

RESEARCH

Jürgen StremLOW
Werner Riedweg
Herbert Bürgisser

Gestaltung sozialer Versorgung

Ein Planungs- und Steuerungsmodell

OPEN



Springer VS

Gestaltung sozialer Versorgung

Jürgen StremLOW · Werner Riedweg
Herbert Bürgisser

Gestaltung sozialer Versorgung

Ein Planungs- und Steuerungsmodell

Mit einem Vorwort von Armin Wöhrle

OPEN

 **Springer** VS

Jürgen StremLOW
Hochschule Luzern
Luzern, Schweiz

Herbert BÜRGISSER
Hochschule Luzern
Luzern, Schweiz

Werner RIEDWEG
Hochschule Luzern, Soziale Arbeit
Luzern, Schweiz

Unter Mitarbeit von Donat Knecht und Matthias von Bergen



ISBN 978-3-658-24373-9 ISBN 978-3-658-24374-6 (eBook)
<https://doi.org/10.1007/978-3-658-24374-6>

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

Springer VS

© Der/die Herausgeber bzw. der/die Autor(en) 2019. Dieses Buch ist eine Open-Access-Publikation. **Open Access** Dieses Buch wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz (<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>) veröffentlicht, welche die Nutzung, Vervielfältigung, Bearbeitung, Verbreitung und Wiedergabe in jeglichem Medium und Format erlaubt, sofern Sie den/die ursprünglichen Autor(en) und die Quelle ordnungsgemäß nennen, einen Link zur Creative Commons Lizenz beifügen und angeben, ob Änderungen vorgenommen wurden.

Die in diesem Buch enthaltenen Bilder und sonstiges Drittmaterial unterliegen ebenfalls der genannten Creative Commons Lizenz, sofern sich aus der Abbildungslegende nichts anderes ergibt. Sofern das betreffende Material nicht unter der genannten Creative Commons Lizenz steht und die betreffende Handlung nicht nach gesetzlichen Vorschriften erlaubt ist, ist für die oben aufgeführten Weiterverwendungen des Materials die Einwilligung des jeweiligen Rechteinhabers einzuholen.

Die Wiedergabe von allgemein beschreibenden Bezeichnungen, Marken, Unternehmensnamen etc. in diesem Werk bedeutet nicht, dass diese frei durch jedermann benutzt werden dürfen. Die Berechtigung zur Benutzung unterliegt, auch ohne gesonderten Hinweis hierzu, den Regeln des Markenrechts. Die Rechte des jeweiligen Zeicheninhabers sind zu beachten

Der Verlag, die Autoren und die Herausgeber gehen davon aus, dass die Angaben und Informationen in diesem Werk zum Zeitpunkt der Veröffentlichung vollständig und korrekt sind. Weder der Verlag noch die Autoren oder die Herausgeber übernehmen, ausdrücklich oder implizit, Gewähr für den Inhalt des Werkes, etwaige Fehler oder Äußerungen. Der Verlag bleibt im Hinblick auf geografische Zuordnungen und Gebietsbezeichnungen in veröffentlichten Karten und Institutionsadressen neutral.

Springer VS ist ein Imprint der eingetragenen Gesellschaft Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH und ist ein Teil von Springer Nature

Die Anschrift der Gesellschaft ist: Abraham-Lincoln-Str. 46, 65189 Wiesbaden, Germany

Vorwort

Die Politik hat von der Kameralistik auf Markt umgestellt, Sozialmanagement ist notgedrungen entstanden, um heutige Sozialbetriebe überlebensfähig zu erhalten. Es findet seit den 1990er Jahren ein wissenschaftlicher Diskurs auf verschiedenen Ebenen statt, um das neu Entstandene theoretisch zu untersetzen. So wichtig Importe aus den Wirtschaftswissenschaften waren, um dem Sozialmanagement erste Instrumente an die Hand zu geben, seine Organisationen im neu entstandenen Konkurrenzkampf besser aufzustellen, so unzureichend waren sie, um die neu entstandene Komplexität zu bewältigen.

Mit der interdisziplinären Zusammenarbeit in Forschung, Entwicklung und Ausbildung ist zwischenzeitlich viel für das Verständnis des Sozialmanagements geleistet worden. Dennoch sind viele Fragen offen und die vorfindliche Managementpraxis in der Sozialwirtschaft wird von den Fachleuten nicht als eine durchgehend zufriedenstellende beschrieben (siehe auch Wöhrle 2017). Dabei kann dies nur zum Teil den Sozialmanagerinnen und Sozialmanagern angelastet werden, denn sie haben teilweise Rahmenbedingungen, die keine gute Praxis zulassen. Die Politik hat sich von den Marktmechanismen ein Allheilmittel erwartet, wobei allerdings kurz nach der Umstellung auf Sozialwirtschaft der Markt in der Finanzwirtschaft durch den Staat gerettet werden musste. Das allein sollte schon zu denken geben! Zwischenzeitlich haben wir es mit einem Fachkräftemangel bei gleichzeitig prekären Beschäftigungsverhältnissen in Deutschland zu tun. Auch da richtet es der Arbeitsmarkt bei 1'700 Tarifverträgen, einer Konkurrenz unter den Anbietenden mit dem Trend zur Verbilligung sowie einer Kostenspirale bei der Bezahlung, die nach unten weist, nicht von alleine. Die öffentliche Verwaltung hat zwar durch die Ökonomisierung hinsichtlich ihres Entscheidungsspielraums bei der Vergabe an Leistungserbringende durch Einsparungen profitiert, aber ihre eigene Umstellung auf ein Serviceunternehmen ist überwiegend nicht gelungen. Die Bürokratie ordnet die Reformen ihren alt-«bewährten» Regulierungsbestrebungen unter, wobei sie sich teilweise weiter aufbläht.

Das Sozialmanagement hat in diesem Gefüge keinen leichten Stand. Es werden Erwartungen von verschiedenen Seiten herangetragen, die durch das Management auf der Ebene einzelner Organisationen nicht zu lösen sind. Eine sozialpolitische Perspektive, Vernetzung und Kooperation, fachliches (sowohl sozialpädagogisches wie manageriales) Reflexionsvermögen und Handlungsfähigkeit sind allerdings zu erfüllende Erwartungen.

An diesen Erwartungen setzt der vorliegende Band an, um auf der Grundlage des «Luzerner Managementmodells» (Bürgisser/Buerkli/Stremlow/Kessler/Benz 2012) den Fokus auf die sozialpolitische Steuerung von Versorgungssystemen zu setzen. Und genau dieser Fokus ist ausgesprochen nützlich für das Management einzelner Organisationen in der Sozialwirtschaft, aber auch für die sozialpädagogischen Fachleute, für das Management in der öffentlichen Verwaltung und für die politischen Akteure. Und die alle müssen ja zusammenkommen, damit verbesserte Dienstleistungen in der Sozialwirtschaft angeboten werden können.

Nicht nur in einem interdisziplinären Prozess im Forschungsbetrieb, sondern auch durch eine reichhaltige Praxis in Theorie-Praxis-Projekten haben sich die Autoren den bestehenden Spannungsfeldern ausgesetzt und sich an den Dilemmata in verschiedenen Praxen abgearbeitet. Da ihnen aufgrund dieser Erfahrung nicht nur theoretisch, sondern auch praktisch die Grenzen bei der Steuerung von komplexen Systemen in der Sozialwirtschaft bewusst sind, distanzieren sie sich von einem technisch-linearen Verständnis von Handeln und wählen den Begriff «Gestalten», der in sich interaktive, interdisziplinäre, partizipative, Theorie-Praxis-verbindende, prozessbezogene Elemente und somit all die hier benötigte Offenheit, sozusagen den Blick über den Tellerrand, sowie die soziale Kompetenz im Umgang der Akteure miteinander einbezieht.

Eine Weiterentwicklung der Theoriebildung ist mit dem Band nicht beabsichtigt, aber gerade durch diese Herangehensweise einer forschenden Praxis entstehen Anhaltspunkte für eine Weiterentwicklung der Theorie, weil neue Erfahrungen die Grenzen bisheriger Erklärungen aufzeigen und zum weiteren Forschen herausfordern.

Reinsdorf/Waldheim im Frühjahr 2018

Armin Wöhrle

Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis	XI
Abkürzungsverzeichnis.....	XIII
1 Einleitung.....	1
2 Von der Modellskizze zur Systemgestaltung.....	5
2.1 Der theoretische Bezugsrahmen.....	5
2.2 Von den Entwicklungsbereichen zum Gestaltungsmodell.....	7
2.3 Element (a): Der Diskurs über soziale Probleme	9
2.4 Element (b): Systemgestaltung	12
2.5 Element (c): Die leistungserbringende Organisation	15
2.5.1 Interessenvertretung im Diskurs sozialer Probleme	17
2.5.2 Legitimation	17
2.5.3 Konkurrenz und Kooperation im Versorgungssystem.....	19
2.5.4 Führung und Management in der Organisation.....	20
2.5.5 Leistungserbringung im Kontakt mit den Zielgruppen.....	22
2.6 Element (d): Koordination in Versorgungssystemen.....	23
2.6.1 Ausstattung und Dichte der Angebote.....	25
2.6.2 Angebotskoordination in der Versorgungskette.....	25
2.6.3 Räumliche Gestaltung von Versorgungssystemen	26
2.6.4 Nutzerbezogene Lenkung	26
3 Systemgestaltung als professionelles Handeln	29
3.1 Einführung	29
3.2 Kontextbedingungen der professionellen Systemgestaltung.....	33
3.2.1 Sozialpolitische Rahmenbedingungen in der Schweiz	33
3.2.2 Finanzielle Rahmenbedingungen.....	37
3.2.3 Ökonomisierung der Sozialen Arbeit.....	39
3.2.4 Welfare-Mix	41
3.2.5 Differenz von Sozial- und Verwaltungsraum	45

3.3	Theoriebezüge ausgewählter Handlungskonzepte	49
3.3.1	Theorieentwicklung zu Sozialmanagement und Sozialwirtschaft	49
3.3.2	Management und Governance	54
3.3.3	Organisationales Handeln	57
3.3.4	Kooperationsformen	60
3.3.5	Innovation	62
3.3.6	Qualitätsentwicklung	65
3.4	Zentrale Handlungskompetenzen in der Systemgestaltung	68
3.4.1	Sozialwirtschaftskompetenz	68
3.4.2	Systemverständnis und Systemübersetzung	69
3.4.3	Konzeptualisierungs- und Entwicklungskompetenz	69
3.4.4	Vernetzungs- und Kooperationskompetenz	70
3.4.5	Prozesskompetenz und Projektmanagement	70
3.5	Professionelles Handlungsverständnis	71
3.5.1	Der Gestaltungsbegriff	71
3.5.2	Reflexive Professionalität	71
3.5.3	Partizipation	73
3.5.4	Prozessorientierung	75
3.5.5	Umgang mit Spannungsfeldern und Dilemmata	75
4	Aufgaben im Luzerner Modell	79
4.1	Bezüge des Handlungsmodells zur Systemgestaltung	80
4.1.1	Erster Bezug: Vier Ebenen der Systemgestaltung	80
4.1.2	Zweiter Bezug: Vier Phasen des Managementkreislaufs	82
4.1.3	Grundzüge des Modells: 16 Aufgaben im Gestaltungskreislauf	84
4.2	Gestaltungsphase 1: Analyse (A)	86
4.2.1	Gestaltungsaufgabe A1: Kontextanalyse und Finanzierung	87
4.2.2	Gestaltungsaufgabe A2: Angebots- und Zielgruppenanalyse	91
4.2.3	Gestaltungsaufgabe A3: Versorgungsstrukturanalyse	93
4.2.4	Gestaltungsaufgabe A4: Analyse der Leistungserbringenden	96
4.3	Gestaltungsphase 2: Strategie (S)	97
4.3.1	Gestaltungsaufgabe S1: Ziele und Vorgaben	98
4.3.2	Gestaltungsaufgabe S2: Angebotsplanung	101

4.3.3	Gestaltungsaufgabe S3: Rahmenvorgaben	103
4.3.4	Gestaltungsaufgabe S4: Leistungsvereinbarung.....	104
4.4	Gestaltungsphase 3: Umsetzung (U).....	107
4.4.1	Gestaltungsaufgabe U1: Kontextprüfung	108
4.4.2	Gestaltungsaufgabe U2: Aktualisierung des Angebots.....	110
4.4.3	Gestaltungsaufgabe U3: Austauschprozesse im Versorgungssystem	111
4.4.4	Gestaltungsaufgabe U4: Reporting der Leistungserbringenden.....	112
4.5	Gestaltungsphase 4: Weiterentwicklung (W).....	115
4.5.1	Gestaltungsaufgabe W1: strategisches Controlling	116
4.5.2	Gestaltungsaufgabe W2: Angebotsüberprüfung.....	119
4.5.3	Gestaltungsaufgabe W3: Struktur- und Prozessevaluation.....	120
4.5.4	Gestaltungsaufgabe W4: Weiterentwicklung Leistungserbringender	122
5	Anwendungsbeispiele.....	125
5.1	Übergabe der Behindertenhilfe vom Bund an den Kanton Zug	125
5.1.1	Ausgangslage: Neue Aufgabenstellung für die Kantone.....	125
5.1.2	Objekt- oder Subjektfinanzierung als Grundsatzentscheidung	127
5.1.3	Drei Kreisläufe zur Steuerung der Zuger Behindertenhilfe....	128
5.1.4	Das Zuger Vorgehen aus der Sicht des Luzerner Modells	130
5.1.5	Erkenntnisse aus der Betrachtung mit dem Luzerner Modell.	133
5.2	Analyse von Programmen für Geflüchtete im Kanton Zürich	136
5.2.1	Ausgangslage: Von der Bundes- in die kantonale Zuständigkeit	137
5.2.2	Entwicklung einer Angebots- und Zielgruppentypologie	138
5.2.3	Definition strategisch bedeutsamer Rahmenvorgaben.....	140
5.2.4	Implementierung und Präzisierung der Rahmenvorgaben	142
5.2.5	Erkenntnisse aus der Betrachtung mit dem Luzerner Modell.	145
5.3	Konzeptentwicklung «Gesundheit und Alter» Kriens.....	148
5.3.1	Ausgangslage: Aufbau eines kommunalen Versorgungsnetzwerks.....	148
5.3.2	Analyse des Versorgungssystems aus Sicht des Luzerner Modells	150

5.3.3 Reflexion der strategischen Grundlagen.....	152
5.3.4 Reflexion der Umsetzungsphase.....	155
5.3.5 Erkenntnisse aus der Betrachtung mit dem Luzerner Modell.	157
6 Schluss und Ausblick	159
Literaturverzeichnis	161
Glossar	171
Autoren	175

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Die vier Entwicklungsbereiche des Sozialwesens	6
Abbildung 2:	Aufgaben / Rahmenbedingungen der Systemgestaltung.....	7
Abbildung 3:	Soziale Probleme als Rahmenbedingung	10
Abbildung 4:	Aufgaben der Systemgestaltung.....	13
Abbildung 5:	Aufgaben der leistungserbringenden Organisationen	16
Abbildung 6:	Koordinationsfragen in Versorgungssystemen	24
Abbildung 7:	Aufbau des Kapitels 3.....	32
Abbildung 8:	Sektoren gemischter Wohlfahrtsproduktion	42
Abbildung 9:	Spezifische Systemstärken und -schwächen der Sektoren	43
Abbildung 10:	Aufgaben und Zuständigkeiten der sozialen Sicherung.....	47
Abbildung 11:	Ebenen der Qualitätsentwicklung	66
Abbildung 12:	Ebenen der Systemgestaltung	81
Abbildung 13:	Gestaltungskreislauf.....	83
Abbildung 14:	Gestaltungsebenen im Gestaltungskreislauf	84
Abbildung 15:	Übersicht zu den 16 Aufgaben im Gestaltungskreislauf.....	85
Abbildung 16:	Analyseaufgaben in der Systemgestaltung: Phase 1	87
Abbildung 17:	Bevölkerungsszenarium Stadt Luzern 2015-2030	89
Abbildung 18:	Strategieentwicklung in der Systemgestaltung: Phase 2.....	98
Abbildung 19:	Umsetzung in der Systemgestaltung: Phase 3.....	108
Abbildung 20:	Weiterentwicklung in der Systemgestaltung: Phase 4	116
Abbildung 21:	Elemente eines klassischen Rechenschaftsberichts.....	117
Abbildung 22:	Ziele und deren Umsetzungsstand beim Sozialamt.....	118
Abbildung 23:	Regelkreise der objektorientierten Steuerung	128
Abbildung 24:	Vorgehen des Kantons Zug in der Analysephase	130
Abbildung 25:	Vorgehen des Kantons Zug in der Strategiephase	131
Abbildung 26:	Vorgehen des Kantons Zug in der Umsetzungsphase.....	132
Abbildung 27:	Weiterentwicklungsphase: Vorgehen des Kantons Zug.....	133
Abbildung 28:	Zielgruppentypologie 2010 «Arbeitsmarktpotenzial»	139
Abbildung 29:	BBIP-Angebotstypologie 2010.....	139

Abkürzungsverzeichnis

AHV	Alters- und Hinterlassenenversicherung
ALV	Arbeitslosenversicherung
BBIP	Basis-, Beschäftigungs- und Integrationsprogramme
IFEG	Bundesgesetz über die Institutionen zur Eingliederung von invaliden Personen
INAS	Internationale Arbeitsgemeinschaft Sozialmanagement / Sozialwirtschaft
IV	Invalidenversicherung
KSA	Kantonales Sozialamt
LUS	Luzerner Gestaltungsmodell; Luzerner Modell (zur Systemgestaltung)
NFA	Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen in der Schweiz
NPM	New Public Management
NPO	Non-Profit-Organisation
QDZ	Quartierdienstleistungszentrum / -zentren
SROI	Social Return on Investment



1 Einleitung

Das vorliegende Buch ist in einem beinahe fünfjährigen Arbeitsprozess der drei Autoren entstanden. Der Arbeitstitel des ersten Entwurfs lautete «Versorgungssysteme und Netzwerke im Sozialwesen». Weil uns das zu eng formuliert war, wurde zusätzlich der Untertitel «Gestaltungsmöglichkeiten in komplexen Strukturen» beigefügt. Auch wenn sich der Titel – als Ausdruck unseres Entwicklungsprozesses – mehrfach änderte, war die Zielsetzung des Buchs klar: Wir wollten ein praxisnahes und zugleich theoretisch fundiertes Werk vorlegen, das auf der Grundlage des «Luzerner Managementmodells» (siehe Bürgisser/Buerkli/StremLOW/Kessler/Benz 2012) den *Handlungsbereich der sozialpolitischen Steuerung von Versorgungssystemen* ins Zentrum rückt – und nicht das Management einzelner sozialer Organisationen. Unter einem Versorgungssystem verstehen wir das Zur-Verfügung-Stellen verschiedener sozialer Angebote oder Dienstleistungen in einem bestimmten Themenfeld und Raum wie zum Beispiel der kommunalen Altenhilfe oder der Kinder- und Jugendhilfe.

Die Sozialwirtschaft ist in den letzten dreissig Jahren stark gewachsen, neue soziale Problemstellungen wurden aktuell und mit der Professionalisierung der Sozialen Arbeit erfolgte zudem eine Ausdifferenzierung und Spezialisierung ihrer Funktionen und Tätigkeiten. In der Folge sind neue Dienstleistungsangebote entstanden, die oft wenig auf die bestehenden Angebote abgestimmt waren und sind. Der «Markt des Sozialen» hat sich oft ungesteuert ausgebreitet, neue Formen von Trägerschaften zwischen Non-Profit- und Profitorientierung wurden gebildet, der Staat hat mit der Auslagerung von sozialen Dienstleistungen an private oder öffentlich-rechtliche Trägerschaften neue Wege beschritten, der politische Ruf nach Transparenz und Legitimation ist lauter geworden und der fachliche nach Qualitätsanforderungen ebenso. Doch wer soll dies alles planen, ordnen, steuern, weiterentwickeln? Wie soll diese neue Unübersichtlichkeit in einen geplanten Entwicklungsprozess münden? Und wie soll das geschehen in einem Land wie der Schweiz, in dem das Wort ‘Sozialplanung’ noch kaum bekannt ist oder auf Skepsis stösst? Durch die Veränderungen der sozialpolitischen Rahmenbedingungen, sei es durch Zuständigkeitsverschiebungen zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden oder durch die knapper werdenden finanziellen Mittel, hat sich nicht nur der Druck auf die Leistungserbringenden, sondern vor allem auch auf die Leistungsfinanzierenden, -bestellenden und -planenden verstärkt. Im Bereich der Arbeitsintegration wird beispielsweise immer deutlicher, wie wichtig für den Erfolg einer Massnahme die richtige Zuweisung in den passenden Integrationsprozess ist.

Demzufolge sind fachliche Analysen, kriteriengestützte Entscheidungen und Modelle gefragt, um Entwicklungen bei einer Vielfalt von Angeboten zu lenken und zu gestalten.

Wir Autoren, alle Dozierende und Projektleitende der Hochschule Luzern – Soziale Arbeit, haben diese Entwicklungen insbesondere in der gesteigerten Nachfrage von Kantonen und Gemeinden nach Beratung und Unterstützung im Bereich der Sozialplanung wahrgenommen. Die Verantwortlichen von Verwaltungsabteilungen und Stabsmitarbeitende hatten oft noch wenige Instrumente zur Steuerung von Versorgungssystemen zur Verfügung; allenfalls Erfahrungen mit dem New Public Management (NPM), das oft auch problematische Seiten aufweist, weil es zu einem erheblichen bürokratischen Mehraufwand geführt hat. Ausgehend von den Fragestellungen der Praxis haben wir Konzepte für die Analyse von Versorgungsstrukturen sowie Instrumente für die Angebotsplanung, Umsetzung und Weiterentwicklung erarbeitet. Es war uns ein grosses Anliegen, diese Konzepte und Instrumente in Zusammenarbeit mit der Praxis zu entwickeln.

Wir haben unser in Entstehung begriffenes Modell bei verschiedenen Veranstaltungen und Kongressen Fachkolleginnen und -kollegen vorgestellt. Und da wir auch gemeinsam das Modul «Sozialpolitische Steuerung von Versorgungssystemen» im Masterstudium der Sozialen Arbeit der vier Hochschulen für Soziale Arbeit in Bern, Luzern, St. Gallen und Zürich unterrichten, nutzten wir den Diskurs mit den Studierenden, um Verständlichkeit, Handhabbarkeit und Kongruenz des Modells zu prüfen. Nebst Zustimmung wurden insbesondere zwei Aspekte kritisiert: Der eine könnte als Wissenschaftskritik verstanden werden, der andere als Technikkritik. Aus der Sicht der Wissenschaft stellt sich die grundsätzliche Frage nach der Steuerbarkeit komplexer Systeme. Von Seiten der Praxis wurde moniert, dass das Modell zu technizistisch und zu planungsgläubig sei, denn in der Wirklichkeit würden die dargestellten Prozesse nicht nach Plan oder Lehrbuch verlaufen. Beide kritischen Hinweise haben ihre Berechtigung, denn sie zeigen auf, wie komplex Planungsprozesse tatsächlich sind. Gerade die Hinweise auf die Technikgläubigkeit haben dazu geführt, dass wir uns entschieden haben, nicht von «Sozialplanung» und «Steuerung» zu sprechen, sondern von «Gestaltung». «Gestaltung» ist zum einen ein Begriff mit weicheren Konturen als «Planung». Er bringt zum Ausdruck, dass Faktoren wie Partizipation und Prozessgestaltung in unserem Verständnis von zentraler Bedeutung sind. Zum anderen ist «Gestaltung» auch ein künstlerischer Begriff; angewandt auf unser Thema heisst dies, dass das Gestalten immer im Spannungsfeld unterschiedlicher Erwartungen und Rahmenbedingungen geschieht und dass es darum geht, professionelles Handeln in diesem Spannungsfeld zu konzipieren. Es könnte auch vom Umgang mit Dilemmata gesprochen werden. In diesem Sinn orientiert sich unser Gestaltungsbegriff an einem systemtheoretischen Verständnis und sieht von einer linearen Vorstellung des

Handelns ab, wie dies mit den Begriffen «Planen» oder «Steuern» verstanden werden könnte. Dass bestimmte Richtungen der Systemtheorie davon ausgehen, komplexe Systeme seien ausschliesslich selbstreferenziell und damit auch nicht gestaltbar, ist uns bewusst – wir sind dennoch der Überzeugung, dass in der Praxis durch Interventionen und Irritationen Veränderungsprozesse ausgelöst werden können.

Das Buch richtet sich an Fachpersonen, die an staatlichen Stellen in Kommunen, Städten, Kantonen, dem Bund oder in grösseren privaten Organisationen mit planerischen Aufgaben betraut werden. Weiter wendet es sich an die Studierenden der Sozialen Arbeit, die sich in Master- oder Vertiefungsstudiengängen mit theoretischen Konzepten und praktischen Modellen der Gestaltung in Versorgungssystemen auseinandersetzen möchten. Und schliesslich soll es in der Fachcommunity einen Beitrag zum Theoriediskurs im Bereich der Sozialplanung und des Sozialmanagements leisten.

Zu Beginn des Buchs wird der theoretische Bezugsrahmen vorgestellt (*Kapitel 2*). Im Zentrum des nächsten Kapitels (*Kapitel 3*) stehen relevante Rahmenbedingungen und Handlungskonzepte sowie das Handlungsverständnis einer Gestaltung von Versorgungssystemen. Das *vierte Kapitel* widmet sich dann den konkreten Gestaltungsaufgaben, die entlang eines Handlungskreislaufs näher beschrieben und mit Beispielen illustriert werden. Den Abschluss (*Kapitel 5*) bilden Praxisbeispiele aus Forschungs- und Entwicklungsprojekten, die Mitarbeitende der Hochschule Luzern durchgeführt haben, sowie ein kurzer Ausblick.

Wie eingangs erwähnt, hat die Erarbeitung und Fertigstellung des Buchs fast fünf Jahre gedauert, weil sich der Praxisbezug in Forschungs- und Entwicklungsprojekten und die theoretische Konzeptarbeit gegenseitig bedingt haben, wie auch die Vermittlung in der Lehre des Masterstudiums. In gewissem Sinn entsprach der Arbeitsprozess auch einem Gestaltungsprozess in einem Versorgungssystem: Geleitet von Grundkonzepten musste die Ausgestaltung immer wieder reflektiert, überprüft, konkretisiert und angepasst werden – ohne jedoch das Ziel aus den Augen zu verlieren.

Luzern, im Frühling 2018

Jürgen StremLOW, Werner Riedweg, Herbert Bürgisser

Open Access Dieses Kapitel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz (<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>) veröffentlicht, welche die Nutzung, Vervielfältigung, Bearbeitung, Verbreitung und Wiedergabe in jeglichem Medium und Format erlaubt, sofern Sie den/die ursprünglichen Autor(en) und die Quelle ordnungsgemäß nennen, einen Link zur Creative Commons Lizenz beifügen und angeben, ob Änderungen vorgenommen wurden.

Die in diesem Kapitel enthaltenen Bilder und sonstiges Drittmaterial unterliegen ebenfalls der genannten Creative Commons Lizenz, sofern sich aus der Abbildungslegende nichts anderes ergibt. Sofern das betreffende Material nicht unter der genannten Creative Commons Lizenz steht und die betreffende Handlung nicht nach gesetzlichen Vorschriften erlaubt ist, ist für die oben aufgeführten Weiterverwendungen des Materials die Einwilligung des jeweiligen Rechteinhabers einzuholen.





2 Von der Modellskizze zur Systemgestaltung

In diesem Kapitel wird ein *handlungsorientiertes Modell zur Gestaltung in der Sozialwirtschaft*¹ präsentiert. Das Modell stellt eine Weiterentwicklung der Skizze eines systemischen Managementmodells für den Sozialbereich dar, dessen Grundzüge im Sammelband von Armin Wöhrle (2012) publiziert wurden (Bürgisser/Buerkli/Stremlow/Kessler/Benz 2012: 231ff.). Es beschränkt sich dabei nicht nur auf das Management und die Leistungserbringung einer einzelnen sozialen Einrichtung, sondern nimmt auch den gesellschaftlichen Diskurs über soziale Probleme und dessen Bearbeitung durch politische Verantwortungsträger/-innen und weitere engagierte Akteure in den Blick. Im Weiteren fokussiert es das Zusammenspiel institutionenübergreifender sozialer Dienstleistungen in einem bestimmten Raum, wie zum Beispiel das Angebot an soziokulturellen, ambulanten und stationären Dienstleistungen im Bereich der Altenhilfe in einer Stadt oder einem Quartier.

2.1 Der theoretische Bezugsrahmen

Der theoretische Bezugsrahmen schliesst zunächst an Arbeiten von Stephan Müller und Jürgen Stremlow (2006) an, die auf der Basis der Systemtheorie² zentrale Aspekte identifiziert haben, entlang derer sich das Funktionssystem Sozialwesen entwickelt oder ausdifferenziert. Dabei gehen sie von folgenden zwei Prämissen aus:

- (1) Das Sozialwesen ist ein Funktionssystem (z.B. Baecker 1994, Maass 2009).
- (2) Funktionssysteme entwickeln sich zum einen durch die Leitdifferenz von System und Umwelt (Luhmann 1987) und zum anderen entlang von Funktionen und Strukturen (Geser 1983).

Werden diese beiden zentralen Entwicklungsprinzipien miteinander in Verbindung gesetzt und auf das Funktionssystem Sozialwesen angewandt, entsteht eine

1 Die Begriffe «Sozialwirtschaft» und «Sozialwesen» werden hier gleichbedeutend verwendet.

2 Dementsprechend wird in der vorliegenden Publikation der Systembegriff in einem erweiterten systemtheoretischen Verständnis verwendet.

Tafel mit vier *zentralen Entwicklungsbereichen*, die für das Sozialwesen charakteristisch sind und entlang derer sich das Sozialwesen weiterentwickelt (Müller/Stremlow 2006).

	Problembezüge und professionelle Differenzierung sozialer Hilfe (Funktion)	Alimentierung und Strukturierung Sozialer Hilfe (Struktur)
Rahmenbedingungen und Steuerung des Sozialwesens (Umwelt)	a) Soziale Probleme (Problemartikulation)	b) Sozialpolitische Steuerung
Leistungen und Strukturen des Sozialwesens (System)	c) Professionelle Leistungen (Einrichtungen)	d) Versorgungssysteme

Abbildung 1: Die vier Entwicklungsbereiche des Sozialwesens
Quelle: Müller/Stremlow (2006)

Soziale Probleme (Groenemeyer 1999) sind gesellschaftlich unerwünschte Entwicklungen, die den Bedarf nach sozialer Hilfe konstituieren. Dieser erste Entwicklungsbereich orientiert sich an der gesellschaftlichen Funktion des Sozialwesens.

Der Entwicklungsbereich '*sozialpolitische Steuerung*' bezieht sich auf die politischen Interventions- und Steuerungsmassnahmen und gibt Auskunft über sozialpolitische Entwicklungen und deren Auswirkungen auf die einzelnen leistungserbringenden Einrichtungen und Versorgungssysteme in der Sozialwirtschaft. Der Entwicklungsbereich '*sozialpolitische Steuerung*' wird ebenfalls zur Umwelt des Sozialwesens als Funktionssystem gezählt (politisches System).

Der Bereich '*professionelle Leistungen*' beobachtet Entwicklungen und Veränderungen von Hilfsleistungen der Einrichtungen des Sozialwesens und die Strukturen dieser Einrichtungen. Professionelle Leistungen dieser Organisationen bezeichnen den Output des Sozialwesens.

Der vierte Entwicklungsbereich '*Versorgungssysteme*' untersucht Entwicklungen respektive Veränderungen von Versorgungsstrukturen oder Versorgungsnetzwerken in einem definierten Raum. Dieser Entwicklungsbereich beschäftigt sich mit dem Zusammenspiel und den interinstitutionellen Kooperationsformen der verschiedenen Einrichtungen in der Sozialwirtschaft.

Ausgehend von diesen vier systemtheoretisch begründeten Entwicklungsbereichen werden im folgenden Abschnitt Herausforderungen und Aufgaben für eine Gestaltung in der Sozialwirtschaft hergeleitet.

2.2 Von den Entwicklungsbereichen zum Gestaltungsmodell

Die Autoren dieses Buches schlagen vor, die *vier Entwicklungsbereiche*, die in der oben dargestellten Konzeption von Müller und Stremlow (2006) als zentrale Beobachtungsbereiche für die Entwicklungen des Funktionssystems Sozialwesen skizziert wurden, auf ein Gestaltungsmodell in der Sozialwirtschaft zu übertragen. In der folgenden Abbildung werden die Aufgaben und Rahmenbedingungen des Gestaltungsmodells kurz beschrieben.

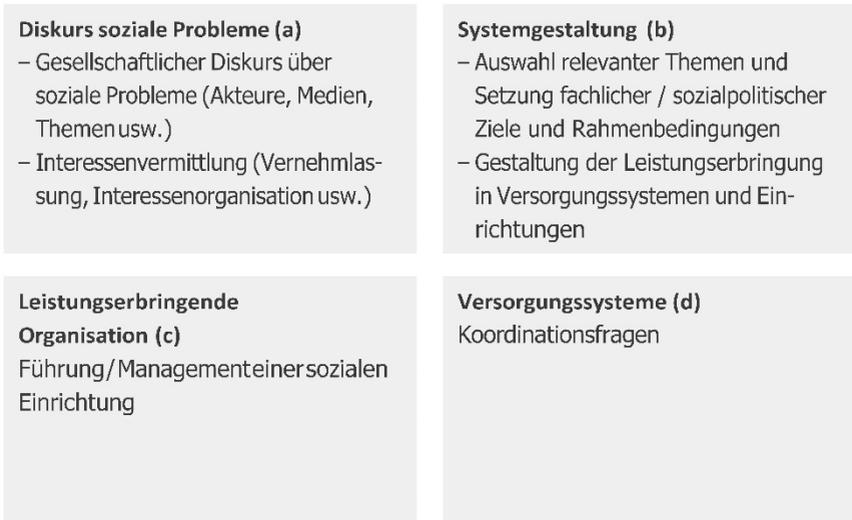


Abbildung 2: Aufgaben / Rahmenbedingungen der Systemgestaltung

Quelle: eigene Darstellung

Wie die Abbildung deutlich macht, umfasst das Modell zum einen *handlungsorientierte Gestaltungsaufgaben*. Die ‘Systemgestaltung’³ (b) und das Management einer leistungserbringenden Organisation (c) stellen diese beiden zentralen Gestaltungsaufgaben dar, die von Akteuren unmittelbar ausgeübt werden. Zum anderen

3 Dieser Begriff wird im *Abschnitt 2.4* sowie im Glossar näher erläutert.

wird aufgezeigt, auf welche Rahmenbedingungen und Herausforderungen sich die verantwortlichen Akteure in ihrer Gestaltung ausrichten sollten. Der Diskurs über soziale Probleme (a) und die 'Versorgungssysteme' (d) stellen *zentrale Anforderungen oder Rahmenbedingungen* dar, mit denen Verantwortungstragende in der Sozialwirtschaft wie zum Beispiel Leitende von Einrichtungen oder Fachpersonen städtischer oder kantonaler Verwaltungen konfrontiert werden.

Viele Modelle und Betrachtungen im Sozialmanagementdiskurs legen den Schwerpunkt auf das Management einer einzelnen Einrichtung. Dies entspricht der Gestaltungsaufgabe (c), dem Management einer leistungserbringenden Organisation. Bernd Maelicke (2007: 923) zum Beispiel bezeichnet Sozialmanagement als «das Management von Betrieben und Unternehmen der Sozialwirtschaft in öffentlicher, privat-gemeinnütziger oder gewerblicher Trägerschaft». Dieses beinhalte «alle Managementfunktionen, die für die Führung und Leitung dieser Organisationen notwendig sind, so insbesondere Leitbild- und Konzeptionsentwicklung, Definition von Zielen und Aufgaben, Entwicklung der Aufbau- und Ablauforganisation, Personalmanagement, Führung und Zusammenarbeit, Innovationsmanagement, Sozialmarketing, Projektmanagement, Qualitätsmanagement, Controlling sowie andere Teildisziplinen des Managements» (ebd.). Im Gegensatz zum Management im Profit-Bereich berücksichtigt Sozialmanagement laut Maelicke (2007) zahlreiche Besonderheiten der Sozialbranche: die Spezifika von Non-Profit-Organisationen (NPO), den sozialen Dienstleistungscharakter, die Einbeziehung von Ehrenamtlichen, die Mitgliederorientierung sowie die Probleme des Messens von Effektivität und Effizienz. Wöhrle erachtet die folgende Zusammenfassung von Klaus Grunwald (zit. in Wöhrle 2009: 149) als die zutreffendste: «(...), dass Sozialmanagement als wissenschaftlicher Begriff zu verstehen [ist], der sich mit der Leitung und Führung einer sozialen Einrichtung⁴ befasst und dabei unterschiedlichste Fragen der Organisationsgestaltung und Personalführung thematisiert».

Im Unterschied zu diesem weit verbreiteten Verständnis von Sozialmanagement plädieren die Autoren dieses Buches dafür, in ein entsprechendes Modell zusätzlich Fragen zur sozialpolitischen Systemgestaltung, zur Planung und Steuerung von Versorgungssystemen sowie den gesellschaftlichen Diskurs über soziale Probleme einzubeziehen.

4 In diesem Beitrag wird dem Begriff «soziale Einrichtung» Vorzug gegeben gegenüber jenem der NPO, da Letzterer einerseits recht willkürlich diverse Organisationen zusammenfasst, andererseits jedoch gewerbliche Anbieterinnen und Anbieter von sozialen Dienstleistungen nicht erfasst. Die Verwendung des Begriffes «NPO» ist darum nach Erachten der Autoren dieses Buches weder aus analytischer noch pragmatischer Sichtweise ergiebig (Begründung siehe Merchel 2006: 32ff.).

2.3 Element (a): Der Diskurs über soziale Probleme

Wie weiter oben kurz beschrieben, beziehen sich soziale Probleme in der Regel auf bestimmte konkrete soziale Bedingungen, Strukturen oder Situationen, die als Störungen, Widersprüche oder Funktionsprobleme der Gesellschaft analysiert werden. Zur Definition gehört zudem die Wahrnehmung, Benennung oder soziale Konstruktion als Problem durch gesellschaftliche Akteure wie zum Beispiel Betroffene, Expertinnen und Experten, Professionelle, soziale Bewegungen oder Massenmedien. Als weiteres Bestimmungsmerkmal wird die Möglichkeit respektive Notwendigkeit formuliert – zum Beispiel durch das politische System –, die Situation zu verändern und Gegenmassnahmen zu entwickeln (Groenemeyer 1999: 15). Auch Friedrich Stallberg und Werner Springer (1983: 14) folgen dieser Auffassung und definieren soziale Probleme als «Phänomene, die 1) grössere Gruppen von Gesellschaftsangehörigen (bis hin zur Gesamtbevölkerung) in ihrer Lebenssituation beeinträchtigen, 2) öffentlich als veränderungsbedürftig definiert und 3) zum Gegenstand spezieller Programme und Massnahmen gemacht werden».

Dieser gesellschaftliche Diskurs respektive die Art und Weise, wie soziale Probleme öffentlich thematisiert werden, stellen diverse anspruchsvolle Anforderungen an das Management in der Sozialwirtschaft: zum einen an die politischen Verantwortungsträgerinnen und -träger, die in der Regel über die Ziele, den Vollzug und die Finanzierung von sozialpolitischen Massnahmen oder Hilfsprogrammen entscheiden und zum anderen an die Einrichtungen in der Sozialwirtschaft, die ihre Dienstleistungen und Angebote gegenüber verschiedensten gesellschaftlichen Anspruchsgruppen erbringen und zu legitimieren haben. Im Diskurs über soziale Probleme lassen sich diverse Aspekte unterscheiden, welche die Anforderungen in unterschiedlichster Weise prägen (*Abbildung 3*).

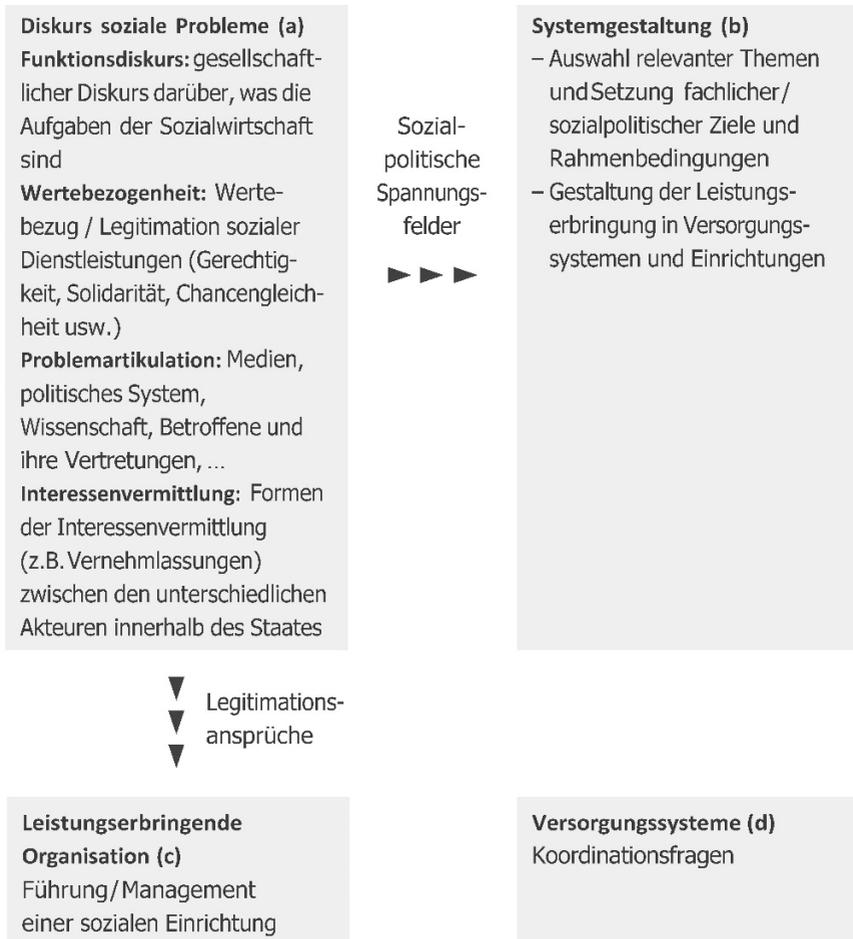


Abbildung 3: Soziale Probleme als Rahmenbedingung
 Quelle: eigene Darstellung

Im Rahmen eines *Funktionsdiskurses* wird eine gesellschaftliche Debatte darüber geführt, für welche sozialen Fragen, Bedingungen oder Situationen der Sozialstaat oder die Sozialwirtschaft in welcher Form zuständig sind. Diese Debatte ist häufig spannungs- und konfliktgeladen und wird von den unterschiedlichsten Positionen der beteiligten Akteure geprägt. In der Schweiz lassen sich seit Anfang der 1990er

Jahre zunehmend polarisierende Auseinandersetzungen zu den Aufgaben des Sozialstaats und des Sozialwesens beobachten. Diese verstärkten öffentlichen Auseinandersetzungen haben dazu geführt, dass soziale Einrichtungen und politische Akteure ihre Tätigkeiten wesentlich stärker zu legitimieren haben.

Der Diskurs über soziale Probleme ist zudem von einer hohen *Wertebezogenheit* geprägt. In den Diskussionen wird oft auf soziale Gerechtigkeit, Chancengleichheit, Solidarität, Gemeinwohl oder Eigenverantwortung des Individuums rekurriert. Soziale Einrichtungen stehen vielfach im Spannungsfeld zwischen ideologischer Glaubwürdigkeit, Fachbezug und ökonomischer Realität; das heisst in einer anspruchsvollen Position zwischen Mission, Aufgabe und Markt. Die politischen Entscheidungsträgerinnen und -träger sind ebenfalls mit der Wertbezogenheit konfrontiert und haben bei der Formulierung sozialpolitischer Ziele und Massnahmen die wertbezogene Argumentation zu berücksichtigen.

Seit einiger Zeit lässt sich eine höhere mediale Präsenz sozialer Fragen beobachten. Zur ansteigenden *Artikulation sozialer Probleme* tragen sicher auch die vermehrte wissenschaftliche Forschung und die besser organisierten Vereinigungen und Vertretungen von Betroffenen bei.

Zudem existiert in den modernen Wohlfahrtsstaaten ein ausdifferenziertes System der *Interessenvermittlung* zwischen den Bürgerinnen und Bürgern und dem politisch-administrativen System (Ladner 1991). Die Verschiedenheiten und die unterschiedlichen Positionen zwischen den Akteuren dieses Interessenvermittlungssystems – den Parteien, Interessenverbänden, sozialen Bewegungen, sozialen Einrichtungen und so weiter – prägen die Sozialpolitik massgeblich. Das daraus resultierende Konfliktpotenzial hat zur Folge, dass sozialpolitische Auseinandersetzungen auf nationaler Ebene in der Regel von sehr aufwändigen Prozessen der Konsensbeschaffung – wie dies insbesondere für die Schweiz zutrifft – geprägt sind (Luhmann 1981). Die hohe funktionale Ausdifferenzierung der Interessenvermittlung geht zudem mit einer ausgeprägten Institutionalisierung und Formalisierung der Verfahren einher (z.B. Vernehmlassungsverfahren). Dies garantiert zwar eine hohe Transparenz, hat aber den Nachteil, dass diese Vorgänge aufwändig sind und entsprechend viel Zeit in Anspruch nehmen.

Diese Aspekte des gesellschaftlichen Diskurses geben Hinweise darauf, wie stark diese Auseinandersetzungen die Aufgaben der verantwortlichen Akteure im Rahmen der sozialpolitischen Entscheidungsfindung sowie die Positionierung und Legitimation sozialer Einrichtungen prägen. Dies stellt laufend neue Anforderungen und muss – unter anderem vom Management sozialer Einrichtungen – mitberücksichtigt werden.

2.4 Element (b): Systemgestaltung

Unter der *Systemgestaltung* werden in diesem Buch die Aktivitäten von öffentlichen, privaten oder gewerblichen Trägerschaften verstanden, neue Dienstleistungen in der Sozialwirtschaft zu entwickeln oder bestehende Angebote durchzuführen und weiterzuentwickeln. Wie in der folgenden Abbildung gezeigt wird, können sich die Aktivitäten der Systemgestaltung auf eine einzelne Organisation oder auf Versorgungssysteme beziehen. Als ein Versorgungssystem wird die *Gesamtheit aller Angebote oder Dienstleistungen*, bezogen auf eine bestimmte und *eingegrenzte Zielgruppe* (z.B. Menschen mit Behinderung) innerhalb eines definierten und steuerungsrelevanten *Sozialraums* (z.B. Stadt, Quartier, Verbund von kommunalen Einheiten) bezeichnet, wobei sich *die einzelnen Akteure als Teil eines von einer übergeordneten Instanz gesteuerten Systems erkennen*. Damit wird auch zum Ausdruck gebracht, dass nach Erachten der Autoren die Summe aller Angebote allein noch nicht als Versorgungssystem bezeichnet werden kann, sondern erst dann, wenn sich die einzelnen Anbietenden als Systemakteure in wechselseitiger Bezogenheit mit andern Akteuren erkennen und sich diesem System – ob freiwillig oder nicht – zugehörig fühlen.

Die Autoren haben die Aktivitäten der Systemgestaltung in vier zentrale Aufgabenpakete zusammengefasst. Sie werden in der folgenden Abbildung dargestellt.

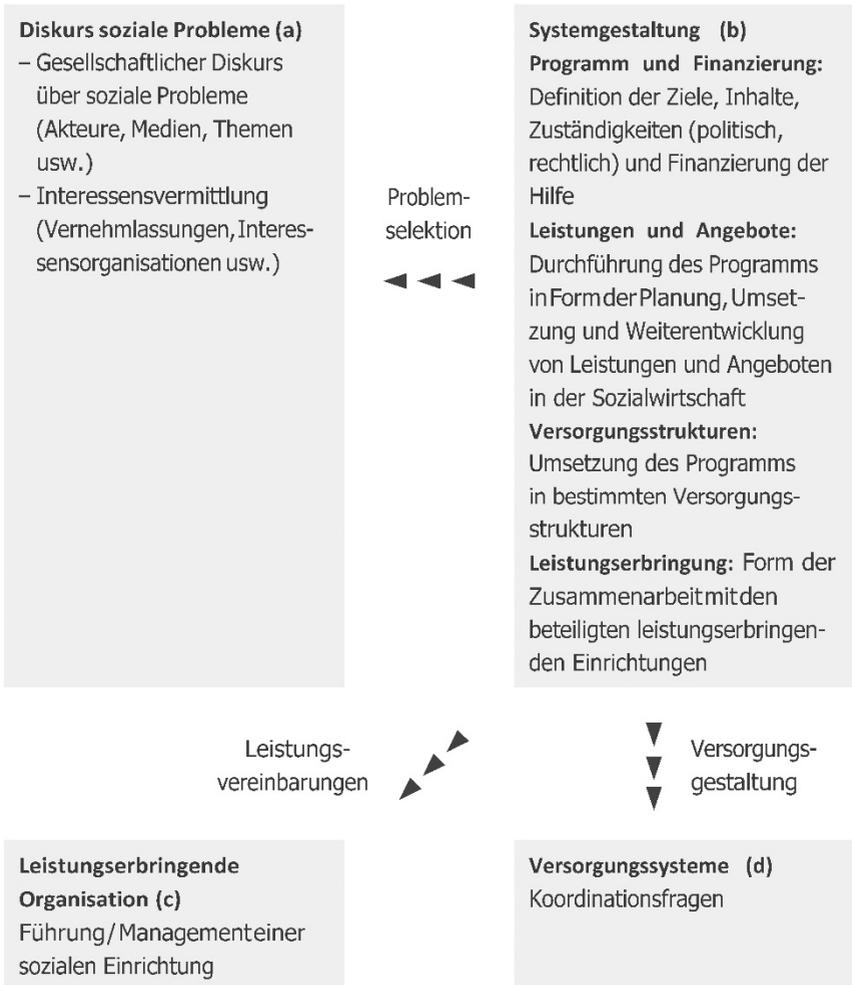


Abbildung 4: Aufgaben der Systemgestaltung
Quelle: eigene Darstellung

Programm und Finanzierung: Bei der Entwicklung und Finanzierung von Programmen im Bereich der Sozialwirtschaft werden neue Dienstleistungen und Angebote geplant oder bestehende inhaltlich modifiziert, präzisiert oder Leistungen durch veränderte Ressourcenalimentierung priorisiert respektive zurückgestuft. Es

werden Inhalte und Ziele festgelegt und die entsprechenden Mittel zugeordnet. Ist die öffentliche Hand Trägerin, kann bei der Programmierung und Finanzierung von sozialpolitischer Steuerung gesprochen werden. In diesem Fall definieren die politischen Verantwortungsträgerinnen und Verantwortungsträger das Programm und stellen dessen Finanzierung sicher. Dabei ist besonders zu berücksichtigen, dass beim Aufbau oder jeder Änderung eines Programms die politischen Verantwortlichkeiten auf den unterschiedlichen staatlichen Ebenen geklärt werden müssen. Dazu gehört sowohl die aktive strukturelle Klärung und Neuorganisation von Zuständigkeiten für die Programme – zum Beispiel im Rahmen der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen in der Schweiz (NFA) – als auch die passive Anpassung von Programmen aufgrund von veränderten Zuständigkeitsregelungen zwischen den Gemeinden, den Kantonen (respektive Bundesländern) und dem Bund. In der Schweiz sind die Zuständigkeiten (rechtlich, finanziell und im Vollzug) oft auf verschiedenen staatlichen Ebenen und bei verschiedenen Akteuren angesiedelt. Dies gilt beispielsweise für die aktive Arbeitsmarktpolitik, die Pflege und Betreuung oder die Behindertenhilfe.

Bei der Gestaltung von *Leistungen und Angeboten* in der Sozialwirtschaft handelt es sich um die operative Umsetzung der Programme in Versorgungssystemen oder bei Einrichtungen durch die öffentliche Hand, die privaten oder die gewerblichen Trägerschaften. Im Rahmen der Dienstleistungsgestaltung legen die Verantwortungsträgerinnen und Verantwortungsträger fest, welche Leistungen im Rahmen eines Versorgungssystems erbracht werden sollen sowie welche Einrichtungen welche Leistungen in welcher Form zu erbringen haben und wie sie dafür entschädigt werden.

Versorgungsstrukturen: Analog zur Gestaltung von Dienstleistungen können die öffentlichen, privaten oder gewerblichen Trägerschaften auf die institutionellen Strukturen in der Sozialwirtschaft Einfluss nehmen, indem sie zum Beispiel die Grösse von Versorgungsregionen festlegen oder verändern, Vorgaben über Mindestgrössen bestimmter Einrichtungen machen, Schnittstellen und die Zusammenarbeit zwischen Einrichtungen definieren oder die Palette von sozialen Dienstleistungen oder die Angebotsdichte in einer Region festlegen. Die systematische strukturelle Gestaltung innerhalb von Versorgungsketten oder Versorgungssystemen gewinnt seit einigen Jahren zunehmend an Bedeutung; als Beispiele seien hier nur die Konzepte der «integrierten Versorgung» (Amelung/Sydow/Windeler 2009, Amelung/Meyer-Lutterloh/Schmid/Seiler/Weatherly 2008) oder der «Sozialraumorientierung» (Hinte/Litges/Springer 1999, Kessl/Reutlinger/Maurer/Frey 2011) genannt.

Leistungserbringung: Seit etlichen Jahren sind in der Sozialwirtschaft Leistungsaufträge und Leistungsvereinbarungen als Steuerungsinstrumente üblich. Gemäss dem Konzept des NPM oder der wirkungsorientierten Verwaltungsführung sind Leistungsvereinbarungen wie folgt definiert: «Als Leistungsvereinbarungen werden sämtliche Aufträge, Kontrakte und Vereinbarungen bezeichnet, die Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung zwischen Politik, Verwaltungsführung, Verwaltungseinheiten und Dritten regeln», Schedler/Proeller 2006: 156). Die Leistungsvereinbarungen «konkretisieren die übergeordneten und operativen Ziele, die zu erbringenden Leistungen und die dafür zur Verfügung gestellten Mittel (Globalbudget). Verwaltungsintern kommt den Leistungsvereinbarungen die Funktion von Managementvereinbarungen zu, im Verhältnis zu Dritten sind es Verträge» (ebd.; siehe auch Ruffin 2006, Ruffin/Dvorak 2007). Leistungsvereinbarungen oder Leistungsverträge sind oft vergleichsweise komplizierte Regelwerke, namentlich was die Abrechnungs- und Abgeltungsmodalitäten der erbrachten Leistungen betrifft. Einrichtungen in der Sozialwirtschaft haben sich oft rasch an Veränderungen der Finanzierungs-, Abgeltungs- oder Abrechnungsmodalitäten anzupassen und sind diesbezüglich vor Herausforderungen gestellt. In jüngster Zeit entwickeln sich in der Zusammenarbeit zwischen der öffentlichen Hand und den Leistungserbringenden im Rahmen der New Public Governance neue Formen der Gestaltung ihrer Zusammenarbeit, wie zum Beispiel verstärkte Kooperationen in Netzwerken (Schubert 2015, Osborne 2010, Grunwald/Ross 2014).

2.5 Element (c): Die leistungserbringende Organisation

Der Sozialmanagementdiskurs konzentriert sich bislang auf das Management von leistungserbringenden Organisationen. Zu diesen Fragen liegen mit Abstand die meisten Publikationen, Konzepte, Handlungsanweisungen und -instrumente vor (Maelicke 2007, Simsa/Meyer/Badelt 2013, Merchel 2009, Wöhrle 2012, Tabatt-Hirschfeldt 2015). An dieser Stelle sollen jene Aspekte besprochen werden, die für eine leistungserbringende Organisation im Rahmen des Gestaltungsmodells für die Sozialwirtschaft besonders bedeutsam sind:

- Interessenvertretung im Diskurs sozialer Probleme;
- Legitimation gegenüber der sozialpolitischen Steuerung;
- Konkurrenz und Kooperation im Versorgungssystem;
- Führung und Management der Einrichtung, um die dem Organisationszweck entsprechende Leistung zu erbringen;
- Leistungserbringung im Kontakt und Austausch mit den leistungsbeziehenden Zielgruppen.

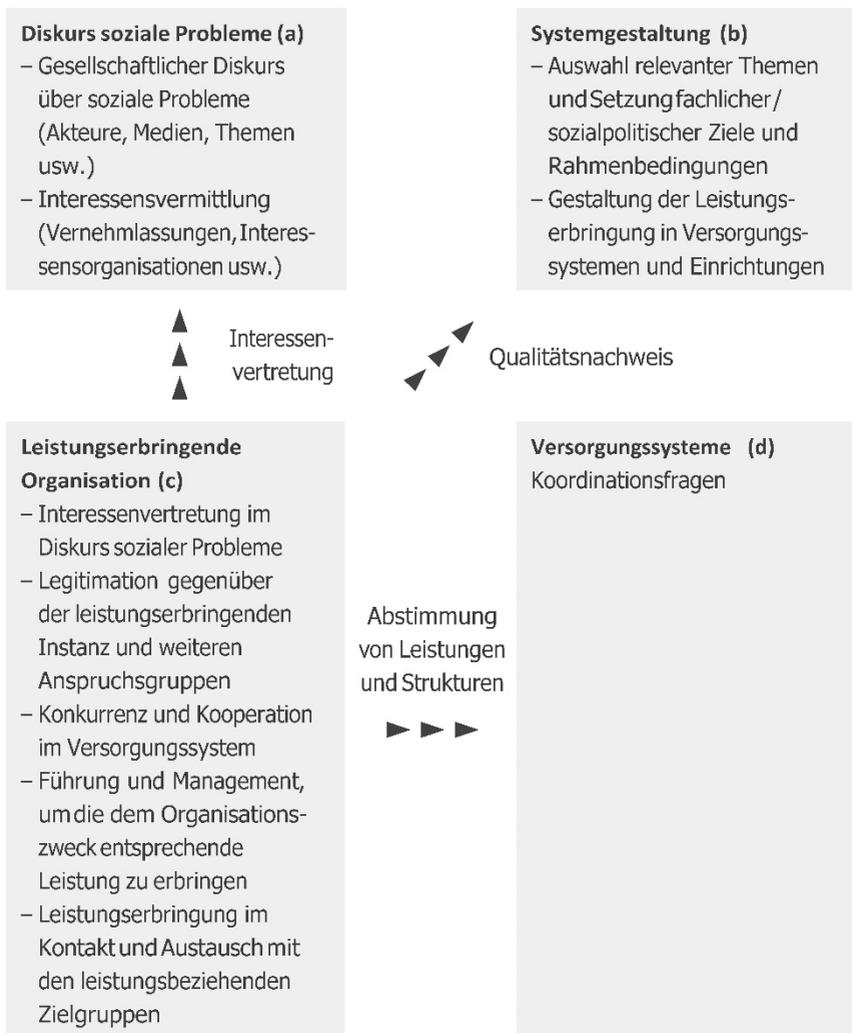


Abbildung 5: Aufgaben der leistungserbringenden Organisationen
Quelle: eigene Darstellung

2.5.1 *Interessenvertretung im Diskurs sozialer Probleme*

Wie im *Abschnitt 2.3* zum Diskurs über soziale Probleme als Entwicklungstreiber diskutiert wurde, beziehen sich solche auf bestimmte reale soziale Bedingungen, Strukturen oder Situationen, die als Störungen, Widersprüche oder Funktionsprobleme der Gesellschaft analysiert werden. Es wird eine gesellschaftliche Debatte darüber geführt, für welche sozialen Aufgaben der Sozialstaat und die Sozialwirtschaft in welcher Form zuständig sind. Daraus können neue oder modifizierte Aufträge bezüglich der sozialpolitischen Gestaltung resultieren, die anschließend an leistungserbringende Organisationen übertragen werden können. Aus dieser Konstellation ergeben sich anspruchsvolle Aufgaben für das Management der jeweiligen Organisation. Wie soll sich eine soziale Einrichtung gegenüber diesem Diskurs verhalten und positionieren? Sie kann sich beispielsweise als interessierte Zuschauerin passiv verhalten. Sie kann aber auch eine aktive Rolle übernehmen, sich direkt am Diskurs beteiligen und auf diesem Weg versuchen, Einfluss zu nehmen oder sie kann indirekt über Netzwerke versuchen, ihren Einfluss geltend zu machen.

