Staub-Bernasconi, 103 ff.).

Diese Differenz zwischen dem Code of Ethics der Profession Sozialer Arbeit und dem Sozialmanagement zu glätten, ist mit Sicherheit eine Vermittlungsaufgabe des Managements in der Sozialwirtschaft in der einzelnen Organisation, allerdings ist die zugrunde liegende Problematik einer undifferenzierten und vermutlich wenig passenden Steuerungsvorgabe durch die Politik mithilfe des Sozialmanagements nicht zu lösen. Im Rahmen eines anwendungsorientierten Bandes für das Management in der Sozialwirtschaft kann leider nicht der Fragestellung nachgegangen werden, ob die Rahmenvorgaben für die Steuerung der Sozialwirtschaft passend hinsichtlich der beteiligten Fachlichkeiten sind. In entsprechenden Diskussionen werden daran durchaus Zweifel laut und weiterführende Forderungen nach einer generellen Betrachtung des gesamten, d.h. auch des sozialen Wirtschaftens (Wendt 2016) und nach einem gesellschaftlich verantwortlichen Wirtschaften in allen Bereichen aufgeworfen (Wöhrle 2017a, 2017b, Schwarz/Wöhrle 2017).

Da wir in einem anwendungsorientierten Band nicht in die Grundsatzfragen einsteigen können, müssen uns insbesondere die Auswirkungen des Umbaus der Rahmenbedingungen des Wirtschaftens hinsichtlich der Herausforderungen des Managements beschäftigen.

### 1.3.2 Interne Organisationsebene

Der Umbau der Rahmenbedingungen erzeugt Konsequenzen hinsichtlich der Aufstellung der Organisationen und des Personals. Andrea Tabatt-Hirschfeld sieht folgende Veränderungen hinsichtlich der Organisationen:

– Es ist eine Neuordnung der Geschäftsfelder feststellbar. „Die ehemals gesamtverbandliche Leistungspolitik, die von den Einrichtungen und Diensten vor Ort mitunter als verbandliches Korsett empfunden wurde (…), wird abgelöst durch eine zunehmende Ausrichtung der Leistungen und des Leistungsspektrums an den örtlichen Gegebenheiten. Dies führt mitunter zu Ausformungen, die nur noch schwerlich zu der übergeordneten Ausrichtung (Vision/Mission) des Wohlfahrtsverbandes

passen, einhergehend mit der Frage, ob noch die Sachzieldominanz oder doch die Formalzieldominanz vorherrscht“ (Tabatt-Hirschfeld 2016, 50).

– Es entstehen größere Einheiten, Kooperationen und Netzwerke. „Der Zusammenschluss zu größeren Einheiten schafft Synergien sowohl in der gemeinsamen Leistungserbringung durch Aufgabenteilung, der Erweiterung des Leistungsspektrums bzw. regionale Ausweitung, als auch durch Kostenvorteile durch größere Abnahme von Verbrauchsmaterialien. Damit erfolgt auch eine Risikominimierung, was nicht zuletzt aus dem Bankensektor in Folge der Finanz- und Wirtschaftskrise bekannt ist („to big to fail“). Auch Kooperationen oder Netzwerke bieten die Möglichkeit flächendeckender Versorgung und die Konzentration auf eigene Stärken sowie die Möglichkeit der Spezifizierung der Netzwerkpartner. Im Wohlfahrtsmix gestalten die verschiedenen Akteure arbeitsteilig die soziale Leistungsversorgung“ (ebenda, 51).
– Es werden Ausgliederungen vorgenommen und andere Rechtsformen angestrebt. „So verliert die traditionelle Form des Vereins zunehmend an Bedeutung … Dies hat zum einen Gründe der Haftung, zum anderen reißen einzelne Einrichtungen andere Einheiten oder den Gesamtverbund vor Ort mit sich in die Pleite, wenn sie defizitär arbeiten. So erfolgt bei zunehmendem Geschäftsvolumen auch durch Größenzunahme (…) bei gleichzeitiger Steigerung der Risiken aufgrund des Wettbewerbs, eine Entlastung der ehrenamtlichen Vorstände durch hauptamtliche Geschäftsführer. Eine weitere Möglichkeit bieten Holding-Strukturen. Hier wird unter einem gemeinsamen verbandlichen Dach der ideelle Bereich (Verein) vom Geschäftsbetrieb (gGmbH) getrennt“ (ebenda).

