



---

Dr., Diplompädagoge

Peter Marquard (1957)

---

Peter Marquard engagierte sich in der Jugendverbandsarbeit (Sportjugend, SJD – Die Falken) und war nach dem Studium der Diplompädagogik zunächst Geschäftsführer des Bielefelder Jugendrings, später der Arbeitsgemeinschaft für Jugendhilfe. Seit 1995 leitet er auf kommunaler Ebene ein Jugend- und Sozialamt (Schwerin, Freiburg, Bremen). Er gehörte zur Sachverständigenkommission der Bundesregierung für den Elften Kinder- und Jugendbericht (2002) und promovierte 2004 mit einer Arbeit zu „Soziale Kommunalpolitik und personenbezogene soziale Dienstleistungsarbeit“. Aktuelle Arbeitsschwerpunkte: Sozialraumorientierung, Erziehungshilfen und Kinderschutz, kommunale Jugend- und Sozialhilfe. Seit 2007 leitet er das Amt für Soziale Dienste Bremen.

E-Mail: [marquard.bott@t-online.de](mailto:marquard.bott@t-online.de)

Website: [www.peter-marquard.de](http://www.peter-marquard.de)

## **Funktionsweisen und Strukturen der organisierten Sozialen Arbeit in der Kommune**

### **Abstract**

Local politics are placed in a strained relationship between extensive demands on local deeds and various instructions with regard to political, legislative and economical affairs. Social policy can not be analyzed concerning capacity to act if it is reduced to the maintenance and protection of productivity. Social services are committed to the interests and needs of the users and they should have creative power in the mind of the german Basic Law.

In this article a strategy of „social work policy“ based on different concepts of local social work combined with variations of decentralization and community work is discussed. Tendencies of development in german youth welfare offices serve as an example for actual strategies of an organized social work in the community.

- A) Soziale Dienste als kommunale Handlungsstrategie
- B) Entwicklungsaspekte von Organisation und Steuerung
  1. Neuordnung Sozialer Dienste und Lebensweltbezug
  2. Verwaltungsmodernisierung
  3. Bearbeitungsstrategien in den Strukturen von Jugendämtern
  4. Personalwirtschaft als Schlüsselinstrument
- C) Perspektiven einer Sozialarbeitspolitik
- D) Kommunalpolitische Aushandlungsprozesse

Schluss

## A) Soziale Dienste als kommunale Handlungsstrategie

Für die Kommunalpolitik ist ein politisch brisantes Spannungsverhältnis zwischen den umfassenden Ansprüchen an lokales Handeln und den vielfältigen Vorgaben für eben diese unmittelbare Erfahrungsebene charakteristisch. Zentral für den sozialpolitischen Alltag sind die Auseinandersetzungen zwischen Bundes- und Landesgesetzgeber sowie den kommunalen Leistungsbringern (vgl. Bronke 2004: 133 ff., Prigge/Schwarzer 2007: 3 ff.): Der bundesdeutsche Föderalismus ist Ausdruck unterschiedlicher Lebenslagen und Traditionen sowie entsprechend differenzierter sozi-ökonomischer Bedingungen in den Regionen. Dem entspricht ein wirtschaftlicher, kultureller und sozialer „Polyzentrismus“, weshalb ein bundesstaatlicher Umbau des Sozialstaates konkurriert mit regionalen und lokalen Konzepten und Kompetenzen.

Soziale Dienste sind an die Interessen und Bedürfnissen der NutzerInnen gebunden und haben einen am Sozialstaatsgebot des Grundgesetzes (Artikel 20, 28) auszurichtenden Gestaltungsauftrag. Der Bund setzt dafür Normen und Standards, die Kommunen nehmen ihren Gestaltungsspielraum – auch angesichts einer oft unzureichenden Finanzausstattung – sehr unterschiedlich wahr: das Ziel der „Gleichwertigkeit bzw. Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet“ (Artikel 72, Abs. 2, 106, Abs. 3 GG) wird inzwischen mit einer neuen Interpretation des Subsidiaritätsprinzips verbunden und mit dem Primat der Aktivierung, was dann auch bedeutet, „dass Eigenverantwortung und Selbstaktivierung nicht nur erwartet, sondern auch gefordert und (falls notwendig: mit Zwang) durchgesetzt wird“ (DV 2007: 14). Das Prinzip „Fördern und Fordern“ wird auf das Individualverhältnis bezogen und scheint gleichermaßen angewandt zu werden auf das Verhältnis der drei staatlichen Ebenen Bund – Länder – Kommunen. Kommunalisierung sozialer Aufgaben zielt dann auf eine Verantwortungsverlagerung bisher gesamtstaatlich zu realisierender Strategien auf die kommunale Ebene, womit soziale Diversität nicht nur hingenommen sondern bewusst als notwendige Differenzierung eingeplant wird (vgl. für die Jugendhilfe z.B. Diskussion zum „disorganisierten Wohlfahrtskapitalismus“ in Pluto u. a. 2007: 281 f.).