Welche Option für eine soziale Einrichtung sinnvoll erscheint, ist von ihrem Selbstverständnis, ihrer Identität und ihrem Auftrag abhängig. In Anbetracht dessen, dass sich soziale Einrichtungen – insbesondere im Fall einer privaten Trägerschaft – ihre Bestimmung und ihre Ziele oftmals selber geben, oder aber den Auftrag von einer staatlichen Stelle im Rahmen eines Leistungsauftrags übernommen haben (Herzka 2013: 19), wird deutlich, wie eng die Positionierung im Diskurs sozialer Probleme mit dem Auftrag und der Mission einhergeht. Je nach Mission der Organisation können dabei Ziele im Zusammenhang mit politischen Kampagnen oder auch die Interessen der Klientel im gesellschaftlichen Diskurs zusätzlich zu den operativen Dienstleistungszielen ihren Stellenwert haben.

2.5.2 *Legitimation*

Die Systemgestaltung ist im Wesentlichen durch zwei Prozesse geprägt: 1) das Fällen von gesellschaftlich verbindlichen Entscheiden (Parlament, politische Parteien) und 2) die Umsetzung der getroffenen Entscheide durch Regierung und Verwaltung (Druwe 1995). Das Management der leistungserbringenden Organisation hat beide Prozesse im Auge zu behalten. In der Sozialwirtschaft werden Leistungen heute in der Regel mittels Leistungsvereinbarungen geregelt, die zwischen der sozialpolitischen Gestaltungsebene, meistens eine zuständige Amtsstelle, und der operativen Umsetzungsebene, meistens eine staatlich oder privat getragene soziale Organisation, abgeschlossen werden. Daraus ergibt sich eine gegenseitige Abhängigkeit, die es durch das Management der leistungserbringenden Organisation zu

berücksichtigen gilt. Alle beteiligten Akteure stehen unter einem Legitimationsdruck. Aus der Sicht der sozialpolitischen Gestaltung und Steuerung haben die leistungserbringenden Organisationen einen sozialpolitischen Auftrag zu erfüllen und ein bestimmtes Versorgungsniveau zu sichern. Dabei soll mit den vorhandenen Ressourcen das bestmögliche Ergebnis erzielt werden (Meinhold/Matul 2011: 79ff.). Diese Zielsetzung wird von den politisch Verantwortlichen eingefordert und muss je nach politischer Opportunität belegt und dokumentiert werden können. Dies führt zusätzlich zu einem Legitimationsdruck auf die leistungserbringenden Organisationen und diese Legitimationsanforderung ist zu gestalten.

Um die Tätigkeit einer leistungserbringenden Organisation zu legitimieren, sind vier wesentliche Erfordernisse zu erfüllen:

- (1) Zuerst sind ein systematisches Monitoring,⁵ ein damit einhergehendes Berichtswesen sowie eine regelmässige Kommunikation zwischen den Vertragspartnerinnen und -partnern notwendig.
- (2) Ein zweites Erfordernis stellt die Sicherung und Entwicklung der Qualität dar. Gemäss Marianne Meinhold und Christian Matul (2011), die ein breit gefasstes und mehrdimensionales Qualitätsverständnis vertreten, müssen dabei verschiedene, sich möglicherweise auch widersprechende Logiken der politischen Entscheidungsebene, der Verwaltung, des Managements einer Einrichtung, der Fachkräfte und der leistungsbeziehenden Personen berücksichtigt werden.⁶ Dieses Verständnis von Qualität setzt voraus, dass die Vertragsparteien eine gemeinsame Grundlage und Sichtweise gegenüber der Qualität im Rahmen der Leistungserbringung erarbeitet haben. Dies kann auf der organisationalen Ebene durch ein bestimmtes Qualitätsmanagement-System wie EFQM⁷ oder andere Systeme umgesetzt werden.
- (3) Das dritte Erfordernis, die Legitimation der leistungserbringenden Organisation gegenüber der leistungsbestellenden Instanz zu gewährleisten, ist eine angemessene Non-Profit-Governance. Ein organisationales Governance-System meint die Gesamtheit aller steuerungswirksamen Strukturen in einer Organisation, welche die Erfüllung von Rechenschaftspflichten und den Schutz von Interessen der Anspruchsgruppen sicherstellt (Maier/Meyer 2013: 492). Gesetzliche Vorgaben wie zum Beispiel das Vereins- oder Stiftungsrecht geben

5 Monitoring bezeichnet gemäss Joachim Hoehn (2013: 675) einen systematischen Prozess der Erfassung, Beobachtung und Überwachung von sozialen, betrieblichen und unter anderem Entwicklungen anhand mehrdimensionaler Beobachtungssysteme auf Basis definierter Indikatoren.

6 Weitere Ausführungen zur Qualitätssicherung sind im *Kapitel 3* dargelegt.

7 Das EFQM (für: European Foundation of Quality Management) ist ein in Europa verwendeter Rahmen für Managementmodelle von Organisationen. Nähere Informationen dazu finden sich unter <http://www.efqm.ch/>.

- hier Minimalanforderungen vor, wobei die konkrete Ausgestaltung der Governance über die gesetzlichen Mindestanforderungen hinausgehen kann und dies aufgrund der Legitimationsanforderung an die Governance auch tun sollte.
- (4) Als viertes Erfordernis ist die Pflege von persönlichen Beziehungen und Kontakten zu den Vertreterinnen und Vertretern der leistungsbestellenden Instanzen zu nennen. Letztlich arbeiten in diesem Kontext Menschen zusammen, die auf gegenseitige Akzeptanz und Vertrauen angewiesen sind. Vertrauen ist das wichtigste Kapital einer sozialen Organisation. Dieses kann nicht nur durch Managementinstrumente aufgebaut und erhalten werden. Gute, verlässliche persönliche Beziehungen und ein integriertes Verhalten der Führungspersonen und der Mitarbeitenden legen das Fundament für eine Legitimation. In ihren Thesen zum wohlfahrtstaatlichen Kontraktmanagement postuliert Regula Ruffin als eine ihrer Thesen, dass bestehende Beziehungen, Vertrauen und Stabilität das Zustandekommen von Leistungsverträgen bestimmen sollten und nicht Marktelemente wie Preis, Quantität und Qualität (Ruffin 2006: 92).

2.5.3 Konkurrenz und Kooperation im Versorgungssystem

Versorgungssysteme können auch als eine Art Märkte gesehen werden, in denen Anbietende und Nachfragende von sozialen Dienstleistungen zusammentreffen. Im Gegensatz zu den marktwirtschaftlichen Mechanismen werden in der Sozialwirtschaft jedoch die Bedingungen und Formen des Austauschs von Dienstleistungen (Qualität, Preis, Menge usw.) nicht von den leistungsbeziehenden Personen und den sozialen Einrichtungen alleine definiert. Die Rahmenbedingungen, unter denen eine Dienstleistung entwickelt und angeboten werden kann, werden oftmals massgeblich durch politische Instanzen mitgestaltet. Im Sozialmanagement wird in diesem Zusammenhang von nicht schlüssigen Tauschbeziehungen (Merchel 2009: 78) gesprochen. Obwohl die klassischen Marktmechanismen hier kaum von Bedeutung sind, haben sich in der Sozialwirtschaft oft regionale Versorgungssysteme gebildet, in denen soziale Einrichtungen agieren und dabei in Konkurrenz treten oder kooperieren.

Aus der Sicht der einzelnen sozialen Einrichtung, aber auch für die sozialpolitische Steuerung, ist es dabei wichtig, diesen spezifischen «Markt» zu verstehen.

Gilt es, ein Versorgungssystem zu gestalten und weiterzuentwickeln, ist die Analyse der Angebotssituation ein wichtiger Schritt. Verfolgen mehrere soziale Einrichtungen dasselbe Ziel, entsteht Konkurrenz beziehungsweise Wettbewerb. Den steuerungsverantwortlichen Instanzen bietet sich die Möglichkeit, Angebote, Preise und Leistungen zu vergleichen. Renate Buber (2013: 231) weist in diesem Kontext darauf hin, dass Wettbewerb unter NPO als Leistungsanbietende häufig

auf der Qualität der Dienstleistungen, der Fähigkeit, einzelne Bedürfnisse zu erfüllen und auf der Reputation beruht. Aus Sicht der Nachfragenden von NPO-Leistungen besteht die Konkurrenz bei der Auftragsbeschaffung und der Finanzierung sowie beim Fundraising. Angesichts des Spardrucks der öffentlichen Hand wird zusätzlich die Preisgestaltung für einzelne Dienstleistungen immer wichtiger. «Zunehmender Wettbewerb übt einen Druck in Richtung Auftrags- und Markzentrierung aus, die Mission der NPO tritt damit in den Hintergrund. Prekär wird in diesem Zusammenhang insbesondere jene Funktion von NPO, die über die Produktion von sozialen Dienstleistungen hinausgeht: die Vertretung von (schwachen) Interessen, die sonst nicht vertreten würden (advocacy, voice)» (Meyer 2007: 66). Auf die Frage, inwieweit Versorgungssysteme in der Sozialwirtschaft durch Kooperation gestaltet werden können und sollen, wird im *Abschnitt 3.2* eingegangen.

2.5.4 Führung und Management in der Organisation

Wie zu Beginn dieses Kapitels erwähnt, steht das Management von leistungserbringenden Organisationen bislang im Fokus des Sozialmanagements. Es existiert dazu eine reichhaltige Fachliteratur.

Joachim Merchel (2009: 129) beschreibt Sozialmanagement als mehrdimensionale Steuerung. Nachfolgende Ausführungen zu zentralen Managementaspekten orientieren sich am Modell von Merchel und werden mit eigenen Überlegungen der Autoren ergänzt:

- *Fachlich*: Eine rein managementbezogene Perspektive mit einseitig ökonomisch inspirierten Managementmethoden erscheint gegenüber den Anforderungen des Sozialmanagements unangemessen. Es gilt der Sachzieldominanz in sozialen Einrichtungen Rechnung zu tragen und qualitativ hochwertige Leistungen zu erbringen. Merchel (2009) plädiert dafür, dass die jeweilige Eigenlogik von Sozialer Arbeit und Management zum Tragen kommt und daraus entstehende Spannungen nicht in eine einseitige Richtung aufgelöst werden. Insbesondere beim Qualitätsmanagement wird die Verknüpfung von Management mit fachlichen Ansprüchen deutlich.
- *Organisationsbezogen*: Innerorganisationale Strukturen wie die Aufbau- und die Ablauforganisation, Prozesse, physische Mittel, Funktionen und Organe sind optimal zu gestalten, damit die soziale Einrichtung ihre dem Organisationszweck entsprechende Leistung erbringen kann. Dazu gehört auch die Gestaltung der nach aussen gerichteten Bezüge, beispielsweise gegenüber der sozialpolitischen Steuerung oder gegenüber anderen Akteuren.

- *Personen- und gruppenbezogen:* Personenbezogene Faktoren haben bei der Erbringung von sozialen Dienstleistungen eine elementare Bedeutung. Fachlich qualifiziertes, motiviertes Personal bildet daher eine Schlüsselressource. Ein angemessener Umgang mit den Mitarbeitenden, eine sorgfältige Kommunikation und die Berücksichtigung von Team- und Gruppenkonstellationen, formellen und informellen Dynamiken, die Moderation von Spannung und Konflikten und dergleichen gehören zu den Steuerungsanforderungen.
- *Betriebswirtschaftlich:* Soziale Einrichtungen sind heute anspruchsvollen betriebswirtschaftlichen Rahmenbedingungen ausgesetzt und müssen ihre personellen und finanziellen Ressourcen optimal einsetzen. Die sozialpolitische Steuerung stellt finanzielle Ressourcen auf der Basis von Leistungsvereinbarungen zur Verfügung. Pauschale Abgeltungs- und Subventionsmodelle im Sinn von Objektfinanzierungen wurden durch unterschiedliche Modelle von Subjektfinanzierungen ergänzt und teilweise abgelöst. Bei öffentlich finanzierten Einrichtungen, aber auch bei Einrichtungen, die sich ganz oder teilweise über Spenden, Legate oder Stiftungen finanzieren, wird eine transparente, zweckgerichtete Mittelverwendung verlangt. Betriebswirtschaftliche Steuerung im Sozialmanagement erfordert daher eine transparente Darstellung von Geschäftsvorgängen mittels Bilanzierung, Budgetierung, Kosten- und Leistungsrechnung und Controlling. Neben den finanziellen Kennzahlen verlangen Behörden und Öffentlichkeit zunehmend auch leistungszielbezogene Kennzahlen.
- *Umgang mit rechtlichen Steuerungsmodalitäten:* Die gesetzlichen und rechtlichen Grundlagen des Sozialstaats zur Absicherung von sozialen Risiken bilden einen wichtigen Bezugsrahmen für soziale Einrichtungen. Leistungsverträge zwischen der öffentlichen Hand und sozialen Einrichtungen basieren auf jeweils auftragsbezogenen, spezifischen rechtlichen Grundlagen. Neben diesen – durch die Sachziele und den Organisationszweck gegebenen – rechtlichen Rahmenbedingungen ist oft eine grosse Zahl weiterer Gesetze und rechtlicher Vorgaben zu berücksichtigen.
- *Reflexion und Gestaltung der Aussenbezüge:* Die Leistungen von sozialen Einrichtungen stehen in einer Wechselwirkung zu gesellschaftlichen und sozialpolitischen Entwicklungen. Merchel (2009: 133) betont daher: «Es gehört zum integralen Bestandteil des Managements von Einrichtungen der Sozialen Arbeit, die Veränderungen in ihrer gesellschaftlichen, ökonomischen und politischen Umwelt sehr genau wahrzunehmen und zu analysieren, um strategische Entscheidungen in ihrer Institution treffen zu können». Diese Umweltentwicklungen können Einfluss auf politische Entscheidungen und die Leistungen haben, die durch die öffentliche Hand in der Sozialwirtschaft finanziert werden. Aber auch die Sachziele der sozialen Organisation können

sich durch gesellschaftliche Entwicklungen verschieben. Neue, ungelöste Probleme in der Gesellschaft, benachteiligte Bevölkerungsgruppen und so weiter können zur Entwicklung neuer Angebote führen.

2.5.5 Leistungserbringung im Kontakt mit den Zielgruppen

Das vorliegende Modell erfasst einerseits Prozesse, die auf der Makroebene anzusiedeln sind, wie beispielsweise den gesellschaftlichen Diskurs zu sozialen Problemen und dessen Auswirkungen auf die Gesetzgebung und die Vorgaben an die sozialpolitische Steuerung. Gleichzeitig hat die Mesoebene der leistungserbringenden sozialen Organisationen einen hohen Stellenwert. Weniger zum Tragen kommt auf den ersten Blick die Mikroebene mit der direkten Interaktion zwischen den Personen, die beispielsweise als Klientinnen und Klienten Leistungen beziehen, und den Fachpersonen, die diesen Leistungsbezug sicherstellen. Diese Interaktionen haben jedoch entscheidende Bedeutung, damit soziale Einrichtungen ihre Ziele erreichen können. So haben bereits Bernhard Badura und Peter Gross (1976) den Charakter und die Eigenlogik von personenbezogener Dienstleistungstätigkeit auch in der Sozialen Arbeit betont. Produktion und Bezug der Leistung fallen an einem Ort zusammen (uno-actu-Prinzip). Der Kern personenbezogener professioneller Dienstleistungen besteht aus dem persönlichen Kontakt zwischen den Professionellen als Dienstleistungsanbieter und den Klientinnen und Klienten als Dienstleistungsbeziehende. Die Qualität der Dienstleistung oder die Ergebnisse eines Beratungsprozesses sind in hohem Mass von der Interaktion der beteiligten Akteure beeinflusst. Sie werden in einer sogenannten Ko-Produktion erzielt. Neben personenbezogenen sozialen Dienstleistungen (Beratung, Betreuung, Bildung, Erziehung, Pflege) können auch haushaltsbezogene soziale Dienstleistungen (Zubereitung von Mahlzeiten, Unterhalt der Wohnungseinrichtung usw.) erbracht werden.

Auch Claus Reis und Lutz Wende (2010: 78) betonen, dass die Betrachtung personenbezogener Dienstleistungen die Probleme der Organisation und Steuerung einbeziehen muss. Politisch gesetzte Ziele wie zum Beispiel die Integration einer langzeitarbeitslosen Person in den regulären Arbeitsmarkt können nur erreicht werden, wenn eine funktionierende Ko-Produktion zwischen Professionellen und Klientinnen und Klienten stattfindet. Dies beinhaltet auch die Partizipation der Letzteren im Prozess.

Bei der Systemgestaltung, die jeweils auf bestimmte sozialpolitische Ziele ausgerichtet ist, hat die beschriebene Ko-Produktion auf der Mikroebene eine grosse Bedeutung. Hier entscheidet sich, ob die gewünschten Wirkungen erzielt werden können. Dabei sind der Einfluss des Managements von Einrichtungen und derjenige der sozialpolitischen Steuerungsebene begrenzt. Entscheidend sind die

Professionalität, die fachliche Qualifizierung, die persönliche Eignung und die Motivation der Mitarbeitenden in den sozialen Einrichtungen.

2.6 Element (d): Koordination in Versorgungssystemen

Unter einem Versorgungssystem wird ein interorganisationales Netzwerk von Einrichtungen verstanden (Amelung/Sydow/Windeler 2009). Gemäss Müller und StremLOW (2006) ist die Versorgungsqualität – aber auch der Zugang zur oder die Effektivität und die Effizienz von Leistungen – davon abhängig, wie angemessen die Aufgabenteilung zwischen den einzelnen Einrichtungen organisiert ist und wie zweckmässig die Aufteilung zwischen zentralen und dezentralen Angeboten geschieht. Eine Region kann mit Angeboten in einem bestimmten Bereich noch so gut versorgt sein – die investierten Ressourcen erzeugen keine/n optimale/n Versorgungszugang oder -qualität, wenn die einzelnen Angebote nicht aufeinander abgestimmt sind. Dies ist der Fall, wenn zum Beispiel Doppelspurigkeiten zwischen Angeboten existieren, Leistungen erbracht werden, die nicht ins Gesamtsystem eingebunden sind, Drehtüreffekte respektive die Rückkehr der Situation in den Anfangszustand festgestellt werden können oder keine angemessene Kooperation zwischen den Einrichtungen stattfindet. Müller und StremLOW (2006) vertreten die Auffassung, dass der Output einer einzelnen Einrichtung im Sinn eines Outcomes erst dann wirklich nutzbar sei, wenn er auf der Ebene des Versorgungssystems übersetzt werde. Im Gesundheitswesen gewinnen Modelle der integrierten Versorgung (Amelung/Sydow/Windeler 2009, Amelung/Meyer-Lutterloh/Schmid/Seiler/Weatherly 2008), die vergleichbare Ziele anstreben, zunehmend an Bedeutung. Auch Wolf Rainer Wendt (2009) kommt zum Schluss, dass in der Sozialen Hilfe im Einzelfall komplexe Lösungen gefragt sind, die nicht von einer Leistungsanbieterin oder einem Leistungsanbieter bereitgestellt werden können. Aus seiner Sicht bedarf es deshalb vermittelnder Strukturen und der Bereitschaft von Diensten und Einrichtungen, verbindliche Absprachen zu treffen und einzuhalten. Versorgungssysteme sind häufig zugleich von Wettbewerb und Kooperation der teilhabenden Einrichtungen geprägt (Amelung/Sydow/Windeler 2009). Sie stellen an die Koordination oder Steuerung spezifische Anforderungen, die im Folgenden kurz beschrieben werden. Vier Aspekte scheinen den Autoren des vorliegenden Buches besonders relevant zu sein (*Abbildung 6*):

- Ausstattung und Dichte der Angebote (Basisinformationen);
- Angebotsabstimmung und -koordination in der Versorgungskette;
- räumliche Gestaltung;
- Lenkung der Leistungsbezüglerinnen und Leistungsbezügler.



Abbildung 6: Koordinationsfragen in Versorgungssystemen
Quelle: eigene Darstellung

2.6.1 Ausstattung und Dichte der Angebote

Versorgungssysteme zeichnen sich zunächst durch eine bestimmte Ausstattung mit Angeboten oder Dienstleistungen aus. Welche Angebotspalette in einem Versorgungssystem zur Verfügung steht, ist aus der Sicht von Planung und Steuerung eine Basisinformation. Daneben sind auch die Dichte oder der Umfang der Angebote, die in der Regel zu Bevölkerungszahlen, Risiko- oder Zielgruppen in Beziehung gesetzt werden, ein weiteres grundlegendes Merkmal von Versorgungsnetzwerken. Häufig kann ein Quervergleich der Angebotspalette und -dichte von Versorgungssystemen in vergleichbaren Aufgabengebieten (z.B. Langzeitpflege oder Angebote für Menschen mit Behinderung) wichtige Hinweise für die Planung und Weiterentwicklung geben. Ausstattung und Dichte der Angebote sind demzufolge zentrale Informationen für die weiterführende Gestaltung und Entwicklung von Versorgungssystemen oder -netzwerken.

2.6.2 Angebotskoordination in der Versorgungskette

Angesichts der zunehmenden Angebotsentwicklung und Angebotsspezialisierung, die in der Sozialen Arbeit und an den Schnittstellen zum Gesundheits- oder Bildungssystem zu verzeichnen ist, gewinnt die Koordination der Angebote entlang der Versorgungskette an Bedeutung (Wendt 2009). Die Entwicklung von Konzepten integrierter Versorgung oder Versorgungsmodelle der letzten Jahre macht dies deutlich. Ziel dieser Bemühungen ist es, Doppelspurigkeiten, Drehtüreffekte oder Angebotslücken in Versorgungsabläufen zu erkennen und die Kooperation der einzelnen Dienste oder Einrichtungen miteinander zu erhöhen. In jüngster Zeit wurden dazu auch handlungsorientierte Modelle entwickelt wie zum Beispiel das «Quadranten-Modell der Integration» oder das Modell der sogenannten «polykoordinierten Versorgung» (Pfaff/Kowalski/Ommen 2009), um mögliche Ausschlussprozesse in Versorgungssystemen zu minimieren. Angebotskoordination ist damit ein weiterer zentraler Aspekt der Gestaltung und Optimierung in Versorgungssystemen in der Sozialwirtschaft. In der Schweiz schaffen die föderalistischen Strukturen und die historisch gewachsene Angebots- und Einrichtungslandschaft mit unterschiedlichen Finanzierungsquellen eher schwierige Ausgangsbedingungen für eine am Beratungs- oder Betreuungsprozess orientierte Angebotsabstimmung. Integrierte Versorgungsmodelle (Amelung/Meyer-Lutterloh/Schmid/Seiler/Weatherly 2008), die sich konsequent an den Kernprozessen und Kerndienstleistungen orientieren – zum Beispiel im Bereich Betreuung und Pflege – stehen auch in der Schweiz zur Diskussion.

2.6.3 Räumliche Gestaltung von Versorgungssystemen

Die räumliche Gestaltung von Versorgungssystemen befasst sich mit der Frage, an welchen Standorten innerhalb einer Versorgungsregion welche Angebote zur Verfügung gestellt werden können oder sollen. Es geht um Fragen der geeigneten Grösse von Einzugsgebieten, Fragen der Erreichbarkeit der Angebote aus der Sicht der Klientinnen und Klienten oder Betroffenen oder um solche der Konzentration und Zentralisierung von hoch spezialisierten Angeboten im Spannungsfeld zwischen guter Erreichbarkeit und notwendiger Organisationsgrösse für einen spezialisierten Kompetenzaufbau. Seit dem Ende der 1970er Jahre hat sich innerhalb der Sozialen Arbeit eine hohe Spezialisierungs- und Bürokratisierungsdynamik entwickelt, die seit längerer Zeit kritisiert wurde (Bronke/Wenzel 1980) und bis heute noch wird. Als Gegenmodell werden Konzepte zur sozialraumorientierten Angebotsgestaltung entwickelt (Hinte/Litges/Springer 1999, Schubert 2017), welche dezentrale polyvalente Dienste favorisieren, die verschiedenen Angebote unter einem Dach zusammenfassen und für Klientinnen und Klienten gut erreichbar in deren Lebensräumen angesiedelt sind. In der Frage der räumlichen Gestaltung von Versorgungssystemen bleiben die Spannungsfelder zwischen dezentralen und zentralen sowie zwischen polyvalenten und spezialisierten Organisationsformen immanent. Auf die in diesem Abschnitt referierten Fragen existieren keine allgemein gültigen Antworten und es sollte für jedes spezifische Versorgungsnetz analysiert und entschieden werden, welche Positionierung im Raum als adäquat bezeichnet werden kann. In der Schweiz sind Fragen nach der adäquaten Grösse und den Standorten sozialer Einrichtungen angesichts vieler kleiner Einzugsgebiete und politischer Zuständigkeitsbereiche besonders bedeutend.

2.6.4 Nutzerbezogene Lenkung

Die Lenkung der Leistungsbeziehenden ist auf der Ebene der Nutzerinnen und Nutzer von sozialen Einrichtungen das Pendant zur Angebotskoordination entlang der Versorgungskette auf der Strukturebene. Angebote können ihre volle Leistungsfähigkeit nur entfalten, wenn ihre Ziele und Massnahmen auf die sozialen Probleme, die Risiken und / oder die Bedürfnisse der Zielgruppen abgestimmt sind. Verschiedene aktuelle Studien zu Arbeitsintegrationsprogrammen für Sozialhilfebezüglerinnen und Sozialhilfebezügler in der Schweiz weisen auf eine ungenügende Passung der Integrationsprogramme und der Zielgruppen hin (Aeppli/Ragni 2009, Schallberger/Wyr 2009). Auch in anderen Bereichen wie der Pflege und Fürsorge oder der Betreuung von Menschen mit Behinderung wird eine teilweise mangelhafte Übereinstimmung zwischen Zielgruppen- und Angebotsprofil

festgestellt. Auf diesem Hintergrund erstaunt es nicht, dass den Themen Vermittlung und Assessment sowie Case Management auch in der Sozialen Arbeit eine zunehmende Bedeutung zukommt.

Diese vier kurz beschriebenen Gestaltungsfragen bei Versorgungssystemen stellen spezifische Anforderungen an die aufgabenbezogene und strukturelle Passung der leistungserbringenden Organisationen innerhalb von Versorgungssystemen einerseits und an die politischen Akteure andererseits. Diese setzen in der Regel die Rahmenbedingungen für die Planung und Gestaltung von Versorgungsnetzwerken oder planen und steuern die Systeme mit den Fachstellen ihrer Verwaltungen selber.

Open Access Dieses Kapitel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz (<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>) veröffentlicht, welche die Nutzung, Vervielfältigung, Bearbeitung, Verbreitung und Wiedergabe in jeglichem Medium und Format erlaubt, sofern Sie den/die ursprünglichen Autor(en) und die Quelle ordnungsgemäß nennen, einen Link zur Creative Commons Lizenz beifügen und angeben, ob Änderungen vorgenommen wurden.

Die in diesem Kapitel enthaltenen Bilder und sonstiges Drittmaterial unterliegen ebenfalls der genannten Creative Commons Lizenz, sofern sich aus der Abbildungslegende nichts anderes ergibt. Sofern das betreffende Material nicht unter der genannten Creative Commons Lizenz steht und die betreffende Handlung nicht nach gesetzlichen Vorschriften erlaubt ist, ist für die oben aufgeführten Weiterverwendungen des Materials die Einwilligung des jeweiligen Rechteinhabers einzuholen.





3 Systemgestaltung als professionelles Handeln

3.1 Einführung

In diesem Kapitel wird näher dargelegt, was unter Systemgestaltung verstanden wird. Es wird aufgezeigt, welche *Kontextbedingungen* dieses spezifische Handeln prägen (*Abschnitt 3.2*), welche *Theorien und Konzepte* bedeutsam sind (*Abschnitt 3.3*) und welches professionelle *Handlungsverständnis* die Autoren bei der Systemgestaltung respektive in der Sozialplanung als wichtig erachten (*Abschnitt 3.5*). Im Zentrum steht die Frage, welche *Handlungskompetenzen* für eine professionelle Systemgestaltung in der Sozialwirtschaft benötigt werden (*Abschnitt 3.4*).

Damit liegt der Blick auf dem Element (b) des Luzerner Gestaltungsmodells (LUS): der ‘*Systemgestaltung*’. Der Begriff «Systemgestaltung» ist neu; häufiger sind die Bezeichnungen «Planung» oder «Steuerung» zu finden. Die Terminologie von Planen und Steuern wird sehr oft technizistisch verstanden und damit der Glaube an die Steuerbarkeit sozialer Systeme und die «Machbarkeit» von Planungsprozessen verstärkt. Die Autoren sind einerseits überzeugt, dass das Planen von Prozessen wichtig ist, andererseits ist es ihnen aber auch bewusst, dass die vielfältigen Rahmenbedingungen und Einflussfaktoren sowie die Mitbeteiligung verschiedener Akteure bei der sozialpolitischen Planung den Prozessverlauf ebenso mitbestimmen – und dies zu Recht –, sodass die «Kunst» des Planens und Steuerns eher als ein Gestalten verstanden werden kann. Damit distanzieren sich die Autoren von einem linearen Verständnis von Handeln und haben mit dem Begriff des Gestaltens ein Wort gewählt, das vor allem auch Handeln als etwas Interaktives, Prozessbezogenes und Partizipatives versteht. Sie sind sich nicht nur theoretisch, sondern auch praktisch der Grenzen der Steuerbarkeit von komplexen Versorgungssystemen bewusst. Auch wenn vom Gegenstand her gedacht das Gleiche gemeint ist wie bei der Steuerung und Planung, so soll das dem Begriff zugrundeliegende Handlungsverständnis mit dem Begriff des Gestaltens in besonderem Mass verdeutlicht werden. Doch was steckt hinter dem Begriff des Gestaltens? Welche methodischen Kompetenzen sind damit verbunden?

Methodisches Handeln ist für die Beratung von Klientinnen und Klienten, Familien und Gruppen – und damit in Kleinsystemen – eine Kernkompetenz der Sozialen Arbeit. Professionelle Interventionen in grösseren Systemen kommen in der Gemeinwesenarbeit, der soziokulturellen Animation, der Organisationsentwicklung und im Sozialmanagement vor. Wenn hier von Systemgestaltung ge-

sprochen wird, wird sich einerseits an den klassischen Konzepten der Handlungslehre der Sozialen Arbeit orientiert (Galuske 2013, Heiner 2010, von Spiegel 2013), die durch einen systemischen Ansatz erweitert wurden (z.B. Hosemann/Geiling 2013). Andererseits versuchen die Autoren, diese Konzepte, die auf Kleinsysteme ausgerichtet sind, auf die Gestaltung und Steuerung von Versorgungssystemen zu übertragen und nehmen auch Bezug auf aktuelle Publikationen zur Sozialplanung (Böhmer 2014, Reichwein/Berg/Glasen/Junker/Rottler-Nourbaksch/Vogel 2011).

Es würde allerdings den Rahmen dieses Buchs sprengen, wenn dessen Autoren in diesem Zusammenhang auf den umfangreichen Diskurs zum Thema des methodischen Handelns eingehen würden. Es geht in erster Linie darum, das Handeln in grossen und komplexen Versorgungssystemen in den Grundzügen zu umreissen. Es handelt sich dabei um eine Gestaltungsrolle, die verschiedene Kompetenzen voraussetzt.

Welches sind nun diese Kernkompetenzen? Auf dieser Suche sind die Autoren von Einflussfaktoren ausgegangen, die aus ihrer Sicht professionelles Handeln prägen können. In diesem Zusammenhang zu nennen wären diesbezüglich unter anderem

- gesellschaftliche, politische oder ökonomische Entwicklungen, welche die Systemgestaltung beeinflussen (*Abschnitte 3.2.1 bis 3.2.3*);
- strukturelle Rahmendingungen, welche die institutionelle Landschaft prägen, wie zum Beispiel die Aufgabenteilung zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden, gesetzliche Bestimmungen oder die Aufgabenteilung zwischen staatlichen Organen und privaten Trägerschaften (*Abschnitte 3.2.4 und 3.2.5*);
- professionsspezifische Theorien und Konzepte, die einer Systemgestaltung dienen und die beigezogen werden können oder die einschlägige (Handlungs-) Anforderungen definieren (*Abschnitte 3.3.1 bis 3.3.6*).

Aus der Beschreibung und Analyse dieser Einflussgrössen wurden fünf zentrale Handlungskompetenzen für die Systemgestaltung abgeleitet (*Abschnitt 3.4*):

- (1) *Sozialwirtschaftskompetenz*: In dieser Handlungskompetenz verbindet sich eine fundierte Branchenkenntnis der Sozialwirtschaft mit ökonomischen Kernkompetenzen.
- (2) *Systemverständnis und Systemübersetzung*: Angesichts der Komplexität und potenzieller Widersprüchlichkeiten bei gleichzeitigen Abhängigkeiten erscheinen die Sensitivität und Empathie für unterschiedliche Systemrealitäten und -logiken sowie eine hohe Übersetzungs- und Vermittlungskompetenz in

der Kommunikation zwischen den unterschiedlich ausgerichteten Systemen ausserordentlich bedeutsam.

- (3) *Konzeptualisierungs- und Entwicklungskompetenz*: Diese Handlungskompetenz umfasst vorausschauendes, strategisches sowie innovatives, zukunftsorientiertes Denken und analytische Fähigkeiten, um entsprechende Fachkonzepte zur Gestaltung in Versorgungssystemen zu entwickeln und zu verfassen.
- (4) *Vernetzungs- und Kooperationskompetenz*: Diese Kompetenz umfasst die Fach- und Methodenkompetenz, verschiedenste Akteure mit ihren unterschiedlichsten Anliegen, Interessen und Leistungskapazitäten in produktive und verbindliche Formen der Zusammenarbeit zu bringen.
- (5) *Prozesskompetenz und Fähigkeit zum Projektmanagement*: Diese Kompetenz beinhaltet die Fähigkeit, ein zielgerichtetes Projektmanagement durchzuführen, das unterschiedlichsten Erwartungen von Akteuren sowie Systemlogiken gerecht wird und die Prozessgestaltung laufend darauf ausrichtet.

Handlungskompetenzen sind unbestrittene Kernelemente professionellen Handelns. Im Verständnis der Buchautoren ist Professionalität ferner durch bestimmte Werte und Haltungen geprägt, die das Handeln auszeichnen. Daher schliesst dieses Kapitel (*Abschnitt 3.5*) mit einer Beschreibung von ausgewählten Werten und Haltungen, die die Autoren für die Systemgestaltung für besonders nützlich und relevant halten. Aus dieser Sicht gehören der Umgang mit Dilemmata, eine permanente Reflexion des eigenen Handelns und eine hohe Prozessorientierung dazu. *Abbildung 7* stellt den Inhalt und Aufbau dieses Kapitels in einer schematischen Übersicht dar.

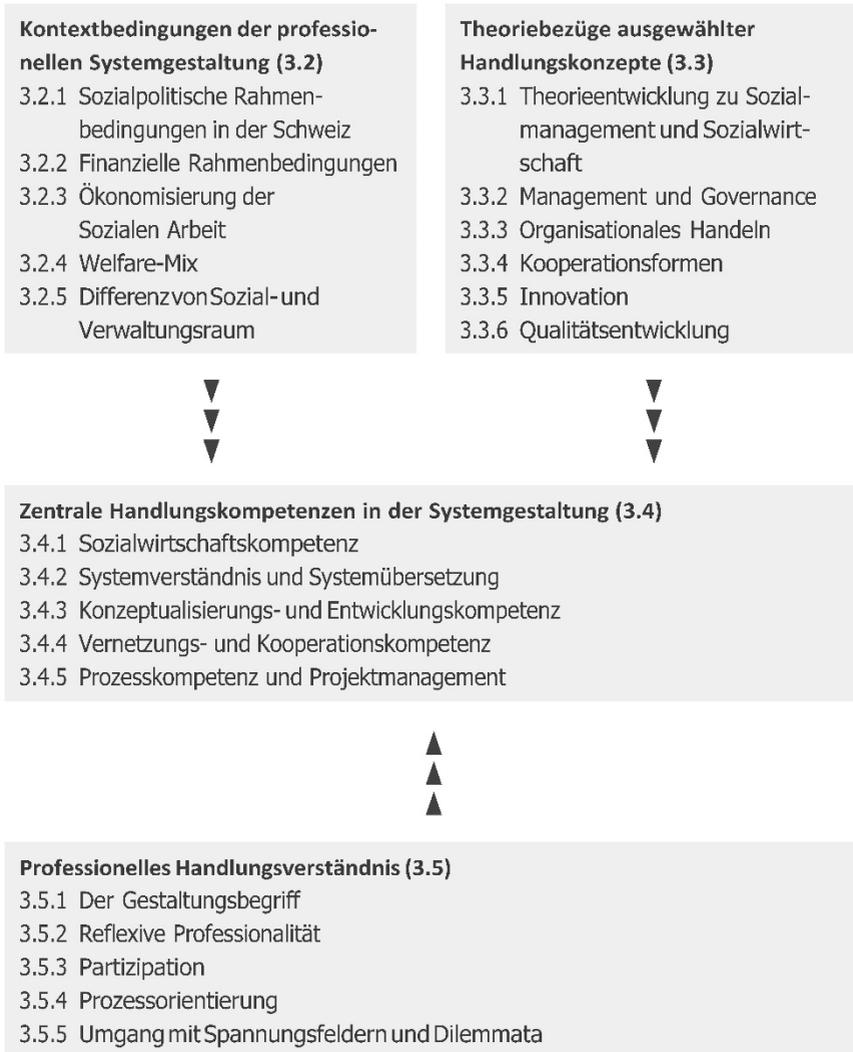


Abbildung 7: Aufbau des Kapitels 3

Quelle: eigene Darstellung

3.2 Kontextbedingungen der professionellen Systemgestaltung

Die Systemgestaltung in der Sozialwirtschaft ist wesentlich von ihrem Umfeld geprägt. Diesbezüglich zu nennen sind politische und finanzielle Rahmenbedingungen, die Ökonomisierung der Sozialen Arbeit oder der Mix sozialstaatlicher Leistungen und unterschiedlicher Leistungserbringender. In den folgenden Abschnitten werden relevante Kontextbedingungen vorgestellt und daraus zentrale Kompetenzen für die Systemgestaltung abgeleitet.

3.2.1 Sozialpolitische Rahmenbedingungen in der Schweiz⁸

Da die Angebote und Dienstleistungen in der Sozialwirtschaft mehrheitlich durch die öffentliche Hand finanziert werden, gilt es im Kontext von Versorgungsgestaltung, die politischen Rahmenbedingungen zu berücksichtigen. In Anlehnung an die Ausführungen von Paul Widmer (2008) bilden in der Schweiz die direkte Demokratie, der Föderalismus, die Neutralität sowie die sprachlich-kulturelle Vielfalt die vier Säulen des Schweizer Staatswesens und widerspiegeln die politische Kultur in der Schweiz (Widmer 2008: 10).

Im Kontext von Systemgestaltung in der Sozialwirtschaft sind insbesondere die ersten beiden Säulen des schweizerischen Staatswesens bedeutsam – die direkte Demokratie und der ausgeprägte Föderalismus.

a) Direkte Demokratie

Das politische System der Schweiz zeichnet sich durch eine konsequente Umsetzung des Prinzips der unmittelbaren Volkssouveränität aus. Im Vergleich zu parlamentarischen Demokratien entscheidet das Volk abschliessend über sämtliche Verfassungsfragen. Auch die Entscheide des Parlaments unterstehen dem Vorbehalt der Nachentscheidung durch die Schweizer Stimmbürger/-innen (Vatter 2014: 343). Im Rahmen dieses Systems findet ein enges Zusammenwirken zwischen der Exekutive, der Legislative und dem Souverän statt (ebd.). Das Entscheidungssystem basiert nach Wolf Linder und Sean Mueller (2012) auf folgenden verfassungsgestützten Kompetenzen des Volks, des Parlaments und der Regierung:

- «Das Volk, dem die höchste demokratische Legitimation zukommt, behält die Mitwirkung und Letztentscheidung in allen wichtigen Politikfragen, die auf

⁸ Dieser Abschnitt orientiert sich inhaltlich an den Ausführungen von Jürgen StremLOW, Werner Riedweg, Gena Da Rui und Marianne Müller (2016: 38ff.).

- Verfassungsstufe zu lösen sind. Dies wird gewährleistet durch die Volksinitiative und durch das obligatorische Referendum» (Linder/Mueller 2012: 265).
- «Das Parlament, dem die zweitgrösste Legitimation zukommt, entscheidet über die nächstwichtigen Fragen, und zwar auf Gesetzesstufe. In den meisten Fällen ist diese Entscheidung endgültig, aber sie steht unter dem Vorbehalt der Nachentscheidung durch das Volk: Eine Gruppe von Bürgern kann das fakultative Gesetzesreferendum ergreifen; in diesem Fall zieht das Volk die Letztentscheidung an sich» (ebd.).
 - «Die Regierung, mit der geringeren demokratischen Legitimation als Volk und Parlament, ist für die Verordnungsgebung und Einzelentscheidungen geringerer Tragweite zuständig. Die Regierung handelt hier in einem eigenen Kompetenzbereich und unabhängig vom Parlament. Diese Unabhängigkeit gilt auch gegenüber dem Volk. Es gibt keine Nachkontrolle der Regierungsentscheidungen durch das Referendum, und im Prinzip auch keine Volksinitiative für Regierungsgeschäfte. Dies gilt sinngemäss auch für Parlamentsbeschlüsse von geringer Tragweite» (ebd.).

Das beschriebene demokratische Grundkonzept kann in der Schweiz auf Bundes-, Kantons- und Gemeindeebene gefunden werden (Linder/Mueller 2012: 268).

b) Ausgeprägter Föderalismus

Weiter ist das Schweizer Staatswesen durch einen ausgeprägten Föderalismus gekennzeichnet, durch den die Kompetenzen vertikal zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden aufgeteilt sind (Widmer 2008: 103). Kernstücke des schweizerischen Bundesstaats sind die in der Bundesverfassung verankerte Autonomie der Kantone, deren Gleichberechtigung und Mitwirkung an der Willensbildung des Bundes sowie die Zusammenarbeitspflicht (Vatter 2014: 427).

Als kleinste Verwaltungseinheiten mit vielfältigen Zuständigkeiten nehmen die politischen *Gemeinden* als öffentlich-rechtliche Gebietskörperschaften eine wichtige Funktion ein und sind in einzelnen Politikfeldern mit bedeutenden Kompetenzen ausgestattet. Zentrale Merkmale der Gemeinden sind die Gemeindeautonomie, das Subsidiaritätsprinzip, die grosse Zahl an kleinen Kommunen in der Schweiz sowie die hohe Diversität der Gemeinden (Vatter 2014: 436ff.).

Die Autonomie der *Kantone* wird zum Beispiel in der 1999 revidierten Bundesverfassung im Artikel 3 deutlich: «Die Kantone sind souverän, soweit ihre Souveränität nicht durch die Bundesverfassung beschränkt ist; sie üben alle Rechte aus, die nicht dem Bund übertragen sind». In diesem Verfassungsartikel wird gleichzeitig das Subsidiaritätsprinzip sichtbar, das staatliche Aufgaben den Kantonen zuordnet, die nicht explizit in Bundeszuständigkeit fallen. Nach Jean-

François Aubert (1978) und gemäss Dietmar Braun (2003) können die zentralen Prinzipien der kantonalen Autonomie wie folgt konkretisiert werden:

- Die Existenz der Kantone ist garantiert und ihnen steht es frei, wie sie sich im Inneren organisieren: So geben sich die Kantone selbst je eine eigene Verfassung, welche der Bundesverfassung untergeordnet ist. Sie wählen auch ihre Organe selbständig, wobei auf Bundesebene festgelegte Prinzipien wie demokratische Staatsform, Gemeindeautonomie, Rechtsstaatlichkeit und adäquate Vollzugsorganisation zu beachten sind.
- Die Kantone verfügen über eigene finanzielle Ressourcen: Sie haben das Recht, eigene Steuern zu erheben. Auch die Gemeinden haben die Kompetenz, Steuern zu erheben.
- Die Kantone unterliegen keiner politischen Kontrolle: Der Bund kann nicht ohne rechtliche Grundlage in die Ausgestaltung der kantonalen Politik eingreifen.
- Die Kantone beteiligen sich gleichberechtigt am Willensbildungsprozess auf Bundesebene.
- Die Kantone besitzen ausgedehnte Kompetenzen: Wer eine Aufgabe dem Bund zuordnen möchte, muss zuerst den Beweis erbringen, dass diese nicht den Kantonen zusteht. Zudem sind die Kantone in den meisten Fällen auch für den Vollzug der Bundespolitik zuständig.

Auch in sozialpolitischen Belangen, bei denen in wesentlichen Sachgebieten wie der Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV), der Invalidenversicherung (IV) oder der Arbeitslosenversicherung (ALV) die Gesetzgebungskompetenz beim Bund liegt, wird der Vollzug der Bundespolitik weitgehend den Kantonen anvertraut. Die Kantone erhalten so die Möglichkeit, die Umsetzung von Programmen teilweise autonom zu gestalten und bei deren Umsetzung auf ihre besonderen Rahmenbedingungen Rücksicht zu nehmen.

In dieser Form des Vollzugsföderalismus treffen die programmierenden und die umsetzenden Verwaltungsebenen aufeinander und es ist eine Vielzahl von Akteuren mit unterschiedlichen Interessen involviert. Diese Nahtstelle zwischen nationaler Gesetzgebungsebene, Bundesämtern und kantonalen Umsetzungsverantwortlichen hat in der Operationalisierung von sozialwirtschaftlichen Zielen eine grosse Bedeutung. Dabei werden Programme konkretisiert, die Finanzierung gesprochen oder Strukturen, Zuständigkeiten, Zielgruppen und Leistungsberechtigte festgelegt.

c) Zunehmende Politikverflechtung

Politikverflechtung im politikwissenschaftlichen Sinn meint nach Fritz W. Scharpf (Scharpf/Reissert/Schnabel 1976) und Arthur Benz (Benz/Dose 2004) die organisatorisch aufgeteilte, aber materiell auf vielfältige Weise ineinandergreifende Planung, Finanzierung und Durchführung von Aufgaben durch den Bund, die Kantone und die Gemeinden. Uwe Serdült und Walter Schenkel (2006) beschreiben das politische System der Schweiz als stark verflochten. Der aus einem Staatenbund hervorgegangene Föderalismus nach schweizerischem Muster bewirke, dass ganze Politikbereiche vorwiegend auf kantonaler und kommunaler Stufe umgesetzt werden müssten. Eine klare Abgrenzung zwischen den Ebenen von Bund, Kantonen und Gemeinden sei mit dem Ausbau des Sozialstaats nach dem Zweiten Weltkrieg immer weniger möglich geworden. Die betreffenden Autoren stellen weiter fest, dass sich bundesstaatliche Beziehungen nicht mehr alleine mit Hilfe von formal-institutionellen Modellen beschreiben lassen. Der moderne Staat könne nicht mehr als kompakt auftretender Akteur verstanden werden. Er stehe nicht mehr deutlich über gesellschaftlichen und privatwirtschaftlichen Organisationen.

In jüngster Zeit sind komplexe Netzwerke mit wechselnden Akteurskonstellationen und Beziehungsmustern entstanden (u.a. Jegen 2003, Klöti/Hirschi/Serdült/Widmer 2005, Trechsel/Sciarini 1998, Serdült 2002). Darin hat sich nicht nur die Rolle der staatlichen Akteure gewandelt, sondern auch diejenige nichtstaatlicher. So sind beispielsweise an der Planung, Entscheidungsfindung und Durchführung von drogenpolitischen Massnahmen in der Schweiz Akteure der Strafverfolgung, der Medizin und der Sozialwirtschaft auf allen drei Staatsebenen beteiligt (Cattacin 1996, Kübler 2000).

Zusammenfassend lässt sich nach Serdült und Schenkel (2006) feststellen, dass immer mehr staatliche und nichtstaatliche Akteure sowie Organisationen am politischen Entscheidungsprozess teilhaben. Dabei sind staatliche Stellen aus Kapazitätsgründen zunehmend auf die Mitwirkung nichtstaatlicher Akteure angewiesen.

Folgerungen für zentrale Handlungskompetenzen der Systemgestaltung

Wie aus den obigen Ausführungen folgt, sind die soziale Sicherheit und das Feld der Sozialwirtschaft eng mit den komplexen, kleinräumigen und föderalistisch geprägten Strukturen des schweizerischen Staats und des politischen Systems verstrickt. Die Systemgestaltung ist innerhalb dieser Strukturen eingebettet und die Gestaltungsmöglichkeiten sind von den jeweiligen Rahmenbedingungen geprägt.

Dabei ist ein hohes Mass an Politikverflechtung und die Mitwirkung nichtstaatlicher Akteure zu berücksichtigen.

Dieses Umfeld erfordert eine ausgeprägte Handlungskompetenz im *Verständnis verschiedener Systeme* und ihrer unterschiedlichen Logiken (verschiedene Staatsebenen, komplexe Zuständigkeiten unterschiedlichste Akteure mit je eigenen Interessen usw.). Bei der Entwicklung und Systemgestaltung sind demzufolge in ausgeprägter Weise Systemübersetzungsleistungen zu erbringen. *Systemverständnis und Systemübersetzung* können daher als eine zentrale Handlungskompetenz formuliert werden (siehe *Abschnitt 3.4.2*). Diese zentrale Handlungskompetenz kann auch mit Sensitivität und Empathie für unterschiedliche Systemrealitäten und -logiken sowie einer hohen Übersetzungs- und Vermittlungskompetenz in der Kommunikation zwischen den unterschiedlich ausgerichteten Systemen» umschrieben werden.

3.2.2 Finanzielle Rahmenbedingungen

Ohne Finanzierung ist eine Systemgestaltung in der Sozialwirtschaft nicht denkbar, wobei sozialwirtschaftliche Leistungen oftmals durch Organisationen, die dem Dritten Sektor (Non-Profit-Bereich) zugeordnet werden können, erbracht werden. Der öffentliche Sektor ist ebenfalls stark vertreten und auch Akteure, die zum marktwirtschaftlichen Sektor gehören, sind in diesem Feld anzutreffen. Damit wird deutlich, dass sich die Finanzierungsfragen je nach Form der Trägerschaft unterscheiden. Marktwirtschaftliche Unternehmen erzielen über den Verkauf von Produkten und Dienstleistungen Gewinne, der öffentliche Sektor finanziert sich in erster Linie über öffentliche Mittel. NPO können sich über eine Mischung aus Mitgliederbeiträgen, Spenden, Sponsoring und Legaten und der Abgeltung von Leistungen finanzieren, die im Auftrag der öffentlichen Hand erbracht werden. Dabei kann vielfach eine Kombination dieser unterschiedlichen Handlungslogiken in einer Organisation angetroffen werden. Klaus Grunwald und Paul-Stefan Ross (zit. in Tabatt-Hirschfeldt 2014: 46) sprechen von einem Hybridisierungsphänomen.

Trotz dieser zunehmenden Überlagerung von Organisationsformen werden sozialwirtschaftliche Leistungen zum überwiegenden Teil aus öffentlichen Mitteln finanziert. Muss die öffentliche Hand sparen, schlägt sich dies auch in der Verknappung der Mittel für die Sozialwirtschaft nieder.

Schönberger (2013, zit. in Ladner/Chappelet/Emery/Knoepfel/Mader/Soquel/Varone 2013: 566) beschreibt gemäss dem europäischen System der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung die Inhalte öffentlicher Haushalte. Demzufolge beinhalten öffentliche Haushalte Einheiten,

- die Steuern einnehmen und die durch Steuern und andere öffentliche Einnahmen finanziert werden oder
- Einkommen und Vermögen umverteilen und
- die unter staatlicher Kontrolle stehen (z.B. durch die Ernennung der Direktion), wobei nicht mehr als die Hälfte der Produktionskosten durch Einnahmen gedeckt sind, die über den Markt erwirtschaftet werden (Verkauf von Gütern, Dienstleistungen oder sonstige Leistungen).

Wie der zitierte Autor weiter ausführt, besteht in der Schweiz die öffentliche Hand aus vier institutionellen Einheiten, nämlich dem Bund, den 26 Kantonen und ihren verschiedenen Konkordaten, den Gemeinden und den obligatorischen öffentlichen Sozialversicherungen.

Die Sozialversicherungen finanzieren sich überwiegend über Sozialversicherungsbeiträge. Das Gros der öffentlichen Leistungen wird durch Steuereinnahmen und Gebühren finanziert. Allerdings erheben auch hier Bund, Kantone und Gemeinden je eigene Steuern. Die Höhe dieser Steuern wird durch direktdemokratische Prozesse mitbestimmt. So gab es zum Beispiel am 27. September 2009 eine eidgenössische Volksabstimmung für eine Zusatzfinanzierung der IV durch eine befristete Erhöhung der Mehrwertsteuer (2011-2017). Die Vorlage wurde angenommen und damit konnte die IV ihre finanzielle Situation verbessern. Diese Koppelung von direkter Demokratie und Finanzierung führt dazu, dass die öffentlichen Ausgaben ständig einem hohen Legitimationsdruck ausgesetzt sind.

Kantone und Gemeinden legen die Höhe ihrer Steuern unter Berücksichtigung von rechtlichen Rahmenbedingungen selber fest. Dies führt zu einem ständigen Steuerwettbewerb unter den Kantonen und den Gemeinden, wobei auf nationaler Ebene ein Finanzausgleich für eine gewisse Begrenzung der Unterschiede zwischen finanzstarken und finanzschwachen Kantonen führt. Entsprechende Ausgleichsmechanismen gibt es innerhalb der Kantone in Bezug auf die Gemeinden.

Die komplexen sozialpolitischen Rahmenbedingungen sind mit entsprechend komplexen Finanzierungsmodellen verknüpft, die bei der Systemgestaltung in der Sozialwirtschaft zu berücksichtigen sind. Die Kosten sind gegenüber den Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern immer wieder zu legitimieren, da mit direktdemokratischen Instrumenten direkt auf die Finanzen der öffentlichen Hand Einfluss genommen werden kann.

Folgerungen für zentrale Handlungskompetenzen der Systemgestaltung

Bei der Systemgestaltung ist daher ständig im Auge zu behalten, wie die Leistungen von den Bürgerinnen und Bürgern wahrgenommen und wie Erstere im öffentlichen, medialen und politischen Diskurs erörtert werden. Die Sozialwirtschaft muss ihren Mehrwert und Nutzen, den sie für die Gesellschaft erbringt, öffentlich sichtbar machen und aktiv kommunizieren. Andernfalls werden die benötigten finanziellen Ressourcen nicht zur Verfügung gestellt. In der direkten Demokratie der Schweiz ist diesem Kontext der Legitimation eine besondere Bedeutung beizumessen. Daher stellt eine adressatengerechte Kommunikation und Erläuterung sozialer Angebote und Dienstleistungen eine zentrale Handlungskompetenz dar. Die Basis dieser Kommunikationsleistungen stellen *Systemverständnis- und Systemübersetzungskompetenzen sowie Sozialwirtschaftskompetenzen* dar.

3.2.3 Ökonomisierung der Sozialen Arbeit

Obwohl in den letzten Jahren viel über die Ökonomisierung der Sozialen Arbeit geschrieben wurde, ist von dieser keine einheitliche Definition in den einschlägigen Nachschlagewerken zu finden (Tabatt-Hirschfeldt 2014). Es erscheinen fortwährend die gleichen oder ähnliche Schlüsselwörter, wenn über die Ökonomisierung gesprochen wird: Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit bei der Leistungserbringung, Effizienz und Effektivität, Wettbewerb, Neoliberalisierung, Privatisierung, Kostenvergleich und Benchmark, Wirkungsmessung und so weiter.

Es ist in diesem Kontext nicht zu übersehen, dass diese verschärfte Ökonomisierung nicht nur die Marktorientierung von sozialen Diensten und Einrichtungen forciert, sondern auch die *innere Identität*, das heisst das Selbstverständnis der Organisationen nachhaltig beeinflusst. Die Verunsicherung ist teilweise gross, die Suche nach Orientierung und neuen Leitideen ebenso. Das zeigt sich auch in den vielen Entwicklungsprojekten, die in sozialen Institutionen am Laufen sind: Es gibt wohl kaum eine Organisation, die in den letzten Jahren nicht ein Leitbild erarbeitet oder sich mit der Neupositionierung, mit Fusionen und Kooperationen und / oder mit einem neuen «Branding» auseinandergesetzt hat.

Es existiert jedoch nicht nur die «Ökonomisierung nach innen» – in die eigene Organisation –, sondern auch die «Ökonomisierung nach aussen» – in das Versorgungssystem. Durch die Einführung wettbewerblicher Elemente zwischen den Leistungserbringenden, durch einen deutlich erhöhten Legitimationsnachweis gegenüber den Leistungsbestellenden und -finanzierenden, durch das Aufkommen privater, gewinnorientierter Anbietenden von sozialen Dienstleistungen sowie

durch eine zunehmend formalisierte und oft auch bürokratisierte Beziehung zwischen «Anbietenden und Bestellenden» sind neue Prämissen gesetzt worden.

