

7238
Thomas Klie, Konrad Maier, Thomas Meysen
12

Verwaltungswissenschaft
Eine Einführung für soziale Berufe

Lambertus

Inhaltsverzeichnis

VORWORT	7
Kapitel 1	
VOM PROFESSIONELLEN UMGANG MIT VERWALTUNG	11
1. Verwaltungswissenschaft als interdisziplinäre Wissenschaft	13
1.1. Der Begriff „Verwaltung“	13
1.2. Gegenstand der Verwaltungswissenschaft	15
1.2.1. Wurzeln der Verwaltungswissenschaft	15
1.2.2. Abgrenzung zur Rechtswissenschaft (Verwaltungsrecht)	16
1.2.3. Interdisziplinarität der Verwaltungswissenschaft	16
1.2.4. Hauptaufgaben der öffentlichen Verwaltung	18
2. Aktuelle Probleme und Entwicklungen	21
2.1. Einnahmenrückgang bei gleichzeitigem Aufgabenzuwachs	21
2.2. Normenflut und Vollzugsdefizit	22
2.2.1. Verrechtlichung aller Lebensbereiche	22
2.2.2. Einfluß der EU	23
2.2.3. Vollzugsdefizite als Folge	23
3. Reformbestrebungen	24
3.1. Dienstleistungsunternehmen Kommunalverwaltung	24
3.2. Deregulierung	25
3.3. Privatisierung	25
4. Verwaltungswissenschaft und soziale Arbeit	26
Kapitel 2	
HELFEN IM WANDEL GESELLSCHAFTLICHER BEDINGUNGEN UND DIE ROLLE DER VERWALTUNG	29
1. Luhmanns Gesellschaftstypen	29
2. Helfen in der jeweiligen Gesellschaft	30
2.1. Helfen in archaischen Gesellschaften	30

2.2.	Helfen in hochkultivierten Gesellschaften	31
2.3.	Helfen in Modernen Gesellschaften	33
2.4.	Helfen in postmodernen Gesellschaften	34
3.	Ausblick	36

Kapitel 3

SOZIALE ARBEIT IM SYSTEM DER POLITIKVERFLECHTUNG 39

1.	Das Verhältnis von Bund, Ländern und Gemeinden nach dem Grundgesetz	41
1.1.	Gesetzgebungskompetenz im Bundesstaat	41
1.1.1.	Primäre Gesetzgebungskompetenz der Länder	41
1.1.2.	Ausschließliche Gesetzgebungskompetenz des Bundes	41
1.1.3.	Konkurrierende Gesetzgebung	42
1.1.4.	Rahmengesetzgebungskompetenz des Bundes	42
1.2.	Die Mitwirkung der Länder bei der Bundesgesetzgebung	43
1.2.1.	Einspruchsgesetze	44
1.2.2.	Zustimmungsgesetze	44
1.3.	Verwaltungszuständigkeiten	45
1.3.1.	Bundesaufsichtsverwaltung	45
1.3.2.	Bundeseigene und Bundesauftragsverwaltung	46
1.3.3.	Ministerielle Zuständigkeiten für Soziale Arbeit	47
1.4.	Grundzüge der Finanzverfassung	47
1.5.	Sonderstellung der Kommunen als Gebietskörperschaften	49
1.6.	Zusammenfassung	52
2.	Langfristige Kompetenzverschiebung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden	52
2.1.	Gesellschaftswandel in der Bundesrepublik	52
2.2.	Folgen des gesellschaftlichen Wandels für das Kompetenzgefüge im Bundesstaat	53
2.2.1.	Zentralisierung der Gesetzgebung	53
2.2.2.	Freiwillige Übereinkommen der Bundesländer	53
2.2.3.	Aufgabenzuwachs bei Kommunen	54

2.2.4. Ausgabenzuwachs und Einnahmerückgang bei Kommunen	54
2.3. Kompetenzverlagerungen aufgrund der europäischen Integration	56
3. Folgen für das politische System	58
3.1. Vertikale Politikverflechtung	58
3.2. Politikfragmentierung	59
3.3. Informelle Entscheidungsebenen	59
3.4. Finanzierung als Selbstzweck	60
3.5. Strukturkonservatismus	60
3.6. Neudefinition vom Staat und Demokratie	61
4. Folgerungen für die Soziale Arbeit	62
4.1. Veränderungsprozesse im sozialen Sektor	62
4.1.1. Gesetzgebungsvorhaben	62
4.1.2. Entwicklung von Programmen	63
4.2. Politik durch und in der Sozialen Arbeit	64
4.3. Strategie des Umgangs mit dem politischen System	65

