Wie gelingt eine Aufstockung personeller Ressourcen in der Sozialhilfe?

Strategien der operativen Leitungsebene im politischinstitutionellen Umfeld



Wie gelingt eine Aufstockung personeller Ressourcen in der Sozialhilfe?

Strategien der operativen Leitungsebene im politischinstitutionellen Umfeld

Verfasserin: Corinne Hutmacher-Perret

Studienbeginn: Herbstsemester 2019

Master in Sozialer Arbeit, Bern | Luzern | St. Gallen

Fachbegleitung: Prof. Dr. Peter Neuenschwander

Eingereicht am 7. August 2023

Abstract

Die vorliegende Untersuchung knüpft an die Ergebnisse der sogenannten Winterthurer-Studie. Diese belegte, dass Sozialarbeitende für eine effiziente Beratungsarbeit nicht mehr als 75 Unterstützungsdossiers auf 100-Stellenprozente haben sollten. Zur Erreichung dieser Falllast sind entsprechende personelle Ressourcen erforderlich. In der Regel geht es um Stellenaufstockungen. Und hier beginnt die Untersuchung, denn für Stellenaufstockungen sind als erste Instanz die Sozialdienst-Leitenden zuständig. Sie führen einen Sozialdienst in operativer Hinsicht und sind dafür verantwortlich, dass die gesetzlichen Aufgaben erfüllt werden. Diese operative Aufgabe ist in einem politisch-institutionellen Kontext zu erfüllen. Diese anspruchsvolle Führungstätigkeit ist stark von den Entscheidungswegen unter Berücksichtigung der Verhältnisse bei den Entscheidungsinstanzen abhängig.

Die vorliegende Masterthesis geht der Frage nach, wie es Sozialdienst-Leitenden gelingt, in ihrem politisch-institutionellen Umfeld Einfluss zu nehmen auf die Finanzierung professioneller¹ Ressourcen. Weiter wird den Fragen nachgegangen, wie Sozialdienst-Leitende vorgehen, um eine Erhöhung des Personalbedarfs zu erwirken, welche Argumentations- und Kommunikationsstrategien sie verwenden und welche sich bei den zuständigen Entscheidungsinstanzen als überzeugend erweisen und welche (eher) nicht. Zudem wird auch untersucht, welche Kontextbedingungen sich als förderlich und welche als hinderlich erweisen.

Für das methodische Vorgehen und zur Beantwortung der Forschungsfrage wurden zwei theoretische Teile mit Literatur zur Sozialhilfe im föderalistischen, politisch-institutionellen Kontext und zum (Sozial-)Management bearbeitet. Im darauffolgenden empirischen Teil wurden mittels leitfadengestützter Interviews fünf Experten (Sozialdienst-Leitende) über ihre Erfahrungen, Strategien und Einschätzungen befragt.

Das Ergebnis der Untersuchung offenbart drei Faktoren, die bei der Einflussnahme auf den Willensbildungsprozess zur Finanzierung professioneller Ressourcen zu beachten sind:

- Eine strategische Prozessentwicklungsebene
- Eine reflektierte Kommunikationsarbeit
- Und ein Verständnis für die Gepflogenheiten politischer Rahmenbedingungen

Dabei haben Leitungspersonen über Analyse- und Planungskompetenzen, Interaktions- und Kommunikationskompetenzen sowie Reflexions- und Evaluationskompetenzen zu verfügen.

¹ Für die vorliegende Arbeit wird der Begriff «professionelle» Ressourcen verwendet um zu betonen, dass wenn von personellen Ressourcen die Rede ist, in erster Linie Fachpersonal mit einem Abschluss in Sozialer Arbeit gemeint ist.

Dank

Wissenschaftliche Untersuchungen leben vom Austausch. Ich konnte bei der Entwicklung meiner Masterarbeit auf die Unterstützung und Rückmeldungen einiger Personen aus meinem beruflichen und privaten Umfeld zählen. Wichtige Anregungen für den theoretischen Teil haben mir Tom Knill, Pascal Coullery und Miryam Eser gegeben. Beim empirischen Untersuchungsteil gebührt ein besonderer Dank den nicht genannten Sozialdienst-Leitenden, die sich für die Interviews zur Verfügung gestellt haben und für ihre Offenheit im Gespräch.

Durch den ganzen Prozess haben mich zwei Frauen mit wichtigen Impulsen begleitet, Miryam Eser und Bettina Seebeck und für eine abschliessende Gesamtbeurteilung noch meine Kollegin Andrea Beeler.

Selbstredend war mein Fachbegleiter Prof. Dr. Peter Neuenschwander eine wichtige Stütze. Seine kritischen Rückmeldungen waren eine Bereicherung für meinen Prozess und erfolgten auf Augenhöhe.

Last but not least gebührt meinem Sohn ein Dank für die Transkriptionshilfe und meinem Ehemann ein besonderer Dank für seine Unterstützung während dem vierjährigen Studium und dem Endspurt beim Lektorieren der Masterthesis. Seine «Rückendeckung» war wesentlich.

Inhaltsverzeichnis

1	Einie	eitung	1
	1.1	Erkenntnis- und Praxisinteresse	3
	1.2	Fragestellung	4
	1.3	Arbeitshypothesen	4
2	Theo	oretische Bezüge zum politisch-institutionellen Kontext	6
	2.1	Die Sozialhilfe im föderalistischen System der sozialen Sicherheit	6
	2.2	Der Sozialdienst als Organisation des Service public	9
	2.3	Personelle Ressourcen in der Sozialhilfe	11
	2.4	Zwischenfazit	12
3	Theo	oretische Bezüge zum Sozialmanagement	13
	3.1	Management als komplexe Aufgabe	
	3.1.1		
	3.1.2	Orientierungsrahmen	16
	3.2	Management in einer komplexen Umwelt	17
	3.2.1	Netzwerkarbeit und Stakeholder	18
	3.2.2	Ressourcenerschliessung	20
	3.3	Management und Kommunikation	21
	3.3.1	Reflexionspraxis	21
	3.3.2	Reflexive Kommunikation	22
	3.3.3	Prozessorientierte Gestaltungsarbeit	24
	3.4	Zwischenfazit	26
	3.5	Fragestellung und grobe Kategorien	30
4	Meth	nodisches Vorgehen	31
	4.1 Dat	enerhebung	31
	4.1.1	4.1.1 Feldzugang und Sampling	
	4.1.2	4.1.2 Gütekriterien	
	4.1.3	Leitfaden der Experteninterviews	33
	4.1.4	Durchführung der Interviews	34
	4.2 Dat	enaufbereitung	35
	4.3 Dat	enauswertung	36
	431	Qualitative Inhaltsanalyse	36

	4.3.2 Das Kategoriensystem	38
5	Analyse der Ergebnisse	41
	5.1 Politisch-institutioneller Kontext	41
	5.1.1 Behördenstruktur	41
	5.1.2 Sozialdienst-Führungsaufgaben	44
	5.1.3 Finanzlage und -system	45
	Zwischenfazit	46
	5.2 Prozessorientierte Einflussnahme	47
	5.2.2 Netzwerkmanagement	49
	5.2.3 Einbezug von Experten- und Erfahrungswissen	50
	Zwischenfazit	51
	5.3 Kommunikationsstrategien	52
	5.3.1 Das Sozialhilfegeschäft erklären und verkaufen (Marketing)	52
	5.3.2 Argumentieren mit Fakten und Vorbildern (Benchmarking)	54
	5.3.3 Argumentieren mit Geschichten und Befindlichkeit	55
	Zwischenfazit	56
	5.4 Förderliche Kontextbedingungen	57
	5.4.1 Finanzlage und -system	57
	5.4.2 Politischer Wille	58
	5.4.3 Fachwissen der Behörden	58
	Zwischenfazit	59
	5.5 Hinderliche Kontextbedingungen	60
	5.5.1 Schlechte Finanzlage und hinderliches Finanzierungssystem	60
	5.5.2 Widerstände in der politischen Auseinandersetzung	61
	Zwischenfazit	62
	5.6 Ergänzende Kategorien	63
	5.6.1 Kannibalisierung der Sozialen Arbeit	63
	5.6.2 Einfluss der Genderfrage	64
	5.6.3 Mobilität und Sogwirkung	64
	Zwischenfazit	65
6	Interpretation und Diskussion der Ergebnisse	66
	6.1 Politisch-institutioneller Kontext	66
	6.1.1 Behördenstruktur	66
	6.1.2 Sozialdienst-Führungsaufgaben	67
	6.1.3 Finanzlage und -system	68

6.2 Prozessorientierte Einflussnahme	68
6.2.1 Intensive Zusammenarbeit und Einflussnahme	68
6.2.2 Netzwerkmanagement	69
6.2.3 Einbezug von Experten- und Erfahrungswissen	70
6.3 Kommunikationsstrategien	71
6.3.1 Das Sozialhilfegeschäft erklären und verkaufen (Marketing)	71
6.3.2 Argumentieren mit Fakten und Vorbildern (Benchmarking)	72
6.3.3 Argumentieren mit Geschichten und Befindlichkeit	72
6.4 Förderliche Kontextbedingungen	73
6.4.1 Finanzlage und -system	73
6.4.2 Politischer Wille	74
6.4.3 Fachwissen der Behörden	75
6.5 Hinderliche Kontextbedingungen	75
6.5.1 Schlechte Finanzlage und hinderliches Finanzierungssystem	75
6.5.2 Widerstände in der politischen Auseinandersetzung	76
6.6 Ergänzende Kategorien	76
6.6.1 Kannibalisierung der Sozialen Arbeit	76
6.6.2 Einfluss der Genderfrage	77
6.6.3 Mobilität und Sogwirkung	78
7 Beantwortung der Fragestellungen und Schlussfolgerungen	79
7.1 Wie gehen Sozialdienst-Leitende vor, um eine Erhöhung des Personalbedarfs zu erwirker	า?79
7.2 Welche Argumente erweisen sich bei den zuständigen Entscheidungsinstanzen als	
überzeugend und welche (eher) nicht?	81
7.3 Welche Kontextbedingungen erweisen sich als förderlich und welche als hinderlich?	82
7.4 Wie nehmen Sozialdienst-Leitende in ihrem politisch-institutionellen Umfeld Einfluss, um	die
Finanzierung professioneller Ressourcen zu erreichen?	
7.5 Schlussfolgerungen	86
7.6 Relevanz für Praxis, Lehre und Forschung	89
7.6.1 Für die Praxis	
7.6.2 Für die Lehre	89
7.6.3 Für die Forschung	90
8 Kritische Reflexion der Untersuchung	91
8.1 Rollendiffusion	91
8.2 Zeitressourcen der interviewten Personen	91

8.3 Politisches Glatteis	91
Literaturverzeichnis	92
Anhang	97
1 Interviewleitfaden	97
2 Kategoriendefinitionen	100
Eigenständigkeitserklärung	109

Weitere Verzeichnisse

Titelbild

Balancierender Berner Bär überm Bubenbergplatz. (Bild-Nr. 03.06-4508). Picswiss.ch. zVg Roland Zumbühl.

Abbildungsverzeichnis

Abb. 1: Kompetenzaufteilung zwischen Kantonen und Gemeinden in der Sozialhilfe	7
Abb. 2: Verteilung der Kosten der Sozialhilfe zwischen Kanton und Gemeinden	8
Abb. 3: Die vier zentralen Entwicklungsbereiche für das Sozialwesen	15
Abb. 4: Unterschiede zwischen Sachgut und Dienstleistung	16
Abb. 6: «Immer nachdenken, immer neue Wege suchen»	22
Abb. 7: Managementprozesse	25
Abb. 8: Ablaufschema einer inhaltlich strukturierenden qualitativen Inhaltsanalyse	37
Abb. 9: Räderwerk Managementdimensionen Sozialdienst-Leitende	84
Abb. 10: Prozessbezogene Kompetenzmuster	87
Tabellenverzeichnis	
Tabelle 1: Aufgabenteilung zwischen Sozialbehörde und Sozialdienst	10
Tabelle 2: Zusammensetzung der Stichprobe «SDL und ihr politisch-institutionelles Umfeld»	32
Tabelle 3: Allgemeines Schema für Kategoriendefinitionen	38
Tabelle 4: Das Kategoriensystem «Einflussnahme Sozialdienst-Leitende im politisch-institut	ionellen
Umfeld»	40
Tabelle 5: Förderliche und hinderliche Kontextbedingungen im Vergleich	83

Abbkürzungsverzeichnis

BFS Bundesamt für Statistik

BKSE Berner Konferenz für Sozialhilfe, Kindes- und Erwachsenenschutz

BSV Bundesamt für Sozialversicherung

BV Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (Stand 13.

Februar 2022) (SR 101)

FMM Freiburger Managementmodell

NPO Non-Profitorganisationen

SAR Sozialarbeitende

SDL Sozialdienst-Leitende

SGMM St. Galler Managementmodelle

SH Sozialhilfe

SHG Sozialhilfegesetz

SHV Sozialhilfeverordnung

SKOS Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe

SM Sozialmanagement

SODK Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren

1 Einleitung

Die Sozialhilfe hat den wohlfahrtsstaatlichen Auftrag, wirtschaftliche und persönliche Hilfe für Personen in Not zu leisten. Dieser gesellschaftliche Konsens ist in Artikel 12 der Bundesverfassung verankert und präzisiert in den Sozialzielen von Artikel 41 BV. Die Umsetzung dieser Norm obliegt im föderalistischen System der Schweiz den 26 Kantonen und ihren Gemeinden. Sie entscheiden im Rahmen ihrer jeweiligen Sozialhilfegesetzgebungen über die Ausrichtung der Hilfe und über die erforderlichen organisationalen Strukturen zur Erfüllung des Auftrages. Für die Umsetzung dieser öffentlich-rechtlichen Dienstleistung sind unter anderem entsprechende personelle Ressourcen erforderlich. Die Qualität der Leistungserbringung ist davon abhängig, ob das Personal über die notwendigen Fachkenntnisse und über ausreichende Zeitressourcen für eine effektive Beratung in sozialen komplexen Lebenslagen verfügt (Hauck & Lalouschek, 2014, S. 17). In der Praxis der Sozialdienste in der Schweiz hat sich eine Anzahl von 100 Unterstützungsfällen pro 100 Sozialarbeitende-Stellenprozente etabliert. Diese Falllast² wird seit Jahren von der Praxis dahingehend kritisch diskutiert, als dieser Verteilschlüssel auf keiner wissenschaftlichen Grundlage basiert und eine chronische Überlastung (Burnout) des Personals festzustellen ist. Keller und Tabin gingen bereits 2002 davon aus, dass Sozialarbeitende aufgrund ihrer zu knappen zeitlichen Ressourcen unter einem Gefühl leiden, mehr Flickarbeit als professionelle nachhaltige Sozialarbeit zu leisten (2002 S. 37 zitiert nach Dejours, 1998). Ein chronischer Ausnahmezustand kennzeichne den beruflichen Alltag.

Die Masterarbeit knüpft an die Ergebnisse der sogenannten Winterthurer-Studie an (Eser Davolio et al., 2017). Diese stellte in einem wissenschaftlich begleiteten Pilotprojekt fest, dass die Reduktion der Falllast auf 75 Unterstützungsdossiers pro 100 Stellenprozente nicht nur eine Kostenreduktion pro Fall zur Folge hatte, sondern, dass dank einer intensiveren Beratungstätigkeit auch eine nachhaltigere Wiedererlangung der materiellen Unabhängigkeit der unterstützten Personen sowie eine kürzere Beratungsdauer erreicht werden konnte. Zudem wurde die Arbeitszufriedenheit der Experimentalgruppe im Vergleich zur Kontrollgruppe verbessert.³

In der darauffolgenden Begleitstudie des Büro BASS, zur Untersuchung der Auswirkungen bei der Falllastreduktion für die gesamte Langzeitberatung auf dem Sozialdienst Winterthur, wurden die positiven Ergebnisse des Pilotprojekts bestätigt (Höglinger, Rudin & Guggisberg, 2021, S. V-VIII).

² Begriff, der die Verteilung von Unterstützungsdossiers pro Sozialarbeitende beschreibt.

³ Im Rahmen der Pilotphase wurden drei Stellen per Zufallsprinzip mit einer reduzierten Falllast ausgewählt und zwischen 2015 – 2017 mit den anderen Stellen verglichen, deren Falllast weiterhin bei rund 140 Fällen lag. Die Experimentalgruppe hatte mit einer Falllast von 75 Fällen vier Mal so viel Zeit für die klientenzentrierte Beratungsarbeit zur Verfügung. (Eser Davolio et al., 2017, S. 6-7 und 18ff.).

Diese Erkenntnisse haben schweizweite Aufmerksamkeit erfahren und die sozialpolitischen und strategischen Diskussionen zur Finanzierung genügender professioneller Ressourcen⁴ auf den Sozialdiensten neu entfacht. Trotz diesem bestätigten «return on investment»⁵ haben nur vereinzelte Entscheidungsinstanzen eine Stellenaufstockung beschlossen. Prominentestes Beispiel war der Basler Grosse Rat, der für die Jahre 2022 bis 2027 6,8 Millionen Franken für die Aufstockung des Personals bewilligt hat (SDA BaZ, 2021) und die Aufstockung evaluieren lässt (Büro BASS, 2022). Oder auch das Gemeindeparlament von Ostermundigen (BE), das in einem dreijährigen Versuch ab 2023, 200'000 Franken pro Jahr für die Aufstockung von Sozialarbeitenden-Stellen bewilligt hat (Walser, 2022, S. 2).

Die SKOS stellt ebenfalls fest, dass Klärungsbedarf bestehe hinsichtlich der Fallbelastung und des Bedarfs an Sozialarbeitenden: In ihrem Bericht 2021 zur Umsetzung der Richtlinien geben «9 Kantone an, dass die Gemeinden zuständig sind für die Zuteilung der Fallführung an geeignetes Personal. In einem Kanton wird diese Aufgabe in ca. der Hälfte der Gemeinden durch den Gemeindeschreiber bzw. die Gemeindeschreiberin übernommen. In den anderen Kantonen bzw. deren Gemeinden schwankt die Zuteilung an nicht diplomiertes Personal zwischen 20 und 100 Prozent» (SKOSa, 2022, S. 17).

Diese weiteren Erkenntnisse haben die ZHAW, das Büro BASS und die SKOS dazu veranlasst, ein Instrument zur Berechnung der Falllast und damit einhergehend zum erforderlichen Personalbedarf zu entwickeln. Das Projekt unter dem Namen «Caseload Converter» ist im Dezember 2022 mit 19 kommunalen und 10 kantonalen Sozialdiensten gestartet (SKOSb, 2022).

Die vorliegende Masterarbeit untersucht, wie Leitungspersonen auf den Sozialdiensten vorgehen, wenn sie ihren Personaletat an Sozialarbeitenden erhöhen und von den budgetsprechenden Behörden finanziert erhalten wollen. Die politisch-institutionellen Kontextbedingungen und der Erfolg oder Misserfolg der Vorgehens- und Argumentationsstrategien der Leitungspersonen sind Gegenstand der Untersuchung.

2

⁴ Der Begriff «professionelle» Ressourcen wird in der vorliegenden Untersuchung verwendet um zu betonen, dass wenn von personellen Ressourcen die Rede ist, Sozialarbeitende mit einem entsprechenden Abschluss (FH-Diplom, Bachelor oder Master in Soziale Arbeit) gemeint sind.

⁵ Der Begriff beschreibt «ein Mass der Profitabilität einer getätigten Massnahme oder Investition» (Höglinger et al., 2021, S. 57)

1.1 Erkenntnis- und Praxisinteresse

Die Aufstockung respektive Finanzierung genügender Sozialarbeitenden-Stellen in den Sozialdiensten erfordert Überzeugungsarbeit bei den zuständigen Behörden. Obwohl die Studie zur Falllast in der Stadt Winterthur aufgezeigt hat, dass und in welchem Umfang zusätzliche professionelle Ressourcen erforderlich sind, um eine effektive und effiziente Beratung zu gewährleisten (Eser Davolio et al, 2017), sind noch wenige Gemeinden dem Beispiel gefolgt. In der Praxis hat die Erkenntnis, wonach eine Reduktion der Anzahl Dossiers pro Sozialarbeitende positive Auswirkungen auf die Ablösequote und die Kosten hat, noch wenig Nachahmung erfahren.

Die Planung und Antragstellung für die erforderlichen personellen Ressourcen obliegen der Leitung eines Sozialdienstes. Diese operative Aufgabe ist in einem politisch-institutionellen Kontext zu erfüllen. Diese anspruchsvolle Führungstätigkeit ist stark von den Entscheidungswegen unter Berücksichtigung der Verhältnisse bei den Entscheidungsinstanzen abhängig, zumal die Zusammensetzung der zuständigen Behörden (Miliz, Laien, Fachgremien, Exekutive, Legislative) Einfluss auf die Einsicht der Notwendigkeit der beantragten personellen Ressourcen haben könnte. Die zu leistende Überzeugungsarbeit kann insofern anspruchsvoll sein, als nicht nur fachliche Argumente zählen. Da die Sozialhilfe in der öffentlichen Wahrnehmung nur Kosten verursacht, widerspricht der Ausbau von Sozialarbeitenden-Stellen auf den ersten Blick dem Spardruck der öffentlichen Hand. Die Beispiele von Winterthur, Basel oder Ostermundigen weisen darauf hin, dass Entscheidungsinstanzen von der fachlichen Notwendigkeit einer reduzierten Falllast und von einer damit einhergehenden Erhöhung des Personaletats überzeugt werden können. Demgegenüber zeigt die Medienmitteilung der SVP Winterthur nach der Veröffentlichung der Falllast-Studie 2017, dass die Argumente auch ins Gegenteil gekehrt werden können (Büchi).

Die vorliegende Masterarbeit zeigt den Prozess bzw. die Argumentationslinien, den Sozialdienst-Leitende in unterschiedlichen politischen und institutionellen Kontexten beim Antrag auf Aufstockung ihres Personaletats erfahren haben. Gerade für neue Führungspersonen oder für solche, die wenig Erfahrung mit politischen Behörden haben, sollen die Ergebnisse der Untersuchung Hinweise auf Vorgehensmöglichkeiten aufzeigen. Für den wissenschaftlichen und fachlichen Diskurs könnten die Ergebnisse Hinweise auf Forschungslücken bieten.

1.2 Fragestellung

Die der Untersuchung zugrundeliegende Fragestellung lautet demnach:

- Wie nehmen Sozialdienst-Leitende in ihrem politisch-institutionellen Umfeld Einfluss, um die Finanzierung professioneller Ressourcen zu erreichen?
 - Wie gehen Sozialdienst-Leitende vor, um eine Erhöhung des Personalbedarfs zu erwirken?
 - Welche Argumente erweisen sich bei den zuständigen Entscheidungsinstanzen als überzeugend und welche (eher) nicht?
 - Welche Kontextbedingungen erweisen sich als förderlich und welche als hinderlich?

Für die Fragestellung wurde der an sich nicht-existierende Begriff der «professionellen Ressourcen» verwendet. Dies um unmissverständlich darauf hinzudeuten, dass der Fokus auf Personal, das in Sozialer Arbeit diplomiert ist, liegt. Der übliche Begriff der personellen Ressourcen – wie er im Haupttitel verwendet wird - liesse es nämlich offen, ob es sich bei der Erhöhung des Bedarfs nicht auch um andere Berufsgruppen handeln könnte.

1.3 Arbeitshypothesen

Eine qualitative Forschungsarbeit erfordert nicht die Bildung von Hypothesen so wie dies bei quantitativen Untersuchungen der Fall ist, wohl aber müssen die Forschungsfragen für die Interviews operationalisiert werden. Deshalb ist auf die impliziten Annahmen, welche die vorliegende Arbeit begleiten, hinzuweisen. Diese beruhen auf den langjährigen beruflichen und politischen Erfahrungen der Forschenden.

Bezogen auf die Aufstockung bzw. Finanzierung des Personaletats wird davon ausgegangen, dass

- die Zusammensetzung der Entscheidungsinstanzen einen Einfluss haben kann (parteipolitisch, Laien, Miliz, Fachpersonen, Exekutive, Legislative): Wissenschaftliche und fachliche Argumente vermögen weniger zu überzeugen als subjektiv geprägte und politisch motivierte Ansichten;
- ➢ die finanzielle Situation der Gemeinde respektive allfällige Finanzlastenausgleichssysteme einen Einfluss haben können: Wissenschaftliche und fachliche
 Argumente werden bei fehlender oder ungenügender finanzieller Entlastung
 vernachlässigt. Dies gilt insbesondere für kleinere und/oder finanzschwache
 Gemeinden;

➤ das Vorgehen und die Argumentationsstrategie der Sozialdienstleistenden einen Einfluss hat: Wissenschaftliche und fachliche Argumente überzeugen mehr, wenn sie von einer Person des Vertrauens vertreten werden. Die Vernetzungs- bzw. Lobbyarbeit und die Strategien einer Leitungsperson können entscheidend sein.

Die impliziten Annahmen gehen davon aus, dass die Aufstockung bzw. Finanzierung personeller Ressourcen im Wesentlichen von Werthaltungen und Kostenfolgen beeinflusst werden. Die Interviews von Expertinnen und Experten werden Hinweise liefern, inwiefern diese Annahmen bestätigt oder verworfen werden müssen.

2 Theoretische Bezüge zum politisch-institutionellen Kontext

Für die Fragestellung dieser Masterarbeit werden theoretische Bezüge aus zwei Bereichen herangezogen. Im vorliegenden Kapitel wird der politisch-institutionelle Kontext erörtert, weil Sozialdienst-Leitende eine Organisation in diesem Umfeld führen.

2.1 Die Sozialhilfe im föderalistischen System der sozialen Sicherheit

Sozialdienst-Leitende führen eine Organisation, die gestützt auf die Bundesverfassung den Auftrag hat, Menschen, die in Not geraten und nicht in der Lage sind, für sich zu sorgen, Hilfe, Betreuung und Mittel für ein menschenwürdiges Dasein zu garantieren (Art. 12 BV). Auf eidgenössischer Ebene bestehen keine eigenständigen gesetzlichen Bestimmungen zur Sozialhilfe als letztem Sicherungsnetz für Menschen in Not. «Weil die Verfassung keine Bundeskompetenz zur materiellen Fürsorge-Gesetzgebung enthält, sind gemäss Art. 3 BV die Kantone für die Regelung der Sozialhilfe zuständig» (Wolffers, 1993, S. 43). Die kantonale Zuständigkeit für eine Unterstützung wird durch das Bundesgesetz über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger (Zuständigkeitsgesetz, ZUG; SR 851.1) vom 24. Juni 1977 (Stand am 8. April 2017), präzisiert.

Die Kantone legiferieren demnach eigenständig über die Ausgestaltung, Voraussetzungen und Organisation der Hilfe. «Für die Ausgestaltung der Behördenorganisation ist zunächst entscheidend, ob die Sozialhilfe innerkantonal in die Kompetenz der Gemeinden fällt, oder ob eine zentralistische Lösung mit kantonaler Verantwortlichkeit gewählt wurde» (Wollfers, 1993, S. 59). Die bereits 1993 von Wolffers publizierte Aussage bleibt aktuell, wie das Monitoring 2021 der SKOS-Richtlinien zeigt (Abb. 1 weiter unten).

Eine Mehrheit der Kantone überlässt die Kompetenz für die Umsetzung der kantonalen Sozialhilfegesetzgebung, die Ausrichtung und Finanzierung der Hilfe und insbesondere die Organisation der Aufgabenerledigung den Kommunen. Der zu erbringende Auftrag wird zwar auf kantonaler Ebene durch Sozialhilfegesetze, -verordnungen und -handbücher umrissen. Bei der Umsetzung der kantonalen Vorgaben bestimmen aber die Gemeinden oftmals eigenständig über die quantitativen und qualitativen Voraussetzungen für das für die Aufgabenerfüllung erforderliche Personal und finanzieren es zudem oftmals selber. Demgegenüber macht beispielsweise der Kanton Bern gemäss Art. 3ff der kantonalen Verordnung über die öffentliche Sozialhilfe (Sozialhilfeverordnung, SHV; BSG 860.111) vom 24.10.2001 (Stand 01.01.2022) Vorgaben über die Mindestgrösse eines Sozialdienstes (sog.

Regionalisierung) und über das Ausbildungsniveau des Sozialberatungspersonals (Professionalisierung) und beteiligt sich an den Personalkosten, währenddem in anderen Kantonen keine solchen Voraussetzungen statuiert werden und sich diese auch nicht an den Personalkosten beteiligen.

Diese unterschiedlichen kantonalen Ausgestaltungen haben zur Folge, dass in einem Kanton ein Mindestmass an Professionalisierung durch die Regionalisierung gewährleistet sein kann, währenddem dies in einem anderen Kanton nicht der Fall ist.

Kantone mit geteilter BS Verantwortung der SH mit TG den Gemeinden BL **7H** AG Kantone mit starker oder SO alleiniger Verantwortung ZG LU SZ BE UR GR VD ΤI VS

Abb. 1: Kompetenzaufteilung zwischen Kantonen und Gemeinden in der Sozialhilfe

Quelle: SKOS-Monitoring 2021, S. 4

Ein weiterer zentraler Punkt der Aufgabenteilung im föderalistischen Sozialhilfesystem stellt die Finanzierung ebendieser Aufgaben dar. Nämlich ob und wie die Last der Kosten zwischen Kanton und Gemeinden aufgeteilt wird. Wie Wolffers bereits 1993 ausführte, sind die Finanzierungssysteme der Sozialhilfe einer grossen Belastungsprobe ausgesetzt, um dann festzustellen, dass kaum erforscht wurde «inwieweit die Art der Finanzierung Auswirkungen auf die Praxis der Sozialhilfe hat, [...]» (S. 61).

Daniela Tschudi (2015) ist dieser Frage eines systematischen Überblickes der interkommunalen Soziallastenausgleichssysteme in den Kantonen nachgegangen. Sie stellt eine vergleichbare Belastungsprobe mit «sich widerstreitenden Sichtweisen» bezüglich der

finanzpolitischen Zielsetzungen der Sozialhilfe fest, nämlich diejenige des Ausgleiches und diejenige der Anreize zur Kosteneffizienz:

«Die einen verstehen einen übermässigen Aufwand für die wirtschaftliche Sozialhilfe als ein Indikator für eine übermässige, nicht selber beeinflussbare Soziallast. Die Disparitäten seien abzubauen und auszugleichen. Die anderen betrachten einen übermässigen Aufwand als Ausdruck von ungenügendem Kostenbewusstsein und halten die Kosten für beeinflussbar. Mit entsprechenden Anreizen soll das Ausgabenverhalten entsprechend gelenkt werden.» (Tschudi, 2015, S. 44).

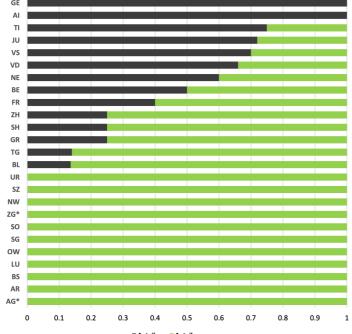
Auch der Schweizerische Bundesrat streift in seinem Bericht «Kostenentwicklung in der Sozialhilfe» (2017) die Problematik der Diversität in den Finanzierungsmechanismen der Sozialhilfe:

«Die Kantone haben bei der Organisation der Sozialhilfe immer noch einen grossen Gestaltungsspielraum, und nutzen diesen auch, insbesondere bei der Ausgestaltung der Finanzierungsmechanismen und der Lastenverteilung zwischen den Gebietskörperschaften. Diese Mechanismen haben einen grossen Einfluss auf die Art und Weise, wie die Sozialhilfe in den Kantonen und Gemeinden wahrgenommen und problematisiert wird.» (Bundesrat, 2017, S. 60).