Es können drei grundsätzliche Reaktionen auf die vielfältigen Formen der Ökonomisierung beobachtet werden (Tabatt-Hirschfeldt 2014, Sommerfeld/Haller 2003):

- (1) *Abwehr gegen alles Ökonomische*: Es bestehen – vermutlich immer weniger – soziale Organisationen, die sich grundsätzlich ökonomischen Anforderungen verschliessen, weil diese Grundwerte der Sozialen Arbeit tangieren: Helfen sei Dienst am Nächsten und lasse sich nicht in Kategorien der Betriebswirtschaftslehre fassen. NPO seien besondere Institutionen, die nicht mit gewinnorientierten verglichen werden könnten. Die Ökonomie und der Markt zeigten unmenschliche Züge.
- (2) *Übernahme alles Neuen*: Bei diesem Reaktionsmuster findet eine blinde Übernahme aller neuer Management- und Betriebswirtschaftskonzepte statt. Begriffe werden unreflektiert übernommen: Klientinnen und Klienten werden zu Kundinnen und Kunden, soziale Organisationen zu Unternehmungen. Es wird von Markt gesprochen – was die Möglichkeit der Wahl beinhaltet, wo es diese Wahl gar nicht gibt (z.B. in der gesetzlichen Sozialarbeit). Das «doppelte Mandat» (Böhnisch/Lösch 1973) oder das «dreifache Mandat» (Staub-Bernasconi 2007) verschwinden, weil nur noch ein Auftrag der Leistungsfinanzierenden existiert und keine Klientinnen und Klienten.
- (3) *Auseinandersetzung mit der Ökonomie*: Soziale Dienstleistungen definieren sich primär durch eine fachlich kompetente und ethisch begründbare Arbeit. Zudem – aber nicht primär – müssen sie sich auch mit den betriebswirtschaftlichen und anderen ökonomischen Ansprüchen auseinandersetzen. Soziale Organisationen sind aus einem sozialpolitischen Auftrag heraus entstanden und deshalb ist es nach dieser Auffassung auch wichtig, dass sie das, was sie tun, auch begründen und legitimieren können. Deshalb darf sich die Soziale Arbeit ökonomischen Konzepten nicht verschliessen; sie muss diese jedoch, zum Beispiel beim Qualitätsmanagement, fachlich mitdefinieren. Diese Aufgabe ist anspruchsvoll und per se auch von Widersprüchen geprägt – dies ist geradezu die Kunst in der Führung einer sozialen Organisation.

Folgerungen für zentrale Handlungskompetenzen der Systemgestaltung

Es dürfte deutlich geworden sein, dass sich die Autoren des vorliegenden Handbuchs am dritten Verständnis orientieren, das für eine Auseinandersetzung von Ökonomie in der Sozialen Arbeit plädiert. Für die Systemgestaltung wird demzufolge neben der fundierten Fachkompetenz in der Sozialen Arbeit und einschlägiger Branchenkenntnis ebenso ein betriebswirtschaftliches Handwerk verlangt, das heisst eine Verbindung von Fachkompetenz im Feld der Sozialen Arbeit und ökonomischer Kompetenz. Die Autoren sprechen in diesem Zusammenhang von *Sozialwirtschaftskompetenz* (siehe *Abschnitt 3.4.1*).

3.2.4 Welfare-Mix

Die Organisationen der Sozialwirtschaft sind heute einem vielfältigen Spannungsfeld ausgesetzt, wie bisher in diesem Kapitel aufgezeigt wurde: den sozialpolitischen und finanziellen Rahmenbedingungen der öffentlichen Hand, einer starken Ökonomisierung der Managementaufgaben und einer zunehmenden Wettbewerbsorientierung in der Sozialwirtschaft zwischen wirtschaftlicher Rationalität und fachlich-professioneller Qualität. Diese Entwicklungen führen auch zu einem Wandel im Professionsverständnis der Sozialen Arbeit.

Es wurde oben darauf hingewiesen, dass die in der Sozialwirtschaft ausgeführten Leistungen durch mehr und teilweise neue Akteure angeboten werden: durch die öffentliche Hand (Staat), durch NPO, durch profitorientierte Unternehmen wie auch durch primäre, informelle Netzwerke wie Nachbarschaften oder soziale Bewegungen, die aus einem zivilgesellschaftlichen Engagement entstehen. Angesichts dieser Angebotsvielfalt ist die Komplexität der Angebotsstrukturen sehr vielfältig und heterogen geworden, so dass in dieser Hinsicht von einer «neuen Unübersichtlichkeit» im «Wohlfahrtsmix» (Grunwald/Ross 2014) gesprochen werden kann.

Der Begriff des Welfare-Mix, Wohlfahrtsmix oder Wohlfahrtspluralismus wird seit den 1990er Jahren in Deutschland verwendet (Evers/Olk 1996) und wurde als analytisches Konzept in den Jahren 2011 und 2012 von Adalbert Evers und Paul-Stefan Ross weiterentwickelt. Evers und Ross gehen davon aus, dass in modernen, ausdifferenzierten Gesellschaften unterschiedliche, untereinander konkurrierende Ordnungsprinzipien in unterschiedlichen Mischungsverhältnissen an der Erbringung von Wohlfahrt beteiligt sind. Dies geschieht zudem in vier verschiedenen gesellschaftlichen Sektoren: dem informellen Sektor, dem Assoziativen (Dritten) Sektor, dem Staat sowie dem Markt. Diesen Sektoren lassen sich je

eigene Systemlogiken, Zugangsregeln und Zentralwerte zuordnen, wie sie in der untenstehenden Abbildung aufgezeigt sind.

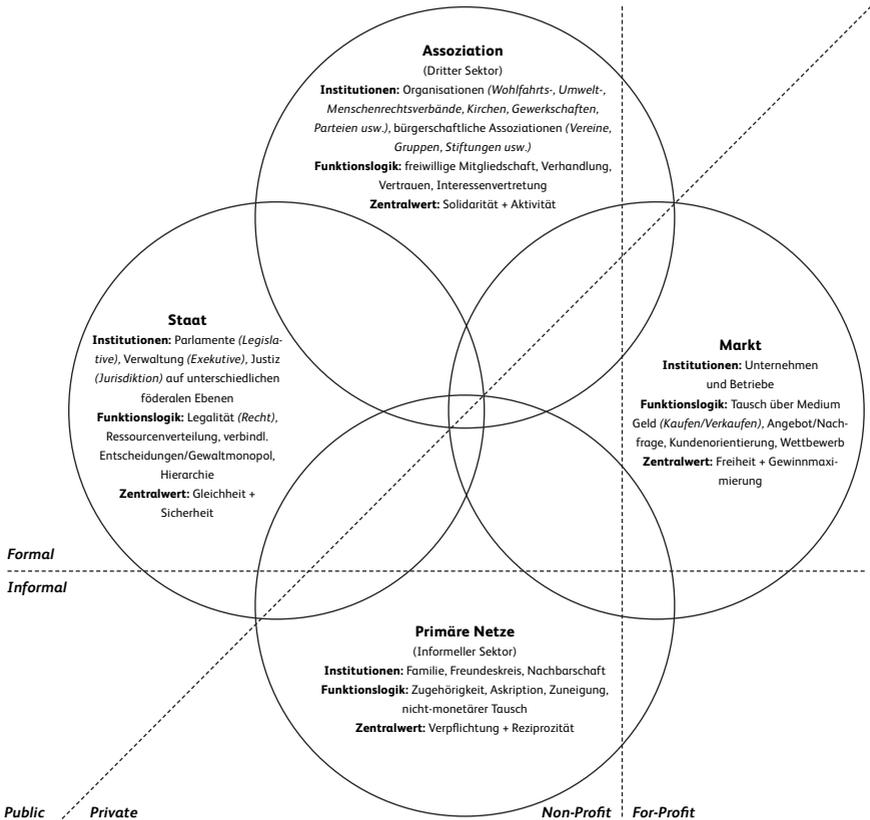


Abbildung 8: Sektoren gemischter Wohlfahrtsproduktion
Quelle: Ross (2012: 317)

Ross (2012) weist darauf hin, dass die genannten vier Sektoren nicht homogen sind und sich auch nicht trennscharf voneinander abgrenzen lassen. Jeder Sektor verfügt hingegen über eine bestimmte Funktionslogik und über Zentralwerte, wie sie im obigen Schaubild aufgeführt sind.

Für die Systemgestaltung relevant sind die spezifischen Systemstärken und Systemschwächen im Hinblick auf die Erbringung sozialer Leistungen (siehe *Abbildung 9*).

	Spezifische Systemstärken	Spezifische Systemschwächen
Primäre Netze	Emotionale Nähe Direkte, wechselseitige Unterstützung im Alltag	Überforderung / mangelnde Verlässlichkeit Bevormundung und soziale Verstrickungen
Assoziationen (Dritter Sektor)	Freiwilligkeit von Ein- und Austritt Abbildung und Bündelung pluraler Interessen / Werte, freie Meinungsbildung Identifizierung von Handlungsbedarfen, Umsetzung in Aktion Ermöglichung persönlicher Solidarität	Voraussetzungsreich hinsichtlich Entstehung und Bestand Hohe Heterogenität Eingeschränkte Durchsetzungsmacht Aufwändige Ressourcengewinnung
Staat	Durchsetzung verbindlicher Regelungen Gewährleistung von Sicherheit, Legalität und Rechtsansprüchen Umverteilung von Ressourcen entsprechend legitimer Prioritätensetzungen	Langsame Reaktion auf Veränderungen / Innovationsanforderungen Tendenz zu Bürokratie / Abkoppelung Angewiesenheit auf politische Mehrheiten
Markt	Versorgung mit nachgefragten Gütern Wertschöpfung Innovationskraft, Anpassungsfähigkeit an veränderte Bedarfe Produktionsverbesserung und / oder Kostensenkung durch Wettbewerb	Abhängigkeit von zahlungskräftiger Nachfrage, Verschwinden wenig nachgefragter Produkte Ungleichverteilung von Gütern Einebnung spezifischer Werte

Abbildung 9: Spezifische Systemstärken und -schwächen der Sektoren

Quelle: Ross (2012: 319)

Da die Funktionslogiken und Werte dieser vier Sektoren unterschiedlich sind, stellt sich die Frage nach Dominanz, Einfluss und Macht der einzelnen Sektoren. Hier müssten wohl verschiedene Ebenen der Ausbalancierung betrachtet werden. Im globalen Sinn auf der Makroebene geht es um die Frage, welche Form von sozialstaatlicher Politik und Steuerung sich durchsetzt, auf der Mesoebene um die Vielfalt und Hybridisierung unterschiedlicher organisationaler Logiken und auf der Mikroebene um die personalisierte Einflussnahme über die Sektoren hinweg.

Grunwald und Ross (2014: 24) erwähnen fünf zentrale Trends, die sich seit einiger Zeit in diesem Wohlfahrtsmix erkennen lassen:

- Der informelle Sektor⁹ wird zunehmend mehr und systematisch einbezogen.
- Es werden verstärkt privat-gewerbliche Anbietende einbezogen; die Landschaft der Anbietenden sozialer Dienstleistungen diversifiziert sich.
- Der Staat wird zunehmend in der Rolle als Initiator, Regulator und Moderator gesehen. Ihm wird eine (überwiegend durch Kontextsteuerung wahrzunehmende) Gewährleistungsfunktion für Wohlfahrt zugewiesen.
- Individualisierte und «personalisierte Versorgungsgestaltung» (Wendt 2010: 10) im Sinn massgeschneiderter personen- und situationsbezogener Hilfen gewinnt an Bedeutung.
- Es wird systematisch versucht, freiwilliges bürgerschaftliches Engagement als festen Bestandteil in die Dienstleistungserbringung einzubeziehen.

Diese Trends beziehen sich auf Deutschland, dürften aber weitgehend auch für die Schweiz gelten. Dabei ist zu berücksichtigen, dass diese Entwicklungen nicht einfach auf die Schweiz mit ihren vielen kleinen und mittelgrossen Einrichtungen, einem ausgeprägten Föderalismus und der direkten Demokratie in kleineren geografischen, sozialen und verwaltungstechnischen Räumen übertragen werden können.

Folgerungen für zentrale Handlungskompetenzen der Systemgestaltung

Die Systemgestaltung im System einer gemischten Wohlfahrtsproduktion ist von einer beträchtlichen Anzahl und Vielfalt unterschiedlicher Akteure geprägt. Dies stellt zunehmende Anforderungen an die Zusammenarbeit und Kooperationen zwischen diesen. Daraus leitet sich eine weitere zentrale Handlungskompetenz für die Systemgestaltung ab: die *Vernetzungs- und Kooperationskompetenz* (siehe *Abschnitt 3.4.4*). Dabei geht es darum, die Sachverständigkeit und das Handwerkszeug verschiedenster Akteure mit ihren unterschiedlichsten Anliegen, Interessen und Leistungskapazitäten in eine produktive und verbindliche Form der Zusammenarbeit zu bringen.

9 Der informelle Sektor umfasst alle ökonomischen Aktivitäten, die sich ausserhalb der formell geregelten Strukturen bewegen (Sellien 2004: 1486).

3.2.5 Differenz von Sozial- und Verwaltungsraum

Der Begriff des Sozialraums ist für die Systemgestaltung wesentlich, da sozialpolitische Steuerung immer innerhalb eines mehr oder weniger klar definierten geografischen Raums stattfindet.

In Theorie und Praxis finden sich sehr unterschiedliche Bedeutungen des Begriffs «Sozialraum». Andreas Hopmann (zit. in Schönig 2008: 13) unterscheidet zwischen:

- Sozialraum als Territorium (Verwaltungsperspektive);
- Sozialraum als gebündelte Lebenswelt (Bewohnerperspektive);
- Sozialraum als Ziel (Steuerungsgrösse);
- Sozialraum als Ressource (Mittel);
- Sozialraum als Einzugsbereich (Marktgebiet einer Einrichtung);
- Sozialraum als Ort der Sozialen Arbeit (öffentlicher Raum oder Gebäude).

Diese Vielfalt nimmt auch die Umschreibung des «Sozialraums» von Mathias Schwabe (2015: 1) auf:

«Sozialraum meint einen Lebensraum von Menschen (...), der durch eine bestimmte geografische Ausdehnung definiert und aus einer spezifischen Perspektive heraus wahrgenommen wird. Von der Ausdehnung her kann ein Sozialraum eine ganze Stadt [oder] zwei angrenzende Bezirke ebenso umfassen wie eine Siedlung, einen Strassenzug oder zwei benachbarte Hochhäuser, kann bestimmter Sozialraum ebenso auf dem Land (...) wie in einer Grossstadt gelegen sein. Von der Betrachtungsperspektive her kann ein Sozialraum ebenso ein nach Verwaltungskriterien vorgegebenes Gebiet darstellen (Bezirk, statistisches Gebiet, (...)) wie einen nach subjektiven Kriterien emotional empfundenen sozio-kulturellen Zusammenhang (Kiez, Veddel, Siedlung,...). Im offiziellen Sozialraum der Verwaltung existieren also noch [T]ausende Sozialräume von Bürgerinnen und Bürgern, Kindern, Jugendlichen etc. Sozialräume können als 'neutrale Gebilde' oder als 'eigen', 'behaglich', 'Heimat' betrachtet werden, aber auch als 'Wespennest', 'Kriegsschauplatz', 'ödes Kaff' erlebt werden. Ein und derselbe Sozialraum (...) kann von unterschiedlichen Nutzerinnen und Nutzern mit unterschiedlichen Zielen aufgesucht werden, was zu erheblichen Interessenkonflikten führen kann».

Der sozialraumorientierten Gestaltung in der Sozialwirtschaft kann ein zweistufiger Raumbegriff zugrunde gelegt werden (Schönig 2008: 17): einerseits die Perspektive der Sozialverwaltung, die die Grenzen des Sozialraums politisch-administrativ zieht, und andererseits die Perspektive der jeweiligen Zielgruppe, für die – je nach Handlung und Sinnzuschreibung – davon abweichende Grenzen des Sozialraums relevant sind.

Aus der Sicht der Sozialplanung wird im Handbuch Sozialplanung des Bundeslands Nordrhein-Westfalen empfohlen, auf Basis statistischer Grundlagen und unter Berücksichtigung konkreter örtlicher Verhältnisse Sozialräume als einheitliche Bezugsbasis für sämtliche Planungsprozesse zu definieren (Reichwein/Berg/Glasen/Junker/Rottler-Nourbakhsh/Vogel 2011: 40). Hierbei wird im Weiteren auf eine quartier- oder stadtteilbezogenen Perspektive verwiesen. Damit wird eine Brücke zu einer integrierten Stadt- und Regionalplanung geschlagen. Dieses Verständnis einer sozialraumorientierten Planung gilt es mit der stark föderalistisch ausgeprägten Struktur in der Schweiz und mit der dadurch gegebenen komplexen Organisation der sozialen Sicherungssysteme zu verbinden. Am Beispiel der Strukturen für Personen im erwerbsfähigen Alter soll deutlich gemacht werden, wie komplex die sozialen Sicherungssysteme in der Schweiz organisiert sind (*Abbildung 10*).

Staatliche Ebene	ALV	IV	Sozialhilfe
Bund	Bundesbehörden Staatssekretariat für Wirtschaft, Direktion für Arbeit	Bundesbehörden Bundesamt für Sozi- alversicherungen, Geschäftsfeld IV	
Interkantonale Koordination	Konferenz kantonaler Volkswirtschaftsdi- rektoren Verband Schweizeri- scher Arbeitsmarktbe- hörden	IV-Stellen- Konferenz	Konferenz der kanton- alen Sozialdirektorin- nen und Sozialdirekto- ren Schweizerische Konfe- renz für Sozialhilfe
Kantonsübergreifend		Regionale ärztliche Dienste	
Kantone	Kantonales Arbeitsamt Kantonale Arbeitslo- senkasse	Kantonale IV-Stelle Kantonale Sozial- versicherungsan- stalt Kantonale Aus- gleichskassen der AHV / IV	Kantonales Sozialamt (KSA)
Kantonal	Regionale Arbeitsver- mittlungszentren		Regionaler Sozialdienst oder kommunales So- zialamt
Kommunen			Sozialkommission
Andere Akteure	Anbietende von Wie- dereingliederungs- massnahmen Arbeitslosenkassen	Anbietende von Wiedereingliede- rungsmassnahmen Ausgleichskassen Berufsvorsorgeeinrich- tungen	Anbietende von Wie- dereingliederungs- massnahmen

Abbildung 10: Aufgaben und Zuständigkeiten der sozialen Sicherung
 Quelle: Champion/Bonoli (2013), zitiert in Ladner/Chappelet/Emery/
 Knoepfel/Mader/Soquel/Varone (2013: 708)

Es zeigt sich, dass bei der Sozialhilfe die Bundesebene nicht involviert ist und eine regionale, kantonsübergreifende Ebene nur bei den regionalärztlichen Diensten der IV zum Tragen kommt. Cyrielle Champion und Giuliano Bonoli weisen darauf hin, dass obige Darstellung stark vereinfachend ist, da einige Akteure wie die Unfall- oder Krankenversicherungen weggelassen wurden, die in bestimmten Gebieten eine wichtige Rolle spielen. Das System der sozialen Sicherheit für Personen im erwerbsfähigen Alter schliesst staatliche und private Akteure mit ein und trotz dieser Komplexität ist eine Zusammenarbeit unter den verschiedenen Akteuren

notwendig, damit die involvierten Instanzen den gesetzlichen Auftrag umsetzen können.

Eine sozialraumorientierte Systemgestaltung hat – je nach Ebene und Perspektive der gestaltenden Akteure – eine unterschiedliche Ausrichtung. Kantonale Verwaltungsstellen orientieren sich in der Planung am Territorium des jeweiligen Kantons, wobei die Kantone je nach Grösse und geografischen Gegebenheiten oft in Planungsregionen aufgeteilt sind. Komplizierend kommt dazu, dass die einzelnen Institutionen wie die IV, die ALV oder die Sozialhilfe strukturell unterschiedlich und weitgehend unabhängig voneinander entwickelt und aufgebaut worden sind. So sind die regionalen Arbeitsvermittlungszentren in den einzelnen Kantonen unterschiedlich organisiert. Die IV-Stellen verfügen über eine kantonale Anlaufstelle und die Sozialhilfe ist je nach Kanton kommunal, regional, kantonal oder in Mischformen dieser Zuständigkeiten organisiert.

Für Anbietende sozialer Dienstleistungen wie zum Beispiel im Fall von Arbeitsintegrationsprogrammen sieht eine sozialraumorientierte Gestaltung wieder anders aus. Möglicherweise arbeitet eine Trägerschaft mit allen drei oben beschriebenen sozialen Sicherungssystemen zusammen und das Angebot wird über die Kantonsgrenzen hinaus angeboten.

Diese komplexe Organisation der sozialen Sicherheit schränkt eine idealtypische sozialraumorientierte Gestaltung ein. Massgebend ist die gesetzlich verankerte und tradierte Orientierung an Gemeinden, Kantonen und der Bundesebene. Insbesondere im Kontext der Sozialwirtschaft in der Schweiz werden diese politisch definierten Sozialräume noch wenig durchbrochen; dies im Gegensatz zu anderen Planungsanliegen wie dem Verkehr oder der Energieversorgung. Für die konkrete Gestaltung und Praxis sind daher die jeweiligen lokalen Rahmenbedingungen entscheidend.

Folgerungen für zentrale Handlungskompetenzen der Systemgestaltung

Im Rahmen der Systemgestaltung gilt es zu klären, um welche Art von Sozialraum es sich handelt und welche Kriterien die Grenzziehung eines Versorgungssystems bestimmen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass zum einen der Gesichtspunkt der politisch-administrativen Zuständigkeiten besteht und zum anderen der Blickwinkel der Zielgruppen, welche die Grenze «ihres» Sozialraums aufgrund von Zugehörigkeit oder alltäglichen Lebensbezügen definieren. Die Abstimmung und die fachliche Integration dieser Perspektiven erfordern ein hohes Mass an *Konzeptualisierungs- und Entwicklungskompetenz*. Diese Handlungskompetenz umfasst vorausschauendes, strategisches und innovatives, zukunftsorientiertes Denken sowie analytische Fähigkeiten, um entsprechende Fachkonzepte zur Systemgestaltung entwickeln und verfassen zu können.

3.3 Theoriebezüge ausgewählter Handlungskonzepte

Das Handeln von Fachleuten wird wesentlich von Erfahrungen und Werten sowie von Theorien und Handlungskonzepten bestimmt. Mit professionellem Handeln ist der Anspruch an die Fachpersonen verbunden, das eigene Tun zu begründen und dabei auf bestimmte Handlungskonzepte und Theorien Bezug zu nehmen. Im untenstehenden Abschnitt wird zuerst Bezug auf die Theorieentwicklung im Bereich Sozialmanagement und Sozialwirtschaft genommen, worauf in den folgenden Abschnitten Konzepte und Modelle, die den Buchautoren für eine professionelle Systemgestaltung wichtig erscheinen, kurz erläutert werden. Die Autoren versuchen dazu jeweils Bezug zu nehmen auf die eingangs erwähnten und im *Abchnitt 3.4* näher erläuterten Kernkompetenzen.

3.3.1 Theorieentwicklung zu Sozialmanagement und Sozialwirtschaft

Seit den 1990er Jahren hat sich die fachliche und wissenschaftliche Bearbeitung des Fachbereichs *Sozialmanagement*, oft auch «Management in der Sozialen Arbeit» genannt, sprunghaft ausgebreitet. Lange Zeit war dabei das Verhältnis zwischen Sozialer Arbeit und Management konfliktgeladen, da es von gegenseitigen Vorurteilen geprägt war. Die bereits erwähnte Ökonomisierung hat diesbezüglich zu einer breiten Fachdiskussion geführt. Die Zahl der Weiterbildungs- und Masterangebote zum Thema Sozialmanagement hat in kurzer Zeit enorm zugenommen. Karl-Heinz Boessenecker und Andreas Markert haben 2007 in ihrer Untersuchung im deutschsprachigen Raum bereits über 100 Studiengänge mit etwa 2'000 Absolventinnen und Absolventen erfasst (siehe Boessenecker/Markert 2011). Die Internationale Arbeitsgemeinschaft Sozialmanagement / Sozialwirtschaft (INAS) hat sich der theoretischen Vertiefung dieses Themenbereichs angenommen. Die Schweiz hat sich 2008 in Luzern mit der Durchführung der Tagung «Sozialwirtschaft und Sozialmanagement im deutschsprachigen Raum, Bestandsaufnahme und Perspektiven» erstmals offiziell an diesem Diskurs beteiligt (Bassarak/Wöhrle 2008). Daraus hervorgegangen ist nicht nur die Neubelebung der INAS, sondern in der Schweiz auch die Fachkommission Sozialmanagement, eine Untergruppe der Schweizerischen Gesellschaft für Soziale Arbeit. An den Schweizer Fachhochschulen sind inzwischen mehrere Publikationen (z.B. Fritze/Uebelhart 2015, Wüthrich/Amstutz/Fritze 2015) veröffentlicht worden. In dieser Tradition wird auch das vorliegende Buch verstanden; es schliesst an den Beitrag «Skizze eines systemischen Managementmodells für den Sozialbereich» (Bürgisser/Buerkli/StremLOW/Kessler/Benz 2012) an, der im dreibändigen Werk «Auf der Suche nach Sozialmanagementkonzepten für und in der Sozialwirtschaft» (Wöhrle

2012: 231ff.) veröffentlicht wurde. Im Buch «Grundlagen des Managements in der Sozialwirtschaft» (Wöhrle/Beck/Grunwald/Schellberg/Schwarz/Wendt 2013) lässt sich der jüngere Diskussionsstand nachlesen.

In den letzten Jahren hat sich der Fokus der Diskussion vom Management einer einzelnen Organisation auf die Steuerung von Versorgungssystemen in der Sozialwirtschaft ausgeweitet. Es gibt inzwischen unzählige Konzepte und Lehrbücher darüber, wie eine soziale Organisation geleitet beziehungsweise geführt werden soll. Deutlich weniger Grundlagen existieren jedoch zur Frage, wie die vielfältigen Angebote in einem bestimmten Fachbereich, zum Beispiel dem Alters- oder Behindertenbereich, besser aufeinander abgestimmt und gezielt weiterentwickelt – eben gesteuert oder gestaltet – werden sollen. Die Autoren des vorliegenden Buches stellen auch eine zunehmende Nachfrage nach solchen Projekten fest, die von Fachpersonen im Bereich der Sozialplanung an sie herangetragen werden. Dies hat sie auch dazu bewogen, sich vertiefter mit den theoretischen Bezügen und methodischen Konzepten zur Systemgestaltung auseinanderzusetzen. Ausgehend von einem systemtheoretischen Ansatz nach Luhmann, wie er im *Abschnitt 2.1* vorgestellt wurde, haben die Autoren Theoriebezüge aus der systemischen Organisationslehre (Helmut Willke, Dirk Baecker, Friedrich Glasl), aus dem Institutionalismus (W. Richard Scott), der Verwaltungslehre (Andreas Ladner, Kuno Schedler) und aus praxisnahen, neueren Konzepten aus dem Bereich der öffentlichen Planung und Steuerung sowie der Netzwerktheorien (Herbert Schubert, Andrea Tabatt-Hirschfeldt, Klaus Grunwald, Klaus-Peter Ross, Urs Kaege) mit einbezogen.

Der Professionalisierungsstand im Bereich der Sozialplanung ist im deutschsprachigen Raum sehr unterschiedlich weit. In Deutschland ist dieses Arbeitsfeld vor allem in den mittleren und grösseren Städten sehr ausgebaut und es besteht auch mit dem Verein für Sozialplanung ein fachlicher Zusammenschluss, der eigene Publikationen vorlegt. In der Schweiz ist der Begriff der Sozialplanung noch wenig etabliert und löst bei den staatlichen Stellen ganz verschiedene Assoziationen aus, wie eine Untersuchung aus Basel exemplarisch zeigt (Dittmann/Tappert 2015).

Die Autoren haben sich dazu entschieden, in diesem Buch den Begriff der *Sozialwirtschaft* zu verwenden, obwohl er in der Schweiz noch wenig bekannt ist. Bekannter sind hierzulande die Bezeichnungen «Sozialwesen» oder «Sozialbereich». Der Begriff des Sozialwesens geht auf die Ursprünge der vorprofessionellen Sozialen Arbeit zurück und umfasst alle Organisationen und Tätigkeiten im Fürsorgebereich, in der sozialen Wohlfahrt und der sozialen Sicherheit. Mit der zunehmenden Professionalisierung der Sozialen Hilfe, der Ausdifferenzierung der Angebote, der Institutionalisierung der Anbietenden und der erhöhten Zahl von

staatlichen Versicherungssystemen bekam der Begriff klarere Konturen. Gleichzeitig wurde er immer mehr ausgeweitet, sodass sich seine Grenzen auflösten: Mit dem Begriff des Sozialwesens konnte die Gesamtheit dessen, was sich im Sozialen bildete, mehr oder weniger abgebildet werden. Vor über 25 Jahren erschien erstmals das «Handbuch des Sozialwesens Schweiz» (Fehlmann/Häfeli/Wagner 1987), herausgegeben von der Landeskongress für Sozialwesen, einem Zusammenschluss der grösseren Organisationen der Schweiz, der später aufgelöst wurde, da es sich als schwierig erwies, die verschiedenen Interessen der grossen und kleinen Organisationen in der Schweiz in einem Dachverband zusammenzuführen. Erst 2015 ist wieder ein neues Handbuch Sozialwesen Schweiz (Riedi/Meier Kreszig/Benz Bartoletta/Zwilling/Aebi Zindel 2015) erschienen.

Etwas moderner klingt der Begriff «Sozialbereich», möglicherweise, weil der Begriff «Bereich» weniger fürsorglich klingt als der Begriff «Sozialwesen». Aber diese Bezeichnung ist im Grunde genommen ebenso weitgespannt und unpräzise, sodass sich daraus nur schwierig fachliche Definitionen bilden lassen.

Mit der Professionalisierung des Managements sozialer Einrichtungen und einhergehend mit einer umfangreichen Fachliteratur über das Sozialmanagement ist in der Folge – vor allem im deutschsprachigen Raum – auch der Begriff der Sozialwirtschaft aufgetaucht. Verwendet wurde er zuerst in Deutschland in den späten 1960er Jahren. Er wurde einer breiten Öffentlichkeit mit der Gründung der «Bank für Sozialwirtschaft GmbH» bekannt. Diese Bank erkannte die volkswirtschaftliche Bedeutung der Wohlfahrtsverbände und sah in diesem Bereich ein wichtiges und wachstumsorientiertes Geschäftsfeld. Ab den 1980er Jahren fand der Terminus «Sozialwirtschaft» als Übersetzung des französischen Begriffs «économie sociale» auch Eingang bei den europäischen Behörden. 2012 hat die EU ein umfangreiches Grundlagendokument, «Die Sozialwirtschaft in der Europäischen Union», verabschiedet (Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss 2012) das neben historischen und theoretischen Grundlagen auch Aussagen zur Bedeutung der Sozialwirtschaft unter dem Blickwinkel der «Strategie Europa 2020» macht. Auch wenn der Begriff der Sozialwirtschaft in der Schweiz noch neu ist, so ist er international weitgehend etabliert und wird in den meisten Studiengängen im Bereich des Sozialmanagements verwendet und gelehrt. Die Autoren haben sich nicht zuletzt deshalb dafür entschieden, den Begriff in diesem Buch aufzunehmen, um sich damit der internationalen fachlichen Diskussion anzuschliessen. Doch was ist unter der Sozialwirtschaft zu verstehen? Im Folgenden sollen einige zentrale Merkmale derselben erläutert werden.

Wird von der gängigen Unterscheidung ausgegangen, dass es einen privatwirtschaftlichen Sektor des Wirtschaftens gibt (Profit-Bereich mit Angebot und Nachfrage), einen öffentlichen Sektor (Staat) und einen Dritten Sektor (Non-Profit-Bereich), dann wird bereits deutlich, dass es zu kurz greift, die Sozialwirtschaft

nur dem NPO-Sektor zuzuordnen, da viele Leistungen auch im öffentlichen Sektor erfolgen. Zunehmend treten nebst NPO und staatlichen Leistungserbringenden auch private, profitorientierte Anbietende auf dem Sozialmarkt auf. So stellt sich aus der Sicht der Leistungsbestellenden und -finanzierenden in den letzten Jahren zunehmend die Frage, ob neue soziale Dienstleistungen an den Staat, an die etablierten sozialen Organisationen oder eben an private Anbietende, die sich nicht als NPO definieren, vergeben werden sollen. Solche Überlegungen sind Ausdruck eines wirtschaftlichen Denkens, indem davon ausgegangen wird, dass Wettbewerb wichtig ist und dazu beiträgt, die Angebote kostengünstiger zu machen. Ob bei den Entscheidungen jeweils professionelle Kriterien oder der Preis den Ausschlag geben, ist eine schwierig zu beantwortende Frage. Sie verweist darauf, dass bei der Beurteilung von sozialen Dienstleistungen qualitative wie auch betriebswirtschaftliche Kriterien eine Rolle spielen. Mit dem Begriff der Sozialwirtschaft wird auf dieses Spannungsfeld hingewiesen, welches nach Erachten der Autoren nicht aufgelöst werden kann. Es ist ein zentrales Merkmal von und eine der wichtigsten Herausforderungen in sozialwirtschaftlichen Organisationen, dieses Spannungsfeld auszuhalten und sich nicht einseitig vom ökonomischen Denken leiten zu lassen, sondern die Arbeit immer daran messen zu lassen, ob es gelingt, soziale Dienstleistungen unter den Aspekten der Verfügbarkeit, Erreichbarkeit, Zugänglichkeit, Kontinuität, Qualität, Integrierbarkeit und Akzeptanz zu generieren. Dieser Anspruch an sozialwirtschaftliches Denken und Handeln «steht aus der Sicht der Disziplin und Profession der Sozialen Arbeit nicht zur Disposition», wie Grunwald (2011: 1557) in seinem Fazit über die Bedeutung der Sozialwirtschaft schreibt.

An dieser Situationsbeschreibung wird deutlich, dass – in Unterscheidung zum Begriff des Sozialwesens – mit der Bezeichnung «Sozialwirtschaft» ein Terminus zur Verfügung steht, der *das Soziale mit dem Ökonomischen verbindet*. So findet sich im Lexikon der Sozialwirtschaft folgende Definition:

«Die Sozialwirtschaft hat den sozialen und zugleich ökonomischen Zweck, individuelle und kollektive Wohlfahrt in Formen gemeinschaftlicher Selbstversorgung und öffentlich, freigemeinnützig oder gewerblich organisierter Versorgung zu bewerkstelligen. Diesen Zweck erfüllt sie in Interaktion von und mit Personen, die zur Bewältigung ihres täglichen Lebens Bedarf an einer spezifischen Versorgung haben. Sie wird, soweit sie nicht informell erfolgt, von Organisationen übernommen, die soziale Dienstleistungen anbieten» (Arnold/Maelicke 2008: 65).

Mit der Verwendung des Begriffs «Sozialwirtschaft» wird aber nicht nur deutlich, dass Anbietende sozialer Dienstleistungen nebst der fachlichen auch eine betriebswirtschaftliche Dimension beachten müssen, sondern es wird auch darauf aufmerksam gemacht, dass diese Leistungen eine «Wertschöpfung» erbringen. Nicht unwichtig ist dabei, zu erfassen, wie aus diesen sozialen Dienstleistungen letztlich

auch ein bedeutender volkswirtschaftlicher Nutzen entsteht. Gerade diese beiden letzten Erkenntnisse sind eher neuere Sichtweisen, die unter dem Begriff «Social Return on Investment» (SROI) bekannt geworden sind. Die Bestimmung des SROI ist dabei ein Verfahren, die klassische ökonomische Bewertung von Investitionen (Return on investment) um einen sozialökonomischen, gesellschaftlichen und ökologischen Wert zu erweitern (Halfar/Moos/Schellberg 2014). Dieser Ansatz ist jedoch nicht nur für NPO, sondern auch für For-Profit-Organisationen zu verstehen und wird in diesem Bereich oft als «Corporate Social Responsibility» bezeichnet. Etwas verkürzt kann damit gesagt werden, dass das Soziale nicht immer unökonomisch und das Ökonomische nicht immer unsozial sein muss.

Es zeigt sich also, dass die Akteure der Sozialwirtschaft nicht darum herkommen, sich mit verschiedenen Ansprüchen auseinanderzusetzen. Diese Ansprüche sind von Interessen, Funktionen und Rollenvorgaben gesteuert und so könnte von unterschiedlichen Logiken der jeweiligen Anspruchsgruppen gesprochen werden. Diese Logiken können in der Sprache von Niklas Luhmann (1987) als gesellschaftliche Funktionssysteme wie Politik, Wirtschaft, Medien und Soziale Arbeit bezeichnet werden. Für sozialwirtschaftliche Unternehmen bedeutet dies, dass sie diese unterschiedlichen Logiken der jeweiligen Stakeholder berücksichtigen müssen und nicht nur der wettbewerbsorientierten Handlungslogik des Markts folgen können. Für den Bereich der sozialpolitischen Steuerung – das Thema dieses Buchs – ist es deshalb von Bedeutung, sowohl die hierarchisch-gesetzesbezogene Steuerungslogik des Staats als auch die auf Solidarität und Gerechtigkeit beruhende Logik des NPO-Sektors zu berücksichtigen (Grunwald 2013).

Schliesslich soll darauf hingewiesen werden, dass die Sozialwirtschaft nicht nur die professionellen und formellen Leistungen von Organisationen umfasst, sondern auch die informellen Hilfeleistungen wie Freiwilligenarbeit, Selbsthilfe und die verschiedenen Formen zivilgesellschaftlichen Engagements mit einbezieht. Damit ist die Sozialwirtschaft auf drei verschiedenen Ebenen angesiedelt: 1) auf der Makroebene des sozialpolitischen und volkswirtschaftlichen Steuerns, 2) auf der Mesoebene der sozialwirtschaftlichen Organisationen und 3) auf der Mikroebene der Wohlfahrtsproduktion von Personen und Personengruppen jenseits organisatorischer Einbettung (Wendt 2010).

Folgerungen für zentrale Handlungskompetenzen der Systemgestaltung

Aus diesen hier nur kurz ausgeführten Überlegungen haben sich die Autoren des vorliegenden Buches entschieden, den Begriff «Sozialwirtschaft» und nicht die Termini «Sozialwesen» oder «Sozialbereich» zu verwenden, um den Gegenstand und das Feld der sozialen Tätigkeiten zu bezeichnen. Es ist ihnen bewusst, dass die Begriffe «Sozialmanagement» und vor allem «Sozialwirtschaft» für einige Leserinnen und Leser noch neu sind; ebenso, dass das Wort «Wirtschaft» zur Befürchtung Anlass gibt, das Soziale werde dadurch unter das Diktat der Ökonomie gestellt. Die Buchautoren sehen diese Gefahr, teilen die Befürchtung aber nicht. Vielmehr sind sie davon überzeugt, dass die Auseinandersetzung mit Ökonomie und Betriebswirtschaftslehre eine Professionalisierung der Sozialen Arbeit zur Folge hat. Dies ist allerdings nur dann der Fall, wenn diese beiden Systeme miteinander kommunizieren.

Mit Blick auf die Handlungskompetenzen heisst dies, dass für das Management der eigenen Organisation, wie auch für die Systemgestaltung, die Rahmenbedingungen und die Besonderheiten der Sozialen Arbeit berücksichtigt werden müssen, damit der Austausch und das Verständnis zwischen den Systemen Soziales und Ökonomie auch wirklich stattfindet. Dies wird im vorliegenden Buch als «*Sozialwirtschaftskompetenz*» (siehe *Abschnitt 3.4.1*) bezeichnet.

3.3.2 Management und Governance

Eine weitreichende Form des Einbezugs der Zivilgesellschaft in Planungsprozesse ist in letzter Zeit unter dem Begriff «Governance» in verschiedenen Formen eingeführt worden und hat auch für die Sozialwirtschaft immer grössere Bedeutung erlangt. Allerdings ist auch dieser Begriff nicht eindeutig geklärt. «Grundmotiv des Governance-Diskurses ist die Frage, wie unterschiedliche Steuerungsmechanismen beziehungsweise -logiken ineinandergreifen (müssen), um ein bestimmtes Ergebnis zu erreichen» (Grunwald/Ross 2014: 26). Damit ergeben sich Veränderungen und neue Perspektiven der Steuerung, insbesondere indem die informellen Prozesse gegenüber den formellen an Bedeutung zunehmen: Selbstorganisation, Netzwerkbildung und Instabilität werden zu wichtigen Elementen der Steuerung. Grunwald und Ross (2014) unterscheiden denn auch zwei Perspektiven der Governance: eine *analytische* und eine *normativ-strategische*.

- *Governance als analytisches Konzept* ist ein Versuch, die zunehmende Unübersichtlichkeit und Überkomplexität in den Strukturen und Verfahren in

Staat, Wirtschaft und den gesellschaftlichen Teilsystemen zu erfassen, aber auch die zunehmenden Verflechtungen und Interdependenzen zwischen a) der kommunalen, nationalen und internationalen Ebene, b) den verschiedenen Funktionssystemen, c) zwischen den Sektoren Staat, Markt, NPO und Primäre Netze im Wohlfahrtsmix und d) den unterschiedlichen sozialpolitischen Feldern zu analysieren. Alle diese Faktoren konstituieren den Welfare-Mix (Evers/Olk 1996) und verweisen auf die Problematik bei der Systemgestaltung.

- Zudem zeigt die Erfahrung, dass die sozialpolitische Steuerung dann stärker an ihre Grenzen stösst, je mehr versucht wird, vor allem über ihre Steuerungsmodi Macht und Hierarchie zu operieren. Ebenso werden die Grenzen sichtbar, wenn nur via Wettbewerb und Markt gesteuert wird. Die Systemgestaltung kann somit nicht nur durch politische Steuerung erfolgen, sondern sie muss auch aus einem Mix beziehungsweise einer Balance der Funktionslogiken und Werte der an einem Versorgungssystem beteiligten Akteure erfolgen. Die kollektive Findung der passenden Entscheidungsformen und damit die Gestaltung eines Entwicklungsprozesses sind ebenso wichtig wie die inhaltlich-fachliche Bestimmung der Arbeit. Governance passiert dann, wenn diese Unterschiedlichkeit anerkannt wird, wenn die verschiedenen Logiken aufeinander abgestimmt werden und wenn in diesem Sinn kooperativ und interaktiv gearbeitet wird.
- *Governance als normatives und strategisches Konzept* ist der Versuch, die oben beschriebene analytische Erkenntnis in Reformvorhaben umzusetzen. In der Politik- und Verwaltungswissenschaft wird Governance als unabdingbar für das Regieren moderner Gesellschaften verstanden (Papadopoulos in Grunwald/Ross 2014). In diesem Sinn wird das Konzept der «New Public Governance» als Reformkonzept der Verwaltungspolitik sowie als Alternative zum NPM verstanden. Das NPM habe eine übertriebene binnenorientierte und managerialistische Ausrichtung der Verwaltungspolitik (Jann/Wegrich in Grunwald/Ross 2014) gebracht. Diese Kritik deckt sich mit der Beurteilung des NPM in der Schweiz. Auch hier haben die einseitig ökonomische und betriebswirtschaftliche Fokussierung der Verwaltungsarbeit sowie die übersteigerte Standardisierung und Systematisierung mindestens teilweise zu neuen bürokratischen Auswüchsen geführt, etwas, das gerade mit dem NPM hätte verändert werden sollen. Als positive Auswirkungen sind sicher die Trennung zwischen operativer und strategischer Ebene, die Idee der Leistungsvereinbarung und damit verbunden eine stärkere Zielformulierung und Leistungsüberprüfung zu nennen.

Was sind nun aber die Besonderheiten der Entwicklung von «Management zu Governance»? Grunwald und Ross (2014) nennen sieben Punkte, die hier verkürzt aufgeführt werden:

- (1) Governance fokussiert vor allem auf die interorganisationale Perspektive und damit auf die Beziehungen und Prozesse zwischen Organisationen und Gruppen von Akteuren.
- (2) Governance setzt auf die gezielte Bildung und Pflege von sektorübergreifenden Politiknetzwerken als neue Institutionalisierungsform politischer Steuerung.
- (3) Governance zielt damit explizit auf eine Kombination von Steuerungsformen («mix of modes») der verschiedenen gesellschaftlichen Teilbereiche (Formen davon sind z.B. Public-Private-Partnership oder Ko-Produktionen).
- (4) Betonung des Stakeholder-Prinzips: Zivilgesellschaftliche Akteure sowie Betroffene sollen systematisch in die Problembewältigung einbezogen werden.
- (5) Entscheidungsfindung soll durch Verhandlung und Beratung erfolgen und nicht durch Mehrheitsabstimmungen. Damit wird sich an einem konsensdemokratischen und nicht an einem konkurrenzdemokratischen Modell orientiert.
- (6) Dienstleistungsorientierung und Effizienz – Ziele auch des NPM – sollen ergänzt werden durch weitere Ziele wie Stärkung von sozialer, politischer und administrativer Kohäsion und bürgerschaftlichem und politischem Engagement, womit die Exklusion bestimmter gesellschaftlicher Gruppen verhindert werden soll.
- (7) Der Staat hat keine exklusive Verantwortung für sozialpolitische Steuerung und Koordination, sondern eher die Funktion einer «Systemverantwortung» oder eines «Interdependenzmanagements», was einer aktivierenden und kooperativen Politik entspricht.

Es soll nicht unterlassen werden, darauf hinzuweisen, dass es auch kritische Aspekte der Governance gibt. Gerade bei den oben beschriebenen Vorgehensweisen stellt sich die Frage nach der demokratischen Legitimation, da durch die kooperativen Formen und Netzwerkstrukturen die repräsentativ-demokratischen Entscheidungsformen umgangen werden können. Ferner besteht die Gefahr, dass auch in den Governance-Strukturen die schwachen Interessengruppen untergehen. Letztlich haben die Buchautoren noch nicht genügend Erfahrungen, um auch empirische Aussagen über die Wirkung der Governance-Konzepte machen zu können. Gleichwohl scheint es ihnen zentral, diesen Ansatz als Leitgedanken in die Systemgestaltung mitzunehmen.

Folgerungen für zentrale Handlungskompetenzen der Systemgestaltung

Das Konzept des Managements und der Governance geht davon aus, die Vielfalt der Strukturen und Verfahren in Staat, Wirtschaft, Gesellschaft und den Funktionssystemen aufzunehmen und für die Bearbeitung und Lösung von sozialen Problemen nutzbar zu machen. Versorgungssysteme sind interorganisationale und interdisziplinäre Gebilde, in welchen verschiedenartige Logiken und Interessen wirken. Die Kunst der Gestaltung liegt darin, diese Systemakteure nicht nur zusammenzubringen, sondern auch für eine gemeinsame Arbeit zu gewinnen. Dies erfordert für die Systemgestaltung eine hohe Kompetenz zur *Vernetzung und Kooperation* (siehe Abschnitt 3.4.4), aber auch eine fundierte Handlungskompetenz zur Konzeptualisierung und Entwicklung von Projekten.

3.3.3 Organisationales Handeln

Da die Buchautoren, wie oben dargelegt, sozialpolitische Steuerung primär als eine Tätigkeit innerhalb des Funktionssystems Politik verstehen, ist ihrer Ansicht nach das Steuerungshandeln ganz wesentlich beeinflusst von der Organisation, in der die Systemgestaltung «angesiedelt» ist: also von den Strukturen der Verwaltung, die als primär bürokratisch geprägte Institution zu verstehen ist, sowie vom gesellschaftlichen und sozialpolitischen Umfeld, in dem sich die Hilfsangebote der leistungserbringenden Organisationen zu legitimieren haben. Auch wenn in letzter Zeit die Konzepte des NPM respektive des «Neuen Steuerungsmodells» wesentlichen Einfluss auf die Verwaltungseinrichtungen genommen haben (Schedler/Proeller 2006) und damit unternehmerische Elemente wie Konkurrenz und Wettbewerb, (Teil-)Privatisierung, Output- statt Inputorientierung, Kundenorientierung, die Trennung von strategischem und operativem Handeln, die Delegation von Verantwortung, Qualitätsmanagement und Wirkungsüberprüfung zu Leitgedanken für manche Reformen in der Verwaltung geworden sind, hat sich gezeigt, dass aus Verwaltungen nicht modernere Managementunternehmen entstehen. Die Bilanz dieser Bemühungen insgesamt ist eher ernüchternd (Hagn/Hammerschmidt/Sagebiel 2012). Gewiss sind Strukturen und Abläufe oft «schlanker» geworden und eine stärkere Kundenorientierung hat das Bewusstsein in der Verwaltung dafür geschärft, dass sie nicht Selbstzweck ist, sondern im Dienste ihrer Benutzer/-innen zu stehen hat. Aber es ist auch festzustellen, wie Entscheidungen nun stärker nach einer ökonomischen Logik gefällt werden und dass Bemühungen um Qualität und Legitimation ihren Ausfluss in einer neuen Bürokratie gefunden

haben. Verwaltungen lassen sich nicht einfach mit Managementtechniken verändern – Verwaltung bleiben, auch wenn sie sich wandeln, letztlich bürokratisch geprägte Institutionen.

Verwaltungshandeln vollzieht sich somit in einem widersprüchlichen Kontext: Einerseits ist es geprägt vom Selbstverständnis der Verwaltung als Dienstleisterin und andererseits ist die Verwaltung auch Auftraggeberin und Vollzugsorgan politisch gefällter sowie staatlich legitimierter Entscheide. In Anlehnung an Willke (1992) folgt die Steuerungslogik des Staats den Prinzipien des Rechts und der Macht. In diesem Sinn ist auch die Dienstleistungsorientierung der Verwaltung, die der Individualisierung und Kundenorientierung verpflichtet ist, in erster Linie von der Steuerungslogik des Staats geprägt. Verwaltungshandeln ist damit institutionelles Handeln, das von ritualisierten und habitualisierten Merkmalen gekennzeichnet ist.

Werden nun die Merkmale staatlich geprägten Handelns mit der Steuerungslogik von NGO und allenfalls sozialen Bewegungen verglichen, die Auftragnehmende der Verwaltung sind, so sind die strukturell bestimmten Reibungsflächen erkennbar. Im *Abschnitt 3.2* wurde beim Thema Welfare-Mix das Sektorenmodell vorgestellt, in dem die unterschiedlichen Funktionslogiken und Werte der Sektoren erwähnt werden. Die Art der Sektoren respektive deren Institutionen bestimmen unter anderem auch die Logik der Kommunikation. Diese zu verstehen und für den jeweils andern Sektor verständlich zu machen, ist wohl eine der anspruchsvollsten professionellen Aufgaben bei der Systemgestaltung.

a) Neo-Institutionalismus

Der Neo-Institutionalismus (Senge 2006) bietet sich aus Sicht der Autoren dieses Buches an, um die strukturellen und institutionellen Rahmenbedingungen sowie ihre Auswirkungen auf das organisationale Handeln besser zu verstehen. Dieser Ansatz geht im Ursprung weit zurück bis auf den Bürokratieansatz von Max Weber (1972), wonach Bürokratien hauptsächlich durch folgende Merkmale gekennzeichnet sind: Arbeitsteilung und Befehlsgewalt, Amtshierarchie, Regelgebundenheit der Amtsführung und Aktenmässigkeit der Verwaltung. Diese vier Strukturmerkmale sind auch heute noch weitgehend konstituierend für Verwaltungen, auch wenn diese, wie oben erwähnt, sich zunehmend in einem widersprüchlichen Kontext (Nagel/Kessler/Sommerfeld 2007: 30) behaupten müssen.

Grundlegend für die Entwicklung des Institutionenbegriffs sind zwei grosse Theorierichtungen, die unterschiedliche Elemente betonen. Bei der einen Richtung geht es um *die funktionalistische Theorietradition*, die im amerikanischen Kontext durch Talcott Parsons (1986) und im europäischen insbesondere durch Emile Durkheim (1999) geprägt wurde. Gemeinsam gilt für diese und weitere Autoren,

«dass Institutionen stets einen Beitrag zu anderen Gesellschaftsstrukturen und -prozessen leisten; Institutionen und Gesellschaft stehen also in einem funktionalen Zusammenhang» (Senge 2006: 37). Mit andern Worten: Institutionen sind immer funktional bezogen auf Gesellschafts- und Systemprozesse zu betrachten.

Die zweite zentrale Theorierichtung, welche die Konstruktion von Institutionen betont, kann als *handlungstheoretische Fundierung* bezeichnet werden. «In ihrem Mittelpunkt stehen nicht so sehr die grossen gesellschaftlichen Funktionssysteme wie Familie, Recht, Staat und so weiter», sondern vielmehr «der Prozess der Institutionalisierung. Das heisst: Es wird der durch Handlungen geschaffene, prozessuale Charakter von sozialen Strukturmomenten hervorgehoben» (Senge 2006: 37).

In einem sehr allgemeinen Verständnis lassen sich Institutionen im Kontext des Neo-Institutionalismus «als übergreifende Erwartungsstrukturen definieren, die darüber bestimmen, was angemessenes Handeln und Entscheiden ist» (Hasse/Krücken 2005: 5). Gemeint ist damit die handlungsleitende Kraft von Routine, welche für Verwaltungen bezeichnend ist, weil nicht primär die Individualisierung im Zentrum steht, sondern die Standardisierung und Normierung.

Die Autoren des vorliegenden Buches erachten das Konzept des Neo-Institutionalismus auch deshalb als gut geeignet für ihre Arbeit zur Gestaltung von Versorgungssystemen, da es zu den offenen Ansätzen zählt, die nicht die Organisation als autonome Einheit mit ihren internen Strukturen und Prozessen ins Zentrum stellt, sondern *das Verhältnis von Organisation und Umwelt* (siehe oben). Ganz bedeutsam für die Systemgestaltung ist zudem das Bewusstsein, dass Handeln aus der Sicht der Organisation zur Normierung neigt und aus der Sicht der Profession zur Individualisierung. Der Umgang mit diesem Spannungsfeld ist ein Merkmal des Handlungsverständnisses der Autoren, wie es im *Abschnitt 3.5* näher beschrieben ist.

b) Systemische Organisationsentwicklung

Versorgungssysteme bestehen aus mehr oder weniger losen Verbänden sozialer Dienstleistungen, die in der Regel von Organisationen erbracht werden. Es spielt demnach eine Rolle, an welchem Organisationsverständnis sich die Systemgestaltung orientiert. Der theoretischen Grundausrichtung ihres Modells folgend, orientieren sich die Autoren auch beim Begriff der Organisation an einem systemtheoretischen Ansatz. In Abgrenzung zu einem eher «klassischen» Verständnis von Organisation, das davon ausgeht, dass sich eine Organisation als Ganzes erfassen, objektiv analysieren und in ihren Regeln und Strukturen beschreiben lässt (ähnlich einer Maschine), betont die systemische Perspektive vor allem die Wechselbeziehungen zwischen System und Umwelt der Organisation (Wimmer/Meissner/Wolf

2009, Vahs 2007). Dieser Ansatz ist in Anlehnung an Dietmar Vahs (2007) durch folgende Merkmale charakterisiert: ganzheitliche und interdisziplinäre Sichtweise, Umweltorientierung, dynamische Betrachtung, Selbstregulierung respektive Selbstorganisation sowie Gestaltungsorientierung.

Folgerungen für zentrale Handlungskompetenzen der Systemgestaltung

Dieses in aller Kürze beschriebene Organisationsverständnis hat letztlich einen bedeutsamen Einfluss darauf, wie die handelnden Akteure der Systemgestaltung ihre Aufgaben in den einzelnen Phasen des Planungs- und Gestaltungsprozesses angehen, insbesondere dann, wenn es sich um die Zusammenarbeit mit den leistungserbringenden Organisationen handelt.

Da die Systemgestaltung immer im Auftrag einer (in der Regel staatlichen) Institution geschieht und die Akteure des Versorgungssystems ebenfalls als Vertreterinnen und Vertreter von verschiedenen leistungserbringenden Organisationen mitarbeiten, könnte auch von einer Art «Systemgestaltung in und mit Organisationen» gesprochen werden. Das Handeln aller Akteure im Versorgungssystem wird dabei in der Regel durch den Blickwinkel der jeweiligen beteiligten Organisationen bestimmt. Eine zentrale Handlungskompetenz für die Systemgestaltung besteht deshalb darin, das Handeln der Personen immer im Kontext ihrer jeweiligen organisationalen Systeme zu sehen und Verständnis für unterschiedliche Logiken zu entwickeln. Als Moderierende des Versorgungssystems geht es aber auch darum, diese Unterschiedlichkeit zu vermitteln und für das Ganze nutzbar zu machen. In der Umsetzung ist dann ein prozessorientiertes Projektmanagement (siehe *Abschnitt 3.4.5*) eine weitere wichtige Handlungskompetenz.

3.3.4 Kooperationsformen

a) Intraorganisationale Kooperation auf staatlicher Ebene

Als intraorganisationale Kooperation auf staatlicher Ebene bezeichnen die Autoren die Zusammenarbeit der Steuerungsakteure innerhalb der Verwaltung respektive zwischen den verschiedenen Abteilungen und Departementen des politischen Systems. Die staatlichen Strukturen sind nach einer formalen, funktionalen Logik gegliedert (z.B. Bildung, Finanzen, Soziales, Gesundheit, Bau usw.). Soziale Probleme lassen sich inhaltlich kaum dieser Verwaltungsgliederung zuordnen. So betrifft zum Beispiel die Planung der kommunalen Alterspolitik mehrere Depar-

temente: Soziales, Gesundheit, Bildung und Bau. Eine ganzheitliche und integrierte Systemgestaltung müsste also ämterübergreifend angegangen werden. Das heisst, es müssten zur Bearbeitung des Themas innerhalb der staatlichen Organe interdisziplinäre Kooperationen wie Projektgruppen oder Vernetzungssysteme aufgebaut werden, auch wenn das vorerst für Verwaltungen eher ungewöhnlich ist. Erfahrungen zeigen aber, dass in solchen Gremien dieser Prozess vielleicht etwas länger dauert, aber die Ergebnisse breiter mitgetragen werden und auch innovativere Lösungswege entstehen können.

b) Interorganisationale Kooperation / Netzwerke

Neben Wettbewerb bietet sich auch die Möglichkeit der Vernetzung und Kooperation sozialer Einrichtungen an. Der Impuls für Kooperation kann dabei von der sozialpolitischen Steuerung oder von den sozialen Einrichtungen ausgehen.

Im Sinn von Boris Holzer (2010: 163) ist mit Vernetzung eine Form kooperativer Praxis gemeint, die nicht zu einer Auflösung der kooperierenden Einheiten führt. Fokussiert werden die Entwicklung tragfähiger Kooperationsformen und die Gewährleistung von Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit in gemeinsamen organisationalen Handlungskontexten. Kooperationen entstehen nicht von selbst, sondern sind im Rahmen eines gezielten Vorgehens zu entwickeln (Schubert 2008: 10ff.).