Kapitel 4

AUFBAUORGANISATION: ORGANISATIONSSTRUKTUREN IN DER SOZIALADMINISTRATION	69
1. Traditionelle Organisation der Sozialadministration	69
2. Schwächen der traditionellen Organisationsformen	70
3. Frühe Reformbestrebungen	71
4. Formen der Organisationsstrukturen	72
4.1. Innere und äußere Organisationsstruktur	72
4.2. Einzelne Organisationsstrukturen	72
4.2.1. Linien-Organisation	72
4.2.2. Stab-Linien-Organisation	74
4.2.3. Mehrlinien-Organisation	75
4.2.4. Matrix-Organisation	76
4.3. Klassischer Aufbau eines Sozial- und Jugendamtes	77
4.4. Beispiel: Matrix-Organisation in Bremen	77
5. Aktuelle Entwicklungen	79

Kapitel 5**ABLAUFORGANISATION ODER: DER MENSCH WIRD ZUR AKTE?**

81

- 1. Allgemeines zur Ablauforganisation 81
 - 1.1. Posteingang 82
 - 1.2. Zeichnungsrecht 83
 - 1.3. Sozialhilfebewilligung 84
- 2. Akten und Aktenführung 86
 - 2.1. Aktenführung in Konflikt mit Sozialer Arbeit 86
 - 2.2. Notwendigkeit der Aktenführung 87
 - 2.3. Grundsätze des Datenschutzes für die Aktenführung 87
 - 2.4. Arten von Akten 88
 - 2.5. Datensicherung bei der Aktenführung 89
- 3. Schlußbemerkung 90

Kapitel 6**BÜROKRATIE UND BÜROKRATIEKRITIK**

91

- 1. Begriffserklärung 91
 - 1.1. „Bürokratin“ als Schimpfwort 91
 - 1.2. Ursprung der Bürokratie 91
 - 1.3. Definition 93
- 2. Das Positive an der Bürokratie 93
 - 2.1. Der legale Herrschaftstyp nach Max Weber 93
 - 2.2. Berufsbeamtentum und Bürokratie 94
 - 2.3. Errungenschaften der Bürokratie 95
- 3. Bürokratiekritik 95
 - 3.1. Grenzen des bürokratischen Systems 95
 - 3.2. Mißstände einer zunehmenden Bürokratisierung anhand von Beispielen 97

Kapitel 7**VERWALTUNGSREFORM - NEUES STEUERUNGSMODELL IN DER SOZIALVERWALTUNG**

103

1. Aktuelle Verwaltungsreformdiskussion	103
1.1. Gründe für die Reformbestrebungen	103
1.2. Paradigmenwechsel	104
1.3. Das Neue Steuerungsmodell der KGSt	106
1.3.1. Dezentrale Ressourcenverantwortung	107
1.3.2. Outputorientierung	110
1.3.3. Kundenorientierung	113
1.3.4. Personalmanagement/Mitarbeiterinnenmotivation	114
2. „Ökonomisierung“ der Sozialen Arbeit - Das Neue Steuerungsmodell in der Sozialverwaltung	116
2.1. Soziale Arbeit in der Kritik	116
2.2. Studienmotivation	117
2.3. Kritik an der „Ökonomisierung“ der Sozialen Arbeit	118
2.4. Offene Fragen an die Kritikerinnen	120
2.5. Gefahren des Neuen Steuerungsmodells und Übertragbarkeit auf die Sozialverwaltung	123
2.5.1. Dezentrale Ressourcenverantwortung und Budgetierung	124
2.5.2. Sozialleistungen als Produkte	124
2.5.3. Produktdefinition und Aufgabenkritik	126
2.5.4. Kosten-Leistungs-Rechnung und Qualitätsmanagement	126
2.6. Das Neue Steuerungsmodell als strategische Chance	130
 Kapitel 8	
VERWALTUNGSREFORM - LOKALE DEMOKRATIE	135
1. Verwaltungsreform und Lokale Demokratie	135
1.1. Bausteine der Verwaltungsreform	135
1.2. Legitimierungskrise durch Demokratiedefizite	137
1.3. Dimensionen der Lokalen Demokratie	137
1.4. Aktuelle Lösungsansätze	138
2. Reform der Kommunalverfassungen	139
2.1. Gemeindeverfassungssysteme in den Ländern	139
2.1.1. Die „süddeutsche (Gemeinde-)Ratsverfassung“	140

2.1.2. Andere Kommunalverfassungen	142
2.2. Gemeindeinterne Verteilung der Verantwortlichkeiten	143
3. Soziale Demokratie und Bürgerschaftliches Engagement	144
Kapitel 9	
VERWALTUNGSREFORM - BÜRGERNÄHE/KUNDENORIENTIERUNG	149
1. Bürgernähe als Modeforderung der Politikerinnen	149
1.1. Negative und positive Begegnung mit Verwaltung	149
1.2. Modeforderung der Politikerinnen	150
2. Analyse der Bürgernähe	151
2.1. Subjektive Dimensionen der Bürgernähe	151
2.2. Objektive Dimensionen der Bürgernähe	152
2.3. Interaktion zwischen Verwaltung und Bürgerin - die kommunikative Dimension	153
2.3.1. Interaktionsphasen	153
2.3.2. Bedingungen der Interaktion	155
3. Bürgernähe und Neues Steuerungsmodell	157
3.1. Kundenorientierung statt Bürgernähe	157
3.1.1. Klientinnen als Kundinnen	157
3.1.2. Analytische Bedeutung des Kundenbegriffs	159
3.1.3. Kundenorientierung als strategische Erfolgsposition	160
3.1.4. Umsetzung durch die Verwaltungsbediensteten	164
3.1.5. Emanzipation der Kundin zur Bürgerin	165
3.2. Bürgernähe zwischen Wirtschaftlichkeit und Rechtmäßigkeit	167
3.2.1. Bürgernähe und Neues Steuerungsmodell	167
3.2.2. Konfliktlagen	168
3.2.3. Konzepte zur Auflösung der Konfliktlagen	171
4. Vermittlung von Bürgernähe durch Sozialarbeiterinnen/ Sozialpädagoginnen	173