In diesem Kontext gewinnt auch die These an Plausibilität, wonach es eine Neudefinition von (vermehrter) Hilfebedürftigkeit als Folge spektakulärer Fälle von Kindeswohlgefährdung mit den daraus begründeten (neuen) Verfahren zum Kinderschutz gibt infolge eines aktuellen gesellschaftspolitischen Interesses an

**Marquard, Peter | Funktionsweisen und Strukturen der organisierten Sozialen Arbeit in der Kommune**

einer umfassenden Förderung von Kindern und Familien (Investition in „Humankapital“, vgl. Olk 2007): In einem Dreiklang von Fördern – Fordern – Kontrollieren wird ein vielgestaltiger Ausbau (!) staatlicher Sozialleistungen (für Kinder) betrieben. In dessen Logik liegen auch ein vermehrtes Angebot und die entsprechende Inanspruchnahme von Erziehungshilfen. Trotzdem häufen sich die empirischen Befunde für eine wachsende Kluft zwischen Kindern durch eine Zunahme der Armut und deren Auswirkungen. Das Bildungssystem ist stark sozial selektiv und es verlassen rund ein Sechstel der Heranwachsenden mit Migrationshintergrund die Schule ohne Abschluss.

Heute kann kommunale Sozialpolitik nicht handlungsorientierend analysiert werden als abgeleitete Politik, die auf zentralstaatliche Aufgaben der Aufrechterhaltung und Sicherung von Produktionsverhältnissen reduziert wäre. Ein Bedeutungszuwachs der Kommune als Steuerungsebene entwickelte sich auch in dem Sinne, als immer mehr Funktionen der Sozialpolitik hier realisiert werden sollen, um die Steuerungsdefizite zentralistischer Bürokratien zu kompensieren. Gleichzeitig sieht sich die Soziale Arbeit herausgefordert, ihre Problemperspektive auf den gesamten Steuerungs- und Leistungszusammenhang in der Kommune zu richten (vgl. Marquard 2011).

## **B) Entwicklungsaspekte von Organisation und Steuerung**

Bevor eine integrierende, politische Strategie einer „Sozialarbeitspolitik“ begründet wird, ist zunächst auf die diversen Konzepte einer kommunalen Sozialarbeit (vgl. im Überblick Bronke 2004: 21 ff.) sowie die damit verbundenen Varianten von Dezentralisierung und Gemeinwesenarbeit hinzuweisen. Über die Phasen einer Neuorganisation Sozialer Dienste und die Einführung neuer Steuerungsinstrumente (NSM) hinaus ist dann eine Regionalisierungsstrategie (Sozialraumorientierung) einzubeziehen (vgl. Marquard 2009). Entwicklungstendenzen der Sozialen Dienste im Jugendamt und dessen Funktion insgesamt dienen als ein Praxisbeispiel für aktuelle Strategien einer organisierten Sozialen Arbeit in der Kommune. Diese analytischen und konzeptionellen Überlegungen werden abschließend unter den Stichworten Sozialarbeitspolitik und kommunale Aushandlungsprozesse erörtert.

### **1. Neuordnung Sozialer Dienste und Lebensweltbezug**

Die Ungewissheiten einer „reflexiven Moderne“ verlangen nach einer entsprechenden Offenheit sozialpädagogischer Konzepte. Denn auch deren

**Marquard, Peter** | Funktionsweisen und Strukturen der organisierten Sozialen Arbeit in der Kommune

Leistungsfähigkeit und Legitimität muss für die NutzerInnen immer wieder (neu) begründet, praktisch im Alltag erhalten und in der Wirksamkeit (Wiedererlangung der Selbständigkeit) verbessert werden: Dies erfordert eine Stärkung der wissenschaftlich-reflexiven Kompetenz der Professionellen.

Eine personenbezogene soziale Dienstleistungsarbeit ist nur in Verbindung mit nachhaltigen Strategien der Demokratisierung des öffentlichen und persönlichen Lebens zu realisieren. Mit Bezug auf aktuelle Konzepte zu Zivilgesellschaft, Bürgerschaftlichem Engagement und die Konzeption der Subjekte als NutzerInnen ist das Paradigma der Demokratisierung als Kompetenzanforderung inhaltlich zu fokussieren als

- Sicherung zivilgesellschaftlicher Bürgerrechte in der Lebenswelt,
- politische Mitgestaltung des wohlfahrtsstaatlichen Sozialleistungssystems,
- gesellschaftliche Teilhabe und persönliche Beteiligung an und in den Institutionen und Sozialen Diensten,
- reflexives, rationalitätsstiftendes Prinzip der Gestaltung professioneller Standards und damit eben auch als
- kontrafaktische Prämisse und fachliche Ressource im Handlungsvollzug zwischen NutzerIn und Professionellen.