Eine erfolgreiche Netzwerkkoooperation setzt ausreichende zeitliche, finanzielle und soziale Ressourcen sowie Kompetenzen der beteiligten Promotoren voraus. Um Kooperationen zu entwickeln und zu gestalten, ist eine vertrauensbasierte Kommunikation unter den beteiligten Akteuren eine zentrale Voraussetzung. Jörg Sydow und Arnold Windeler (2000: 122) heben in Kooperationsprozessen die Bedeutung sogenannter weicher Steuerungsmedien wie Vertrauen, Selbstverpflichtung der Akteure, Verlässlichkeit, Verhandlung und explizite oder implizite Kontrakte hervor.

Die Leitung sozialer Einrichtungen hat die Möglichkeit, die Gestaltung von Versorgungssystemen aktiv zu beeinflussen: Einerseits kann sie die Leistungen der Organisation gegenüber Mitbewerbenden und deren Angebote bewusst komplementär oder in Konkurrenz zu ihnen positionieren, andererseits kann sie mit anderen Organisationen eine Kooperation eingehen.

Folgerungen für zentrale Handlungskompetenzen der Systemgestaltung

Auch wenn Erfahrungen zeigen, dass kooperativ gestaltete Prozesse zu befriedigenderen Ergebnissen führen als nicht kooperativ gestaltete, so ist doch auch zu erkennen, dass Kooperationen anspruchsvoll sind, weil sie einen Differenzierungsprozess bewirken. Das Gemeinsame, aber auch das Unterschiedliche der beteiligten Akteure wird sichtbar. Unterschiedliche Interessen können zu Konflikten führen, gleiche Interessen können Konkurrenzsituationen erzeugen. Für die Systemgestaltung sind Handlungskompetenzen wie Vernetzungen aufbauen oder Kooperationen unter den Beteiligten herstellen sehr wichtig. Eine hohe Empathie für die Situation der am Prozess Beteiligten und ein transparentes Vorgehen im Projektmanagement sind weitere zentrale Handlungskompetenzen. Natürlich ist nebst den methodischen Kompetenzen vor allem auch die Integrität der systemgestaltenden Person von besonderer Bedeutung.

3.3.5 Innovation

Anne Parpan-Blaser bezeichnet Innovation als Leitbegriff moderner Gesellschaften, ein Konzept mit einer beinahe schon penetranten Präsenz, wobei die Autorin eine Diskrepanz zwischen Innovationsdiskurs und sachlicher Analyse feststellt (Parpan-Blaser 2011: 13). Sie befasst sich denn auch mit der theoretischen und empirischen Grundlegung eines Konzepts zur Innovation in der Sozialen Arbeit, die für Versorgungssysteme wertvolle Bezugspunkte liefert. Laut Wolf Rainer Wendt (2005: 5) verlangen die Modernisierungsprozesse in Wirtschaft, Staat und Gesellschaft nach innovativen Lösungen. Hierbei versteht Wendt unter Innovation eine Neuerung beziehungsweise eine Veränderung, die eine Verbesserung bringt und sich durchsetzt. Matthias von Bergen (2015) findet in seiner Literaturrecherche zur Innovation im öffentlichen Sektor keine allgemeine Definition des Begriffs «Innovation», aber eine Vielzahl von auf sie hin deutenden Kategorien. Innovationen können zum einen unterschieden werden nach ihrer Art (Produkteinnovation, Serviceinnovation, Prozessinnovation usw.) und zum anderen nach dem Grad der Innovation (radikale Erneuerungen, Verbesserungsinnovation, Übernahme von anderswo bereits erfolgten Neuerungen usw.) (von Bergen 2015: 3).

Nachfolgend werden Hinweise auf Innovationskonzepte im öffentlichen Sektor, in der Sozialwirtschaft und in der Sozialen Arbeit gegeben:

- *Innovationskonzepte im öffentlichen Sektor:* Innovationen im öffentlich-staatlichen Bereich beinhalten meist die Umsetzung neuer politischer Konzepte. Innovation wird hier nicht über Wettbewerbs- und Marktmechanismen getrieben, sondern durch politische Prozesse ausgelöst und beurteilt. Massgeblich sind der Handlungswille, die Finanzierungsmöglichkeiten sowie die sachlogische Bewertung und Evaluationsergebnisse einer Projektphase oder eines Modellversuchs (Zimmermann et al. in Parpan-Blaser 2011: 87). Von Bergen (2015) nennt – gestützt auf Forschungsergebnisse – folgende Erfolgsfaktoren: Problemwahrnehmung; engagierte, innovative Personen; Verwaltung, Politik und Leistungserbringende (Rolle von Schlüsselpersonen und Projektleiter/-in); das Suchen und Adaptieren von Lösungen; Ressourcen als Voraussetzungen (Bund, Kanton und / oder Gemeinde, aber auch Stiftungen, eigene Mittel der Leistungserbringenden); Kultur der Kooperation unter den Beteiligten; aktive und transparente Kommunikation; zeitlicher Aspekt: Zeitfenster nutzen; Zeit für die Verarbeitung von Veränderungen und deren Verankerung; oft auch zusätzliche Schlaufen; es würde nicht alles von heute auf morgen anders.
- *Innovation in der Sozialwirtschaft:* Wendt (2005) betont die Bedeutung von Sozialwirtschaft als Bedarfswirtschaft. Es könne also nicht darum gehen, einen Markt um neue Produkte zu bereichern, für die Abnehmende erst gefunden und beworben werden müssen. Zentral sei eine Nutzerorientierung, die zur individuellen und gemeinsamen Daseinsvorsorge beiträgt. Eine Angebotsorientierung würde zu einer teuren Über- und Fehlversorgung führen (Wendt 2005: 35). Die Herausforderung besteht nach diesen Überlegungen darin, die sich verändernden Bedarfe der Leistungsbeziehenden zu erkennen und die Angebote entsprechend zu gestalten. Daraus ergibt sich der Bedarf nach Innovation.
- *Innovation in der Sozialen Arbeit:* «Innovationen in der Sozialen Arbeit sind auf neuem oder neu kombiniertem Wissen basierende, in intendierten und kooperativen Prozessen entwickelte, neuartige Konzepte, Verfahren und Organisationsformen, die einen Mehrwert namentlich für Adressatinnen und Adressaten erzeugen» (Parpan-Blaser 2011: 242). In dieser Definition wird für Innovationen in der Sozialen Arbeit der Einbezug von Wissenschaft, professioneller Praxis sowie Klientinnen und Klienten vorausgesetzt. In ihren Ausführungen betont Parpan-Blaser (2011) die Plastizität von Innovation.

Die Ebenen von Individuen (Mitarbeitende, Leitende, Klientinnen und Klienten), der Institution und Organisation, der Sozialen Arbeit als Disziplin und des gesellschaftlichen und politischen Umfelds sind einzubeziehen.

Innovationsfördernde Bedingungen können Folgende sein (siehe StremLOW/Riedweg/Da Rui/Müller 2016):

- *Kultur der Kooperation* unter den Beteiligten: Der Aufbau einer Kultur der Kooperation braucht Zeit und ist keine Selbstverständlichkeit, da die Beteiligten in einem Spannungsverhältnis von Kooperation und Konkurrenz zueinander stehen. Damit sich Vertrauen bilden kann, sind Offenheit und Transparenz wichtig.
- *Innovative Schlüsselpersonen*: Erfahrungen zeigen, dass wichtige Schlüsselpersonen in der öffentlichen Verwaltung, trotz bürokratischer Einengungen, wichtige Promotoren von innovativen Ansätzen sein können.
- *Personelle und finanzielle Ressourcen*: Innovation benötigt Mittel und ist nicht nebenbei zu machen. Der Einsatz entsprechender Ressourcen ist eine Investition in die Zukunft. Attraktive Rahmenbedingungen schaffen Anreize für neue Ideen.
- *Zusammenarbeit mit Wissenschaft und Forschung*: Aussenstehende Sichtweisen können durch Beratung Impulse für Innovation auslösen. Die Zusammenarbeit mit Wissenschaft und Forschung kann zudem den gedanklichen Horizont erweitern und Erfahrungen, die an andern Orten gemacht wurden, aufnehmen.
- *Einbezug von Interessengruppen und Betroffenen*: In vielen Themenbereichen, zum Beispiel in der Alterspolitik, existieren aktive Gruppierungen des zivilgesellschaftlichen Engagements. Betroffene selbst wie auch Vertretungen von Interessengruppen sind wichtige Akteure bei der Systemgestaltung, da ihnen die Möglichkeit gegeben wird, ihre Bedürfnisse direkt einzubringen. Zudem können diese Gruppen auch eine «Realitätsprüfung» neuer Ideen vornehmen.

Folgerungen für zentrale Handlungskompetenzen der Systemgestaltung

Die Beschreibung von innovationsfördernden Bedingungen und Promotoren zeigt, dass eine wichtige Aufgabe der Systemgestaltung darin besteht, die verschiedenen Akteure und Interessengruppen bis hin zu den direkt betroffenen Klientinnen und Klienten in einen verbindlichen Austausch- und Entwicklungsprozess einzubeziehen. Um das leisten zu können, braucht es eine grosse Offenheit, Bereitschaft und Fähigkeit, auf unterschiedliche Personengruppen zuzugehen und diese für die Idee

der Zusammenarbeit bei der Systemgestaltung zu gewinnen. Wichtige methodische Handlungskompetenzen sind damit die Vermittlung und Vernetzung der Beteiligten und die Entwicklung von innovativen Projekten. Um das zu ermöglichen, ist eine hohe *Prozesskompetenz* (siehe *Abschnitt 3.4.5*) eine zentrale Fähigkeit der Systemgestaltung.

3.3.6 *Qualitätsentwicklung*

Zum Thema Qualitätsmanagement, Qualitätssicherung und Qualitätsentwicklung gibt es eine breite, schon kaum mehr zu überblickende Menge von Literatur. Allerdings bezieht sich diese fast ausschliesslich auf das Management einzelner Organisationen und kaum auf die Organisation im Kontext ihrer Umwelt. Noch weniger Literatur besteht zur Frage, welche Qualitätsanforderungen an die Systemgestaltung zu stellen sind. Die Autoren dieses Buches beziehen sich zu diesen Fragen auf Meinhold und Matul (2011), die ein ganzheitliches Qualitätsverständnis für die Soziale Arbeit formulieren und dabei die verschiedenen Ebenen der Qualität beschreiben, wobei sie sich insbesondere auch auf die Perspektiven der Ökonomie und der Sozialplanung beziehen. Hier werden auch die verschiedenen Logiken der Steuerung und deren Akteure aufgezeigt. Dieser Aspekt wurde im Rahmen dieses Buchs schon verschiedentlich erwähnt. In der untenstehenden Abbildung werden diese Ebenen und Logiken in der Übersicht dargestellt:

Politische Entscheidungsebene	Volkswirtschaftliche Ebene	Betriebliche Ebene	Ausführungsebene der Fachkräfte	Ebene der Kundenbeziehung
Korrespondierende Anspruchsgruppen				
Politik	Verwaltung	Leitungspersonen	Mitarbeitende	Leistungsbeziehende
Aufgabe im Qualitätsmanagement				
Gesellschaftspolitische Planung, Institutionenwahl; Gesetzgebung; Subsidiarität; Regelung des Zugangs zu öffentlichen Leistungen	Maximaler Nutzen mit geringstmöglichem Aufwand; Steuerung des Versorgungssystems; Gewährleistung koordinierter Dienste	Verankerung des Qualitätsmanagements; Vereinbarung einer Qualitätspolitik (Leitbild usw.); Ressourcensteuerung, Wahrnehmung der Leitungsfunktion	Orientierung am Bedarf der Nutzenden; fachliche Standards vereinbaren und leben; Rahmenbedingungen sicherstellen	Planung und Durchführung von individualisierten Dienstleistungen
Verschiedene Logiken				
Politische Steuerungslogik	Verteilungslogik	Managementlogik	Fachliche Logik	Dienstleistungslogik
Legitimationsqualität	Makroqualität	Mesoqualität	Mikroqualität	Servicequalität
Legalität der Subventionen; Gleichbehandlung der Leistungsadressatinnen und -adressaten; Leistungsgerechtigkeit; Sicherheit und Kontinuität des Angebots, Effektivität der erbrachten Leistungen	Auf Bedarf abgestimmtes Versorgungssystem; institutionelle Abstimmung öffentlicher und privater Leistungsangebote; allokativer Effizienz der erbrachten Leistungen	Steuerung durch Zielvereinbarung; Qualitätssicherung und systematische Verbesserung; Controlling; funktionales Leiten; Effizienz und Effektivität des Mitteleinsatzes	Qualität der zielorientierten Wahrnehmung des Bedarfs der Leistungsbeziehenden; Qualität der handlungsleitenden Theorien und Arbeitsprinzipien; berufsethische Standards	Zugänglichkeit, Orientierung an den Bedürfnissen der Leistungsbeziehenden; Qualität der Zusammenarbeit mit Nutzenden (Ko-Produktion); Zufriedenheit der Leistungsbeziehenden

Abbildung 11: Ebenen der Qualitätsentwicklung

Quelle: Meinhold/Matul (2011)

Dieses breite Verständnis von Qualität, in dem auch Widersprüche sichtbar werden, setzt voraus, dass sich Leistungsbestellende, Leistungsfinanzierende und Leistungserbringende eine gemeinsame Grundlage und Sichtweise gegenüber der Qualität der Leistungserbringung erarbeiten. Die Autoren machen nachfolgend einen ersten, pragmatischen Versuch, Qualitätsstandards für Versorgungssysteme und die für die Gestaltung verantwortlichen Instanzen zu formulieren:

Strukturqualität:

- Zugehörigkeit zum Versorgungssystem: Es ist geklärt, welche Einrichtungen zum Versorgungssystem gehören.
- Zielgruppe: Es ist klar, um welche Zielgruppe es sich für die Versorgung handelt.
- Sozialraum: Die räumliche Abgrenzung des Versorgungssystems ist bestimmt und begründet.
- Formalisierung: Zuständigkeiten und Entscheidungsverfahren sind festgehalten oder zumindest durch die Steuerungsinstanz offiziell ausgesprochen. Es bestehen formal einheitliche Leistungsvereinbarungen.
- Strategie: Die mittelfristige Strategie der sozialpolitischen Steuerung ist bekannt und diskutiert.
- Angebotspalette: Die Angebote im Versorgungssystem sind aufeinander abgestimmt und sozialräumlich auf die Zielgruppen bezogen aufgeteilt.
- Leistungsabgeltung: Leistungen für das Versorgungssystem im Auftrag der Steuerungsinstanz werden vergütet, sofern sie nicht Teil der Leistungsvereinbarung sind.
- Kommunikation: Es besteht Einsicht in die Leistungsaufträge der einzelnen Einrichtungen.

Prozessqualität:

- Im gesamten Planungs- und Entwicklungsprozess (Bedarf – Strategie – Angebotsentwicklung – Controlling) werden die dem Versorgungssystem zugehörigen Einrichtungen partizipativ einbezogen.
- Es finden in einem bestimmten Turnus Austausch- und Koordinationsgespräche statt, in denen auch über Perspektiven der Weiterentwicklung informiert wird und diskutiert werden kann.
- Es besteht eine gegenseitige Akzeptanz von fachlichen Abmachungen oder Regelungen.
- Eine kontinuierliche Reflexion des Leistungsangebots findet statt.
- Reportinggespräche zwischen Leistungsbestellenden und Leistungserbringenden umfassen betriebswirtschaftliche und fachliche Ergebnisse.

Ergebnisqualität:

- Es besteht ein ausreichendes Leistungsangebot im Gesamtsystem.
- Die Leistungen sind institutionsübergreifend gut abgestimmt.
- Die Zahl der Überschneidungen und Schnittstellen in der Leistungserbringung ist minimiert.
- Die Zugänglichkeit der Nutzenden zum Leistungsangebot wird regelmässig geprüft.
- Versorgungslücken werden kontinuierlich erfasst.

Folgerungen für zentrale Handlungskompetenzen der Systemgestaltung

Die Qualitätssicherung und -entwicklung auf der Stufe von Versorgungssystemen aufzubauen, ist eine sehr anspruchsvolle Aufgabe, da es darum geht, eine Art von «Makroqualität» zu beschreiben. Qualität wird damit nicht auf der Ebene der einzelnen Organisation (das ist in der Regel schon vorhanden), sondern auf der Ebene des gesamten Versorgungssystems erfasst. Dies erfordert für die Gestaltung einerseits hohe konzeptuelle Kompetenzen, andererseits die Kompetenz, solche Projekte zu leiten und den Prozess mit unterschiedlichen Akteuren zu gestalten.

3.4 Zentrale Handlungskompetenzen in der Systemgestaltung

In den letzten beiden Abschnitten wurden wichtige Bezugskonzepte vorgestellt, die für die Gestaltung von Versorgungssystemen als relevant betrachtet werden. Die Erörterung dieser Aspekte hatte den Zweck, wichtige Handlungskompetenzen für eine Systemgestaltung in der Sozialwirtschaft abzuleiten. In diesem Abschnitt werden die fünf zentralen Handlungskompetenzen in einer Zusammenschau kurz beschrieben.

3.4.1 Sozialwirtschaftskompetenz

Indem die Sozialwirtschaftskompetenz als eine der fünf zentralen Handlungskompetenzen bezeichnet wird, wird zum Ausdruck gebracht, dass der Sozialbereich nicht ohne Verknüpfung mit der Ökonomie gesehen werden kann. Das äussert sich darin, dass vermehrt betriebswirtschaftliche Anforderungen an soziale Einrichtungen gestellt werden, zum Beispiel in Leistungsvereinbarungen, bei der Entwicklung von Qualitätsmerkmalen oder von Kennzahlen, die fachliche sowie ökonomische Standards beinhalten.

Bei der Sozialwirtschaft verbinden sich fundierte Branchenkenntnisse des Sozialbereichs mit ökonomischem Wissen zu einem Gesamtblick auf sozialpolitische Themen und organisationale Aufgaben. Die Voraussetzung dafür sind spezifische Fachkenntnisse aus dem sozialen Bereich und ausgewählte Kenntnisse aus der Volkswirtschaft, der Betriebswirtschaft und der Verwaltungslehre. Gestaltungsfragen werden damit unter einem interdisziplinären Gesichtspunkt analysiert und bearbeitet. Diese Handlungskompetenz bezieht sich primär auf die Aneignung und Anwendung von Fachkompetenzen.

3.4.2 Systemverständnis und Systemübersetzung

Systemgestaltung zeichnet sich oft durch eine hohe Komplexität aus, die durch unterschiedliche Systemrealitäten oder potenzielle Widersprüchlichkeiten bei gleichzeitigen Abhängigkeiten geprägt ist. Daher sind das Verständnis für verschiedenste Systemlogiken sowie eine hohe Übersetzungs- und Vermittlungskompetenz eine wesentliche Handlungskompetenz.

Nebst analytischen Fähigkeiten ist besonders bedeutsam, dass sich die Verantwortlichen in verschiedene Systemrealitäten einfühlen können. Erst dadurch kann das Verhalten von beteiligten Akteuren auch als deren systembedingtes Rollenverhalten verstanden werden. Um diese Anforderungen erfüllen zu können, ist eine hohe Kommunikationskompetenz unabdingbar. So gilt es beispielsweise, dialogische Prozesse in Fachnetzwerken zu gestalten, anspruchsvolle fachliche Sachverhalte verschiedensten Akteuren verständlich zu erläutern und sich bei diesen Aufgaben mündlich und schriftlich gewandt ausdrücken zu können.

3.4.3 Konzeptualisierungs- und Entwicklungskompetenz

Diese Handlungskompetenz umfasst strategisch vorausschauendes, innovatives und zukunftsorientiertes Denken. Ebenso zentral sind analytische Fähigkeiten, um entsprechende Fachkonzepte zur Systemgestaltung entwickeln und verfassen zu können. Bei dieser Kernkompetenz ist unter anderem methodisches Know-how gefragt wie beispielweise:

- systematisches Analysieren von bestimmten Problemlagen und Aufgabenstellungen (z.B. Stärken- und Schwächenanalysen);
- Konzipieren und Durchführen von organisationsübergreifenden Strategieentwicklungen, Formulieren von Entwicklungszielen;
- Planen von gut realisierbaren Umsetzungsschritten;

- Konzipieren von organisationsübergreifenden Qualitätsentwicklungskonzepten und -prozessen;
- Verfassen von Konzeptpapieren.

3.4.4 Vernetzungs- und Kooperationskompetenz

Mit der Fähigkeit zu Vernetzung und Kooperation wird auf eine spezifische Kompetenz verwiesen, verschiedenste Akteure mit ihren unterschiedlichsten Anliegen, Interessen und Leistungskapazitäten in produktive und verbindliche Formen der Zusammenarbeit zu bringen. Diese Handlungskompetenz umfasst zum einen methodisch-instrumentelle und prozessbezogene Fähigkeiten wie die Moderation von Vernetzungsprozessen mit einem breiten Spektrum von Beteiligten (politische Verantwortungsträger/-innen, Fachpersonen der Verwaltung, Leistungserbringende oder Vertreter/-innen der Zivilgesellschaft). Zum anderen sind Aushandlungs-, Mediations- und Konfliktlösungskompetenzen in Netzwerken bedeutsam. Ausserdem spielen bei dieser Gestaltungskompetenz wert- und haltungsbezogene Aspekte eine wichtige Rolle. Dies umfasst beispielsweise die Entwicklung einer Kultur gemeinsamer Verantwortung, in der sich die Beteiligten und Nutzenden als Ko-Produzierende von Leistungen verstehen. Ebenso schliesst dies die Fähigkeit ein, verbindliche Austauschbeziehungen zu schaffen, die auf einer gemeinsamen Vertrauensbasis gründen.

3.4.5 Prozesskompetenz und Projektmanagement

Systemgestaltung erfolgt meistens in Prozessen und in Form von Projekten. In diesem Kontext sind hohe Fähigkeiten vonnöten, in Prozessen zu denken und zu handeln. Da Prozesse selten linear verlaufen, auch wenn sie zielbezogen angelegt sind, ist es zentral, zwischen Ziel und Weg sowie zwischen dem Gewünschten und dem Möglichen zu unterscheiden und nicht zuletzt auch die Bedeutung von «Umwegen» zu erkennen. Prozessgestaltung verlangt viel Einfühlungsvermögen sowie eine hohe Sensibilität und Sorgfalt im Umgang mit den realen Gegebenheiten. Hilfreich sind dabei zudem Kenntnisse im Bereich des Changemanagements und des Innovationsmanagements.

Zur Prozesskompetenz gehört unter anderem Know-how im Projektmanagement. Dies umfasst die methodischen und technischen Fähigkeiten zur Planung, Durchführung und Auswertung von komplexen Projekten in einem Umfeld, das oft noch abgegrenzt und definiert werden muss. Hier sind mündliche und schriftliche kommunikative Fähigkeiten sowie Präsentationstechniken sehr bedeutsam.

3.5 Professionelles Handlungsverständnis

Damit die oben ausgeführten Handlungskompetenzen zum Tragen kommen, wird ein entsprechendes Handlungsverständnis der mit der Gestaltung betrauten Akteure benötigt. In diesem Abschnitt werden verschiedene Aspekte des betreffenden Handlungsverständnisses beschrieben, die sich auf die Perspektive der Handelnden auf die Systemgestaltung, das Professionalitätsverständnis, Partizipation, Prozessentwicklung sowie Spannungsfelder und Dilemmata beziehen.

3.5.1 *Der Gestaltungsbegriff*

Wie bereits verschiedentlich ausgeführt, haben sich die Autoren dazu entschieden, anstelle der eher gebräuchlichen Begriffe «Planung» und «Steuerung» den Begriff «Gestaltung» zu verwenden (siehe *Abschnitt 3.1*). Sie sind einerseits überzeugt, dass das Planen von Prozessen wichtig ist, andererseits ist es ihnen aber auch bewusst, dass die vielfältigen Rahmenbedingungen, Einflussfaktoren oder die Beteiligung verschiedener Akteure den Prozessverlauf ebenso mitbestimmen – und dies zu Recht –, sodass die Kunst des Planens und Steuerns eher als ein Gestalten verstanden werden sollte.

Die Autoren möchten sich damit von einem technischen und linearen Verständnis von Handeln distanzieren und haben mit dem Begriff «Gestalten» ein Wort gewählt, das Handeln als etwas Interaktives, Prozessbezogenes und Partizipatives versteht. Sie sind sich nicht nur theoretisch, sondern auch praktisch der Grenzen bei der Steuerung von komplexen Systemen in der Sozialwirtschaft bewusst. Auch wenn sie bezüglich der Sache das Gleiche wie mit «Steuerung» und «Planung» meinen, so wollen sie ihr Handlungsverständnis mit dem Begriff des Gestaltens besonders verdeutlichen. Dies ist das Ziel dieses Abschnitts.

3.5.2 *Reflexive Professionalität*

Ohne hier näher auf grundsätzliche Fragen der Professionalisierung in der Sozialen Arbeit einzugehen,¹⁰ werden nachfolgend zentrale Merkmale professionellen Handelns aufgeführt, um daraus ein spezifisches Handlungsverständnis für die Systemgestaltung abzuleiten.

10 Zu diesem grundsätzlichen Diskurs zählt zum Beispiel die Frage, ob Soziale Arbeit überhaupt eine eigenständige Profession oder eher als «Semiprofession» zu verstehen sei oder ob Sozialarbeit / Sozialpädagogik eine eigene Wissenschaft sei.

Soziale Arbeit wird zum überwiegenden Teil im Kontext und Auftrag von Institutionen geleistet. Unabhängig vom Handlungsbegriff und unabhängig von einem bestimmten Organisationsverständnis kann gesagt werden, dass Handeln nicht nur ein Ergebnis individueller Entscheidungsfindung oder interaktiver Prozesse ist, sondern ganz wesentlich durch die institutionellen Rahmenbedingungen mitbestimmt wird (Senge 2006).

Zum professionellen Handeln gehören ein spezifisches, auf den Gegenstand des Handelns bezogenes Fachwissen sowie eine spezifische Methodologie mit den entsprechenden Kompetenzen. Auf methodologischer Ebene muss geklärt werden, welche Funktion von Handeln im Zentrum steht. In einer gängigen Unterscheidung wird in der Sozialen Arbeit von einer präventiven / vorbeugenden, einer wiederherstellenden und einer entwickelnden Funktion gesprochen. Entsprechend der Funktion sind bestimmte Handlungskompetenzen von Bedeutung (z.B. Beratungskompetenz bei der wiederherstellenden Funktion). Wenn in der Literatur der Sozialplanung von «Steuerung», «Planung» oder «Gestaltung» gesprochen wird, so sind dies Handlungen, die erstens nicht typisch sozialarbeiterische Kompetenzen umfassen und zweitens Kompetenzen betreffen, die mehrere Professionen für sich beanspruchen. Begrifflich wird «Steuern» einerseits dem Bereich des Managements und andererseits dem Bereich der Verwaltung zugeschrieben – nicht aber der Sozialen Arbeit. Sozialpolitische Steuerungsaufgaben, zum Beispiel die Konzeptualisierung und Gestaltung von Versorgungssystemen, waren denn auch lange Zeit keine Aufgabe der Sozialen Arbeit, sondern eher eine Verwaltungstätigkeit. Dementsprechend sind auch nur wenige Fachleute aus der Sozialwirtschaft an diesen Stellen anzutreffen; viel eher sind Juristinnen und Juristen, Soziologinnen und Soziologen oder Verwaltungsfachkräfte zu finden, die diese Funktionen übernehmen.

Aus der Sicht einer systemtheoretischen Professionstheorie handeln Professionelle zudem ausschliesslich in der Logik des jeweiligen *Funktionssystems*. Wird nun über die Professionalisierung sozialpolitischer Steuerung gesprochen, so ist dabei zu berücksichtigen, dass sich dieses Handlungsfeld im Schnittpunkt mindestens zweier Funktionssysteme abspielt: des Funktionssystems Politik und des Funktionssystems Soziale Arbeit. Zudem kommt dem Funktionssystem Recht in der Anbindung an die Politik eine besondere Bedeutung zu. Wenn es also um Fragen geht, die die Interaktion zwischen Funktionssystemen betreffen, so ist das Modell der dezentralen Kontextsteuerung von Willke (2000) hilfreich.¹¹ In seiner Aufbereitung der Systemtheorie (und in Abgrenzung zu Luhmann) treten bei ihm Systeme auch als Akteure auf. Das heisst im Fall des vorliegenden Modells, dass

11 Das Modell der dezentralen Kontextsteuerung und wie Systeme als Akteure auftreten, ist in Willke (2000) beschrieben. Konstantin Bähr (2001) hat diese Akteurstheorie aufgenommen und auf den Bildungsbereich angewandt.

das Funktionssystem Politik mit dem Funktionssystem Soziale Arbeit beziehungsweise deren Organisationen, «verhandelt» und sie «steuert». Dies ist allerdings nur möglich, wenn sich die «Steuerungsakteure» des Funktionssystems Politik auch auf die Logiken des Funktionssystems Soziale Arbeit einlassen und damit vertraut werden.

3.5.3 Partizipation

Partizipation, verstanden als Einbezug und Mitwirkung von Klientinnen und Klienten und ihrem Umfeld, entspricht aus der Sicht der Sozialen Arbeit einer alten Tradition. Beratung und Unterstützung gelingen nur dann nachhaltig, wenn sich die Betroffenen nicht nur als Empfänger/-innen, sondern auch als Ko-Produzierende der Hilfeleistung verstehen. Was für die Einzelnen und Gruppen gilt, hat auch – in anderen Formen – bei Prozessen zur Systemgestaltung Gültigkeit. Auch hier gilt das grundsätzliche Prinzip, die Mitwirkung von Individuen, Personengruppen, Bewegungen, Interessenvertretungen und Organisationen im Kontext der jeweiligen Aufgabe in einem Planungs- und Gestaltungsprozess nach Möglichkeit mit einzubeziehen.

Wie bereits erwähnt, sind bei der Systemgestaltung die primären handelnden Institutionen einerseits staatliche (z.B. die Verwaltung) und andererseits Institutionen der Sozialwirtschaft. Bereits in diesem Verhältnis zwischen Leistungsbestellenden und Leistungserbringenden zeigt sich die Grundhaltung der Arbeitsbeziehung. Wenn die leistungserbringenden Organisationen lediglich Empfängerinnen von Aufträgen sind und die staatlichen Organe die Leistungen definieren und Aufträge erteilen, ohne diese mit den Organisationen der Sozialwirtschaft auszuhandeln, zu klären und die Qualitätsstandards gemeinsam festzulegen, dann entwickelt sich als Grundmuster ein hierarchisches Arbeitsverhältnis von oben nach unten und versetzt die Leistungserbringenden in eine einseitige Abhängigkeit. Dieses Grundmuster stipuliert dann *Leistungsverträge* und nicht *Leistungsvereinbarungen*. Ohne die unterschiedlichen Funktionen von Auftragserteilung und -empfangenden zu verwechseln, lässt sich durchaus ein partizipatives Vorgehen in der Ausgestaltung des Leistungsangebots verwirklichen. Dies ist nicht zuletzt auch deshalb angezeigt, weil die fachlichen Kompetenzen und insbesondere die Erfahrungen stärker bei den leistungserbringenden Organisationen liegen als bei den leistungsbestellenden. Zudem sind bei sozialplanerischen Prozessen weitere Stakeholder wie Interessenverbände, Fachorganisationen, Einrichtungen mit Bezug zum System wie auch interessierte oder betroffene Bürgerinnen und Bürger im entsprechenden Sozialraum zu berücksichtigen. Partizipation wird so zu einem

Arbeitsprinzip und zu einer prägenden Grundhaltung bei der Gestaltung von Planungsprozessen.

Gemäss Heike Walk (2011) können drei Funktionen von Partizipation unterschieden werden:

- (1) «Die demokratische Funktion von Partizipation umfasst sowohl die Forderung nach einer verbesserten und verstärkten Mitsprache an politischen Entscheidungen von Seiten der Zivilgesellschaft als auch die Erhöhung der Akzeptanz und somit Legitimierung von Prozessen und Entscheidungen durch eine verstärkte, gegebenenfalls auch repräsentative Einbeziehung unterschiedlicher Interessen (...)» (Walk 2011: 63).
- (2) «Die ökonomische Funktion richtet sich vor allem auf die Effizienz von Entscheidungsprozessen. Dabei wird argumentiert, dass Partizipation einer verbesserten Kommunikation zwischen den Beteiligten dient und zur Berücksichtigung verschiedener Interessen beziehungsweise Bedürfnisse sowie in der Folge zu einer bedürfnisgerechteren Planung führt und dadurch nicht zuletzt nachhaltigere Entscheidungen und auf die Dauer weniger kostenintensive Umsetzungen generieren werden» (Walk 2011: 64).
- (3) «Die emanzipatorische Funktion von Partizipation nimmt die politische Handlungskompetenz und das Selbstbewusstsein der Bürger in den Blick. Durch vermehrte Partizipation soll der Benachteiligung einzelner, bisher ausgegrenzter Bevölkerungsgruppen und Positionen entgegengewirkt werden. Weiterhin wird davon ausgegangen, dass gesellschaftliche, private und wirtschaftliche Akteure zu eigenverantwortlichem Handeln motiviert, unterschiedliche Lernprozesse in Gang gesetzt sowie langfristig tragfähige Strukturen entwickelt werden (...)» (ebd.).

Partizipation ist nicht Selbstzweck, sondern hat das Ziel, die Qualität und die Legitimität politischer Entscheide zu gewährleisten und zu verbessern. Das Prinzip der Partizipation wird dabei auch durch die demokratiepolitischen Rahmenbedingungen und die gewachsene Mitwirkungskultur des jeweiligen Sozialraums bestimmt. Partizipation in Planungsprozessen prägt gleichzeitig diese Kultur. Professionelle, partizipative Vorgehen und Methoden müssen demnach einerseits den jeweiligen Kontext kennen und berücksichtigen und andererseits aber auch neue Wege aufzeigen, wie die Mitbeteiligung weiterentwickelt und umgesetzt werden kann. Nicht nur in der Schweiz mit ihren ausgeprägten direktdemokratischen Mitbestimmungsrechten und ihrem konsensorientierten Demokratieverständnis hat die Partizipation einen hohen Stellenwert, auch in andern demokratischen Ländern (z.B. Deutschland, Grossbritannien) ist ein Diskurs für mehr politische Mitbeteiligung im Gang (Hebestreit 2013). Dabei hat sich auch gezeigt, dass die bisherigen

formalen Beteiligungsrechte und die klassische Bürgerbeteiligung an Grenzen stoßen (Hebestreit 2013: 87). Als Antwort darauf sind unter dem Begriff «diskursive Beteiligungsverfahren» (Nanz/Fritsche 2012) neue partizipative Formen entwickelt und erprobt worden, in denen Bürgerbeteiligung als kommunikativer Prozess verstanden wird.

3.5.4 Prozessorientierung

Gestaltendes Handeln geschieht immer auch als Prozess. Dies ergibt sich schon aus der Tatsache, dass bei der Steuerung deutlich einzelne Phasen unterschieden werden können wie Situationsanalyse, Strategieentwicklung, Umsetzung, Controlling, Aktualisierung der Problemsituation und so weiter. Aber nicht nur die Abfolge der Phasen kann als Prozess verstanden werden, sondern auch die Gestaltung der einzelnen Phasen ist von einem Prozessverständnis geprägt. Gemeint ist damit ein interaktives und iteratives Vorgehen, indem das eigene und fremde Handeln ständig im Hinblick auf seine Wirkung reflektiert wird.

In der Sozialen Arbeit sind Interaktion und Kommunikation die zentralen «Steuerungsmittel» im Umgang mit den verschiedenen Anspruchsgruppen. Bei der Systemgestaltung gilt dies auch, mit dem Unterschied allerdings, dass die steuernde Instanz als Auftraggeberin über die Mittel und die Macht zur Auftragserteilung verfügt. Dies hat mit den oben erwähnten institutionellen Rahmenbedingungen zu tun. Es ist deshalb wichtig – und ein Teil professionellen Handelns –, sich dieser Situation bewusst zu sein. Die Prozessgestaltung geschieht deshalb nicht hierarchisch, sondern heterarchisch. Diese Unterscheidung zeigt sich oft in der Begrifflichkeit, zum Beispiel darin, ob von einem Leistungsauftrag oder einer Leistungsvereinbarung gesprochen wird. Zur Prozessgestaltung gehört damit auch die Fähigkeit, rollenbewusst und rollenadäquat zu handeln.

3.5.5 Umgang mit Spannungsfeldern und Dilemmata

In verschiedener Hinsicht haben die Autoren in diesem Buch immer wieder auf Spannungsfelder, Widersprüchlichkeiten, Dilemmata oder gar Paradoxien hingewiesen, die sich beim Versuch, komplexe Versorgungssysteme in einem sektoriellen Feld mit unterschiedlichen Funktionslogiken und Werten zu steuern, ergeben. Es existieren zwar Regeln, Techniken und Instrumente, die zur Bearbeitung einzelner Aufgaben dienlich sind. Aber die Handlungsweise in der Systemgestaltung ist geprägt von vielen Prämissen und Faktoren, die nicht nur Klarheiten und Rationalitäten erzeugen, sondern ebenso sehr Unberechenbarkeiten und Dilemmata.

Es sind inzwischen auch bereits Konzepte des Managements von Dilemmata und Paradoxien formuliert worden (Grunwald 2013), die davon ausgehen, dass Erklärungen für organisationale Strukturen und Prozesse, die einseitig nur auf Rationalitäten beruhen, immer unvollständig sind. Deshalb kann der Umgang mit Spannungsfeldern als eine zentrale Aufgabe im Sozialmanagement angesehen werden.

Der Umgang mit paradoxen Anforderungen ist aber nicht nur bei der Systemgestaltung von Bedeutung, sondern kann geradezu als konstituierendes Merkmal der Arbeit von NPO verstanden werden (Simsa 2002). Die betreffende Autorin weist darauf hin, dass nicht nur intermediäre Funktionen – wie die Systemgestaltung auch verstanden werden kann – sondern ganz grundsätzlich NPO besonderen Widersprüchen ausgesetzt seien, was Forschungsergebnisse aus verschiedenen Ländern zeigen würden. Gründe dafür seien die vielfältigen und unterschiedlichen gesellschaftlichen Ansprüche an NPO und die zum Teil divergierenden Interessen, die damit verbunden sind. Viele Dilemmata seien fundamentale Widersprüche, die nicht einseitig gelöst werden könnten, jedoch für die Leitungspersonen besondere Kompetenzen wie beispielsweise Konfliktmanagement erfordern würden.

Auf das Spannungsfeld von Standardisierung versus Individualisierung, welches Bezug auf das Thema organisationales Handeln im *Abschnitt 3.3.3* nimmt, soll im Folgenden etwas näher eingegangen werden. Bürokratien sind von ihrer Funktionslogik her Organisationen, die zur Normierung und Standardisierung tendieren und die Lösung von Problemen im Prinzip von «mehr desselben» sehen. Die Profession der Sozialen Arbeit kennt das Handlungsprinzip «Individualisierung», womit gemeint ist, dem Einzelfall gerecht zu werden. Dieser Grundsatz gilt vorab für die Hilfe an der beziehungsweise am Einzelnen, lässt sich aber auch auf Gruppen, Organisationen und Gemeinwesen übertragen. Dieses Spannungsfeld besteht auch in der Systemgestaltung. Wichtig scheint, dieses in der Arbeit zu erkennen und nicht zu verneinen, sondern die unterschiedlichen dahinterstehenden Prinzipien und Werte als besondere Herausforderung bei der Suche nach Lösungen anzuerkennen.

In diesem Kapitel wurden die Kontextbedingungen, methodischen Annahmen und zentralen Kompetenzen zur Systemgestaltung betrachtet. Diese Überlegungen fließen bei den folgenden Ausführungen zu den Aufgaben der Systemgestaltung (*Kapitel 4*) ein. Insbesondere wird dabei dem Gestaltungsprozess Rechnung getragen.

Open Access Dieses Kapitel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz (<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>) veröffentlicht, welche die Nutzung, Vervielfältigung, Bearbeitung, Verbreitung und Wiedergabe in jeglichem Medium und Format erlaubt, sofern Sie den/die ursprünglichen Autor(en) und die Quelle ordnungsgemäß nennen, einen Link zur Creative Commons Lizenz beifügen und angeben, ob Änderungen vorgenommen wurden.

Die in diesem Kapitel enthaltenen Bilder und sonstiges Drittmaterial unterliegen ebenfalls der genannten Creative Commons Lizenz, sofern sich aus der Abbildungslegende nichts anderes ergibt. Sofern das betreffende Material nicht unter der genannten Creative Commons Lizenz steht und die betreffende Handlung nicht nach gesetzlichen Vorschriften erlaubt ist, ist für die oben aufgeführten Weiterverwendungen des Materials die Einwilligung des jeweiligen Rechteinhabers einzuholen.





4 Aufgaben im Luzerner Modell

Zum Aufgabenprofil und zum Arbeitsalltag sozialpolitischer Verantwortungsträgerinnen und Verantwortungsträger gehört es unter anderem, neue soziale Dienstleistungen zu entwickeln, bestehende Angebote und Strukturen zu überprüfen und weiterzuentwickeln oder die Erbringung sozialer Dienstleistungen zu überwachen. In der Schweiz sind für diese Aufgaben mehrheitlich die Gemeinden und Kantone zuständig. Die kantonalen und kommunalen Verwaltungsabteilungen verfügen diesbezüglich über einen grossen Erfahrungsschatz und einschlägiges Fachwissen. Wie im vorhergehenden Kapitel deutlich gemacht wurde, haben sich in den letzten Jahrzehnten die politischen Legitimationsbedingungen und damit auch die fachlichen, betriebswirtschaftlichen und rechtlichen Ansprüche im Sozialbereich deutlich gesteigert. Interessierte Bürgerinnen und Bürger betrachten zunehmend genauer, wie sich die Kosten und die Leistungserbringung im Sozialbereich entwickeln. Trägerschaften und Führungspersonen sozialer Einrichtungen haben auf diese Umweltveränderungen mit einer Professionalisierung reagiert; der rasante Ausbau der Sozialmanagement-Lehrgänge zeugt davon (Boessenecker/Markert 2011). Ein systematischer Fach- und Methodendiskurs zur Gestaltung von ganzen Versorgungsbereichen oder Versorgungssystemen befindet sich indes erst in den Anfängen; dies gilt insbesondere für die Schweiz. In Deutschland hat die Professionalisierung dieser Aufgaben im Rahmen der Diskurse um Sozialplanung schon länger Fahrt aufgenommen und ist heute breiter etabliert. In Fachkreisen ist unbestritten, dass die verbesserte Planung und Abstimmung von Leistungen einzelner Organisationen und der Einbezug unterschiedlichster Akteure in (Versorgungs-) Netzwerken ein beachtliches Optimierungspotenzial birgt.

Dieses Kapitel verfolgt das Ziel, wichtige Aufgaben in der Systemgestaltung systematisch darzustellen. Das Zusammenführen einzelner Aufgaben zu einem Handlungsmodell möchte – wie schon das letzte Kapitel auf der Ebene des Handlungsverständnisses – einen Beitrag zur Professionalisierung in der Gestaltung von Versorgungssystemen leisten. Damit ein Handlungsmodell seinen Namen verdient, sollte das Modell unter anderem zwei Kriterien genügen: erstens für die Bewältigung konkreter Anwendungs- und alltäglicher Praxisfragen dienlich zu sein (*Handlungsbezug*) und zweitens eine gewisse systematische und nachvollziehbare Reflexions- oder Arbeitsweise zu ermöglichen (*Modellbezug*).

Um den Handlungsbezug darzulegen, wird in den folgenden Abschnitten bei der Präsentation jeder einzelnen der insgesamt 16 Gestaltungsaufgaben in der Regel ein Illustrationsbeispiel angefügt. Anschliessend wird im *Kapitel 5* ferner an

drei Praxisbeispielen deutlich gemacht, wie das LUS in unterschiedlichen Kontexten angewendet werden kann. Es handelt sich um:

- die Umsetzung der NFA im Bereich der Behindertenhilfe im Kanton Zug (*Abschnitt 5.1*);
- die Überprüfung und Konzeptualisierung der Basis-, Beschäftigungs- und Integrationsprogramme (BBIP) für Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene im Kanton Zürich (*Abschnitt 5.2*);
- das Versorgungskonzept «Gesundheit und Alter» der Gemeinde Kriens (*Abschnitt 5.3*).

Dabei wird das Handlungsmodell in allen drei Fällen im Nachhinein einem bereits umgesetzten und dokumentierten, anspruchsvollen Planungs- und Gestaltungsprozess gegenübergestellt. In unterschiedlicher Ausprägung können damit in allen drei Beispielen die Phasen des LUS sichtbar gemacht werden. Um den Bezug zwischen den Arbeitsschritten des LUS und einer praktischen Anwendung zu verdeutlichen, wird in den folgenden Abschnitten – wann immer sinnvoll – auf ausgewählte Aspekte der Praxisbeispiele des *fünften Kapitels* verwiesen.

Im folgenden Abschnitt werden die Bezugspunkte dargestellt, die zur Erueirung und Systematisierung der 16 Gestaltungsaufgaben geführt haben. In den weiteren Abschnitten dieses Kapitels folgt anschliessend die Darstellung der einzelnen Gestaltungsaufgaben.

4.1 Bezüge des Handlungsmodells zur Systemgestaltung

4.1.1 Erster Bezug: Vier Ebenen der Systemgestaltung

Bei der Beschreibung des LUS für die Sozialwirtschaft im *Abschnitt 2.4* wurde dargelegt, dass die Systemgestaltung eine von vier zentralen Aufgaben darstellt. Der Systemgestaltung (Feld b in *Abbildung 12*) kommt zum einen die Aufgabe zu, relevante Themen des öffentlichen Diskurses über soziale Probleme (Feld a) aufgrund von fachlichen und / oder politischen Dringlichkeiten auszuwählen. Zum anderen gilt es, im Rahmen der Systemgestaltung die Leistungserbringung in einzelnen Einrichtungen (Feld c) sowie innerhalb von Versorgungssystemen (Feld d) zu planen und durchzuführen.

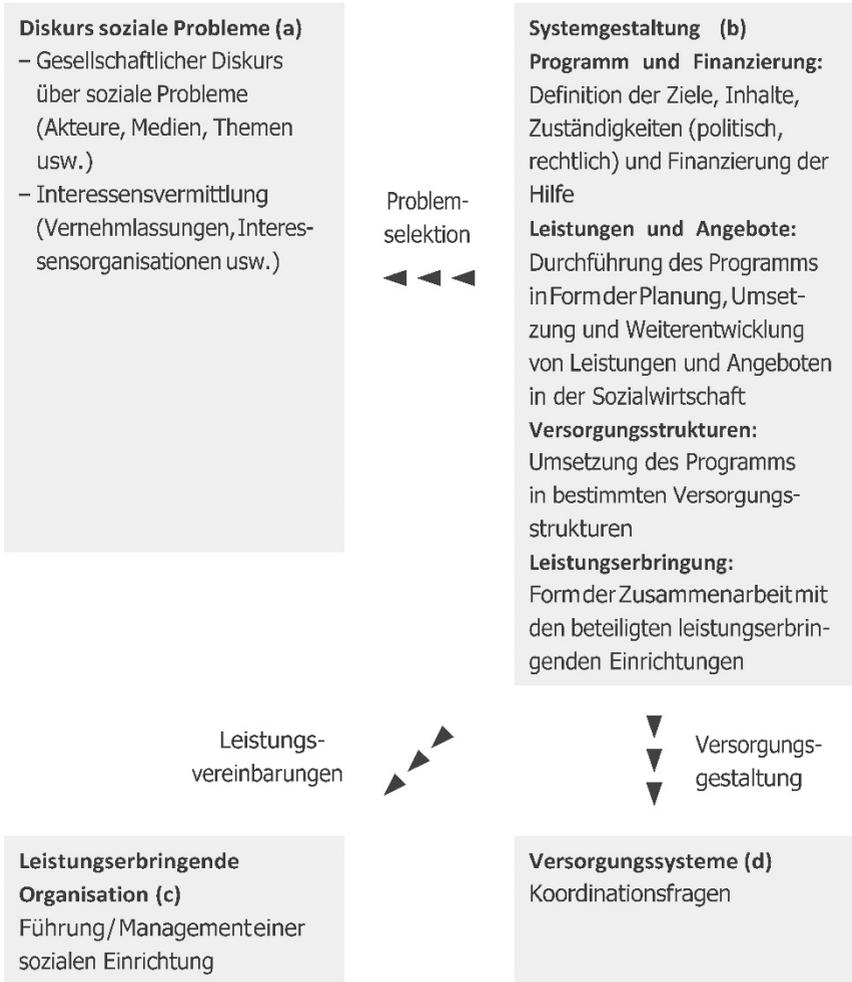


Abbildung 12: Ebenen der Systemgestaltung
Quelle: eigene Darstellung

Wie in der Abbildung dargestellt, sind für die Systemgestaltung vier Ebenen relevant:

- (1) die Entwicklung und Umsetzung von *Programm und Finanzierung* im Kontext politischer, finanzieller und rechtlicher Rahmenbedingungen;
- (2) die Umsetzung des Hilfskonzepts in *Leistungen und Angebote* in der Sozialwirtschaft;
- (3) die Entwicklung von *Versorgungsstrukturen*;
- (4) die *Leistungserbringung*.

Die vier Gestaltungsebenen stellen den *ersten Baustein* des Handlungsmodells dar.

4.1.2 Zweiter Bezug: Vier Phasen des Managementkreislaufs

Da die Systemgestaltung managementbezogenen Handlungsweisen gleicht, richtet sich der zweite Baustein an den Phasen klassischer Managementkreisläufe aus. Wie die folgende Abbildung zeigt, wurde der Kreislauf in vier Phasen aufgeteilt:

- (1) Analyse;
- (2) Strategie;
- (3) Umsetzung sowie
- (4) Weiterentwicklung.

Im Folgenden wird von einem *Gestaltungskreislauf* respektive einem Kreislauf der Systemgestaltung gesprochen.

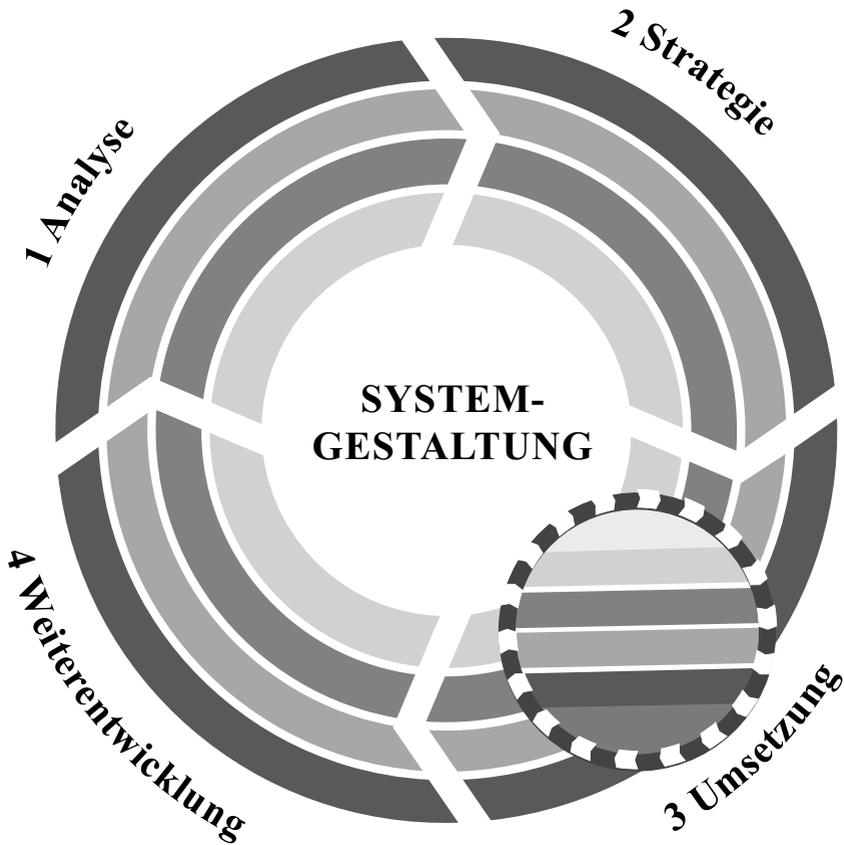


Abbildung 13: Gestaltungskreislauf

Quelle: eigene Darstellung

Während die Phasen 'Analyse', 'Strategie' sowie 'Weiterentwicklung' in der Regel einem mehrjährigen Zyklus folgen, findet die operative Phase 'Umsetzung' laufend statt. Aus diesem Grund ist sie in der Abbildung gesondert dargestellt.

4.1.3 Grundzüge des Modells: 16 Aufgaben im Gestaltungskreislauf

Die Kombination des ersten Bausteins ‘Gestaltungsebenen’ mit dem zweiten Baustein ‘Phasen des Management- oder Gestaltungskreislaufs’ erlaubt es für jede Phase, einzelne Aufgaben zu identifizieren. Pro Phase lassen sich dadurch vier zentrale Aufgaben spezifizieren. Wie die folgenden beiden Abbildungen zeigen, resultieren daraus im gesamten Gestaltungskreislauf insgesamt 16 Aufgaben.

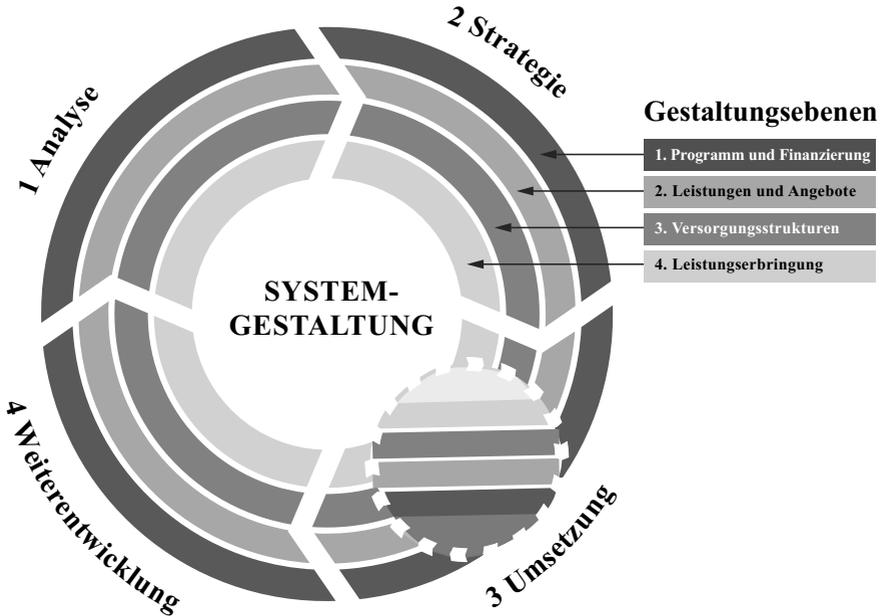


Abbildung 14: Gestaltungsebenen im Gestaltungskreislauf
Quelle: eigene Darstellung

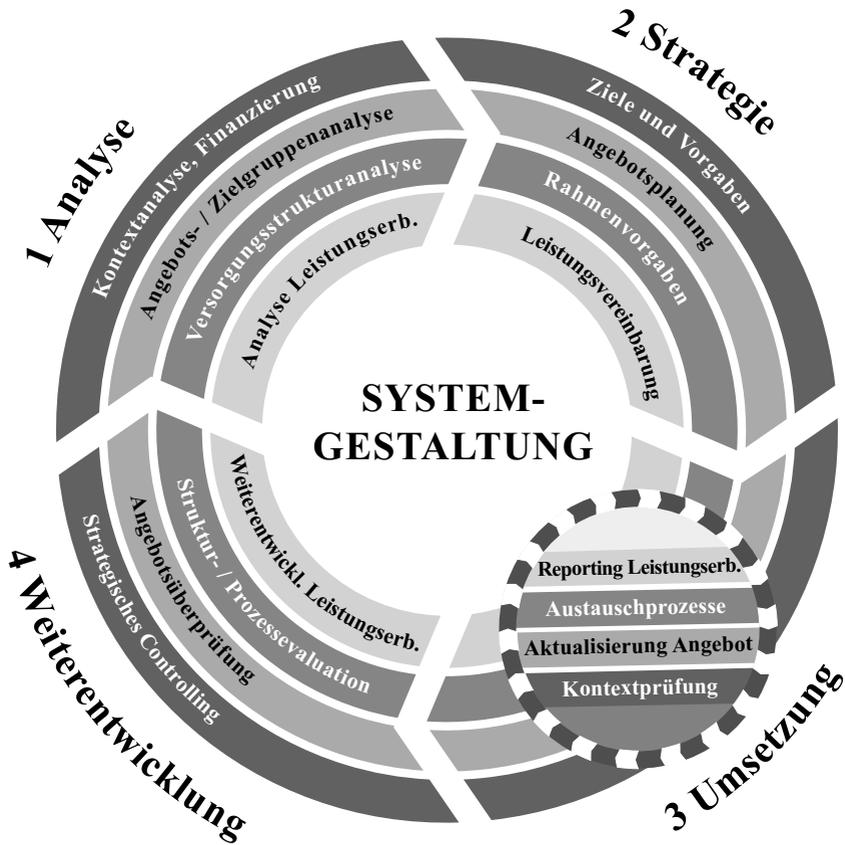


Abbildung 15: Übersicht zu den 16 Aufgaben im Gestaltungskreislauf

Quelle: eigene Darstellung

In den folgenden Abschnitten werden die vier Aufgaben jeder Phase des Gestaltungskreislaufs kurz beschrieben und ihre Anwendung mit Beispielen illustriert. Die Illustrationsbeispiele entstammen der Alters- und der Flüchtlingspolitik und beleuchten in der Regel einzelne Aspekte der beschriebenen Gestaltungsaufgaben. Um die praktische Verwendbar- und Handhabbarkeit des Gestaltungsmodells vertiefter darzulegen, wird im *fünften Kapitel* an drei Praxisbeispielen deutlich gemacht, wie das LUS in unterschiedlichen Kontexten angewendet werden kann.

Die drei Praxisbeispiele beziehen sich auf die kantonale Behindertenhilfe, Arbeitsintegrationsangebote für Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene sowie die kommunale Alterspolitik. In den nächsten Abschnitten wird oft auch Bezug auf die Praxisbeispiele im *fünften Kapitel* genommen.