Die Lastenausgleichssysteme haben sich seither kaum verändert, wie das SKOS-Monitoring 2018 aufzeigt:

Abb. 2: Verteilung der Kosten der Sozialhilfe zwischen Kanton und Gemeinden

GL ΑI TI JU VS VD



^{*}Der Kanton finanziert aber die Kosten für den Asyl- und Flüchtlingsbereich vollständig und zeitlich unbegrenzt. Quelle: SKOS-Monitoring, 2018

2.2 Der Sozialdienst als Organisation des Service public

Sozialdienst-Leitende stehen einer kommunalen, regionalen oder kantonalen Verwaltungseinheit vor, die in der Regel als Sozialdienst oder Sozialamt⁶ bezeichnet wird. Chopard & Schmid (2010, S. 94) verstehen Soziale Arbeit als Teil des Service public, da sie im Auftrag der Gesellschaft für den sozialen Zusammenhalt sorgt und vom Staat und der Politik den normativen Rahmen und die finanziellen Ressourcen erhält. Für die Sozialhilfe gilt diese Definition einer Dienstleisterin als Teil des Service public umso mehr, als der Auftrag im öffentlich-rechtlichen Kontext erfolgt. Rüegg-Stürm und Grand (2019) sehen den Organisationstypus des Sozialdienstes als «Öffentliche Organisation, die eine hoheitliche Wertschöpfung erbringt im Rahmen eines staatlichen Auftrages» (S. 28). Auch Guggisberg (2015) ortet Sozialdienste «in einem sozialstaatlichen und in einem institutionellen Gefüge» (S. 229) ein. Dabei betont sie, dass «je enger am gesetzlichen Auftrag, desto stärker wird die politische Steuerung durch den Staat und die institutionelle Umsetzung durch die Verwaltung selber vorgenommen» (S. 231).

Sozialdienst-Leitende werden demnach bei der Erfüllung ihrer Aufgabe in erheblichem Masse von den in ihrer Gemeinde vorliegenden politischen Verhältnissen beeinflusst. Diese Einflussfaktoren werden von Schreyögg und Geiger (2016) als implizite Steuerungskräfte bezeichnet, denen «sogar eine höhere Bedeutung für den Erfolg einer Organisation zuerkannt [wird] als den *geplanten* Strukturen und Instrumenten, und zwar sowohl in *leistungsfördernder* als auch *leistungsmindernder* Hinsicht» (S. 289).

Als Leitungspersonen eines Sozialdienstes sind Sozialdienst-Leitende grundsätzlich auf operativer Ebene tätig. Sie planen und steuern die Alltagsgeschäfte und sind verantwortlich für einen geregelten Ablauf und die Erfüllung des gesetzlichen Auftrages. Auf strategischer Ebene sind grundsätzlich die politischen Behörden zuständig, denn sie üben als Oberaufsichtsbehörde die Kontrolle über den Sozialdienst und dessen Finanzierung aus. Letztlich sind es auch sie, die gegenüber der Bevölkerung die Dienstleistung zu legitimieren haben. Diese idealtypische Trennung zwischen strategischer und operativer Ebene lässt sich indessen kaum exakt vollziehen, denn «ohne operative Grundlagen ist keine strategische Führung möglich; ohne strategische Führung wird gerudert statt gesteuert» (Rosch et al., 2012, S. 45). Rosch et al. (2012) gehen trotz einer idealtypischen Gegenüberstellung davon aus, dass «es in aller Regel zur Aufgabe einer operativ verantwortlichen Geschäftsleitung [gehört], zumindest Impulse und Anregungen für eine Strategieentwicklung zu geben» (S. 47).

⁶ Für die vorliegende Masterarbeit wird der Begriff «Sozialdienst» verwendet. Dies im Unterschied zum auch verwendeten Begriff «Soziale Dienste», der auch weitere Beratungsbereiche als nur die Sozialhilfe im engeren Sinne mitzählt.

Tabelle 1: Aufgabenteilung zwischen Sozialbehörde und Sozialdienst

Bereich	Kommunale Politik (Sozialbehörde)	Verwaltungseinheit (Sozialdienst)
Akteure	Sozialbehörde, Gemeinderat, zuständige Kommission	Leitung Dienst
Ziele	Werden politisch bestimmt (z.B. Grundsätze der Sozialhilfe, der Eingliederung in Arbeitsprozess usw.)	Entwicklung der Institution, Aufbau von Erfolgspotenzialen, bedarfsorientierte Leistungen erbringen
Rolle	Auftraggeber	Leistungserbringer, Auftragnehmer
Mittel	Reglemente, Aufsicht, Leistungsvereinbarungen, finanzielle Mittel, Kommunikation	Managementinstrumente zur Steuerung der Einheit, Einsatz der personellen Ressourcen
Zielüberprüfung	Evaluationen	Controlling
Fokus	Rahmenbedingungen müssen richtig gesetzt werden, damit Dienst seine Aufgaben erfüllen kann.	Politisch gesetzte Rahmenbedingungen bilden den Rahmen für die Tätigkeit; Änderung der Rahmenbedingungen ist über Lobbying möglich.

Quelle: Rosch et. al., 2012, S.46

Sozialdienst-Leitende müssen je nach Behördenstruktur ihre Anliegen vor einem Regierungsrat, einem Gemeinderat, einer Sozialkommission, einem Parlament, einer Einwohnerversammlung oder einem Zweckverband vertreten. In allen Fällen handelt es sich mehrheitlich um Laien in Fragen der Sozialhilfe. Dies erfordert gemäss Stremlow et. al (2019) eine ausgeprägte Handlungskompetenz und Verständnis der verschiedenen Systeme und Logiken der jeweiligen Staatsebenen (S. 37). Jede Konstellation erfordert andere kommunikative und strategische Planung.

Haller et al. (2011) betonen hierbei, dass es

«von grosser Bedeutung [ist], dass die Verteilung der Kompetenzen im Sozialbereich klar geregelt ist und dafür gesorgt wird, dies allen Beteiligten bekannt zu machen. Damit die einzelnen Personen ihre Aufgaben wahrnehmen können, müssen sie das nötige Fachwissen mitbringen, was bei einer Laienbehörde schwieriger ist als beim professionell organisierten Sozialdienst. Deshalb ist der Austausch zwischen diesen beiden Seiten zu pflegen, um Wissen weiterzugeben und Vertrauten zu schaffen.» (S. 17).

Dabei verweisen die Autoren ebenfalls auf die nicht zu umgehende Verzahnung der operativen und strategischen Aufgaben von Sozialdienst-Leitenden, was aber per se nicht als negativ einzustufen sei (S. 18).

Aufbauend auf dieser Voraussetzung einer Sozialen Arbeit als Dienstleisterin im Service public, betonen Chopard und Schmid, dass es darum gehen müsse, die Leistung professionell anbieten zu können und dafür die erforderlichen Ressourcen zu erhalten. Der Kostenfaktor

dürfe nicht dazu führen, an der Qualität der Dienstleistung zu sparen. (Chopard & Schmid, 2010, S. 95).

2.3 Personelle Ressourcen in der Sozialhilfe

Die vorliegende Untersuchung knüpft an die Ergebnisse der Winterthurer-Studie (Eser Davolio et al., 2017) und ihrer Evaluation durch das Büro BASS (2021) an. Unter dem Begriff der personellen Ressourcen sind Sozialarbeitende zu verstehen, die über einen entsprechenden Abschluss verfügen. Die Masterarbeit legt den Fokus auf die Erlangung einer ausreichenden professionellen Personaldecke in der Sozialhilfe bzw. in den Sozialdiensten. Hierzu ist zu erwähnen, dass in einer nicht unerheblichen Anzahl von Gemeinden das für die Sozialhilfe zuständige Personal keine Ausbildung in Sozialer Arbeit absolviert hat: «Die weitgehend kommunale Organisation der Sozialhilfe [wirkt sich dahingehend nachteilig aus], dass eine Vielzahl von kleineren Gemeinden nicht über eine professionelle Sozialhilfe-Organisation verfügt, was sich insbesondere bei komplexen und zeitaufwendigen Fällen bemerkbar macht.» (Wolffers, 1993, S. 59). Wie in der Einleitung bereits erwähnt, bestätigt der SKOS-Monitoring-Bericht 2021 diese ungleiche Abdeckung an professionellen Ressourcen in den kommunalen Sozialdiensten bzw. in den Gemeinden (SKOSa, 2022, S.17).

Somit schwingt in der vorliegenden Untersuchung implizit auch die Frage mit, ob professionelles Personal erforderlich ist. Denn die Diskussion um den Status des Berufes und die Professionalität der Sozialen Arbeit ist nicht abgeschlossen. Insbesondere in der Sozialhilfe besteht die Gefahr, dass der Unterstützungsauftrag auf wirtschaftliche Hilfe und somit auf die reine Berechnung der materiellen Existenzsicherung reduziert wird. Für diese Aufgabe kann der Eindruck entstehen, dass eine generalistische Ausbildung mit sozialen, rechtlichen und psychologischen Bezügen nicht erforderlich ist. Zur Erfüllung der in der Bundesverfassung verankerten Sozialziele (Art. 41 BV) und der in den SKOS-RL empfohlenen Ziele der Sozialhilfe sind aber spezifische Kenntnisse und eine berufsethische Grundhaltung erforderlich:

«Aus verschiedenen verfassungsrechtlichen Garantien (insbesondere dem Schutz der Menschenwürde dem Diskriminierungsverbot und der persönlichen Freiheit) erschliesst sich, dass existenzsichernde Leistungen nicht bloss das nackte Überleben, sondern darüber hinaus eine minimale Teilhabe am sozialen, kulturellen und politischen Leben ermöglichen sollen. Ohne einen angemessenen Lebensstandard greifen zahlreiche Grundrechtspositionen ins Leere (u.a. das Recht auf Ehe und Familie, die Meinungs- und Informationsfreiheit oder politische Rechte). Das verfassungsrechtliche Leistungsziel liegt somit darin, ein menschenwürdiges Dasein innerhalb einer Gesellschaft zu ermöglichen.» (SKOS-RL, 2021, A.2, Erläuterungen a)).

Der integrative Charakter des Auftrages an die Sozialhilfe und an ihr Personal verlangt demnach eine individualisierte Hilfe bzw. Beratung, die sich auf eine erlernte Fachlichkeit abstützt: «Der Modus der Sozialarbeit ist ein Modus der individualisierten Problembearbeitung, sei es in Einzelfallsettings oder in der Gruppen- oder Gemeinwesenarbeit» (Pantuček-Eisenbacher, 2015, S. 33). Pantuček-Eisenbacher (2015) ortet denn auch die Bedrohung der Professionalität in einer Unklarheit über die Aufgabe der Sozialarbeit, die dann auftritt, wenn statt einer inklusiven und individualisierten Fachberatung, diese die gesellschaftliche Normativität priorisieren muss: «als "Lösung" erscheinen dann stets Ertüchtigungsprogramme, wie sie der neoliberale Mainstream im Überfluss für die Exkludierten bereit hält, um beim erwartbaren Misserfolg wieder mit Ausschluss (dann sogar mit der teilweisen oder gänzlichen Verweigerung von substituierenden Leistungen) zu reagieren.» (S. 41).

Es erfordert demnach viel Erfahrung und Vertrauen in die eigene Fachlichkeit um die strukturellen Ursachen sozialer Probleme aufzuzeigen und der Versuchung zu widerstehen, sie als individuelles Versäumnis abzutun. «Die Erfüllung dieser Anforderungen bedingt eine entsprechende Ausbildung. Helfen darf und soll nicht dem Zufall überlassen werden» (Hutmacher-Perret, 2005, S. 76).

2.4 Zwischenfazit

Sozialdienst-Leitende führen eine Organisation, die in einem höchst komplexen und heterogenen politisch-institutionellen Umfeld stattfindet. Dies rührt einerseits daher, dass die für die Finanzierung des Personals zuständigen Behörden von Gemeinde zu Gemeinde unterschiedlich organisiert sind und anderseits daher, dass sie aufgrund bestehender oder fehlender kantonaler Vorgaben nicht in jedem Fall über für ihren Betrieb genügende personelle Ressourcen verfügen.

Sozialdienst-Leitende tragen eine grosse Verantwortung, wenn es darum geht, die erforderlichen personellen Ressourcen zu berechnen, zu begründen und zu verteidigen. Sie können bei der Legitimation bestimmter fachlicher Standards dahingehend Widerstand erfahren, als dieses Erfordernis angezweifelt wird. Deshalb wurde, wie eingangs bereits erwähnt, das Projekt Caseload Converter lanciert, um eine wissenschaftsbasierte Argumentationsgrundlage anzubieten. Die Herausforderung besteht nämlich nicht nur darin, die Stellen von Sozialarbeitenden zu begründen, sondern auch die Finanzierung spezialisierter Stellen in grösseren Diensten wie beispielsweise Rechtsdiensten, Revisoraten oder Mietfachstellen, wie beispielsweise in Biel. Es handelt sich durchwegs um Stellen, die implizit zum Beratungsauftrag gehören und damit der Entlastung von Sozialarbeitenden dienen.

3 Theoretische Bezüge zum Sozialmanagement

In diesem Kapitel werden Theorien und Modelle aus dem Managementbereich herangezogen. Denn Sozialdienst-Leitende führen eine Organisation in fachlicher und personeller Hinsicht und die dieser Arbeit zugrundeliegende Fragestellung will deren Vorgehensstrategien und den Einfluss des Umfeldes zur Erreichung einer Erhöhung des Stellenetats an Sozialarbeitende untersuchen. Es geht demnach um die strategische Planung und Steuerung eines Teiles der betrieblichen Ressourcen.

Das St. Galler Management-Modell (SGMM) bietet insofern einen interessanten Ansatz, als es sich auf zwei komplementäre Perspektiven abstützt: Auf diejenige der zu erfüllenden Aufgaben (Aufgabenperspektive) und auf diejenige der «grundlegenden kulturellen und kommunikativen Voraussetzungen der Wirksamkeit von Management» (Praxisperspektive). Dabei geht es Rüegg-Stürm und Grand (2019) um eine systemorientierte Sichtweise⁷, die davon ausgeht, dass eine «explizite Differenzierung von Management in *operative*, strategische und normative Aspekte» (S. 36) erforderlich ist, um die Herausforderungen in ihrer Komplexität und unter Berücksichtigung einer dynamischen Umwelt, bewältigen zu können. Die Autoren verwenden zudem den Begriff einer reflexiven Gestaltungspraxis, um die Notwendigkeit zu betonen, dass Führungspersonen sich regelmässig vom Tagesgeschäft distanzieren sollten, um über die Weiterentwicklung ihrer Organisation nachdenken zu können (S. 36, S. 216, S. 218).

Demgegenüber diskutiert das Freiburger Management-Modell (FMM) inhaltliche Aspekte zur Führung und Steuerung von Non-Profitorganisationen (NPO) Dabei bezeichnet das Modell den Prozess der Entscheidungsfindung und -durchsetzung als «Kernaufgabe des Managements» (Lichtsteiner, Gmür, Giroud & Schauer, 2020, S. 97). Aufgrund ihrer Komplexität unterteilen die Autoren die Managementprobleme in drei Bereiche: Einer Steuerungssystematik (System-Management), einer Kommunikationssystematik (Marketing-Management) und einer Ressourcensystematik (Ressourcenmanagement) (S. 65-67). Sie gehen davon aus, dass Führungspersonen, die ein Problem erkannt haben und einen Lösungsprozess initiieren, sich bereits in einer Willensbildungsphase befinden. Damit es dann zu einem Entscheid bzw. zu einer Genehmigung des Antrages kommt, ist eine geschickte Vermarktung des Projektes bei den zuständigen Stellen eine zentrale Marketing-Aufgabe. Auch wenn Marketing lange eher bei Profit-Organisationen angesiedelt war, hat sich ein Dienstleistungsmarketing bei Non-Profitorganisationen etabliert. Dies aus der Erkenntnis

⁷ Gemäss Rüegg & Stürm (2019) wird «aus einer systemorientierten Sichtweise, eine Organisation als komplexes System verstanden, das mit Bezug auf eine spezifische Umwelt eine spezifische Wertschöpfung» erbringt (S. 36).

heraus, dass NPOs «sehr viele und auch sehr unterschiedliche Austauschbeziehungen pflegen» (S. 196).

Des Weiteren wird Bezug genommen auf Organisationstheorien und Publikationen, die sich mit den Begriffen des strategischen Managements und des Sozialmanagements auseinandersetzen. Im Zwischenfazit wird dann auf die Situation von Sozialdienst-Leitenden eingegangen, die in einem öffentlich-rechtlichen Kontext arbeiten und Laienbehörden unterstellt sind.

3.1 Management als komplexe Aufgabe

Der Begriff des Managements ist einem betriebswirtschaftlichen Verständnis entsprungen, das im Kern von einer rationalen Planbarkeit von Strukturen und Abläufen, mit dem Ziel der Herstellung eines Produktes, ausgeht. Das technisch Machbare steht in dieser Logik im Vordergrund.

Diese Logik wurde durch ein systemtheoretisches Denken abgelöst, dass davon ausgeht, dass «Organisationen als lebendige Systeme mit einer komplexen Eigenlogik zu verstehen sind» (Merchel, 2009, S. 106). Auch die Autoren des FMM verstehen Organisationen aus systemtheoretischer Perspektive als «gleichermassen offene umfeldabhängige wie operationell geschlossene Systeme» (Lichtsteiner et al., 2020, S. 29). Die Umfeldabhängigkeit ergibt sich aus der organisationsexternen Beschaffung der Ressourcen und der Abgabe der Leistungen. Rüegg-Stürm und Grand (2019) sprechen hierbei von «organisationaler Wertschöpfung⁸ als zentraler Bezugspunkt von Management» (S. 22). Denn Wertschöpfung ist als Prozess und Ergebnis «erstens durch koordinierte Arbeitsteilung, zweitens durch Spezialisierung, drittens durch räumliche und zeitliche Verteiltheit sowie viertens durch eine Institutionalisierung von verlässlicher Kooperation [...]» (S. 22) entstanden. Dem Management kommt hierbei die wichtige Funktion zu, die Gestaltung und Weiterentwicklung der Wertschöpfung unter Berücksichtigung der organisationsexternen Einflüsse zu berücksichtigen.

Ausgehend von der Systemtheorie von Luhmann stellen

«Veränderungen in der Umwelt immer wieder neue Probleme für das System [dar]. Und es bedeutet zugleich, dass Systeme fortwährend vom Zerfall bedroht sind (Entropie), nämlich dann, wenn sie keine Antwort auf die sich neu entwickelnden Problemkonstellationen finden. Die Bestandserhaltung stellt sich daher als permanentes

14

⁸ Die Qualität der erbrachten Dienstleistung bezeichnen Rüegg-Stürm & Grand (2019, S. 20) als Wertschöpfung, die in einem arbeitsteiligen Prozess erbracht wird.

Problem, sie wird durch eine einmal gefundene Selektionsleistung nicht dauerhaft gelöst» (zitiert nach Schreyögg & Geiger, 2016, S. 483).

Merchel (2009) führt in diesem Kontext den Begriff des «Sozialmanagements» (S. 106) ein, «als ein reflektiertes, auf der Grundlage des Verstehens der Organisation und ihrer Umwelt erfolgendes Beeinflussen und Gestalten von Einrichtungen der Sozialen Arbeit, die als soziale Systeme verstanden werden, und dies im Bewusstsein ihrer begrenzten rationalen und intentionalen Steuerbarkeit» (S. 110).

Auch Stremlow, Riedweg und Bürgisser (2018) orientieren sich am von Merchel entwickelten Begriff des Sozialmanagements für ihr Modell einer mehrdimensionalen Steuerung in sozialen Einrichtungen (S. 20):

Abb. 3: Die vier zentralen Entwicklungsbereiche für das Sozialwesen

	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 Steue- rung
Leistungen und Strukturen des Sozialwesens (System)	c) Professionelle Leistungen (Einrichtungen)	d) Versorgungssysteme

Quelle: Stremlow et. al (2018, S. 6)

Dieser systemische Denkansatz, den Schubert (2005) als integriertes Management betitelt, ermöglicht es, die Komplexität der Managementaufgaben in eine normative, strategische und operative Handlungsebene aufzuteilen und somit «zu einem zentralen Thema für die Führung und das Leiten sozialer Dienstleistungseinrichtungen [...] [werden zu lassen]» (S.79).

3.1.1 Wertschöpfung

Die Qualität der erbrachten Dienstleistung bezeichnen Rüegg-Stürm und Grand (2019) als Wertschöpfung, die in einem arbeitsteiligen Prozess erbracht wird. Die Wertschöpfung beruhe einerseits «auf spezifischem Wissen, komplex vernetzten Prozessen, elaborierter Fachexpertise» und andererseits auf «eine[r] Vielzahl von Akteuren» (S. 20). Führungskräfte seien innerhalb ihrer Organisation in der Verantwortung, den Wertschöpfungsprozess so zu

gestalten, dass das beabsichtigte Wertschöpfungsziel erreicht wird (S. 22). Dabei sind sie auf eine solide Zusammenarbeit mit ihrem relevanten Umfeld angewiesen. Dieses Abhängigkeitsverhältnis zur Erreichung der beabsichtigten Dienstleistungsqualität, stellt eine besondere Herausforderung für die Management-Praxis dar. Rüegg-Stürm und Grand (2019) stellen weiter fest, dass Wertschöpfungsprozesse einer besonderen Beachtung bedürfen, «weil sie die *Wertschöpfungsadressaten* ins Zentrum der Entwicklungsarbeit einer Organisation stellen» (S. 157).

Gemäss FMM erbringen NPOs mehrheitlich Dienstleistungen, die sich darin charakterisieren, dass sie immaterieller und integrativer Natur sind. Denn die erbrachte Dienstleistung ist oftmals nicht physisch erfassbar und abhängig von der «Intensität der Mitwirkung der Dienstleistungsnehmer am Prozess der Leistungserbringung» (Lichtsteiner et. al., 2020, S. 49-50).

Abb. 4: Unterschiede zwischen Sachgut und Dienstleistung

Sachgut	Dienstleistung
 Ist ein materielles Gut Ist sinnlich wahrnehmbar, objektivierbar Kann vor Verkauf gezeigt bzw. geprüft werden Eigentum/Besitz: Besitzerwechsel ist nach dem Kauf möglich Kann wiederverkauft werden Die Produktion ist ohne Beteiligung des Käufers möglich Das Produkt hat seine definitive Gestalt nach dem Produktionsprozess Die Produktion und das Marketing erfolgen getrennt Das Produkt ist lagerfähig und transportierbar Die Produktionsquantität und -qualität sind messbar 	 Ist ein immaterielles Gut Wird subjektiv wahrgenommen Ist vor Verkauf weder zeig- noch prüfbar Nutzung: Es ist kein Wechsel im Besitz möglich Kann nicht wiederverkauft werden Der Käufer ist bei Leistungserstellung beteiligt Die "Produkt-" Gestalt entwickelt sich laufend, vor allem während des Dienstleistungserstellungsprozesses Die Produktion und das Marketing erfolgen gleichzeitig Nicht speicherbar, vergänglich, nicht transportierbar Die Dienstleistungsquantität wie die -qualität sind schwer erfassbar

Quelle: Lichtsteiner et. al., 2020, S. 50

3.1.2 Orientierungsrahmen

Die Erbringung und Optimierung einer bestimmten Dienstleistung manifestieren sich stets in einem spezifischen organisationalen Kontext. Rüegg-Stürm und Grand (2019) bezeichnen diesen Kontext als Orientierungsrahmen, der «eine grundlegende Voraussetzung für kohärentes Handeln, Entscheiden und Kommunizieren bei der Erbringung von arbeitsteiliger Wertschöpfung und dazu erforderlicher Entscheidungspraxis» darstellt (S. 187). Einerseits geht es darum, «die Optimierung der Wertschöpfung *im Hier und Jetzt*» (S. 188) zu erfassen. Sie bezeichnen diesen Kontext als operative Orientierung. Also «mit welchen Zielgrössen und

Leistungsindikatoren die Effizienz, Produktivität und Qualität der Wertschöpfung gemessen wird» (S. 188).

Andererseits geht es darum, die Strategie zur langfristigen Entwicklung festzulegen. Nämlich den Prozess von der Idee, ihrer Bewertung und Artikulation hin zur Konkretisierung bewusst zu planen. Rüegg-Stürm und Grand (2019) gehen davon aus, dass «es alles andere als selbstverständlich [ist], dass neue Ideen und unkonventionelle Opportunitäten als *strategisch relevant erkannt werden und sich als neue Bezugspunkte der strategischen Orientierung* etablieren können» (S. 192). Wie Management-Verantwortliche die Thematik bearbeiten, präsentieren und kommunizieren, ist dabei entscheidend. Denn es geht darum, zusammen mit den relevanten Stakeholdern die «*Definition und Gestaltung der Wertschöpfung*» (S. 194) festzulegen. Der gemeinsame Reflexionsprozess klärt gemäss den Autoren die «grundlegenden normativen Frage[n]» (S. 195) und stellt eine Kernaufgabe des Managements dar.

Auch das FMM geht davon aus, dass NPOs «Teil eines bestimmten Gesellschaftssystems [sind] und [...] von diesem in wesentlichen Bereichen geprägt [werden]» (Lichtsteiner et al., 2013, S. 197). Die Gesellschaft stelle den Normen- und Werterahmen fest, welche das Dienstleistungsangebot der NPOs bestimmten (S. 197, S. 199). Deshalb sind Steuerungs- und Planungsaufgaben in einer NPO zentrale Aufgaben sowohl der ehrenamtlichen wie auch der hauptamtlichen Führungskräfte (S.104).

3.2 Management in einer komplexen Umwelt

Unter dem Begriff der Umwelt versteht das SGMM die für eine Organisation existenzrelevante Welt. Denn «Jede Organisation definiert für sich einen *spezifischen Möglichkeitsraum*, den sie mit Blick auf ihre *Wertschöpfung* und dazu erforderlichen *Ressourcen* kommunikativ erschliesst und über die Stakeholder-Beziehungen und die Erbringung von Wertschöpfung mitgestaltet» (Rüegg-Stürm & Grand, 2019, S. 200). Somit ist Umwelt ein dynamischer Begriff, der sowohl für jede Organisation wie auch für jede Fragestellung anders festgelegt werden kann. Zudem ist jede Umweltsphäre gekennzeichnet durch «ein spezifisches Repertoire an Erklärungen und Begründungen» (S. 203). Diese zu kennen und zu nutzen ist grundlegend für das Management, wenn Projekte legitimiert und zu Entscheidungen führen sollen. Rüegg-Stürm & Grand (2019) gehen sogar von einem «profunden» Verständnisstand aus, der erforderlich ist (S. 204).

Für die vorliegende Untersuchung stellen die Schlüsselkategorien Umweltsphären, Stakeholder und Interaktionsthemen des SGMMs zentrale Bezugsmomente dar (Rüegg-Stürm

& Grand, 2019, S. 44). Umweltsphären sind zentrale Bezugsfelder einer Organisation. Weil sie Veränderungen unterliegen, müssen Organisationen in der Lage sein, darauf zu reagieren, wenn nicht sogar sie vorauszusehen. Stakeholder einer Organisation sind wichtige Bezugsgrössen (Personen, andere Organisationen, etc.), die mit ihren unterschiedlichen Anliegen, Bedürfnissen und Erwartungen eine Organisation stark beeinflussen. Und Interaktionsthemen sind zentrale Bezugspunkte der Kommunikation einer Organisation. Diese Schlüsselkategorien werden nachfolgend detaillierter ausgeführt.

Das FMM sieht denn auch eine hohe Umfeldabhängigkeit von NPOs darin, dass die Interessen und Bedürfnisse ihrer Anspruchsgruppen einem permanenten Wandel unterworfen seien: «Märkte, Politik und Gesellschaft generieren ständig neue Werte, Normen und Situationen. Diese Veränderungen fordern den NPOs Anpassungshandlungen ab, da der Wandel die Austausch- bzw. Anreiz-Beitrags-Relationen aus dem Gleichgewicht heben kann, so dass dasselbe immer wieder neu anzustreben ist.» (Lichtsteiner et. al. 2020, S. 43).

Soziale Organisationen sind entsprechend auch gefordert: «Um unter Bedingungen des Wandels erfolgreich zu bleiben, müssen [...] [sie] ihre Strategien regelmässig überprüfen und wenn nötig anpassen. Einige der grundlegen Fragen, die sich in diesem Zusammenhang stellen, sind: Wie entwickeln sich die gesellschaftlichen und politischen Rahmenbedingungen? Müssen die bestehenden Geschäftsfelder überdacht, angepasst oder verlagert werden? Können sie in Zukunft weiter ausgebaut werden?» (Gehrlach et al., 2022, S. 7).

3.2.1 Netzwerkarbeit und Stakeholder

Ausgehend von einem systemischen Ansatz stehen Organisationen in einem Austausch mit für sie relevanten Personen, Personengruppen, Unternehmen und anderen Organisationen. Die Erbringung einer Dienstleistung wird in «aktiver Interaktion mit verschiedensten Stakeholdern erbracht» (Rüegg-Stürm & Grand, 2019, S.52). Gemäss Rüegg-Stürm und Grand (2019) ist die «Gestaltung von tragfähigen Stakeholder-Beziehungen [...] eine zentrale Management-Aufgabe» (S. 205). Tragfähig seien sie dann, wenn sie auf verlässlichen Erwartungen und robustem Vertrauen basieren (S. 205). Für Führungspersonen bedeutet dies, in kontinuierlichem Austausch mit ihren relevanten Stakeholdern zu sein und ein Vertrauensverhältnis aufzubauen, sodass Sichtweisen und Anliegen besprochen werden können und die gemeinsame Entwicklung von Lösungen möglich ist. Sie gehen ebenfalls davon aus, dass «Organisationen die *Ressourcen*, die sie für ihre Wertschöpfung benötigen, ausschliesslich über den Aufbau und die Pflege von spezifischen Stakeholder-Beziehungen erschliessen» (S. 206). Im Grunde genommen simpel erscheinende Netzwerkarbeit, die aber einer grundlegenden Strategie entspringt, die normative Orientierung der Organisation zu

klären. Dabei geht es darum den «grundlegenden Entscheidungsrahmen für die Erarbeitung einer tragfähigen *strategische Positionierung* im Beziehungsgeflecht aller Stakeholder» zu bilden (S. 59). Denn die zu einer bestimmten Zeit in der Gesellschaft vorfindlichen und gültigen Normen und Werte sind der Spielball kontroverser Auseinandersetzungen mit Stakeholdern (S. 57). Eine Kernaufgabe von Management liegt darin, diese normativen Fragen zu klären. Fragen der «längerfristig bindenden Wertvorstellungen, der Definition und Gestaltung der Wertschöpfung sowie der Beziehungsgestaltung» (S. 194).

Denn gemäss Schubert (2005) gehört Netzwerkmanagement «zu den modernen professionellen Techniken und muss in der Sozialen Arbeit eine Verbreitung finden» (S. 206) [...] und «in das methodische Standardrepertoire Eingang finden» (S. 207). Netzwerke seien dynamische Gebilde auf die ein Sozialmanagement mit besonderen Kompetenzen reagieren muss: Ermittlung der lokalen Schlüsselpersonen, Identifikation deren Interessen, Analyse der Vorgeschichten und Bewertung des Einflusses der Akteure (S. 207). Es bedarf demzufolge einer besonderen Fähigkeit zur Vernetzung.

Stremlow et al. (2019) weisen dabei auf eine prozessbezogene Handlungskompetenz, welche «verschiedenste Akteure mit ihren unterschiedlichen Anliegen, Interessen und Leistungskapazitäten in produktive und verbindliche Formen der Zusammenarbeit» (S. 70) zusammenbringt. Sie erachten «die Pflege von persönlichen Beziehungen zu den Vertreterinnen und Vertretern der leistungsbestellenden Instanzen» (S. 19) als grundlegend für den Aufbau von Akzeptanz und Vertrauen. Sie bezeichnen hierbei «Vertrauen als das wichtigste Kapital einer sozialen Organisation» (S. 19).

Schreyögg und Geiger (2016) betonen ebenfalls «die Bedeutung informeller Kommunikation [bzw. informeller Gespräche] neben den offiziellen Kommunikationskanälen [...] und dass viele Studien (etwa diejenige von Kotter, 1999) gezeigt haben, dass es zu den zentralen Merkmalen erfolgreicher Führungskräfte gehört, sich ein persönliches Netzwerk aufzubauen». (S. 296).