Grundlegendes Ziel adressatenorientierter Handlungsmuster ist der Abbau jener bürokratischen Organisationsstrukturen, die problemadäquaten Interventionsstrategien entgegenstehen. Es geht sowohl um die Erweiterung von Handlungsspielräumen für personenbezogene und materielle Dienstleistungen als auch um die Eröffnung anderer Zugänge bzw. die Beteiligung der NutzerInnen über andere Mechanismen als die der Defizitzuschreibung; ansonsten setzt sich entgegen einer Strategie der Aktivierung von Selbsthilfe immer wieder ein Mechanismus von Abhängigkeit und Fürsorge durch.

Die klassischen Organisationsstrukturen der bürokratischen Herrschaftsausübung mittels ordnungsbehördlicher Eingriffsverwaltung (z. B. Grundsicherung) verlieren weiterhin an Wirksamkeit gegenüber den gestaltenden, zwecksetzenden und sich selbst programmierenden Administrationen (z. B. personenbezogene Soziale Dienste). Eine Neuorganisation Sozialer Dienste, die nicht auf dieser Grundlage mit einer inhaltlichen Neubestimmung verbunden ist, ändert an den Begrenzungen und der mangelhaften Funktionalität ihrer organisatorischen Verfasstheit nichts. „Mit der Öffnung der Organisation gegenüber der Umwelt zur Erhöhung der administrativen Steuerungsfähigkeit verändern sich auch die Rationalitätskriterien staatlichen Handelns: sie verlagern sich von der Binnenstruktur bürokratischer

Handlungsmuster auf die Frage nach der Systemfunktionalität eben dieser Interventionsstrategien“ (Müller/Otto 1980: 20). Im weiteren Ausbau personenbezogener Sozialer Dienste nimmt die Bedeutung einer „produktiven Interaktion“ von Profis und NutzerInnen zu. Lebensweltbezug, situationsnahe Arbeitsformen sind gebunden an die Anpassung und Umformung bürokratischer Handlungs- und Entscheidungsprämissen; Aushandlungsprozesse mit den NutzerInnen sind produktive Bedingungen, weil Interventionen und Angebote nach ihrem Gebrauchswert beurteilt werden. Diese Aushandlungsprozesse führen zu – auch widersprüchlichen – Anforderungen, die die Sozialverwaltung nicht immer befriedigen kann; andererseits sind nur so handlungsrelevante Informationen zugänglich, um auf komplexe und dynamische Umweltanforderungen noch angemessen reagieren zu können.

## 2. Verwaltungsmodernisierung

Die im Konzept der neuen Steuerung (NSM) wesentliche Forderung nach einer neuen Verhältnisbestimmung der Aufgaben von Verwaltung und Politik konnte in vielen Kommunen nicht umgesetzt werden. „Ebenso war das Verhältnis zu den Bürgerinnen und Bürgern auf das Kundenverhältnis reduziert worden, ihre Rolle als kommunale Akteure wurde nicht gesehen. Der deutsche Reformweg zeichnete sich insgesamt ... durch eine starke Binnenorientierung, durch eine Umsetzung lediglich verwaltungsinterner Maßnahmen aus“ (Bronke 2004: 78). Mit Verweis auf die fehlenden Mittel in den öffentlichen Haushalten werden betriebswirtschaftliche Instrumente der Verwaltungsmodernisierung favorisiert, nicht aber grundlegende Innovationen der Leistungsgestaltung angestoßen. Eine strategische Kooperation von Politik, Bürgerschaft und Mitarbeiterschaft, angesichts der aktuellen Modernisierungsumbrüche die Bedingungen für neue Lebensweisen zu gestalten, findet man hierzulande kaum.

Im Kontext einer personenbezogenen sozialen Dienstleistungsarbeit, die auf Ko-Produktion und demokratischer Teilhabe basiert, ist Verwaltungsmodernisierung kein radikaler Systemwechsel, sondern gekennzeichnet durch die Überprüfung und Nutzung von Gestaltungs-, Veränderungs- und Einsparpotentialen innerhalb des traditionellen bürokratisch-kameralistischen Steuerungssystems. So kann die sog. Produktdefinition als Leistungsbeschreibung auch bei der Herstellung von Kostentransparenz hilfreich sein. So können Organisations- und Personalentwicklungsprozesse wieder für die Neuorganisation in der Jugend- und Sozialhilfe genutzt werden, die in ihren Kernpunkten (wie z. B. mit dezentralen Dienststrukturen) seit Anfang der 1970er Jahre bekannt sind. Eine richtig angewandte Budgetierung stützt dabei z. B. in Verbindung mit einem fachlich ausgerichteten Kontraktmanagement den Prozess der Integration und

**Marquard, Peter** | Funktionsweisen und Strukturen der organisierten Sozialen Arbeit in der Kommune

Dezentralisierung von Fach- und Ressourcenverantwortung. Grundlegend für solche Vorgehensweisen ist ein erweitertes und konkretisiertes Kommunales Management, das im Sinne von Heinz (2000: 13) drei Dimensionen umfassen muss:

- Normatives Management zu den generellen Zielen mit Prinzipien, Normen und Spielregeln,
- Strategisches Management als auf den Aufbau, die Pflege und die Nutzung von Erfolgspotenzialen gerichtet,
- Operatives Management als Umsetzung der normativen und strategischen Vorgaben in operationalisierte Leistungsziele und zielgerichtete Aktivitäten.