4.2 Gestaltungsphase 1: Analyse (A)

Gestaltungsprozesse beginnen mit einer *Analyse*. Werden der Analysephase die vier definierten Gestaltungsebenen in Versorgungssystemen – ‘Programm und Finanzierung’ (1), ‘Leistungen und Angebote’ (2), ‘Versorgungsstrukturen’ (3) sowie ‘Leistungserbringung’ (4) – zugeordnet, ergeben sich folgende vier Gestaltungsaufgaben:

- (A1) die Analyse von Kontextentwicklungen sowie die Prüfung des gesetzlichen und politischen Regelungs- und des Finanzierungsbedarfs und der Finanzierungsmöglichkeiten (Gestaltungsebene 1: ‘Programm und Finanzierung’);
- (A2) die Durchführung von Angebots- und Zielgruppenanalysen (Gestaltungsebene 2: ‘Leistungen und Angebote’);
- (A3) die Untersuchung von Versorgungsstrukturen (Gestaltungsebene 3: Versorgungsstrukturen);
- (A4) die Analyse der Leistungserbringenden (Gestaltungsebene 4: ‘Leistungserbringung’).

Die folgende Abbildung gibt einen Überblick über die Aufgaben der Situationsanalyse.

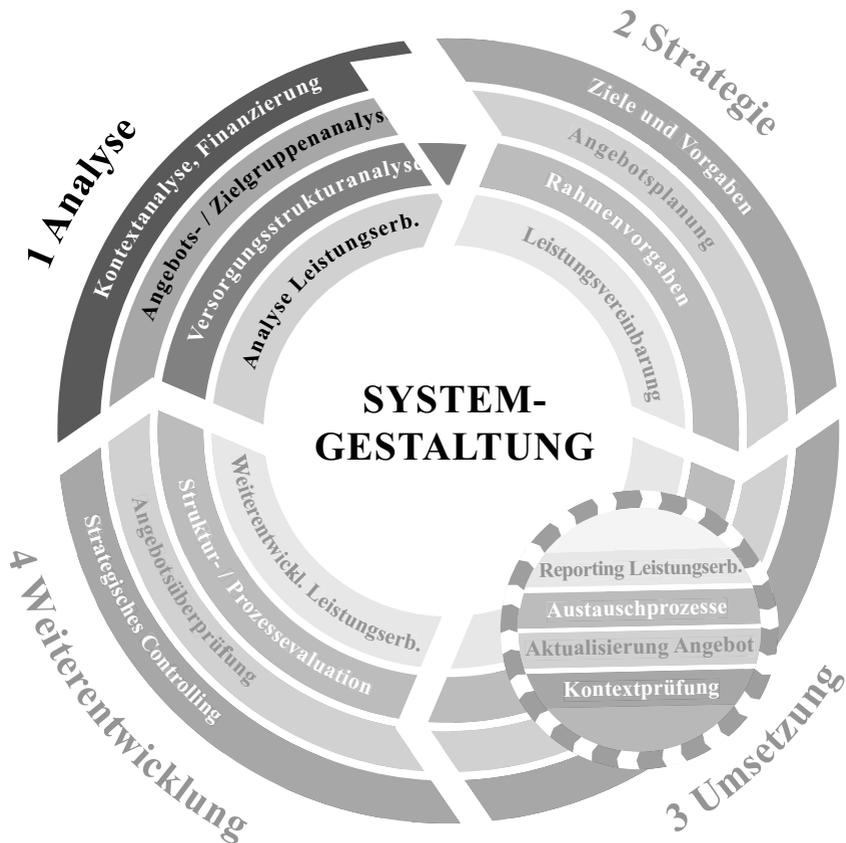


Abbildung 16: Analyseaufgaben in der Systemgestaltung: Phase 1
Quelle: eigene Darstellung

4.2.1 Gestaltungsaufgabe A1: Kontextanalyse und Finanzierung

Im Rahmen einer Situationsanalyse empfiehlt es sich auf der ersten Gestaltungsebene 'Programm und Finanzierung' und mit Blick auf mögliche Ziele, Angebote oder Dienstleistungen, eine *Kontext- und Realisierbarkeitsanalyse* durchzuführen.

Die Analyse von Kontextentwicklungen dient primär der Einschätzung einer potenziellen Nachfrage oder der Begründung des Problemdrucks. Ebenfalls angezeigt ist eine Prüfung der Finanzierbarkeit, der politischen Realisierbarkeit und entsprechender gesetzlicher Rahmenbedingungen. Folgende Analysefragen stellen sich in diesem Zusammenhang:

- *Rechtlicher Regelungsbedarf*: Welche relevanten rechtlichen oder gesetzlichen Grundlagen existieren (z.B. im Gesetz definierte Aufgaben, bestimmte gesetzliche Zuständigkeiten)? Welcher rechtliche respektive gesetzliche Regelungsbedarf besteht (z.B. auf Verordnungsstufe)?
- *Politischer Handlungsbedarf*: Resultiert Regelungsbedarf aus entsprechenden politischen Vorstössen? Erhalten bestimmte politische Einheiten wie Kantone oder Gemeinden neue, zum Beispiel gesetzlich verankerte Aufträge?
- *Finanzierungsbedarf und Finanzierungsmöglichkeiten*: Wie stellt sich die Finanzierungssituation (Zuständigkeiten, gesetzliche Grundlagen, politische Vorgaben) dar? Welche finanziellen Möglichkeiten, Spielräume und Restriktionen bestehen? Welcher Finanzierungsbedarf für die Realisierung des Leistungsangebots wird veranschlagt? Welche Realisierungschancen existieren?
- *Kontextentwicklungen*: Welche gesellschaftlichen Trends oder Problembelastungen in der Umwelt des Versorgungsnetzes lassen sich beobachten? Welche dieser Trends sind in welcher Form relevant für die Nachfrage respektive die Angebotsentwicklung im Versorgungsnetz? Welche quantitativen und qualitativen Trends in der Nachfrage lassen sich mittel- oder längerfristig prognostizieren?

Zur Ermittlung wichtiger Kontextentwicklungen eignen sich klassische Literaturrecherchen und Datenanalysen. Hilfreich bei der Konsultation und Verarbeitung entsprechender Grundlagen ist die Unterscheidung zwischen quantitativen und qualitativen Aspekten, Entwicklungen oder Trends. Quantitative Aspekte geben primär Hinweise auf die mögliche zukünftige Nachfrage und die zahlenmässige Bedeutung der untersuchten Kontextentwicklungen. Qualitative Aspekte weisen auf den fachlichen Entwicklungs- oder Weiterentwicklungsbedarf hin und sind besonders relevant für die Formulierung und Festlegung der strategischen Ausrichtung (siehe zweite Phase des Gestaltungskreislaufs). Zur Ermittlung qualitativer Entwicklungen und Trends eignen sich insbesondere auch Expertenhearings oder Expertenbefragungen. Sie stellen in der Regel eine effiziente Art und Weise dar, wichtige Kontextentwicklungen und Trends in komprimierter Form in Erfahrung zu bringen. Mit Bezug auf den im *dritten Kapitel* erwähnten Grundsatz der Partizipation empfiehlt es sich im Rahmen von Kontextanalysen zudem, betroffene Be-

völkerungsgruppen in die Situationsanalyse einzubeziehen; sei es durch mündliche oder schriftliche Befragungen, sei es durch öffentliche Diskussions- und Austauschanelle (moderierte Grossgruppenanelle, Zukunftswerksttten usw.). Der systematische Einbezug von Betroffenen gewinnt zunehmend an Bedeutung, wie Konzepte der partizipativen Qualittsentwicklung zeigen (Wright 2010).

Beispiel – Entwicklungskonzept «Altern in Luzern»

Das Entwicklungskonzept «Altern in Luzern», das im Oktober 2011 vom Parlament der Stadt Luzern verabschiedet wurde, beginnt mit einer Kontextanalyse und befasst sich dabei mit der demografischen Entwicklung sowie mit gesellschaftlichen, kulturellen und sozialen Aspekten des Alterns. Im Folgenden wird als Beispiel ein Auszug aus dem Bericht an das stttdische Parlament (Stadt Luzern 2011) prsentiert.

Der Altersquotient (Anteil der ber 65-jhrigen an der stttdigen Wohnbevulkerung) liege im gesamtschweizerischen Mittel bei 16.7%. Im Stadtkreis Littau sei er mit 13.7% tiefer und in der Stadt Luzern mit 21.5% hher als die gesamtschweizerische Referenzgrsse. Die ungleiche Altersverteilung sei kein Spezifikum von Luzern. Der in den Stttden tendenziell hhere Anteil lterer Menschen gegenber den Agglomerationsgrteln liesse sich vielerorts feststellen.

Stadt Luzern	Total	65 Jahre und lter	80 Jahre und lter	90 Jahre und lter
2015	83'075 (100%)	15'633 (18%)	5'221 (6%)	1'069 (1%)
2020	88'528 (100%)	15'943 (18%)	5'333 (6%)	1'912 (1%)
2030	97'360 (100%)	17'445 (18%)	5'996 (6%)	1'368 (1%)

Abbildung 17: Bevulkerungsszenarium Stadt Luzern 2015-2030

Quelle: LUSTAT Statistik Luzern; kantonale Bevulkerungsprognosen, Gesundheits- und Sozialdepartement, 2. Februar 2010

Aus gerontologischer Sicht sei vor allem bedeutsam, dass fr Frauen und Manner die Lebenserwartung bei guter Gesundheit gestiegen ist. Allerdings bestnde betreffend die Lebenserwartung nach wie vor eine deutliche und sogar zunehmende Ungleichheit aufgrund des soziokonomischen Status. Je hher der Bildungsstand sei, desto hher sei die Lebenserwartung. Dieser demografische Wandel, der auch fr die Stadt Luzern eine Zunahme der lteren Wohnbevulkerung mit sich bringen werde, bringe auch eine nachhaltige lnderung in das Leben der Stadt Luzern. Die Alterspolitik, die bisher eher einer Versorgungspolitik zuzuordnen sei, msse sich nebst diesem weiterzuverfolgenden Bereich auch noch in eine andere Richtung

orientieren. Der Alterungsprozess der ganzen Bevölkerung werde eine gesellschaftspolitische Herausforderung sein, die den herkömmlichen Rahmen sprengen werde. In einer alternden Stadtgesellschaft rückten zusätzlich das Wohnumfeld, die Mobilität sowie die soziale Teilhabe in den Vordergrund.

In den weiteren Ausführungen werden im Entwicklungskonzept der Stadt Luzern die alterspolitischen Rahmenbedingungen auf nationaler, kantonaler und kommunaler Ebene analysiert. Die Analyse geht auf die alterspolitische Strategie des Bunds ein, nimmt das kantonale Altersleitbild in den Blick, betrachtet die bisherige städtische Alterspolitik und fasst die jüngsten parlamentarischen Forderungen nach einer neuen städtischen Alterspolitik zusammen. Aus all diesen Analysen werden der Handlungsbedarf und die Realisierungsbedingungen für die Weiterentwicklung der Alterspolitik in der Stadt Luzern hergeleitet.

Hinweise auf die Umsetzung der Gestaltungsaufgabe 'Kontextanalyse, Finanzierung und Realisierbarkeit' in den Anwendungsbeispielen

Übergabe der Behindertenhilfe vom Bund an die Kantone am Beispiel des Kantons Zug (*Abschnitt 5.1*):

Mittels Analysen qualitativer und quantitativer Daten wurde und wird im Kanton Zug versucht, periodisch folgende Fragen zu beantworten: Wie stellt sich die Situation von Menschen mit Behinderung in der hiesigen Gesellschaft dar und welche Entwicklungen sind absehbar? Welcher Bedarf an Einrichtungen und Leistungen für Menschen mit Behinderung ist heute feststellbar und wie wird sich dieser Bedarf entwickeln? Welche Einflussmöglichkeiten auf die Entwicklung des Bedarfs bestehen? Mit welchem Finanzbedarf ist zu rechnen?

Entwicklung des Versorgungskonzepts «Gesundheit und Alter» der Gemeinde Kriens (*Abschnitt 5.3*):

Mit Blick auf den Aufbau eines Versorgungssystems «Gesundheit und Alter» (Steuergruppe Versorgungskonzept «Gesundheit und Alter» Kriens 2011) wurde in Kriens eine breite, differenzierte und fachlich gut abgestützte Bestandsaufnahme realisiert. Dies zeigt sich in den Analysen zu Kontext- und Nachfrageentwicklungen in Form einer Prognose der Entwicklung der älteren Bevölkerung sowie des künftigen Pflegebedarfs und einer Analyse der politischen Rahmenbedingungen.¹²

12 Informationen zum Konzept sind zu finden unter: <https://www.hslu.ch/de-ch/hochschule-luzern/forschung/projekte/detail/?pid=220> (24.01.2018).

4.2.2 Gestaltungsaufgabe A2: Angebots- und Zielgruppenanalyse

Während sich Kontext- und Nachfrageanalysen sowie die generelle Überprüfung der rechtlichen, politischen und finanziellen Realisierbarkeit auf das Umfeld beziehen, sind Angebots- und Zielgruppenanalysen auf das Versorgungssystem selbst ausgerichtet. Die zweite Gestaltungsaufgabe stellt sozusagen das systeminterne Gegenstück zur Kontext- und Realisierungsanalyse dar. Daraus resultieren folgende Fragen für die Analyse:

- *Angebotsinventar / -typologie*: Welche Angebote werden in welcher Häufigkeit erbracht und wie lassen sie sich sinnvoll zu Angebotstypen zusammenfassen?
Für die Analyse (bestehender) Angebote eignen sich unter anderem sogenannte Angebotsinventare. Im Rahmen von Angebotsinventaren werden diejenigen Leistungen kategorisiert und statistisch erhoben, die für eine zukünftige Leistungs- und Angebotsgestaltung besonders relevant sind. In der Regel ist es zweckmässig, bestimmte Dienstleistungen zu Angebotspaketen zusammenzufassen und eine Typologie zu entwickeln, die zwischen fünf und höchstens zehn verschiedenen Angebotsbereichen oder Angebotsformen unterscheidet.
- *Zielgruppenmerkmale*: Welche Merkmale zeichnen die (potenziellen) Zielgruppen des Angebots aus? Wie lassen sich Typen von Zielgruppen bilden? Wegleitend für die Unterscheidung von Zielgruppen ist deren Betreuungs-, Unterstützungs- oder Beratungsbedarf. Angebotsinventare oder Zielgruppentypologien lassen sich durch eine regelmässige statistische Erhebung – zum Beispiel einmal im Jahr – zu sogenannten Angebots- oder Zielgruppenmonitorings ausbauen. Auf diese Weise können zentrale Eckdaten für die Systemgestaltung zur Verfügung gestellt werden.
- *Angebotsanalyse*: Wie gut decken die Angebote die Nachfrage ab (Angebotsdichte, Auslastung, Lücken)? Entspricht das Angebotsprofil den Zielgruppen?

Beispiel – Zielgruppentypologie als Grundlage für die Angebotsanalyse

Am 1. Januar 2008 gingen die Finanzierung und die Umsetzung der Integrationsmassnahmen für Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene vom Bund an die Kantone über. Ein Team der Hochschule Luzern unterstützte die Verantwortlichen des Kantons Zürich bei der Konzipierung und erstmaligen Umsetzung dieser Aufgaben.

Die Angebotsanalyse zu Beginn des Projekts zeigte, dass ein zentraler Schwachpunkt in der kaum formalisierten Zieldefinition der meisten untersuchten Angebote lag. Ebenso mangelte es an formalisierten oder auf die Zielsetzung abgestimmten Instrumenten zur Überprüfung der Zielerreichung. Die Teilnehmenden waren in Bezug auf Schulgewohntheit und / oder Leistungsfähigkeit sehr heterogen, ohne dass mit ihnen unterschiedliche Ziele verfolgt worden wären. Sie behinderten sich in den Integrationsprogrammen zum Teil gegenseitig. Aus diesem Grund wurde eine Zielgruppentypologie entwickelt. Sie basiert auf der Grundtypologie ‘Arbeitsmarktpotenzial’ und auf den zwei daraus abgeleiteten Zielgruppendifimensionen ‘Leistungsfähigkeit’ und ‘Schulgewohntheit’ (siehe BFM 2009b). Der Einfachheit halber wurden nur jeweils zwei Ausprägungen unterschieden:

- (1) *Leistungsfähigkeit*: Leistungsfähig bedeutet, dass die gesundheitlichen Voraussetzungen für die Integration in den ersten Arbeitsmarkt gegeben sind. Leistungsbeeinträchtigt meint, dass gesundheitliche Beeinträchtigungen vorliegen, auf Grund derer eine Integration in den ersten Arbeitsmarkt eher unwahrscheinlich ist.
- (2) *Schulgewohntheit*: Unter schulgewohnt wird verstanden, dass mindestens sechs Jahre Grundschule beziehungsweise weiterführende Schulen und Ausbildungen vorzuweisen sind und der schulisch strukturierte Wissenserwerb der betroffenen Person vertraut ist. Schulungsgewohnt sind Teilnehmende mit weniger als sechs Jahren Grundschule und / oder mit so lange zurückliegender Schulzeit, sodass wichtige schulische Fähigkeiten verloren gegangen sind.

Aus der Kombination der beiden Zielgruppentypologien lassen sich die vier Haupt-Zielgruppen ableiten:

- (1) leistungsbeeinträchtigte, schulungsgewohnte Personen → adäquate Beschäftigung (allenfalls in Kombination mit Qualifikation) als Hauptthema;
- (2) leistungsbeeinträchtigte, schulungsgewohnte Personen → adäquate Beschäftigung als Hauptthema;
- (3) leistungsfähige, schulungsgewohnte Personen → Qualifikation als Hauptthema oder allenfalls auch Arbeitsmarktintegration;
- (4) leistungsfähige, schulungsgewohnte Personen → Arbeitsmarktintegration als Hauptthema, falls nicht möglich adäquate Beschäftigung.

Bei den Zielgruppen 1 bis 4 handelt es sich nicht um trennscharfe Gruppen. Der Sinn der Typologie liegt in einer möglichst einfachen und dennoch sinnvollen Zuordnung von Programmteilnehmenden in Bezug auf deren Arbeitsmarktfähigkeit.

Diese Grundtypologie und die entsprechenden Haupt-Zielgruppen können ergänzt und differenziert werden durch weitere relevante Zielgruppendimensionen wie zum Beispiel Alter, Deutschkenntnisse oder Betreuungspflichten. Die Definition der Zielgruppen legte den Grundstein dazu, die Bildungs-, Beschäftigungs- und Integrationsangebote näher zu definieren und dabei zu beschreiben, welche Zielsetzungen damit verbunden sind. Gleichzeitig wurde die Zulassung der Zielgruppentypen zu jedem Programmtyp festgelegt. Damit war eine konzeptuelle Verknüpfung zwischen Programm- und Zielgruppentypen geschaffen, die eine Analyse und Überprüfung der Angebote ermöglichte (siehe *Abschnitt 5.2.2*).

Hinweis auf die Umsetzung der Gestaltungsaufgabe 'Angebots- und Zielgruppenanalysen' in den Anwendungsbeispielen

Entwicklung des Versorgungskonzepts «Gesundheit und Alter» der Gemeinde Kriens (*Abschnitt 5.3*):

Die Trägerinstanz der ambulanten Krankenpflege in Kriens führt seit 2006 eine systematische Übersicht über alle Angebote zu Alter und Gesundheit in der Gemeinde. Dieses laufend aktualisierte Angebotsinventar bildete die Grundlage für die Angebotsanalyse. Eine Zielgruppenanalyse wurde ebenfalls durchgeführt. Sie zeigte, dass die Zahl der älteren Personen (65 Jahre und älter) in der Gemeinde Kriens bis 2030 um rund 60% ansteigen wird. Die Zahl der pflegebedürftigen Personen wird von 450 Personen (2010) auf rund 800 Personen (2030) wachsen. Parallel dazu wird auch die Zahl der hilfsbedürftigen Personen zunehmen (von ca. 1'000 auf ca. 1'500 Personen).

4.2.3 Gestaltungsaufgabe A3: Versorgungsstrukturanalyse

In Ergänzung zu den Angebots- und Zielgruppenanalysen widmet sich die Versorgungsstrukturanalyse der Untersuchung und Bewertung der Strukturen in Versorgungsnetzen und befasst sich mit Fragen der Inanspruchnahme von Angeboten, der Abstimmung innerhalb einer Versorgungskette sowie der räumlichen Gestaltung der Versorgungsnetze. Im Zentrum der Untersuchung stehen folgende Problemkreise:

- *Zugang zum Angebot / Erreichbarkeit des Angebots*: Werden die anvisierten Zielgruppen mit dem Dienstleistungsangebot überhaupt erreicht?
- *Vermittlung / Zuweisung*: Erfolgt die Zuweisung zum Angebot strukturiert und nach zweckmässigen Kriterien, sodass eine optimale Passung zwischen dem Zielgruppenprofil und dem Angebotsprofil erreicht werden kann?

- *Angebotsabstimmung in der Versorgungskette:* Sind die Angebote der Einrichtungen in der Versorgungskette zweckmässig aufeinander abgestimmt (keine Doppelpurigkeiten oder Lücken) und hinreichend durchlässig? Wie gut funktioniert die Zusammenarbeit zwischen den Einrichtungen?
- *Räumliche Gestaltung:* Sind die Grösse des Einzugsgebiets, die Lage der leistungserbringenden Organisationen im Raum (Erreichbarkeit), deren Spezialisierungsgrad und deren Grösse zweckmässig gestaltet?

Um die formulierten Herausforderungen in Versorgungsstrukturen zu untersuchen, erweisen sich Befragungen von involvierten Fachpersonen sowie von Nutzerinnen und Nutzern als hilfreich. Da es in der Regel noch nicht hinreichend bekannte Zusammenhänge in Versorgungsstrukturen auszuloten gilt, sind strukturierte Leitfadeninterviews empfehlenswert. Für die Analyse des Angebotszugangs und die Untersuchung von Vermittlungs- und Zuweisungsfragen ist die Befragung von Nutzerinnen und Nutzern notwendig.

Voraussetzung für eine Analyse der Angebotsabstimmung ist die Beschreibung und Definition entsprechender Versorgungsketten. Eine Identifizierung von Versorgungsketten ist beispielsweise entlang der Unterscheidung von Primär- oder Basisversorgung, erweiterter Versorgung und (hoch) spezialisierter Angebote möglich.

Beispiel – Analyse der Angebotsstrukturen für ältere Menschen in einer mittelgrossen Gemeinde

Aus einer Analyse der Angebotsstrukturen einer mittelgrossen Gemeinde durch ein Team der Hochschule Luzern (von Bergen/Bieri 2010) resultierten im Bereich der Versorgungsstrukturen für ältere Menschen folgende Ergebnisse:

- *Räumliche Lage:* Die befragten Fachpersonen wiesen auf den Standort des Alters- und Pflegeheims ausserhalb des Zentrums hin. Grundsätzlich sollten Wohn- und Hilfsangebote zentral domiziliert sein. Zudem machten die Befragten darauf aufmerksam, dass die Erschliessung des Heims mit öffentlichen Verkehrsmitteln zu optimieren wäre.
- *Wenig institutionalisierte Zusammenarbeit:* Verschiedene Fachpersonen konstatierten, dass die Zusammenarbeit zwischen den zahlreichen Einrichtungen offensichtlich vor allem aufgrund persönlicher und individueller Kontakte verlaufe und weitgehend auf freiwilliger Basis funktioniere. Verschiedentlich wurde auf ungenützte Synergien zwischen den Institutionen aufmerksam gemacht. Einige der Interviewpartner/-innen vermissten institu-

tionalisierte Formen der Zusammenarbeit wie etwa regelmässige «Austauschgefässe» für alle Akteure im Altersbereich oder gar eine gemeinsame und koordinierte Führung der wichtigsten Angebote der Altershilfe. Zusammenarbeitspotenziale in der Region würden zudem zu wenig genutzt.

Hinweise auf die Umsetzung der Gestaltungsaufgabe 'Versorgungsstruktur-analyse' in den Anwendungsbeispielen

Überprüfung der BBIP im Kanton Zürich (*Abschnitt 5.2*):

Die Analyse der Angebotskette (*Abschnitt 5.2.2*) zeigte, dass bei der Zuweisung der Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommenen ein Kernproblem liegt: Wie kommen die Klientinnen und Klienten in das für sie geeignete Programm? Mit einer Konzipierung und Einführung einer Triage-Assessment-Stelle sollten die Information, Koordination und Steuerung beim BBIP-Angebot verbessert werden beziehungsweise eine sinnvolle Zuweisung in einzelne Programme sowie eine längerfristige Prozessbegleitung der Teilnehmenden gewährleistet werden.

Entwicklung des Versorgungskonzepts «Gesundheit und Alter» der Gemeinde Kriens (*Abschnitt 5.3*):

In Kriens wurde die Analyse der Versorgungsstrukturen mit einer besonderen Vertiefung in Bezug auf die Wechselwirkungen zwischen stationärer und ambulanter Versorgung durchgeführt (*Abschnitt 5.3.2*). Die Strukturanalyse zeigte, dass die Zuweisung zu den Angeboten individuell, punktuell und unkoordiniert erfolgte und keine Zuweisung bestand, die sich an Kriterien orientierte. Zudem fehlten eine systematische Abstimmung der Angebote und eine institutionalisierte Zusammenarbeit mehrheitlich. Die Abklärungen zeigten im Weiteren, dass eine Koordination der Angebote sowie ein fachlicher Austausch von allen Beteiligten gewünscht wurden.

4.2.4 Gestaltungsaufgabe A4: Analyse der Leistungserbringenden

Im Rahmen einer Situationsanalyse werden auch die Merkmale der dem Versorgungssystem zugehörigen Einrichtungen analysiert (z.B. Einrichtungsgrösse, Angebotspalette). Die Einrichtungsanalyse dient der Bewertung der Strukturen, Prozesse und Ergebnisse der Einrichtungen innerhalb eines Versorgungssystems und fokussiert folgende Fragen:

- Sind die *Prozesse* und *Strukturen* der jeweiligen Einrichtung organisatorisch effizient gestaltet?
- Sind die organisatorischen *Rahmenbedingungen* (z.B. Personalressourcen, Qualifikationen des Personals) angemessen ausgestaltet?
- Werden die *Qualitätsvorgaben* eingehalten?
- Werden die Dienstleistungen *effektiv und effizient* erbracht?

Beispiel – Verfahren zur Qualitätsüberprüfung

Als Beispiele für Einrichtungsanalysen können «klassische» Verfahren zur Qualitätsüberprüfung von Einrichtungen (z.B. Einschätzung der Struktur-, Prozess- und Ergebnisqualität) aufgeführt werden. In diesem Bereich stehen verschiedene Überprüfungsinstrumente und Qualitätsmanagementsysteme zur Verfügung; auf sie wird an dieser Stelle nicht ausführlicher eingegangen. In letzter Zeit gewinnt zudem der direkte Vergleich von Einrichtungen anhand von definierten Leistungs- und Strukturindikatoren an Bedeutung. In diesem Zusammenhang wird von sogenannten Kennzahlenvergleichen oder Benchmarkings gesprochen. Wie im Fall der schweizerischen «Städteinitiative Sozialpolitik» (Beyeler/Salzgeber/Schuwey 2015) schliessen sich verschiedene Einrichtungen zusammen und lassen ihre Performance in ausgewählten Bereichen – zum Beispiel für die Sozialhilfe – durch ein Set von Kennzahlen in regelmässigen Abständen vergleichen.

Hinweis auf die Umsetzung der Gestaltungsaufgabe 'Analyse der Leistungserbringenden' in den Anwendungsbeispielen

Überprüfung der BBIP im Kanton Zürich (*Abschnitt 5.2*):

Die sogenannte BBIP-Konzeption 2010 (Bürgisser/Mey 2011) definierte zentrale Eckwerte und Vorgaben seitens der kantonalen Verantwortungstragenden zur Gestaltung des Angebots. Dabei ging es einerseits darum, die Zielgruppen und die Zulassung in die jeweiligen Programme zu bestimmen sowie die vier

Angebotstypen mit den darauf abgestimmten Zielsetzungen zu definieren. Darauf aufbauend stellte sich andererseits die Frage des Qualitätsmanagements. Bisher hatten die einzelnen Programmanbietenden kein identisches Verfahren, um die Qualität auszuweisen. Für das KSA war zentral, in Bezug auf die Qualität der Angebote einheitliche Standards zu setzen. Gleichzeitig wurde darauf geachtet, das Qualitätsmanagement nicht nur als Legitimationsnachweis zu sehen, sondern es auch gleichzeitig zur fachlichen Weiterentwicklung der Programme zu verwenden. Deshalb sollte kein zu grosser bürokratischer Aufwand betrieben werden, sondern das Qualitätsmanagement sollte Anlass sein, um für die professionelle Arbeit gewisse Standards zu setzen. In diesem Sinn wurden die Qualitätskriterien massgeschneidert für die BBIP-Anbietenden entwickelt.

4.3 Gestaltungsphase 2: Strategie (S)

Der zweite Schritt im Gestaltungskreislauf ist die Formulierung einer auf der Situationsanalyse basierenden *Strategie* im Sinn von konkretisierten Zielsetzungen. Dabei sind auf den vier Gestaltungsebenen je unterschiedliche Inhalte im Fokus, die alle auf die Zielsetzung des Gestaltungsprozesses eines Versorgungssystems ausgerichtet werden müssen:

- (S1) die Formulierung von übergeordneten Zielen und Vorgaben (Ebene 1: 'Programm und Finanzierung');
- (S2) die Planung von Angeboten und Leistungen (Ebene 2: 'Leistungen und Angebote');
- (S3) die Formulierung von finanziellen, prozeduralen und fachlichen Rahmenvorgaben (Ebene 3: 'Versorgungsstrukturen');
- (S4) die Konzeption von Leistungsvereinbarungen (Ebene 4: 'Leistungserbringung').

Die folgende Abbildung gibt einen Überblick über die Aufgaben in der Phase der Strategieentwicklung.

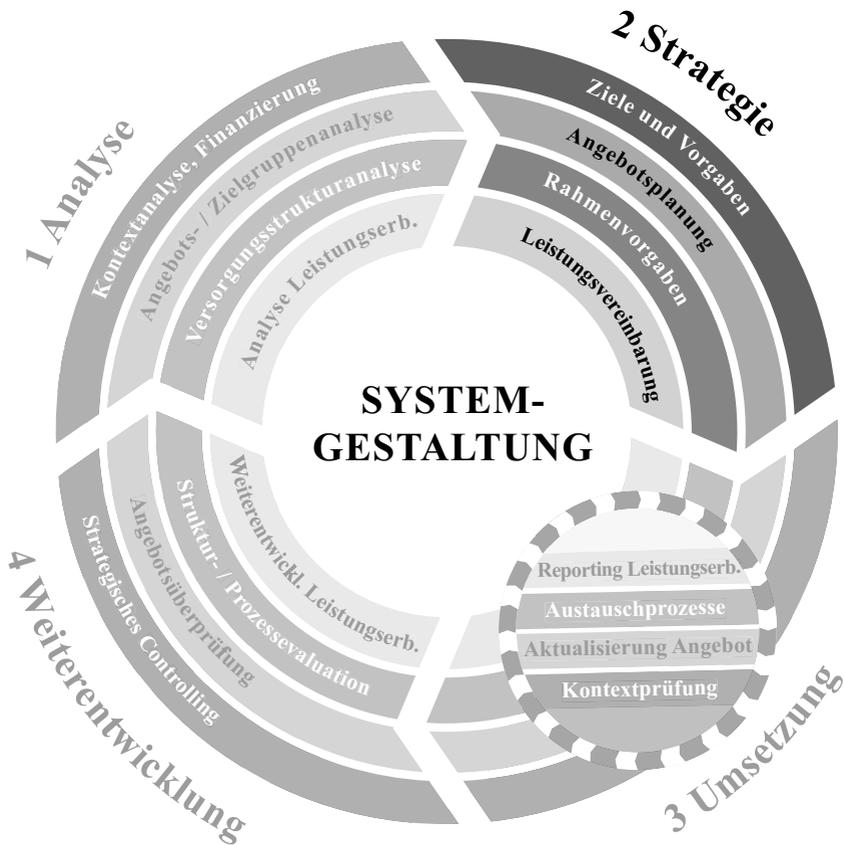


Abbildung 18: Strategieentwicklung in der Systemgestaltung: Phase 2

Quelle: eigene Darstellung

4.3.1 Gestaltungsaufgabe S1: Ziele und Vorgaben

Die Basis für die Definition von Zielen sind in der Regel sozialpolitische Entwicklungen, die Handlungsdruck erzeugen. Im Rahmen von politischen Diskursen und Prozessen kann dies zu veränderten Vorgaben und Rahmenbedingungen wie zum Beispiel Veränderungen in der Gesetzgebung führen, die dann durch die Verwaltung umgesetzt werden. Bei der Systemgestaltung durch staatliche Stellen (Bund,

Kantone, Gemeinden) bilden oft neue oder angepasste Gesetze und Verordnungen die übergeordneten Ziele ab. Zudem können auch bestehende gesetzliche Grundlagen aufgrund von sozialpolitischem Handlungsdruck anders ausgelegt werden und zu veränderten strategischen Zielen führen. Auch private Einrichtungen wie zum Beispiel national tätige soziale NPO reagieren auf sozialpolitische Entwicklungen und können aufgrund ihrer Zweckbestimmung eigene, übergeordnete Ziele setzen.

Zur Entwicklung von Strategieprozessen für Unternehmen und Organisation besteht eine reichhaltige Literatur. Henry Mintzberg, Bruce Ahlstrand und Joseph Lampel (2012) beschreiben in ihrem Klassiker «Strategy Safari» zehn unterschiedliche Denkschulen, wovon die Gestaltungsschule, welche die Strategiebildung als konzeptionellen Prozess versteht, in der Managementlehre und der Praxis weit verbreitet ist. Als Kernelemente werden bei dieser Schule einerseits die Umfeldentwicklungen im Sinn einer äusseren Beurteilung von relevanten Faktoren und andererseits die Organisation mit ihren Stärken und Schwächen analysiert. Der Strategieprozess im Rahmen der Systemgestaltung hat eigene Gesetzmässigkeiten; es lassen sich aber einige Analogien zur Gestaltungsschule nach Mintzberg, Ahlstrand und Lampel (2012: 45) herstellen. Anstelle einer Umfeldanalyse aus der Perspektive einer einzelnen Organisation können der – für ein bestimmtes Versorgungssystem relevante – Diskurs sozialer Probleme und der daraus resultierende sozialpolitische Handlungsdruck auf Politik und Gesetzgebung herangezogen werden. Dieser Prozess entspricht der vorher beschriebenen Analysephase (A1), ‘Kontextanalyse, Finanzierung und Realisierbarkeit’. Auf Basis dieser Kontextanalyse können langfristige, übergeordnete Ziele und Vorgaben für ein bestimmtes soziales Programm und das entsprechende Versorgungssystem festgelegt werden. Analog zur Organisationsanalyse gemäss Gestaltungsschule können die Analyseschritte ‘Angebots- und Zielgruppenanalyse’ (A2), ‘Versorgungsstrukturanalyse’ (A3) sowie ‘Analyse der Leistungserbringenden’ (A4) aufzeigen, ob ein Versorgungssystem den übergeordneten Zielen entsprechend aufgestellt ist oder ob bestimmte Anpassungen geplant werden müssen.

Beispiel – Neuausrichtung der Alterspolitik in Schaffhausen

In der Stadt Schaffhausen leben überdurchschnittlich viele ältere Menschen. Auf kantonaler Ebene liegen diesbezüglich nur die Kantone Basel-Stadt und Tessin vor dem Kanton Schaffhausen. Auf dem Hintergrund dieses Sachverhalts wurde bereits 2003 – unter dem Einbezug breiter Kreise – eine öffentliche Diskussion zur zukünftigen Alterspolitik geführt. Im Jahr 2008 beschloss die Stadt Schaffhausen eine Neuausrichtung ihrer Alterspolitik. Mittels vielfältiger Massnahmen wurde

und wird «zuhaus alt werden» als eine Option für möglichst viele ältere Menschen in Schaffhausen angestrebt. Dazu wurden drei Handlungsansätze verfolgt, nämlich erstens die Förderung altersgerechter vielfältiger Wohnformen, zweitens die Bereitstellung einer breiten Palette pflegerischer und hauswirtschaftlicher Dienstleistungen, die niederschwellig zugänglich sind, den persönlichen Bedarf berücksichtigen und möglichst wohnortsnah zu beziehen sind, und drittens die Förderung altersfreundlicher Quartierstrukturen und der sozialen Einbindung von älteren Menschen (Stocker 2015). Die Angebote für ältere Menschen sollten dezentral in Quartierdienstleistungszentren (QDZ) gebündelt werden. Diese sollen unterschiedliche stationäre Wohn- und Pflegeangebote sowie eine Vielzahl von ambulanten Dienstleistungen besonders quaternah anbieten, insbesondere die Integration eines ambulanten Pflgeteams vor Ort. Zu den Zielen der QDZ gehörte auch die soziale Vernetzung der Senior/-innen im jeweiligen Quartier.

Das Beispiel macht deutlich sichtbar, wie aufgrund von gesellschaftlichen Entwicklungen (Demografie) Handlungsdruck aufgebaut und nach vorgängigen Analysen eine übergeordnete Zielsetzung und Strategie in Form eines Beschlusses der Legislative (Grosser Stadtrat) in Kraft gesetzt wurde. Das Beispiel zeigt auch, dass solche übergeordneten Zielsetzungen langfristig ausgerichtet sind und die Umsetzung mehrere Jahre in Anspruch nehmen kann, wobei die Ausrichtung der Strategien auch immer wieder hinterfragt und überprüft werden muss.

Hinweise auf die Umsetzung der Gestaltungsaufgabe 'Übergeordnete Ziele und Vorgaben' in den Anwendungsbeispielen

Übergabe der Behindertenhilfe vom Bund an die Kantone am Beispiel des Kantons Zug (*Abschnitt 5.1*):

Eine wichtige Grundsatzentscheidung, die bei der Umsetzung der Neuordnung der Finanzierung und Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen im Bereich der Behindertenhilfe im Kanton Zug (siehe *Abschnitt 5.1.2*) zu treffen war, war die Wahl der zukünftigen Form der Finanzierung. Sollte von einer Objekt- zu einer Subjektfinanzierung gewechselt werden, also weg von der Finanzierung der Einrichtungen hin zu einer direkten Finanzierung der Menschen mit Behinderung? Nach sorgfältiger Prüfung und Abwägung entschieden sich die Verantwortlichen, grundsätzlich am Modell der Objektfinanzierung festzuhalten. Diese Vorgabe wirkte sich auf die weitere Ausgestaltung des Prozesses und die weiteren Phasen des LUS bis hin zu den Leistungsvereinbarungen mit den Einrichtungen aus.

Überprüfung der BBIP im Kanton Zürich (*Abschnitt 5.2*):

Ein wichtiger Meilenstein im Entwicklungsprozess der BBIP war die Verabschiedung der BBIP-Konzeption von 2010 (Bürgisser/Mey 2011), die einheitliche konzeptuelle Grundlagen und Anforderungen an das Qualitätsmanagement der BBIP formuliert. Parallel dazu wurde das Controlling verbessert und auf das dazugehörige Qualitätsmanagement abgestimmt. Der letzte Schritt zur Weiterentwicklung des Controllings lag in der Einführung von Finanzkennzahlen im Hinblick auf eine bessere Vergleichbarkeit der Kosten.

4.3.2 Gestaltungsaufgabe S2: Angebotsplanung

Angebotsplanungen basieren auf den übergeordneten strategischen Zielen und Rahmenvorgaben sowie auf der Grundlage von Bedarfsanalysen und Bedarfsprognosen. Im Rahmen der Angebotsplanung wird festgelegt, welche Angebote und Leistungen erbracht werden sollen und wer für die Leistungserbringung zuständig ist. Bei der öffentlichen Verwaltung wird die Angebotsplanung häufig in Form von Planungsberichten abgebildet, die anschliessend von den zuständigen politischen Instanzen genehmigt werden. Bei privaten Organisationen wird die Angebotsplanung oft im Rahmen der Operationalisierung eines Strategiepapiers festgehalten.

Beispiel – Neugestaltung der Angebotsplanung in der Altenhilfe der Stadt Schaffhausen

Die *Angebotsplanung* in der Altenhilfe der Stadt Schaffhausen¹³ richtete sich ab 2008 auf die übergeordnete Zielsetzung «zu Hause alt werden» aus. Obengenannte QDZ sollten als Herzstück eines Versorgungssystems mit stationären und ambulanten Dienstleistungen aufgebaut werden. Die bisher bestehenden Alters- und Pflegeheime sollten ihr Angebot auf diese neue Strategie ausrichten. Auch für die bis 2008 zentral geführte ambulante Pflege (Spitex) hatte diese Angebotsplanung weitreichende Konsequenzen, da die zentrale Struktur aufgelöst und die Dienstleistungen der Spitex den QDZ zugeordnet werden sollten. Eine derart weitreichende Neuausrichtung konnte nur über einen längeren Zeitrahmen mit einem schrittweisen Vorgehen angestrebt werden. Als Pilotprojekt wurde im Herbst 2010 das QDZ Künzle-Heim eröffnet und ein Spitex-Team wurde dort vor Ort inte-

13 Siehe hierzu <http://www.stadt-schaffhausen.ch/?id=3071#3068> (24.01.2018)

griert. Mit diesem Schritt wurden unterschiedliche Wohn- und stationäre Pflegeangebote mit einer Palette von ambulanten Dienstleistungen kombiniert und auf die neue übergeordnete Zielsetzung ausgerichtet. Gemäss Planung sollten 2015 drei weitere QDZ folgen. 2012 wurde die bisher privat geführte Spitex zu einem städtischen Angebot, damit die Dezentralisierung umgesetzt werden konnte. Als begleitende Massnahmen wurden Ambulatorien in den Spitex-Räumlichkeiten der QDZ eingerichtet. Sie sind für die Quartierbevölkerung zu bestimmten Öffnungszeiten zugänglich. Kleine medizinische Versorgungen sowie Beratungen zu gesundheitlichen Themen für Betagte und für pflegende Angehörige werden angeboten. Die Abklärung von möglichen Heimeintritten wurde einer zentralen Beratungsstelle im Bereich Betreuung der Stadt Schaffhausen zugeordnet. Weiter wurde eine Fachstelle für Gemeinwesen orientierte Gesundheitsförderung geschaffen. Um altersfreundliche Quartierstrukturen zu erhalten oder zu schaffen und die älteren Menschen sozial einzubinden, wurde eine Stabstelle Quartierentwicklung aufgebaut.

Hinweis auf die Umsetzung der Gestaltungsaufgabe 'Angebotsplanung' in den Anwendungsbeispielen

Entwicklung des Versorgungskonzepts «Gesundheit und Alter» der Gemeinde Kriens (*Abschnitt 5.3*):

Aus dem Versorgungskonzept (*siehe Abschnitt 5.3.3*) geht hervor, dass auf der Basis der strategischen Zielsetzung eine detaillierte Angebotsplanung mit den folgenden Elementen festgelegt wurde:

- Optimierung und Vernetzung des bestehenden Angebots durch eine Koordinations- und Anlaufstelle als «Drehscheibe» (Information und Beratung sowie Koordination und Weiterentwicklung);
- Förderung von betreuten Wohnformen;
- Pflegeplätze in Pflegewohnungen (zwei Wohnungen bis 2020, später allenfalls mehr, je nach Bedarf) im Sinn eines flexiblen Systems;
- Optimierung des bestehenden Angebots an Heimplätzen (steigender Pflegebedarf);
- Ausbau der Entlastungsangebote zur Unterstützung der pflegenden Angehörigen;
- Stärkung der Freiwilligenarbeit (Freiwilligenagentur);
- regionaler Ansatz: Kooperationen mit Nachbargemeinden.

4.3.3 Gestaltungsaufgabe S3: Rahmenvorgaben

Übergeordnete Zielsetzungen und in Planungsberichten beschriebene Leistungen und Angebote müssen weiter konkretisiert werden. Dazu werden definierte finanzielle, prozedurale und fachliche Rahmenvorgaben benötigt. Bei diesem Schritt sind die finanziellen Möglichkeiten und Grenzen wegleitend. Der finanzielle Spielraum muss bekannt sein, damit die Erbringung von Leistungen, die Konzeption von Angeboten, Qualitätsstandards sowie Abläufe und Prozesse näher definiert werden können.

Es wird festgelegt, wie die Versorgung konkret gestaltet werden soll: Welche Leistungen werden angeboten? Wer erbringt die Leistungen? Welche Qualitätsstandards gelten? In welcher Form soll das Versorgungssystem gestaltet werden? Erbringt die öffentliche Hand die Leistungen oder besteht eine Zusammenarbeit mit privaten Einrichtungen? Gibt es Ausschreibungen beziehungsweise Wettbewerbe oder werden die Aufträge direkt vergeben? Bei national tätigen privaten Organisationen stellt sich die Frage, wie die Leistungen operationalisiert werden können und sollen: Sind zentrale oder dezentrale Strukturen vorhanden und zu nutzen?

Auch bei der Festlegung der Rahmenvorgaben für Versorgungssysteme sind die Ergebnisse der Situationsanalyse zu berücksichtigen; deren Teilaufgaben wurden im *Abschnitt 4.2* erörtert. Im Grundmodell der Gestaltungsschule nach Mintzberg, Ahlstrand und Lampel (2012: 45) entspricht die Analyse bereits bestehender Angebote, Leistungen und Rahmenvorgaben (Strategiebildung als konzeptioneller Prozess) der «inneren Beurteilung». Während beim Strategieprozess einer einzelnen Organisation eine ‘Organisationsanalyse’ vorausgesetzt wird, stellen bei Strategieprozessen im Rahmen der Systemgestaltung die Angebotsüberprüfung und der Check der Versorgungsstrukturen die vergleichbare zentrale Voraussetzung dar.

Beispiel – Rahmenvorgaben zur Neuausrichtung der Alterspolitik in der Stadt Schaffhausen

Die Operationalisierung der Zielsetzung, ein umfassendes dezentrales Wohn- und Pflegeangebot aufzubauen und zu implementieren, erforderte von den Verantwortlichen in Schaffhausen eine detaillierte Konzeptarbeit. Es wurde eine eigene Projektorganisation eingesetzt mit der Vorgabe, Strukturen im Bereich der Betreuung so anzulegen, dass sie dem Bedarf durch die demografischen und gesellschaftlichen Entwicklungen entsprechen konnten und können. Im Rahmen dieser umfassenden Neuorganisation des gesamten Versorgungssystems für die ältere Bevölkerung waren Rahmenvorgaben im Sinn einer verbindenden Klammer wichtig,

damit das Projekt als Ganzes kohärent umgesetzt werden konnte. So wurde beispielsweise eine gemeinsame Philosophie der unterschiedlichen Akteure zur Altersbetreuung entwickelt und schrittweise etabliert. Das Dienstleistungsangebot im stationären und ambulanten Bereich musste den zentralen und dezentralen Akteuren klar und verbindlich zugewiesen werden. Dabei musste sichergestellt werden, dass die Dienstleistungen bei Bedarf weiter ausgebaut und flexibel angepasst werden konnten und können. Administrative Aufgaben und Prozesse mussten auf das neue Gesamtkonzept ausgerichtet und mit entsprechenden Ressourcen ausgestattet werden. Die Strategieentwicklung und die Führung des Entwicklungsprojekts und des daraus entstandenen Bereichs der Betreuung innerhalb der Stadtverwaltung wurden durch eine neu gebildete Geschäftsleitung wahrgenommen. In der Geschäftsleitung waren neben dem verantwortlichen Stadtrat die Leitung des Bereichs der Betreuung, die Leitungen der QDZ sowie die Stabsstelle Quartierentwicklung Schaffhausen vertreten. Die Neukonzeption sollte ressourcenneutral umgesetzt werden, was zu entsprechenden finanziellen Rahmenvorgaben führte.

Hinweis auf die Umsetzung der Gestaltungsaufgabe 'Rahmenvorgaben für das Versorgungssystem' in den Anwendungsbeispielen

Überprüfung der BBIP im Kanton Zürich (*Abschnitt 5.2*):

Die Verantwortlichen des Kantons Zürich haben als Rahmenvorgabe eine Zielgruppen- und Programmtypologie festgelegt, an der sich die Programmanbietenden ausrichten haben. In der Zielgruppentypologie sind vier Hauptzielgruppen und in der Programmtypologie ebenfalls vier unterschiedliche Programmtypen definiert worden. Jede anbietende Stelle hat sich auf einen der vier Programmtypen festzulegen und zu definieren, auf welche Zielgruppen sich das Programm bezieht. Unter Bezugnahme auf die zielgruppenspezifischen Bedürfnisse und den entsprechenden Programmtyp definiert die anbietende Stelle die Ziele ihres Angebots. Schliesslich werden die inhaltliche und zeitliche Programmgestaltung sowie die Prozessqualität zur Erreichung der formulierten Ziele entwickelt und festgelegt.

4.3.4 Gestaltungsaufgabe S4: Leistungsvereinbarung

Die übergeordneten Ziele, die fachlichen und finanziellen Vorgaben sowie die Eckwerte der Angebotsplanung bilden die Grundlage für die Ausarbeitung der Leistungsvereinbarungen mit den einzelnen Einrichtungen. Form, Art und Umfang der Vereinbarungen können dabei unterschiedlich ausgestaltet sein. Bei der

Vergabe von öffentlichen Aufgaben an private Einrichtungen hat sich das Leistungsauftragsmodell weitgehend durchgesetzt, wobei in der Praxis grosse Unterschiede bezüglich Detaillierungsgrad und Finanzierungsmodus (z.B. Objekt- oder Subjektfinanzierung) anzutreffen sind. In der Regel bestehen auch für Einrichtungen der öffentlichen Hand verwaltungsinterne Leistungsaufträge.

Bei der Formulierung von Leistungsaufträgen ist die leistungsbeziehende Zielgruppe zentral. Sinn und Zweck der sozialen Dienstleistung, die in der Regel die Lebenslage von bestimmten Bevölkerungsgruppen verbessern soll, dürfen nicht organisationalen Sachzwängen zum Opfer fallen.

Beispiel – Leistungsvereinbarung mit einem QDZ in Schaffhausen

Bei diesem Umsetzungsschritt der Systemgestaltung handelt es sich um die Leistungen, die von einzelnen Akteuren eines Versorgungssystems erbracht werden sollen. Am Beispiel des QDZ Künzle-Heim, das als Pilotprojekt geführt wurde, kann dies konkretisiert werden. Der Leistungskatalog für 2014 wurde im Bericht des ETH-Wohnforums wie folgt umschrieben (Hugentobler/Wurster 2013):

Wohn-, Pflege- und Betreuungsangebote für rund 120 Bewohner/-innen:

- selbstständiges Wohnen: 30 1- und 2-Zimmer-Wohnungen;
- betreutes Wohnen: 57 Einzelzimmer mit Nasszellen;
- Demenzabteilung: Wohngruppe mit acht Zimmern;
- halbambulantem Angebot: drei Zimmer als Ferienplätze, für Tages- oder Nachtaufenthalt.

Durch QDZ angebotene Dienstleistungen:

- Spitex-QDZ Künzle-Heim;
- Ambulatorium;
- Beratung «Gesundheitsförderung & Prävention»;
- Mittagstisch;
- hauswirtschaftliche Dienstleistungen (Reinigungsdienst und Wäscheservice);
- Altersgymnastik, Bewegungs- und Gehtraining, Kraftraum, Infrarotkabinen, Wassermassage;liege;
- «Treffpunkt QDZ», wöchentlich für Interessierte aus dem Quartier;
- Angebote und Anlässe zur Freizeitgestaltung und Unterhaltung.

Angebote von Dritten im QDZ Künzle-Heim:

- Physiotherapie;
- Friseur;
- Podologie;
- Mütter- und Väterberatung, Kanton Schaffhausen;
- Sozialberatung der Pro Senectute, monatlich.

Jede einzelne dieser Leistungen muss genauer mit Eckwerten zu qualitativen und quantitativen Elementen und zur Ressourcenausstattung festgelegt, umschrieben und erfasst werden. Nur so wird eine betriebswirtschaftliche Steuerung möglich. Gemäss Regula Ruflin und Andreas Dvorak (2007: 75ff.) muss ein Leistungsvertrag mindestens über die folgenden Gegenstände Auskunft geben:

- Vertragsparteien;
- gesetzliche Grundlagen und andere dem Kontrakt zugrundeliegende Reglemente, Konzepte oder Richtlinien;
- Zweck: Übergeordnete Ziele / Strategie (bezogen auf die Politik, das Sachgebiet und die Anspruchsgruppen, auf welche sich die im Leistungsauftrag geregelte Leistungserbringung bezieht);
- Leistungen / Produkte: Art der Leistungen / Produkte, Inhalt der Leistungen / Produkte, Quantität / Anzahl der Leistungen / Produkte, quantitative und qualitative Qualitäts- respektive Wirkungskriterien dieser Leistungen / Produkte;
- allgemeine und spezifische Beschreibung der Zielgruppen der Leistungen / Produkte;
- finanzielle Abgeltung: Tarifberechnungsmodalitäten (inkl. Faktoren wie Regelung von Teuerungszulagen oder Übernahme gewisser Steuern), Gesamtbetrag, Abrechnungs- und Auszahlungsmodalitäten, Umgang mit Überschüssen und Verlusten, finanzielles Controlling: Revisionsvorgaben und Kennzahlen;
- Modalitäten des Berichtswesens: Monitoring und Reporting;
- Gültigkeits- / Geltungsbereich des Leistungsvertrags: Dauer, Vertragsbeginn und Vertragsende, geografische Reichweite;
- Änderungs-, Rücktritts- und Auflösungsmodalitäten;
- Verlängerungs- / Neuverhandlungsmodalitäten;
- Folgen bei Nicht- oder ungenügender Erfüllung des Vertrags (Schlecht- oder Nichterfüllung durch die auftragnehmende respektive durch die auftraggebende Organisation);
- Rechtsmittelbelehrung und Gerichtsstand;
- Ort, Datum und Unterschrift der Vertragsparteien.

4.4 Gestaltungsphase 3: Umsetzung (U)

Der Gestaltungskreislauf in Versorgungssystemen zeichnet sich im Wesentlichen durch einen mehrjährigen Rhythmus aus. Umfassende Angebotsanalysen, Zielbestimmungen oder vertiefte Überprüfungs- und Weiterentwicklungsanstrengungen werden in der Regel alle paar Jahre durchgeführt. Die laufende Umsetzung dieser gehört indes zum alltäglichen Handeln der involvierten Akteure und daher folgt dieser dritte Schritt einem anderen zeitlichen Rhythmus.

Die Umsetzung und Operationalisierung der Vorgaben und Ziele ist eine Aufgabe, die permanent wahrgenommen wird. Sie umfasst entlang der vier Gestaltungsebenen folgende Aufgaben:

- (U1) reflexive Kontext- und Systemüberprüfung (Ebene 1: 'Programm und Finanzierung');
- (U2) laufende Aktualisierung des Angebots (Ebene 2: 'Leistungen und Angebote');
- (U3) Austauschprozesse im Versorgungssystem (Ebene 3: 'Versorgungsstrukturen');
- (U4) Reporting der leistungserbringenden Einrichtungen (Ebene 4: 'Leistungserbringung').

Die folgende Abbildung gibt einen Überblick über die Aufgaben in der Phase der Umsetzung.

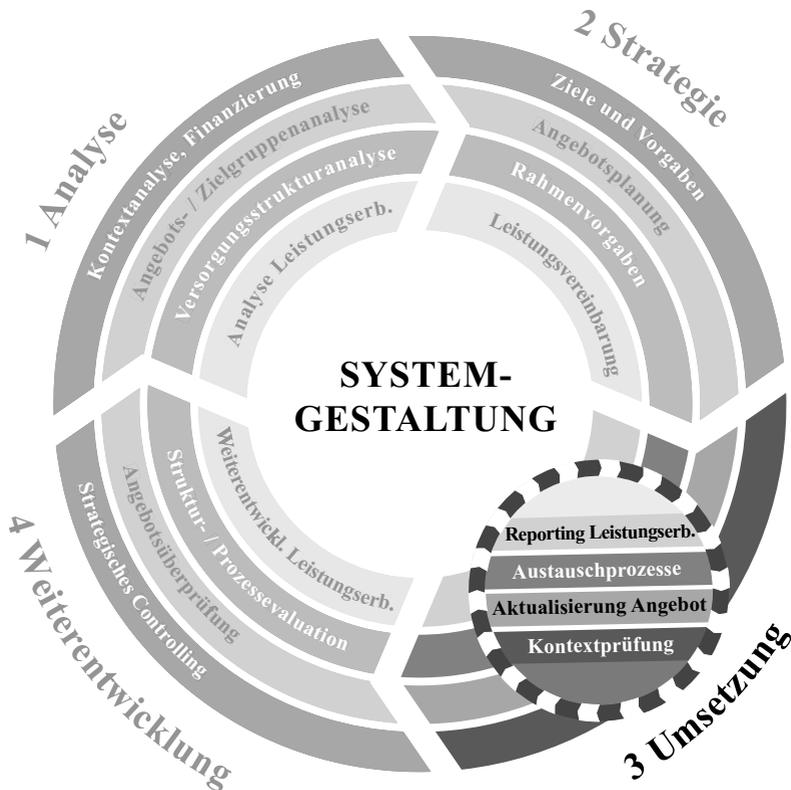


Abbildung 19: Umsetzung in der Systemgestaltung: Phase 3
Quelle: eigene Darstellung

4.4.1 Gestaltungsaufgabe U1: Kontextprüfung

Die Leistungserbringung ist laufend neuen gesellschaftlichen Trends und Entwicklungen (Umwelt) ausgesetzt. Diese gilt es ständig zu beobachten und – sofern möglich – in der laufenden Planung und Steuerung zu berücksichtigen. Das Gleiche gilt für Veränderungen wichtiger gesetzlicher, finanzieller oder struktureller Vorgaben und Rahmenbedingungen. Gefragt ist ein eigentliches Monitoring im Sinn einer aufmerksamen, ständigen Beobachtung der relevanten Entwicklungen,

damit es möglich ist, bei Bedarf einzugreifen. In der Regel verlaufen solche Änderungen im Sinn eines Wandels erster Ordnung (Vahs 2009). Vahs weist darauf hin, dass es sich dabei um graduelle, evolutionäre Entwicklungen handelt und es in der Regel genügt, die Organisation laufend schrittweise anzupassen ohne grundlegende Veränderung des Bezugsrahmens. Selten, aber nicht auszuschliessen ist auch ein Wandel zweiter Ordnung. Vahs (2009) beschreibt diesen als radikalen, revolutionären, transformativen Wandel, der zu einschneidenden Veränderungen der Organisation und der Arbeitsweise führt.