Das FMM bezeichnet seinerseits eine aktive Beziehung zur Öffentlichkeit als grundlegende Voraussetzung für NPOs, ihre Interessen durchsetzen zu können (Lichtsteiner et al., 2020, S. 219). Gerade die Beziehung zur Politik, welche oftmals eine wesentliche Leistungsbestellerin bei den NPOs ist, erfordert gemäss den Autoren ein gut strukturiertes Lobbying. Dieses beruhe auf drei Elementen (S. 220):

- a) Permanente persönliche Beziehung zu den zuständigen Personen
- b) Hervorhebung des Expertenwissens bzw. der Wissensmacht
- c) Fähigkeit zur Beeinflussung der politischen Entscheidungsprozesse

3.2.2 Ressourcenerschliessung

Jede Organisation ist auf Ressourcen verschiedenster Art angewiesen, um ihre Dienstleistung oder ihr Produkt anbieten zu können. Schreyögg und Geiger (2016) sprechen hierbei von einer Ressourcenabhängigkeit der Unternehmen, denn nicht sie, sondern externe Organisationen oder Personen verfügen bzw. entscheiden über die erforderlichen Ressourcen zur Bestandssicherung (S. 243). Diese Abhängigkeit kann in eine «Instabilität der Leistungszuund -abflüsse, die aus *Machtpositionen* heraus resultieren» (S. 244), münden. Um die Unsicherheiten aus diesem Abhängigkeitsverhältnis zu überwinden, schlagen sie unter anderem vor, «die unsicherheitsstiftenden Umweltsysteme durch Kooperation [bzw. Kooptation] berechenbarer zu machen.» (S. 246). Eine Kooptation⁹ kann mit einem gewissen Autonomieverlust einhergehen, bietet aber die Chance ressourcenkritische externe Organisationen an den eigenen Entscheidungsprozessen teilhaben zu lassen (S. 248).

Gemäss SGMM sind Ressourcen als materielle und immaterielle Voraussetzungen einer organisationalen Wertschöpfung zu erschliessen, zu pflegen und auszuschöpfen (Lichtsteiner et al., 2019, S. 58, 70). Insbesondere finanzielle Ressourcen stellen gemäss den Autoren einen entscheidenden Faktor für die Entwicklungsmöglichkeiten einer Organisation dar. Zur Erschliessung genügender Finanzen seien Prozesse der Kapitalbeschaffung, Liquiditätsbewirtschaftung und externer Rechnungslegung als Managementprozesse zu betrachten (S. 71). Die Autoren betonen hierbei, dass «finanzielle Planungsprozesse auch dazu verwendet werden, den Status quo organisationaler Wertschöpfung grundlegend zu hinterfragen und diese allenfalls neu auszurichten» (S. 71).

Das Hinterfragen der Wirkung¹⁰ der eingesetzten Ressourcen ist letztlich auch eine Legitimierung gegenüber den finanzierenden Stellen über die Effektivität der erbrachten Dienstleistungen. Gemäss Prinz (2022) werden «Valide und fundierte Instrumente zur Wirkungsmessung sowie die Wirkungsevaluation [...] immer wichtiger, um den Nutzen der sozialen Dienstleistungen gegenüber den Geldgeber*innen und der Öffentlichkeit schlüssig argumentieren zu können.» (S. 232). Eine solche Legitimierung ist gerade für NPOs kennzeichnend, «deren Ressourcengeber nicht identisch mit den Nutzern der primären Organisationsleistungen sind.» (Lichtsteiner et. al., 2020, S. 41).

Damit die Wirksamkeit einer Massnahme bewertet werden kann, braucht es gemäss Prinz (2019) zumindest einen Vergleich bester Beispiele, also einen Benchmark (S. 301), denn die

20

⁹ «Kooptation bedeutet die partielle Hereinnahme von Mitgliedern ressourcenkritischer externer Organisationen in den eigenen Entscheidungsprozess, das heisst in der Regel in das eigene Kontrollorgan» (Schreyögg & Geiger, 2016, S. 248).

¹⁰ Wirkungen sind Veränderungen, die erreicht werden im bearbeiteten Feld (Kurz & Kubek, 2021, S. 5)

Politik installiere zunehmend sozialpolitische Steuerungsinstrumente wie das Benchmarking der Kostenträger (S. 509).

Für NPOs stellt der Staat als Auftrag- und Finanzgeber eine wichtige, wenn nicht gar die zentrale Quelle zur Erschliessung von Ressourcen dar. Denn dort, wo der Staat Dienstleistungen nicht selber erbringen will, aber ein öffentliches Interesse dazu besteht, wird die Produktion der Leistung delegiert. Es kommt dann im Rahmen von Leistungsverträgen zu zweckgebundenen Subventionen (Lichtsteiner et. al., 2020, S. 257). Die Komplexität solcher Finanzierungen von sozialen Leistungen bezeichnet Ruflin (2022) als «Spezifikum des Sozialmarktes» (S. 40). Denn wie auch Sadowski (2015) feststellt, ist die Soziale Arbeit besonders gefordert, wenn es darum geht die Finanzierung ihrer Dienste auf dem politisch administrativen Weg zu legitimieren. Dies in Bezug auf die Berechnung, Legitimation und Überprüfbarkeit der erforderlichen finanziellen Ressourcen, ohne die fachlichen Qualitätsstandards zu vernachlässigen (S. 281).

3.3 Management und Kommunikation

3.3.1 Reflexionspraxis

Die Wirksamkeit von Management zeigt sich gemäss Rüegg-Stürm und Grand (2019) an der Fähigkeit, die Gestaltung und Weiterentwicklung der Dienstleistung in einem reflexiven Prozess vorzunehmen. Dabei ist entscheidend, dass die eingespielten Selbstverständlichkeiten aktueller Wertschöpfung immer wieder in den Blick genommen und kritisch hinterfragt werden (S. 2016 - 217).

Es geht darum, dass Führungspersonen auf Distanz zum Alltag gehen und selbstkritisch die Organisation, ihre Abläufe und ihre Strukturen überdenken. Solche reflexive Distanznahme und Anstrengungen ermöglichen es, Veränderungen der existenzrelevanten Umwelt frühzeitig zu erkennen und Lösungsstrategien zu entwickeln (Rüegg-Stürm, 2019, S. 218): «Aus einer systemischen Perspektive muss die Management-Praxis einer Organisation als reflexive Funktion die organisationale Wertschöpfung dieser Organisation aus konstruktiver Distanz je neu kritisch reflektieren, stabilisieren und zukunftsbezogen weiterentwickeln.» (S. 221). Diese reflexive Distanznahme kann aus zweierlei Gründen bedroht sein: Einerseits durch die Belastung der Alltagsgeschäfte, die kaum Freiraum für Denkpausen bietet. Andererseits, weil das Management selber Teil der Organisation ist und somit «blinde Flecken» haben könnte.

Die Reflexionsarbeit kann zudem nicht alleine, im stillen Kämmerlein erfolgen. Rüegg-Stürm & Grand (2019) sehen «Management als gemeinschaftliche Gestaltungspraxis» (S. 222). Der Austausch mit einer Community über ihre Erfahrungen, Lösungsideen und Anregungen stellen

eine «zentrale Voraussetzung für eine zukunftsorientierte Weiterentwicklung organisationaler Wertschöpfung» dar (S. 222). Kennzeichnend für solche Manager-Communities ist, dass sie sich einen formellen Rahmen geben, sich regelmässig treffen und sich gezielt themenorientiert austauschen.

Herbert Schubert (2005) weist in seiner Einleitung zum Sozialmanagement als Reflexionspraxis auf eine chinesische Weisheit hin: «Immer nachdenken, immer neue Wege suchen» (S. 7):

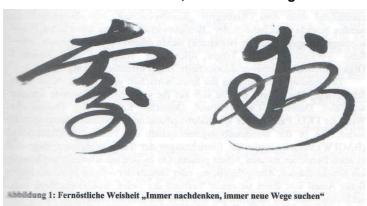


Abb. 6: «Immer nachdenken, immer neue Wege suchen»

Quelle: Schubert, 2005, S. 7

3.3.2 Reflexive Kommunikation

Die spezifische Umwelt der jeweiligen Organisation ist gemäss Rüegg-Stürm und Grand (2019) durch eine Heterogenität der Haltungen und Vorstellungen, wie der Auftrag zu erfüllen sei, geprägt (S. 26). Deshalb sind die gewählten Vorgehensweisen, Strategien und die Kommunikation des Managements entscheidend, wenn es die erwünschten Ziele erreichen will. Um es mit ihren Worten zu beschreiben:

«Dass Kommunikation gelingt, dass immer wieder zeitgerecht tragfähige Entscheidungen zustande kommen und im Alltagsgeschehen tatsächlich Wirksamkeit entfalten, dass sich Organisationen innovativ verändern und unternehmerisch weiterentwickeln können, ist alles andere als selbstverständlich. Vielmehr bedarf dies besonderer Reflexions- und Kommunikationsanstrengungen unter Anwendung einer präzisen Perspektive auf das komplexe, flüchtige, unübersichtliche und vordergründig oft auch unverständliche Geschehen in Organisationen».

(Rüegg-Stürm & Grand, 2019, S. 33)

Fachliche und sachliche Argumente alleine sind demnach nicht immer ausreichend. Es bedarf einer besonderen reflexiven Kommunikationspraxis des Managements, denn der Wertschöpfungsprozess ist eingebettet in eine dynamische Umwelt und muss kontextualisiert

werden (S. 38). Die Dynamik ergibt sich einerseits aus der Tatsache wechselnder Entscheidungsträger:innen bzw. relevanter Stakeholder und andererseits aus dem historisch gewachsenen Kontext:

«Was eine Management-Praxis demzufolge bewirken und erreichen kann, hängt in zentraler Weise vom Gesamtkontext ab, der historisch gewachsen ist, sich in fortlaufender Entwicklung befindet und damit selbst eine dynamische Grösse ist.» (Rüegg-Stürm & Grand, 2019, S. 38).

Deshalb sind Führungspersonen herausgefordert, relevante Kontextbedingungen zu erfassen, zu verstehen und geeignete Strategien zu entwickeln (S. 38). In diesem Sinne bezeichnen sie Management als reflexive Gestaltungspraxis, in der die Kommunikationsstrategie immer wieder zu hinterfragen resp. zu überdenken sei.

Das FMM seinerseits erläutert die kommunikative Dimension der Ressourcenbeschaffung als Beschaffungsmarketing (Lichtsteiner et al., 2020, S. 198, S. 229). Dabei betonen die Autoren, dass eine koordinierte Interessenvertretung insbesondere in einem politischen Kontext erforderlich sei (S. 199). Das Umfeld ist demnach mit einer überlegten Kommunikation zu beeinflussen. Diese Kommunikationsbeziehungen bezeichnen die Autoren als Management der Austauschbeziehungen, denn gerade bei NPOs bestehe eine besondere Abhängigkeit zu den die Dienstleistung finanzierenden Stellen. Es geht dabei um Vertrauensbildung und «die Abschätzung des Senders, auf welche Botschaften und Kommunikationsformen der Empfänger am ehesten reagieren und die vom Sender gewollte Verhaltensweisen vollziehen wird.» (S. 205). Die Kraft der Überzeugung hängt demnach stark von den rhetorischen Fähigkeiten und damit einhergehend von einer reflektierten Kommunikation ab.

Was das FMM als Marketing-Management bezeichnet, wird von Urselmann (2005) als Sozial-Marketing betitelt (S. 131). Der Marketing-Begriff, wie er klassischerweise im kommerziellen Bereich verwendet wird, hat sich auf den sozialen Bereich ausgedehnt und wird wie folgt definiert:

«Unter Sozial-Marketing versteht man die systematische Analyse, Planung, Durchführung und Kontrolle aller Aktivitäten einer nicht-kommerziellen Organisation, welche darauf abzielen, durch eine konsequente Ausrichtung aller Austauschprozesse an den Bedürfnissen der wichtigsten Stakeholder die Ziele einer sozialen Organisation zu erreichen» (Urselmann, 2005, S. 135).

Auch Merchel (2010) geht davon aus, dass Marketing-Strategien in Einrichtungen der Sozialen Arbeit zur systematischen und zielgerichteten Gestaltung der Beziehungen gehören (S. 116).

In kommunikativer Hinsicht bedeute dies, die unterschiedlichen Perspektiven zu verdeutlichen und diesen reflexiven Austausch zu nutzen. Dies mit dem Ziel, die «Akzeptanz für die Erbringung spezifischer sozialen Dienstleistungen aufzubauen» (S. 118).

3.3.3 Prozessorientierte Gestaltungsarbeit

Die Steuerung und Planung organisationaler Prozesse verläuft selten linear bzw. ist oftmals geprägt von unerwarteten Ereignissen. Zeitverzögerungen, Wiederholungen und Abbrüche, die mitgedacht werden müssen. Stremlow et al. (2019) haben anstelle des Begriffspaares der Steuerung und Planung, dasjenige der Gestaltung eingeführt, weil sie Handeln in organisationalen Prozessen als interaktive, prozessbezogene und partizipative Kunst (S. 71) verstehen. Obwohl das FMM die Begriffe der Planung und Steuerung vorzieht, sind im Modell dieselben interaktiven, prozessbezogenen und partizipativen Ansätze vorzufinden. Dies Planung auf insoweit. organisationale einem Willensbildungs-Willenssicherungsprozess aller Akteure beruht (Lichtsteiner et al., 2020, S. 106). Damit sei Planung eine der zentralen Aufgaben der ehrenamtlichen und hauptamtlichen Führungskräfte, indem diese, künftige Entwicklungen rechtzeitig erkennen, Problemlösungen frühzeitig an die Hand nehmen und eine gute Koordination aller Involvierten vornehmen würden (S. 106).

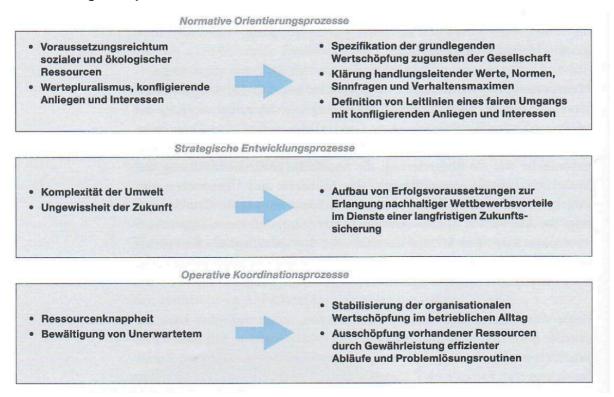
Das SGMM seinerseits versteht prozessorientierte Gestaltungsarbeit als «wiederholt zu bearbeitende Aufgabenkomplexe, die mit der *Gestaltung, Stabilisierung* und *Weiterentwicklung* der organisationalen Wertschöpfung als Ganzes oder wesentlicher Teilsysteme einer Organisation zu tun haben.» (Rüegg-Stürm & Grand, 2019, S. 65). Dabei unterscheiden die Autoren drei Kategorien von Managementprozessen: Normative, strategische und operative (s. Abb. 7).

In normativer Hinsicht geht es darum, dass Führungspersonen mit ihren verschiedenen Stakeholdern die Legitimation ihrer organisationalen Wertschöpfung klären. Dies im Hinblick darauf, die grundlegenden Leitlinien und Strategien ihrer Organisation gemeinsam zu entwickeln und festzulegen (S. 65).

In strategischer Hinsicht geht es darum, dass Führungspersonen «auf Fragen und Aufgaben einer langfristig ausgerichteten *Zukunftssicherung* einer Organisation» eingehen (S. 65). Denn die sich ändernden Erwartungen der Stakeholder sowie neue Möglichkeiten und Entwicklungstrends verlangten nach Antworten (S. 65).

Und in operativer Hinsicht geht es darum, dass das Tagesgeschäft auf einer gesicherten Grundlage erfolgen kann. Denn je nach Komplexität der zu bewältigenden Aufgaben und der vorhandenen personellen Ressourcen müssen Prioritäten gesetzt werden (S. 67).

Abb. 7: Managementprozesse



Quelle: Rüegg-Stürm & Grand, 2019, S. 66

Planen und Steuern bedeutet demnach, über das Was, Wozu, Wie und Warum zu entscheiden. Gemäss Rüegg-Stürm & Grand (2019) müssen «Organisationen als komplexe Wertschöpfungssysteme [...] in der Lage sein, unter gezielter Nutzung von Wissen und Erfahrung zeitgerecht immer wieder zu *informierten* und *tragfähigen* Entscheidungen zu gelangen.» (S. 164). Es geht darum, eine Entscheidungspraxis zu etablieren, die den Prozess der Kommunikation über die Handlungsmöglichkeiten fördert.

Es handelt sich somit um eine zentrale Managementaufgabe, die auch unter dem Begriff der Sozialplanung als aktive Gestaltung des Systems des Sozialwesens verstanden wird (Knecht et al., 2022, S. 189). Aufgrund der kleinteilig organisierten Versorgungsstrukturen können demnach Schlüsselpersonen auf kommunaler Ebene die Gestaltung des Sozialsystems stark beeinflussen (S. 190).

Zusammenfassend stellt Merchel (2010) fest, dass Leitungspersonen über drei prozessbezogene Kompetenzmuster verfügen sollten (S. 22):

- Analyse- und Planungskompetenzen
 (Vorgänge in und ausserhalb der Organisation zu analysieren und daraus entsprechende Handlungsschritte zu planen)
- Interaktions- und Kommunikationskompetenzen

(Sowohl organisationsintern wie auch mit relevanten Interessenträgern und Akteuren)

Reflexions- und Evaluationskompetenzen
 (Sowohl bezogen auf die Führung der Mitarbeitenden wie auch in der Fähigkeit, sich vom Alltagsgeschehen zu distanzieren)

3.4 Zwischenfazit

Die vorliegende Untersuchung knüpft die Theorien und Modelle aus dem (Sozial-) Managementbereich an die Erkenntnisse der Winterthurer Studie (Eser Davolio et al., 2017) sowie an die darauffolgende Begleitstudie des Büro BASS (Höglinger, Rudin & Guggisberg, 2021, S. V-VIII, S. 35, S. 51, S. 58, S. 61). Die Schlussfolgerungen waren, dass eine Erhöhung der Personalressourcen nicht nur Kosten spart, sondern auch die Qualität der Dienstleistungen verbessert und somit dem Wertschöpfungsziel einer nachhaltig erbrachten Sozialhilfe näherkommt.

Sozialdienst-Leitende übernehmen als Führungspersonen eine grundlegende Verantwortung bei der Bereitstellung und Erbringung einer Dienstleistung für einen Bevölkerungsteil, der sich in einer Notlage befindet. Sie sind innerhalb ihrer Organisation in der Verantwortung, den Wertschöpfungsprozess so zu gestalten, dass das beabsichtigte Wertschöpfungsziel erreicht wird. Dabei sind sie auf eine solide Zusammenarbeit mit ihren Behörden angewiesen. Denn diese müssen als relevante Stakeholder vom Nutzen bzw. dem Mehrwert der Investition überzeugt sein. Dieses Abhängigkeitsverhältnis bei der Erreichung der beabsichtigten Beratungsqualität durch genügendes Personal, stellt demnach eine besondere Herausforderung dar. Als Adressaten der Wertschöpfung sind grundsätzlich eher die Sozialhilfebeziehenden, die von der Dienstleistung profitieren, zu verstehen. Im vorliegenden Kontext der Untersuchung sind die budgetsprechenden Behörden insofern als zentrale Adressaten zu verstehen, als sie die Bestellenden der Dienstleistung sind, die den Wertschöpfungsprozess massgeblich beeinflussen und die Zielsetzung mitdefinieren.

Das Anliegen, die Personalressourcen zu erhöhen, um damit einhergehend die Wirkung der Dienstleistung zu optimieren, manifestiert sich in der Sozialhilfe in einem spezifischen organisationalen Kontext. Einerseits geht es darum, Indikatoren wie beispielsweise die nachhaltige Ablösungsquote, die Fluktuationsrate, die Zufriedenheit der Mitarbeitenden und auch die finanziellen Ressourcen zu definieren. Andererseits ist eine Strategie zur langfristigen Entwicklung festzulegen, nämlich den Prozess von der Idee, ihrer Bewertung und Artikulation hin zur Konkretisierung bewusst zu planen. Im vorliegenden Untersuchungskontext geht es um den Bestand an Sozialarbeitenden. Die Winterthurer Studie und deren Evaluation durch das Büro BASS stellen die Opportunität einer Überprüfung der aktuellen Personalressourcen

und einer allenfalls erforderlichen Erhöhung letzterer dar. Wie Sozialdienst-Leitende als Management-Verantwortliche die Thematik bearbeiten, präsentieren und kommunizieren, ist dabei entscheidend. Denn es geht darum, zusammen mit den relevanten Stakeholdern die Definition und Gestaltung der Wertschöpfung festzulegen. Ausgehend von der Frage, wie Sozialdienst-Leitende vorgehen, um eine Erhöhung des Personalbedarfs zu erwirken, legt eine reflexive Auseinandersetzung mit den finanzierenden Stellen den Grundstein für spätere Entscheidungsgrundlagen. Denn Sozialdienst-Leitende und Entscheidungsträger:innen haben sich in diesem kontinuierlichen Prozess auf gemeinsame Werte und Ziele zu einigen. Die zuständigen Behörden sollen die Legitimation eines Antrages um Personalerhöhung nachvollziehen können, indem sie gemeinsam mit den Sozialdienst-Leitenden die Definition und Gestaltung der Wertschöpfung vornehmen.

Sozialdienst-Leitende sind somit in einem engen Austausch mit der Umweltsphäre Politik. Diese zu kennen und zu nutzen ist grundlegend für Sozialdienst-Leitende, wenn sie ihre Projekte legitimieren und zu Entscheidungen führen wollen. Es reicht somit nicht aus, bei einer politisch zusammengesetzten Behörde nur das Parteiprogramm und deren Haltung zur Sozialhilfe zu kennen. Die persönlichen (Wert-)Haltungen der einzelnen Mitglieder sowie die Dynamik innerhalb der Behörde und in der Gemeinde sind ebenso entscheidend, wenn nicht gar entscheidender. Eine besondere, zusätzliche Herausforderung stellen hierbei auch noch die periodischen Veränderungen der Behörden-Zusammensetzung dar. Denn in der Regel finden alle vier Jahre Wahlen statt, die dazu führen, dass Mitglieder der Exekutive und Legislative wechseln. Für Sozialdienst-Leitende bedeutet dies, mit neuen relevanten Stakeholdern die Beziehungsarbeit von neuem aufzubauen.

Im Falle der Führung eines Sozialdienstes ist die Grauzone zwischen operativer und strategischer Ebene umso grösser. Denn anders als NPOs sind Sozialdienste Teil der Verwaltung und unterstehen den politischen Behörden. Sofern Letztere in der Lage sind, ihre strategischen Aufgaben wahrzunehmen, können sich Sozialdienst-Leitende auf die operative Führung konzentrieren. Die Realität ist oftmals eine andere: Mitglieder politischer Behörden sind in der Regel nicht vom Fach und bleiben nur einige Jahre im Amt. Sozialdienst-Leitende sind in diesem Kontext zwangsläufig aufgefordert, in strategischer Hinsicht die Planung und Steuerung der Organisation mitzudenken.

Schlussfolgernd wird den Sozialdienst-Leitenden als Sozialmanagerinnen und -managern eine besondere Rolle zugeschrieben, wenn es darum geht, die Personalressourcen auf einem kommunalen Sozialdienst zu planen und zu legitimieren.

Für die vorliegende Untersuchung sind die relevanten Adressat:innengruppen einer Personalaufstockung einerseits die politischen Behörden, die das Budget bewilligen, andererseits aber auch das direkt betroffene Personal, dessen Arbeit durch die Reduktion der Falllast direkt beeinflusst wird. Bei diesem doppelten Umweltbezug können Konflikte zwischen den divergierenden Interessen entstehen: Die Behörden, die Kosten sparen wollen, und das Personal, das eine Entlastung begrüsst. Sozialdienst-Leitende sind in diesem Kontext gefordert, die Interessen im Hinblick auf die Zukunftssicherung des Sozialdienstes zu gewichten. Die Gefahr einer solchen Gewichtung kann darin liegen, die Argumente der budgetsprechenden Behörden gegenüber denjenigen des überlasteten Personals zu priorisieren.

Die empirische Untersuchung zeigt auf, inwiefern sich Sozialdienst-Leitende von solchen mächtigen Kontextbedingungen beeinflussen lassen bzw. ob und wie es ihnen gelingt, diese Abhängigkeit konstruktiv zu nutzen. Dabei wird nach ihren Einflussmöglichkeiten in der Beziehungsgestaltung und im Vertrauensaufbau gefragt. Für Sozialdienst-Leitende gilt es nämlich, in kontinuierlichem Austausch mit den Sozialbehörden ein Vertrauensverhältnis aufzubauen, damit Sichtweisen und Anliegen des Sozialdienstes besprochen werden können und eine gemeinsame Entwicklung von Lösungen möglich ist. Dabei geht es auch darum, dass der Sozialdienst bei Auftreten unerwarteter Entwicklungen, wie z.B. der COVID-19-Pandemie oder der Flüchtlingswelle aus der Ukraine, bei der Suche nach unkonventionellen Lösungen durch seine Behörde unterstützt wird. Dieser Beziehungsaufbau kann im kommunalen Kontext für Sozialdienst-Leitende eines Sozialdienstes unter anderem bedeuten. an Gemeindeversammlungen und -anlässen teilzunehmen, regelmässig die Behörden und die Bevölkerung über die Arbeit des Sozialdienstes zu informieren oder beispielsweise auch einmal ein Feierabendbier mit dem Gemeinderat zu nehmen. Im Grunde genommen simpel erscheinendes Networking, das aber einer grundlegenden Strategie entspringt.

Sozialdienst-Leitende haben somit ihren Auftrag in einem komplexen politisch-institutionellen Umfeld zu erfüllen. Diese spezifische Umwelt ist durch eine Heterogenität der Haltungen und Vorstellungen darüber, wie der Auftrag der Sozialhilfe zu erfüllen ist, geprägt. Deshalb sind die gewählten Vorgehensweisen, Strategien und die Kommunikation der Sozialdienst-Leitenden entscheidend, wenn sie die erwünschten Personalressourcen finanziert erhalten wollen. Denn allein die Ergebnisse der Winterthurer-Studie bieten zwar aus objektiver Perspektive ausreichende Argumente für eine Überprüfung der Falllast. Fachliche und sachliche Argumente alleine sind aber nicht ausreichend. Es bedarf einer besonderen, reflexiven Vorgehensstrategie um die sich wechselnden Entscheidungsträger:innen zu überzeugen. Sozialbehörden bestehen meist aus politisch gewählten Personen, die sich in der Regel alle

vier Jahre einer Wiederwahl stellen müssen. Sozialdienst-Leitende sind demzufolge in regelmässigen Abständen mit neuen relevanten Adressat:innen konfrontiert, denen sie ihre Anliegen unterbreiten müssen. Bei der spezifischen Frage der Aufstockung personeller Ressourcen bedeutet dies, den «return on investment» überzeugend belegen zu können.

Nebst dem politischen Kontext spielt der finanzielle Spielraum bzw. die finanziellen Rahmenbedingungen für erhöhte Personalressourcen eine wesentliche Rolle. Ob die finanzielle Situation der Gemeinde Investitionen in mehr Personal überhaupt zulässt und ob es einen Finanzlastenausgleich zwischen den Gemeinden und dem Kanton gibt, sind dabei zentrale Bestimmungsfaktoren. Deshalb sind Sozialdienst-Leitende herausgefordert, relevante Kontextbedingungen zu erfassen, zu verstehen und geeignete Strategien zu entwickeln.

Die Wirksamkeit des Managements von Sozialdienst-Leitenden zeigt sich unter anderem auch darin, ob sie sich in einen reflexiven Prozess begeben und ob sie die routinierten Abläufe und Dienstleistungen immer wieder kritisch hinterfragen können. Dabei ist zum Beispiel den Fragen nachzugehen, wie es um den Gesundheitszustand und die Arbeitsplatz-Zufriedenheit der Sozialarbeitenden steht, ob Sozialarbeitende genügend Zeit haben für die Beratung ihrer Klient:innen oder ob Sozialhilfebeziehende, die länger als ein bis zwei Jahre wirtschaftliche Hilfe beziehen, optimal begleitet werden. Solche reflexive Distanznahme und Anstrengung ermöglichen es beispielsweise, die Belastung der Sozialarbeitenden zur Kenntnis zu nehmen und die Personalressourcen zu hinterfragen.

Diese Reflexionsarbeit kann durch einen regelmässigen Austausch mit anderen Sozialdienst-Leitenden, über deren Erfahrungen, Lösungsideen und Anregungen, eine elementare Unterstützung darstellen. Beispielhaft für solche Management-Communities in der Sozialhilfe sind die kantonalen Konferenzen: Berner Konferenz für Sozialhilfe, Erwachsenen- und Kindesschutz (BKSE), Koordination Sozialarbeit Baselland (KOSA), St. Gallische Konferenz der Sozialhilfe (KOS), Sozialkonferenz Kanton Zürich, Thurgauer Konferenz für öffentliche Sozialhilfe (TKöS), Verband Aargauer Gemeindesozialdienste (VAGS).

3.5 Fragestellung und grobe Kategorien

Die unterschiedlichen konsultierten Modelle und Theorien ermöglichen es, die Fragestellung im Hinblick auf ihre Operationalisierung in grobe Kategorien einzuteilen. Der empirische Untersuchungsteil respektive die Fragen für die Experten-Interviews haben sich an diesem Grobraster orientiert:

- ➤ Wie nehmen Sozialdienst-Leitende in ihrem politisch-institutionellen Umfeld Einfluss, um die Finanzierung professioneller Ressourcen zu erreichen?
 - Wie gehen Sozialdienst-Leitende vor, um eine Erhöhung des Personalbedarfs zu erwirken? (Prozessorientierung)
 - Welche Argumente erweisen sich bei den zuständigen Entscheidungsinstanzen als überzeugend und welche (eher) nicht? (Reflexive Kommunikation)
 - Welche Kontextbedingungen erweisen sich als f\u00f6rderlich und welche als hinderlich?
 (Umweltsph\u00e4ren)

4 Methodisches Vorgehen

Nachdem das primäre Erkenntnisinteresse, die daraus entwickelte Forschungsfrage und die dazu passenden theoretischen Grundlagen erörtert wurden, geht es nun darum, das dazu passende Untersuchungsdesign zu bestimmen.

Zur Beantwortung der Forschungsfrage, wie es Sozialdienst-Leitenden gelingt, in ihrem politisch-institutionellen Umfeld die Finanzierung professioneller Ressourcen zu erreichen, bietet sich eine empirische und explorative Analyse an (Döring & Bortz, 2016, S. 149, S. 184, S. 192-193). Denn diese Fragestellung wurde im Kontext der Winterthurer-Studie und der Evaluation des Büro BASS nicht weiter erörtert. Die Master-Thesis soll diese Lücke mit einem qualitativen Forschungsansatz schliessen. Mittels einer kleinen Stichprobe, werden der Willensbildungsprozess, die Kommunikation und die Umwelt der befragten Sozialdienst-Leitenden untersucht. Diese ergänzenden und detailliert analysierten Daten bieten durch die neue Fragestellung eine Ergänzung zu den bereits vorliegenden Studien.

Der Fokus der Untersuchung liegt darin, die Sichtweise und Erfahrungen der Sozialdienst-Leitenden zu erforschen. Die Interviews mit 5 Experten¹¹ (Przyborski & Wohlrab-Sahr, 2014, S. 118, S. 121) sollen darüber Aufschluss geben, wie Sozialdienst-Leitende vorgehen, um eine Erhöhung des Stellenetats an Sozialarbeitenden zu erwirken (Prozessorientierung). Dabei soll sich ebenfalls zeigen, welche Argumente bei den zuständigen Entscheidungsinstanzen auf Zustimmung und welche eher auf Ablehnung gestossen sind (reflexive Kommunikation). Nebst der Argumentationslinie an sich, werden auch die Kontextbedingungen als wesentliche Dimensionen erfragt: Zusammensetzung der Entscheidungsinstanzen, finanzieller Kostenschlüssel¹² für die Sozialhilfe, etc. (Umweltsphären). Dieser eher deskriptive Forschungsteil ist deshalb wesentlich, weil er darüber Aufschluss geben kann, ob mit strategischer und reflexiver Kommunikation die Kontextbedingungen beeinflusst werden können.