Im Hinblick auf eine durchaus produktive Autonomie diverser (sozialer) Dienste (organisatorisch: Subsysteme) kann Strategisches Management als Kontextsteuerung beschrieben werden und umfasst dann vier Kernkompetenzen: Koordination und Netzwerkbildung; Veränderungsmanagement; Kulturentwicklung; Lernen (vgl. Heinz 2000: 80 f.).

Die Diskussion über Kommunales Management und neue Steuerungsinstrumente lässt sich nicht von der Diskussion über fachliche Standards trennen (vgl. am Beispiel der Strukturen in der Kinder- und Jugendhilfe Bissinger u. a. 2002). Erforderlich bleibt eine Verständigung über fachliche, strukturelle und finanzielle Bedingungen für die Qualität und Quantität des Angebots – vor Ort, im Stadtteil. Ein entsprechender Prozess kann zu einem Kontraktmanagement führen, das wiederum die – politische – Definition von klaren Zielen voraussetzt. „Management ist somit ein Prozeß mit endlosen Schleifen bzw. Rückkopplungen.“ (Heinz 2000: 183)

Sozialberichterstattung und Sozialplanung haben dabei eine wesentliche Funktion zur zielorientierten Wirkungsanalyse der fachlichen und stadtteilbezogenen Systeme der Sozialen Dienste. Ein differenziertes Berichtswesen mit bereichsspezifischen Statistiken, Darstellung des Ressourceneinsatzes im Verhältnis zu Ergebnissen und Wirkungen unter Einbeziehung der Haushaltsdaten ist eine Voraussetzung für die Steuerung der fachlichen und finanziellen Ressourcen (gerade in einem Konzept der Regionalisierung/Sozialraumorientierung). Durch die Integration von Fach- und Ressourcenverantwortung werden Controlling in der Sozialen Arbeit, Sozial- und Jugendhilfeplanung und Sozialberichterstattung bedeutsamer (vgl. Bronke 2004: 51 ff.).

### 3. Bearbeitungsstrategien in den Strukturen von Jugendämtern

Jugendämter als sozialpädagogisch wirkende Ämter haben die Gesamtverantwortung für die allgemeine Förderung und individuellen Hilfen im Rahmen der Kinder- und Jugendhilfe (SGB VIII). Die „Einheit der Jugendhilfe“ (vgl. gleichnamigen Sammelband der AGJ 1998) wird repräsentiert durch den Gestaltungsauftrag aller Akteure und die Sicherung einer sozialen Infrastruktur, die Ganzheitlichkeit und den allgemeinen Förderauftrag für Angebote und Hilfen, den Lebenswelt- und Sozialraumbezug sowie die Unterstützung von Interessensvertretung und Teilhabe. Diesen Handlungsmaximen sollen die organisatorische Verfasstheit des Jugendamtes und die Partnerschaft öffentlicher und freier Träger ebenso entsprechen wie die Anforderungen an eine Verwaltungsmodernisierung. Dabei gibt es nicht „die“ Jugendhilfe – weder bezogen auf Dienste und Angebote des öffentlichen Trägers noch im Hinblick auf Strukturen der Organisation, Angebote und Kooperation zwischen öffentlichem und freien Trägern. Es gibt auch nicht „das“ Jugendamt (vgl. Müller 1994: 122 ff., Pluto u.a. 2007: 32 ff.). Kommunale Selbstverwaltung und örtliche Praxis suchen nach günstigen Handlungsbedingungen, die hier weder empirisch nachgezeichnet noch allgemeingültig definiert werden können. Das „moderne Jugendamt“ wird auf der Grundlage des SGB VIII/KJHG gedacht als Handlungsgrundlage für soziale Dienstleistung und demokratische Teilhabe!