Beispiel – markante Nachfrageschwankungen bei der Unterbringung und Betreuung von Asylsuchenden und Flüchtlingen in der Schweiz

Bei der Bewältigung der Herausforderungen, die sich bei der Unterbringung und Betreuung von Asylsuchenden und Flüchtlingen stellen, wird der Anspruch nach einem ständigen Monitoring und damit verbunden die Fähigkeit, rasch und flexibel zu reagieren, besonders deutlich. Trotz der vielfältigen gesetzgeberischen Anpassungen auf europäischer und nationaler Ebene ist die Zahl der einreisenden Personen letztlich nicht steuerbar. Bei Bund und Kantonen sowie den beteiligten privaten Organisationen ist daher eine hohe Flexibilität gefragt. Je nach internationaler Lage kann normalerweise von einem sogenannten Regelbetrieb ausgegangen werden. Die Unterbringungs- und Betreuungskapazitäten werden auf eine bestimmte Bandbreite ausgelegt. Das Szenario einer unerwartet raschen Zunahme der Immigration muss aber ständig mitbedacht werden. Das Versorgungssystem muss in der Lage sein, ohne langen Vorlauf mehr Leistung zu erbringen. Die Entwicklungen der Flüchtlingszahlen werden darum vom Staatssekretariat für Migration in einem ständigen Monitoring beobachtet und es besteht ein enger, ständiger Austausch mit den Kantonen und den operativ tätigen Einrichtungen (z.B. Empfangsstellen).

Hinweis auf die Umsetzung der Gestaltungsaufgabe 'reflexive Kontext- und Systemüberprüfung' in den Anwendungsbeispielen

Übergabe der Behindertenhilfe vom Bund an die Kantone am Beispiel des Kantons Zug (*Abschnitt 5.1*):

Die Leistungserbringung ist nicht Sache des Kantons, sondern Aufgabe der einzelnen privaten Einrichtungen. Aus der Sicht der sozialpolitischen Steuerung ist die Leistungserbringung aber durch die Kantone begleitend zu beobachten und wenn nötig zu koordinieren. Gesellschaftliche, fachliche, politische und / oder finanzielle Entwicklungen, die Einfluss auf die zukünftige Ausrichtung der Versorgungssteuerung haben, werden festgestellt und weiterverfolgt.

4.4.2 Gestaltungsaufgabe U2: Aktualisierung des Angebots

Im Rahmen eines laufenden Abgleichs oder einer Angebotsabstimmung werden die Kapazitäten und (freien) Angebote der Einrichtungen mit den nachgefragten Dienstleistungen abgeglichen. Diese Abgleichungsprozesse können der Eigenregie des «Marktes» der beteiligten Einrichtungen überlassen werden oder direkter im Rahmen eines Nutzungsmanagements von den zuständigen Instanzen (mit) gesteuert werden.

Beispiel – Unterbringung und Betreuung von Asylsuchenden und Flüchtlingen in der Schweiz

Gerade bei einer raschen Zunahme der Einreisen von Asylsuchenden und Flüchtlingen, wie sie im Jahr 2015 stattfand, ist die laufende Angebotsabstimmung sehr wichtig. Der Bund hat selber eine bestimmte Kapazität in den Empfangsstellen und weist dann die Asylsuchenden, proportional zur Einwohnerzahl, den Kantonen zu. Obwohl mit dieser Volatilität systemimmanent gerechnet werden muss, können grosse Unterschiede darin beobachtet werden, wie die einzelnen Kantone mit der Herausforderung umgehen. Während die einen kurzfristig neue Plätze bereitstellen können, sei es auch nur in Zivilschutzanlagen, scheinen andere mehr gefordert und stellen zur Not Zelte auf.

Hinweise auf die Umsetzung der Gestaltungsaufgabe 'Laufende Aktualisierung des Angebots' in den Anwendungsbeispielen

Übergabe der Behindertenhilfe vom Bund an die Kantone am Beispiel des Kantons Zug (*Abschnitt 5.1*):

Zu den Aufgaben der Angebotskoordination des Kantons gehören die Reaktion auf unerwartete Angebots- oder Nachfrageschwankungen, die kurzfristige Abstimmung der Angebote oder die Suche nach Angeboten für Einzelfälle von Menschen mit Behinderung, die besondere Bedürfnisse haben.

Überprüfung der BBIP im Kanton Zürich (*Abschnitt 5.2*):

Die Begleitevaluation der Pilotphase der Vermittlungs- und Triagestelle zeigte unter anderem, dass durch die zentrale Erfassung aller Anmeldungen durch diese Fachstelle die besten Voraussetzungen geschaffen wurden, um Zahlen für die laufende Bedarfserhebung zu erhalten. Im Weiteren erhielt die Triagestelle als zentrale Anlaufstelle für die Fragen der beruflichen und sozialen Integration

im Asyl- und Flüchtlingsbereich vielfältige Hinweise über Probleme und Fragestellungen zu diesen Themen. Dabei wurde der Blick auch über die Grenzen der bestehenden BBIP-Angebote hinaus erweitert und es konnten weiterführende Innovationen zur Fortentwicklung der Angebote angeregt werden.

4.4.3 Gestaltungsaufgabe U3: Austauschprozesse im Versorgungssystem

Wie im *Abschnitt 3.3.2* in den Ausführungen zur Governance gezeigt wurde, stösst die sozialpolitische Steuerung an Grenzen, wenn versucht wird, vor allem über die Steuerungsmodi Macht und Hierarchie zu operieren. Ebenso werden die Grenzen sichtbar, wenn nur via Wettbewerb und Markt gesteuert wird. Die Systemgestaltung kann somit nicht nur durch politische Steuerung erfolgen, sondern sie muss aus einem Mix beziehungsweise einer Balance der Funktionslogiken und Werte der an einem Versorgungssystem beteiligten Akteure erfolgen. Die kollektive Findung der passenden Entscheidungsformen und damit die prozessuale Gestaltung eines Entwicklungsprozesses sind ebenso wichtig wie die inhaltlich-fachliche Bestimmung der Arbeit. Governance passiert dann, wenn die Unterschiedlichkeit der beteiligten Akteure anerkannt wird, wenn die verschiedenen Logiken aufeinander abgestimmt werden respektive wenn in diesem Sinn kooperativ und interaktiv gearbeitet wird. Um diesen Anspruch einzulösen, sind Kommunikation und Austausch im Versorgungssystem unter den verschiedenen Beteiligten die Voraussetzung. Dabei sind vielfältige Formen wie Jahrestreffen, Fachkonferenzen, Echo-Veranstaltungen oder auch eigentliche Planungskonferenzen möglich. Die Kommunikation und die Kultur unter den Akteuren eines Versorgungssystems kann hier entscheidend gepflegt und entwickelt werden.

Beispiel – regelmässige Koordinationsgespräche der Verantwortlichen bei der Unterbringung und Betreuung von Asylsuchenden und Flüchtlingen in der Schweiz

Die Verantwortlichen von Bund und Kantonen treffen sich regelmässig, um die Unterbringung von Asylsuchenden zu koordinieren. Da es sich hier um ein politisch hochsensibles Thema handelt, ist eine ständige aktive und transparente Kommunikation unabdingbar. Die kantonalen Verantwortlichen pflegen den Austausch mit den Gemeindevertretungen vor Ort, dort wo die Menschen untergebracht sind. Teilweise wird auch der direkte Kontakt mit der Bevölkerung gesucht, zum Beispiel wenn es darum geht, ein neues Zentrum für Asylsuchende zu eröffnen.

Hinweise auf die Umsetzung der Gestaltungsaufgabe 'Austausch im Versorgungssystem' in den Anwendungsbeispielen

Übergabe der Behindertenhilfe vom Bund an die Kantone am Beispiel des Kantons Zug (*Abschnitt 5.1*):

Gemäss Aussagen der Verantwortlichen hat sich im Kanton Zug eine Kultur etabliert, in welcher Kantonsverantwortliche und Einrichtungen im Sinn einer echten Partnerschaft auch ausserhalb der Aufsicht und begleitend zu den Leistungsvereinbarungen in ständigem, vertrauensbildendem Informationsaustausch und Dialog stehen.

Überprüfung der BBIP im Kanton Zürich (*Abschnitt 5.2*):

Die Anbietenden der BBIP-Programme beurteilten den Entwicklungsprozess insgesamt als sehr positiv. Die neue Konzeption wurde in vielerlei Hinsicht begrüsst: Die Verbindlichkeit und die Transparenz hätten sich deutlich erhöht. Der verstärkte Fokus auf Ziele und Zielformulierung hätten ganz allgemein zu einem zielorientierteren Handeln im Kontakt mit den Teilnehmenden geführt – ein Aspekt, der im Zusammenhang mit der neuen Konzeption sicher als besonders positiv und wertvoll zu beurteilen sei. Rückblickend lässt sich sagen, dass die Mitwirkung der Anbietenden ein wesentlicher Erfolgsfaktor für das Gelingen des Projekts war. Diese Einschätzung wurde von allen Beteiligten geteilt – und für das Team der Hochschule Luzern als externe Projektleitung war es eine zentrale Erfahrung, die das Handlungsverständnis für weitere Projekte prägte.

4.4.4 Gestaltungsaufgabe U4: Reporting der Leistungserbringenden

«Je komplizierter die Organisation, desto einfacher muss die Steuerung sein (...)» (Eisenreich/Halfar/Moss 2005: 96). Mit diesem Postulat führen die genannten Autoren in die Thematik des kennzahlengestützten Managements ein. Wenn es also um das Reporting der leistungserbringenden Einrichtung gegenüber der leistungsfinanzierenden, auftraggebenden Stelle geht, sind nicht möglichst viele und detaillierte Kennzahlen und Berichte zielführend, sondern es gilt, eine gezielte Auswahl zu treffen, die für die leistungserbringenden Organisationen zuverlässig bearbeitet und im Rahmen eines regelmässigen Berichtswesens zur Verfügung gestellt werden kann. Die Modalitäten dieser Berichterstattung werden in der Regel im Rahmen von Leistungsvereinbarungen festgelegt. In diesem Aushandlungsprozess ist sorgfältig zu erarbeiten, welche Informationen für die auftraggebende Stelle aus

welchen Gründen wichtig sind. Im *Abschnitt 3.3.6* zur Qualitätsentwicklung im Versorgungssystem werden in der dort gezeigten Abbildung zu den Ebenen der Qualitätsentwicklung verschiedene Steuerungslogiken sichtbar. Politik, Verwaltung, Management, Mitarbeitende und Leistungsadressatinnen und -adressaten haben, neben sich überschneidenden Kriterien, je eigene Bezugspunkte, um die Qualität einer Dienstleistung im Rahmen eines Versorgungssystems einzuschätzen. Diesen unterschiedlichen Bedürfnissen muss im Rahmen des Berichtswesens Rechnung getragen werden. Es ist ein kennzahlengestütztes Reportingmodell zu entwickeln, das Informationen zur vereinbarten Leistung (fallbezogene Berichte und Kennzahlen), zu den Finanzen (betriebswirtschaftliche Berichte und Kennzahlen), zur Qualität (qualitätsbezogene Berichte und Kennzahlen), zu wesentlichen Entwicklungen im Versorgungssystem (strategische Berichte und Kennzahlen), je nach Gegenstand aber auch zu besonderen Risiken (risikobezogene Berichte und Kennzahlen) oder auch zu Immobilien (immobilienmanagementbezogene Berichte und Kennzahlen) enthalten kann. Auch Rhythmus und Form der Berichterstattung sind festzulegen. Bestimmte Informationen müssen möglicherweise monatlich, andere quartalsweise oder auch nur jährlich zur Verfügung gestellt werden.

Beispiel – Finanzierung der Unterbringung und Betreuung von Asylsuchenden und Flüchtlingen in der Schweiz

Die Finanzierung der Unterbringung und Betreuung von Asylsuchenden orientiert sich an der Kopfzahl der anwesenden Personen im jeweiligen Versorgungssystem. Dies gilt sowohl zwischen dem Bund und den Kantonen als auch zwischen den Kantonen und privaten Organisationen, die in einigen Kantonen Aufgaben im Auftrag der Kantone übernommen haben. Diese Kopfzahl steuert demzufolge die Ressourcen, ist aber auch gleichzeitig begleitend für die Unterbringungskapazitäten, die bereitgestellt werden müssen. Berichte und Kennzahlen zu den Kopfzahlen, der Auslastung der Unterbringungsstrukturen, den Finanzen sowie der Umfeldentwicklung (politische Akzeptanz in Gemeinden, wo neu Asylsuchende platziert werden) sind deshalb für die Auftraggebenden sehr wichtig und müssen aufgrund ihrer hohen Volatilität mindestens monatlich bereitgestellt werden.

Hinweise auf die Umsetzung der Gestaltungsaufgabe 'Reporting der leistungsbringenden Einrichtungen' in den Anwendungsbeispielen

Übergabe der Behindertenhilfe vom Bund an die Kantone am Beispiel des Kantons Zug (*Abschnitt 5.1*):

Die Leistungsvereinbarungen mit dem Kanton verpflichten die Einrichtungen, jährlich über zentrale Leistungs- und Finanzkennzahlen zu berichten.

Überprüfung der BBIP im Kanton Zürich (*Abschnitt 5.2*):

Ein erster Versuch zur Vereinheitlichung der Abrechnungen durch die Leistungsbringenden bestand darin, diese nach einem einheitlichen System durchzuführen. Eine Umfrage im Herbst 2009 bei allen Anbietenden zeigte jedoch, dass es bei den Anbietenden von Gemeinden nur mit grösstem Aufwand möglich wäre, die Rechnungslegung umzustellen, da diese an die Bedingungen der Staatsrechnung gebunden sind. Dies traf damals auch auf den grössten Anbieter zu, der mit zwölf Programmen rund 75% der Kantonsbeiträge bezieht. Anstelle einer einheitlichen Rechnungslegung formulierten die befragten Programmanbietenden an ein Finanzcontrolling andere Erwartungen: Stetigkeit, Transparenz und ein vertretbarer Arbeitsaufwand zur Erstellung des Budgets und der Abrechnung. Als Fazit dieser Abklärungsphase wurde beschlossen, auf die Vorgabe einer spezifischen Rechnungslegungsform zu verzichten, jedoch für das Finanzcontrolling zwingend darauf zu achten, dass bei der Eingabe und dem Reporting (Jahresrechnung) durchgängig mit der gleichen Struktur der Formulare gearbeitet wird und bestimmte Kennzahlen vorgegeben werden. Unter Berücksichtigung der obengenannten Erwägungen hat das KSA Zürich auf Empfehlung der Hochschule Luzern im Frühling 2010 folgende Entscheide für die Weiterarbeit am Finanzmodell getroffen:

- In einer ersten Phase ist am bisherigen Modell der Programmfinanzierung festzuhalten.
- Für die Angebotstypen gemäss dem Konzept 2010 (Bürgisser/Mey 2011) sind detaillierte Leistungseinheiten zu definieren, die Bezug nehmen zu den inhaltlichen Vorgaben, wie sie im Qualitätsmanagement beschrieben sind (z.B. Anforderungen an einen eintägigen Kurs oder an ein Qualifikationsangebot).

- Auf der Grundlage der definierten Leistungseinheiten sollen Kostenvergleiche erstellt werden.
- Auf der Basis des bisherigen Formulars ist ein einfaches Budget- und Abrechnungsf formular mit wenigen Kostenarten und verständlichen Definitionen zu entwickeln.

4.5 Gestaltungsphase 4: Weiterentwicklung (W)

Beim letzten Arbeitsschritt im Arbeitskreislauf der Systemgestaltung handelt es sich um Weiterentwicklungsaufgaben. Im Unterschied zur laufenden Optimierung im Rahmen der Umsetzung von Zielen und Vorgaben (siehe *Abschnitt 4.4*) steht in dieser Phase eine grundsätzliche Überprüfung der Umweltbedingungen, Ziele, Angebote, Strukturen und der Leistungserbringenden im Zentrum. Möglicherweise erfahren durch die Systemgestaltung die betroffenen Versorgungssysteme oder die involvierten Einrichtungen umfangreichere Reformen. Den vier definierten Gestaltungsebenen folgend, werden folgende zentrale Aufgaben unterschieden:

- (W1) Strategisches Controlling (Ebene 1: ‘Programm und Finanzierung’);
- (W2) Angebotsüberprüfung (Ebene 2: ‘Leistungen und Angebote’);
- (W3) Struktur- und Prozessevaluation (Ebene 3: ‘Versorgungsstrukturen’);
- (W4) Weiterentwicklung der Leistungserbringenden (Ebene 4: ‘Leistungserbringung’).

Die folgende Abbildung gibt einen Überblick über die Aufgaben in der Phase der Weiterentwicklung.

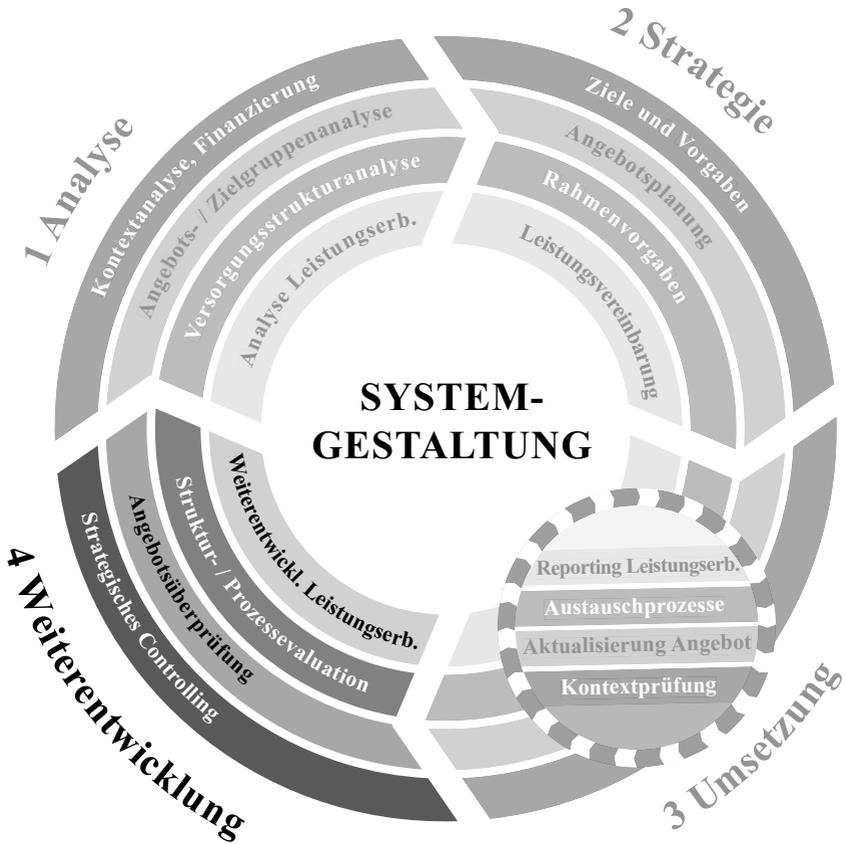


Abbildung 20: Weiterentwicklung in der Systemgestaltung: Phase 4

Quelle: eigene Darstellung

4.5.1 Gestaltungsaufgabe W1: strategisches Controlling

Strategisches Controlling hat die Funktion einer Steuerungsunterstützung. Georg Horcher nennt die Beschaffung, Aufbereitung und Analyse von Daten zur zielgerichteten Entscheidungsvorbereitung als Kernfunktion des Controllings (Grundwald/Horcher/Maelicke 2013: 217). Im strategischen Controlling steht die mittel-

und langfristige Entwicklung im Fokus. Unter Berücksichtigung relevanter Umfeldentwicklungen wird die strategische Ausrichtung überprüft und allenfalls angepasst.

In periodischen Abständen wird im Rahmen eines strategischen Controllings überprüft, ob und in welcher Form die angestrebten übergeordneten Ziele erreicht werden. Die Ziele können sich dabei auf die angestrebte Angebots- und Versorgungslage, auf Wirkungen, Fragen der Wirtschaftlichkeit der Leistungserbringung, auf Versorgungsstrukturen oder eine ganze Reihe weiterer Aspekte beziehen. Dabei können einzelne Organisationen, Angebote oder Versorgungssysteme im Fokus stehen. Im Kontext von (sozial-)politischer Steuerung erfolgen strategische Controllings oft in Form von *Rechenschaftsberichten*. Nach Donat Knecht (2015) zeichnen sich klassische Rechenschaftsberichte durch die in der untenstehenden Abbildung aufgeführten Elemente aus.

Berichtelement	Beschreibung
Auftraggeber/-in	Verfassungen oder Gemeindeordnungen regeln, dass Regierungen gegenüber den Parlamenten über die Tätigkeit der Verwaltung Rechenschaft ablegen müssen.
Verfasser/-innen	Verwaltungsbezogene Rechenschaftsberichte werden dezentral in den verschiedenen Verwaltungseinheiten erstellt und zu einem Gesamtbericht zusammengefügt.
Fokus Fragestellung	Der Schwerpunkt liegt üblicherweise bei den rechtlichen Grundlagen beziehungsweise den darin definierten Zielen und öffentlichen Aufgaben und den Legislaturzielen der Exekutive einerseits und den auf dieser Grundlage umgesetzten Massnahmen, den eingesetzten Ressourcen und dem Erreichungsgrad der Ziele andererseits. Je nach Ausgestaltung der Verwaltungsorganisation ist die Berichterstattung mehr oder weniger standardisiert, kostentransparent und outputorientiert.
Methodik	Die Berichterstattung ist ein routinemässiger Verwaltungsvorgang. Dieser besteht in der Identifikation des gesetzlichen Auftrages und der politischen Zielsetzung, der Definition eines einheitlichen Berichterstattungsrahmens für die einzelnen Verwaltungseinheiten, einer dezentralen Berichterstattung der innerhalb dieser Einheiten Zuständigen sowie in der Gesamtbeurteilung und der Verabschiedung des Berichts durch die Exekutive.
Datengrundlagen	Rechenschaftsberichte bedienen sich verschiedener interner und amtlicher Statistiken, der Zahlen der Staatsrechnung und Selbstbeschreibungen in Prosa.
Ergebnis	Rechenschaftsberichte werden in der Regel nicht von unabhängiger Seite erstellt und sind häufig politisch gefärbt. Mögliche Erkenntnisse aus Rechenschaftsberichten sind im besten Fall: von der Verwaltung erbrachte Leistungen, Kosten der erbrachten Leistungen, Wirkungen der erbrachten Leistungen und Erreichungsgrad der gesetzten Ziele.

Abbildung 21: Elemente eines klassischen Rechenschaftsberichts

Quelle: Knecht (2015: 21)

Beispiel – Auszug aus dem Geschäftsbericht 2015 des Kantons Zug

1 Grundauftrag			
Das Sozialamt entwickelt Lösungen für soziale Brennpunkte und unterstützt mit seinen Dienstleistungen den gesellschaftlichen Zusammenhalt der Zuger Bevölkerung. Es ist zuständig für die Planung, Steuerung und Aufsicht sowie die Information und Koordination wichtiger sozial- und gesellschaftspolitischer Massnahmen, insbesondere in den Bereichen Asyl, soziale Einrichtungen, Sozialhilfe, Integration, Kind, Jugend, Familie und Alter.			
2 Zielsetzungen und Erfolgskontrolle			
1, 2, 3 = Wiederkehrende Ziele		● Erreicht	
A, B, C = Projekte		◐ Teilweise erreicht	
L1, L2, L3 = Legislaturziele		○ Nicht erreicht	
Nr.	Zielsetzungen	Indikatoren und Zielgrössen 2015	Kommentar
Leistungsgruppe 1: Soziale Dienste Asyl			
1	Regelmässige Beratungen	Anzahl Beratungsgespräche/ Monat im Verhältnis zur Zielgruppe: 70 % (315 Gespräche / 450 Personen)	●
2	Gezielte Förderung der Integration	Anzahl Leistungsempfänger mit 1 beruflichen Integrationsmassnahme: 40 % (ca. 200 Personen / 80 Massnahmen); Anzahl Leistungsempfänger mit 1 sprachlichen Integrationsmassnahme: 40 % (ca. 200 Personen / 80 Massnahmen)	●
3	Ersatz wegfallender Asyl- und Nothilfeunterkünfte	100 % genügend Unterkunftsplätze gemäss Fallzahlenentwicklung	●
5	Freiwilligenarbeit ausbauen und konsolidieren	Mit neuen Freiwilligen (ca. 5) Eintrittsgespräch führen Mit allen Freiwilligen (ca. 15) – Vereinbarung abschliessen – Begleitgespräch 2 x pro Jahr	●
Leistungsgruppe 2: Steuerung und Finanzierung von sozialen Organisationen			
6	Kontinuierliches und systematisches Kontraktmanagement (Überprüfung Angebot, Qualität und Finanzen, Auszahlungen, Anpassungen der Leistungs- und Subventionsvereinbarungen)	Anzahl Controllinggespräche: 17; Anzahl Neuverhandlungen von Vereinbarungen: 4	◐ 16 Controllinggespräche, 1 geplante Subventionsvereinbarung (SV) nicht abgeschlossen; 2 Neuverhandlungen, aufgrund Entlastungsprogramms 1 Leistungsvereinbarung nur verlängert, 1 SV nicht mehr abgeschlossen
7	Regelmässige Überprüfung der Bewilligungs- und Anerkennungsvoraussetzungen	Anzahl Überprüfungen: 15	◐ 14 Überprüfungen; es werden auch ausserkantonale Nicht-IVSE Einrichtungen geprüft, um Kostenübernahmegarantien sprechen zu können; Anzahl und Aufwand war überdurchschnittlich hoch, eine regelmässige Prüfung wurde verschoben
A	Einstufungssystem IBB (Individueller Betreuungsbedarf): Einführung Indikatoren-raster und Pilotphase	Einführung in 2 Einrichtungen	●
B	Aufarbeitung Fürsorgerische Zwangsmassnahmen im Kanton Zug (bis 1981)	Schlussbericht liegt vor	○ Aufgrund fehlender Finanzierungsmöglichkeiten konnte Bericht noch nicht in Auftrag gegeben werden

Abbildung 22: Ziele und deren Umsetzungsstand beim Sozialamt
Quelle: Kanton Zug (2015: 100)

Hinweis auf die Umsetzung der Gestaltungsaufgabe 'strategisches Controlling' in den Anwendungsbeispielen

Übergabe der Behindertenhilfe vom Bund an die Kantone am Beispiel des Kantons Zug (*Abschnitt 5.1*):

Bevor im Kanton Zug eine neue Planungsperiode in Angriff genommen wird, ist zu prüfen, wie weit die (sozialpolitischen) Vorgaben beziehungsweise Grundsätze und Ziele in der vergangenen Periode umgesetzt werden konnten. Dabei ist vor allem die grundsätzliche Stossrichtung zu beleuchten, sind die formulierten Ziele doch eher langfristiger Natur und können kaum innerhalb einer dreijährigen Planungsperiode vollständig erreicht werden.

4.5.2 Gestaltungsaufgabe W2: Angebotsüberprüfung

Die Überprüfung von Dienstleistungen und Angeboten in der Sozialwirtschaft erfolgt – vergleichbar mit anderen Politikbereichen – oft in Form von Evaluationen. Im Zentrum stehen dabei Vollzugs- und Wirkungsevaluationen. Gegenstand von Vollzugsevaluationen ist die Art und Weise, wie Dienstleistungen erbracht werden (Widmer/Bewyl/Fabian 2009). Im Zentrum stehen hier Prozesse, Abläufe oder Vorgehensweisen der Angebotserstellung oder der Leistungserbringung. Vollzugsevaluationen fokussieren beispielsweise Angemessenheit und Effizienz der Leistungserbringung. Im Zentrum von Wirkungsevaluationen steht die Frage, ob die spezifischen Dienstleistungen oder Angebote die intendierten Ziele erreichen. Im Rahmen von Wirkungsevaluationen wird zwischen Output, Outcome und Impact unterschieden. Der unmittelbare Output bezeichnet die für die Zielgruppen oder Nutzer/-innen direkt erbrachten Ergebnisse. Outcomes beziehen sich dagegen auf die eigentlichen Wirkungen, die mit den Dienstleistungen erzielt werden, wie zum Beispiel Verhaltensänderungen von Zielgruppen oder Änderungen in der Praxis von Fachpersonen. Schliesslich können auch Wirkungen auf der Systemebene untersucht werden; in diesem Fall wird von Impact gesprochen. Im Fokus stehen hier generelle gesellschaftliche Auswirkungen von sozialen Dienstleistungen oder Angeboten wie zum Beispiel die Erhöhung der sozialen Integration von Sozialhilfebezügerrinnen und Sozialhilfebezügern oder ein volkswirtschaftlicher Nutzen in Form von gesamtgesellschaftlichen Kosteneinsparungen, die aus einer verbesserten sozialen Integration resultieren.

Beispiel – Begleitevaluation des ersten QDZ in Schaffhausen

Bei der Evaluation durch das Wohnforum der Eidgenössischen Technischen Hochschule ETH Zürich (Hugentobler/Wurster 2013), die sich von Januar 2011 bis Juni 2013 erstreckte, stand die Begleitung der ersten zwei Betriebsjahre des Pilotprojekts «Quartierdienstleistungszentrum» im Zentrum. Untersucht wurde, in welchem Ausmass und von wem die angebotenen Hol- und Bring-Dienstleistungen genutzt und wie sie eingeschätzt werden.

Die Evaluation der Aufbau- und frühen Entwicklungsphase des QDZ zeigt, dass sich das erste Zentrum, unter Überwindung verschiedener räumlich-struktureller Unzulänglichkeiten und organisatorischer Hindernisse, als Konzept und Betrieb etabliert, neue Impulse geschaffen und bereits viel erreicht hat. Wichtige Beiträge liegen in der Erweiterung des quartiernahen Dienstleistungsangebots, der stärkeren Vernetzung von professionellen Dienstleistenden, Quartierakteuren sowie in der Schaffung von Strukturen, welche die Zielsetzung «ambulant vor stationär» unterstützen. Die verschiedenen, bereits seit dem Bezug des Neubaus bestehenden Wohnformen des QDZ sind nach wie vor gut nachgefragt und weisen eine hohe Auslastung auf. Der grosse Mehrzweckraum erfreut sich starker Nachfrage und wurde in den letzten zwei Jahren jeweils über 300-mal benutzt, wovon zwei Drittel der Nutzung auf externe Gruppierungen entfielen. Auch das Gastronomieangebot ist attraktiv; die Nachfrage hat in den letzten zwei Jahren stetig zugenommen. Unter den ambulanten Angeboten des QDZ erbringt das ambulante Pflorgeteam vor Ort die wichtigste Dienstleistung. Die Integration der ambulanten Pflege im Zentrum ermöglicht eine engere Verschränkung und vermehrte Zusammenarbeit zwischen ambulanter und stationärer Pflege. Auf diese Weise fördern die räumliche Nähe und der Austausch zwischen dem ambulanten Pflorgeteam, der Heimleitung und weiteren Anbietenden vor Ort (Physiotherapie oder Sozialberatung) angepasste und aufeinander abgestimmte Lösungen und ein rasches Handeln bei bevorstehenden oder unerwarteten Heimeintritten. Gleichzeitig hat die ambulante Pflege eine wichtige Informations- und Vermittlungsfunktion bezüglich der Zusammenarbeit verschiedener professioneller Dienstleistender und in Bezug auf die weiteren Angebote des QDZ.

4.5.3 Gestaltungsaufgabe W3: Struktur- und Prozessevaluation

Im Rahmen von Vollzugsevaluationen werden häufig die Strukturen und Prozesse der Dienstleistungserbringung einer systematischen Betrachtung und Bewertung unterzogen. Diese Evaluationen der Leistungserbringung in Versorgungssystemen

fokussieren ähnliche Fragen wie sie bereits bei der Analyse von Versorgungsstrukturen beschrieben wurden. Im Zentrum stehen Fragen zu folgenden Strukturaspekten:

- *Zusammenarbeit der relevanten Akteure innerhalb des Versorgungssystems:* Wie gut funktioniert die Zusammenarbeit zwischen den Einrichtungen?
- *Angebotsabstimmung:* Sind die Angebote der Einrichtungen in der Versorgungskette zweckmässig aufeinander abgestimmt (keine Doppelspurigkeiten oder Lücken) und hinreichend durchlässig?
- *Zugang zum Angebot / Erreichbarkeit des Angebots:* Werden die anvisierten Zielgruppen mit dem Dienstleistungsangebot überhaupt erreicht?
- *Vermittlung / Zuweisung:* Erfolgt die Zuweisung zum Angebot strukturiert und nach zweckmässigen Kriterien, sodass eine optimale Passung zwischen dem Zielgruppenprofil und dem Angebotsprofil erreicht werden kann?
- *Räumliche Gestaltung:* Sind die Grösse des Einzugsgebiets, die Lage der leistungserbringenden Organisationen im Raum (Erreichbarkeit), deren Spezialisierungsgrad und deren Grösse zweckmässig gestaltet?

Während Wirkungsevaluationen oft als sogenannte summative Evaluationen durchgeführt werden, sind Struktur- und Prozessevaluationen häufig als sogenannte formative Evaluationen konzipiert. Summative Evaluationen ziehen beispielsweise am Ende eines Pilotversuchs eine Bilanz, ob und inwiefern die angestrebten Wirkungen erreicht wurden. Sie nehmen zu einem bestimmten Zeitpunkt eine Bewertung vor, die einen bilanzierenden Generalisierungsanspruch ausweist. Formative Evaluationen werden häufig zur fortlaufenden Verbesserung von Dienstleistungen und Angeboten verwendet. Ihr Fokus liegt weniger auf einer Bilanzierung, sondern auf der fortlaufenden Optimierung.

Beispiel – Grenzen institutioneller Angebotsstrukturen bei zurückgezogen lebenden älteren Menschen

Ein Forschungsteam der Technischen Hochschule Köln hat die Lebenssituation desjenigen Teils der älteren Bevölkerung genauer untersucht, der zurückgezogen lebt, nur eingeschränkt in die sozialräumliche Umgebung eingebunden ist und daher kaum von den bislang zur Verfügung stehenden Versorgungsstrukturen erreicht werden kann (Schubert/Leitner/Schönbrodt/Veil/Vukoman 2014). In weiteren Schritten wurden die Aktionsräume und die Beziehungsgelegenheiten dieser zurückgezogen lebenden älteren Menschen in ausgewählten Wohnquartieren der Stadt Köln näher erforscht. Parallel dazu wurden bestehende Projekte in Deutsch-

land und in Nachbarstaaten erhoben, die das Ziel der gesellschaftlichen Einbindung zurückgezogen lebender älterer Menschen verfolgen. Auf der Grundlage der dabei gewonnenen Erkenntnisse wurde ein neues Infrastrukturkonzept zur Stärkung derjenigen älteren Menschen entwickelt, die abgeschieden leben. Das neue Konzept fokussiert alltäglich zugängliche Orte und Begegnungsmöglichkeiten im jeweiligen Wohnquartier, die eine Verbindung zwischen institutionalisierten und informellen Formen der Unterstützung und Hilfe fördern und auf diese Weise mehr Teilhabechancen für zurückgezogen lebende ältere Menschen eröffnen.

Hinweis auf die Umsetzung der Gestaltungsaufgabe 'Überprüfung und Weiterentwicklung von Strukturen und Prozessen' in den Anwendungsbeispielen

Überprüfung der BBIP im Kanton Zürich (*Abschnitt 5.2*):

Die Begleitevaluation der Vermittlungs- und Triagestelle fokussierte Fragen zum Nutzen und zur Funktionalität dieser Fachstelle. Um diese beiden Aspekte zu untersuchen, wurden Verlaufsdaten ausgewertet sowie die mit dem Aufbau der Triagestelle betrauten Fachpersonen und Vertreter/-innen der verschiedenen Anspruchsgruppen – vor allem fallführende respektive zuweisende Stellen und Programmanbietende – befragt. Aus den Befragungen der Vertreter/-innen (30 Personen) der verschiedenen Anspruchsgruppen, der fallführenden Stellen und der Programmanbietenden sowie der mit der Umsetzung des Projekts beauftragten Fachpersonen der Triagestelle liessen sich wesentliche Erkenntnisse für die Weiterentwicklung der Fachstelle gewinnen.

4.5.4 Gestaltungsaufgabe W4: Weiterentwicklung Leistungserbringender

Bei der Weiterentwicklung der einzelnen leistungserbringenden Organisation handelt es sich nicht um regelmässige Anpassungen der Anzahl der Dienstleistungen wie zum Beispiel Wohnplätze für Menschen mit Behinderung oder Justierungen beim Qualitätsentwicklungssystem. Eine Weiterentwicklung liegt dann vor, wenn substanzielle Anpassungen auf der Ebene der Dienstleistungen oder bei den Strukturen einer Einrichtung vorgenommen werden (müssen). Dies ist beispielsweise der Fall, wenn ein ganzes Dienstleistungspaket neu aufgebaut oder gestrichen werden soll. Auslöser für Weiterentwicklungsprozesse der Leistungserbringenden könnten unter anderem die Folgenden sein:

- die (Neu-)Vergabe von Leistungsaufträgen;
- der Wegfall eines Leistungsauftrags;

- eine Überprüfung auf der strategischen Ebene;
- Veränderungen sozialpolitischer Vorgaben oder Rahmenbedingungen;
- die Konfrontation mit neuen sozialen Problemen;
- Erkenntnisse aus den regelmässigen Reportings der Einrichtungen;
- Ergebnisse einer Vollzugs- oder Wirkungsevaluation;
- ein Wechsel der Trägerschaft.

Beispiel – Überprüfung der Angebotspalette von Alters- und Pflegeheimen

Angesichts der demografischen Alterung, der Wünsche und Anliegen älterer Menschen, so lange wie möglich zu Hause leben zu können sowie der Entwicklungen im Gesundheitswesen und im Bereich der ambulanten Angebote stehen Alters- und Pflegeheime vor grossen Herausforderungen. Diese aktuellen Veränderungen nehmen zurzeit Auftraggebende oder Trägerschaften zum Anlass, ihre bisherige auf Pflege und Betreuung ausgerichtete Angebotspalette zu überprüfen. Im Zentrum steht dabei häufig eine Diversifizierung des Angebots. So wird beispielsweise erwogen, selbstständiges Wohnen mit abrufbaren Dienstleistungen anzubieten, sich auf spezifische Angebote (z.B. Pflege von Menschen mit einer Demenzerkrankung oder Palliativpflege) auszurichten oder ambulante quartiernahe Angebote in den Betrieb zu integrieren.

Hinweis auf die Umsetzung der Gestaltungsaufgabe 'Weiterentwicklung der Leistungserbringenden' in den Anwendungsbeispielen

Überprüfung der BBIP im Kanton Zürich (*Abschnitt 5.2*):

Häufig werden soziale Einrichtungen am Ende eines Pilotprojekts oder einer Pilotphase einer Evaluation und Weiterentwicklung unterzogen. Ein Beispiel dafür stellt die im nächsten Kapitel beschriebene Begleitevaluation der Vermittlungs- und Triagestelle im Kanton Zürich im Rahmen der BBIP dar. Die im *Abschnitt 4.5.2* beschriebene Evaluation der erstmaligen Realisierung eines QDZ in der Stadt Schaffhausen kann als weiteres Beispiel gelten.

Open Access Dieses Kapitel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz (<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>) veröffentlicht, welche die Nutzung, Vervielfältigung, Bearbeitung, Verbreitung und Wiedergabe in jeglichem Medium und Format erlaubt, sofern Sie den/die ursprünglichen Autor(en) und die Quelle ordnungsgemäß nennen, einen Link zur Creative Commons Lizenz beifügen und angeben, ob Änderungen vorgenommen wurden.

Die in diesem Kapitel enthaltenen Bilder und sonstiges Drittmaterial unterliegen ebenfalls der genannten Creative Commons Lizenz, sofern sich aus der Abbildungslegende nichts anderes ergibt. Sofern das betreffende Material nicht unter der genannten Creative Commons Lizenz steht und die betreffende Handlung nicht nach gesetzlichen Vorschriften erlaubt ist, ist für die oben aufgeführten Weiterverwendungen des Materials die Einwilligung des jeweiligen Rechteinhabers einzuholen.





5 Anwendungsbeispiele

Im *dritten* und *vierten Kapitel* wurden das Handlungsverständnis sowie die 16 Aufgaben des LUS präsentiert. Die drei Beispiele dieses Kapitels dienen dazu, die Anwendung des Modells zu illustrieren und zu vertiefen. Dabei wird jeweils Bezug auf die einzelnen Gestaltungsaufgaben genommen und hervorgehoben, welche Aufgaben von besonderer Bedeutung sind. Das erste Anwendungsbeispiel widmet sich der Gestaltung der Behindertenhilfe im Kanton Zug, das zweite Beispiel der Integration von Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommen im Kanton Zürich und im letzten Beispiel wird die Alterspolitik der Gemeinde Kriens diskutiert.

5.1 Übergabe der Behindertenhilfe vom Bund an den Kanton Zug

Donat Knecht

Grundlage für das folgende Anwendungsbeispiel ist eine im Jahr 2010 vom Kanton Zug durchgeführte Konzeptualisierung und Planung für den Behindertenbereich im Rahmen der NFA (Kanton Zug 2010). Diese Arbeit erfolgte nicht nach dem LUS, sondern nach einem eigenen, objektorientierten Steuerungsmodell. Erst im Rahmen dieses Buchs wurde das Zuger Vorgehen auf der Basis des vorliegenden Gestaltungsmodells reflektiert. Damit soll zum Ausdruck gebracht werden, dass LUS nicht nur als Grundlage für die Planung nützlich ist, sondern auch dazu dienen kann, bereits durchgeführte oder noch in Durchführung begriffene Planungsprozesse systematisch zu reflektieren. Anhand der 16 Gestaltungsaufgaben kann – ähnlich einem Qualitätsmanagementmodell – überprüft werden, was allenfalls vergessen wurde, zu kurz gekommen ist oder welche Elemente bei der Weiterentwicklung eines Modells besonders berücksichtigt werden müssen.

5.1.1 Ausgangslage: Neue Aufgabenstellung für die Kantone

Im Rahmen der NFA wurden die Aufgaben der Planung, Steuerung und Finanzierung von Einrichtungen für erwachsene Menschen mit Behinderung neu zugeordnet: Vom Bund, konkret vom Bundesamt für Sozialversicherungen und von der nationalen IV gingen diese Aufgaben ab 2008 auf die 26 Kantone über. Das aus diesem Anlass geschaffene Bundesgesetz über die Institutionen zur Eingliederung

von invaliden Personen (IFEG, SR 831.26) gibt den Kantonen einen umfassenden Auftrag: «Jeder Kanton gewährleistet, dass invaliden Personen, die Wohnsitz in seinem Gebiet haben, ein Angebot an Institutionen zur Verfügung steht, das ihren Bedürfnissen in angemessener Weise entspricht» (Art. 2 IFEG).

Als Institutionen gemäss diesem Gesetz gelten Wohnheime, geschützte Werkstätten und Tagesstätten. In der Schweiz weisen diese Einrichtungen zumeist eine private Trägerschaft auf (Verein oder Stiftung). Die Kantone haben diejenigen Einrichtungen, die sie für die Gewährleistung eines bedarfsgerechten Angebots benötigen, zu anerkennen und die Anerkennungsvoraussetzungen regelmässig zu kontrollieren. Erstere müssen sich soweit an den Kosten des Aufenthalts in einer anerkannten inner- oder ausserkantonalen Institution beteiligen, dass keine Person mit Behinderung wegen des Aufenthalts Sozialhilfe benötigt. In einer Übergangsphase waren die Kantone dazu verpflichtet, die bisherigen Leistungen der IV zu übernehmen, bis sie über ein vom Bundesrat genehmigtes Behindertenkonzept verfügten, mindestens jedoch für drei Jahre (Art. 197 Ziffer 4 der Bundesverfassung). In diesem Behindertenkonzept mussten die Kantone unter anderem darlegen, wie sie die Bedarfsanalyse und die Angebotsplanung durchführen wollen.

Die Übernahme dieser neuen Aufgabe war für die Kantone mit einem hohen Aufwand verbunden, mussten sie doch die Steuerung in diesem Bereich von Grund auf neu konzipieren. Es konnte damals von einem eigentlichen Entwicklungstau gesprochen werden, da der Bund aufgrund der erwarteten Aufgabenverschiebung seine rudimentäre Steuerung während Jahren nicht mehr substanziell weiterentwickelt hatte.

Im Zuge dieser Übernahmeprozesse befürchteten die Organisationen für Menschen mit Behinderung, die Kantone würden den Zuständigkeitswechsel dazu benutzen, ungerechtfertigte Einsparungen vorzunehmen (wobei sie reagierten, als ob der Bund in diesem Bereich nie ein Entlastungsprogramm umgesetzt hätte) und der bisher einheitliche Qualitätsstandard würde zulasten höchst unterschiedlicher Rahmenbedingungen in den Kantonen aufgegeben. Die sozialen Einrichtungen hatten Angst vor einer zu starken Beschneidung ihrer unternehmerischen Freiheiten und vor Planungsunsicherheit, weil die Beiträge der Kantone neu von den kantonalen Budgets abhingen, die jährlich in den kantonalen Parlamenten diskutiert wurden. Die Kantone selber hatten grossen Respekt vor dem finanziellen Volumen und den Entwicklungsperspektiven der neuen Aufgabe und wollten auf jeden Fall sicherstellen, dass die Kantonsverwaltungen die Steuerung adäquat und umfassend wahrnehmen, damit eine unkontrollierte Kostenentwicklung vermieden werden kann.

Eine grosse sozialpolitische Herausforderung für die Kantone ist auch darin zu sehen, wie die neue Aufgabe in eine ganzheitliche Behindertenpolitik eingebettet wird: Wie verträgt sich eine neue Steuerung mit den wachsenden Erwartungen

betreffend Selbstbestimmung und Gleichstellung von Menschen mit Behinderung? Was sind die Auswirkungen einer zunehmend in die Regelstrukturen integrierten Sonderschulung? Wie kann der medizinischen Entwicklung und der sich stark verändernden Altersstruktur von Menschen mit Behinderung Rechnung getragen werden? Wie soll der Staat darauf reagieren, dass Menschen mit Behinderung immer seltener eine Anstellung in der Privatwirtschaft erhalten? Wie kann der Bedarf nach qualifiziertem Personal in sozialen Einrichtungen inskünftig sichergestellt werden? Wie kann die Qualität sozialer Einrichtungen ohne Überregulierung gesichert werden? Wie kann ihre Effizienz erhalten werden, ohne einer fragwürdigen Ökonomisierung sozialer Einrichtungen Vorschub zu leisten? Die Antworten auf diese Fragen bilden sich mit der schrittweisen Entwicklung der neuen kantonalen Behindertenpolitik erst ganz allmählich heraus.

5.1.2 Objekt- oder Subjektfinanzierung als Grundsatzentscheidung

Während die IV bisher die besagten Einrichtungen finanzierte, stellte sich für die Kantone die Frage nach dem Steuerungs- und Finanzierungsmodell neu. Die Zuständigkeit für die Finanzierung richtet sich seit der NFA nach dem Wohnsitz der betroffenen Personen, unabhängig davon, ob diese die Dienste einer inner- oder einer ausserkantonalen Einrichtung in Anspruch nehmen. Verschiedene Kantone diskutierten darum auch einen Wechsel von der Objekt- zur Subjektfinanzierung, also den Wechsel von der Finanzierung der Einrichtungen zur Finanzierung der Menschen mit Behinderung mit abgestuften Beiträgen entsprechend dem jeweiligen Unterstützungsbedarf. Der Kanton Zug hat zu diesem Thema in seinem Behindertenkonzept vom 23. Februar 2010 (Kanton Zug 2010) Folgendes festgehalten:

«Der Kanton Zug begrüsst grundsätzlich eine Subjektorientierung im Behindertenbereich, bei der der Bedarf des einzelnen Menschen (Subjekts) als Ausgangspunkt der Steuerung von Leistungen gewählt wird. In der Auseinandersetzung mit einem möglichen Systemwechsel stellt er allerdings fest, dass trotz der Chancen, die ein solcher Systemwechsel bietet, die Einführung der subjektorientierten Steuerung zum heutigen Zeitpunkt im Kanton Zug nicht sinnvoll ist. Die zentralen Instrumente und Verfahren zur individuellen Bedarfsermittlung sowie ein detaillierter modularer Leistungskatalog sind zu wenig ausgereift beziehungsweise fehlen, und die Erarbeitung einer Einzellösung für den Kanton Zug macht wenig Sinn. Für die aktuelle Steuerung wird daher das Modell der objektorientierten Steuerung weiterentwickelt und optimiert. Parallel dazu wird der Kanton die Entwicklung der subjektorientierten Steuerungsinstrumente weiterverfolgen (...)» (Kanton Zug 2010: 11).

5.1.3 Drei Kreisläufe zur Steuerung der Zuger Behindertenhilfe

Nachdem die Grundsatzentscheidung zur Art der Finanzierung getroffen war, gingen die Verantwortlichen des Kantons die Umsetzung der neuen Aufgaben pragmatisch an. In einem kleinen bis mittelgrossen Kanton mit sechs Trägerschaften, die zusammen 14 Einrichtungen (Wohnheime, Werkstätten und Tagesstätten) führen, erschien dies zweckmässig. Die Verantwortlichen gingen zudem davon aus, dass mit der NFA eine langjährige Entwicklungsarbeit angestossen wird, die zum Teil in interkantonaler Zusammenarbeit erfolgt (und die bis heute nicht abgeschlossen ist).

Das Vorgehen, das der Kanton Zug entwickelte, besteht aus den folgenden zentralen Steuerungskreisläufen: (1) Bedarfsplanung, (2) Anerkennung und Prüfung der Leistungserbringung im Rahmen der kantonalen Aufsicht sowie (3) Kontraktmanagement.

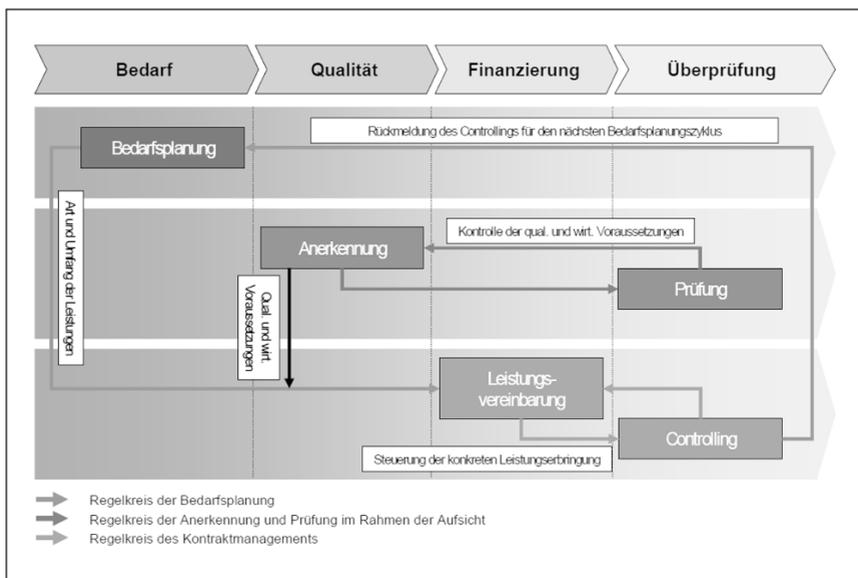


Abbildung 23: Regelkreise der objektorientierten Steuerung

Quelle: eigene Darstellung (2010: 12)

Das Konzept hält zu diesen Steuerungskreisläufen Folgendes fest:

«Der übergeordnete Regelkreis der Bedarfsplanung berücksichtigt langfristige Entwicklungen und Trends und stellt die mittelfristige Planung und Finanzierung sicher. Die Bedarfsplanung ist das zentrale und regulierende Steuerungsinstrument. Mit der Bedarfsplanung wird das Mengengerüst sowie die Art des Angebots für Personen mit besonderen Betreuungsbedürfnissen festgelegt, wobei das Platzangebot bis auf die Stufe der einzelnen sozialen Einrichtungen im Detail ausgewiesen wird. Die Genehmigung der Bedarfsplanung liegt beim Regierungsrat, der damit den Rahmen für den Abschluss von Leistungsvereinbarungen mit geeigneten sozialen Einrichtungen festlegt.

Der zweite Regelkreis umfasst die Anerkennung und Prüfung im Rahmen der Aufsicht (...). Die Direktion des Innern anerkennt geeignete soziale Einrichtungen, welche die qualitativen und betrieblichen Voraussetzungen erfüllen, um ihre Leistungen kompetent zu erbringen. Die Anerkennung ist Voraussetzung für den Abschluss einer Leistungsvereinbarung. Die Erfüllung der Kriterien der Anerkennung wird periodisch überprüft.

Der dritte Regelkreis regelt das Kontraktmanagement (...). In den Leistungsvereinbarungen wird festgehalten, welche Leistungen für welche Zielgruppen erbracht und wie die Leistungen abgegolten werden. Die Leistungserbringung wird mit einem Leistungs- und Finanzcontrolling überwacht und gesteuert. Das Controlling dient dem gegenseitigen Informationsaustausch zwischen Einrichtungen und dem Kanton und unterstützt die Verbesserung der Leistungserbringung, wobei die Ergebnisse des Lernprozesses auch in die Bedarfsplanung und die Leistungsvereinbarung der Folgeperiode integriert werden» (Kanton Zug 2010: 11).

Grundsätzlich setzte sich der Kanton zum Ziel, mit den sozialen Einrichtungen mehrjährige Leistungsvereinbarungen abzuschliessen, welche die gleiche Laufzeit wie die Planungsperioden aufweisen. Beiträge an die Betriebskosten sollten in Form von Pauschalen erfolgen, welche für jedes Jahr der Planungsperiode im Voraus festgelegt wurden. Investitionsbeiträge werden als A-fonds-perdu-Beiträge geleistet. Bei Personen, die im Einzelfall nicht von den Angeboten in den geplanten und finanzierten Einrichtungen profitieren können, kommt das Instrument der individuellen Kostenübernahmegarantie zur Anwendung. Dieses individuelle Finanzierungsinstrument ist dann üblich, wenn Personen aus dem eigenen Kanton eine Einrichtung eines anderen Kantons beanspruchen.

5.1.4 Das Zuger Vorgehen aus der Sicht des Luzerner Modells

Das Konzept und Vorgehen des Kantons Zug lässt sich nun anhand der Aufgaben des LUS systematisieren und darstellen. Die Analysephase berücksichtigt im Kanton Zug folgende Elemente beziehungsweise Planungsgrundlagen:

Gestaltungsaufgaben	Aktivitäten / Vorgehen im Kanton Zug
(A1) Kontextanalyse und Finanzierung	Mittels der Analyse qualitativer und quantitativer Daten wird im Kanton Zug versucht, periodisch folgende Fragen zu beantworten: Wie stellt sich die Situation von Menschen mit Behinderung in der hiesigen Gesellschaft dar und welche Entwicklungen sind absehbar? Welcher Bedarf an Einrichtungen und Leistungen für Menschen mit Behinderung ist heute feststellbar und wie wird sich dieser Bedarf entwickeln? Welche Einflussmöglichkeiten auf die Entwicklung des Bedarfs bestehen? Mit welchem Finanzbedarf ist zu rechnen?
(A2) Angebots- und Zielgruppenanalyse	Das bestehende Angebot und die bestehende Nachfrage werden im Kanton mittels einer geeigneten Typologie von Angeboten sowie zielgruppenspezifisch systematisch erfasst. Die Angebots- und die Nachfrageentwicklung werden vor dem Hintergrund gesellschaftlicher Entwicklungen, der Bedarfsanalyse und der Bedarfsprognose beurteilt.
(A3) Versorgungsstrukturanalyse	Hier könnten folgende Strukturmerkmale thematisiert werden: Zahl, Grösse, Diversifizierung und räumliche Verteilung der Trägerschaften der Angebote, die Abstimmung der einzelnen Angebote untereinander (Doppelspurigkeiten, Lücken, Versorgungskette), die Zugänglichkeit, das Zuweisungsverfahren zu den Angeboten sowie Art und Umfang der ausserkantonalen Platzierungen.
(A4) Analyse Leistungserbringende	Für jede Einrichtung werden zentrale und vergleichbare Leistungs- und Finanzkennzahlen und ihre Entwicklung analysiert.

Abbildung 24: Vorgehen des Kantons Zug in der Analysephase

Quelle: eigene Darstellung (2010)

Die kantonale Strategie entwickelt und konkretisiert sich auf Basis der Analyse auf den folgenden Gestaltungsebenen:

Gestaltungsaufgaben	Aktivitäten / Vorgehen im Kanton Zug
(S1) Ziele und Vorgaben	<p>Die Zentralschweizer Gesundheits- und Sozialdirektorenkonferenz verabschiedete 2008 ein Rahmenkonzept zur Behindertenpolitik in den Bereichen Wohnen, Arbeiten und Finanzierung. Dieses enthält allgemeine Grundsätze zur Ausrichtung der Steuerung (z.B. «Stärkung von Selbstverantwortung, Selbstbestimmung und Selbständigkeit» von Menschen mit Behinderung oder «Qualität und Wirtschaftlichkeit» der Angebote) und zur interkantonalen Zusammenarbeit (Kanton Zug 2010: 7).</p> <p>Dieses kantonale Behindertenkonzept baut darauf auf und konkretisiert insbesondere die Grundsätze des objektorientierten Steuerungs- und Finanzierungsmodells für den Kanton Zug. Zudem benennt es weiteren wichtigen Entwicklungsbedarf auf fachlicher Ebene, welcher Einfluss auf die Steuerung in diesem Bereich haben wird. Dazu gehören die Themen «ambulante vor stationär», «Behinderungen im Alter» und «Übergang von der Sonderpädagogik zur Erwachsenenbetreuung».</p> <p>Die Finanzstrategie und die Finanzplanvorgaben machen Aussagen zum finanziellen Handlungsspielraum in der Behindertenpolitik respektive zur angestrebten finanziellen Entwicklung des Kantons.</p>
(S2) Angebotsplanung	<p>Die Angebotsplanung im Kanton Zug legt, gestützt auf die Angebots- und Bedarfsanalyse und die aktuelle sozialpolitische Zielsetzung, für eine Periode von jeweils drei Jahren den Umfang und die Art des Angebotes fest, welches in den einzelnen Einrichtungen bestellt und finanziert werden soll.</p>
(S3) Rahmenvorgaben	<p>Einrichtungen im Kanton Zug, die für die Deckung des Bedarfs benötigt werden, werden vom Kanton anerkannt, sofern sie bestimmte qualitative, wirtschaftliche, betriebliche und räumliche Vorgaben erfüllen.</p>
(S4) Leistungsvereinbarung	<p>Gestützt auf die Angebotsplanung, schliesst der Kanton mit allen anerkannten Einrichtungen Leistungsvereinbarungen ab. Diese enthalten unter anderem die wichtigsten Leistungs- und Finanzkennzahlen einer Einrichtung. Die Laufzeit der Vereinbarung entspricht in der Regel der Planungsperiode der Angebotsplanung.</p>

Abbildung 25: Vorgehen des Kantons Zug in der Strategiephase

Quelle: eigene Darstellung (2010)

Die Leistungserbringung ist nicht primär Sache des Kantons, sondern Aufgabe der einzelnen Einrichtungen (Kanton Zug 2010: 21). Aus der Sicht der sozialpolitischen Steuerung im Kanton Zug ist die laufende Umsetzung aber begleitend zu beobachten und wenn nötig zu koordinieren.