4.1 Datenerhebung

4.1.1 Feldzugang und Sampling

Die Auswahl der fünf Interviewpartner erfolgte nach Sozialdienst-Leitenden (SDL), die einen Finanzierungs- bzw. Aufstockungsprozess bereits durchlaufen haben. In einer früheren Forschungsphase bestand die Absicht, auch SDL zu interviewen, die bei einem solchen Versuch gescheitert sind. Aufgrund mangelnder Zeitressourcen für eine Ausweitung der

¹¹ Das Sampling ergab unbeabsichtigterweise, dass nur Männer interviewt wurden.

¹² Auch Lastenausgleich bzw. Finanzlastenausgleich genannt, zwischen Kanton und Gemeinden und Gemeinden unter sich.

kleinen Stichprobe wurde darauf verzichtet. Zudem war anzunehmen, dass Sozialdienst-Leitende, die einen Finanzierungs- bzw. Aufstockungsprozess erfolgreich durchlaufen haben, über mehr Expertenwissen zur Beantwortung der Fragestellung verfügen. Die Autorin konnte bei ihren Anfragen für ein Interview auf ihr berufliches Netzwerk zurückgreifen.

Beim Sampling war die Absicht, eine Bandbreite zwischen städtischen und ländlichen Strukturen, unterschiedlicher Finanzlast und Behördenzusammensetzung zusammenzustellen. Wie die untenstehende Tabelle zeigt, konnte diese Diversität erreicht werden. Hingegen wurde, ohne dass dies beabsichtigt war, ein Unterscheidungsmerkmal nicht erreicht: Alle interviewten Personen sind Männer. Dieses Merkmal war zwar keine Vorgabe, es könnte aber für weitere Forschungen von Interesse sein, zu erfahren, ob dies eine Rolle spielt. Auch beschränkte sich die Stichprobe auf SDL in der Deutschschweiz. Der Autorin mit französischer Muttersprache wäre es möglich gewesen, auch Befragungen in der Romandie durchzuführen. Aufgrund mangelnder Zeitressourcen (zusätzliche Übersetzungsaufgaben) und in Absprache mit der Fachbegleitung, wurde auf eine Ausweitung der Befragung in der Romandie verzichtet.

Tabelle 2: Zusammensetzung der Stichprobe «SDL und ihr politisch-institutionelles Umfeld»

	SDL 1 Kanton A	SDL 2 Kanton B	SDL 3 Kanton C	SDL 4 Kanton A	SDL 5 Kanton D
Einwohnerzahlt ca.	18'000	180'000	32'000	56'000	25'000
Sozialhilfe- beziehende ca.	1'300	9'500	1'100	6'000	600
Sozialhilfequote gerundet	7.2 %	5.3%	3.4%	10.7%	2.4%
Charakter (städtisch-urban, ländlich, suburban)	suburban	städtisch	urban	städtisch	städtisch
Auftrag (nur WSH oder polyvalent	spezialisiert	spezialisiert	spezialisiert	spezialisiert	polyvalent
Behördenstruktur	StAuf: Legislative	StAuf: FB (RR)	StAuf: Legislative	StAuf: FB (GR)	StAuf: FB (GR, GPK)
	SB: Politisch Präsidium: GR-M	SB: RR-M	SB: GR-M	SB: GR-M	SB: Politisch Präsidium: GR-M
Leitung seit	2016	2017	2019	2015	2019
FLA WSH Kanton-Gemeinde	Ja	eingeschränkt	nein	Ja	eingeschränkt

Quelle: Angaben der Interviewpartner, aufgerundet. Eigene Darstellung Legende¹³:

¹³ StAuf = Zuständige Behörde für Stellenaufstockungsanträge

FB RR = Finanzbehörde Regierungsrat

FB GR = Finanzbehörde Gemeinderat

GPK = Geschäftsprüfungskommission

SB = Sozialbehörde, zuständig für sozialpolitische strategische Fragen

GR-M = Gemeinderatsmitglied

FLA WSH = Finanzlastenausgleich Wirtschaftliche Sozialhilfe. Eingeschränkt bedeutet, dass kein genereller FLA für die SH besteht.

4.1.2 Gütekriterien

Die Frage nach verbindlichen Qualitätskriterien der qualitätiven Sozialforschung hat weitreichende Debatten ausgelöst (Döring & Bortz, 2016, S. 106) und es soll mit der Zeit mehr als 100 Kriterienkataloge geben (Kuckarzt & Rädiker, 2022, S. 235). Gemäss Döring und Bortz (2016) besteht aber immerhin Übereinstimmung darüber, dass Forschungsprozesse und - ergebnisse auf ihre wissenschaftliche Qualität hin überprüft werden müssen bzw. können müssen (S. 107).

Für die vorliegende Masterarbeit wurden die Gütekriterien gemäss Mayring (2016, S. 140-148)¹⁴ beachtet:

- Verfahrensdokumentation
- Argumentative Interpretationssicherung
- Regelgeleitetheit
- Nähe zum Gegenstand
- Kommunikative Validierung
- Triangulation

4.1.3 Leitfaden der Experteninterviews

Zur Beantwortung der Forschungsfrage, wie es denn Sozialdienst-Leitende in ihrem politischinstitutionellen Umfeld gelingt, auf die Finanzierung personeller Ressourcen Einfluss zu nehmen, bedarf es deren Expertenwissen. Sie verfügen über das spezifisch erforderliche Wissen und über die besonderen Kompetenzen (Przyborski & Wohlrab-Sahr, 2014, S. 118-119, S. 121; Strübing, 2013, S. 95-97). Die Interviews wurden in Absprache mit der Fachbegleitung als halbstrukturierte Interviews geplant, dies basierend auf einem Interview-Leitfaden (Döring & Bortz, 2016, S. 358). Die offenen Fragen sollten den befragten Personen die Möglichkeit geben, frei auf ihr Erfahrungs- bzw. Expertenwissen zurück zu greifen und zu erzählen. Gleichzeitig gab der Leitfaden die nötige Struktur, um die Forschungsfrage beantwortet zu erhalten. Also Offenheit und Struktur zugleich. Dies vor dem Hintergrund der bereits bestehenden groben Kategorisierung (Prozessorientierung, reflexive Kommunikation und Umweltsphären). Diese ist aufgrund der Forschungsfragen und der konsultierten Theorien entstanden.

Der Interviewleitfaden (s. Anhang) sah vor den eigentlichen Fragen eine Einstiegsphase vor. In dieser sogenannten Aufwärmphase wurde über den Ablauf des Interviews (Zeitdauer, Aufzeichnung, Sprache), die Vertraulichkeit, das Thema und den Fokus der Masterarbeit und

¹⁴ Auf die Erläuterung und Reflexion der Gütekriterien wird um die Arbeit nicht unnötig zu verlängern, verzichtet.

das Ziel des Interviews informiert. Die Befragten wurden bereits im Vorfeld per E-Mail über das Thema und die Fragestellung informiert. Nach dieser Einstiegsphase wurde die einleitende Frage gestellt, nämlich wie sich der Kontakt zu den finanzierungsentscheidenden Behörden gestalte. Dies mit der Absicht, den Erzählfluss in Gang zu bringen. Die weiteren Fragen orientierten sich an den oben erwähnten groben Kategorien. Zum Abschluss wurde nochmals eine offene Einschätzungsfrage gestellt, dies um noch auf weitere, eventuell nicht genannte Themen zu kommen.

4.1.4 Durchführung der Interviews

Die Befragung der 5 ausgewählten Interviewpartner erfolgte entweder vor Ort (2 Interviews) oder per Video-Konferenz (MS-Teams (1) und Zoom (2). Die Interviewtechnik der direkten Befragung hat den Vorteil, dass das subjektive Erleben der Befragten zugänglich gemacht wird (Döring & Bortz, 2016, S. 356-357). Bei einer Befragung per Video-Konferenz könnte sich die fehlende persönliche Atmosphäre nachteilig auswirken (S. 359). Dies war bei den vorliegenden Interviews nicht der Fall, handelte es sich doch um Personen, die sich diese Kommunikationsform gewöhnt waren. Die Qualität der gelieferten Informationen entsprach derjenigen im persönlichen Gespräch. Auch auf die Dauer der Interviews hatte dies kaum einen Einfluss.

Die befragten Personen wurden über die Ziele, den Zweck, die Dauer und den Umgang mit den erhobenen Daten und über das Ergebnis informiert. Es wurde ein besonderes Augenmerk daraufgelegt, allfällige während des Interviews mitgeteilte, interne und eventuell heikle Informationen, die einen Rückschluss auf die Gemeinde ermöglicht hätten, zu anonymisieren. Im vorliegenden politisch-institutionellen Untersuchungsfeld spielt die Frage der Anonymisierung eine zentrale Rolle (Miethe & Gahleitner, 2010, S. 575).

Die befragten Personen erhielten eine von der Autorin unterschriebene Vertraulichkeitserklärung, die sie als zur Kenntnis genommen gegenzeichneten. Sie wurden zudem über die anonymisierte Übersichtstabelle 2 insoweit informiert, als ihnen die Angaben zur Kontrolle unterbreitet wurden und sie in einer separaten Tabelle Einsicht über die anderen befragten Personen und Sozialdienste erhielten. Somit wurde dem Prinzip der informierten Einwilligung entsprochen (Gläser & Laudel, 2010, S. 159).

Bei der Durchführung der Interviews wurden die spezifischen Verhaltensregeln gemäss Gläser & Laudel (2010, S. 173-177) befolgt:

- Aktives Zuhören
- Flexibles Fragen

- Bei Bedarf Klärungsfragen
- Näheres Eingehen auf Details
- Möglichst keine Bewertungen

Letzter Punkt erwies sich dahingehend als Herausforderung, als der Standpunkt wichtiger Stakeholder im politischen Umfeld zu wertenden Antworten bzw. wertenden Rückfragen hätte führen können. Wie die Auswertung noch zeigen wird, bewiesen die befragten Sozialdienst-Leitenden eine hohe Professionalität bei ihrer Einschätzung der ablehnenden Motive zu einer Personalaufstockung.

Die Interviews konnten alle auf Hochdeutsch durchgeführt werden, was die anschliessende Transkription vereinfachte.

4.2 Datenaufbereitung

Die Interviews wurden mit dem Handy und dem Notebook aufgenommen. Im Anschluss an das Gespräch wurde ein Memo erstellt, dass die im Vorfeld recherchierten Informationen zum Umfeld und die Eindrücke des Interviews stichwortartig zusammenfasste. In der Folge wurden die Interviews zeitnah transkribiert. Zwei Interviews wurden vom Sohn der Autorin transkribiert. Die Transkription erfolgte grundsätzlich nach den pragmatischen Regeln von Kuckartz und Rädiker (2022, S. 199-200), wobei auf ein zusammenfassendes Formulieren der Antworten der Interviewten verzichtet wurde. Dies um den allfälligen Verlust von Informationen sicherzustellen und weil es für den in die Forschungsarbeit kaum involvierten Sohn nicht möglich gewesen wäre, über Zusammenfassungen zu entscheiden. Wohl aber wurde die Einleitung zusammengefasst und auf die Transkription von Merkmalen wie Betonungen, Lautstärke, gedehntes Sprechen, Sprechpausen, Gestik, Mimik, Lachen, Hüsteln, etc. verzichtet (Kuckartz & Rädiker, 2022, S. 199). Die folgenden Transkriptionsregeln (S. 200) wurden beachtet:

- Jeder Sprechbeitrag wird als eigener Absatz transkribiert.
- Die Interviewerin wird mit «I» bezeichnet und die Befragten mit SDL1, SDL2, SDL3, SDL4 und SDL5. Zur Unterscheidung der jeweiligen Beiträge der SDL sind diese in den folgenden Memos laufend nummeriert worden, also z.B. SDL1, Z. 5-10 und bei der nächsten Antwort SDL1, Z. 24-35, etc. Bei der nächsten befragten Person, steht dann SDL2 Z. 56-59 und dann SDL2 Z. 76-80, etc.
- Es wird wortwörtlich transkribiert, wobei alle Interviews auf Hochdeutsch durchgeführt werden konnten.

- Die Sprache wird bei Bedarf leicht geglättet und an eine korrekte Interpunktion angeglichen.
- Nur deutlich längere Denkpausen werden transkribiert, mit einem Hinweis in Klammern.
- Zustimmende bzw. bestätigende Lautäusserungen und Füllläute werden nicht transkribiert.

Zudem wurden einige Abkürzungen verwendet wie «SDL» für Sozialdienst-Leitende oder «SA» für Sozialarbeitende oder «GR» für Gemeinderat oder «ER» für Einwohnerrat.

4.3 Datenauswertung

Im nächsten Untersuchungsschritt ging es darum, die geeignete Auswertungsmethode für das vorliegende Datenmaterial zu wählen. Für die Masterarbeit drängte sich die Methode der qualitativen Inhaltsanalyse bzw. der inhaltlich strukturierenden qualitativen Inhaltsanalyse nach Kuckartz & Rädiker (2022) auf.

4.3.1 Qualitative Inhaltsanalyse

Die qualitative Inhaltsanalyse hat den erheblichen Vorteil, dass «die direkte Übersetzung von Vorwissen in Analysekategorien» erfolgen kann (Kuckartz & Rädiker, 2022, S. 51). Diese Möglichkeit wurde bei der Operationalisierung der Forschungsfrage, bei der Formulierung des Interviewleitfadens und bei der anschliessenden Auswertung der Daten genutzt. Denn die Flexibilität dieser Analysemethode ermöglicht es, sowohl das Vorwissen aus Erfahrung und Theorierecherchen wie auch neue Erkenntnisse aus den Interviews in die Kategorienbildung einzubeziehen.

Somit werden die codierten Antworten sowohl vorab definierten Kategorien (deduktiv) als auch solchen, die direkt am Material gebildet werden (induktiv), zugeordnet (Kuckartz & Rädiker, 2022, S. 49, S. 71-7). Diese Mischform der Entwicklung des Kategoriensystems ist häufig anzutreffen und für die vorliegende Untersuchung geradezu ideal (S. 102). Dies weil einerseits die Theorie eine gewisse Grundlage bietet und andererseits das Vorwissen der Forscherin aufgrund ihrer mehrjährigen beruflichen Praxis reichhaltig ist.

Die Datenauswertung erfolgt in diesem Modell in 7 Phasen:

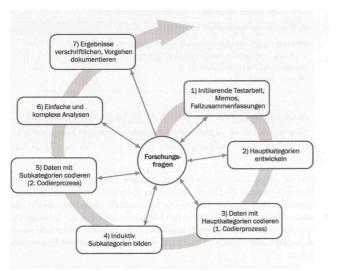


Abb. 8: Ablaufschema einer inhaltlich strukturierenden qualitativen Inhaltsanalyse

Quelle: Kuckartz & Rädiker (2022, S. 132)

Phase 1: Nach der Transkription erfolgte eine konzentrierte Lektüre der Antworten und das Markieren besonders wichtiger Passagen. Diese prägten sich denn auch ein für das Memo und das nachträgliche Codieren.

Phase 2: Die Hauptkategorien konnten bereits aus den Forschungsfragen und der Theorie abgeleitet werden. Sie haben die Erhebung der Daten geleitet.

Phase 3: In diesem ersten Codierprozess wurden alle Antworten je nach Zusammenhang Zeile für Zeile bzw. abschnittsweise codiert. Dabei wurden Textstellen, die für die Forschungsfrage nicht direkt relevant sind, nicht codiert. Überlappungen von codierten Stellen wurden auch mehreren Kategorien zugeordnet.

Phase 4: Die in der Phase 3 codierten und den Hauptkategorien zugeteilten Textstellen wurden ausdifferenziert bzw. in Subkategorien eingeteilt. Die Bildung dieser Subkategorien erfolgte somit induktiv am Material.

Phase 5: In diesem zweiten Codierprozess wurden die codierten Textstellen nochmals durchlaufen und bei Bedarf mit Blick auf ihren Sinngehalt den jeweiligen Hauptkategorien bzw. den Subkategorien neu zugeteilt.

Phase 6: Die Analyse der nun erstellten Subkategorien führte zur tabellarisch visualisierten Definition der Haupt- und Subkategorien. Dabei wurden die Memos mit neu festgestellten Informationen ergänzt.¹⁵

Phase 7: Zum Abschluss der Analyse wurden die Ergebnisse auf der Basis der Memos und Definitionen der Subkategorien verschriftlicht.

¹⁵ Die 5 anonymisierten Memos sind der Fachbegleitung abgegeben worden. Sie dienen der Transparenz des Kategorisierungsvorganges, da die Datenaufbereitung manuell vorgenommen wurde.

4.3.2 Das Kategoriensystem

Gemäss Kuckartz & Rädiker (2022) hängt die «Art und Weise der Kategorienbildung [...] in starkem Masse von der Forschungsfrage, der Zielsetzung der Forschung und dem Vorwissen ab, das bei den Forschenden über den Gegenstandsbereich der Forschung vorhanden ist» (S. 70). Auch Döring & Bortz (2016) sehen den Vorteil der qualitativen Inhaltsanalyse darin, eine datengesteuerte schrittweise Kodierung (induktives Vorgehen) mit der Berücksichtigung theoriebasierter Codes (deduktives Vorgehen) zu verknüpfen (S. 541). Bei der vorliegenden Masterthesis waren diese Vorbedingungen und Möglichkeiten prägend, denn einzelne aus der Theorie abgeleitete Begriffe konnten zur Benennung der Hauptkategorien der Forschungsunterfragen verwendet werden (Kuckartz & Rädiker, 2022, S. 62).

Bereits vor der Auswertung der erhobenen Daten wurde ein grobes Kategoriensystem erstellt. Dies um die Fragen des Interviewleitfadens auch im Sinne der Forschungsfrage vorbereiten zu können. Kuckartz und Rädiker (2022) nennen einen solchen ersten Schritt der Kategorienbildung als deduktiv auf Basis des Forschungsstandes und unabhängig vom empirischen Material (S. 77). Diese Kategorien wurden dann aufgrund der Antworten bzw. der Datenanalyse ergänzt und präzisiert, also induktiv ergänzt.

Die Definition der Kategorien erfolgte gemäss folgendem Schema:

- Name der Kategorie
- Inhaltliche Beschreibung
- Anwendung der Kategorie
- Beispiele für Anwendungen
- Weitere Anwendungen (optional)
- Abgrenzungen zu den anderen Kategorien (optional)

(Kuckartz & Rädiker, 2022, S. 66)

Tabelle 3: Allgemeines Schema für Kategoriendefinitionen

Name der Kategorie:	Möglichst prägnante Bezeichnung		
Inhaltliche Beschreibung:	Beschreibung der Kategorie, ggf. mit theoretischer Anbindung		
Anwendung der Kategorie:	"Kategorie xy" wird codiert, wenn folgende Aspekte genannt werden		
Beispiele für Anwendungen:	Zitate mit Quellenangabe (Dokument; Absatz bzw. Seite)		
Weitere Anwendungen (optional):	Die Kategorie wird auch codiert, wenn Zitate mit Quellenangabe (Dokument; Absatz bzw. Seite)		
Abgrenzung zu anderen Kategorien (optional):	Die Kategorie wird nicht codiert, wenn: sondern in diesem Fall wird Kategorie z verwendet Zitate mit Quellenangabe (Dokument; Absatz bzw. Seite)		

Quelle: Kuckartz & Döring (2022, S. 66)

Auf die optionalen Kategorien wurde bei der Formulierung der Definitionen in der vorliegenden Arbeit verzichtet.

Die so entwickelten 6 Haupt- und 17 Subkategorien sind in drei Bereiche aufgeteilt:

- Einen deskriptiven (Hauptkategorie 1)
- Einen strategischen (Hauptkategorien 2 & 3)
- Einen umweltbezogenen (Hauptkategorien 4 & 5)

Der Hauptkategorie 1 «politisch-institutioneller Kontext» sind rein deskriptive Antworten der interviewten Personen zugeordnet. Antworten, wie ihre Behörden aufgestellt sind, wie sie in ihrem Sozialdienst ihre Führungsaufgaben wahrnehmen und wie die Finanzlage ihrer Gemeinde oder Stadt aussieht. Damit haben sie die Ausgangslage beschrieben, die sie zu bearbeiten haben. Thematische Überschneidungen haben zur Zuordnung einzelner Antworten auf mehrere Kategorien geführt. Gemäss Kuckart & Rädiker (2022) ist dies im Sinne der inhaltlich strukturierenden gualitativen Inhaltsanalyse (S. 134).

Die Hauptkategorien 2 & 3 «Prozessorientierte Einflussnahme» und «Kommunikationsstrategien» geben die Antworten bezüglich der Frage, welche Vorgehens- und Kommunikationsstrategien die SDL für sich entwickelt haben, wieder: Wie sie ihren Einfluss über eine intensive Zusammenarbeit entwickelt haben, welches Netzwerk sie aufgebaut haben, wie sie Expertenund Erfahrungswissen einbeziehen, welche Argumentationsstrategien sie entwickelt haben und wie sie für das Sozialhilfegeschäft lobbyieren. Einzelne Antworten, die mehreren Subkategorien entsprechen, wurden in der weiteren Analysearbeit einer einzelnen zugeordnet. So wurden beispielsweise die Antworten zur Argumentationshilfe des Benchmarkings nicht der Subkategorie «Einbezug von Expertenund Erfahrungswissen», sondern der Subkategorie «Argumentieren mit Fakten und Vorbildern» zugeordnet. Dies weil von den Sozialdienst-Leitenden bei dieser Antwort der argumentative Aspekt betont wurde.

In den *Hauptkategorien 4 & 5* «Förderliche Kontextbedingungen» und «Hinderliche Kontextbedingungen» finden sich die Antworten zur Frage, wie sich umweltbezogene Faktoren auf den Willensbildungs- und Entscheidungsprozess zur Aufstockung der personellen Ressourcen ausgewirkt haben. In diesen beiden Kategorien widerspiegelt sich auch der Einfluss der Vorgehensstrategien der Sozialdienst-Leitenden.

Die *Hauptkategorie* 6 «Ergänzende Hauptkategorie» enthält Aussagen, die nur einen indirekten Bezug zur Forschungsfrage haben, deren Erwähnung den Interviewpartnern jedoch wichtig erschien.

Tabelle 4: Das Kategoriensystem «Einflussnahme Sozialdienst-Leitende im politischinstitutionellen Umfeld»

	Hauptkategorien	Subkategorien		
1	Politisch-institutioneller Kontext	Behördenstruktur		
		Sozialdienst-Führungsaufgaben		
		Finanzlage und -system		
2	Prozessorientierte Einflussnahme	Intensive Zusammenarbeit und Einflussnahme		
		Netzwerkmanagement		
		Einbezug von Experten- und Erfahrungswissen		
3	Kommunikationsstrategien	Das Sozialhilfegeschäft erklären und verkaufen		
		Argumentieren mit Fakten und Vorbildern		
		Argumentieren mit Geschichten und Befindlichkeit		
4	Förderliche Kontextbedingungen	Finanzlage und -system		
		Politischer Wille		
		Fachwissen der Behörden		
5	Hinderliche Kontextbedingungen	Schlechte Finanzlage und hinderliches		
		Finanzierungssystem		
		Widerstände in der politischen		
		Auseinandersetzung		
6	Ergänzende Kategorie	Kannibalisierung der Sozialen Arbeit		
		Einfluss der Genderfrage		
		Mobilität und Sogwirkung		

Quelle: Eigene Darstellung

5 Analyse der Ergebnisse

In diesem Kapitel werden die Haupt- und Subkategorien vorgestellt und mittels exemplarischer Auszüge aus den Interviews illustriert. Im Anhang befinden sich die detaillierten Kategoriendefinitionen mit den inhaltlichen Beschreibungen und den Anwendungsbeispielen (Anhang 2). Diese Forschungsergebnisse widerspiegeln die Perspektive der interviewten Personen, nämlich wie diese ihren politisch-institutionellen Kontext erleben und welchen Einfluss dieser auf sie hat bzw. welchen Einfluss sie selbst auf den Kontext auszuüben vermögen, um ihre personellen Ressourcen aufstocken zu können.

Im Anschluss an jede Hauptkategorie wird ein Zwischenfazit vorgenommen.

5.1 Politisch-institutioneller Kontext

Diesem Kapitel sind deskriptive Antworten der interviewten Personen zugeordnet. Antworten zur Frage, wie ihre Behörden aufgestellt sind, wie sie sich in ihrem Sozialdienst organisieren und austauschen, wie die SDL ihre Führungsaufgabe wahrnehmen und wie die Finanzlage ihrer Gemeinde oder Stadt aussieht. Damit haben sie die Ausgangslage ihres Arbeitsumfeldes beschrieben.

5.1.1 Behördenstruktur

Die Finanzierung der Personalressourcen eines Sozialdienstes ist eine budgetrelevante Frage, die je nach Regelung der Behördenkompetenzen der Gemeinde entweder in den Händen der Legislative oder der Exekutive liegt. Die Tabelle 1 zeigt die unterschiedlichen Behördenstrukturen der untersuchten Sozialdienste. Bei zweien ist die Budgetkompetenz bei der Legislative (Gemeindeparlament), bei dreien ist sie bei der Exekutive (Gemeinderat oder Regierungsrat). Für jeden der fünf interviewten SDL ist somit jeweils ein spezifischer Antragsweg feststellbar.

«Daneben hat die Gemeinde ein Parlament und jede Stellenaufstockung muss bei uns über das Parlament. Das ist ein Unikum, ein Sonderfall, das entspricht nicht der Lehre, aber es ist so und das macht es noch anspruchsvoller, dass wir Stellen aufstocken können» (SDL3, Z. 27-29).

«Andererseits habe ich direkt vorgesetzt eine Stadträtin und einen Gesamtstadtrat mit fünf Stadträten und ergänzend dazu gibt es dann noch die Geschäftsprüfungskommission. Und diese Schiene ist eigentlich die Relevante was Stellenprozente, Stellenplanung anbelangt. Die Schiene des Budgetierens, zusammen mit der Geschäftsprüfungskommission, mit meiner Stadträtin, mit dem Gesamtstadtrat.» (SDL5, Z. 14-19).

«..., sondern es gibt Gemeindeentscheide, die in den Gemeinderat müssen. Also wenn ich ein neues Gebäude brauche, dann muss ich in den Gemeinderat, und wenn ich Budget brauche, muss ich in den Gemeinderat, das ist nicht die Sozialbehörde. Die Sozialbehörde regelt die Entscheide sonst. Das heisst in dem Sinne, gibt es, ist es wie in andere Gemeinde auch, alle Sachen, die etwas kosten, in Bezug auf das Personal und die Infrastruktur, muss ich über den Gemeinderat gehen.»

(SDL4, Z. 22-27).

Nebst den Unterschieden in der Finanzkompetenz bestehen auch solche hinsichtlich einer eigentlichen Sozial- oder Fürsorgekommission, die sozialpolitisch-strategische und fachliche Fragen der Sozialhilfe zusammen mit dem Sozialdienst-Leitenden berät. Drei der fünf interviewten SDL arbeiten in Gemeinden, die keine solche parteipolitisch zusammengesetzte Behörde kennen. Sie sind dem für das Soziale zuständigen Exekutivmitglied direkt unterstellt und beraten ausschliesslich mit dieser Person nicht nur sämtliche Steuerungs- und Planungsfragen, sondern auch die strategischen und operativen Fragen der Ausrichtung der Sozialhilfe.

«Das heisst, da ist mein von der Linie her zuständiger Direktor, politischer Chef, der in dem Sinne auch mein Vorgesetzter ist, ist auch meine Sozialbehörde, das ist etwas Spezielles. (...) Im Rahmen der Sozialbehörde gibt es kein Gremium, sondern es gibt nur eine Person und es gibt keine Entscheide im Rahmen der Sozialbehörde, die in den Gemeinderat müssen, (...)» (SDL4, Z. 15-22).

«Also, meine Behörde ist in erster Linie, mein Vorgesetzter, (...), Wirtschaft, Soziales und Umwelt und über ihn lauft dann bzw. über das dortige Generalsekretariat dann auch die Kontakte zu den verantwortlichen Kommissionen, (...), wo inhaltlich die wichtigsten Fragen geklärt sind. Aber ich pflege keinen speziellen Kontakten zu einzelnen Parlamentarierinnen und Parlamentariern deswegen.»

(SDL2, Z. 11-16).

Aber auch bei den politisch zusammengesetzten Sozialbehörden gibt es Unterschiede in deren Organisationsstruktur und Abläufen. Die Mitglieder der Sozialbehörden werden zudem auf unterschiedlichem Weg gewählt: Es gibt die Varianten 1) Behörde, die von der Exekutive eingesetzt wird, 2) Behörde, die von der Legislative eingesetzt wird, 3) Behörde, deren Präsidium von der Exekutive bekleidet wird, und 4) Behörde, deren Präsidium von einem Mitglied der Behörde bekleidet wird.

«Und das ist dann die Fürsorgebehörde. Da geht es wirklich um die inhaltliche Einzelfallhilfe, die Einzelfallentscheide. Hat mit dem Stellenplan aber gar nichts zu tun. Die Fürsorgebehörde

hat da nichts zu sagen. Es gibt einzelne Mitglieder, die im Gesamtgemeinderat sind, gleichzeitig, das gibt es, drei vier. Die haben dann natürlich über diesen Kanal mitzuentscheiden über das Budget.» (SDL5, Z. 68-72).

«Das ist die Fürsorgebehörde, das ist eine Behörde. Die ist nach Parteienstärke zusammengesetzt, wie das an den meisten Orten der Fall ist. Und meine Stadträtin ist die

(SDL5, Z. 53-55).

Präsidentin dieser Behörde.»

«Wir haben ja wie bei den meisten Sozialdiensten, eine Sozialkommission, wenn man in dem Sinne eine, ein Gemeindesozialdienst ist, die Aufgabe wird delegiert vom Gemeinderat zur Sozialkommission, die Sozialkommission ist politisch zusammengesetzt.» (SDL1, Z. 20-22).

Weitere Unterschiede zeigen sich auch bei den Aufgaben und Kompetenzen, die einer Sozialbehörde zugeordnet werden. Nur bei den beiden Sozialdiensten, die eine politisch zusammengesetzte Sozialbehörde im eigentlichen Sinne haben, findet ein fachlich-operativer Austausch im grösseren Rahmen statt. Bei den drei anderen haben die Sozialdienst-Leitenden nur eine Einzelperson, ihre Vorgesetzte, für diesen Austausch.

«...die Elemente der Kontrolle und der strategischen Planung enthalten, bei der Kontrolle, Dossierkontrolle, wir führen zwei Dossierkontrollen durch pro Jahr, ein Halbtag, wo ich immer eine Einführung mache in die Thematik, und nachher wird, findet die Kontrolle nach einer Checkliste, standardisiert, nach einem Protokoll statt. Wir haben zwischen 4 und 6 Sozialkommissionssitzungen im Jahr zu laufenden Geschäften, politischen Geschäften, Vernehmlassungen, strategische Planungen. Also das heisst 4-6 ordentliche Sitzungen, dazu kommen zwei Dossierkontrollen.» (SDL1, Z. 39-45).

«..., wir haben so eine Kompetenzordnung mit der Behörde, wo wir unterscheiden zwischen Normfällen und nicht-Normfällen. Normfälle werden von der Stadträtin und mir unterzeichnet. Und die kriegt die Behörde nur noch als Liste zur Ansicht. Nicht-Normfälle, das sind dann Einzelfallentscheide, die in die Fürsorgebehörde-Sitzungen gehen und dort diskutiert werden. Auch dort gibt es höchst selten den Fall, dass ein Fall abgelehnt wird. Allenfalls mal zurückgegeben zur Korrektur oder mit Nachfragen und dann wird in der Folgesitzung entschieden.»

(SDL5, Z. 185 – 191).