### 1.3.3 Ebene des Personals

Nachdem bereits das 20. Jahrhundert als das „sozialpädagogische Jahrhundert“ (Thiersch 1992) und die Berufe der Sozialen Arbeit als „die Aufsteigerberufe schlechthin“ (Rauschenbach 1993, 19) bezeichnet wurden, scheint der Trend auf die Sozialwirtschaft bezogen ungebrochen zu sein. Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales prognostiziert bei einem erwarteten Gesamtverlust von 23.000 Arbeitsplätzen in den Jahren 2014 bis 2030 den größten Beschäftigtenanstieg in dem Segment Sozialwesen/ Heime, wobei das Segment Gesundheitswesen davon unterschieden wird,

ebenso Erziehung und Unterricht und beide auch noch erhebliche Zuwächse erwarten lassen (BMAS 2016).

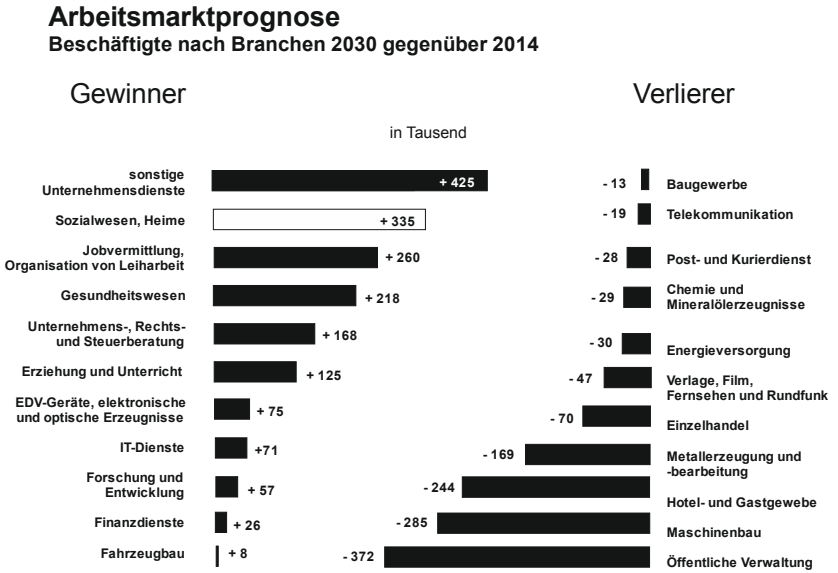


*Abb. 7: Arbeitsmarktprognose: Beschäftigte nach Branchen 2030 gegenüber 2014 (BMAS 2016)*

In Bezug auf das Personal in der Sozialwirtschaft weisen neuere Untersuchungen auf einen Fachkräftemangel hin. Eine Befragung von akquinet business consulting GmbH in Zusammenarbeit mit der Universität St. Gallen, Institut für Wirtschaftsethik sowie der Beuth Hochschule für Technik Berlin, Fachgebiet Unternehmensführung stellt Folgendes fest:

– „Der Fachkräftemangel betrifft die gesamte Sozialwirtschaft (82 %). Er zieht sich durch alle inhaltlichen Handlungsfelder.
– Der Mangel wird deutlich, da die Unternehmen/ Organisationen offene Stellen nicht besetzen können (zu 81 %).
– Es ist auch eindeutig ein Mangel an Fachkräften (und nicht z.B. an Hilfskräften). 58 % haben aktuell Probleme bei der Besetzung von Stellen mit ausgebildeten Fachkräften, in fünf Jahren sind es 75 %, die Probleme bei dieser Berufsgruppe erwarten“ (akquinet, 14).

Bei den Gründen deutet sich die mit Abstand als häufigster Grund genannte Lohnhöhe (ebenda, 16) als ein Aspekt an, der näher beleuchtet werden muss. In diesem Zusammenhang sind die Untersuchungsergebnisse eines