Aus den Strukturmaximen der Prävention, Dezentralisierung, Alltagsorientierung, Integration und Partizipation sind Handlungsprinzipien einer offensiven Kinder- und Jugendhilfe abgeleitet (vgl. Kinder- und Jugendberichte der Bundesregierung), die die fachliche Entwicklung prägen sollen: präventives Handeln, Lebensweltorientierung, Beteiligung und Freiwilligkeit, Existenzsicherung und Alltagsbewältigung sowie Einmischung. Diese zentralen Grundsätze sind sowohl Steuerungsinstrumente als auch Beurteilungskriterien für die Praxis Sozialer Dienste. Erst auf einer solchen Grundlage sind Steuerungsverfahren und Steuerungsverantwortung für einzelne Leistungsbereiche nach fachlichen, organisatorischen und fiskalischen Erfordernissen auszugestalten. Das SGB VIII normiert Leistungsansprüche und dafür erforderliche Leistungsangebote sowie entsprechende Verfahren, innerhalb und mittels derer Leistungen und Infrastruktur zustande kommen. Verfahren als Steuerungselemente werden auf drei Ebenen konstituiert:

- auf der individuellen Ebene der Definition und Ausgestaltung angemessener Leistungen (z.B. Hilfeplanung) und des Umgangs mit Informationen (Datenschutz);

- auf der infrastrukturellen Ebene der Definition einer erforderlichen und angemessenen Ausstattung mit Leistungsangeboten (Jugendhilfeplanung nach § 80 SGB VIII soll als öffentlicher, kommunikativer Prozess gestaltet werden; vgl. zusammenfassend und kritisch zu mangelnder „Beteiligung“ BMFSFJ 2002: 198 f. und 255);
- auf der Ebene der einrichtungsbezogenen Angebotsgestaltung, die einerseits durch Entscheidungen im Rahmen der Jugendhilfeplanung beeinflusst wird und andererseits durch ein besonderes Verfahren der Qualitätsentwicklung in den prozeduralen Steuerungsmodus hineingenommen wird (z. B. Qualitätsentwicklungsvereinbarung).

#### 4. Personalwirtschaft als Schlüsselinstrument

Für die Leistungsfähigkeit und Wirksamkeit wie auch für die Steuerung Sozialer Arbeit in der Kommune ist natürlich die Personalausstattung bezogen auf die – individuelle – Professionalität (Aus-, Fort- und Weiterbildung; Supervision; Coaching) wie auch die – von der Organisation zu verantwortende – Personalwirtschaft (Auswahl; Anzahl; Entlohnung; Personalentwicklung und -pflege) maßgeblich. – Für die Anforderungen an die Personalausstattung gibt es oft nur aus dem praktischen Vollzug abgeleitete Erfahrungswerte. Insbesondere bei der Definition neuer Aufgaben, der Aufgabenausweitung im Rahmen schon bestehender Aufträge und bezogen auf die Einführung neuer Techniken wird immer wieder über Rationalisierungspotentiale einerseits und die Bewertungsmaßstäbe für zusätzliche Stellenanforderungen andererseits kritisch diskutiert. Kaum berücksichtigt werden oft personelle Engpässe aufgrund der Abwesenheit von Stammkräften (aus sehr unterschiedlichen Gründen) sowie als Folge personalwirtschaftlicher Maßnahmen (Einsatz von leistungsgeminderten Personen, Wiederbesetzungssperren und komplexe Besetzungsverfahren).

Qualitative und quantitative Verfahren zur Personalbedarfsmessung für Soziale Dienste sind in den letzten Jahren für verschiedene Handlungsfelder mit ganz unterschiedlichen Methoden bearbeitet worden (vgl. DJI 2008: 9). Anlass war häufig eine aktuelle Diskussion zu den Bedingungen der Kindeswohlsicherung vor Ort. Referenzwerte zur Beurteilung von qualitativen und quantitativen Leistungszielen aus verschiedenen, jeweils vergleichbaren Kommunen liegen nur sehr begrenzt vor. Bisherige Ansätze zur Berechnung von Personalkapazitäten für den ASD bezogen sich zumeist auf Einwohnerzahlen und klientenbezogene Fallzahlen pro Fachkraft; ergänzt wird dies ggf. durch die Berücksichtigung von

**Marquard, Peter** | Funktionsweisen und Strukturen der organisierten Sozialen Arbeit in der Kommune

Sozialindikatoren sowie einzelner Qualitätsstandards (z. B. im Rahmen der Hilfeplanung, Dokumentation etc.) für die Bearbeitung (vgl. DJI 2008: 24 ff.). In einer anderen Variante wurden (in Bremen) ausgehend von einer differenzierten Prozessanalyse für die Ambulanten Sozialdienste Vorschläge für Prozessabläufe und damit Standards entwickelt; dabei ließ man sich von gesetzlichen Vorgaben, fachlichen Erkenntnissen sowie organisationsbezogenen Notwendigkeiten leiten (vgl. INSO 2007).