5.1.2 Sozialdienst-Führungsaufgaben

Die SDL sind bestrebt, die Aufgaben des Sozialdienstes als Organisationseinheit innerhalb der Verwaltung gut zu planen und zu steuern. Dabei pflegen sie routinierte Gefässe, die sowohl die Planung der Alltagsgeschäfte als auch eine Reflexion über die allgemeine Dienstleistung beinhalten. Insbesondere für den Austausch über längerfristige strategische Fragen seien gezielte Zeitfenster vorzusehen. Alle fünf SDL bestätigen aber, dass das sich Zeit-Nehmen für die Distanznahme zum operationellen Alltag eine Herausforderung darstelle und abhängig sei von der Grösse und Struktur des Sozialdienstes. Es sei ein stetes Jonglieren mit der verfügbaren Zeit für strategische Führungsaufgaben. Die Grösse des Sozialdienstes spielt dabei eine wesentliche Rolle: Je grösser die Organisation und die Anzahl Mitarbeitende, desto mehr Möglichkeiten bestehen, innerhalb des bestehenden Personalbudgets Retraiten und Coachings zu finanzieren.

«Das heisst, ich bin per se strategisch unterwegs und coache meine und unterstütze meine Bereichsleitenden und bin natürlich für diese politische Arbeit zuständig über die wir jetzt reden. Das heisst ich habe per se, kann ich mir dafür Zeit nehmen, eher Zeit nehmen, an sich hätte ich auch keine Zeit aber es ist schon einfacher gegenüber würde ich mal sagen zu Beispiel [früherer kleinerer Sozialdienst], wo nicht so gross ist und ich mit einem Bein immer wieder mal operativ unterwegs war.»

(SDL1, Z. 334-339).

«Und auch diese Zeit zu nehmen, egal wie gross der Druck ist. Also nicht zu sagen, ok dieses Jahr können wir unsere 4 Leitungsworkshops, die vier eintägigen Workshops nicht durchführen oder wollen wir nicht, weil wir alle so belastet sind. Im Gegenteil, genau dann, muss man die Zeit investieren. Im Vorfeld sind immer alle unter Druck und stöhnen und jammern. Und danach kommt immer dieselbe Aussage: Super haben wir uns diese Zeit genommen.»

(SDL5, Z. 419-424).

Bezogen auf die Fragestellung, ob und wie der Bestand der personellen Ressourcen erhöht werden konnte, gaben die interviewten Experten Antworten, die auf unterschiedliche Ausgangslagen hinweisen. Den SDL der Gemeinden 1, 3 und 5 hat die Winterthurer-Studie eine Begründung geliefert, die überzeugt hatte. Bei der Gemeinde 3 war noch der Aspekt hoher Personalfluktuationen und einer chronischen Überlastung des Personals verstärkend. Im Untersuchungsgebiet 2 und 4 liegen besondere Regelungen zum Personalschlüssel vor: Eine automatische Anpassung der Stellenprozente an steigende oder rückläufige Fallzahlen und eine Budgetreserve aus nicht ausgeschöpften Pauschalen des Kantons. Vier Sozialdienst-Leitende hatten bis zur Winterthurer-Studie keine Bezugsgrösse für die erforderlichen Personalressourcen, weil sie ausschliesslich wirtschaftliche Hilfe leisten. Ein Sozialdienst

hingegen, der polyvalent arbeitet, also auch für den Bereich des Kindes- und Erwachsenenschutzes Verantwortung trägt, konnte sich an den Empfehlungen der Konferenz der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden orientieren.

«Weil, meine Position wurde in den letzten 10 Jahren von etwa fünf Personen besetzt. Das heisst es gab eine Kündigung alle zwei Jahre und einen Personalwechsel.» (SDL3, Z. 112-114).

«Und man hat gemerkt, dass man mit den damaligen Ansätzen und mit reduzierten Massnahmen, dass man damit keinen Erfolg hat, sondern das Personal wurde immer ausgebrannt, es war unzufrieden und die guten Leute die gingen und das haben sie damals realisiert, dass das nicht ausreicht, dass sie es grundsätzlich herangehen müssen und dass sie Arbeitsbelastungen und Arbeitsvorgaben so vorgeben müssen, dass sie machbar und lebbar sind.»

(SDL3, Z. 235-240).

«Es ist auch so, dass wir keine offenen Stellen haben, wir haben die letzten Stellen so ausgeschrieben, dass wir Falllast-Projekte haben und die Leute sind wegen dem gekommen, es ist interessant. Wir haben immer wieder gefragt, was gibt den Ausschlag, dass ihr euch bei uns meldet, der Fachkräftemangel ist ja landesweit bekannt, kantonsweit. Ja, mir scheint da ist eine Organisation die aktiv diese Probleme angehen will am Beispiel Falllast. Das scheint anzukommen bei unseren Berufskollegen.» (SDL1, Z. 310-316).

5.1.3 Finanzlage und -system

Zwei der fünf Gemeinden kennen ein Finanzlastenausgleichssystem zwischen dem Kanton und der Gemeinde. Diese Abfederung der Kosten war aber nicht das ausschlaggebende Argument bei der Finanzierung der Stellenaufstockungen. Vielmehr sind gemäss ihren Aussagen die Finanzlage der Gemeinden selber sowie die gesamte Belastungssituation in Bezug auf die Sozialhilfequote und die Personalfluktuationen entscheidend gewesen.

«Das ist gegenüber Winterthur natürlich ein etwas anderes Spiel hier, das weisst du ja, mit unserem Lastenausgleich. Wenn Gde1 einspart, dann kommt es nicht [ihr] einfach so zugute, aber, es kommt zugute im Sinne, dass der Kreis nicht geschlossen bei der Teilung [...] kommt es ja dann schon wieder zugute. Das muss man, dieses Mecano, das muss man erklären, das ist sehr komplex. Bei den Finanzen, ist es so dass sich Gde1 erholt hat, oder, das hat uns in die Hände gespielt, muss ich schon sagen.» (SDL1, Z. 251-256).

Gde3 ist eine arme Gemeinde im Vergleich zum Kanton, ja. Mit einem tiefen Steuerertrag. Und wir bekommen vom Finanzausgleich, aber in der Sozialhilfe, das bezahlt Gde3 zu 100% alleine.»

(SDL3, Z. 270-272).

«Und der Grund [für die bewilligte Stellenaufstockung] ist, weil eben das Ganze früher viel mehr kostete. Wir haben etwa 30% weniger Ausgaben im Vergleich zu 2017. Das ist enorm. Und das konnten wir schrittweise, konnten wir dieses Ziel erreichen». (SDL 3, Z. 275-277).

Wenn Sparmassnahmen angeordnet werden, dann besteht die Befürchtung, dass Anträge um Personalaufstockungen gar nicht erst in Betracht gezogen werden. Demgegenüber antwortete SDL5, dass es ihm und seinem Team an einer früheren Stelle gelungen sei, trotz der Verwaltung verordnetem Sparauftrag, die Idee des «Sparens durch Investitionen» durchzubringen. Sparpakete bleiben nichtsdestotrotz ein Damoklesschwert beim Anliegen einer Erhöhung der Personalressourcen.

«..., sondern ich erwarte, dass das schwierig wird, weil Gde4 einfach kein Geld hat. Da ist eine ganz andere Dynamik am Laufen, mit dem, im Moment haben wir ja nicht mal ein Budget, also diese ganzen Sparmassnahmen, da müssen viele Millionen gespart werden, in den nächsten Jahren, das wird uns schon beschäftigen.» (SDL4, Z. 170-173).

Zwischenfazit

Die Sozialdienst-Leitenden arbeiten insofern in einem ähnlichen Kontext, als es sich beim Sozialdienst jeweils um eine öffentlich-rechtliche Institution handelt. Sie sind eingebettet in eine kommunale oder kantonale Verwaltung mit einer Exekutive als vorgesetzter Stelle und einer Legislative als letztinstanzlich budgetsprechender Instanz. Der Willensbildungsprozess für die Erreichung einer Stellenaufstockung findet in diesem Umfeld statt. Die Unterschiede in den Abläufen zur Erreichung einer Finanzierung sind hingegen erheblich und stellen für die SDL unterschiedliche Herausforderungen dar. Zum Beispiel kann das Fehlen einer politisch zusammengesetzten Sozialbehörde die Antragstellung vereinfachen, weil nur das für Soziales zuständige Exekutivmitglied und anschliessend die gesamte Exekutive überzeugt werden müssen. Wenn sich aber das Exekutivmitglied von fachlichen Argumenten nicht oder nur schwer überzeugen lässt, dann haben SDL kaum Möglichkeiten, eine breitere Abstützung zu finden. Eine politisch zusammengesetzte Sozialbehörde bietet gemäss Aussage eines Sozialdienst-Leitenden mehr Chancen, Unterstützung zu erhalten.

Die finanzielle Situation und das Finanzierungssystem der Gemeinden der interviewten Experten ist sehr unterschiedlich. Einer der Sozialdienste ist ein Sonderfall bei der Finanzierung des Stellenetats, indem Letzterer automatisch der steigenden oder sinkenden Falllast angepasst wird. Alle fünf SDL bestätigen aber, dass die finanzielle Situation der Gemeinde einen wichtigen und zu beobachtenden **Faktor** darstellt. Ein Finanzlastenausgleichssystem mit dem Kanton wird dort, wo es vorhanden ist, als erleichternd, aber nicht als entscheidender Faktor bezeichnet. Denn je nach System stellt das Finanzierungs-Mecano eine zusätzliche Herausforderung dar. Entscheidender waren in einem Fall die hohen Personalfluktuationen und die Erkenntnisse der Winterthurer-Studie, in einem anderen ein gesetzlich festgelegter Automatismus und in einem weiteren die Anlehnung an die Empfehlungen der KOKES.¹⁶

Die Führungsaufgaben in einem Sozialdienst bezeichnen alle fünf Interviewten als eine komplexe Herausforderung zwischen strategischen und operativen Fragen. Sie legen grossen Wert auf eine systematisierte Planung und Steuerung der Aufgaben und betonen den Nutzen regelmässiger Austauschgefässe. Sie nehmen bei der Personalplanung eine zentrale Rolle ein.

5.2 Prozessorientierte Einflussnahme

In diesem Kapitel werden die Vorgehensweisen von Sozialdienst-Leitenden eruiert, wenn es darum geht, ihren Anliegen zum Durchbruch zu verhelfen. Es wird den Fragen nachgegangen, wie sie ihren Einfluss über eine intensive Zusammenarbeit entwickelt haben, welches Netzwerk sie aufgebaut haben und warum sie den Einbezug von Experten- und Erfahrungswissen als wichtig erachten.

5.2.1 Intensive Zusammenarbeit und Einflussnahme

Der Rückhalt, den Sozialdienst-Leitende von ihren Behörden erhalten, ist davon abhängig, ob es ihnen gelingt, eine gute Zusammenarbeit aufzubauen. Die interviewten Experten bestätigen, dass die Sozialbehörden und die Exekutive in einen kontinuierlichen Austausch eingebunden werden müssen, damit sie die Komplexität der Aufgaben in der Sozialhilfe und somit auch die Anliegen verstehen. Eine enge Zusammenarbeit entwickelt sich einerseits unter anderem durch regelmässige Austausch-Sitzungen und Retraiten, bei welchen die strategischen und operativen Entwicklungen reflektiert werden, und andererseits auch durch eine Einbindung der Behörden in die Arbeit des Sozialdienstes und informelle Gespräche.

¹⁶ Die Konferenz für Kindes- und Erwachsenenschutz erlässt Empfehlungen zur Falllast bzw. zum erforderlichen Personalbestand für eine professionelle Mandatsführung https://www.kokes.ch/application/files/8216/2814/1065/Faktenblatt.pdf

«Ich habe einen extrem guten Zugang und einen extrem dichten Zugang zur Sozialbehörde, wenn man so will, ich kann ihn dreimal hintereinander, im Wochenrhythmus mit etwas bearbeiten, wenn mir etwas wichtig ist, und er mich, umgekehrt auch.» (SDL4, Z.46-49).

«Er ist mein direkter politischer Vorgesetzter, mit ihm pflege ich einen sehr guten Umgang und das ist auch sehr wichtig, damit die Arbeit befriedigend für uns, für die Verwaltung und für mich als Führungsperson geführt werden kann, aber auch für ihn, dass er unsere Anliegen politisch auch vertreten und erklären kann» (SDL3, Z. 23-26).

«..., dass die Sozialkommissionsmitglieder:innen zuständig sind für Ressorts, das ist mir sehr wichtig, das habe ich in [Name der früheren Gemeinde] entwickelt, das System, das ist mir sehr wichtig, dass die politischen Vertretungen Einsicht in spezifische Gebiete erhalten. Wie muss man sich dies vorstellen, ich habe das Ressort zum Beispiel «Frühe Förderung», das Ressort «Offene Kinder und Jugendarbeit», das Ressort «Sozialhilfe» und das Ressort «strategische Planung». Und dann gibt es sage ich mal 7 oder 8 Personen, und die ziehen dann immer zu zweit unterwegs und am Beispiel Frühförderung oder offene Kinder- und Jugendarbeit sind die Ansprechpartner, sind die Bereichsleitenden des Bereiches Jugend und Familie zum Beispiel oder des Bereiches Sozialhilfe, ich koordiniere das mit meinen Bereichsleitenden und organisiere das und bin dann oft auch dabei.» (SDL1, Z. 23-33).

Betont wird hierbei von den interviewten SDL, dass der Aufbau einer guten Zusammenarbeit auch davon abhängt, die Rollenteilung zwischen Verwaltung und Politik zu verstehen, zu akzeptieren und zu lernen, damit umzugehen.

«Und halt das Bewusstsein mitbringen, dass man an einer Schnittstelle zwischen Verwaltung und Politik arbeitet. Es gibt sehr viele gute Fachleute, die absolut, wirklich super gut sind fachlich, gute Führungsskills mitbringen aber so das politische Verständnis zu wenig ausgereift ist, aus meiner Sicht. Und dann wird es schwierig, je grösser die Gemeinde, je grösser die Stadt ist, desto schwieriger wird das. Denn, das ist ein ganz, ganz wesentlicher Faktor. Und auch andere Haltungen akzeptieren können und nicht in «das-ist-richtig und das-ist-falsch» geraten»

(SDL5, Z. 285-291).

«Wenn man das, diese Rollenteilung von Verwaltung und Politik akzeptieren kann und damit umgehen kann und darunter nicht leidet, dann kann das natürlich helfen.» (SDL4, Z. 258-260).

Eine klare Rollenteilung und die Entwicklung einer gemeinsamen Strategie bilden dann die Grundlage für eine solide Zusammenarbeit.

«Wir haben sicherlich politisch und vom Vorgehen her unterschiedliche Vorstellungen, mein Chef und ich, kann ich mir nicht vorstellen, dass das anders ist. Aber, wir haben ein gemeinsames Ziel: «Wir wollen die Sozialhilfequote tatsächlich senken. Und ich glaube, [...] dass man wirklich ein gemeinsames Ziel hat, das auch sieht und immer wieder die Unterschiedlichkeiten versucht auf diesen gemeinsamen Nenner zurück zu buchstabieren. Das hilft…»

(SDL4-3, Z. 220-226).

«Ich glaube es ist uns gelungen, dass unsere Parteien und unsere Entscheidungsträger, dass die im grössten Teil auf der gleichen Linie liegen wie wir selber in unserem Departement, wie unser Sozialvorsteher, unser Gemeinderat, wie er die Aufgaben und die Funktion sieht. Ja, soweit ist es uns gelungen.» (SDL3-18, Z. 222-225).

5.2.2 Netzwerkmanagement

Netzwerkarbeit erachten alle fünf interviewten SDL als eine ihrer zentralen Aufgaben. Diese ergibt sich auf drei Ebenen: Verwaltungsintern, mit den budgetsprechenden Behörden und mit verwaltungsexternen Anspruchsgruppen (bspw. Fachorganisationen). Von der Netzwerkarbeit profitieren sie insofern, als sie gute Beziehungen aufgebaut haben, die ihnen zu einem späteren Zeitpunkt, wenn sie ein konkretes Anliegen haben, den nötigen Support geben. Ein SDL betont in diesem Zusammenhang, wie entscheidend dies sein könne, wenn es darum gehe, verwaltungsintern eigene Geschäfte bewilligt zu erhalten. SDL2 erwähnte hierbei die Tradition des Apéros nach der monatlichen Abteilungssitzung:

«Meine Ausgangslage ist da, wie bei allen anderen auch, ich gehe vernetzt an die Sache ran, ich versuche mir Boden zu schaffen, ich pflege den Kontakt auch zu anderen Verwaltungseinheiten, ich versuche auch da Verständnis zu schaffen und versuche natürlich auch Hürden aus dem Weg zu räumen im Vorfeld von solchen Geschäften.» (SDL4, Z. 185-188).

Es geht den SDL darum, einerseits bewusst und gezielt auf für sie wichtige Personen zuzugehen und formelle wie informelle Rahmenbedingungen zu nutzen. Bei solchen informellen oder institutionalisierten Treffen können Anliegen mit wichtigen Players besprochen werden. Sie sind in der Erfüllung dieser Aufgabe sehr engagiert und bestrebt, alle Organisationen und Fachkreise einzubeziehen. Dies ermöglicht es ihnen, frühzeitig Anliegen zu erkennen, die die sozialpolitische Debatte beeinflussen werden. Auch ermöglicht es den

SDL, ihre Strategien einem breiten Fachpublikum zu präsentieren und die Resonanz dazu rechtzeitig zu erfassen. SDL4 präsentierte dabei seine laufende Netzwerkplanung.

«..., dass man dann konkret auf die verschiedenen Stakeholder oder Ansprechpartner oder so zugeht. Und das ist etwas Anspruchsvolles und es verlangt, das ist meine Erfahrung und Überzeugung, es verlangt doch eine längere Berufserfahrung im Sozialbereich, dass man das wirklich auch versteht, die Zusammenhänge und die Prozesse, wer ist für was zuständig und weshalb sprechen die auch noch mit.» (SDL3, Z. 383-387).

«Ich, wir arbeiten sehr stark netzwerkorientiert. Ich habe hier ein Netzwerk [...] aufgezogen wo alle sozialen Dienstleistungen und Organisationen, alle, von der Kapo, über Ärzte bis zur Spitex und bis zum Geburtshaus dabei sind, also etwa 30 bis 40 Organisationen und auch, auch Kulturvereine [...] unterschiedliche Sprachgebiete, -regionen, die sind, da haben wir einen regelmässigen Austausch, ja. Da sind zum Teil dann auch politische Würdenträger dabei.»

(SDL1, Z. 56-61).

«Das eine ist wirklich nicht alleine: «Geh nicht allein, sondern tu dich mit anderen zusammen!»

(SDL4, Z. 639-640).

5.2.3 Einbezug von Experten- und Erfahrungswissen

Das Einholen von Fachexpertisen erachten die interviewten SDL als eine wichtige Unterstützung zur Untermauerung ihrer Anliegen und deren Überprüfung. Diese fachliche Aussensicht objektiviert die Problemlösungsideen und liefert den Behörden die nötigen Informationsgrundlagen für ihre Entscheide. Auch wenn die SDL über ein hohes Ansehen und eine breite Unterstützung verfügen, stärkt der Einbezug einer externen Beurteilung auch die Position der SDL selber.

«...auf meinen Antrag hin, haben wir eine Betriebsorganisationsanalyse durchgeführt mit einer externen Fachstelle, weil ich merkte, die Aufgabenvielfalt und die Strukturen, die wir hatten, die sind nicht lebbar über längere Zeit. Und der Gemeinderat sah das auch und er unterstützte das Anliegen und wir führten die Analyse durch und es bestätigte sich, was ich persönlich selber erfahren habe oder wie ich es selber beurteilt habe. Wir bekamen die Finanzressourcen, das Geld, dass wir die Analyse durchführen konnten und diese unabhängige Fachstelle zeigte auf, dass wir strukturell uns breiter aufstellen müssen, dass wir von der Führungsspanne, meine Position entlasten müssen und dass wir eine Zwischenhierarchie einführen müssen mit Entscheidungskompetenzen, aber auch mit Ausgabenkompetenzen.»

(SDL 3, Z. 62-71).

«Ich empfehle dort eben frühzeitig die Evaluatorinnen an Bord zu nehmen und die mitzunehmen. Weil ihre Argumente einerseits zur betriebswirtschaftlichen Analyse und das ganze Datengerüst gehören, also die Untersuchungsanlage zu verkaufen.» (SDL1-10, Z. 220-223).

Eine weitere Unterstützung sehen die SDL in ihrer Teilnahme und Mitwirkung in Fachgremien. Dort können sie Ideen und Lösungen austauschen, von den Erfahrung anderer profitieren und diese dann auch zur Begründung ihrer eigenen Anliegen verwenden. Drei SDL haben beispielsweise ihre aktive Mitarbeit in der Städteinitiative erwähnt. Ein SDL mit langjähriger Erfahrung stellte zudem fest, dass ihm der Einbezug des Erfahrungswissens grösserer Sozialdienste immer wichtig erschien, weil sich Entwicklungen, die diese durchlaufen, früher oder später auch bei kleineren Diensten aufdrängen würden (Bsp. Professionalisierung, Digitalisierung, Integrationsmassnahmen, etc.).

«Also zum Beispiel die Mitwirkung im Kennzahlenbericht der Städteinitiative, gibt uns jedes Jahr zu einem sehr günstigen Preis eine ausgezeichnete, vernetzte Analyse, die wir dann wieder nutzen können, um die Öffentlichkeit und Politik auch darauf aufmerksam zu machen, dass wir unterwegs sind und das ist vertrauensbildend und diese Kommunikation dann in die verschiedenen Gefässe in der Stadt aber auch der Politik und der Öffentlichkeit, das ist denke ich, da hast du dann, da baust du den Boden, ob du nachher Erfolg hast wenn du ein Anliegen hast oder nicht. Und es ist keine Erfolgsgarantie aber es ist eine Erfolgsbedingung!»

(SDL4, Z. 627-634).

«...mehr Ideengebung, ist zum Beispiel der Austausch im Rahmen der Städteinitiative mit den leitenden Angestellten. Also aus diesem Austausch entstehen dann manchmal auch Ideen, wie es andere machen oder wo, welche Projekte, die anfangen, also das ist mehr auch so oft als Initialzündung kann das sein ein Thema mal auch bei uns anzuschauen. Also, man kann das weniger als strategische Entwicklung nutzen aber mehr als Ideengebung, das finde ich noch ein sinnvolles Gefäss.»

(SDL2, Z. 293-298).

Zwischenfazit

Die interviewten Sozialdienst-Leitenden betonen alle, dass die Durchsetzung ihrer Anliegen in einem Prozess stattfinde, der lange vor der eigentlichen Antragstellung begonnen habe. Sie haben es in der Hand, ihren Einfluss durch eine intensive Zusammenarbeit mit ihren Behörden auszubauen. Alle fünf legen grossen Wert darauf. Der regelmässige Austausch und die Einbindung der Behörden basieren gemäss den Aussagen auf einem grundsätzlichen

Verständnis der politischen Rahmenbedingungen. Diese beeinflussen in hohem Masse die Arbeit der Sozialdienst-Leitenden. Sie sind deshalb gefordert, ihre Rolle als Leitungspersonen in einer Verwaltung mit den politischen Entscheidungswegen vereinbaren zu können. Zwei Sozialdienst-Leitende haben von Leitungskolleginnen und -kollegen berichtet, die trotz einer hohen Fachlichkeit und sehr guten Führungskompetenzen an den politischen Rahmenbedingungen gescheitert sind.

Die Sozialdienst-Leitenden haben in ihren Antworten zur Bearbeitung eines Netzwerkes dieselbe Grundhaltung vertreten: Netzwerkmanagement ist grundlegend. Dabei ging es ihnen um Netzwerkarbeit auf verschiedenen Ebenen: Innerhalb der Verwaltung, zur Behörde und auch organisationsextern. Auf allen Ebenen geht es ihnen darum, einen Beziehungsaufbau herzustellen, der in der Folge in Verständnis für die Anliegen der Sozialhilfe mündet. In der organisationsexternen Vernetzungsarbeit geht es ihnen auch darum, rechtzeitig Stimmungen zu spüren und eigene Anliegen zur Diskussion zu stellen.

In Ergänzung zur Netzwerkarbeit im Allgemeinen betonten die Sozialdienst-Leitenden, dass auch gezielt Experten- und Erfahrungswissen eingeholt werden muss, um Vorschläge mit einer fachlichen bzw. wissenschaftlichen Basis zu untermauern. Vier Sozialdienst-Leitende konnten ihre Gesuche auf Stellenerhöhungen mit der Winterthurer-Studie begründen und lassen bzw. liessen die Folgen der Aufstockung von einem Expertenbüro evaluieren. Auch der Einbezug der Erfahrungen anderer Sozialdienst-Leitenden bietet wichtige Informationen, die genutzt werden sollten.

5.3 Kommunikationsstrategien

In diesem Kapitel werden die Argumentationsstrategien, die die Sozialdienst-Leitenden entwickelt haben, um für ihre Anliegen zu lobbyieren, mithin die Argumentationsgrundlagen die sie in ihrem jeweiligen Kontext als nützlich erachtet haben, dargestellt. Ob diese letztlich förderlich oder hinderlich waren, wird im nächsten Kapitel ausgeführt. Zuordnungen von Antworten in diesem Kapitel können sich mit dem nächsten und übernächsten Kapitel überschneiden.

5.3.1 Das Sozialhilfegeschäft erklären und verkaufen (Marketing)

Die Aufgaben, die die Sozialhilfe zu erfüllen hat, sind höchst komplex. Die interviewten Sozialdienst-Leitenden sind sich einig, dass sie in der Verantwortung stehen, den Behörden wiederholt und aktiv Informationen über die Funktionsweise und Wirkungsmöglichkeiten des Sozialdienstes zu liefern. Es ist eine zeitaufwändige Aufgabe, die auch als «Repeat-Taste» bezeichnet wurde.

«Ja und an diesem Beispiel, jetzt, wo ich vorher, gesagt habe «Tu Gutes und sprich darüber» es ist mir natürlich an jeder Stelle gelungen, ich habe es immer wieder gesagt, mit was für, wie wir ressourciert sind und was da an Wirkung noch geschehen kann und was nicht und was möglich wäre, wenn, und es wird dann irgendwann schon dann aufgenommen. [...] oder, wie unsere Rahmenbedingungen sind, was nicht möglich ist und was beziehungsweise noch möglich ist und dann gibt das ein Ganzes.»

(SDL1, Z. 147-155).

«konnte ich immer wieder kommen, konnte die Sachen immer noch und noch einmal durchkauen. Die ersten Jahre waren grosse Überzeugungs.., ganz viel diskutiert, diskutiert, diskutiert.»

(SDL4, Z. 237-239).

«Eigentlich ist das für mich, mit der wichtigste Teil, dort Verständnis zu schaffen. Auch der Kontakt mit den Parteien, erklären, was ist unsere Arbeit, was ist unser Auftrag, was dürfen, können wir überhaupt selber entscheiden und was nicht, was ist vorgegeben, wo wir uns daranhalten müssen, ob wir wollen oder nicht, das ist niemals derselbe Druck.» (SDL5, Z. 162-166).

Die Überzeugungsarbeit der Sozialdienst-Leitenden ist dann erfolgreich, wenn sie sich auch mit Gegenargumenten und Kritik auseinandersetzen, davon sind die Interviewpartner überzeugt. Das Eingehen auf kritische Einwände führt zum Aufbau eines Vertrauensverhältnisses und nutzt gemäss ihren Erfahrungen der Sozialen Arbeit, um sich Gehör zu verschaffen.

«...in die Fraktionen gegangen sind, wir haben es den Leuten erklärt oder, das Geschäft erklärt, wir haben die Fragen, es gibt keine dummen Fragen aber, wir haben alle Fragen beantwortet, alle, der SVP und FDP. Sie sind sich ernst genommen vorgekommen, haben sich ernst genommen gefühlt. Das ist eher, das ist ein Credo, das ich ganz zu Beginn eingeführt habe.»

(SDL1, Z. 188-192).

«ich diskutiere vor allem gerne mit SVP-Politikern, das finde ich unglaublich wertvoll für unseren Beruf. Und es ist mir früher und hier gelungen, denen ein Bild von Sozialarbeit zu vermitteln, das kontrastiert zu dem klassischen Bild, sage ich mal, von SVP-Exponenten.» (SDL1, Z. 99-102).

«Sehr wichtig ist, dass man die Gegenargumente ernst nimmt, dass man auf sie eingeht und nicht die eigene Überzeugung in den Vordergrund stellt, sondern die Anliegen und die Kritik ernst nimmt und aufgrund dieser Kritik und Anliegen die eigenen Antworten aufbaut» (SDL 3, Z. 82-85).

5.3.2 Argumentieren mit Fakten und Vorbildern (Benchmarking)

Behörden orientieren sich in ihrem Willensbildungs- und Entscheidungsprozess in der Regel an fundierten Fakten. So die Erfahrung der interviewten Sozialdienst-Leitenden. Fakten, die auf betriebswirtschaftlichen und fachlichen Argumenten basieren, die sich an anderen Orten schon als richtig erwiesen haben oder die ganz einfach schlüssig erscheinen. Gerade beim Antrag um Personalaufstockung waren nebst fachlichen auch betriebswirtschaftliche Argumente entscheidend.

«sich dort schon sehr früh in diesen drei Monaten klar zu positionieren, inhaltlich, finanziell, strategisch. Und das ist uns sehr gut gelungen. Das heisst mit anderen Worten, bereits bei der Erheblichkeitserklärung, habe ich ein Preisschild angebracht, bin im Vorfeld schon mit Büro BASS zusammengesessen, habe die ganze Struktur, Projektstruktur bereits entwickelt, einfach auf zusehen hin und habe das präsentiert. Also mit anderen Worten nachher oder, wenn es darum geht, dass diese Motion zur Umsetzung der Verwaltung übergeben wird, dass dort Material vorhanden ist, ...»

(SDL1, Z. 172-178).

«..., den Politikern wirklich mitzugeben, dass wir in der Sozialen Arbeit eben auch betriebswirtschaftlich denken können, dass wir da messerscharf sind, oder, dass uns das ernst ist, da gibt es schon Fragen, die diesen Kontext abgreifen, oder, da muss man schon etwas dazu sagen, können.»
(SDL1, Z. 210-213).

«Das Zweite ist ein bisschen die Frage, was für ein Leiter ist man, was für eine Führungsperson ist man. Und ich würde jetzt sagen, ich gehöre schon in die Kategorie, die mit Argumenten führt. Man kann das anders machen aber ich versuche Überzeuger zu sein. Und das habe ich meinem Chef gegenüber sehr, sehr, sehr exzessiv gemacht.» (SDL4, Z. 230-234).

Beispiele aus anderen Sozialdiensten sind für die Argumentationsgrundlage eine wichtige Stütze. Die erfolgreichen Erfahrungen des «return on investment» anderer Gemeinden haben die politischen Parteien grossmehrheitlich überzeugt. Den fünf SDL gelang es, bei ihrer Antragstellung an solche Beispiele anzuknüpfen. In einem Sozialdienst wurde der Antrag um Stellenaufstockung im Gemeindeparlament sogar ohne Gegenstimme bewilligt.

«... und dann war es ein Vorteil, wenn man sich schon vororientieren konnte von grösseren Organisationen, wie sie das gemacht hatten, damit man im Bereich Benchmarking schauen konnte was finde ich persönlich gut, was hat sich wirklich bestätigt oder bewährt und was ist eher eine methodische oder theoretische Angelegenheit.» (SDL 3, Z. 161-166).

«..., es geht ja auch darum wie schafft man sich politisch Gehör, man schafft es nur mit guten Argumenten und die guten Argumente sind nichts wert, wenn sie nicht im Vergleich bestehen können. Das heisst so etwas wie ein Benchmark oder so etwas wie Vergleiche, ich sage jetzt mal, man muss schon zeigen können und nicht nur erklären, sondern zeigen können, was bei den anderen denn Sache ist.

(SDL4, Z. 640-645).

5.3.3 Argumentieren mit Geschichten und Befindlichkeit

Nebst den rein fachlichen Argumenten haben zwei Sozialdienst-Leitende betont, wie wichtig es auch ist, mit Geschichten an das soziale Herz zu appellieren. Also die Betroffenheit zu nutzen und auf den sozialen Zusammenhalt und Frieden zu setzen.