Gestaltungsaufgaben	Aktivitäten / Vorgehen im Kanton Zug
(U1) Kontextprüfung	Gesellschaftliche, fachliche, politische und / oder finanzielle Entwicklungen, die Einfluss auf die künftige Ausrichtung der Versorgungssteuerung haben, werden von den verantwortlichen Stellen festgestellt und weiterverfolgt.
(U2) Aktualisierung Angebot	Zu den Aufgaben der Angebotskoordination im Kanton Zug gehören die Reaktion auf unerwartete Angebots- oder Nachfrageschwankungen, die kurzfristige Abstimmung der Angebote oder die Suche nach Angeboten für Einzelfälle von Personen mit besonderen Bedürfnissen.
(U3) Austauschprozesse	Kanton und Einrichtungen stehen im Sinn einer echten Partnerschaft auch ausserhalb der Aufsicht und begleitend zu den Leistungsvereinbarungen in ständigem, vertrauensbildendem Informationsaustausch und Dialog.
(U4) Reporting Leistungserbringende	Die Leistungsvereinbarungen verpflichten die Einrichtungen im Kanton Zug, jährlich über zentrale Leistungs- und Finanzkennzahlen zu berichten. In jährlichen Gesprächen mit den Einrichtungen werden Abweichungen bei den Kennzahlen analysiert, aktuelle Entwicklungen diskutiert und Erkenntnisse oder Schlussfolgerungen für die kommende Zusammenarbeit festgehalten.

Abbildung 26: Vorgehen des Kantons Zug in der Umsetzungsphase

Quelle: eigene Darstellung (2010)

Entsprechend der Strategieentwicklung spielen sich auch das Controlling und die Weiterentwicklung auf mehreren Gestaltungsebenen ab (siehe *Abbildung 27*).

Gestaltungsaufgaben	Aktivitäten / Vorgehen im Kanton Zug
(W1) strategisches Controlling	Bevor eine neue Planungsperiode in Angriff genommen wird, ist zu prüfen, wie weit die (sozialpolitischen) Vorgaben beziehungsweise Grundsätze und Ziele in der vergangenen Periode umgesetzt werden konnten. Dabei ist vor allem die grundsätzliche Stossrichtung zu überprüfen, zumal die formulierten Ziele längerfristiger Natur sind und innerhalb einer dreijährigen Planungsperiode meist nicht vollständig erreicht werden können.
(W2) Angebotsüberprüfung	Mittels jährlicher Datenerhebung entsteht ein Überblick über Art und Umfang des bestehenden Angebots, die Nutzung des Angebots und die Struktur der Nutzerinnen und Nutzer. Die Verantwortlichen des Kantons gehen davon aus, dass mit der Zeit wertvolle Datenreihen entstehen, die eine wichtige Grundlage für die Entwicklung von Prognoseindikatoren bilden.
(W3) Struktur- und Prozessevaluation	Hier wird geprüft, ob Strukturen und Prozesse im Versorgungssystem gut funktionieren oder weiterentwickelt werden müssen. Sind die Angebote sinnvoll positioniert und ergänzen sich optimal? Gibt es Schnittstellenprobleme? Braucht es neue Angebote, und wenn ja, sollen dazu neue Trägerschaften gegründet werden oder sollen neue Angebote unter einer bestehenden Trägerschaft realisiert werden? Wichtig ist auch die Frage, ob alle Einrichtungen die Anerkennungs Voraussetzungen erfüllen. Der Kanton überprüft dies regelmässig, in der Regel alle zwei Jahre. Werden Mängel festgestellt, können Auflagen gemacht, die Anerkennung eingeschränkt oder diese schlimmstenfalls entzogen werden. Die Einrichtungen sind dazu verpflichtet, die Anerkennungs Voraussetzungen aktiv zu gewährleisten. Der Kanton hat die Pflicht, Hinweisen oder Beschwerden betreffend die mangelnde Erfüllung der Vorgaben nachzugehen und, falls nötig, aufsichtsrechtlich zu reagieren. Die Anerkennungs Voraussetzungen selber müssen laufend spezifiziert und das Anerkennungsverfahren optimiert werden.
(W4) Weiterentwicklung Leistungserbringende	In jährlichen Gesprächen mit den Einrichtungen werden Abweichungen bei den Kennzahlen analysiert, aktuelle Entwicklungen diskutiert sowie Erkenntnisse und Folgerungen für die weitere Angebotsgestaltung und Zusammenarbeit festgehalten. Entsprechende Planungs- und Umsetzungsschritte werden eingeleitet.

Abbildung 27: Weiterentwicklungsphase: Vorgehen des Kantons Zug

Quelle: eigene Darstellung (2010)

5.1.5 Erkenntnisse aus der Betrachtung mit dem Luzerner Modell

Das LUS eignet sich, um die Aufgaben der sozialpolitischen Steuerung ganzheitlich anzugehen und zu systematisieren. Es kann sowohl bei der Konzeption und beim Aufbau der Steuerung helfen als auch im laufenden Prozess oder im Nachhinein dazu beitragen, die Steuerung systematisch zu beschreiben und auf Vollständigkeit und Kongruenz zu überprüfen.

Im konkreten Beispiel des Kantons Zug zeigt sich, dass alle Aufgaben des LUS als relevant für die sozialpolitische Steuerung im Behindertenwesen des Kantons Zug erkannt wurden. Allerdings wird auch klar, dass der Aufbau und die Entwicklung einer neuen Steuerung in der Praxis als dynamischer Prozess zu verstehen sind, der nicht in kurzer Zeit umgesetzt und abgeschlossen werden kann, sondern einer längerfristigen Entwicklung beziehungsweise Weiterentwicklung bedarf. Steuerung ist zu Beginn manchmal mehr Anspruch als bereits Wirklichkeit. So lässt sich im Kanton Zug feststellen, dass nicht alle Aufgaben von Anfang an ausreichend definiert, entwickelt und verankert wurden: Die einzelnen Steuerungsebenen sind zum Teil zu wenig stringent miteinander verknüpft und Managementkreisläufe der einzelnen Ebenen sind teils ungenügend geschlossen.

Gut eingeführt, aufgebaut und aufeinander abgestimmt wurden insbesondere die Aufgaben der drei Steuerungskreisläufe des Zuger Modells, wie sie im kantonalen Behindertenkonzept skizziert wurden:

- (1) die Bedarfsplanung, welche die Aspekte der Bedarfsanalyse und der Angebotsentwicklung umfasst und als sozialpolitisches Steuerungsinstrument den Rahmen für die mehrjährige Entwicklung der Einrichtungen absteckt;
- (2) die Anerkennung der Einrichtungen und die regelmässige Prüfung der Anerkennungsvoraussetzungen im Rahmen der Aufsicht als Bedingungen für den Zugang zur öffentlichen Finanzierung;
- (3) das Kontraktmanagement, mit dem die Verwaltung gemäss sozialpolitischer Angebotsplanung die Deckung des ausgewiesenen Bedarfs sichert.

Die im Kanton Zug gewählte Steuerung erweist sich als vielschichtig und anforderungsreich für alle Beteiligten. Die ständige Kommunikation von Zusammenhängen zwischen den einzelnen Gestaltungsebenen und Steuerungsphasen hat sich darum als überaus wichtig erwiesen. Dies gilt sowohl gegenüber dem politischen System als auch gegenüber den Einrichtungen:

- *Gegenüber dem politischen System:* Die vorliegende Steuerung besteht in der Gestaltung von Rahmenbedingungen, welche die Entwicklung eines bedarfsgerechten Angebots ermöglichen. Die Steuerung beinhaltet hingegen keine kompetente Zuweisungsinstanz und kein definiertes Zuweisungsverfahren im Einzelfall. Menschen mit Behinderung und ihre Angehörigen oder gesetzlichen Vertretungen sind grundsätzlich frei, das für sie geeignete Angebot zu suchen und zu beanspruchen. Der Kanton Zug prüft im Rahmen des Verfahrens zur Kostenübernahmegarantie lediglich, ob die jeweilige Einrichtung für die Leistungserbringung geeignet ist und die gesetzlichen Voraussetzungen

erfüllt sind. Diese Steuerungsphilosophie wird nur mit Blick auf den Zusammenhang der Gesamtsteuerung sichtbar.

- *Gegenüber den Einrichtungen:* Bei Einrichtungen besteht die Tendenz, nur jeweils diejenigen Elemente der Steuerung wahrzunehmen, von denen sie aktuell betroffen sind. Gegenüber den Einrichtungen ist es von Seiten des Kantons daher zentral, immer wieder alle Elemente der Gesamtsteuerung zu erläutern und auf deren Zusammenhänge und Abhängigkeiten aufmerksam zu machen (z.B. Angebotsplanung als Grundlage für eine Anerkennung und die Anerkennung als Voraussetzung für den Abschluss einer Leistungsvereinbarung). Nur in der Gesamtschau können sich Einrichtungen orientieren sowie ihre Handlungsspielräume ausloten und nutzen.

Das LUS erweist sich nicht nur in der Kommunikation einer komplexen sozialpolitischen Steuerung als wertvoller Orientierungsrahmen. Vor dem Hintergrund einer systematischen Darstellung der Steuerung durch das LUS werden aber auch verschiedene Aspekte sichtbar, bei denen im vorliegenden Beispiel Entwicklungsbedarf besteht:

- *Auf der Ebene von Programm und Finanzierung:* Die Steuerung von Wohnheimen, Werkstätten und Tagesstätten wurde noch zu wenig in eine umfassende Behindertenpolitik eingebettet beziehungsweise mit Entwicklungen in anderen Bereichen (z.B. Bildung, Gesundheit oder Gleichstellung von Menschen mit Behinderung) abgestimmt.
- *Auf der Ebene von Leistungen und Angeboten:* Die Datengrundlage für die Bedarfsanalyse und die Angebotsplanung ist noch dünn. Mehrjährige Datenreihen zum bestehenden Angebot und seiner Nutzung müssen entwickelt, gepflegt und verbessert werden. Auch die Abschätzung der Bedarfsentwicklung hat sich als schwierig erwiesen, weil das System der relevanten Einflussfaktoren komplex und wenig erforscht ist. Um die Datenlage zu verbessern, wurde unter anderem diskutiert, ein Instrument einzuführen, welches den individuellen Betreuungsbedarf einer Person misst.
- *Auf der Ebene der Versorgungsstrukturen:* Obwohl der Kanton Zug klein und übersichtlich ist, ist die Analyse der Versorgungsstrukturen noch wenig ausgeprägt. Zur Weiterentwicklung des Versorgungsnetzes gehört inskünftig auch die intensivere Bearbeitung wichtiger struktureller Aspekte des Behindertenkonzepts wie «ambulant vor stationär», «Behinderung im Alter» und «Übergang von der Sonderpädagogik zur Erwachsenenbetreuung».
- *Auf der Ebene der Leistungserbringung:* Die hier vorgestellte Steuerung stellt hohe Anforderungen an die strategische und finanzielle Führung der einzelnen Einrichtungen: Die Logik der kantonalen Angebotsplanung erfordert eine

weitsichtige Planung und eine kluge Positionierung im Versorgungsnetz. Das Anerkennungsverfahren setzt ein aktives Management in den Bereichen Qualität, Finanzen und Recht voraus und die mehrjährigen Leistungsvereinbarungen verlangen hohe interne und externe Leistungs- und Kostentransparenz. Einige Einrichtungen haben bereits darauf reagiert, indem sie ihre Managementkompetenz und -kapazität entsprechend ausgebaut haben.

Dass dieser Entwicklungsbedarf nicht nur theoretischer Natur ist, zeigen die aktuellen Entwicklungen im Kanton Zug. Vor dem Hintergrund von Sparprogrammen einerseits und der UNO-Behindertenrechtskonvention andererseits werden Möglichkeiten diskutiert, wie die Steuerung subjektorientierter erfolgen könnte. Wie andernorts auch, gehen die Überlegungen in Richtung einer stärker personenzentrierten und sozialraumorientierten Versorgung.

5.2 Analyse von Programmen für Geflüchtete im Kanton Zürich

*Herbert Bürgisser*¹⁴

Das folgende Anwendungsbeispiel ist eines der ersten Projekte zur Systemgestaltung, die an der Hochschule Luzern bearbeitet wurden. Es umfasste einen Zeitraum von rund drei Jahren. Vergleichbar mit dem vorangehenden Anwendungsbeispiel (*Abschnitt 5.1*) stellte die Neuordnung der Zuständigkeit zwischen dem Bund und den Kantonen im Bereich der Betreuung von Flüchtlingen und vorläufig aufgenommenen Asylbewerberinnen und Asylbewerbern den Auslöser für die Neukonzeption dar. Innerhalb kurzer Zeit mussten die Kantone die bestehenden BBIP der Bundesstellen übernehmen, finanzieren, weiterentwickeln und steuern. Die fachlichen und personellen Ressourcen waren zum Teil noch nicht vorhanden, weshalb sich der Kanton Zürich an die Hochschule Luzern wandte und um fachliche Unterstützung bei der Umsetzung dieser Aufgabe nachfragte.

Im Folgenden werden nach einem kurzen Beschrieb des Projekts und seines Kontexts ausgewählte Gestaltungsschritte präsentiert. Diese Schritte entsprechen dabei nicht immer dem idealtypischen Phasenablauf des Gestaltungsmodells, wie er in *Kapitel 4* vorgestellt wurde. Dies hängt damit zusammen, dass sich das Gestaltungsmodell bei der Durchführung dieses Projekts noch im Entwicklungsstadium befand.

14 Das Projekt wurde in Ko-Leitung von Eva Mey und Herbert Bürgisser unter Mitarbeit von Fernanda Benz als wissenschaftliche Mitarbeiterin durchgeführt.

5.2.1 Ausgangslage: Von der Bundes- in die kantonale Zuständigkeit

Am 1. Januar 2008 wurden im Rahmen der umfassenden Neugestaltung des Finanzierungssystems des Bunds und durch die Änderung des Ausländergesetzes im Asylbereich zwei grundlegende Änderungen eingeführt (BFM 2009a). Zum einen ging mit der Einführung der Integrationspauschale die Zuständigkeit für die Finanzierung und die Umsetzung der Integrationsmassnahmen vom Bund an die Kantone über. Zum anderen waren nicht mehr nur die anerkannten Flüchtlinge Zielgruppe dieser Massnahmen, sondern auch die vorläufig aufgenommenen Personen.¹⁵

Seit 2008 zahlt der Bund den Kantonen pro neu anerkannten Flüchtling und pro vorläufig aufgenommene Person eine einmalige Integrationspauschale. Diese Pauschale ist zweckgebunden und dient in erster Linie der Förderung der beruflichen Integration und dem Erwerb einer Landessprache.¹⁶ Mit den Pauschalbeiträgen an die Integrationskosten der Kantone beendete der Bund seine bisherige Integrationsförderung. Neu ist der Bund für die strategischen Vorgaben bezüglich der Integration zuständig, die Kantone für deren Umsetzung beziehungsweise für Programmkonzepte und Leistungsvereinbarungen (BFM 2010).

Im Kanton Zürich war seit dem 1. Januar 2008¹⁷ das KSA für die Finanzierung, Koordination und Steuerung der BBIP für vorläufig aufgenommene Personen und anerkannte Flüchtlinge zuständig. Das Jahr 2008 galt als Übergangsjahr, in dem Akteure auf staatlicher und nichtstaatlicher Ebene sich neu ausrichten und ihre Aktivitäten den geänderten Rahmenbedingungen anpassen mussten (BFM 2009b). Das KSA nutzte jenes Jahr, um die laufenden BBIP zu prüfen und mit fachlicher Unterstützung der Hochschule Luzern ein Konzept für die zukünftige Programmunterstützung auszuarbeiten.

Ein wichtiger Meilenstein im Entwicklungsprozess der Kantonszürcher BBIP war die Verabschiedung der BBIP-Konzeption von 2010, die einheitliche konzeptuelle Grundlagen und Anforderungen an das Qualitätsmanagement der betreffenden Programme formuliert. Parallel dazu wurde das Controlling verbessert und auf

15 Diese Stärkung der Stellung der vorläufig aufgenommenen Personen geht auf die Änderung des Ausländergesetzes auf den 1. Januar 2008 zurück. Unabhängig von Stellenmarkt und Wirtschaftslage haben vorläufig aufgenommene Personen bereits seit 2007 Zugang zum Arbeitsmarkt.

16 Die Integrationspauschale wird quartalsweise pro Person ausgerichtet. Mit ihr finanzieren die Kantone einerseits Massnahmen und Projekte (Objektfinanzierung). Andererseits kaufen sie Plätze in bestehenden Programmen oder finanzieren andere Massnahmen pro Person (Subjektfinanzierung).

17 Seit dem 1. Januar 2014 liegt die Zuständigkeit für die BBIP bei der Kantonalen Fachstelle für Integrationsfragen.

das dazugehörige Qualitätsmanagement abgestimmt. Der letzte Schritt zur Weiterentwicklung des Controllings lag in der Einführung von Finanzkennzahlen im Hinblick auf eine bessere Vergleichbarkeit der Kosten. Schliesslich stellte die durch eine Begleitevaluation flankierte Errichtung einer zentralen Triagestelle für BBIP-Nutzer/-innen per 1. April 2010 eine wesentliche Massnahme zur Verbesserung des BBIP-Angebots dar. Während des gesamten Entwicklungsprozesses wurde auf einen regelmässigen Austausch mit den Anbietenden der BBIP-Programme geachtet, nicht zuletzt um deren Erfahrungen und Fachkenntnisse nach Möglichkeit für die Weiterentwicklung nutzbar zu machen.

5.2.2 Entwicklung einer Angebots- und Zielgruppentypologie

Im Jahr 2008 nahm das KSA in Zusammenarbeit mit der Hochschule Luzern eine systematische Bestandsaufnahme der aktuellen BBIP vor und formulierte davon ausgehend Perspektiven für die Weiterentwicklung der einzelnen Angebote und des Gesamtangebots.

In einem ersten Arbeitsschritt wurden die Programmangebote mittels eines Beurteilungsrasters sowie einer eigens dafür entwickelten Zielgruppen- und Angebotstypologie überprüft. Dieser Arbeitsschritt entspricht der Gestaltungsaufgabe A2, 'Angebots- und Zielgruppenanalysen', im LUS (siehe *Abschnitt 4.2.2*).

Um die beiden Typologien praxisnah zu konzipieren, wurden – neben der Konsultation empirischer Studien – im April 2008 zunächst Expertengespräche (siehe *Abschnitt 4.2.1*) mit den einzelnen BBIP-Anbietenden geführt. Aus den Interviews resultierten Informationen zu Angebotsgestaltung und -umfang, zum Inhalt des Programms, zur Ausbildung der Programmdurchführenden, zu projektspezifischen und projektübergreifenden Erfahrungen, zu Zielsetzungen und Zielerreichung, zu Anschlusslösungen und Programmkombinationen sowie zu bestimmten Merkmalen der Programmteilnehmenden.

Die Interviewergebnisse schufen gute Voraussetzungen, um die Zielgruppentypologie zu entwerfen. Sie basiert auf der Grunddimension des Arbeitsmarktpotenzials und auf den zwei daraus abgeleiteten Zielgruppendifferenzialen 'Leistungsfähigkeit' und 'Schulgewohntheit'. Der Einfachheit halber werden nur jeweils zwei Ausprägungen unterschieden: leistungsfähig versus leistungsbeeinträchtigt sowie schulgewohnt versus schulungsgewohnt.

Aus der Grundtypologie lassen sich die vier Haupt-Zielgruppen ableiten.

schulgewohnt	<p>II</p> <p>Leistungsbeeinträchtigte, schulgewohnte Personen</p> <p>→ adäquate Beschäftigung als Hauptthema, bei Bedarf Basiskurse</p>	<p>IV</p> <p>leistungsfähige, schulgewohnte Personen</p> <p>→ Arbeitsintegration als Hauptthema; falls nicht möglich: adäquate Beschäftigung; bei Bedarf Basiskurse</p>
schulungsgewohnt	<p>I</p> <p>leistungsbeeinträchtigte, schulungsgewohnte Personen</p> <p>→ adäquate Beschäftigung (allenfalls in Kombination mit Qualifikation) als Hauptthema; bei Bedarf Basiskurse</p>	<p>III</p> <p>leistungsfähige, schulungsgewohnte Personen</p> <p>→ Qualifikation als Hauptthema (allenfalls auch Arbeitsmarktintegration); bei Bedarf Basiskurse</p>
	leistungsbeeinträchtigt	leistungsfähig

Abbildung 28: Zielgruppentypologie 2010 «Arbeitsmarktpotenzial»

Quelle: Bürgisser/Mey (2011)

Die Angebotstypologie besteht aus vier Programmtypen (*Abbildung 29*):

Typus 1	Basiskurse
Typus 2	Beschäftigungsprogramme mit Bildungsanteil
Typus 3	Qualifizierungsprogramme
Typus 4	Angebote zur Unterstützung beim Eintritt in den Arbeitsmarkt

Abbildung 29: BBIP-Angebotstypologie 2010

Quelle: Bürgisser/Mey (2011)

Grundsätzlich lässt sich ein Programmtyp auf mehrere Zielgruppen beziehen. Das heisst, dass sich einzelne Programme danach unterscheiden lassen, welchem Programmtyp sie angehören und an welche Zielgruppe(n) sie sich richten. Eine Durchmischung von Zielgruppen innerhalb eines Programms ist grundsätzlich möglich, muss im Programmkonzept jedoch begründet werden.

Alle vier Programmtypen wurden nun näher definiert und es wurde dabei beschrieben, welche Zielsetzungen damit verbunden sind. Weiter wurde die Zulassung der Zielgruppentypen zu jedem Programmtyp festgelegt. Damit war eine konzeptuelle Verknüpfung zwischen Programm- und Zielgruppentypen geschaffen, die eine Analyse und Überprüfung der Angebote ermöglichte beziehungsweise ermöglicht.

Aus der Analyse der Versorgungsstrukturen (Gestaltungsaufgabe A3 im LUS) und der Untersuchung in Bezug auf die Leistungserbringung (Gestaltungsaufgabe A4) mittels standardisierter Fachpersoneninterviews in allen Organisationen resultierten folgende Empfehlungen zur Weiterentwicklung der BBIP im Kanton Zürich:

- Die Angebote sollten eine konsequentere Ausrichtung auf den Arbeitsmarkt anstreben; dies durch eine verbesserte Kombination von bestehenden Projekten mit Einstiegshilfen sowie durch die Stärkung geeigneter Projekte des Typus «Unterstützung beim Eintritt in den Arbeitsmarkt». Zudem wurde eine engere Vernetzung zwischen Sprach- und anderen Angeboten empfohlen sowie die Einführung von mehr Qualifizierungs- und Coaching-Elementen.
- Ausserdem wäre eine verbesserte Zielgruppen- und Zieldefinition von den BBIP-Anbietenden einzufordern. Dies sollte eine deutlichere Positionierung der einzelnen Programme ermöglichen und dem Fall einer unerwünschten Heterogenität der Gruppen von Teilnehmenden entgegenwirken. Auch eine Modularisierung der Angebote wurde als wichtig erachtet.
- Ebenfalls empfohlen wurde der Ausbau von Angeboten für Personen mit Betreuungspflichten (Teilzeit-, Kinderbetreuung) und für solche mit gesundheitlichen Beeinträchtigungen.
- Auch die Entwicklung eines geeigneten Finanzcontrollings wurde als wichtig erachtet. Dieses sollte Kennzahlen zur Prüfung der Kosteneffizienz der Anbietenden liefern, um bei starken und zu wenig begründbaren Unterschieden entsprechende Anpassungen einleiten zu können.

5.2.3 Definition strategisch bedeutsamer Rahmenvorgaben

Das Ergebnis der Analysephase und der anschliessenden Neuausrichtung der Berufsintegrationsangebote schuf die Grundlage für die Umsetzung im Kanton Zürich. Das Ziel der Konzeption 2010 lag darin, gegenüber den Anbietenden Klarheit und Transparenz in Bezug auf die Erwartungen und die Kriterien des Kantons zu schaffen und auf diese Weise eine systematische und überprüfbare Weiterentwicklung der BBIP zu gewährleisten. Gegenüber den zuweisenden Stellen diente die Konzeption als Grundlage für eine verbesserte Kommunikation und Information. Die Entwicklung der BBIP-Konzeption von 2010 entspricht im LUS der Gestaltungsaufgabe S3, den Rahmenvorgaben im Versorgungssystem (siehe *Abchnitt 4.3.3*).

Die Konzeption 2010 basiert auf folgenden Grundsätzen und Rahmenvorgaben:

- *Festlegung der Angebotsziele:* In der BBIP-Zielgruppentypologie wurden basierend auf den zwei Hauptdimensionen ‘Leistungsfähigkeit’ und ‘Schulge-wohntheit’ vier Hauptzielgruppen festgelegt. In der BBIP-Programmtypologie wurden des Weiteren vier unterschiedliche Programmtypen definiert und ihre wichtigsten Merkmale und Vorgaben beschrieben. Die anbietende Instanz eines BBIP legt sich auf einen der vier Programmtypen fest und definiert, auf welche Zielgruppen sich das BBIP bezieht. Unter Bezugnahme auf die zielgruppenspezifischen Bedürfnisse und den entsprechenden Programmtyp definiert sie die Ziele ihres Angebots. Schliesslich werden die inhaltliche und zeitliche Programmgestaltung sowie die Prozessqualität auf die Erreichung der formulierten Ziele ausgerichtet. Diese orientieren sich an den zielgruppenspezifischen Bedürfnissen und an den Vorgaben des Programmtyps. Im Rahmen des Reportings und verschiedener definierter Evaluationsverfahren wird die Eignung der definierten Ziele und Prozesse und der eingesetzten Mittel laufend überprüft und allenfalls angepasst.
- *Vermittlung und Triage:* Die Analyse (siehe *Abschnitt 5.2.2*) hat gezeigt, dass bei der Zuweisung der Flüchtlinge und der vorläufig Aufgenommenen ein Kernproblem liegt: Wie kommen die Klientinnen und Klienten in das für sie geeignete Programm? Mit einer Konzipierung und Einführung einer Triage-Assessment-Stelle sollten Information, Koordination und Steuerung beim BBIP-Angebot verbessert werden beziehungsweise eine sinnvolle Zuweisung in einzelne Programme sowie eine längerfristige Prozessbegleitung der Teilnehmenden gewährleistet werden. Entscheidend ist dabei die Frage, wie die Teilnehmenden im Verlauf des gesamten Prozesses der beruflichen Integration jeweils in das für sie passende Programm kommen. Die Hochschule Luzern erhielt deshalb vom Kanton Zürich den Auftrag, ein entsprechendes Konzept für eine solche professionelle Fachstelle auszuarbeiten.
- *Qualitätsmanagement:* Bei der Konzeption 2010 ging es einerseits darum, die Zielgruppen und die Zulassung in die jeweiligen Programme zu bestimmen sowie die vier Angebotstypen mit den auf die Zielgruppen abgestimmten Zielsetzungen zu definieren (siehe *Abschnitt 4.3.3*). Darauf aufbauend stellte sich andererseits die Frage des Qualitätsmanagements. Bisher hatten die einzelnen Programmanbietenden kein einheitliches Verfahren gehabt, um die Qualität auszuweisen.
- *Finanzkennzahlen:* Schon seit Beginn des Projekts stellten sich im Anschluss an die inhaltlichen Reportings mit den Anbietenden Fragen in Bezug auf die Finanzierung durch den Kanton (siehe *Abschnitt 4.5.1*). Die Abrechnungen der einzelnen Programmanbietenden waren einwandfrei, hingegen erwies es

sich für das KSA als schwierig, die Zahlen verschiedener Einrichtungen miteinander zu vergleichen. Wie viel kostete ein Jahresplatz in einem Programm oder wie hoch war der Anteil der Gemeinkosten an den Gesamtkosten der anbietenden Stelle? Solche Quervergleiche liessen sich nicht ziehen. Grund dafür waren die unterschiedlichen Formen, in denen die Rechnungslegung durch die einzelnen Trägerorganisationen erfolgte. Das KSA erteilte der Hochschule Luzern den Auftrag, Vorschläge für ein einheitliches Finanzkonzept zu erstellen (siehe *Abschnitt 5.2.4*).

5.2.4 Implementierung und Präzisierung der Rahmenvorgaben

Da es sich hier für den Kanton Zürich um ein neues Aufgabenfeld handelte, wurden die in der Strategiephase definierten Rahmenvorgaben in der Umsetzungsphase erstmalig umgesetzt und dabei schrittweise weiterentwickelt. Aus der Sicht des LUS lässt sich nicht eindeutig bestimmen, welche der im Folgenden beschriebenen Gestaltungsaufgaben sich noch der Strategiephase oder bereits der Umsetzungsphase zuschreiben lassen. Die Intention der nachfolgenden Ausführungen ist es, eine möglichst konkrete Anwendung zu präsentieren. Es handelt sich dabei um die bereits oben erwähnten Themen: (a) die Vermittlungs- und Triagestelle, (b) das Qualitätsmanagement sowie (c) Modelle und Kennzahlen für die Finanzierung.

a) Vermittlungs- und Triagestelle

Das KSA beauftragte eine Stiftung mit der Durchführung des Pilotprojekts. Da die ausgewählte Stiftung selber keine BBIP-Programme anbietet, war die nötige Neutralität gewährleistet. Zudem ermöglichten die stiftungsinternen Strukturen eine organisationale Trennung der Vermittlungs- und Triagestelle von weiteren Angeboten der Stiftung. Die betreffende Stelle wird zentral für den ganzen Kanton geführt. Als wesentliche Schritte des Triageprozesses wurden definiert:

- **Anmeldung:** Die zuweisende und fallführende Fachstelle meldet eine Person bei der Triagestelle an und reicht für sie alle vorhandenen Unterlagen zum Thema Arbeit (Bewerbungsdossier, Lebenslauf, vorhandene Diplome und Zeugnisse etc.) ein. Die gesamte Dossierführung mit allen Daten bleibt dabei in den Händen der fallführenden Stelle, die auch für die Integrationsstrategie verantwortlich bleibt.
- **Abklärung:** Aufgrund der Anmeldung lädt die Triagestelle die Person zu einem Gespräch ein. Im Gespräch wird ermittelt, welches Angebot für die Person in der derzeitigen Situation sinnvoll ist. Mitberücksichtigt wird dabei die

allenfalls vorhandene Empfehlung der fallführenden Stelle. Die Triage erfolgt aufgrund von definierten Kriterien. Dabei werden neben den von den Anbietenden vorgegebenen Aufnahmekriterien folgende Merkmale der Person mitberücksichtigt: Deutschkenntnisse, Schulbildung / Schulgewohntheit, Berufserfahrung, Auftreten / Kommunikation, Erfahrungen, Motivation, fachliche Interessen sowie Gesundheit / Leistungsfähigkeit. Nach dem Abklärungsgespräch fasst die Fachstelle einen standardisierten Triagebericht mit den Platzierungsmöglichkeiten.

- Zuweisung, Durchführung, Programmende: Die Triagestelle entscheidet aufgrund des Gesprächs und der Unterlagen, welches BBIP geeignet ist. Sie meldet die Person beim entsprechenden Programm an und informiert die fallführende Stelle darüber. Nach Ablauf eines Probemonats wird über die definitive Aufnahme entschieden. Stellt die programmanbietende Institution innerhalb des ersten Monats fest, dass ein anderes Programm geeigneter wäre, so meldet sie dies der Triagestelle. Diese nimmt dann, wenn möglich, eine alternative Platzierung der Person vor. Bricht der / die Teilnehmende das Programm ab, so informiert die programmanbietende Institution die fallführende Stelle über den Abbruch und die Gründe für diesen. Die fallführende Stelle entscheidet danach neu, ob ein weiterer Programmbesuch sinnvoll ist. In diesem Fall erfolgt eine Neuanmeldung bei der Triagestelle.

b) Qualitätsmanagement

Für das KSA war zentral, in Bezug auf die Qualität der Angebote einheitliche Standards zu setzen. Gleichzeitig wurde darauf geachtet, das Qualitätsmanagement nicht nur als Legitimationsnachweis zu sehen, sondern auch zur fachlichen Weiterentwicklung der Programme zu verwenden. Deshalb sollte kein zu grosser bürokratischer Aufwand betrieben werden, sondern das Qualitätsmanagement sollte Anlass sein, um für die professionelle Arbeit gewisse Standards zu setzen. In diesem Sinn sind die Qualitätskriterien massgeschneidert für die BBIP-Anbietenden und orientieren sich im Grundmodell an der in der Praxis gängigen Unterscheidung zwischen Struktur-, Prozess- und Ergebnisqualität. Zu diesen drei Qualitätsbereichen wurden jeweils Unterdimensionen mit entsprechenden Messkriterien und Standardvorgaben formuliert. Diese Kriterien und Vorgaben wurden mit dem KSA sowie unter Einbezug der Programmanbietenden erstellt.

c) Finanzkennzahlen und Finanzierungsmodell

Ein erster Versuch zur Vereinheitlichung der Abrechnungen bestand darin, diese nach einem einheitlichen System durchzuführen (siehe *Abschnitt 4.4.4*); dies fand

jedoch aus Aufwandgründen keine Akzeptanz bei den kommunalen Trägerschaften. Anstelle einer einheitlichen Rechnungslegung wurden die Anbietenden lediglich dazu angehalten, beim Finanzcontrolling zwingend darauf zu achten, dass bei der Eingabe und dem Reporting (Jahresrechnung) durchgängig mit der gleichen Struktur der Formulare gearbeitet wurde und bestimmte Kennzahlen vorgegeben wurden. Damit war jedoch das Finanzierungsmodell noch nicht bestimmt. Dieses betreffend kann generell zwischen der bisherigen spezifischen Programmfinanzierung und einer möglichen neuen Form der Pauschalfinanzierung je Leistungseinheit und Angebotstyp unterschieden werden. Die Wahl des Finanzierungsmodells beeinflusst massgeblich die Anforderungen an das Finanzcontrolling und tangiert wesentlich das Grundverständnis des Auftragsmodells.

- *Programmfinanzierung*: Die bisherige Form der Finanzierung kann als Programmfinanzierung bezeichnet werden. Sie beinhaltet eine individuelle Budgeteingabe und -prüfung je Programm. Auf der Basis der effektiven Kosten wird der Beitrag gesprochen. Für den Kanton besteht dadurch die Möglichkeit, programmspezifische oder andere Gegebenheiten zu berücksichtigen und Programme dementsprechend zu finanzieren. Im Gegensatz dazu wird die Vergleichbarkeit unter den Programmen eher erschwert. Kennzahlen haben so nur bedingte Aussagekraft und können allenfalls zur Orientierung, aber nicht als Benchmark im eigentlichen Sinn dienen.
- Bei einer *Pauschalfinanzierung* werden die Mittel nicht aufgrund einer Budgeteingabe und eines beantragten Kantonsbeitrags gesprochen, sondern mit einer Pauschale aufgrund einer vereinbarten oder der erbrachten Leistungsmenge entschädigt. Die Kosten entstehen im Verhältnis zu den effektiv erbrachten Leistungen der Programme und sind somit für das KSA variabel. Die Finanzierung könnte dabei aufgeteilt werden in definierte Leistungseinheiten und Pauschalen je Angebotstyp 1-4 (siehe Bürgisser/Mey 2011). Von der Philosophie her entspricht dies der Umsetzung der NFA in anderen Themenbereichen. Die wirtschaftliche und unternehmerische Verantwortung liegt bei den Programmanbietenden. Dem KSA obliegt primär die Mengensteuerung (Angebotsdefinition).

Unter Berücksichtigung der obengenannten Erwägungen hat das KSA auf Empfehlung der Hochschule Luzern im Frühling 2010 folgende Entscheide für die Weiterarbeit am Finanzmodell getroffen:

- In einer ersten Phase ist am bisherigen Modell der Programmfinanzierung festzuhalten.

- Für die Angebotstypen gemäss dem Konzept 2010 sind detaillierte Leistungseinheiten zu definieren, die Bezug nehmen auf die inhaltlichen Vorgaben, wie sie im Qualitätsmanagement beschrieben sind (z.B. Anforderungen an einen Kurstag oder an ein Qualifikationsangebot).
- Auf der Grundlage der definierten Leistungseinheiten sollen Kostenvergleiche erstellt werden.
- Auf der Basis des bisherigen Abrechnungsformulars ist ein einfaches Budget- und Abrechnungsformular mit wenigen Kostenarten und verständlichen Definitionen zu entwickeln.

Diese Entscheide gehen von einem eher pragmatischen Vorgehen aus und berücksichtigen die bezüglich der Ausgangslage erwähnten Besonderheiten. Mit einem verhältnismässigen Aufwand soll dieses Vorgehen zu einer verbesserten Transparenz und zur Vergleichbarkeit erster Kennzahlen zwischen den Programmen führen. Aufgrund der definierten Leistungseinheiten sind zudem erste Schritte gemacht, um in einer späteren Phase allenfalls die Einführung einer Pauschalfinanzierung vorzunehmen.

Für das Reporting von 2010 wurden deshalb erstmals die Finanzdaten aller Programme nach der gleichen Struktur erhoben, sodass erste Kennzahlen zu folgenden Punkten ermittelt werden konnten:

- Struktur der Mittelzuweisung nach Programmtyp und Anbietenden;
- Eigeneträge der Anbietenden;
- Kostenstruktur der einzelnen Programme: administrativer Aufwand (Overheadkosten), Personal- und Sachkosten, Materialaufwand;
- Nettokosten pro Jahresplatz beziehungsweise pro Dossier;
- Betreuungsverhältnis.

5.2.5 Erkenntnisse aus der Betrachtung mit dem Luzerner Modell

Es wurde bereits darauf hingewiesen, dass das BBIP-Entwicklungsprojekt eines der ersten Projekte war, welches die Hochschule Luzern im Bereich der Systemgestaltung durchführte. Das LUS lag noch nicht in einer systematisch konzipierten Form vor. In der Reflexion des Zürcher Projekts lassen sich jedoch zentrale Elemente des Modells erkennen:

Gestaltungsaufgabe A2 – Angebots- und Zielgruppentypologie: Die Erarbeitung der vier Programmtypen und der vier Zielgruppentypen in der Analysephase wurde zu einem zentralen konzeptuellen Element, auf das immer wieder Bezug

genommen werden konnte. Es wurde damit eine gemeinsame Fachsystematik geschaffen, die allen Beteiligten half, sich besser über die Angebote zu verständigen und die auch dazu diente, die Daten der jährlichen Reportings programmübergreifend zu vergleichen. Wichtig dabei war, dass diese Typologie nicht einfach von der Hochschule Luzern oder vom KSA vorgegeben, sondern unter Einbezug der betroffenen Organisationen entwickelt und laufend verbessert wurde. Auf diesem Weg haben diese Konzeptelemente die notwendige Akzeptanz in der Praxis gefunden.

Es gab und gibt jedoch auch kritische Stimmen. Diese verweisen darauf, dass zu enge Vorgaben auch zu einem «Korsett» werden können, das als solches sowohl den adäquaten Umgang mit abweichenden Einzelfällen behindern als auch wichtige Räume zur Entwicklung von Neuem beschneiden kann. Diese Kritik macht deutlich, dass Bemühungen um erhöhte Systematik und Vergleichbarkeit immer auch eine Gratwanderung zwischen zu viel und zu wenig Formalismus darstellen. Ein pragmatisches Vorgehen ist hier sicher sinnvoll: Finden sich fachlich plausible Begründungen für abweichende Einzelfälle oder für innovative Angebote ausserhalb der bestehenden Systematik, so sind diese im Sinn einer prozesshaften Entwicklung und einer laufenden Verbesserung des Angebots nicht von vornherein abzulehnen, sondern ernsthaft zu prüfen.

Gestaltungsaufgabe S2 – Bedeutung von präzis definierten Angebotszielen als Grundlage für die Angebotsplanung und -steuerung: Die systematische Bestandsaufnahme zu Beginn des Projekts zeigte, dass ein zentraler Schwachpunkt auf der Ebene der Einzelangebote in der weitgehend ungenügend formalisierten Zieldefinition in den meisten der überprüften Programmangebote lag. Ebenso mangelte es an formalisierten oder auf die Zielsetzung abgestimmten Instrumenten zur Überprüfung der Zielerreichung. Eine Folge hiervon war, dass einige der Kantonszürcher BBIP zu wenig klar positioniert waren. Die Teilnehmenden waren in Bezug auf Schulgewohntheit und / oder Leistungsfähigkeit sehr heterogen, ohne dass mit ihnen unterschiedliche Ziele verfolgt worden wären; sie behinderten sich zum Teil gegenseitig oder beeinflussten die Atmosphäre in manchen BBIP negativ. Den Blick auf die Ziele zu richten und zu fragen, ob die entsprechenden Mittel und Möglichkeiten zur Zielerreichung vorhanden sind, haben wichtige Problem- und die Notwendigkeit von Veränderungen aufgezeigt.

Auch wenn die Einführung einheitlicher Vorgaben eine Gratwanderung zwischen der Chance zu mehr Systematisierung und Transparenz einerseits und der Beschneidung von wichtigen Handlungs- und Entwicklungsspielräumen andererseits darstellte: Die initiierten Prozesse stiessen grundsätzlich auf eine hohe Akzeptanz bei den Programmanbietenden. Sie wurden von diesen mit viel Engagement umgesetzt und zeigten in vielerlei Hinsicht sehr positive Effekte. Zu deren wichtigsten gehörte die gelungene Umorientierung auf das Ziel einer Integrationsmassnahme bezüglich des Arbeitsmarkts und die damit einhergehende Erhöhung

von Bildungs- und Coachinganteilen in den Programmen. Diese führte nach Aussagen der Anbietenden ausserdem zu einer deutlich höheren Motivation der Teilnehmenden.

Gestaltungsaufgabe W2¹⁸ – Evaluation der Pilotphase der Vermittlungs- und Triagestelle: Im Vordergrund der Begleitevaluation standen Fragen zum Nutzen und zur Funktionalität der Triagestelle. Um diese beiden Punkte zu untersuchen, wurden Verlaufsdaten der Triagestelle ausgewertet sowie die mit dem Aufbau der Triagestelle betrauten Fachpersonen und Vertreter/-innen der verschiedenen Anspruchsgruppen – vor allem fallführende respektive zuweisende Stellen und Programmanbietende – befragt. Aus den Befragungen der Vertreter/-innen (30 Personen) der verschiedenen Anspruchsgruppen – der fallführenden Stellen und der Programmanbietenden – sowie der mit der Umsetzung des Projekts beauftragten Fachpersonen der Triagestelle liessen sich folgende Hauptkenntnisse eruieren:

- Die Triagestelle generiert einen fachlichen Mehrwert: Die Qualität der Zuweisungen war gestiegen und bei den Programmanbietenden fand in den Bereichen der Administration, des Marketings und der Fallabklärung eine Entlastung statt. Manche fallführenden Stellen schätzen die Programmkenntnisse der Triagestelle und den fachlichen Austausch insbesondere bei komplexen Fällen.
- Verbindlichkeit und Einheitlichkeit als Prinzip: Der Grundsatz, dass alle Anmeldungen, auch diejenigen für die BBIP-Deutschkurse, über die Triagestelle erfolgen mussten, bewährte sich. Auf diese Weise konnten Abläufe eingespielt und Zahlen zur Nachfrage erfasst werden.
- Systematische Bedarfsüberprüfung: Zudem wurde deutlich, dass durch die zentrale Erfassung aller Anmeldungen durch die Triagestelle die besten Voraussetzungen dazu gegeben sind, auch Zahlen für die Bedarfserhebung zu erhalten.
- Grundlage für die Weiterentwicklung: Die Triagestelle als zentrale Anlaufstelle für die Fragen der beruflichen und sozialen Integration im Asyl- und Flüchtlingsbereich erhielt vielfältige Hinweise über Probleme und Fragestellungen zu diesen Themen. Dabei wurde der Blick auch über die Grenzen der bestehenden BBIP-Angebote hinaus erweitert und es konnten weiterführende Innovationen angeregt werden.

Das KSA entschied auf der Grundlage dieser zentralen Erkenntnisse der Begleitevaluation, die Triagestelle definitiv einzuführen. Zudem wurde die Triagestelle dazu beauftragt, in einem jährlichen Reporting über die Bedarfsentwicklung zu

18 Genau genommen handelt es sich um eine Teilaufgabe (Überprüfung) von W2; zur Aufgabe gehört ausserdem die Weiterentwicklung.

berichten, sodass das KSA fortan fundierte Grundlagen besass, um die Steuerung der BBIP-Angebote zu verbessern.

Handlungsverständnis: Partizipation und Prozessorientierung als zentrale Erfolgsfaktoren: Die Anbietenden der BBIP-Programme beurteilten den Entwicklungsprozess insgesamt als sehr positiv (siehe *Abschnitt 5.2*). Rückblickend lässt sich sagen, dass die Mitwirkung der Anbietenden ein wesentlicher Erfolgsfaktor für das Gelingen des Projekts war. Diese Einschätzung wurde von allen Beteiligten geteilt – und für die Projektleitenden seitens der Hochschule Luzern war es eine ganz zentrale Erfahrung und prägte deren Handlungsverständnis bei nachfolgenden Projekten.

5.3 Konzeptentwicklung «Gesundheit und Alter» Kriens

Matthias von Bergen

Das Praxisbeispiel aus Kriens zeigt, wie eine umfassende Situationsanalyse (A) auf allen vier Ebenen und eine differenzierte Strategie (S) die zentralen Elemente für ein Versorgungskonzept mit konkreten Umsetzungsmassnahmen (U) bilden. In den folgenden Abschnitten werden die Aktivitäten und das Vorgehen der Gemeinde Kriens in diesen drei Phasen des LUS dargestellt und reflektiert.

5.3.1 Ausgangslage: Aufbau eines kommunalen Versorgungsnetzwerks

Kriens ist eine Agglomerationsgemeinde von Luzern mit gut 27'000 Einwohnerinnen und Einwohnern. Die Ausgangslage der Gemeinde Kriens ist mit derjenigen von vielen anderen Gemeinden vergleichbar: Mit der Alterung der Bevölkerung sind steigende Versorgungserfordernisse in den Bereichen Gesundheit, Betreuung und Pflege verbunden (Höpflinger/Bayer-Oglesby/Zumbrunn 2011). Gleichzeitig wandeln sich die Bedürfnisse der älteren Menschen (Klie 2014).

Vor diesem Hintergrund hat die Gemeinde Kriens – unter Einbezug von Vertreterinnen und Vertretern betroffener Anspruchsgruppen – ein kommunales Versorgungskonzept, «Gesundheit und Alter» (s. Steuergruppe Versorgungskonzept «Gesundheit und Alter» Kriens 2011), entwickelt. Im Zuge dieses Prozesses ist das Bewusstsein entstanden, dass nur eine zusammenhängende Versorgungskette die zukünftigen Anforderungen im Alters- und Gesundheitsbereich zu tragen vermag. Angelpunkt des Konzepts ist die Schaffung einer Anlauf- und Koordinationsstelle.

Das Konzept ist, unter der Federführung des Sozialvorstehers der Gemeinde Kriens, gemeinsam mit der ambulanten Pflege und den Heimen in Kriens sowie

unter Einbezug von weiteren Organisationen aus dem betreffenden Arbeitsfeld (Pro Senectute, Kirchgemeinden, Wohnbaugenossenschaften etc.) erarbeitet worden. Ebenfalls einbezogen wurden Vertreterinnen und Vertreter der Gemeindepolitik sowie des Krienser Seniorenrats. Der Entwicklungsprozess wurde von der Hochschule Luzern unterstützt.

Auf der Basis des vorliegenden Versorgungskonzepts beabsichtigt die Gemeinde nicht nur die sozialen Dienstleistungen weiterzuentwickeln, sondern darüber hinaus ebenfalls aktiv auf die Ausgestaltung der räumlichen Entwicklung der Gemeinde Einfluss zu nehmen. Das neue Konzept wird dem Anspruch einer zeitgerechten Alterspolitik, welche auf die Erhaltung von Selbständigkeit und Autonomie abzielt, gerecht.

Mit einer Abschätzung der finanziellen Konsequenzen des Konzepts konnte aufgezeigt werden, dass die Umsetzung der vorgeschlagenen Massnahmen – im Vergleich zu einer ausschliesslich auf die traditionellen Angebote Heim und Spitex fokussierten Strategie – sich langfristig auch finanziell rechnet.

Der Gemeinderat und das Parlament der Gemeinde Kriens haben der Umsetzung des Konzepts im Herbst 2011 respektive im Frühling 2012 zugestimmt. Erste Elemente davon sind nun in der Realisierungsphase. Dazu gehören insbesondere die Schaffung einer Krienser Informationsstelle für Gesundheit, der Um- respektive Neubau eines Alterspflegeheims sowie die Grossüberbauung im Rahmen des Projekts «Zukunft Kriens – Leben im Zentrum», die – neben Familienwohnungen und Dienstleistungsbetrieben – ein eigentliches Alters- und Gesundheitszentrum mit Spitex-Stützpunkt, Anlauf- und Informationsstelle sowie 34 Wohnungen mit Serviceleistungen umfasst.

Aus der Perspektive der Steuerung sozialer Dienstleistungen und Einrichtungen können die im Rahmen des Versorgungskonzepts vorgesehenen Massnahmen als Elemente zur Stärkung und zum Ausbau eines Versorgungsnetzes im Bereich Alter und Gesundheit bezeichnet werden. Die konzeptionellen Überlegungen aus dem LUS erlauben es, die Entwicklungsarbeiten der verantwortlichen Personen der Gemeinde Kriens im Rückblick zu analysieren und einzuordnen. Im Folgenden wird aus diesem Blickwinkel untersucht, inwieweit dabei wichtige Anliegen, die sich aus theoretischer Sicht ergeben, berücksichtigt worden sind. Dabei konzentrieren sich die Ausführungen zum einen auf die Aufgabenfelder ‘Situationsanalyse’ (A) und ‘Strategie’ (S) und setzen zum anderen einen besonderen Schwerpunkt bei der Umsetzung des Konzepts (U).

5.3.2 Analyse des Versorgungssystems aus Sicht des Luzerner Modells

Im Folgenden werden die Aktivitäten und das Vorgehen der Verantwortlichen des Krienser Projekts in der Systematik derjenigen Teilaufgaben dargestellt, die sich aus dem LUS für die Analysephase ergeben. Zunächst wird deutlich, dass für das Versorgungskonzept «Gesundheit und Alter» der Gemeinde Kriens etliche der im LUS für die Situationsanalyse vorgeschlagenen Elemente von den Projektverantwortlichen einbezogen wurden.

Für den Aufbau des Versorgungssystems liegt eine breite, differenzierte und fachlich gut abgestützte Bedarfsanalyse vor. Dies zeigt sich einerseits in der vorgenommenen Analyse der Kontext- und Nachfrageentwicklungen, andererseits in der Angebots- und Zielgruppenanalyse. Darüber hinaus wurden – in einem zweiten Schritt – auch vertiefende Analysen der Versorgungsstrukturen (z.B. Zuweisungsprozesse) vorgenommen, dies insbesondere im Zusammenhang mit der vorgesehenen Schaffung einer Koordinations- und Anlaufstelle. Im Folgenden werden die Aktivitäten der Gemeinde Kriens für die *Analysephase* beschrieben; dies entlang der Gestaltungsaufgaben in dieser Phase gemäss LUS.

a) Kontextanalyse und Finanzierung (A1)

Kontextanalyse: Die relevanten Entwicklungen in der Umwelt wurden systematisch erhoben. Die Basis dafür bildeten die Analyse der demografischen Daten für die Gemeinde Kriens und ein Workshop unter Einbezug von Fachpersonen, Vertreter/-innen der Politik und interessierten Seniorinnen und Senioren.

Finanzierungsbedarf und -möglichkeiten: Der finanzielle Spielraum der Gemeinde Kriens ist sehr eng. Die Verpflichtungen der Gemeinde aufgrund ihrer Verantwortung für die Finanzierung der Restkosten der Pflegefinanzierung sind in den letzten Jahren stark angestiegen. Aus diesem Grund ergab sich für den Gemeinderat und das Gemeindeparlament Handlungsbedarf, der sich in mehreren politischen Vorstössen zu Alter und Pflege spiegelte.

Betrachtung aus der Sicht des LUS: Das Projektteam der Gemeinde führte eine sorgfältige Analyse der Kontextentwicklungen und Entwicklungstrends durch, die im Rahmen des vorgenannten Workshops validiert und ergänzt worden sind. Eine externe Expertise wurde nicht in Auftrag gegeben.

b) Angebots- und Zielgruppenanalyse (A2)

Angebotsinventar: Die Spitex Kriens führt seit 2006 eine systematische Übersicht über alle Angebote zu Alter und Gesundheit in der Gemeinde. Dieses laufend aktualisierte Inventar bildet die Grundlage für die Angebotsanalyse.

Zielgruppenanalyse: Eine Zielgruppenanalyse wurde durchgeführt. Ergebnis: Die Zahl der älteren Personen (65+) wird in der Gemeinde Kriens bis 2030 um rund 60% ansteigen, die Zahl der pflegebedürftigen Personen von 450 (2010) auf rund 800 Personen (2030). Parallel dazu wird auch die Zahl der hilfsbedürftigen Personen anwachsen (von ca. 1'000 auf ca. 1'500 Personen).

Angebotsanalyse: Die Grundlage hierfür bildete eine extern erarbeitete Analyse zur Abdeckung mit Heimplätzen. Im Rahmen des obengenannten Workshops wurde zudem das gesamte Angebot an Dienstleistungen und Einrichtungen bewertet. Ergebnis: In Kriens besteht ein vielfältiges, bedarfsgerechtes Angebot. Vergleichsweise tief ist jedoch die Abdeckung mit Heimplätzen. Da von 254 Bewohnerinnen und Bewohnern gut 100 keinen oder leichten Pflegebedarf haben, bestehen hier Spielräume (zu Hause wohnen, betreutes Wohnen etc.). Lücken bestehen insbesondere bezüglich alternativer Wohn- und Betreuungsformen (z.B. betreutes Wohnen) sowie in Bezug auf Koordination und Information der Betroffenen und ihrer Angehörigen.

Betrachtung aus der Sicht des LUS: Für den Bereich Heimplätze wurde eine quantitative Angebotsanalyse im Rahmen eines externen Auftrags durchgeführt (Versorgungsdichte). Eine Einschätzung des gesamten Angebotes wurde erstellt. Die Zielgruppenanalyse fokussierte sich stark auf pflege- und hilfsbedürftige Personen. Zur Erhebung des Pflegebedarfs wurden quantitative Prognosen erstellt.

c) Versorgungsstrukturanalyse (A3)

Es wurde eine Analyse der Versorgungsstrukturen mit einer Vertiefung in Bezug auf die Wechselwirkungen zwischen Heim- und ambulanter Versorgung durchgeführt. Ergebnis: Die Zuweisung zu den Angeboten erfolgte individuell, punktuell, unkoordiniert und nicht an Kriterien orientiert. Zudem fehlten eine systematische Abstimmung der Angebote sowie eine institutionalisierte Zusammenarbeit bislang mehrheitlich. Alle Beteiligten wünschten sich eine Koordination der Angebote sowie einen fachlichen Austausch.

Die Konzepterarbeitung einer Optimierung der Zuweisung zu adäquaten Dienstleistungen erfolgte im Zusammenhang mit der Entwicklung einer Koordinations- und Anlaufstelle, die sowohl den stationären als auch den ambulanten Bereich umfasst.

Betrachtung aus der Sicht des LUS: Der Analyse der Versorgungsstrukturen wurde ein besonderes Gewicht beigemessen.

d) Analyse der Leistungserbringenden (A4)

Heime: Der Zuständigkeitsbereich für die Heime in Kriens ist Teil der Gemeindeverwaltung und damit führungsmässig direkt beim Sozialdepartement. Für Heime als bewilligungspflichtige Einrichtungen gelten Mindeststandards zum Anteil des fachlich ausgebildeten Personals sowie zur Strukturqualität.

Spitex: Die ambulante Pflege (Spitex) Kriens hat eine Leistungsvereinbarung mit der Gemeinde abgeschlossen. In diesem Rahmen werden die quantitativen und qualitativen Leistungsziele und die zur Verfügung stehenden Ressourcen zwischen der Gemeinde und dem Spitex-Verein von Kriens als Trägerorganisationen ausgehandelt.

Im Rahmen des Führungsprozesses des kommunalen Heims respektive des Controllings der Leistungsvereinbarung mit dem Verein für ambulante Pflege (Spitex-Verein) findet ein laufender Austausch der Einrichtungen mit den Verantwortlichen statt.

Betrachtung aus der Sicht des LUS: Eine eigentliche und umfassende Einrichtungsanalyse wurde nicht vorgenommen. Die Analyse konzentrierte sich stark auf die öffentlichen Heime und die ambulante Pflege. Andere Anbietende wurden nur am Rand einbezogen.

5.3.3 Reflexion der strategischen Grundlagen

Das Versorgungskonzept «Gesundheit und Alter» der Gemeinde Kriens, das von Gemeinderat und Einwohnerrat Kriens im Herbst 2011 genehmigt wurde, nimmt die im LUS vorgesehenen Teilaufgaben für die Phase der Strategieentwicklung gut auf. So sind insbesondere die Ziele für den Politikbereich Gesundheit und Alter festgelegt und die vorgesehenen Angebote beschrieben. Es gibt inzwischen in Kriens vielfältige, breite Angebote im Bereich Alter und Gesundheit (insbesondere ambulante Dienste, Alters- und Pflegeheime, den Mahlzeitendienst, Beratungs- und Vermittlungsdienste, Entlastungsangebote sowie Besuchs- und Begleitdienste). Diese sind jedoch kaum miteinander vernetzt und nur teilweise aufeinander abgestimmt.

Ausgehend vom Versorgungskonzept hat die Gemeinde konkrete Massnahmen im Hinblick auf die Stärkung, Weiterentwicklung und Vernetzung des betreffenden Angebotsprogramms für Kriens beschlossen. Sie umfassen insbesondere Aktivitäten zur Erhaltung der bestehenden Heimplätze und deren Weiterentwicklung mit dem Fokus auf die Pflege. Die Heimplätze sollen primär der Zielgruppe der pflegebedürftigen Personen dienen und entsprechend aus- respektive aufge-

rüstet werden. Daneben liegt ein Schwerpunkt bei betreuten Wohnformen. Es sollen Wohnungen mit Serviceleistungen an zentralen Standorten entstehen, die es älteren Menschen erlauben, möglichst lange selbständig zu wohnen, auch wenn sie auf Unterstützung angewiesen sind.