Kapitel 10

SOZIALE ARBEIT IM SYSTEM DER WOHLFAHRTSVERBÄNDE	177
1. Einführung	177
1.1. Bedeutung in Deutschland	177
1.2. Vielgestaltigkeit	177
1.3. Politische Funktion	178
1.4. Stand der Forschung	178
2. Geschichte	180
2.1. Gründung sozialer Vereine	180
2.2. Freie Wohlfahrtspflege im 19. Jahrhundert	181
2.3. Erste zentrale Zusammenschlüsse	182
2.4. Entstehung der Wohlfahrtsverbände	182
2.5. Expansion	186
2.6. Heutiges System	186
3. Rechtsstellung und Selbstverständnis	187
3.1. Rechtsform	187
3.2. Subsidiaritätsprinzip und Privilegien	187
3.3. Selbstverständnis	188
3.4. Freie Wohlfahrtspflege und Marktwirtschaft	189
3.5. Definitionsansatz	191
4. Arbeitsfelder	192
4.1. Beispiel: Diakonisches Werk Freiburg	192
4.2. Gesamtbild in Zahlen	195
5. Organisationsstruktur	197
5.1. Duale Struktur	197
5.2. Charakterisierung der einzelnen Wohlfahrtsverbände	199
6. Aufgaben und Funktion der Verbandszentralen	200
6.1. Innerverbandliche Beratung und Dienstleistung	202
6.2. Ausbildung und Fortbildung	202
6.3. Konzeptionelle Arbeit	203
6.4. Verwaltung öffentlicher Mittel	203
6.5. Politische Interessenvertretung	204
7. Finanzierung	207

7.1.	Wirtschaftliche Bedeutung	207
7.2.	Mischfinanzierung	208
7.2.1.	Leistungsentgelte	208
7.2.2.	Staatliche Zuwendungen	210
7.2.3.	Einnahmen aus Wohlfahrtsbriefmarken, Lotterien u.ä.	210
7.2.4.	Mitgliedsbeiträge und Spenden	210
7.2.5.	Zuwendungen aus Kirchensteuermitteln	211
7.3.	Ehrenamtliche Mitarbeit als „Einnahme“	211
7.4.	Finanzierung von Sozialarbeit/Sozialpädagogik	212
8.	Perspektiven für die zukünftige Entwicklung	213
8.1.	Kritik am System der Wohlfahrtsverbände	214
8.2.	Theorie des „funktionalen Dilettantismus“	215
8.3.	Herausforderungen für die Zukunft	215
8.4.	New Welfare Mix	217

Kapitel 11

SPANNUNGSVERHÄLTNIS ZWISCHEN SOZIALER ARBEIT UND VERWALTUNGSHANDELN		219
1.	Das Spannungsverhältnis	219
1.1.	Merkmale administrativen und professionellen sozialarbeiterischen Handelns	219
1.2.	Einsatz professioneller Sozialer Arbeit in der Verwaltung	220
1.3.	Professionalität Sozialer Arbeit	221
2.	Aufarbeitung des Spannungsverhältnisses	223
2.1.	Mandate Sozialer Arbeit	223
2.2.	Sozialarbeiterische/sozialpädagogische Freiheit	225
2.3.	Soziale Arbeit zwischen Administration und Fach- lichkeit	226
3.	Empirie	227
4.	Perspektive: Change Management	228

Kapitel 12	
SOZIALISATION IN DER VERWALTUNG	231
1. Berufliche Sozialisation	231
1.1. Praxisschock	231
1.2. Rollenambiguität	232
1.3. Widersprüche	233
2. Integrationskraft von Organisationen	233
2.1. Integrationsfaktoren	233
2.2. Hierarchien und Machtstrukturen	235
2.2.1. Macht und Gehorsam	235
2.2.2. Hierarchische Machtverteilung und Aufstiegschancen	235
2.2.3. Informelle Machtverteilung und Mikropolitik	236
3. Organisationskultur	237
4. Konflikte in der Organisation	239
4.1. Widerstandspotential in Großorganisationen	239
4.2. Konflikte als Entwicklungspotential	241
4.3. Dysfunktionale Konflikte	241
4.4. Umgang mit Konflikten	242
5. Sozialisationsverläufe	243
LITERATUR	245
DIE AUTOREN	252