«... und Solidarität, soziale Solidarität, Teilhabe, und das andere sind die Geschichten, oder, alle haben hier Geschichten von Bekannten, denen es finanziell nicht gut geht, oder, und die muss man spielen, die Geschichten muss man erzählen, oder, die muss man erzählen und da holt man sie. Also es darf nicht nur eine klassisch technische Argumentation sein, sondern es muss auch emotional sein, muss ganz klar, kommen.» (SDL1, Z. 280-284).

«...und deswegen ist natürlich auch, es hat eine extreme Beruhigung der Medienlandschaft stattgefunden in Bezug auf den Sozialdienst. Es hat, also ich habe jedes Jahr versucht mit aktiver Medienbewirtschaftung, drei-vier Geschichten zu bringen, ...» (SDL4, Z. 251-253).

Bei der Frage, inwiefern das Aufzeigen von Befindlichkeiten, namentlich derjenigen der Mitarbeitenden, die unter der hohen Falllast leiden, zu überzeugen vermag, haben zwei SDL unterschiedliche Auffassungen vertreten. Der eine hat die Erfahrung gemacht, dass der Antrag um Stellenaufstockungen erfolgreich war, als die Belastungssituation zu starker Personalfluktuation und hohem Personalausfall geführt hatte. Der andere hingegen rät von Befindlichkeitsargumenten ab.

«Ja, den Leidensdruck braucht es vielfach und das war in Gde 3 effektiv auch der Fall.» (SDL3, Z. 117).

«Und man hat gemerkt, dass man mit den damaligen Ansätzen und mit reduzierten Massnahmen, dass man damit keinen Erfolg hat, sondern das Personal wurde immer ausgebrannt, es war unzufrieden und die guten Leute die gingen und das haben sie damals realisiert, dass das nicht ausreicht, dass sie es grundsätzlich herangehen müssen und dass sie Arbeitsbelastungen und Arbeitsvorgaben so vorgeben müssen, dass sie machbar und lebbar sind.»

(SDL3, Z. 235-240).

«Das Argument von «wir haben zu viel Arbeit» das ist das schlechteste Argument für Politiker. Das würde ich echt nie verwenden. Und das ist das Schwierige gegenüber dem Personal, weil, das Personal ist unter Druck und hat viel Arbeit, aber das ist nicht das Argument, das zielführend ist. Das heisst, die Kommunikation gegen innen sowie gegen aussen muss sehr gut abgestimmt und wohl überlegt sein.» (SDL5, Z. 253-257).

Zwischenfazit

Die Sozialdienst-Leitenden erachten eine systematische und überlegte Kommunikation in ihrem politischen Kontext als entscheidend. Das Sozialhilfegeschäft¹⁷ ist derart komplex, dass seine Funktionsweise und Wirkungsmöglichkeiten immer wieder erklärt werden müssen. SDL betätigen sich als Lobbyisten für ihren Dienst und letztlich für die Erbringung einer sozialen Dienstleistung zu Gunsten des sozialen Friedens in der Gemeinde. Ein Interviewpartner betonte mehrmals das Prinzip «Tu Gutes und sprich darüber» und wies darauf hin, dass Politiker:innen mit Schlüsselargumenten abzuholen seien. Schlüsselargumente der Investition, des «return on investment» und des sozialen Friedens. Diese Wichtigkeit dieser Verbindung von sachlichen und emotionalen Argumenten haben zwei andere SDL bestätigt. Bei der faktenbasierten Argumentation waren sich alle Interviewpartner einig, dass es nebst Fachkenntnissen auch guter betriebswirtschaftlicher Kenntnisse bedarf. Die Politik lässt sich eher von Letzteren überzeugen, weshalb die Soziale Arbeit gut daran tut, auch auf diesem Feld ihre Expertise zu beweisen. Gute Fachkenntnisse und -argumente alleine reichen aber nicht aus, um zu überzeugen, darin waren sich ebenfalls alle einig. Das Herz muss berührt werden mit der Geschichte von Schicksalen, die verbinden und zum Eingreifen aufrütteln. Nicht zuletzt die Solidarität, die jüngst gegenüber den Flüchtlingen aus der Ukraine bewiesen wurde, zeigt wie Emotionen zu bewegen vermögen.

Sozialdienst-Leitende informieren und argumentieren in einem politischen Kontext. Alle fünf Interviewpartner haben betont, wie grundlegend es ist, die Rollenteilung zwischen Verwaltung und Politik zu verstehen und zu nutzen. Als Fachpersonen haben sie den Anspruch, die Dienstleistung des Sozialdienstes auf einem professionellen Niveau zu halten. Die Rahmenbedingungen dazu werden aber von der Politik bestimmt. Dies bedeutet für Sozialdienst-Leitende, sich auf besondere Weise politisch Gehör verschaffen zu müssen. Gleichzeitig haben sie auch ein gewisses Mass an Frustrationstoleranz zu entwickeln, wenn die politischen Entscheide den fachlichen Ansprüchen nicht entsprechen. Sich politisch Gehör zu verschaffen bedeutet deshalb insbesondere, sich mit ablehnenden Meinungen und Kritik

¹⁷ Der von einem SDL verwendete Begriff vereint auf prägnante Weise die Begriffe der Planung, Steuerung, Aufgabenerfüllung und -umsetzung, der Finanzierung und der Kooperationen in der Sozialhilfe, weshalb er in der Folge weiterverwendet wird.

auseinanderzusetzen. Den Diskurs mit den schärfsten Kritiker:innen der Sozialen Arbeit aktiv einzugehen, mithin einerseits alle Fragen sachlich und fundiert zu beantworten und andererseits an die Sensibilität zu appellieren. Es geht dabei um das Ernstnehmen, Vertrauen und Verständnis schaffen und so die Entwicklung gemeinsamer Ziele zu ermöglichen.

5.4 Förderliche Kontextbedingungen

In diesem Kapitel wird aufgezeigt, welche Faktoren sich als unterstützend erwiesen haben bei der Antragstellung um Stellenaufstockung. Dazu gehören die Resultate aus der Marketingarbeit, die die Sozialdienstleitenden im Vorfeld geleistet haben.

5.4.1 Finanzlage und -system

Die Erholung der Finanzlage der Gemeinde, ein Finanzlastenausgleich mit dem Kanton und unter den Gemeinden, ein System im Sinne eines Globalbudgets und die Bestätigung einer Kosteneinsparung waren zentrale Faktoren, die einem Antrag um Stellenaufstockung förderlich waren.

«Bei den Finanzen, ist es so dass sich [Gemeinde 1] erholt hat, oder, das hat uns in die Hände gespielt, muss ich schon sagen.» (SDL1, Z. 255-256).

«Wir hatten die Vorgabe, dass wir mit der damaligen Aufstockung von etwa 360 Stellenprozent, dass wir eine Einsparung von einer Million erzielen sollten bei der erwirtschaftenden Sozialhilfe. Das konnten wir erreichen, über drei Jahre hinweg.» (SDL 3, Z. 56-59).

«Andererseits hatte ich [im früheren SD] Globalbudget, habe ich jetzt nicht. Das war wirklich ein riesiger Vorteil bezüglich Stellenplanung. Aber in der Praxis heute in Gde 5 ist es so, dass der Umgang mit dem Budget im laufenden Jahr schon fast ein Umgang ist wie bei einem Globalbudget. Ich kann Überschreitungen immer begründen und das wird akzeptiert. Wenn ich sagen kann da habe ich gespart, dort habe ich dafür mehr ausgegeben, dann ist das eigentlich kein Problem. Und der praktische Umgang ist schon fast vergleichbar. Aber natürlich nicht dasselbe. Globalbudget heisst wirklich ich hatte den Betrag, und wie ich den eingesetzt habe, das war dann ein grosser Spielraum.» (SDL5, Z. 88-95).

Die besondere Situation im Untersuchungsfall 2 (automatische Anpassung der Stellenprozente an die Falllast) wirkt sich sowohl förderlich wie auch hinderlich aus. Dies, weil die Berechnung der Stellenprozente nicht nur das Personal in der direkten Sozialberatung betrifft, sondern das gesamte Personal der Sozialen Dienste (Administration, Leitung,

Fachbereiche). Bei steigenden Fallzahlen hat das System den Vorteil eines Globalbudgets mit Investitionsmöglichkeiten.

«Das heisst, wenn wir mehr Fälle haben, haben wir automatisch auch mehr Geld zur Verfügung für eben nicht nur die Personalkosten, sondern auch für Projekte. Also, also wir budgetieren zwar fix, mit einer bestimmten Anzahl Fällen aber eben diese Kosten sind dynamisch: Wenn die Fälle steigen, dann stehen uns, steht uns mehr Geld für Projekte und wenn die Fälle sinken, dann steht dort auch weniger Geld zur Verfügung. Das betrifft dann nicht nur die Personalkosten, sondern auch die Sachkosten, oder. Also ein Beispiel bei steigenden Fallzahlen haben wir kein Problem Aufträge zu vergeben für Studien, etc. da können wir aus dem Vollen schöpfen.»

Auch in der Gemeinde 4 lag insofern eine besondere Situation vor, als die Gemeinde die ihr vom Kanton für die Personalressourcen des Sozialdienstes zur Verfügung gestellten finanziellen Mittel nicht ausgeschöpft hatte bzw. die Mittel in das allgemeine Budget der Gemeinde einfliessen liess. Der Sozialdienst-Leitende sieht seine Leistung zur Stellenaufstockung darin, dass er nur das Recht durchgesetzt hat.

5.4.2 Politischer Wille

Die Haltung der Sozial- und Finanzbehörden hat einen entscheidenden Einfluss auf den Willensbildungs- und Entscheidungsprozess zur Finanzierung einer Stellenaufstockung. Darin sind sich alle fünf Interviewpartner einig. Auch darin, dass der verwaltungsinterne Support zentral ist.

«Und auch unser Gemeindeschreiber, er ist ja verantwortlich für den Vollzug und er ist auch sehr wichtig, er stand auch hinter dem Antrag und hinter der Entwicklung, weil er selber schon länger das Anliegen hatte, dass das Departement Soziales noch nicht professionell ausgerüstet ist und dass es eine Entlastung braucht in der Departementsleitung.» (SDL 3, Z. 109-112).

«Es wäre aus meiner Sicht, meiner Einschätzung praktisch unmöglich bei unseren Finanzen, dass aus der Verwaltung dieses Projekt, aus der Verwaltung heraus zu initialisieren. Das ist über eine politische Motion, eine überfraktionelle Motion gestartet worden.» (SDL1, Z. 125-128).

5.4.3 Fachwissen der Behörden

Das Sozialhilfegeschäft ist komplex, deshalb sehen es die Sozialdienst-Leitenden als Vorteil, wenn die Mitglieder ihrer Behörden von der Materie bereits Kenntnisse haben oder beruflich

in ähnlichen Bereichen tätig sind. Insbesondere von SDL1 und 5, die mit politisch zusammengesetzten Behörden arbeiten, wurden solche Voraussetzungen als sehr vorteilhaft erwähnt. Denn wenn Mitglieder der Sozialbehörde selber Fachleute in sozialen Fragen sind, erleichtert dies die Diskussion. Vieles muss nicht mehr explizit erklärt werden.

«das Gute daran ist, sie ist Juristin und sie arbeitet im Kanton [Y] in der Arbeitsintegration tätig. Sie ist also in der Materie sehr gut verortet.»
(SDL1, Z. 104-105).

«..., es geht mir darum die Sozialkommissionsmitglieder zu kompetenten Gesprächspartnern heranzuführen, weil sie von der Komplexität der Materie erschlagen werden an sich, und gleichzeitig doch ein gerüttelt Mass an Aufträgen erhalten vom Kanton, ...» (SDL1, Z. 34-37).

«Und die Behörde soll vor allem strategisch denken und Haltungen mitbeeinflussen. Und da spielt natürlich jetzt wieder das Thema rein, durch dass das von sieben Leuten vier Fachleute sind, werden unsere Haltungen, die wir fachlich haben, eigentlich fast immer gestützt.»

(SDL5, Z. 191-194).

Zwischenfazit

Die Erholung der Finanzlage der Gemeinde bezeichnet SDL1 als unterstützenden Faktor beim Antrag um Stellenaufstockung. Entscheidender seien aber vielmehr der politische Wille zur Professionalisierung des Sozialdienstes und der Umstand, dass die Sozialbehörde über ein breites Fachwissen verfügte, gewesen. Diese Einschätzung wird auch von drei anderen SDL geteilt. Diese beiden Faktoren wirken wechselseitig aufeinander: Je mehr Wissen über die Funktionsweise der Sozialhilfe vorhanden ist, desto eher entsteht Verständnis für die Anliegen, die dann wiederum in einen Entscheidungswillen münden. In einem solchen Prozess können sich die Finanzlage oder ein komplexes Finanzierungssystem mit dem Kanton hinderlich auswirken, was jedoch nicht das prioritäre Argument zu sein scheint. SDL1 betonte, dass der Antrag um Stellenaufstockung vermutlich auch bei einer schlechten Finanzlage gutgeheissen worden wäre.

Zwei SDL erwähnen den Vorteil eines Globalbudgets. Leitungspersonen wird mit einem solchen Instrument ermöglicht, den Einsatz der Mittel flexibler zu bestimmen.

Bezüglich Kostensenkungseffekten dank einer Falllast-Reduktion betont ein SDL, dass auch andere Faktoren, wie die wirtschaftlichen Entwicklungen und die Entlastungsmassnahmen während der Pandemie, zu berücksichtigen sind. Denn Letztere haben die Sozialhilfe vor einer

Lawine an Unterstützungsgesuchen verschont. Die sich erholende Wirtschaftslage sowie der Fachkräftemangel haben es zudem mehr Sozialhilfebeziehenden ermöglicht, eine Stelle auf dem ersten Arbeitsmarkt zu finden. Diese Faktoren haben, zusammen mit der Falllast-Reduktion, zur Kostensenkung in ihrem Dienst geführt.

5.5 Hinderliche Kontextbedingungen

In diesem Kapitel wird im Gegensatz zum vorherigen dargestellt, welche Faktoren die Sozialdienst-Leitenden als Hürden bei der Finanzierung ihrer personellen Ressourcen und ihrem Antrag auf Stellenerhöhung erlebt haben.

5.5.1 Schlechte Finanzlage und hinderliches Finanzierungssystem

Ganz grundsätzlich sind sich alle fünf interviewten Experten einig, dass eine kritische Finanzlage ihrer Gemeinde den Entscheidungsprozess einer Stellenaufstockung erschwert. Den grösseren Einfluss haben aber die Ursachen für die ungünstige Finanzlage an sich: Bei drei Gemeinden liegen diese in der sozio-demografischen Verteilung der Bevölkerung und bei verfehlten sozialpolitischen Massnahmen:

«..., sondern halt eben auch Faktoren wie die Zusammensetzung der Bevölkerung, ich würde sogar so weit gehen zu sagen, es spielt sogar eine Rolle wie die Wohnbaupolitik einer Stadt ist. [...] als der Stadtrat Baubewilligungen erteilte für eine Siedlung die absolute Billigwohnungen beinhaltet hat schlussendlich durch den Investor, der dies gemacht hat und später haben wir gemerkt mit einer Strassenauswertung, dass die Sozialhilfequote dort wirklich signifikant höher war als in anderen Quartieren und Strassen. Also sogar solche Themen spielen eine Rolle, wenn du den Kontext anschaust. Auch wie die Arbeitsmarktsituation zum Beispiel ist: [...] deutlich mehr Aussteuerungen hatte als andere RAV's im Kanton [...]. Also Leute, die aus der Arbeitswelt wirklich rausgefallen sind und dann zur Sozialhilfe mussten, das war ein Faktor, der erklärbar war. Und ein zweiter, den wir gar nicht so im Auge hatten, war, dass im Vergleich mit anderen [...] Städten, dass [...] einen deutlich höheren Anteil an Familien mit mehreren Kindern hatte. Was ein Armutsrisiko darstellt. Das würde ich alles zum Kontext zählen.» (SDL5, Z. 220 – 238 mit Unterbrüchen).

Nebst einer angespannten Finanzlage sind auch Faktoren des spezifischen Finanzierungssystems entscheidend: Die automatische Anpassung des Stellenetats an die Falllast kann nämlich auch zu einer erzwungenen Reduktion führen. Weil im Finanzierungssystem der betreffenden Gemeinde auch fallunabhängige Stellen dem Automatismus unterstellt sind, sind diesfalls systemrelevante Dienstleistungen des Sozialdienstes gefährdet.

«aber wir selber intern, sind jetzt zum Schluss gekommen, mit diesem massiven Rückgang der Fallzahlen, dass das eigentlich nicht mehr funktioniert, weil daran sind auch Stellen gekoppelt, die fallunabhängig sind, also beispielsweise bei uns die ganze Notschlafstelle, die unabhängig von den Fallzahlen einfach 365 Tage offen hat. Und dieses Personal müssen wir stellen, egal ob wir im Jahr 5'000 oder 4'000 Fälle haben.» (SDL2, Z. 88-93).

Und auch die Antwort von SDL4 weist auf Schwierigkeiten hin bei der Finanzierung des Personaletats aufgrund unterschiedlicher kommunaler Regelungen: Der Kanton beteiligt sich an den Personalkosten mit einer Fallpauschale, die Gemeinden setzen dieses Geld unterschiedlich ein. Die einen finanzieren mit der Pauschale sämtliche Personalkosten des Sozialdienstes (inkl. Leitungsfunktionen, Buchhaltung, Administration), währenddem andere Gemeinden beratungsunabhängige Stellen wie die Leitungsfunktionen etc. zusätzlich mit Gemeindemitteln finanzieren. Solche Unterschiede stellen für SDL4 eine Herausforderung dar, wenn er eine Forderung nach Erhöhung der personellen Ressourcen stellen würde.

5.5.2 Widerstände in der politischen Auseinandersetzung

Die politisch motivierten Debatten stellen eine besondere Herausforderung dar, insbesondere wenn der Diskurs prinzipiell verweigert wird und keine Bereitschaft besteht, die fachlichen Argumente anzuhören. Alle Sozialdienst-Leitenden weisen darauf hin.

«Und da habe ich auch gemerkt wie ich dort schon auf Systemblocker stosse oder die ich nur mit grossem Widerstand aus dem Weg bringe.» (SDL1, Z. 95-96).

«Ja, es hat sich soweit bemerkbar gemacht, dass die SVP gar keine persönlichen Argumente und gar keine Diskussion losgelöst oder mit uns geführt haben. Sie haben einfach gesagt, sie sind generell gegen eine Aufstockung und ihre Anliegen würden sowieso politisch überstimmt. Das ist jetzt etwas vereinfacht ausgedrückt, aber mir ist es so rübergekommen.»

(SDL3, Z. 201-205).

Widerstände erleben Sozialdienst-Leitende auch verwaltungsintern, nämlich etwa dann, wenn es darum geht, Querschnittsaufgaben einer Direktion zuzuordnen (Stipendien, Mietzinsbeiträge, etc.) und ein Ringen um die Verteilung unbeliebter Aufgaben und Kostenfolgen in der eigenen Verwaltungseinheit stattfindet.

«Also ein Thema, das jetzt länger auch jetzt bearbeitet wurde, ist so die Abgrenzung bei Leistungen, [...]. Wir haben die Stipendien neu so ausgestaltet, dass sich auch die Lebenshaltungskosten der Personen tragen, die in Ausbildung sind und das führt dazu, dass diese Personen abgelöst sind von der Sozialhilfe. [...] Aber das war ein jahrelanges Ringen, wo gehört das hin, das sind so Haltungsfragen in der Politik, ...» (SDL2, Z. 225-226; Z. 240-242; Z. 244-245; Z. 247-248).

Und schliesslich können Konflikte auch aus der Profession entstehen, dann wenn Sozialdienst-Leitende sich auf einen Kompromiss mit der Politik geeinigt haben, dieser aber für die Praxis schwer zu akzeptieren ist.

«Ich habe die Zeit erlebt, als ein grosser Druck auf die SKOS-Richtlinien, auf die Sozialhilfe als System, als man den unpopulären Entscheid getroffen hat, die Äquivalenz-Skala etwas zu verändern für die ganz grossen Familien. Das war ein Opfer, um den politischen Rückhalt langfristig zu gewährleisten. Und erst später kam ja dann die enge Zusammenarbeit mit der SODK. Diese Verlinkung, das war erst danach. Und das war unpopulär und für viele Mitarbeitende schwer zu akzeptieren und nachzuvollziehen und trotzdem musst du dann in der Lage sein in so einer Funktion so einen Entscheid zu fällen und mit zu tragen im Sinne des ganzen Systems.»

(SDL5, Z. 292 - 299).

Zwischenfazit

Dass die Finanzlage eines Gemeinwesens entscheidend ist für die Bestimmung der Ausgaben erstaunt kaum. Die interviewten Experten bestätigten zwar den Einfluss der Finanzlage, sehen darin aber in erster Linie die Konsequenz eines Systems oder einer sozio-demografischen Entwicklung. Eine fehlgeleitete Wohnbaupolitik, fehlende präventive Arbeitsintegrationsstrategien und fehlende Kinderbetreuungsstrukturen führten zu erhöhten Armutsrisiken, die in der Folge die Sozialhilfe belasten. Bemängelt wird, dass der präventive Aspekt einer fundierten Sozialberatung nicht verstanden wird, dass die Politik erst reagiert, wenn die Sozialdienste in der Krise stecken (hohe Personalfluktuation, Burn-outs, etc.).

Auch Finanzierungssysteme erweisen sich in zwei Untersuchungsgebieten als äusserst ungünstig. Im Fall der Gemeinde 2 hat der Automatismus zur Folge, dass bei sinkenden Fallzahlen beratungsunabhängige Stellen mitbetroffen sind. Das ursprünglich gut gemeinte System war nicht durchdacht und die Folgen machen sich nun bemerkbar. Im Fall der Gemeinde 4 sind diejenigen Sozialdienste benachteiligt, deren Gemeinden keine zusätzliche Finanzierung für beratungsunabhängige Stellen beschliessen. Die Ausgangslage der jeweiligen Sozialdienste im selben Kanton ist somit nicht vergleichbar.

Die Ursachen einer ungünstigen Finanzlage liegen also auch in fehlenden oder misslungenen sozialpolitischen Entscheidungen. Die interviewten Experten berichten von einer grundsätzlichen Bereitschaft der Politik, an der Verbesserung der Finanzierungssysteme zu arbeiten. Sie erleben aber auch ein grundsätzliches Misstrauen einzelner politischer Kreise. Auch wenn es ihnen gelingt, durch intensive Kommunikations- und Beziehungsarbeit Vertrauen aufzubauen, bleibt die gebetsmühlenartig wiederholte, klassische Kritik am bürokratischen Aufwand der Sozialhilfe.

Widerstand oder Kritik haben die SDL aber auch aus verwaltungsinternen Kreisen erlebt. Sei es, dass Querschnittsaufgaben eher dem Budget der Sozialhilfe zugeordnet wurden oder dass Kompromissentscheide nicht akzeptiert wurden. Sozialdienst-Leitende sind in solchen Situationen aufgefordert, ihre Kommunikations- und Verhandlungskompetenzen strategisch einzusetzen.

5.6 Ergänzende Kategorien

In diesem Kapitel werden ergänzende Themen beschrieben, deren Erwähnung den interviewten Experten wichtig erschien. Sie haben einen indirekten Zusammenhang mit der Fragestellung.

5.6.1 Kannibalisierung der Sozialen Arbeit

Durch betriebswirtschaftliche Instrumente, wie demjenigen der Falllastreduktion, werden zwar die Dienstleistungen der Sozialhilfe verbessert, das Personal entlastet und die unterstützten Personen besser beraten. Die grundsätzlichen sozialen Probleme werden damit aber nicht gelöst. SDL1 befürchtet, dass die Soziale Arbeit bei unreflektierter Übernahme solcher betriebswirtschaftlichen Dimensionen der Verwaltungen nicht mehr über grundsätzliche Fragen nachdenkt.

«..., dass diese ganze Anlage mit der Falllast für mich wohl im momentanen Konstrukt das wir haben an den richtigen Ort geht, ans richtige Ziel geht. Es wäre aber aus meiner Sicht, aus sozialarbeiterischer Sicht auch ein anderes Konstrukt durchaus nötig nachzudenken, darüber nachzudenken über das Grundeinkommen. [...]. Und ich denke, dass da die Soziale Arbeit sich über kurz oder lang neu erfinden muss, sonst werden wir Teil der betriebswirtschaftlichen Dimension der Verwaltungen, sprich NPM, Wirkungsorientierte Verwaltungsführung, werden diese Prinzipien uns kannibalisieren, oder irgendwie so. Und da, vor dem habe ich Respekt und ich möchte nicht zum Steigbügelhalter werden.» (SDL1, Z. 357-371 mit Unterbruch).

Mit dem Begriff der Kannibalisierung wird betont, dass die Soziale Arbeit ganz allgemein und die Sozialhilfe im Spezifischen Gefahr läuft, ihren berufsethischen Auftrag zu verraten. Indem unreflektiert Instrumente und Methoden übernommen werden, die dem Kernauftrag widersprechen, beginnt ein Prozess der Selbstzerfleischung. Im Zentrum des sozialarbeiterischen Handelns steht dann nämlich nicht mehr das Helfen, sondern das korrekte Verwalten. Diese Gefahr besteht in ganz besonderer Weise, weil die Sozialhilfe Teil eines rechtlich genormten Verwaltungsapparates ist.

5.6.2 Einfluss der Genderfrage

Die Persönlichkeit eines oder einer SDL hat ebenfalls Einfluss auf den Durchsetzungserfolg eines Anliegens. Da alle fünf interviewten Experten Männer sind, stellte sich die Frage, ob die Genderfrage die Kommunikation und den Willensbildungsprozesses beeinflussen könnte, ob es Männern allenfalls gelingt, überzeugender aufzutreten und ob bürgerlich geprägte politische Kreise, sich eher von einer Männerstimme überzeugen lassen:

«Aber die Frage der Wirkung, ist eine gesellschaftliche Frage letztlich, des Auftretens, was das schlussendlich für einen Einfluss haben mag, die würde mich schon sehr interessieren, weil, sie hat mit Sicherheit einen Einfluss. Wir nehmen uns immer so, als langsam sind wir an dem Punkt wo wir sein möchten mit der Genderfrage. Stimmt überhaupt nicht. Absolut nicht. Wenn du dir die Leitungsfunktionen anschaust, behaupte ich jetzt mal, auch gerade in der Sozialhilfe, auch gerade in Beistandschaften in Sozialen Diensten, in welchen zu 90% Frauen arbeiten, die Leitungsfunktionen je höher, dass du gehst, desto mehr Männer, weniger Frauen.»

(SDL5, Z. 435-442).

5.6.3 Mobilität und Sogwirkung

Ein weiterer bestimmender Faktor, ob die Falllast steigt oder sinkt, liegt darin, wie mobil Armutsbetroffene sind, wo sie sich niederlassen. Der SDL3 stellt fest, dass Menschen, sobald sie ihren Aufenthaltsort frei wählen können, dort hinziehen, wo sie ihr soziales Umfeld haben. Insbesondere bei Personen aus dem Migrationsbereich ist dies ein wichtiger Faktor. Dies führt in der Gde3 zu einer freiwilligen Abwanderung:

«Leute aus dem Migrationsbereich. Da ist die Stadt [XY] wie ein Anziehungsmagnet. Da erleben wir viele, die während der Bundesunterstützung und während der Unterstützung des Kantons müssen sie in zugewiesenen Wohnungen leben und wir haben auch bei uns, solche die gehen nach 10 Jahren in die Zuständigkeit der Gemeinde über und wir haben viele Personen, die bei uns lebten, jetzt wo sie selbstständig die Wohnung bestimmen können,

gehen sie in die Stadt [XY]. Und das ist eine schwierige Tendenz für die Stadt. Weil, es gibt Quartiere, die sind wirklich Richtung Ghetto, Richtung Ausländerviertel.» (SDL3, Z. 301-308).

«... diese Leute die schon dort leben, die wirken eben sehr anziehend und es gibt dort die Ghettoisierung, die Nationalitäten wollen selber dort leben und sich gegenseitig aushelfen. Und so entstehen Subkulturen.»
(SDL3, Z. 313-315).

Zwischenfazit

Der kausale Zusammenhang zwischen den Kosteneinsparungen und einer Reduktion der Falllast wird grundsätzlich nicht angezweifelt. Die Erfahrungen aus Winterthur und der interviewten SDL weisen darauf hin, dass sich bei einer hohen Falllast eine Erhöhung der Personalressourcen lohnt¹⁸. Wohl aber werden weitere Faktoren genannt, die es zu beachten gelte, beispielsweise betreffend der Mobilitätsfreiheit von unterstützten Personen. Ziehen diese weg bzw. werden sie von anderen Orten angezogen, dann sinkt die Falllast, ohne dass dies einen Zusammenhang mit der Erhöhung des Stellenetats hat. Oder umgekehrt, wenn strategische Entscheide der kommunalen (Sozial-)Politik Armutssituationen oder -gebiete fördern, müssen mehr Menschen von der Sozialhilfe unterstützt werden. Strukturelle Rahmenbedingungen können demzufolge sowohl zu einer Reduktion als auch zu einem Anstieg der Unterstützungsfälle führen.

Die Reduktion der Falllast durch eine Erhöhung des Personaletats wird in erster Linie als eine betriebswirtschaftliche Massnahme wahrgenommen. Kostenreduktion ist das Ziel. Die Verbesserung der Beratungssituation und der Arbeitsbedingungen der Sozialarbeitenden ist ein Nebeneffekt. Eine ursachengerechte Lösung der sozialen Probleme stellt die Reduktion der Falllast aber nicht dar. Deshalb besteht die Befürchtung, dass sich die Soziale Arbeit bzw. deren Leitungspersonen mit dem Anwenden rein betriebswirtschaftlicher Instrumente zufriedengibt und ihren sozialen und sozialpolitischen Auftrag aus den Augen verliert. Sozialdienst-Leitende hätten auf den Willensbildungs- und Entscheidungsprozess eigentlich einen nicht unbeachtlichen Einfluss. Zum Thema der Einflussmöglichkeiten von SDL stellte sich im Verlauf der Interviews die Frage, ob es denn eine Rolle spiele, ob die Leitungsfunktion von einer Frau oder einem Mann wahrgenommen werde. Ob also die politischen Behörden anders reagieren würden auf eine Frau, ob die Argumentationsstrategien und die Netzwerkarbeit von Frauen sich von denjenigen der Männer unterscheiden würden. Eine Frage, der im Rahmen einer nächsten Forschungsarbeit nachgegangen werden könnte.

¹⁸ Gemäss Winterthurer-Studie hat sich eine Falllast von 75 Unterstützungsdossiers bei 100-Stellenprozenten als effizient erwiesen.

6 Interpretation und Diskussion der Ergebnisse

In diesem Kapitel werden die Ergebnisse aus dem empirischen Forschungsteil mit den zuvor bearbeiteten theoretischen Bezügen in den Kapiteln 2 und 3 verglichen. In Kapitel 2 wurden Theorien zur Sozialhilfe in ihrem politisch-institutionellen Kontext erläutert. In Kapitel 3 wurden Theorien und Modelle aus dem (Sozial-)Managementbereich vorgestellt. Die Gegenüberstellung zeigt, wo Gemeinsamkeiten und wo Ergänzungen zwischen Theorien und Empirie bestehen. Die Interpretation erfolgt entlang der entwickelten Haupt- und Subkategorien. Diese Synthese bildet dann die Grundlage für die Beantwortung der Fragestellungen und die Schlussfolgerung des nächsten Kapitels.

6.1 Politisch-institutioneller Kontext

Gemäss Rüegg-Stürm und Grand (2019) manifestiert sich die Erbringung und Optimierung einer bestimmten Dienstleistung stets in einem spezifischen organisationalen Kontext. Sie bezeichnen diesen Kontext als Orientierungsrahmen (vgl. Kap. 3.1.2 dieser Arbeit). Im spezifischen Kontext der Sozialdienste und für diese Masterarbeit wird der Begriff eines politisch-institutionellen Kontextes verwendet.