Eine bundesweite Studie (DJI 2008) zu Arbeitssituation und Personalbedarfsmessung im Allgemeinen Sozialdienst (ASD) bietet empirisch abgesicherte Informationen, welche Strategien im Umgang mit der hohen Arbeitsbelastung zur Anwendung kommen: Die Arbeit im ASD hat sich in den letzten Jahren erheblich verdichtet und damit wurde die Belastungsgrenze vieler MitarbeiterInnen überschritten. Die Ursachen werden gesehen in der Zunahme besonders komplexer Hilfebedarfe (Notwendigkeit einer Vielzahl von Hilfen) und schwieriger Abwägungsprozesse bei Verdachtsfällen auf Kindeswohlgefährdung; Umorganisationsprozesse im ASD werden ebenso für die hohe Arbeitsbelastung verantwortlich gemacht wie sozialstaatliche Veränderungen (Verfestigung von Armut) und der stetige Wandel der Arbeit im ASD (auch wegen ständiger gesetzlicher Änderungen).

Die Erfassung und Berechnung von Personalbedarfen und die angemessene Nutzung von (zum Teil selbst entwickelten personalwirtschaftlichen) Referenzsystemen sollte eingebunden werden in diverse Maßnahmen der Personalwirtschaft und Personalentwicklung. Die quantitative Ermittlung von Personalbedarfen setzt natürlich die Auseinandersetzung mit fachlichen Standards voraus, woraus sich wiederum Anforderungen an die Qualifizierung der Mitarbeiterschaft sowie die Gestaltung der Aufbau- und Ablauforganisation ergeben (können). Die Bedeutung dezentraler Strukturen und Arbeitsweisen für die Qualität und den erforderlichen Personaleinsatz ist einzuschätzen. Dazu gehört auch die Netzwerkarbeit im Sozialraum. Fragen der Führungskultur mit ihren zahlreichen Aspekten zu Verfahrensweisen (z. B. Zielvereinbarungen, Delegationsprinzipien usw.) und zur Arbeits- und Umgangsweise (Wertschätzung, Vertrauen, Kontrolle usw.) sind wesentlich für die qualitative Erfassung des Personalbedarfs.

### C) Perspektiven einer Sozialarbeitspolitik

Soll sich Partizipation in Lebensweltorientierung und Transparenz realisieren, müssen sowohl öffentliche als auch freie Träger ihre unterschiedlichen Funktionen

**Marquard, Peter** | Funktionsweisen und Strukturen der organisierten Sozialen Arbeit in der Kommune

in Bezug auf Planung und Entwicklung, Beratung, Controlling und Bewilligung/Prüfung/Verwaltung offen legen; dafür ist eine komplexe Kommunikationskultur erforderlich.

Die Zielsetzung lautet, angesichts der „hergestellten Unsicherheiten“ moderner Gesellschaften einen integrierten, demokratischen Prozess Sozialer Arbeit zur Verbesserung und Angleichung von Lebenschancen zu organisieren. Einzubeziehen sind dann: die normative Ebene (Recht, Leistungsgesetze), die materielle Ebene (Geld, Einrichtungen), die methodische Ebene (professionelle Dienste, Empowerment, Selbsthilfe) und die politische Ebene (Selbstorganisation, demokratische Teilhabe). „Auf dieser Weise ergänzen sich kommunale Sozialpolitik und Sozialarbeitspolitik im Kontext anderer örtlicher Politiken unter der Zielsetzung der sozialen Ausgestaltung lokaler Lebensbedingungen zur sozialen Kommunalpolitik“ (Olk/Otto 1981: 118).

Eine substantielle Verbesserung der Produktivität und Qualität Sozialer Dienste kann schließlich nur durch die Stärkung der Nachfrageseite in der Sozialen Arbeit erreicht werden; dafür ist ein systematischer Wechsel von den institutionellen und organisatorischen Perspektiven hin zur Perspektive der NutzerInnen notwendig. Damit beruht der Erfolg Sozialer Dienste als sozialstaatliche Veranstaltung zentral auf der bürgerrechtlichen Absicherung der Partizipation der nachfragenden Subjekte – sowohl hinsichtlich der Bedürfnisadäquatheit als auch für die Effizienz und Effektivität sozialer Dienste (vgl. Schaarschuch 1996: 20). Es bleibt fortwährend zu begründen, welchen Beitrag wohnortnahe Dienste und Einrichtungen hier leisten (können), wenn sie sich öffnen und so ein Erproben demokratischer Strukturen und gleichzeitig ein Einwirken auf andere Politikbereiche möglich machen. Gefordert ist dafür sowohl die Vernetzung von Planungsprozessen als auch das Angebot neuer Kooperationsformen für die BürgerInnen. Vor allem eine sozialraumbezogene Konzeption und Organisation Sozialer Dienste wird am ehesten an der Eigenverantwortung und den produktiven Ressourcen der Menschen anknüpfen (vgl. Marquard 2009; kritisch-zusammenfassende Anmerkungen in DV 2007: 14 ff., 52 ff.).