Für die Gemeinde Kriens ergaben sich in der *Strategiephase* folgende Gestaltungsaufgaben gemäss dem LUS:

a) Ziele und Vorgaben (S1)

Im Konzept sind übergeordnete Ziele definiert worden, die sich aus einer präventiven Grundhaltung, der besseren Nutzung der Potenziale des bestehenden Angebotes sowie der Schaffung von Rahmenbedingungen für anforderungsgerechte, finanzierbare Lösungen orientieren. Die Grundversorgung soll primär in der Gemeinde erfolgen, die Spezialversorgung soll regional sichergestellt werden.

Betrachtung aus der Sicht des LUS: Die übergeordneten Ziele werden im Konzept differenziert formuliert. Sie richten sich an den gesetzlichen Vorgaben (kantonale Vorgaben, Richtlinien der Pflegefinanzierung) und den sich ändernden Rahmenbedingungen (z.B. am Verhalten der Spitäler aufgrund der Einführung von Fallkostenpauschalen) aus.

b) Angebotsplanung (S2)

Daraus ergibt sich die Ableitung von strategischen Massnahmen: Optimierung und Vernetzung des bestehenden Angebotes durch eine Koordinations- und Anlaufstelle als «Drehscheibe» (Information und Beratung sowie Koordination und Weiterentwicklung); Förderung von betreuten Wohnformen; Schaffung von Pflegeplätzen in Pflegewohnungen (2 Wohnungen bis 2020; später allenfalls mehr, je nach Bedarf) im Sinn eines flexiblen Systems; Optimierung des bestehenden Angebots an Heimplätzen (wegen des steigenden Pflegebedarfs); Ausbau der Entlastungsangebote zur Unterstützung der pflegenden Angehörigen; Stärkung der Freiwilligenarbeit (Freiwilligenagentur); regionaler Ansatz: Kooperation mit Nachbargemeinden.

Betrachtung aus der Sicht des LUS: Die geplanten Angebote sind im Versorgungskonzept «Gesundheit und Alter» von Kriens im Einzelnen aufgeführt. Das Versorgungskonzept entspricht somit dem Format eines Planungsberichtes.

c) Rahmenvorgaben (S3)

Gemeinderat und -parlament haben das Versorgungskonzept zustimmend zur Kenntnis genommen.

Die Finanzierung der entsprechenden Massnahmen (aktuell: Sanierung / Neubau des Heims Grossfeld, das Projekt «Zukunft Kriens – Leben im Zentrum», Arbeitsstellen für die Koordinations- und Anlaufstelle sowie eine Stabsstelle beim Sozialdepartement) ist von den zuständigen Stellen (Gemeinderat und -parlament) bewilligt worden.

Betrachtung aus der Sicht des LUS: Die zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel sind festgelegt und bewilligt worden. Abgeltungsmodelle, Qualitätsstandards und Prozessabläufe liegen vor oder werden laufend erarbeitet.

d) Leistungsvereinbarung (S4)

Die Heime in Kriens sind ein Gemeindebetrieb. Eine explizite Leistungsvereinbarung wurde jedoch nicht erstellt. Zwischen der Gemeinde und der ambulanten Pflege (Spitex) in Kriens wurde eine Leistungsvereinbarung abgeschlossen. Zudem existiert für den Mahlzeitendienst sowie für Beratungs- und Vermittlungsdienste eine Leistungsvereinbarung der Gemeinde mit Pro Senectute.

Betrachtung aus der Sicht des LUS: Die Leistungsvereinbarungen werden schrittweise weiterentwickelt respektive angepasst (z.B. der Auftrag für den Aufbau und die Führung der Anlauf- und Koordinationsstelle gemeinsam an die Spitex und die Heime von Kriens). Für einzelne Dienstleistungsbereiche wird auf bestehende Vereinbarungen zurückgegriffen.

e) Weiterführende Überlegungen

Den Kern des Versorgungssystems bildet die neue Koordinations- und Anlaufstelle für Gesundheit und Alter. Deren operativer Teil ist seit Herbst 2014 unter der Bezeichnung «Krienser Infostelle Gesundheit» in Betrieb. Dort werden Information und Beratung im Sinn von «guten Lösungen» für die Betroffenen und das Management der Pflegeplätze zusammengefasst. Ziel ist dabei insbesondere auch die Vermeidung von Fehlzusweisungen betroffener Personen und die Unterstützung eines möglichst selbständigen und selbstbestimmten Lebens im Sinn der anvisierten präventiven Grundhaltung. Für die strategischen Aufgaben wie Umfeldbeobachtung, fachliche Unterstützung der politischen Verantwortungsträger/-innen und die Weiterentwicklung des Systems aus einer Versorgungsperspektive wurde eine spezifische Stabsstelle im Sozialdepartement der Gemeinde neu geschaffen.

Das Versorgungskonzept der Gemeinde Kriens bildete schliesslich ebenfalls die Grundlage für die Weiterentwicklung der Inhalte für die Leistungsvereinbarungen mit den Einrichtungen, insbesondere mit der ambulanten Pflege (Spitex), und für die Vorgaben für die Führung der Heime in Kriens. Schliesslich war das Konzept entscheidend, um von Seiten der Gemeinde auf die Planung der Grossüberbauung im Rahmen von «Zukunft Kriens – Leben im Zentrum» Einfluss zu nehmen und – in Kooperation mit lokalen und regionalen gemeinnützigen Bauge nossenschaften – ein eigentliches Alterszentrum mit Beratungsangebot, betreutem Wohnen und Pflegewohnungen zu initiieren.

Die Gemeinde versteht sich dabei, im Sinn des entwickelten Konzepts, nicht primär als Anbieterin von Dienstleistungen, sondern sie sorgt dafür, dass das als notwendig erachtete Angebot zur Verfügung steht und engagiert sich bei der Koordination und Vernetzung der verschiedenen Akteure. Die Angebote können, wie im Versorgungskonzept festgehalten, durch die Gemeinde, durch private Dritte – im Rahmen von Leistungsvereinbarungen – oder durch gemeinsame Trägerschaften erbracht werden.

Innovativ ist der Ansatz, das kommunale Versorgungskonzept nicht allein auf soziale Dienstleistungen im engeren Sinn zu beschränken, sondern bewusst auch die räumliche Entwicklung der Gemeinde mit einzubeziehen. Die Gemeinde möchte aktiv Einfluss nehmen auf die Siedlungsentwicklung und dabei auf die Förderung von altersgerechten Strukturen einwirken.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die verantwortlichen Stellen der Gemeinde Kriens mit dem Versorgungskonzept eine nützliche strategische Grundlage für den Aufbau eines abgestimmten kommunalen Versorgungsnetzes im Bereich Gesundheit und Alter erarbeitet haben.

5.3.4 Reflexion der Umsetzungsphase

In den letzten Jahren haben die Verantwortlichen der Gemeinde etliche Aktivitäten an die Hand genommen, die sich an den Eckwerten des Versorgungskonzepts orientieren. Den Kernpunkt der Umsetzung in Kriens bildet die Realisierung der Koordinations- und Anlaufstelle Gesundheit und Alter. Im Rahmen der Konkretisierung wurde deutlich, dass es Sinn macht, diese Massnahme organisatorisch in zwei Elemente aufzuteilen:

- (1) Das erste Element ist die Anlaufstelle, die sich um die operativen Aufgaben kümmert und als eigentliche Drehscheibe für die Bevölkerung wirkt. Sie soll insbesondere Information und Beratung der Kundinnen und Kunden sowie

von deren Angehörigen anbieten mit dem Ziel, für diese Personen gute Lösungen zu ermöglichen. Diese Stelle wird von der Spitex und den Heimen Kriens gemeinsam geführt und arbeitet eng mit den stationären und den ambulanten Angeboten zusammen. Dazu wurde eine einfache Gesellschaft als Trägerin der neuen Krienser Infostelle Gesundheit gegründet, in der die beiden Institutionen Spitex Kriens und Heime Kriens vertreten sind.

- (2) Das zweite Element ist die Koordinationsstelle innerhalb der Gemeindeverwaltung, welche die strategischen Aufgaben übernimmt, insbesondere die systematische Umweltbeobachtung und die Koordination der Angebote, aber auch deren Controlling und Weiterentwicklung. Diese Stelle soll dem Sozialdepartement der Gemeinde angegliedert werden. Diese Stelle – sie könnte zum Beispiel «Fachstelle Gesundheit und Alter der Gemeinde Kriens» heissen – ist geplant, aber noch nicht realisiert.

Es ist nachvollziehbar, dass die Priorität der Gemeinde für die Umsetzung zunächst im operativen Bereich, wo eine direkte Wirkung bei der Bevölkerung spürbar ist, gesetzt wird. Die nötigen finanziellen Mittel sind genehmigt worden, die Anlaufstelle ist inzwischen unter dem Namen «Krienser Infostelle Gesundheit» gestartet. Die Koordinationsstelle innerhalb der Gemeindeverwaltung befindet sich in Planung.

Ein weiteres zentrales Element der künftigen Altersversorgung in der Gemeinde Kriens bildet die Zentrumsplanung «Zukunft Kriens – Leben im Zentrum». Dabei handelt es sich, wie erwähnt, um eine Wohnüberbauung mit Gewerbe, Dienstleistungen und Infrastrukturbetrieben im Zentrum von Kriens. Auf einem Teil des Areals werden rund 110 Wohnungen mit attraktivem Wohnraum für Familien sowie Geschäfts- und Gewerberäume geschaffen. Daneben entsteht ein Wohn- und Dienstleistungszentrum mit 34 Wohnungen für betreutes Wohnen im Alter. Hier sollen zudem Pflegewohnungen, ein Zentrum für ambulante Pflege als Service-Stützpunkt und die Krienser Infostelle Gesundheit Platz finden. In den folgenden Ausführungen werden die *Umsetzungsaktivitäten* in der Betrachtungsweise des LUS dargestellt und reflektiert.

a) Kontextprüfung (U1)

Die Kontext- und Systemüberprüfung beinhaltet eine geplante Koordinationsstelle innerhalb der Sozialabteilung der Gemeindeverwaltung und einen regelmässigen Austausch mit anderen Gemeinden der Region.

Betrachtung aus der Sicht des LUS: Durch die Planung einer neuen Koordinationsstelle innerhalb der Gemeindeverwaltung würde erstmals eine systematische Umfeldbeobachtung möglich.

b) Aktualisierung des Angebots (U2)

Hierzu gehören die Sanierung des Neubaus Altersheim Grossfeld, Impulse und indirekte Beteiligung am Überbauungsprojekt «Zukunft Kriens – Leben im Zentrum» sowie die Schaffung von Entlastungsmöglichkeiten, zum Beispiel für pflegende Angehörige.

Betrachtung aus der Sicht des LUS: Aus den erwähnten Projekten geht eine gezielte Entwicklung des Angebots für ältere Menschen hervor.

c) Austauschprozesse (U3)

Diese beinhalten eine Koordinationsstelle im Sozialdepartement der Gemeinde (strategische Aufgaben), eine Anlaufstelle unter dem Namen «Krienser Infostelle Gesundheit» (operative Aufgaben) sowie eine Informationsstelle für die Bevölkerung.

Betrachtung aus der Sicht des LUS: Durch beide geplanten Fachstellen werden in Zukunft systematische Austauschprozesse gewährleistet werden.

d) Reporting der Leistungserbringenden

Die Kommunikation mit den Leistungserbringenden erfolgt im Rahmen der ordentlichen Führungsprozesse (z.B. der Heime in Kriens) sowie des Austauschs in den dafür vorgesehenen Gremien (insbesondere mit der ambulanten Pflege in Kriens, aber punktuell auch mit weiteren Akteuren wie Pro Senectute, Wohnbaugenossenschaften, Kirchen etc.).

Betrachtung aus der Sicht des LUS: Die Modellüberlegungen werden hier weitgehend berücksichtigt, wenn auch nicht durchgehend in systematischer Weise.

5.3.5 Erkenntnisse aus der Betrachtung mit dem Luzerner Modell

Alterspolitik ist ein Bereich der Sozialpolitik, in dem Gemeinden als Akteure eine zentrale Rolle zukommt. Das Fallbeispiel der Gemeinde Kriens zeigt, dass das LUS ein hilfreiches Raster darstellt, um die Ausgestaltung der kommunalen Alterspolitik zu analysieren und zu reflektieren. Dies gilt – wie im vorliegenden Fall –

auch dann, wenn die Projektentwicklung und -durchführung erfolgt ist, ohne dass diese explizit am Konzept des LUS ausgerichtet wurde. Damit wird deutlich, dass das LUS über die nötige Flexibilität verfügt, die bei der Realisierung von konkreten Projekten im sozialpolitischen Alltag nötig ist.

Am Beispiel der Gemeinde Kriens wird zudem ebenfalls deutlich, dass das LUS dazu dienen kann, Erfolgsfaktoren, die für die Gestaltung von Feldern der kommunalen Sozialpolitik in der Praxis relevant sind, sicherzustellen. Konkret zeigt sich dies insbesondere anhand der folgenden Punkte:

- Das LUS bietet konkrete Hilfsmittel, um Ausgangslage, Situation und Entwicklungen im Umfeld sorgfältig zu analysieren (Kontextanalyse, Prüfung der Finanzierung und Realisierbarkeit, Angebotsinventar, Zielgruppenanalyse, Analyse der Versorgungsstrukturen).
- Das entsprechende Raster kann als Instrument dienen, um abzuklären, wie weit die strategischen Grundlagen umfassend definiert worden sind und ob allenfalls Lücken bestehen.
- Im Weiteren ist es möglich, auf dieser Grundlage eine Art «Ressourcenlandkarte» zu erstellen, um das Bestehende (z.B. unterschiedliche Akteure mit ihren Angeboten und möglichen Beiträgen) abzubilden und einzubeziehen.
- Zentral für den Erarbeitungsprozess ist, dass die wichtigen Anspruchsgruppen von Beginn an einbezogen werden. Auch hierfür bietet das LUS interessante Anknüpfungspunkte.

Vor diesem Hintergrund und im Licht des analysierten Praxisbeispiels sollte das LUS denn auch nicht als «enges Korsett», sondern vielmehr als flexible, den jeweiligen konkreten Gegebenheiten «vor Ort» anzupassende Inspirationsquelle für die systematische und reflektierte Gestaltung von Sozialpolitik verstanden und eingesetzt werden.

Open Access Dieses Kapitel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz (<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>) veröffentlicht, welche die Nutzung, Vervielfältigung, Bearbeitung, Verbreitung und Wiedergabe in jeglichem Medium und Format erlaubt, sofern Sie den/die ursprünglichen Autor(en) und die Quelle ordnungsgemäß nennen, einen Link zur Creative Commons Lizenz beifügen und angeben, ob Änderungen vorgenommen wurden.

Die in diesem Kapitel enthaltenen Bilder und sonstiges Drittmaterial unterliegen ebenfalls der genannten Creative Commons Lizenz, sofern sich aus der Abbildungslegende nichts anderes ergibt. Sofern das betreffende Material nicht unter der genannten Creative Commons Lizenz steht und die betreffende Handlung nicht nach gesetzlichen Vorschriften erlaubt ist, ist für die oben aufgeführten Weiterverwendungen des Materials die Einwilligung des jeweiligen Rechteinhabers einzuholen.





6 Schluss und Ausblick

Bei einem Roman ist der Schluss des Buchs so etwas wie der Höhepunkt oder die Auflösung einer Geschichte. Oft bleibt das Ende der Geschichte stärker in Erinnerung als die Geschichte selbst. Bei einem Fachbuch wie unserem ist das Ende jedoch kein Höhepunkt, sondern eher etwas Zufälliges, weil eigentlich nie «alles» gesagt ist. Die fachliche Disposition ist abgeschlossen – aber die Geschichte ihrer Umsetzung und der Prüfung ihrer Praxistauglichkeit beginnt erst. Und es ist uns bewusst, dass das Thema der Systemgestaltung mit diesem Buch nicht abgeschlossen ist. Schon während des Schreibens und des Überarbeitens haben wir realisiert, wie die neuen Impulse aus dem Umfeld und aus dem Fachdiskurs uns anregt, aber zunehmend auch fast zur Verzweiflung gebracht haben. Prozessgestaltung ist nie abgeschlossen und schon gar nie je zu Ende geschrieben. Trotzdem ist es wichtig, einen letzten Punkt zu setzen. Dies im Wissen darum, dass es eigentlich kein Punkt sein sollte, sondern eher ein Komma oder allenfalls ein Semikolon. Und dass die Geschichte weitergeht.

Wie sie weitergeht, ist noch offen und unter anderem abhängig von den Benutzenden dieses Buchs. Wir sind gespannt auf die Rückmeldungen von Fachleuten aus der Praxis, aber auch von Studierenden, insbesondere denjenigen, die im Masterstudium Soziale Arbeit der Hochschulen Bern, Luzern, Ostschweiz und Zürich das Modul «Sozialpolitische Steuerung von Versorgungssystemen» belegen oder noch belegen werden. Und wir freuen uns auch über den Fachdiskurs mit den Kolleginnen und Kollegen aus andern Fachhochschulen in Deutschland, Österreich und der Schweiz.

Und schliesslich möchten wir nicht abschliessen, ohne für die vielfältige Unterstützung zu danken, die wir während dieses Buchprojekts erfahren haben. Ganz besonders danken möchten wir Marianne Müller, wissenschaftliche Mitarbeiterin an der Hochschule Luzern, die das Manuskript lektoriert und redigiert hat und uns so in der letzten Arbeitsphase massgeblich unterstützt hat. Namentlich danken wir auch den Autoren, die uns ihre Anwendungsbeispiele im *fünften Kapitel* zur Verfügung gestellt haben: Matthias von Bergen und Donat Knecht.

Open Access Dieses Kapitel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz (<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>) veröffentlicht, welche die Nutzung, Vervielfältigung, Bearbeitung, Verbreitung und Wiedergabe in jeglichem Medium und Format erlaubt, sofern Sie den/die ursprünglichen Autor(en) und die Quelle ordnungsgemäß nennen, einen Link zur Creative Commons Lizenz beifügen und angeben, ob Änderungen vorgenommen wurden.

Die in diesem Kapitel enthaltenen Bilder und sonstiges Drittmaterial unterliegen ebenfalls der genannten Creative Commons Lizenz, sofern sich aus der Abbildungslegende nichts anderes ergibt. Sofern das betreffende Material nicht unter der genannten Creative Commons Lizenz steht und die betreffende Handlung nicht nach gesetzlichen Vorschriften erlaubt ist, ist für die oben aufgeführten Weiterverwendungen des Materials die Einwilligung des jeweiligen Rechteinhabers einzuholen.



Literaturverzeichnis

- Aeppli, Daniel C. und Ragni, Thomas (2009): Ist Erwerbsarbeit für Sozialhilfebezüger ein Privileg? Analyse der Einflussfaktoren der kurz- und mittelfristigen Wiedereingliederungschancen in den ersten Arbeitsmarkt von Neuzugängern in die Sozialhilfe der Jahre 2005 und 2006. Bern: Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO).
- Amelung Volker E.; Meyer-Lutterloh, Klaus; Schmid, Elmar; Seiler, Rainer und Weatherly, John (2008): Integrierte Versorgung und Medizinische Versorgungszentren. Von der Idee zur Umsetzung. Schriftenreihe des Bundesverbandes Managed Care. 2. Auflage Berlin: Medizinisch Wissenschaftliche Verlagsgesellschaft.
- Amelung, Volker E.; Sydow, Jörg und Windeler, Arnold (2009): Vernetzung im Gesundheitswesen. Wettbewerb und Kooperation. Stuttgart: Kohlhammer.
- Arnold, Ulli und Maelicke, Bernd (2008): Lehrbuch der Sozialwirtschaft. Baden-Baden: Nomos.
- Aubert, Jean-François (1978): Exposé des institutions politiques de la Suisse à partir de quelques affaires controversées. Lausanne: Payot.
- Badura, Bernhard und Gross, Peter (1976): Sozialpolitische Perspektiven. Eine Einführung in Grundlagen und Probleme sozialer Dienstleistungen. München: Piper.
- Baecker, Dirk (1994): Soziale Hilfe als Funktionssystem der Gesellschaft. In: Zeitschrift für Soziologie 23/2. S. 93–110.
- Bassarak, Herbert und Wöhrle, Armin (Hrsg.) (2008): Sozialwirtschaft und Sozialmanagement im deutschsprachigen Raum. Bestandsaufnahme und Perspektiven. Regensburg: Walhalla.
- Bähr, Konstantin (2001): Steuerung sozialer Systeme. Beitrag zu einer System- und Akteuretheorie übergreifenden Theoriebildung. Masterarbeit in Soziologie, FernUniversität Gesamthochschule Hagen.
- Benz, Arthur und Dose, Nicolai (Hrsg.) (2004): Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Beyeler, Michelle; Salzgeber, Renate und Schuwey, Claudia (2015): Kennzahlenvergleich zur Sozialhilfe in Schweizer Städten Berichtsjahr 2015. 14 Städte im Vergleich. Winterthur: Städteinitiative Sozialpolitik.
- BFM, Bundesamt für Migration (Hrsg.) (2009a): Integrationsförderung des Bundes und ihre Auswirkungen in den Kantonen. Schlussbericht 2008. [<https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/integration/berichte/jahresber/ber-integrfoerd-2008-d.pdf>; 15.5.2018].
- BFM, Bundesamt für Migration (Hrsg.) (2009b): Rahmencurriculum für die sprachliche Förderung von Migrantinnen und Migranten. Bern-Wabern: BFM.
- BFM, Bundesamt für Migration BFM (Hrsg.) (2010): Integrationsförderung des Bundes und ihre Auswirkungen in den Kantonen. Jahresbericht 2009. [<https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/integration/berichte/jahresber/ber-integrfoerd-2009-d.pdf>; 15.5.2018].

- Boessenecker, Karl-Heinz und Markert, Andreas (2011): Studienführer Sozialmanagement. Studienangebote in Deutschland, Österreich und der Schweiz. Befunde – Analysen – Perspektiven. 2. Auflage. Baden-Baden: Nomos.
- Böhmer, Anselm (2014): Choreographie der Sozialplanung. Hybride Steuerungsmodi im Wohlfahrtsmix. In: Tabatt-Hirschfeldt, Andrea (Hrsg.): Öffentliche und Soziale Steuerung. Public Management und Sozialmanagement im Diskurs. Baden-Baden: Nomos. S. 65–83.
- Böhnisch, Lothar und Lösch, Hans (1973): Das Handlungsverständnis des Sozialarbeiters und seine institutionelle Determination. In: Otto, Hans-Uwe und Schneider, Siegfried (Hrsg.): Gesellschaftliche Perspektiven der Sozialarbeit. Band 2. Neuwied, Berlin: Luchterhand. S. 21–40.
- Braun, Dietmar (2003): Dezentraler und unitarischer Föderalismus. Die Schweiz und Deutschland im Vergleich. In: *Swiss Political Science Review* 9/1. S. 57–89.
- Bronke, Karl und Wenzel, Gerd (1980): Neuorganisation – Staatliches Handeln in der Krise? In: Müller, Siegfried und Otto, Hans-Uwe (Hrsg.): Sozialarbeit als Sozialbürokratie? Zur Neuorganisation sozialer Dienste. In: *Neue Praxis Sonderheft Nr. 5*. S. 121–132.
- Buber, Renate (2013): Marketing in NPOs. In: Simsa, Ruth; Meyer, Michael und Badelt, Christoph (Hrsg.) (2013): *Handbuch der Nonprofit-Organisationen*. 5. überarbeitete Auflage. Stuttgart: Schäffer-Poeschel. S. 227–246.
- Bürgisser, Herbert und Mey, Eva (2011): Bildungs-, Beschäftigungs- und Integrationsprogramme im Asyl- und Flüchtlingsbereich (BBIP) im Kanton Zürich. Statusbericht 2011. Dokumentation und Beurteilung des bisherigen Entwicklungsprozesses. Im Auftrag des Kantonalen Sozialamts Zürich. Zürich: Kantonales Sozialamt Zürich. (= Nicht veröffentlichtes Dokument).
- Bürgisser, Herbert; Buerkli, Christoph; StremLOW, Jürgen; Kessler Oliver und Benz, Fernanda (2012): Skizze eines systemischen Management-Modells für den Sozialbereich. In: Wöhrle, Armin (Hrsg.): Auf der Suche nach Sozialmanagementkonzepten und Managementkonzepten für und in der Sozialwirtschaft. Eine Bestandsaufnahme zum Stand der Diskussion und Forschung in drei Bänden. Band 2. Augsburg: Ziel. S. 231–283.
- BV (2016): Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (SR 101). [<https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html>; 15.5.2018].
- Cattacin, Sandro (1996): Organisationelle Probleme der Hiv/Aids-Politik in föderalen Staaten. Deutschland, Österreich und Schweiz im Vergleich. In: *Journal für Sozialforschung* 36/1. S. 73–85.
- Dittmann, Jörg und Tappert, Simone (2015): Sozialplanung und die Rolle der Sozialen Arbeit am Beispiel der Region Basel. Ergebnisse einer explorativen Studie. In: Wüthrich, Bernadette; Amstutz, Jeremias und Fritze, Agnès (Hrsg.): *Soziale Versorgung zukunftsfähig gestalten*. Wiesbaden: Springer VS. S. 213–219.
- Druwe, Ulrich (1995): *Politische Theorie*. 2. Auflage. Neuwied: ars una.
- Durkheim, Émile (1999): *Erziehung, Moral und Gesellschaft*. Vorlesung an der Sorbonne 1902/1903. Mit einer Einleitung von Paul Fauconnet, übers. von Ludwig Schmidts. Frankfurt am Main: Suhrkamp.

- Eisenreich, Thomas, Halfar, Bernd und Moss, Gabriele (Hrsg.) (2005): Steuerung sozialer Betriebe und Unternehmen mit Kennzahlen. Baden-Baden: Nomos.
- Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss (Hrsg.) (2012): Die Sozialwirtschaft in der Europäischen Union. Zusammenfassung des Berichts des Internationalen Forschungs- und Informationszentrums für öffentliche Wirtschaft, Sozialwirtschaft und Genossenschaftswesen (CIRIEC) für den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss. Brüssel: Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss. [<http://www.eesc.europa.eu/resources/docs/qe-31-12-784-de-c.pdf>; 15.5.2018].
- Evers, Adalbert und Olk, Thomas (1996): Wohlfahrtspluralismus. Vom Wohlfahrtsstaat zur Wohlfahrtsgesellschaft. Wiesbaden: Springer VS.
- Evers, Adalbert; Heinze, Rolf G. und Olk, Thomas (Hrsg.) (2011): Handbuch Soziale Dienste. Wiesbaden: Springer VS.
- Fehlmann, Maja; Häfeli, Christoph und Wagner, Antonin (Hrsg.) (1987): Handbuch Sozialwesen Schweiz. Hrsg. von der Schweizerischen Landeskonferenz für Sozialwesen LAKO. Zürich: Pro Juventute.
- Fritze, Agnès und Uebelhart, Beat (2015): Wirkungsorientierung in der Kooperation. In: Merten, Ueli und Kaegi, Urs (Hrsg.): Kooperation kompakt. Kooperation als Strukturmerkmal und Handlungsprinzip der Sozialen Arbeit. Opladen: Barbara Budrich. S. 119–133.
- Galuske, Michael (2013): Methoden der Sozialen Arbeit. Eine Einführung. 10. Auflage. Weinheim und Basel: Beltz Juventa.
- Geser, Hans (1983): Strukturformen und Funktionsleistungen sozialer Systeme. Ein soziologisches Paradigma. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Groenemeyer, Axel (1999): Soziale Probleme, soziologische Theorie und moderne Gesellschaften. In: Albrecht, Günter; Groenemeyer, Axel und Stallberg, Friederich W. (Hrsg.): Handbuch Soziale Probleme. Opladen: Westdeutscher Verlag. S. 13–72.
- Grunwald, Klaus (2011): Sozialwirtschaft. In: Otto, Hans-Uwe und Thiersch, Hans (Hrsg.): Handbuch Soziale Arbeit. Grundlagen der Sozialarbeit und Sozialpädagogik. 4. völlig neu bearbeitete Auflage. München: Reinhardt. S. 1545–1559.
- Grunwald, Klaus (2013): Steuerung. In: Grunwald, Klaus; Horcher, Georg und Maelicke, Bernd (Hrsg.): Lexikon der Sozialwirtschaft. 2. aktualisierte und vollständig überarbeitete Auflage. Baden-Baden: Nomos. S. 993–997.
- Grunwald, Klaus; Horcher, Georg und Maelicke, Bernd (2013): Lexikon der Sozialwirtschaft. 2. aktualisierte und vollständig überarbeitete Auflage. Baden-Baden: Nomos.
- Grunwald, Klaus und Ross, Paul Stefan (2014): Governance Sozialer Arbeit. Versuch einer theoriebasierten Handlungsorientierung für die Sozialwirtschaft. In: Tabatt-Hirschfeldt, Andrea (Hrsg.): Öffentliche und Soziale Steuerung. Public Management und Sozialmanagement im Diskurs. Baden-Baden: Nomos. S. 17–64.
- Hagn, Julia; Hammerschmidt, Peter und Sagebiel, Juliane (Hrsg.) (2012): Modernisierung der kommunalen Sozialverwaltung. Soziale Arbeit unter Reformdruck? Schriftenreihe Soziale Arbeit der Fakultät für angewandte Sozialwissenschaften der Hochschule München. Band 3. München: Hochschule München.
- Halfar, Bernd; Moos, Gabriele und Schellberg, Klaus (2014): Controlling in der Sozialwirtschaft. Handbuch. Baden-Baden: Nomos.
- Hasse, Raimund und Krücken, Georg (2005): Neo-Institutionalismus. Bielefeld: transcript.

- Hebestreit, Ray (2013): Partizipation in der Wissenschaft. Funktion und Bedeutung diskursiver Beteiligungsverfahren. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Heiner, Maja (2010): Soziale Arbeit als Beruf. Fälle – Felder – Fähigkeiten. 2. Auflage. München: Reinhardt.
- Herzka, Michael (2013): Führung im Widerspruch. Management in Sozialen Organisationen. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Hinte, Wolfgang; Litges, Gerhard und Springer, Werner (1999): Soziale Dienste. Vom Fall zum Feld. Soziale Räume statt Verwaltungsbezirke. Berlin: edition sigma.
- Hoehn, Joachim (2013): Monitoring. In: Grunwald, Klaus; Horcher, Georg und Maelicke, Bernd (Hrsg.): Lexikon der Sozialwirtschaft. 2. aktualisierte und vollständig überarbeitete Auflage. Baden-Baden: Nomos. S. 674–675.
- Holzer, Boris (2010): Netzwerke und Systeme. Zum Verhältnis von Vernetzung und Differenzierung. In: Stegbauer, Christian (Hrsg.): Netzwerkanalyse und Netzwerktheorie. Ein neues Paradigma in den Sozialwissenschaften. 2. Auflage. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. S. 155–164.
- Höpflinger, François; Bayer-Oglesby, Lucy und Zumbrunn, Andrea (2011): Pflegebedürftigkeit und Langzeitpflege im Alter. Aktualisierte Szenarien für die Schweiz. Bern: Huber.
- Hosemann, Wilfried und Geiling, Wolfgang (2013): Einführung in die Systemische Soziale Arbeit. München: Reinhardt.
- Hugentobler, Margrit und Wurster, Elke (2013): «zuhaus alt werden». Umsetzung und Evaluation eines zukunftsfähigen Konzepts der Alterspolitik am Beispiel der Stadt Schaffhausen. Schlussbericht Age Förderprojekt. Zürich: ETH Wohnforum.
- IFEG (2017): Bundesgesetz über die Institutionen zur Eingliederung von invaliden Personen (SR 831.26). [<https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20051694/201701010000/831.26.pdf>; 15.5.2018].
- Jegen, Maya (2003): Energiepolitische Vernetzung in der Schweiz. Analyse der Kooperationsnetzwerke und Ideensysteme der energiepolitischen Entscheidungsträger. Basel: Helbing & Lichtenhahn.
- Kanton Zug (Hrsg.) (2015): Geschäftsbericht 2015. Zug: Kanton Zug.
- Kessl, Fabian; Reutlinger, Christian; Maurer, Susanne und Frey, Oliver (Hrsg.) (2011): Handbuch Sozialraum. 2. Auflage. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Klie, Thomas (2014): Wen kümmern die Alten? Auf dem Weg in eine sorgende Gesellschaft. München: Pattloch.
- Klöti, Ulrich; Hirschi, Christian; Serdült, Uwe und Widmer, Thomas (2005): Verkannte Aussenpolitik. Entscheidungsprozesse in der Schweiz. Zürich und Chur: Rüegger.
- Knecht, Donat (2015): Format Wirkungsbericht Behindertenpolitik. Entwicklung eines Berichtformats für den Wirkungsbericht gemäss Art. 3 des Gesetzes über die soziale Sicherung und Integration von Menschen mit Behinderung im Kanton St. Gallen. Luzern: Hochschule Luzern – Soziale Arbeit. (= Nicht veröffentlichtes Dokument).
- Kübler, Daniel (2000): Politique de la drogue dans les villes suisses entre ordre et santé. Analyse des conflits de mise en œuvre. Paris: L'Harmattan.
- Ladner, Andreas (1991): Politische Gemeinde, kommunale Parteien und lokale Politik. Eine empirische Untersuchung in den Gemeinden der Schweiz. Zürich: Seismo.

- Ladner Andreas; Chapelet, Jean-Loup; Emery Yves; Knoepfel Peter; Mader, Luzius; Soquel, Nils und Varone, Frédéric (Hrsg.) (2013): Handbuch der öffentlichen Verwaltung in der Schweiz. Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung.
- Linder, Wolf und Mueller, Sean (2012): Schweizerische Demokratie. Institutionen – Prozesse – Perspektiven. 3. Auflage. Bern: Haupt.
- Luhmann, Niklas (1981): Politische Theorie im Wohlfahrtsstaat. München: Olzog.
- Luhmann, Niklas (1987): Soziale Systeme. Grundriss einer allgemeinen Theorie. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Maass, Olaf (2009): Die Soziale Arbeit als Funktionssystem der Gesellschaft. Mit einem Vorwort von Peter Fuchs. Heidelberg: Carl Auer.
- Maelicke, Bernd (Hrsg.) (2007): Lexikon der Sozialwirtschaft. Baden-Baden: Nomos.
- Maier, Florentine und Meyer, Michael (2013): Nonprofit-Governance. In: Simsa, Ruth; Meyer, Michael und Badelt, Christoph (Hrsg.) (2013): Handbuch der Nonprofit-Organisationen. 5. überarbeitete Auflage. Stuttgart: Schäffer-Poeschel. S. 491–508.
- Meinhold, Marianne und Matul, Christian (2011): Qualitätsmanagement aus der Sicht von Sozialarbeit und Ökonomie. 2. Auflage. Baden-Baden: Nomos.
- Merchel, Joachim (2006): Sozialmanagement. Eine Einführung in Hintergründe, Anforderungen und Gestaltungsperspektiven des Managements in Einrichtungen der Sozialen Arbeit. 2. überarbeitete Auflage. Weinheim und München: Juventa.
- Merchel Joachim (2009): Sozialmanagement. Eine Einführung in Hintergründe, Anforderungen und Gestaltungsperspektiven des Managements in Einrichtungen der Sozialen Arbeit. 3. überarbeitete Auflage. Weinheim: Juventa.
- Meyer, Michael (2007): Wie viel Wettbewerb vertragen NPO? Befunde zum Nutzen und Schaden von Wettbewerb im Dritten Sektor. In: Helmig, Bernd; Purtschert, Robert; Schauer, Reinbert und Witt, Dieter (Hrsg.): Nonprofit-Organisationen und Märkte. 7. Internationales Colloquium der NPO-Forscher im März 2006 in der Universität Freiburg. Wiesbaden: Deutscher Universitätsverlag. S. 59–77.
- Mintzberg, Henry; Ahlstrand, Bruce und Lampel, Joseph (2012): Strategy Safari. Der Wegweiser durch den Dschungel des strategischen Managements. 2. aktualisierte Auflage. München: FinanzBuch Verlag.
- Müller, Stephan und StremLOW, Jürgen (2006): Ein Monitoring für das Sozialwesen in der Schweiz. Theoretische Grundlagen und eine Untersuchung zur Sozialpolitik der Kantone der Zentralschweiz. Zürich: Universität Zürich. (= Dissertation).
- Nagel, Erik; Kessler, Oliver und Sommerfeld, Peter (2007): Die reflexive Verwaltung. Lernen in sozialen Netzwerken. Bern: Haupt.
- Nanz, Patrizia und Fritsche, Miriam (2012): Handbuch Bürgerbeteiligung. Verfahren und Akteure, Chancen und Grenzen. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.
- Osborne, Stephen P. (Hrsg.) (2010): The New Public Governance? Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance. Abingdon: Routledge.
- Parpan-Blaser, Anne (2011): Innovation in der Sozialen Arbeit. Zur theoretischen und empirischen Grundlegung eines Konzeptes. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Parsons, Talcott (1986): Akteur, Situation und normative Muster. Ein Essay zur Theorie sozialen Handelns. Frankfurt am Main: Suhrkamp.

- Pfaff, Holger; Kowalski, Christoph und Ommen, Oliver (2009): Modelle zur Analyse von Integration und Koordination im Versorgungssystem. In: Amelung, Volker E.; Sydow, Jörg und Windeler, Arnold (Hrsg.): Vernetzung im Gesundheitswesen. Wettbewerb und Kooperation. Stuttgart: Kohlhammer. S. 75–90.
- Kanton Zug (2010) (Hrsg.): Behindertenkonzept des Kantons Zug. Zug: Kanton Zug.
- Reichwein, Alfred; Berg, Annette; Glasen, Dirk; Junker, Andreas; Rottler-Nourbaksch, Janine und Vogel, Stephanie (2011): Moderne Sozialplanung. Ein Handbuch für Kommunen. Düsseldorf: Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen.
- Reis, Claus und Wende, Lutz (2010): Grundlegende Organisationsprobleme bei der Erbringung «aktivierender» Dienstleistungen im Kontext der aktuellen Arbeitsmarktpolitik. In: Burghardt, Heinz und Enggruber, Ruth (Hrsg.): Soziale Dienstleistungen am Arbeitsmarkt in professioneller Reflexion Sozialer Arbeit. Berlin: Frank & Timme. S. 68–97.
- Riedi, Anna Maria; Meier Kressig, Marcel; Benz Bartoletta, Petra; Zwilling, Michael und Aebi Zindel, Doris (Hrsg.) (2015): Handbuch Sozialwesen Schweiz. 2. überarbeitete, ergänzte Auflage. Bern: Haupt.
- Ross, Paul-Stefan (2012): Demokratie weiter denken. Reflexionen zur Förderung bürger-schaftlichen Engagements in der Bürgerkommune. Baden-Baden: Nomos.
- Ruffin Regula (2006): Wohlfahrtsstaatliches Kontraktmanagement. Die Verhandlung und Umsetzung von Leistungsverträgen als Herausforderung für Nonprofit-Organisationen. St.Gallen: Universität St. Gallen. (= Dissertation).
- Ruffin, Regula und Dvorak, Andreas (2007): Der Leistungsvertrag. Ein Praxisleitfaden. Bern: Haupt.
- Schallberger, Peter und Wyer, Bettina (2009): Ermächtigung oder Entmutigung? Eine fall-rekonstruktive Untersuchung von Programmen zur vorübergehenden Beschäftigung (PvB). Rorschach: Hochschule für Angewandte Wissenschaften.
- Scharpf, Fritz W., Reissert, Bernd und Schnabel, Fritz (1976): Politikverflechtung. Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik. Zürich: Cornelsen.
- Schedler, Kuno und Proeller, Isabella (2006): New Public Management. Bern: Haupt.
- Schönig, Werner (2008): Sozialraumorientierung. Grundlagen und Handlungsansätze. Schwalbach am Taunus: Wochenschau Verlag.
- Schubert Herbert (Hrsg.) (2008): Netzwerkmanagement. Koordination von professionellen Vernetzungen. Grundlagen und Beispiele. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften.
- Schubert, Herbert (2015): Lokale Governance. Einführung in das Konzept. In: Knabe, Judith; Blandow, Rolf und van Riessen, Anne (Hrsg.): Städtische Quartiere gestalten. Kommunale Herausforderungen und Chancen im transformierten Wohlfahrtsstaat. Bielefeld: transcript. S. 113–130.
- Schubert, Herbert (2017): Entwicklung einer modernen Sozialplanung. Ansätze, Methoden und Instrumente. In: Archiv der Wissenschaft und Praxis der sozialen Arbeit 1/2017. S. 4–19.
- Schubert, Herbert; Leitner, Sigrid; Schönbrodt, Beate; Veil, Katja und Vukoman, Marina (2014): Öffnung des Wohnquartiers für das Alter. Entwicklung einer kommunikativen

- Informationsinfrastruktur zur Überbrückung struktureller Lücken im Sozialraum. Köln: Fachhochschule Köln.
- Schwabe, Mathias (2015): Sozialraumorientierung im Zusammenhang mit der Neuorganisation der erzieherischen Hilfen – Was soll das (Leitideen), wie geht das (Modelle), was ist dabei zu beachten (Risiken und Nebenwirkungen)? Berlin: Evangelische Fachhochschule Berlin. (= Tagungsmanuskript). [<http://www.ag78.de/Fachtagungen/Sozialraumorientierung.pdf>; 15.5.2018].
- Sellien, Reinhold (Hrsg.) (2004): Informeller Sektor. In: Gablers Wirtschafts-Lexikon. 16. Auflage. Wiesbaden: Gabler. S. 1486.
- Senge, Konstanze (2006): Zum Begriff der Institutionen im Neoinstitutionalismus. In: Senge, Konstanze und Hellmann, Kai-Uwe (Hrsg.): Einführung in den Neoinstitutionalismus. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. S. 35–47.
- Serdült, Uwe (2002): Die Soziale Netzwerkanalyse. Eine Methode zur Untersuchung von Beziehungen zwischen sozialen Akteuren. In: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft 31/2. S. 127–142.
- Serdült, Uwe und Schenkel, Walter (2006): Bundesstaatliche Beziehungen und Multi-Level Governance. In: Klöti, Ulrich; Knoepfel, Peter; Kriesi, Hanspeter; Linder, Wolf; Papadopoulos, Yannis und Sciarini, Pascal (Hrsg.): Handbuch der Schweizer Politik. Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung. S. 553–573.
- Simsa, Ruth (2002): NPOs im Lichte gesellschaftlicher Spannungsfelder. Aktuelle Herausforderungen an das strategische Management. In: Schauer, Reinbert; Purtschert, Robert und Witt, Dieter (Hrsg.): Nonprofit-Organisationen und gesellschaftliche Entwicklung: Spannungsfeld zwischen Mission und Ökonomie: 5. Colloquium der NBO-Forscher im deutschsprachigem Raum. Linz: Trauner Verlag. S. 39–61.
- Simsa, Ruth; Meyer, Michael und Badelt, Christoph (Hrsg.) (2013): Handbuch der Nonprofit-Organisationen. Strukturen und Management. Stuttgart: Schäffer-Poeschel.
- Sommerfeld, Peter und Haller, Dieter (2003): Professionelles Handeln und Organisation oder: Ist der Ritt auf dem Tiger möglich? Empirische Ergebnisse zum Verhältnis von ökonomischer und professioneller Rationalität. In: Neue Praxis 1/2003. S. 62–86.
- Stadt Luzern (2011): Altern in Luzern. Ein Entwicklungskonzept. Bericht und Antrag an den Grossen Stadtrat von Luzern vom 31. August 2011 (StB 766). Luzern: Stadtrat der Stadt Luzern. [<https://www.luzern60plus.ch/files/6313/1652/2779/B-A-Altern-in-Luzern.pdf>; 15.5.2018].
- Stallberg, Friedrich W. und Springer, Werner (1983): Soziale Probleme. Grundlegende Beiträge zu ihrer Theorie und Analyse. Neuwied und Darmstadt: Luchterhand.
- Staub-Bernasconi, Silvia (2007): Soziale Arbeit: Dienstleistung oder Menschenrechtsprofession? Zum Selbstverständnis Sozialer Arbeit in Deutschland mit einem Seitenblick auf die internationale Diskussionslandschaft. In: Lesch, Walter und Lob-Hüdepohl, Andreas (Hrsg.): Ethik Sozialer Arbeit. Ein Handbuch. Stuttgart: utb. S. 20–45.
- Steuergruppe Versorgungskonzept «Gesundheit und Alter» Kriens (Hrsg.) (2011): Quantitative und qualitative Daten zur Einschätzung des Bedarfs. Kriens: Gemeindeverwaltung Kriens.
- Stocker, Simon (2015): Quartierentwicklung Stadt Schaffhausen. Lebensräume gemeinsam gestalten. Schaffhausen: Stadt Schaffhausen. (= Foliensatz). [<https://altersfreundlich.files.wordpress.com/2016/06/input-simon-stocker.pdf>; 15.5.2018].

- Stremlow, Jürgen; Riedweg, Werner; Da Rui, Gena und Müller, Marianne (2016): Gestaltung der Alterspolitik, Beteiligung und Partizipation in ausgewählten Schweizer Städten und Gemeinden. Kölner Schriftenreihe für Management und Organisation in der Sozialen Arbeit. Band 4. Köln: Technische Universität Köln.
- Sydow, Jürg und Windeler, Arnold (Hrsg.) (2000): Steuerung von Netzwerken. Konzepte und Praktiken. Wiesbaden: Springer VS.
- Tabatt-Hirschfeldt, Andrea (2014): Öffentliche und Soziale Steuerung. Public Management und Sozialmanagement im Diskurs. Baden-Baden: Nomos.
- Tabatt-Hirschfeldt Andrea (Hrsg.) (2015): Den Wohlfahrtsmix steuern? Impulse zur Weiterentwicklung von Public Management und Sozialmanagement aus empirischer Perspektive. Unter Mitwirkung von Armin Schneider. Oldenburg: Paulo Freire Verlag.
- Trechsel, Alexander H. und Sciarini, Pascal (1998): Direct democracy in Switzerland: Do elites matter? In: *European Journal of Political Research* 1/33. S. 99–124.
- Vahs, Dietmar (2007): Organisation. Einführung in die Organisationstheorie und -praxis. 7. überarbeitete und erweiterte Auflage. Stuttgart: Schäffer-Poeschel.
- Vahs, Dietmar (2009): Organisation. Ein Lehr- und Managementbuch. 7. überarbeitete und erweiterte Auflage. Stuttgart: Schäffer-Poeschel.
- Vatter, Adrian (2014): Das politische System der Schweiz. Baden-Baden: Nomos.
- Von Bergen, Matthias (2015): Innovation im öffentlichen Sektor. Beispiele aus dem Politikfeld Kinderbetreuung und Frühförderung. Luzern: Hochschule Luzern – Wirtschaft. (= Unterrichtsskript).
- Von Bergen, Matthias und Bieri, Annegret (2010): Grundlagen für eine innovative Alterspolitik der Gemeinde Horw. Bericht. Horw: Gemeinde Horw.
- Von Spiegel, Hiltrud (2013): Methodisches Handeln in der Sozialen Arbeit. 5. Auflage. München: Reinhardt.
- Walk, Heike (2011): Partizipationsformen und neue Beteiligungsprojekte im Rahmen des Governancebegriffs. In: Beck, Kurt und Ziekow, Jan (Hrsg.): Mehr Bürgerbeteiligung wagen. Wege zur Vitalisierung der Demokratie. VS Verlag für Sozialwissenschaften. S. 63–71.
- Weber, Max (1972): Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der verstehenden Soziologie. Tübingen: Mohr.
- Wendt, Wolf Rainer (Hrsg.) (2005): Innovation in der sozialen Praxis. Baden-Baden: Nomos.
- Wendt, Wolf Rainer (2009): Arrangements treffen, komplexe Lösungen finden. In: *Sozialwirtschaft* 6/2009. S. 7–10.
- Wendt, Wolf Rainer (Hrsg.) (2010): Wohlfahrtsarrangements. Neue Wege in der Sozialwirtschaft. Baden-Baden: Nomos.
- Widmer, Paul (2008): Die Schweiz als Sonderfall. Grundlagen – Geschichte – Gestaltung. Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung.
- Widmer, Thomas; Bewyl, Wolfgang und Fabian, Carlo (2009): Evaluation. Ein systematisches Handbuch. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Willke, Helmut (1992): Ironie des Staates. Grundlinien einer Staatstheorie polyzentrischer Gesellschaft. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Willke, Helmut (2000): Systemtheorie I. Grundlagen. Eine Einführung in die Grundprobleme der Theorie sozialer Systeme. Stuttgart: Lucius & Lucius.

- Wimmer, Rudolf; Meissner, Jens O. und Wolf, Patricia (2009): *Praktische Organisationswissenschaft. Lehrbuch für Studium und Beruf.* Heidelberg: Carl Auer.
- Wöhrle, Armin (2009): *Zur Untersuchung des Sozialmanagements. Eine kritische Bestandsaufnahme und eine Vision.* In: Grunwald, Klaus (Hrsg.): *Vom Sozialmanagement zum Management des Sozialen? Eine Bestandsaufnahme.* Hohengehren: Schneider. S. 139–178.
- Wöhrle, Armin (Hrsg.) (2012): *Auf der Suche nach Sozialmanagementkonzepten und Managementkonzepten für und in der Sozialwirtschaft. Eine Bestandsaufnahme zum Stand der Diskussion und Forschung in drei Bänden. Band 2: Verschiedene Blickwinkel und bisherige Managementkonzepte.* Augsburg: Ziel.
- Wöhrle, Armin (2017). *25 Jahre Sozialmanagement – ein kritischer Rückblick.* In: Grilitsch, Waltraud; Brandl, Paul und Schuller, Stephanie (Hrsg.): *Gegenwart und Zukunft des Sozialmanagements und der Sozialwirtschaft. Aktuelle Herausforderungen, strategische Ansätze und Perspektiven.* Wiesbaden: Springer VS. S. 7–33.
- Wöhrle, Armin; Beck, Reinhilde; Grunwald, Klaus; Schellberg, Klaus; Schwarz, Gotthard und Wendt, Wolf Rainer (2013): *Grundlagen des Managements in der Sozialwirtschaft.* In: Bassarak, Herbert; Heister, Werner; Leitner, Sigrid; Mross, Michael; Schneider, Armin; Schubert Herbert und Wendt, Wolf Rainer (Hrsg.): *Wissenschaftliches Forum für Sozialwirtschaft und Sozialmanagement 1/2014.* S. 103–105.
- Wright, Michael T. (2010) (Hrsg.): *Partizipative Qualitätsentwicklung in Gesundheitsförderung und Prävention.* Bern: Hans Huber.
- Wüthrich, Bernadette; Amstutz, Jeremias und Fritze, Agnès (Hrsg.) (2015): *Soziale Versorgung zukunftsfähig gestalten.* Wiesbaden: Springer VS.

Glossar

Governance: Governance fokussiert vor allem auf die interorganisationale Perspektive und damit auf die Beziehungen und Prozesse zwischen Organisationen und Gruppen von Akteuren. Sie setzt auf die gezielte Bildung und Pflege von sektorübergreifenden Politiknetzwerken als Form politischer Steuerung und damit auf eine Kombination von Steuerungsformen der verschiedenen gesellschaftlichen Teilbereiche. Idealerweise werden zivilgesellschaftliche Akteure sowie Betroffene systematisch in die Problembewältigung einbezogen und Entscheidungen durch Verhandlung und Beratung getroffen. Ziel der Governance sind einerseits Dienstleistungsorientierung und Effizienz, andererseits die Stärkung von sozialer, politischer und administrativer Kohäsion sowie bürgerschaftlichem und politischem Engagement. Der Staat hat keine exklusive Verantwortung für sozialpolitische Steuerung und Koordination, sondern eher die Funktion einer «Systemverantwortung» oder eines «Interdependenzmanagements», was einer aktivierenden und kooperativen Politik entspricht (siehe Grunwald/Ross 2014).

Luzerner Modell der Systemgestaltung: Dieses ist ein handlungsorientiertes Modell zur Gestaltung von Versorgungssystemen in der Sozialwirtschaft. Es stellt eine Weiterentwicklung der Skizze eines systemischen Managementmodells für den Sozialbereich dar, dessen Grundzüge im Sammelband von Wöhrle (2012) publiziert wurden. Dabei beschränkt es sich nicht auf das Management und die Leistungserbringung einer einzelnen sozialen Einrichtung, sondern legt den Fokus auf den gesellschaftlichen Diskurs über soziale Probleme, dessen Bearbeitung durch politische Verantwortungsträger/-innen und weitere engagierte Akteure und insbesondere auch auf das Zusammenspiel institutionsübergreifender sozialer Dienstleistungen in einem bestimmten Sozialraum.

Soziale Probleme: Soziale Probleme sind gemäss Groenemeyer (1999) gesellschaftlich unerwünschte Entwicklungen, die den Bedarf nach sozialer Hilfe konstituieren. Der Begriff bezieht sich in der Regel auf bestimmte konkrete soziale Bedingungen, Strukturen oder Situationen, die als Störungen, als Widersprüche oder als Funktionsprobleme der Gesellschaft analysiert werden. Zur Definition gehört zudem die Wahrnehmung, Benennung oder soziale Konstruktion als Problem durch gesellschaftliche Akteure wie zum Beispiel Betroffene, Expertinnen und Experten, Professionelle, soziale Bewegungen oder Massenmedien. Weiter gehört

dazu die Möglichkeit respektive Notwendigkeit – zum Beispiel durch das politische System –, die Situation zu verändern und Gegenmassnahmen zu entwickeln.

Sozialmanagement: Dieses meint gemäss Maelicke (2007) das Management von Betrieben und Unternehmen der Sozialwirtschaft in öffentlicher, privat-gemeinnütziger oder gewerblicher Trägerschaft. Es beinhaltet alle Managementfunktionen, die für die Führung und Leitung dieser Organisationen notwendig sind. Im Gegensatz zum Management im Profit-Bereich berücksichtigt Sozialmanagement verschiedene Besonderheiten der Sozialbranche.

Sozialraum: Sozialraum bezeichnet einen Lebensraum von Menschen, der durch eine bestimmte geografische Ausdehnung definiert und aus einer spezifischen Perspektive heraus wahrgenommen wird. Er kann eine Verwaltungseinheit (beispielsweise Stadt, Quartier, Verbund von kommunalen Einheiten) oder ein sozial empfundener Raum sein, wobei sich die einzelnen Akteure als Teil der betreffenden Einheit erkennen (Schwabe 2015: 1).

Sozialwirtschaft: Darunter werden einerseits die professionellen und formellen Leistungen von NPO, andererseits die informellen Hilfeleistungen wie Freiwilligenarbeit, Selbsthilfe und die verschiedenen Formen zivilgesellschaftlichen Engagements verstanden (Wendt 2010). «Die Sozialwirtschaft hat den sozialen und zugleich ökonomischen Zweck, individuelle und kollektive Wohlfahrt in Formen gemeinschaftlicher Selbstversorgung und öffentlich, freigemeinnützig oder gewerblich organisierter Versorgung zu bewerkstelligen. Diesen Zweck erfüllt sie in Interaktion von und mit Personen, die zur Bewältigung ihres täglichen Lebens Bedarf an einer spezifischen Versorgung haben. Sie wird, soweit sie nicht informell erfolgt, von Organisationen übernommen, die soziale Dienstleistungen anbieten» (Arnold/Maelicke 2008: 65).

Systemgestaltung: Unter der Systemgestaltung werden im vorliegenden Buch die Aktivitäten von öffentlichen, privaten oder gewerblichen Trägerschaften verstanden, neue Dienstleistungen in der Sozialwirtschaft zu entwickeln oder bestehende Angebote durchzuführen und weiterzuentwickeln. In dieser Publikation wird der Prozess der Systemgestaltung in vier Phasen dargestellt und mit konkreten Handlungshinweisen versehen: Analyse – Strategie – Umsetzung – Weiterentwicklung.

Versorgungssystem: Als ein Versorgungssystem wird ein interorganisationales Netzwerk von Einrichtungen respektive die Gesamtheit aller Angebote oder Dienstleistungen, bezogen auf eine bestimmte und eingegrenzte Zielgruppe (z.B. Menschen mit Behinderung) innerhalb eines definierten und steuerungsrelevanten

Sozialraums verstanden (Amelung/Sydow/Windeler 2009). Die Summe aller Angebote allein gilt noch nicht als Versorgungssystem, sondern stellt erst eines dar, wenn sich die einzelnen Anbietenden als Systemakteure in wechselseitiger Beziehung mit andern Akteuren erkennen und sich diesem System – ob freiwillig oder nicht – zugehörig fühlen.

Autoren

Bürgisser, Herbert, em. Prof. FH, Sozialarbeiter, Supervisor und Organisationsberater. Dozent und Projektleiter, Vizedirektor und Leiter des Bereichs Weiterbildung, Dienstleistungen, Forschung und Entwicklung an der Hochschule Luzern – Soziale Arbeit. Arbeitsschwerpunkte: Handlungslehre, Sozialmanagement, Gestaltung von Versorgungssystemen, Organisationsentwicklung. Seit 2013 pensioniert und freiberuflich als Berater tätig.

E-Mail: hbuergisser@bluewin.ch

Riedweg, Werner, MBA Sozialmanagement. Dozent und Projektleiter am Institut für Sozialmanagement, Sozialpolitik und Prävention an der Hochschule Luzern – Soziale Arbeit. Forschungsschwerpunkte und berufliche Kompetenzen: Sozialmanagement, Versorgung Gestalten in der Sozialwirtschaft, Sozialpolitik, Arbeitsintegration.

E-Mail: werner.riedweg@hslu.ch

StremLOW, Jürgen, Prof. Dr., Soziologe und Sozialarbeiter. Dozent und Projektleiter, Leiter Ressort Forschung und Entwicklung und Leiter des Instituts für Sozialmanagement, Sozialpolitik und Prävention an der Hochschule Luzern – Soziale Arbeit. Berufliche Kompetenzen: Führung und Forschungsmanagement, soziale Versorgungsforschung / Sozialplanung, Forschung zu Management im Sozialbereich, Selbsthilfeforschung, Evaluationen.

E-Mail: juergen.stremLOW@hslu.ch

Knecht, Donat, Sozialarbeiter FH und MBA Sozialmanagement. Dozent und Projektleiter an der Hochschule Luzern – Soziale Arbeit. Arbeitsschwerpunkte: Wirtschaftsentwicklung und Arbeitswelten, Sozialstaat und Sozialpolitik, sozialpolitisches Handeln, sozialpolitische Steuerung von Versorgungssystemen.

E-Mail: donat.knecht@hslu.ch

von Bergen, Matthias, lic. phil. hist., Prof. FH, Dozent und Projektleiter an der Berner Fachhochschule BFH – Soziale Arbeit. Arbeitsschwerpunkte: soziale Organisationen, Management Sozialbereich, Reformprojekte im öffentlichen Sektor, Sozialpolitik.

E-Mail: matthias.vonbergen@bfh.ch