6.1.1 Behördenstruktur

Die Sozialdienst-Leitenden erleben unterschiedliche behördliche Kontextbedingungen. Die einen haben eine Sozialbehörde, die anderen nicht, wobei in letzterem Fall die Aufgaben einer Sozialbehörde in Personalunion durch das zuständige Exekutivmitglied erfüllt werden. Der Antrag um Erhöhung der Personalressourcen ist nicht der Sozialbehörde zu unterbreiten, sondern der Finanzbehörde. Dies ist in der Regel die Exekutive. Diese muss einen entsprechenden Aufstockungsentscheid nach Erstellung des Gesamtbudgets der Legislative unterbreiten.

Dort wo keine Sozialbehörde im eigentlichen Sinne besteht, werden die strategischen Aufgaben im Bereich der Sozialhilfe mit den Führungsaufgaben der Exekutive in einer Person vereint. Sozialdienst-Leitenden fehlt in solchen Fällen eine breitere Basis für einen fachlichen Austausch. Das Risiko für die SDL besteht darin, dass sie aufgrund unterschiedlicher Auffassungen über die Art und den Umfang der Dienstleistung der Sozialhilfe, die beantragten Stellen von ihrer vorgesetzten Stelle nicht bewilligt erhalten. Alle drei SDL, die dies betrifft, haben gemäss den Interviews keinen solchen Nachteil erlebt. Den Sozialdienst-Leitenden und ihrer Exekutive ist es jeweils gelungen, die strategischen und die personalpolitischen Aufgaben zu trennen.

Dort wo eine Sozialbehörde geschaffen wurde, besteht die Herausforderung darin, die Mitglieder in ihr strategisches Aufgabenportfolio einzuführen. Dabei ist festzustellen, dass die

Sozialbehörde sich gemäss Theorie und mit Blick auf ihre Funktion den strategischen Aufgaben widmen sollte, währenddem die Sozialdienst-Leitung operativ tätig ist. Die Sozialdienst-Leitenden bestätigen aber, dass sie sehr wohl auch strategische Aufgaben zu übernehmen hätten, weil den Mitgliedern der Behörde die fachlichen Kenntnisse fehlten.

Bereits diese kleine Stichprobe (5 Interviews) zeigt auf, wie die idealtypische Trennung zwischen strategischer und operativer Ebene in der Praxis unterschiedlich gehandhabt wird (vgl. Kap. 2.2 dieser Arbeit). Rimmele & Näpfli haben bereits 2011 in ihrem Bericht über die Organisation kleiner und mittelgrosser Sozialdienste den Einfluss der politischen Systeme auf die Behördenstrukturen der Sozialhilfe aufgezeigt (S. 10). Und auch Haller et al. (2011) betonen, dass eine Klärung der Rollen und Aufträge für eine funktionierende Sozialbehörde grundlegend sei (vgl. Kap. 2.2).

6.1.2 Sozialdienst-Führungsaufgaben

Die Sozialdienst-Leitenden befanden sich bei ihrem Antrag um Erhöhung des Stellenetats jeweils in unterschiedlichen Ausgangslagen (hohe Personalfluktuation, Sparprojekt am Vorbild der Winterthurer-Studie, hohe Sozialhilfequote). Ihnen allen gemeinsam war indessen, dass sie ihre Planungs- und Steuerungsverantwortung wahrgenommen haben. Sie haben die organisatorischen Probleme reflektiert und analysiert und mit relevanten Akteuren nach Lösungen gesucht. Sie haben durchwegs betont, für wie wichtig sie die Möglichkeit von Reflexionszeiten erachten, die Möglichkeit Zeit zu haben und sich zu nehmen, sich vom Alltagsgeschäft zu distanzieren und grundsätzliche Fragen mit dem eigenen Führungsteam zu besprechen. Eine derart zentrale Führungsaufgabe könne aber nur ab einer bestimmten Grösse des Sozialdienstes wahrgenommen werden. In kleineren Sozialdiensten sei diese zentrale Führungsaufgabe kaum möglich. Haller et. al (2011) stellen denn auch in ihrer Studie fest, dass vielerorts die Pensen für die Sozialdienstleitung zu knapp bemessen seien (S. 19).

Gemäss Rüegg-Stürm und Grand (2019) zeigt sich die Wirksamkeit von Management an der Fähigkeit, die Gestaltung und Weiterentwicklung der Dienstleistung in einem reflexiven Prozess vorzunehmen (vgl. Kap. 3.3.1). Die empirische Untersuchung zeigt auf, dass es jeweils nicht am Willen, sondern höchstens an den Möglichkeiten mangelt, nämlich insbesondere an genügenden Stellenprozenten für die Leitungsfunktionen. SDL3 bestätigte im Interview, dass es mehr als 10 Jahre dauerte, bis die zuständigen Behörden der Gemeinde auf die vielen Leitungswechsel reagierten.

Sobald es den Sozialdienst-Leitenden gelingt, ihre Organisation in ihrem politischen Umfeld zu positionieren, bestehen gemäss Merchel (2010) gute Chancen, die erforderlichen personellen Ressourcen zu erhalten (S. 10). Wie SDL1 im Interview bestätigte, führte der

Entscheid zur Stellenerhöhung zu einem positiven Image unter der Berufsgruppe der Sozialarbeitenden. Trotz Fachkräftemangel hätten sie keine offenen Stellen mehr zu besetzen.

6.1.3 Finanzlage und -system

Die Heterogenität der Finanzlage und der Finanzlastenausgleichssysteme sind bei den fünf Interviews sichtbar geworden. Zwei der fünf Gemeinden Finanzlastenausgleichssystem zwischen dem Kanton und der Gemeinde, das aber bei beiden unterschiedlich ausgestaltet ist¹⁹. Diese Abfederung der Kosten war dabei jeweils hilfreich, aber nicht das ausschlaggebende Argument bei der Finanzierung der Stellenaufstockungen. Vielmehr sind gemäss den Aussagen der Sozialdienst-Leitenden die Finanzlage der Gemeinde selber, die gesamte Belastungssituation in Bezug auf die Sozialhilfequote und die Personalfluktuationen entscheidend In Gde3 gewesen. wurde dritte Stellenerhöhungsrunde denn auch deshalb bewilligt, weil dank der ersten und zweiten Aufstockungsrunde die Kosteneinsparungen bestätigt werden konnten.

Die Ressourcenerschliessung bleibt demnach stark abhängig von den örtlichen Verhältnissen. Wie Schreyögg und Geiger (2016) betonen, stellt diese Abhängigkeit eine Machtposition der finanzierenden Stellen dar und mündet in eine Instabilität der Leistungszuflüsse und -abflüsse (vgl. Kap. 3.2.2.). Denn letztlich geht es darum, dass trotz angespannter finanzieller Lage oder ungünstigem Finanzierungssystem erkannt wird, dass eine individualisierte, inklusive und zeitaufwändigere Fachberatung längerfristig der (Re-)Integration dient (Pantuček-Eisenbacher, 2015, vgl. Kap. 2.3.).

6.2 Prozessorientierte Einflussnahme

6.2.1 Intensive Zusammenarbeit und Einflussnahme

Unabhängig von der Konstellation mit oder ohne parteipolitisch zusammengesetzter Sozialbehörde, haben alle fünf Sozialdienst-Leitenden betont, wie wichtig ihnen die Intensität der Zusammenarbeit mit ihren Behörden und vorgesetzten Stellen sei. Der kontinuierliche Austausch ermöglicht es, die Haltungen und Erwartungen auszuloten, die Aufgaben des Sozialdienstes in einem konsensualen Rahmen zu erfüllen und das Fachwissen der Laien zu optimieren. Dabei geht es auch darum, dass die Anliegen des Sozialdienstes gut erklärt werden können und im Anschluss von den politischen Behörden vertreten werden. Die Sozialdienst-Leitenden sind sich aber bewusst, dass ihre Einflussnahme durch die politischen Rahmenbedingungen begrenzt ist. Die Verwaltung hat ihre Rolle einzuhalten und die Politik die ihrige. Für Leitungspersonen bedeutet dies, nebst guten fachlichen Kenntnissen und

¹⁹ Zur Wahrung der Anonymität der Interviewpartner wird der genaue Lastenausgleichsschlüssel nicht näher ausgeführt.

Führungsskills, auch eine gute Portion Verständnis für die politischen Debatten zu haben. Rüegg-Stürm und Grand (2019) gehen sogar von einem profund erforderlichen Verständnisstand über die Besonderheiten der relevanten Umweltsphäre aus, wenn es Leitungspersonen darum geht, ihre Anliegen durchzusetzen (vgl. Kap. 3.2.).

Die gemeinsame Entwicklung von Strategien und Zielen für die Sozialhilfe durch SDL und Behörden bildet die Basis für eine gelingende Zusammenarbeit. Sozialdienst-Leitende tragen die Verantwortung dafür, dass das beabsichtigte Wertschöpfungsziel einer optimalen Dienstleistung für bedürftige Menschen erreicht wird. Dabei sind sie auf eine solide Zusammenarbeit mit ihrem relevanten Umfeld angewiesen (vgl. Kap. 3.1.1). Rüegg-Stürm und Grand (2019) betonen dabei die Herausforderung für das Management, wenn ein Abhängigkeitsverhältnis zur Erreichung der beabsichtigten Dienstleistungsqualität besteht. Und weshalb sie die Gestaltung von tragfähigen Beziehungen als zentrale Managementaufgabe betrachten (vgl. Kap. 3.2.1). Dazu betonen auch Stremlow et al. (2019), dass über den Aufbau einer intensiven Zusammenarbeit Vertrauen geschaffen wird, dass sie als wichtigstes Kapital einer sozialen Organisation bezeichnen (vgl. Kap. 3.2.1). Genauso auch Lichtsteiner et al. (2020), welche die Beziehungsgestaltung zur Politik als Leistungsbestellerin als zentral erachten (vgl. Kap. 3.2.1). Dies um letztlich auch die Fähigkeit zur Beeinflussung der politischen Entscheidungsprozesse zu verbessern.

6.2.2 Netzwerkmanagement

Netzwerkarbeit erachten alle fünf interviewten SDL als eine ihrer zentralen Aufgaben. Diese bezieht sich auf drei Ebenen: Verwaltungsintern, mit ihren Finanz- und Sozial-Behörden und mit verwaltungsexternen Anspruchsgruppen (bspw. Fachorganisationen). Von der Netzwerkarbeit profitieren sie insofern, als sie gute Beziehungen aufgebaut haben, die ihnen zu einem späteren Zeitpunkt, wenn sie ein konkretes Anliegen haben, den nötigen Support geben. Ein SDL betont in diesem Zusammenhang, wie entscheidend dies sein könne, wenn es darum gehe, verwaltungsintern eigene Geschäfte bewilligt zu erhalten. Es geht also darum, ganz gezielt und bewusst auf relevante Personen und Gruppen zuzugehen, den Diskurs und Austausch zu führen, um so eine Vertrauensbasis herzustellen.

Bei der Netzwerkarbeit mit Organisationen ausserhalb der Verwaltung geht es den SDL darum, einen fachlichen Austausch zu führen, der einerseits als Seismograph für sich anbahnende sozialpolitische Themen und andererseits als Reflexionsfläche für eigene Ideen dient. Die Sozialdienst-Leitenden haben in unterschiedlichem Masse viel Zeit und Aufwand in diese Netzwerkarbeit investiert. Dies unter dem Motto: «Geh nicht allein, sondern tu dich mit anderen zusammen» (SDL4, Z. 639-640, Kap. 5.2.2).

Die aktive Beziehungspflege zur Öffentlichkeit ist gemäss Lichtsteiner et al. (2020) eine grundlegende Voraussetzung, um die eigenen Anliegen und Interessen durchsetzen zu können (vgl. Kap. 3.2.1). Auch Schubert (2005) sieht im Netzwerkmanagement die moderne professionelle Technik, die in das methodische Repertoire der Sozialen Arbeit Eingang finden sollte. Erfolgreiche Vernetzungsarbeit bedarf spezifischer Handlungskompetenzen, wie beispielsweise der Fähigkeit, verschiedenste Akteure mit unterschiedlichen Anliegen, Interessen und Leistungskapazitäten zusammenarbeiten zu lassen (vgl. Kap. 3.2.2).

6.2.3 Einbezug von Experten- und Erfahrungswissen

Die Sozialdienst-Leitenden sind sich bewusst, dass sie die Unterstützung von Expert:innen benötigen, um ihre Anliegen fachlich und wissenschaftsbasiert zu begründen. Ihre Fachmeinung alleine vermag zwar auch zu überzeugen, aber ein derart weitreichender Antrag, wie derjenige einer Personalaufstockung, benötigt eine breitere Abstützung. Das Einholen von Fachexpertisen ist eine wichtige Unterstützung zur Untermauerung der Anliegen. Alle fünf Sozialdienst-Leitenden haben Erfahrungen mit dem Einbezug von Fachbüros gesammelt. Letztere konnten auch sämtliche Fragen der politischen Behörden aufnehmen, reflektieren und beantworten. Letztlich geht es gemäss den Feststellungen der SDL auch darum, selbstkritisch zu sein und nicht zu meinen, alles alleine machen zu müssen.

Neben dem Einbezug externer Expertisen gelte es auch, von Erfahrungswissen zu profitieren. Die SDL profitierten von der aktiven Mitarbeit in Fachgremien, die ihnen wertvolle Informationen und Ideen lieferten. Gerade für neue Leitungspersonen mit wenig Erfahrung oder in kleineren Sozialdiensten sei dies besonders wichtig. Denn Entwicklungen, die grössere Dienste durchmachten, würden oftmals zu einem späteren Zeitpunkt auch bei kleineren Diensten anstehen.

Der Einbezug von Experten- und Erfahrungswissen hat zum Ziel, die Wirkung, die mit einem Antrag erzielt werden soll, fachlich und wissenschaftsbasiert zu begründen. Prinz (2002) sieht in den Instrumenten der Wirkungsmessung und Wirkungsevaluation die Möglichkeit, die eingesetzten Ressourcen gegenüber den finanzierenden Stellen zu legitimieren (vgl. Kap. 3.2.2.). Rüegg-Stürm und Grand (2019) gehen davon aus, dass die Qualität einer in einem arbeitsteiligen Prozess erbrachten Dienstleistung auch vom Einholen elaborierter Fachexpertisen abhängig ist (vgl. Kap. 3.1.1) und dass die Gestaltung und Weiterentwicklung der Wertschöpfung [hier der Sozialberatung] auch von einer institutionalisierten und verlässlichen Kooperation abhängig sei (vgl. Kap. 3.2.1). Dabei betonen sie, dass der Austausch mit einer Community eine zentrale Voraussetzung für eine zukunftsorientierte Weiterentwicklung ihrer organisationalen Wertschöpfung sei (vgl. Kap. 3.3.1).

6.3 Kommunikationsstrategien

6.3.1 Das Sozialhilfegeschäft erklären und verkaufen (Marketing)

Die Aufgaben, die die Sozialhilfe zu erfüllen hat, sind höchst komplex. Die interviewten Sozialdienst-Leitenden sind sich einig, dass sie in der Verantwortung stehen, den Behörden wiederholt und aktiv Informationen über die Funktionsweise und Wirkungsmöglichkeiten des Sozialdienstes zu liefern. Es ist eine zeitaufwändige Lobbyarbeit, die sie zu erfüllen haben, welche sich jedoch lohnt, wie die Interviews aufzeigten. Dies ganz nach dem Motto: «Tu Gutes und sprich darüber» (SDL1, Z. 147-155).

Die SDL betonten auch, dass es ihnen wichtig sei, die Arbeit ihres Dienstes zu erklären, dies trotz oder gerade bei Kritik oder Misstrauen. Es sei zentral, in den politischen Auseinandersetzungen mit fachlichen Argumenten auf alle Fragen einzugehen und das Gegenüber ernst zu nehmen. Dies sei Überzeugungsarbeit, die eine Vertrauensbasis schaffe.

Gerade Rüegg-Stürm und Grand (2019) bestätigen, dass es nicht selbstverständlich sei, dass neue Ideen als relevant erkannt würden (vgl. Kap. 3.1.2), und es deshalb entscheidend sei, wie Leitungspersonen ihre Anliegen präsentierten und kommunizierten. Lichtsteiner et al. (2020) verwenden in ihrem Modell des Marketing-Managements den Begriff des Beschaffungsmarketings, wenn es darum geht, Ressourcen von den finanzierenden Stellen bewilligt zu erhalten (vgl. Kap. 3.3.2). Urselmann (2005) verwendet dafür den Begriff des Sozial-Marketings (vgl. Kap. 3.3.2). Allen gemeinsam ist, dass sie den Austauschprozess beschreiben, den Leitungspersonen zur Erreichung ihres Anliegens durchlaufen.

Marketing-Strategien ergänzen Steuerungs- und Planungsprozesse. Lichtsteiner et al. (2020) bezeichnen den Willensbildungs- und Willenssicherungsprozess als interaktiv und partizipativ (vgl. Kap. 3.3.3). Dies ausgehend von der Prämisse, dass NPOs sich in unterschiedlichen Austauschbeziehungen befinden. Bezogen auf die Situation der Sozialdienste und ihrer Leitung finden die Austauschbeziehungen mit den Behörden statt, indem kontinuierlich Informationen geliefert werden und so implizit auch Lobbyarbeit erfolgt.

Rüegg-Stürm und Grand (2019) ihrerseits bezeichnen mit dem Begriff der prozessorientierten Gestaltungsarbeit, dass Aufgabenkomplexe wiederholt zu bearbeiten seien, damit die organisationale Wertschöpfung sich weiterentwickeln könne. Dabei müsse das Management auf die sich ändernden Erwartungen der Stakeholder antworten können (vgl. Kap. 3.3.3).

Auch Merchel (2010) geht davon aus, dass zu einer erfolgreichen Gestaltung von Umweltbeziehungen Marketing-Strategien zu berücksichtigen sind (vgl. Kap. 3.3.2). Leitungspersonen sollten ihre Interaktions- und Kommunikationskompetenzen nutzen, um für

ihre Organisation gezielt zu werben. Ganz nach dem Motto von SDL1: «Tu Gutes und sprich darüber».

6.3.2 Argumentieren mit Fakten und Vorbildern (Benchmarking)

Die interviewten Sozialdienst-Leitenden haben die Erfahrung gemacht, dass es ihnen gelingt, die Behörden zu überzeugen, wenn sie mit fundierten Fakten argumentieren. Fakten, die auf betriebswirtschaftlichen und fachlichen Argumenten basieren, die sich an anderen Orten schon als richtig erwiesen haben oder die ganz einfach schlüssig erscheinen. Es geht ihnen darum, den politischen Behörden zu beweisen, dass in der Sozialen Arbeit auch betriebswirtschaftlich gedacht wird und sie sich insoweit darauf verlassen können, den Sozialdienst in guten Händen zu wissen. Dabei ist die Thematik des Benchmarkings, also des Vergleichs mit dem Funktionieren anderer Sozialdienste, ein wichtiger Aspekt, den SDL auch in ihrer Argumentation verwenden. Mit erfolgreichen Beispielen aus anderen Gemeinden können sie für ihre Anliegen die nötigen Fakten liefern. Gerade beim Anliegen der Reduktion der Falllast waren sowohl die Winterthurer-Studie als auch darauffolgende Beispiele von Gemeinden, die ihr Personal aufgestockt und Kosten gespart haben, sehr hilfreich. Es geht also argumentativ nicht nur darum zu erklären, sondern auch aufzeigen zu können, was an anderen Orten funktioniert hat.

Stremlow et al. (2019) diskutieren darüber, ob und wie der Kennzahlenvergleich bzw. eine evidenzbasierte Analyse im Zuge der Ökonomisierung der Sozialen Arbeit deren *innere Identität* beeinflusst (S. 97): «Durch die Einführung wettbewerblicher Elemente zwischen den Leistungserbringenden, durch einen deutlich erhöhten Legitimationsnachweis gegenüber den Leistungsbestellenden und -finanzierenden, [...] sind neue Prämissen gesetzt worden». (S. 39-40). Lichtsteiner et al (2020) sehen hingegen im Benchmarking die Möglichkeit «von den Besten zu lernen». (S. 122). Gerade im Bereich sozialer Dienstleistungen ermögliche der Vergleich den Finanzgebern Verbesserungsmassnahmen ins Auge zu fassen. Letztlich geht es aber auch darum, gegenüber den finanzierenden Stellen die eingesetzten Ressourcen zu legitimieren. Prinz (2022) sieht im Benchmarking ein fundiertes Instrument für die Soziale Arbeit, dass die Politik ohnehin zunehmend als sozialpolitisches Steuerungsinstrument verwendet (vgl. Kap. 3.2.2).

6.3.3 Argumentieren mit Geschichten und Befindlichkeit

Der Appell an die Solidarität, die soziale Teilhabe und den sozialen Frieden bietet gemäss den Sozialdienst-Leitenden ebenfalls eine wichtige Argumentationsbasis. Also den Diskurs nicht nur mit Fakten zu führen, sondern auch die Emotionen anzusprechen. Zudem sei es gerade in Gemeinden mit einer hohen Sozialhilfequote und einer belasteten sozio-demografischen

Struktur oftmals so, dass Behördenmitglieder auch in ihrem näheren familiären Umfeld Armutssituationen begegnen. Diese Betroffenheit und dieses Verständnis für Lebenssituationen, die eine Unterstützung benötigen, seien zu nutzen.

Die emotionale Argumentationsstrategie sei denn auch in der Öffentlichkeitsarbeit und im Kontakt mit den Medien zu verwenden. Durch Geschichten würde die Arbeit des Sozialdienstes fassbarer als durch einen abstrakten Jahresbericht.

Zum Thema der Befindlichkeit haben die Sozialdienst-Leitenden unterschiedliche Auffassungen darüber, ob die Belastung und Frustration des Personals als Argument verwendet werden solle. Ein SDL machte die Erfahrung, dass die schlechte Befindlichkeit des Personals mit der Folge einer hohen Fluktuation ein starkes Argument war für die Falllastreduktion. Demgegenüber meinte ein anderer SDL, dass das Klagen über zu viel Arbeit, über eine Überlastungssituation, das schlechteste Argument sei, das er nie verwenden würde. Wenn mit Befindlichkeit argumentiert werde, dann müsse diese Kommunikation dem jeweiligen Kontext (innen oder aussen) angepasst werden.

Die Wahl der erfolgversprechenden Argumentation hängt gemäss Rüegg-Stürm und Grand (2019) stark von der spezifischen Umwelt der jeweiligen Organisation ab. Deshalb sei die Kommunikationsstrategie immer wieder zu hinterfragen und zu überdenken (vgl. Kap. 3.3.2). Auch Lichtsteiner et al. (2020) gehen davon aus, dass eine sorgfältige Abschätzung zu vollziehen sei, welche Botschaften und Kommunikationsformen am ehesten erfolgreich seien (vgl. Kap. 3.3.2). Zum Thema der Emotionen in der politischen Debatte, muss hier Martha C. Nussbaum erwähnt werden, die davon ausgeht, dass «Im öffentlichen Raum erzeugte Emotionen stabilisieren gute politische Prinzipien und stärken die Motivation, sie effektiv umzusetzen.» (Nussbaum, 2021, S. 207). Das Ziel solcher geweckten Emotionen sei demnach, die festgestellten Notlagen durch Gesetze und Institutionen zu beheben (S. 207).

6.4 Förderliche Kontextbedingungen

6.4.1 Finanzlage und -system

Die empirische Untersuchung hat fünf unterschiedliche Ausgangslagen bezüglich der Finanzlage oder des Finanzierungssystems der Gemeinden aufgezeigt. Diese waren jeweils entscheidend für den Antrag um Stellenerhöhung bzw. für eine Anpassung des Stellenetats:

- 1. Erholung der Finanzlage der Gemeinde
- 2. Bestätigung der Kosteneinsparungen durch das erste Projekt
- 3. Globalbudgetähnliche Situation
- 4. Automatismus der Stellenanpassung an die Falllast
- 5. Ausschöpfung der kantonalen Fallpauschale

Im ersten Fall meinte der SDL1, dass der Antrag höchstwahrscheinlich auch bei schlecht bleibender Finanzlage der Gemeinde durchgekommen wäre. Vermutlich aber mit mehr Widerstand und Skepsis. Das Anliegen sei grundsätzlich nicht umstritten und die Erfahrungen aus der Winterthurer-Studie bekannt gewesen.

Im zweiten Fall meinte der SDL2, dass das zweite Projekt aufgrund der Kosteneinsparungen beim ersten Projekt unbestritten gewesen sei.

Im dritten Fall meinte der SDL3, dass die Behörden ihm im Umgang mit seinem Budget vertrauten, so dass er gewisse Freiheiten in der Einteilung der Budget-Gelder geniesse. Die Situation sei ähnlich wie bei einem Globalbudget, was mehr Steuerungsmöglichkeiten erlaube. Im vierten Fall meinte der SDL4, dass die gesetzlichen Grundlagen zur Finanzierung des Stellenetats in seinem Dienst einen Sonderfall darstellten und er deshalb aufgrund der bis vor zwei Jahren steigenden Fallzahlen eine begünstigende Situation in Bezug auf die Erhöhung des Stellenetats erlebt habe.

Im fünften Fall meinte der SDL5, dass er die Erhöhung des Stellenetats erreicht habe, indem ihm die Durchsetzung der gesetzlichen Grundlagen gelungen sei.

Diese Heterogenität der finanziellen Voraussetzungen widerspiegelt im Kern das föderalistische System der Schweiz. Wolffers stellte bereits 1993 fest, dass die unterschiedlichen Finanzierungssysteme der Sozialhilfe ungeahnte Auswirkungen auf die Praxis der Sozialhilfe hätten (vgl. Kap. 2.1.). Insbesondere die von Schreyögg und Geiger (2016) erwähnte Problematik der Ressourcenabhängigkeit wird sichtbar (vgl. Kap. 3.2.2). Nämlich dahingehend, dass Sozialdienst-Leitende, die als Manager des Sozialdienstes bezeichnet werden dürfen, nicht die für ihre Position erforderliche Budget-Steuerungsfreiheit besitzen. Dieser, für öffentlich-rechtliche Institutionen oftmals typische Autonomieverlust wird teilweise aufgefangen durch die intensive Zusammenarbeit und die Netzwerkarbeit, die die Sozialdienst-Leitenden leisten. Dies im Sinne der Kooptation, wie sie Schreyögg und Geiger (2016) erwähnen (vgl. Kap. 3.2.2). Die besondere Herausforderung, dass nur noch die nachgewiesenen Dienstleistungen finanziert werden, bleibt für die Sozialdienst-Leitenden bestehen (Sadowski, 2005, vgl. Kap. 3.2.2)).

6.4.2 Politischer Wille

Die fünf Sozialdienst-Leitenden sind sich darin einig, dass es sich beim Support durch die politischen Behörden um einen entscheidenden Faktor handelt. Die Haltung der Behörden hinsichtlich sozialpolitischer Fragen ist matchentscheidend beim Willensbildungs- und Entscheidungsprozess für die Senkung der Falllast bzw. zur Erhöhung der Personaletats. Dabei spielen auch die verwaltungsinternen Vorgespräche eine Rolle. Denn, wie

beispielsweise SDL3 erwähnte, die Behörden können eher überzeugt werden, wenn ein Gemeindeschreiber das Anliegen des Sozialdienstes unterstützt.

Offensichtlich ist es den SDL gelungen, in ihren Gemeinden «im Rahmen von *normativen Orientierungsprozessen* [...] die Behörden auf eine gemeinsame Arbeitsbasis zu vereinen und die Legitimierung für eine Erhöhung der personellen Ressourcen zu erhalten.» (Rüegg-Stürm & Grand, 2019, S. 65, vgl. Kap. 3.3.3). Gemäss Lichtsteiner (2020) stellt die Fähigkeit zur Beeinflussung der politischen Entscheidungsprozesse eine besondere Kompetenz zur Durchsetzung von Anliegen dar (S. 220).

6.4.3 Fachwissen der Behörden

Die Sozialdienst-Leitenden arbeiten mit Sozialbehörden (unabhängig davon, ob in Personalunion mit dem Exekutivmitglied oder mit einer Kommission), deren Mitglieder in der Regel keine Fachkenntnisse in Sozialhilfe-Themen haben. Dort, wo vereinzelt Mitglieder selber Fachleute in sozialen Fragen sind, empfinden die SDL dies als grosse Erleichterung. Es entlastet sie davon, das komplexe Sozialhilfegeschäft von Grund auf erklären zu müssen. Deshalb ist es ihnen auch wichtig, Sozialkommissionsmitglieder als kompetente Gesprächspartner zu etablieren (SDL1, Z. 34-37). Je besser diese das Fachgebiet überblicken, desto eher können sie ihre strategische Aufgabe wahrnehmen.

Lichtsteiner et al. (2020) betonen im Falle der Ehrenamtlichen in einer NPO, dass «je grösser die Übereinstimmung zwischen dem beruflichen Know-how der Ehrenamtlichen mit den in der NPO zu lösenden Problemen ist, umso geringer fällt auch ihr Status als Amateur ins Gewicht.» (S. 237). Diese Aussage lässt sich analog auf die Sozialbehörden-Mitglieder anwenden.

6.5 Hinderliche Kontextbedingungen

6.5.1 Schlechte Finanzlage und hinderliches Finanzierungssystem

Ganz grundsätzlich sind sich alle fünf interviewten Experten einig, dass die Finanzlage ihrer Gemeinde den Entscheidungsprozess bei einer Stellenaufstockung beeinflusst hat. Auch wenn ihre Anträge um Stellenaufstockung letztlich bewilligt wurden, stellten die allgemeine Finanzlage und gewisse sozio-demografische Entwicklungen eine hohe Belastung dar. Erwähnt wurden eine fehlgeleitete Wohnbaupolitik, fehlende präventive Arbeitsintegrationsstrategien und fehlende Kinderbetreuungsstrukturen.

Auch besondere Finanzierungssysteme erweisen sich als behindernd: Dort, wo eine automatische Anpassung des Stellenetats aufgrund der Falllasten erfolgt, müssen personelle Ressourcen bei senkenden Falllasten reduziert werden, und dies auch bei beratungsunabhängigen Stellen. Die Steuerungs- und Planungsmöglichkeiten werden damit

massiv beeinträchtigt. Der zweite Spezialfall betrifft die unterschiedliche Zusatzfinanzierung der Gemeinden zur kantonalen Fallpauschale. Der SDL4 muss mit der Pauschale alle Stellen des Sozialdienstes finanzieren, währenddem andere Sozialdienste diverse beratungsunabhängige Stellen von der Gemeinde separat finanziert erhalten.

Die aufgedeckten Mängel in den Finanzierungssystemen können gemäss Rüegg-Stürm und Grand (2019) dazu dienen, «den Status quo organisationaler Wertschöpfung grundlegend zu hinterfragen und diese allenfalls neu auszurichten.» (S. 71).

6.5.2 Widerstände in der politischen Auseinandersetzung

Die Sozialhilfe stösst bei der Legitimierung ihrer Aufgaben an politisch motivierte Grenzen. Solche grundsätzlich ablehnenden Haltungen verunmöglichen den Sozialdienst-Leitenden einen sachlichen Diskurs. Auch wenn es ihnen gelingt, durch intensive Kommunikations- und Beziehungsarbeit Vertrauen aufzubauen, beharren einzelne politische Akteure stur auf ihrer Position.

Einzelne SDL haben aus anderen sozialpolitischen Gründen Widerstände erlebt. Dabei ging es in erster Linie um die Zuweisung einzelner Aufgaben im Budget. Dabei handelt es sich um einen klassischen Konflikt bei Querschnittsaufgaben, deren Verbuchung ins eigene Budget jede Verwaltungsabteilung vermeiden will.

Sozialdienst-Leitende werden demnach bei der Erfüllung ihrer Aufgaben in erheblichem Masse durch die in ihrer Gemeinde bestehenden politischen Verhältnisse beeinflusst. Diese Einflussfaktoren werden von Schreyögg und Geiger (2016) als implizite Steuerungskräfte bezeichnet, denen «sogar eine höhere Bedeutung für den Erfolg einer Organisation zuerkannt [wird] als den *geplanten* Strukturen und Instrumenten, und zwar sowohl in *leistungsfördernder* als auch *leistungsmindernder* Hinsicht.» (S. 289, vgl. Kap. 2.2 dieser Arbeit).