## D) Kommunalpolitische Aushandlungsprozesse

In einem permanenten Aushandlungsprozess zur Qualität und Quantität der je örtlichen sozialen Infrastruktur ist die Kommune als „politischer Sozialraum“ ein greifbares, gestaltbares Gebilde. Dabei müssen sich die ProtagonistInnen von Professionalität und sozialpolitischer Fachlichkeit immer auch mit den VertreterInnen anderer Interessen auseinander setzen: Auch fachlich überzeugende

Prinzipien und begründete Handlungsstrategien für die Jugendpolitik und Soziale Dienste insgesamt bedürfen vor Ort sowohl der Akzeptanz bei den – potentiellen – NutzerInnen wie ebenso der politischen und materiellen Unterstützung durch die – der regelmäßigen (Wieder)wahl unterworfenen – politischen Gremien. Anders gewendet geht es um das Beziehungsgefüge von Individuen/NutzerInnen zur Politik/Öffentlichkeit und zu den Sozialen Diensten/Verwaltung und damit um demokratische Legitimation, professionelle (personenbezogene soziale) Dienstleistungsarbeit und die Bereitstellung wie Begründung der erforderlichen Ressourcen für die Soziale Arbeit. Eingebunden in die aktuelle fachpolitische Debatte um Ziele, Standards und professionelle Anforderungen einer modernen Sozialen Arbeit wird deutlich, dass das „Beziehungsgefüge“ zwischen Individuen (NutzerInnen) – Bürgerschaft (Politik) – Sozialen Diensten (Jugendamt) gerade auf der kommunalpolitischen Ebene als eminent politischer Aushandlungsprozess zwischen prinzipiell berechtigten, konkurrierenden Interessen zu begreifen ist und gleichermaßen unter machtpolitischen Gesichtspunkten interpretiert bzw. gestaltet werden muss!

## Schluss

Die Organisation sozialer Dienste soll – auch im Kontext des Sozialmanagements – einen Rahmen bieten für professionelles Handeln, die dafür erforderlichen Interaktionen gestalten sowie entsprechende Ressourcen fördern und nutzen:

- Es gilt, die Differenz zwischen dem prinzipiellen Anspruch professionellen Wissens auf rationale Problemlösungen und dem faktischen, in situativen Aushandlungsprozessen realisierten Arbeitswissen bewusst zu bearbeiten. Gleichermäßen bleibt die Differenz zwischen den generalisierten Problemlösungsangeboten und den lebenspraktischen Perspektiven der Betroffenen. Wesentliches Ziel derartiger adressatInnen-orientierter Handlungsmuster ist der Abbau jener bürokratischen Organisationsstrukturen, die problemadäquaten Handlungsstrategien entgegen stehen.
- Die Auseinandersetzung mit diesem Problem und seiner Bearbeitung macht auch die Bedeutung eines anderen, vielschichtigen Themenfelds deutlich: Führungskultur. Fragen nach dem formulierten und gelebten Menschenbild von Vorgesetzten und MitarbeiterInnen, nach Prinzipien der Delegation, der Information, der Transparenz und Kontrolle, Aspekte der Wertschätzung und des Vertrauens sind grundlegend für Anforderungen und Optionen einer fruchtbaren Personalentwicklung.

**Marquard, Peter** | Funktionsweisen und Strukturen der organisierten Sozialen Arbeit in der Kommune

Zusammen mit kaum beeinflussbaren Auswirkungen der demografischen Entwicklung und den finanzpolitischen Rahmenbedingungen in unseren Kommunen beschreibt das Thema Führungskultur einen wesentlichen Faktor für die qualitative und quantitative Gestaltung unserer Dienstleistungskultur in den Sozialen Diensten – für die Mitarbeiterschaft ebenso wie die Bürgerinnen und Bürger.

- Die Kritik an politischen Mechanismen, Forderungen nach Verwaltungsmodernisierung und Beteiligung der Bürgerschaft lassen sich als Ausdruck einer gesteigerten sozialen Reflexivität verstehen. In diesem Kontext bleibt Demokratie nicht (nur) ein Mittel der Interessenvertretung, sondern wird (auch) zu einem Verfahren zur Schaffung eines öffentlichen Forums, in dem durch dialogische Aushandlung in persönlicher und sozialer Verantwortung statt durch Rückgriff auf Macht die Konflikte (zumindest) geregelt werden (vgl. Giddens 1997). In einer kritischen Analyse dieser Entwicklungsoption bleibt allerdings auch die staatliche Instrumentalisierung des Konzepts vom „Fördern und Fordern“ als Ausdruck einer neuen Art von Sozialstaatlichkeit im Sinne einer Neubestimmung von Subsidiarität und Solidarität im Spannungsverhältnis der staatlichen Absicherung von Lebensrisiken, sozialer Fürsorge und öffentlicher Kontrolle privater Lebensführung kritisch zu prüfen.

Eine hier geforderte und begründete – umfassende, verschiedene Politik- und Gesellschaftsbereiche betreffende – „öffentliche Verantwortung“ für eine Infrastruktur in Form von Diensten, Einrichtungen und öffentlichen „Gelegenheiten“ muss und kann nur vor Ort in den Kommunen gestaltet werden; ihre Konzipierung und Finanzierung bleibt allerdings eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe!

## Literatur

Arbeitsgemeinschaft für Jugendhilfe (AGJ)(Hg.)(1998): Einheit der Jugendhilfe. 50 Jahre Arbeitsgemeinschaft für Jugendhilfe, Bonn

Bissinger, Stephan/ Böllert, Karin/ Liebig, Reinhard/ Lüders, Christian/ Marquard, Peter/ Rauschenbach, Thomas (2002): Grundlagen der Kinder- und Jugendhilfe. Strukturanalysen zu fachlichen Eckwerten, Organisation, Finanzen und Personal, in: Sachverständigenkommission Elfter Kinder- und Jugendbericht (Hg.), Band 1, Berlin, S. 9 – 104

Bronke, Karl (2004): Die Organisation der kommunalen Sozialen Dienste, Bremen

**Marquard, Peter** | Funktionsweisen und Strukturen der organisierten Sozialen Arbeit in der Kommune

BM für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ; Hg.) (1994): Neunter Jugendbericht, Bonn

BM für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ; Hg.) (2002): Elfter Kinder- und Jugendbericht, Berlin

Deutscher Verein (DV; Hg.) (2007): Sozialraumorientierung – ein ganzheitlicher Ansatz, Berlin

Deutsches Jugendinstitut e.V. (DJI; Hg.) (2008): Arbeitssituation und Personalbemessung im ASD. Ergebnisse einer bundesweiten Online-Befragung, München

Giddens, Anthony (1997): Jenseits von Links und Rechts, Frankfurt/M.

Heinz, Rainer (2000): Kommunales Management. Überlegungen zu einem KGSt-Ansatz, Stuttgart

INSO (Institut für Sozialplanung und Organisationsentwicklung e.V.) (Hg.) (2007): Untersuchung zur Erreichung der quantitativen und qualitativen Leistungsziele der Ambulanten Sozialen Dienste in den Sozialzentren der Stadtgemeinde Bremen, Essen (Eigenverlag)

Marquard, Peter (2009): Auf den Nutzer kommt es an - und natürlich die Nutzerin: Konzeptionelle Grundlagen, Handlungslogiken und Entwicklungsprinzipien für eine sozialräumlich strukturierte Soziale Kommunalpolitik. In: [www.sozialraum.de](http://www.sozialraum.de) (Ausgabe 2/2009: Grundlagen)

Marquard, Peter (2011): Kommunale Sozialarbeit. In: Otto, H.-U./Thiersch, H. (Hg.): Handbuch Soziale Arbeit. München Basel, S. 803 - 814

Müller, Siegfried/ Otto, Hans-Uwe (1980): Gesellschaftliche Bedingungen und Funktionsprobleme der Organisation sozialer Arbeit im Kontext staatlichen Handelns. In: neue praxis Sonderheft 5, Neuwied, S. 5 – 29

Müller, C. Wolfgang (1994): JugendAmt – Geschichte und Aufgabe einer reformpädagogischen Einrichtung, Weinheim und Basel

Olk, Thomas (2007): Kinder im „Sozialinvestitionsstaat“. In: Zeitschrift für Soziologie der Erziehung und Sozialisation 1, S. 43-57

Olk, Thomas/ Otto, Hans-Uwe (1981): Wertewandel und Sozialarbeit – Entwicklungsperspektiven kommunaler Sozialarbeitspolitik. In: neue praxis Heft 2, Neuwied, S. 99 – 146

Otto, Hans-Uwe/ Thiersch, Hans (Hg.) (2011): Handbuch Soziale Arbeit, 4. völlig neu bearbeitete Auflage. München Basel (siehe auch [www.handbuch-soziale-arbeit.de](http://www.handbuch-soziale-arbeit.de))

Pluto, Liane/ Gragert, Nicola/ Santen, Eric van/ Seckinger, Mike (2007): Kinder- und Jugendhilfe im Wandel. Eine empirische Strukturanalyse, München

Prigge, Rolf/Schwarzer, Thomas (2007): Lokale Sozialpolitik in Bremen und Hannover. Ein Bericht über die vergleichende Analyse der Steuerung von Leistungen großstädtischer Sozialpolitik, Bremen

**Marquard, Peter** | Funktionsweisen und Strukturen der organisierten Sozialen Arbeit in der Kommune

Schaarschuch, Andreas (1996): Der Staat, der Markt, der Kunde und das Geld ...? Öffnung und Demokratisierung – Alternativen zur Ökonomisierung sozialer Dienste. In: Flösser, G./Otto, H.-U. (Hg.): Neue Steuerungsmodelle für die Jugendhilfe, Neuwied, S. 12 – 32