6.6 Ergänzende Kategorien

Im Verlaufe der Interviews haben einzelne Befragte auf Themen hingewiesen, die für sie durchaus einen indirekten Zusammenhang haben mit der gestellten Frage. Ob es gelingt, eine Personalaufstockung zu erwirken, hängt nämlich auch damit zusammen, welche Auftrittswirkung die sozialdienstleitende Person hat, wie die Soziodemografie der Gemeinde ist und welche Funktion und Auftrag der Sozialdienst zu erfüllen gedenkt.

6.6.1 Kannibalisierung der Sozialen Arbeit

Die Befürchtung von SDL1 liegt darin, dass die Soziale Arbeit unreflektiert die betriebswirtschaftlichen Prinzipien übernehme. Trotz seiner Überzeugung, dass es diese Instrumente auch brauche, befürchtet er, dass die sozialarbeiterischen Methodenkompetenzen zweitrangig werden könnten. Die Reduktion der Falllast ermögliche eine Sozialberatung unter besseren Umständen, löse aber nicht die ursächlichen sozialen Probleme. Dies gibt der SDL zu bedenken.

Betriebswirtschaftliche Erkenntnisse und Instrumente sind aus der Führung einer Organisation wie derjenigen eines Sozialdienstes nicht mehr wegzudenken. Sie bieten wichtige Argumentationsgrundlagen zur Legitimierung der erforderlichen Ressourcen. Dies ist umso wichtiger, als die Ressourcengeber nicht identisch sind mit den Nutzern der Dienstleistung (Lichtsteiner, 2020, vgl. Kap. 3.2.2). Dabei verweist aber Sadowski (2015) auf den Spagat zwischen Wirtschaftlichkeit und fachlichen Zielen (vgl. Kap. 3.2.2), dort wo die Soziale Arbeit vermehrt nach marktwirtschaftlichen Kriterien beurteilt wird, gleichzeitig aber ihre fachlichen Qualitätsstandards einzuhalten hat.

6.6.2 Einfluss der Genderfrage

Da alle fünf interviewten SDL Männer waren, stellte sich die Frage, ob die Zusammenarbeit mit den Behörden sich unterscheiden und der Willensbildungs- und Entscheidungsprozess anders verlaufen würde, wenn eine Frau die Leitungsfunktion innehätte. Ob also die Persönlichkeit eines oder einer SDL auch einen Einfluss auf den Durchsetzungserfolg hat. Dabei bleibt der mögliche Einfluss anderer Identitäten (non-binär, queer, etc.) noch unberücksichtigt. Der SDL5 ist überzeugt, dass die Genderfrage mit Sicherheit einen Einfluss habe, was sich letztlich auch darin zeige, dass der Anteil von Frauen in Leitungspositionen in der Sozialen Arbeit nach wie vor tief sei.

Wie die Forschende im Rahmen ihres Lernnachweises zur Wahlthemenwoche «Gestalten und Entwickeln in Organisationen der Sozialen Arbeit» und insbesondere zur Frage bezüglich Frauen in Führungspositionen feststellte, gibt es für die Schweiz kaum Theorien im eigentlichen Sinne zum Thema. Wohl aber gibt es aufgrund diverser Studien Hinweise, «dass es kaum geschlechtsspezifische Unterschiede in den Führungsstilen, der Führungseffizienz und der Reaktion der Mitarbeitenden (gleiche Zufriedenheit) gibt. Neuere Studien deuten zudem auf leichte Vorteile von Frauen in Führungspositionen hin. Eine neue Studie der ILO (Internationale Arbeitsorganisation) zeigt, dass ein höherer Anteil von Frauen in Führungsposition die Unternehmensperformance sowie die Attraktivität als Arbeitgebende steigert.²⁰» (Hutmacher-Perret, 2022, S. 8).

²⁰ https://www.ilo.org/berlin/presseinformationen/WCMS 703609/lang--de/index.htm

6.6.3 Mobilität und Sogwirkung

Es gibt auch andere Faktoren, die einen Einfluss auf die Kosten der Sozialhilfe haben können. Ein SDL hat festgestellt, dass der Faktor der Mobilität der unterstützten Personen einen erheblichen Einfluss hat. Insbesondere Personen aus dem Migrationsbereich, liessen sich, sobald sie ihren Aufenthaltsort selbständig bestimmen dürfen, an Orten nieder, wo sich ihre Kulturgemeinde befinde. Diese Mobilität und Sogwirkung von vorwiegend städtischen Gebieten erachtet der SDL als eine beachtliche Herausforderung, zumal sich solche Entwicklungen nicht steuern lassen. In der Wegzugsgemeinde werden Sozialhilfekosten ohne ihr Zutun gesenkt, währenddem sie in der Zuzugsgemeinde steigen.

Eine im Januar 2023 erschienene Studie eines internationalen Forschungsteams in Zusammenarbeit mit der ETH Zürich hat unter dem Titel «Do Immigrants Move to Welfare? Subnational Evidence from Switzerland» untersuchen lassen, ob es einen Zusammenhang gibt zwischen der Mobilität unterstützter Personen aus dem Migrationsbereich und der Grosszügigkeit der sozialen Systeme. Die Vollerhebung bei den mit Sozialhilfe unterstützten Personen zwischen 2005 und 2015 ergab, dass der Zusammenhang sehr gering ausfällt. Demgegenüber haben sich beim Entscheid zum Verbleib in einer Gemeinde oder zum Wegzug andere Faktoren als ausschlaggebend erwiesen, nämlich günstige Angebote auf dem Wohnungsmarkt und insbesondere das kulturelle Netzwerk. Auch wurde festgestellt, dass die Entscheidungsfindung nicht zufällig erfolgte, sondern wohl überlegt war (Ferwerda, Marbach, Hangartner, 2023, S. 27). Zudem hat die Studie festgestellt, dass Gemeinden, die ihre soziale Unterstützungsrichtlinien verbesserten, keinen Zuwachs an Sozialhilfebeziehenden erlebten. Die politisch motivierte Rhetorik eines Sozialtourismus sei unbegründet:

"Our data do not permit us to assess all determinants of welfare recipients' destination choices. Yet the data suggest that the movement of immigrant welfare recipients is not haphazard. In particular, immigrants appear to optimize on population size, housing costs, and co-ethnic networks when selecting their residence. These findings are consistent with a process in which immigrants engage in strategic behavior, but select destinations on the basis of factors beyond marginal changes in expected welfare benefits."

(S. 26).

Die Unterstützungsrichtlinien des Kantons Bern bestätigen insofern die Ergebnisse dieser Studie, als kein Exodus von Sozialhilfebeziehenden stattfindet, obwohl der Kanton Bern schweizweit den tiefsten Ansatz des Grundbedarfes in der Sozialhilfe aufweist. Wie die BKSE in einem offenen Brief (inkl. Berechnungsanhang) vom 17. Februar 2023 an den Regierungsrat ausführt, hat der Kanton Bern in der Sozialhilfe die höchste Quote bei Einelternfamilien und die vierthöchste Quote an Minderjährigen.

7 Beantwortung der Fragestellungen und Schlussfolgerungen

In diesem Kapitel werden die Forschungsfragen aufgrund der bearbeiteten Theorien und der analysierten und interpretierten Ergebnisse der empirischen Untersuchung beantwortet. Daraus ergeben sich im abschliessenden Unterkapitel die Schlussfolgerungen.

Die Hauptfrage lautet: Wie nehmen Sozialdienst-Leitende in ihrem politisch-institutionellen Umfeld Einfluss, um die Finanzierung professioneller Ressourcen²¹ zu erreichen? Diese Hauptfrage wird im Anschluss an die Beantwortung der drei einzelnen Unterfragen beantwortet; sie stellt die Quintessenz der Unterfragen dar und führt somit zu den Schlussfolgerungen.

7.1 Wie gehen Sozialdienst-Leitende vor, um eine Erhöhung des Personalbedarfs zu erwirken?

Das Forschungsinteresse lag darin, den Prozess, den Leitungspersonen zur Durchsetzung ihrer Anliegen steuern, zu analysieren. Nämlich, ob und wie bewusst und systematisch sie diesen Weg beschreiten. Die implizite Ausgangsannahme war ja, dass das (gewählte) Vorgehen der Sozialdienst-Leitenden einen Einfluss auf den Erfolg der Antragstellung haben kann.

Diese Steuerung und Planung organisationaler Prozesse werden je nach Theorie und Modell unterschiedlich bezeichnet, gemeint ist wohl aber dasselbe:

- Willensbildungsprozess (FMM)
- Strategischer Entwicklungsprozess zur Weiterentwicklung der organisationalen Wertschöpfung (SGMM)
- Prozessorientierte Gestaltungsarbeit als Kunst (Stremlow et al., 2019, S. 71)
- Sozialplanung als aktive Gestaltung des Systems (Knecht et. al, 2022, S. 190)

Damit diese zentralen Steuerungs- und Planungsaufgaben gelingen, gehen die Theorien und Modelle davon aus, dass Führungspersonen mit relevanten Stakeholdern eine solide Zusammenarbeit aufbauen und kontinuierlich pflegen müssen. Im vorliegenden Untersuchungskontext sind dies die politischen Behörden. Einerseits diejenigen, welche die

²¹ Hier sei nochmals betont, dass für die vorliegende Arbeit der Begriff «professionelle» Ressourcen verwendet wird um zu betonen, dass wenn von personellen Ressourcen die Rede ist, Sozialarbeitende mit einem entsprechenden Abschluss gemeint sind.

strategische Planung der Sozialhilfe beeinflussen und andererseits diejenigen, die über die finanziellen Ressourcen entscheiden. Die kleine Stichprobe hat aufgezeigt, dass die prozessorientierte Einflussnahme der SDL, trotz sehr unterschiedlicher Organisationsstrukturen der kommunalen Behörden, wohl jeweils nach ähnlichen Strategien verläuft:

- Eine intensive Zusammenarbeit
- Ein Netzwerkmanagement
- Der Einbezug von Experten- und Erfahrungswissen

Die fünf interviewten Sozialdienst-Leitenden haben auf eindrückliche Weise aufgezeigt, wie bewusst und systematisch sie die Zusammenarbeit mit ihren Behörden aufbauen und pflegen, wie sie verwaltungsintern und -extern ein Netzwerk aufbauen und wie sie Expertenwissen zur Objektivierung ihrer Anliegen beiziehen. Dazu gehört auch ein reflexiver Austausch mit Fachorganisationen und -kolleginnen und -kollegen. Die Wirksamkeit eines Managements zeigt sich gemäss Theorien und Modellen deshalb auch darin, ob Führungspersonen sich in einen reflexiven Prozess begeben und ob sie die routinierten Abläufe und Dienstleistungen immer wieder kritisch hinterfragen können.

Sowohl Theorie wie auch Praxis sind sich darin einig, dass zur Durchsetzung eines Anliegens eine längerfristig geplante Zusammenarbeit und Netzwerkarbeit erforderlich ist. Dies erfordert einen Prozess, der lange vor der eigentlichen Antragstellung beginnt. Der vorliegende, politisch geprägte Untersuchungskontext weist Merkmale auf, die einen erheblichen Einfluss auf die Vorgehensstrategien der SDL haben:

- Alle vier Jahre verändert sich die Zusammensetzung der wichtigsten Stakeholder.
- Die betrieblichen Bedürfnisse müssen gegenüber Gremien mit mangelnden Fachkenntnissen legitimiert und/oder zuweilen in einem politischen Klima des Misstrauens verteidigt werden.
- Eine konsequente Aufgabenteilung zwischen strategischer und operativer Ebene kann je nach Gremienkonstellation nicht durchgesetzt werden bzw. erfordert von den SDL, dass sie sich auch um strategische Fragen kümmern müssen.

Die befragten Sozialdienst-Leitenden gehen systematisch und gezielt vor, um eine Erhöhung des Personalbedarfs zu erwirken. Sie sind sich bewusst, dass die Durchsetzung ihres Anliegens einen längerfristigen Prozess darstellt und haben dazu Strategien entwickelt. Die Forschungsfrage «Wie gehen Sozialdienst-Leitende vor, um eine Erhöhung des Personalbedarfs zu erwirken» ist beantwortet.

7.2 Welche Argumente erweisen sich bei den zuständigen Entscheidungsinstanzen als überzeugend und welche (eher) nicht?

Das Forschungsinteresse lag darin, die Kommunikationsstrategien der Leitungspersonen zur Durchsetzung ihrer Anliegen zu analysieren. Nämlich, ob und wie bewusst sie eine Argumentationsgrundlage wählen, aufbauen und nutzen. Die implizite Ausgangsannahme war ja, dass nebst wissenschaftlichen und fachlichen Argumenten, die kommunikativen Fähigkeiten und Strategien der SDL einen Einfluss haben.

Die kommunikativen Strategien einer Organisation werden von den untersuchten Theorien und Modellen durchwegs als zentral erachtet zur Erschliessung beabsichtigter Ressourcen. Wie eine Thematik bearbeitet, präsentiert und kommuniziert wird, hat einen wesentlichen Einfluss auf deren Unterstützung. Dabei haben Leitungspersonen stets die Dynamik ihrer Umwelt zu beachten, denn das was heute gilt, kann morgen schon überholt sein. Dies gilt im Untersuchungsfeld in besonderer Weise, sind doch die zuständigen Behördenmitglieder in der Regel für eine Wahlperiode von vier Jahren gewählt. Veränderungen in der Konstellation der Sozial- und Finanzbehörden können für Sozialdienst-Leitende weitreichende Folgen haben. Deshalb geht das SGMM davon aus, dass Führungspersonen gefordert sind, relevante Kontextbedingungen zu erfassen und auch das FMM spricht von einem Beschaffungsmarketing, wenn es darum geht, Ressourcen bewilligt zu erhalten. Es geht also darum, eine überlegte Kommunikationsstrategie und Lobbyarbeit aufzubauen und zu pflegen, um ans Ziel zu gelangen.

Die fünf interviewten Sozialdienst-Leitenden sind sich des Einflusses einer gelungenen Kommunikation bewusst. Sie haben es sich zum erklärten Ziel gesetzt, die Komplexität der Aufgaben in der Sozialhilfe gut zu erklären. Diese kontinuierliche Informationspolitik ist Bestandteil einer durchdachten Marketingstrategie, nämlich die Funktionsweise und Wirkungsmöglichkeiten eines Sozialdienstes bewusst zu machen. Dabei argumentieren sie auf zwei Arten:

- Mit Fakten und Vorbildern (Benchmarking)
- Mit Geschichten und Befindlichkeiten

Faktenbasiert zu argumentieren ist grundlegend und strahlt Seriosität aus. Das Anliegen mit erfolgreichen Beispielen zu untermauern, hat Überzeugungskraft, wollen doch die politischen Behörden sich mit anderen messen können und in der Regel innovative Entwicklungen nicht verpassen. Die Argumentationsstrategie ist dann optimal ergänzt, wenn sie an persönliche

Erfahrungen und die Sensibilität der Stakeholder anknüpfen kann. Der Appell auf dieser emotionalen Ebene ist nicht zu unterschätzen und durchaus auch Teil des politischen Spiels.

Die befragten Sozialdienst-Leitenden haben den Einfluss der Kommunikation bei der Überzeugung ihrer Entscheidungsinstanzen erkannt. Sie sind sich bewusst, dass einerseits fachliche, wissenschaftsbasierte und vergleichende Argumente erfolgversprechend sind, es andererseits jedoch auch die emotionale Seite zu bespielen gilt, ohne dabei in ein Leidklagen zu verfallen.

Die Forschungsfrage «Welche Argumente erweisen sich bei den zuständigen Entscheidungsinstanzen als überzeugend und welche (eher) nicht?» ist beantwortet.

7.3 Welche Kontextbedingungen erweisen sich als förderlich und welche als hinderlich?

Das Forschungsinteresse lag darin, die spezifischen Kontextbedingungen eines Sozialdienstes zu untersuchen respektive diejenigen, die für Sozialdienst-Leitende auf ihrem Weg der Antragstellung entscheidend sind. Nämlich, ob bestimmte Umfeldbedingungen eher förderlich oder eher hinderlich sind, um die Finanzierung professioneller Ressourcen zu erreichen. Die implizite Ausgangsannahme war ja, dass nebst den Vorgehens- und Kommunikationsstrategien der SDL auch die Zusammensetzung der Entscheidungsinstanzen und das Finanzierungssystem einen Einfluss haben können.

Die Organisation der Sozialhilfe bzw. die Führung eines Sozialdienstes innerhalb des föderalistischen Systems der sozialen Sicherheit der Schweiz stellt besondere Herausforderungen dar. Denn Sozialdienst-Leitende stehen einer kommunalen, regionalen oder kantonalen Verwaltungseinheit vor und tragen somit die Verantwortung für eine kompetente Führung des Betriebes. Dabei sind sie mit Kontextbedingungen konfrontiert, die ihre Arbeit massgeblich beeinflussen. Wie die Tabelle 2 der Zusammensetzung der Stichprobe aufzeigt (S. 33), sind die Unterschiede bezüglich der Grösse des Einzugsgebietes, der Zusammensetzung der zuständigen Behörden und ihrer Aufgabenkompetenzen erheblich.

Die Untersuchung hat deshalb aufgezeigt, dass dieselbe Kontextbedingung je nach Umfeld förderlich oder hinderlich sein kann, wenn es darum geht, die Notwendigkeit einer Personalaufstockung zu begründen.

Tabelle 5: Förderliche und hinderliche Kontextbedingungen im Vergleich

Kontextbedingung	Förderlich, bei	Hinderlich, bei
Finanzen	 Stabiler Gemeindekasse Finanzlastenausgleich Bestätigtem «return on investment» Spielraum Globalbudget Automatismus 	 Defizitärer/instabiler Gemeindekasse mitverursacht durch: Belastende soziodemografische
Behörden/Verwaltung	 Politischem Willen Vorhandenem Fachwissen Verwaltungsinternem Support 	 Prinzipieller Ablehnung Unverständnis für die komplexen Lebenslagen der Betroffenen und das Mecano des Systems
Persönlichkeit SDL	Offenheit gegenüber allen MeinungenArgumentativem TypAufgebautem Vertrauen	 Leidklagendem Verhalten Unverständnis für das politische Mecano Einfluss des Genders?

Wie eng verzahnt die Kontextbedingungen der Finanzen und der Behörden sind, wird im bundesrätlichen Bericht zur Kostenentwicklung in der Sozialhilfe (2017) wiedergegeben. Dabei sticht insbesondere die Feststellung hervor, dass die unterschiedlichen Mechanismen bei der Ausgestaltung der Finanzierung und der Lastenverteilung einen grossen Einfluss haben auf die Art und Weise wie die Sozialhilfe in den Kantonen und Gemeinden wahrgenommen und problematisiert wird (S. 60).

Die befragten Sozialdienst-Leitenden sind sich der unterschiedlichen Einflüsse in ihrem institutionellen und politischen Umfeld bewusst. Je nach Konstellation des kommunalen Kontextes ist es möglich, dass SDL dieselbe Bedingung als förderlich oder als hinderlich erleben.

Die Forschungsfrage «Welche Kontextbedingungen erweisen sich als förderlich und welche als hinderlich?» ist beantwortet.

7.4 Wie nehmen Sozialdienst-Leitende in ihrem politischinstitutionellen Umfeld Einfluss, um die Finanzierung professioneller Ressourcen zu erreichen?

Sozialdienst-Leitenden gelingt es, Einfluss zu nehmen auf den Willensbildungsprozess zur Finanzierung professioneller Ressourcen, indem sie drei Dimensionen besonders beachten:

- Die strategische Prozessentwicklungsebene
- Eine reflektierte Kommunikationsarbeit
- Die Gepflogenheiten politischer Rahmenbedingungen

Grundsätzlich sind diese Dimensionen unabhängig von einem spezifischen Antrag, wie demjenigen der vorliegenden Untersuchung, zu beachten. Sie bilden sozusagen den Grundstein zu einer erfolgreichen Planung und Steuerung der Management-Aufgaben. Um es mit den Worten des SDL4 wiederzugeben: «Und es ist keine Erfolgsgarantie aber es ist eine Erfolgsbedingung!» (SDL4, Z. 627-634). So auch das SGMM, das von prozessorientierter Gestaltungsarbeit und reflexiver Kommunikation spricht oder das FMM, das von Beschaffungsmarketing und koordinierter Interessenvertretung ausgeht.

Kennzeichnend ist, dass es sich nicht um versäulte und unabhängig voneinander zu behandelnde Dimensionen handelt, sondern, dass sie alle miteinander verzahnt sind, wie ein Uhrwerk, das darauf angewiesen ist, dass jedes Rad seinen Teil zum Funktionieren beiträgt. Die Aufgabe der Sozialdienst-Leitenden als Führungspersonen besteht darin, die Räder gut zu unterhalten und das gesamte Regelwerk gut zu ölen.



Abb. 9: Räderwerk Managementdimensionen Sozialdienst-Leitende

Quelle: Ergebnisse der empirischen Interpretation: Eigene Darstellung

Die befragten Sozialdienst-Leitenden sind sich ihrer komplexen Management-Aufgabe, die ein überlegtes Handeln auf verschiedenen Ebenen und mit verschiedenen Anspruchsgruppen verlangt, bewusst. Sie gehen dabei systematisch und strategisch vor.

Die Forschungsfrage «Wie nehmen Sozialdienst-Leitende in ihrem politisch-institutionellen Umfeld Einfluss, um die Finanzierung professioneller Ressourcen zu erreichen?» ist beantwortet.

7.5 Schlussfolgerungen

Sozialdienst-Leitende sind Brückenbauer:innen zwischen den verschiedenen Welten der politischen Behörden, der kollegialen Fachwelt, der Sozialdienstmitarbeitenden und der Sozialhilfebeziehenden. Sie haben die unterschiedlichen Erwartungen ernst zu nehmen, in ihrer Planung zu bedenken und adressatengerecht zu kommunizieren. Dabei müssen sie stets den Dienstleistungsauftrag vor Augen haben. Diese anspruchsvollen Steuerungs- und Planungsaufgaben verlangen nach weitreichenden Kompetenzen:

- Fachliche, indem sie das Sozialhilfegeschäft von der Picke auf kennen (was bei den fünf interviewten Experten auch der Fall war)
- Führungsmässige, indem sie eine Organisation in operativer Hinsicht leiten können
- > Strategisch-politische, indem sie mit den Besonderheiten der politischen Gepflogenheiten und ihrer vorgesetzten Stelle umgehen können.

Die Stichprobe hat die grossen Unterschiede der Organisationsgrössen aufgezeigt. Dies hat einen Einfluss auf die zeitlichen Ressourcen für Führungs-, Steuerungs- und Planungsaufgaben. Im Kern bleiben aber die SDL verantwortlich für eine effiziente und effektive Betriebsführung und dies unabhängig von der Organisationsgrösse. Das Fachwissen Sozialer Arbeit verknüpft sich mit Wissen aus dem betriebswirtschaftlichen und dem Führungsmanagement. Eine Notwendigkeit der heutigen Zeit, die es in guter Balance zum berufsethischen Verständnis zu behalten gilt.

Wie der SDL1 festgestellt hat, ist die Gefahr einer Instrumentalisierung der Sozialen Arbeit durch eine überhandnehmende Management-Kultur zu beachten. Von den hohen Anforderungen an die Aufgabenerfüllung zeugt zudem auch das Erfordernis eines professionellen Stellenprofils.

Merchel (2010) stellt dazu fest, dass Leitungspersonen über drei prozessbezogene Kompetenzmuster verfügen sollten (S. 22):

- Analyse- und Planungskompetenzen
 (Vorgänge in und ausserhalb der Organisation zu analysieren und daraus entsprechende Handlungsschritte zu planen)
- Interaktions- und Kommunikationskompetenzen
 (Sowohl organisationsintern wie auch mit relevanten Interessenträgern und Akteuren)
- Reflexions- und Evaluationskompetenzen
 (Sowohl bezogen auf die Führung der Mitarbeitenden wie auch in der Fähigkeit, sich vom Alltagsgeschehen zu distanzieren)

Die empirische Untersuchung hat Merkmale zu Tage gebracht, die auf diese Kompetenzen hinweisen. Denn damit es Sozialdienst-Leitenden gelingt, die Finanzierung erhöhter professioneller Ressourcen zu erreichen, müssen sie:

- Die finanzielle Situation der Gemeinde und das Finanzierungsmecano der Sozialhilfe, die Organisationsstruktur und die Kultur der politischen Behörden sowie das soziodemografische Umfeld analysieren, um ihre Planung darauf aufzubauen (Analyse und Planungskompetenzen)
- 2. Für die Anliegen des Sozialdienstes, im Sinne einer effizient und effektiv erbrachten Dienstleistung, die in Einklang mit den berufsethischen Grundsätzen steht, lobbyieren und Verständnis schaffen (Interaktions- und Kommunikationskompetenzen)
- 3. Einen interdisziplinären Austausch und Wissensmanagement pflegen, um dem Alltagstrott zu entkommen und neue Ideen zu entwickeln (Reflexions- und Evaluationskompetenzen)

Die folgende Abbildung 10 verbindet die von Merchel bezeichneten Kompetenzen mit den Ergebnissen der Masterarbeit.

Interaktions- und **Reflexions- und** Analyse- und Kommunikations-**Planungskompetenzen Evaluationskompetenzen** kompetenzen Organisationsintern und -extern mit Adäquate Führungsskills entwickeln und die Kontextbedingungen analysieren und relevanten Interessenträgern und Fähigkeiten, sich vom Alltagsgeschäft zu entsprechende Handlungsschritte planen Akteuren im Austausch stehen. distanzieren > Finanzen: Wie sind die Ressourcen > Lobbying und Marketing: Wie und > Experten- und Erfahrungswissen: der Gemeinde? Gibt es einen Welche sind beizuziehen? Mit welchen wo die Anliegen präsentieren und Lastenausgleich Kanton-Gemeinden vertreten? sich austauschen? und/oder Gemeinden unter sich? > Fakten liefern: Wo und wie > Netzwerk: Welche externen und > Behörden: Welche sind für die internen Player bei den Überlegungen wissenschaftliche und fachliche Finanzen und welche für die beiziehen und ihre Meinung einholen? Informationsgrundlagen einholen? strategische Sozialpolitik zuständig? > Zusammenarbeit: Wie die > Benchmarken: Welche Vergleiche Wie sind sie zusammengesetzt? sind sinnvoll und welche nicht? Zusammenarbeit mit relevanten > Andere Einflüsse: Wie gestaltet sich Stakeholdern gestalten, pflegen und > Geschichten: Welche eignen sich die Wohnbaupolitik? Welche ausbauen? um die Sensibilität und das strukturellen Integrationsmassnahmen Verständnis zu fördern? fehlen?

Abb. 10: Prozessbezogene Kompetenzmuster

Quelle: Merchel (2010), S. 22. Eigene Darstellung und Anpassung an den Untersuchungskontext

Die gemäss der erwähnten Theorie und Empirie unbestritten erforderlichen Kompetenzen für Führungspersonen eines Sozialdienstes stehen in einem bedenklichen Widerspruch zur Realität auf vielen Sozialdiensten und -stellen in Gemeinden der Schweiz (vgl. Kap. 2.3). Die in nicht wenigen Kantonen fehlende gesetzliche Vorgabe einer Regionalisierung und Professionalisierung der Sozialhilfe kann zu ungleicher Dienstleistungsqualität der wirtschaftlichen und persönlichen Hilfe führen. Diejenigen Gemeinden, die die Aufgabe alleine zu bewältigen haben, geraten in Versuchung, die paar wenigen zu unterstützenden Personen der Gemeindeadministration und deren Personal zur Beratung zu überlassen. Und auch in den Gemeinden mit grösserem Aufgabenvolumen, die durchaus Sozialarbeitende anstellen, werden die Falllast und die Managementaufgaben unterschätzt.

Damit beginnt ein Teufelskreislauf, den einige Sozialdienste in den letzten Jahren erlebt haben: Mangelnde strategische und operative Führung, überlastetes und alleingelassenes Personal, hohe Personalfluktuation, ineffiziente und ineffektive Beratung mit erhöhtem Langzeitbezug. Und damit einhergehend, steigende Sozialhilfekosten.

Die Sozialdienst-Leitenden, die mit Unterstützung ihrer Behörden den Weg der Investition gewählt haben, konnten alle den «return on investment» beweisen. Letztlich geht es aber bei der Frage ausreichender personeller Ressourcen auch um die «Gewährleistungen der Chancengleichheit beim Zugang zu den Sozialdiensten und [deren] Leistungen und zur Sicherung von Transparenz, Qualität und Effizienz [...]. » (Bundesrat, 2015, S. 49).

Denn bei der Frage professioneller Ressourcen geht es im Kern darum, dass den Menschen, die sich in einer Notlage befinden, die kompetenteste und effektivste Beratung und Begleitung garantiert wird. Diese verfassungsmässige Garantie darf nicht abhängig sein von sich unterscheidenden Organisationsstrukturen.

7.6 Relevanz für Praxis, Lehre und Forschung

7.6.1 Für die Praxis

Die Untersuchung hat, auch wenn es sich um eine äusserst kleine Stichprobe handelt, aufgezeigt, dass die Führungsaufgaben von Sozialdienstleitenden äusserst komplex sind. Einer Antragstellung zur Aufstockung personeller Ressourcen gehen systematische und reflektierte prozessbezogene und kommunikative Tätigkeiten voraus. Diese Vorarbeiten stellen zwar Bedingungen dar für den beabsichtigten Erfolg, gemäss den Feststellungen des SDL4 wohl aber keine Garantie. Zudem gehören die erwähnten Kompetenzen ganz generell zum Profil von Leitungspersonen eines Sozialdienstes.

Für die Praxis bedeutet dies, dass für solche Funktionen auch die entsprechenden Qualifikationen gefordert und gefördert werden müssen. Die Investition in ein strategisches Management garantiert einen «return on investment», indem ein Sozialdienst seine Aufgaben professionell, effektiv und effizient erledigen kann. Exemplarisch sei hier auch auf die Beispiele der Sozialdienste Riggisberg (Heiniger, 2023) und Rorschach (Schönenberger, 2023, S. 23) hingewiesen. Wie die Interviews²² aufzeigen, wurden erst nach Jahren ungenügender strategischer Steuerung und deren personellen Folgen entsprechende Massnahmen ergriffen. Investitionsmassnahmen, die notabene in der Folge zur Senkung der Kosten und Sozialhilfequoten geführt haben.

Der Appell zum Einbezug von Management-Skills von Sozialdienst-Leitenden zielt auf zwei Personengruppen ab: Auf Sozialarbeitende, die Führungsaufgaben übernehmen wollen und auf Behörden, die Sozialdienst-Leitende einstellen. Bewusst werden Sozialarbeitende erwähnt, die Führungsaufgaben übernehmen, denn das Erklären der und Lobbyieren für die Sozialhilfe erfordert entsprechendes Fachwissen, das während der Ausbildung erlangt wurde. Das erforderliche Management-Wissen ist dann im Rahmen einer ergänzenden Weiterbildung zu erwerben resp. zu vervollständigen.

7.6.2 Für die Lehre

Die Fachhochschulen haben die Notwendigkeit eines Weiterbildungsangebotes in Management und Führung im Sozialwesen erkannt und bieten dieses auch an. Es handelt sich letztlich auch um eine wichtige Einnahmequelle für diese Ausbildungsstätten. Im Rahmen der konsekutiven Masterausbildung stellt sich die Frage der Bildungsschwerpunkte bzw. inwiefern anspruchsvolle Führungsaufgaben mit diesem Abschluss gemeistert werden können. Aufgrund der eigenen Erfahrung in der Masterausbildung gehe ich davon aus, dass eine

²² Dies sind Zeitungsinterviews, die die empirischen Ergebnisse bestätigen. Zur Klärung sei erwähnt, dass die beiden SD nicht zu den Interviewpartnern vorliegender Masterarbeit gehörten.

spezifische Weiterbildung erforderlich ist, um die betriebswirtschaftlichen und führungsspezifischen Kompetenzen zu erlangen.

Dass Politik und Soziale Arbeit in einem ebenso engen wie spannungsreichen Verhältnis stehen, hat die Lehre zwar erkannt und im Ausbildungscurriculum teilweise aufgenommen. Benz und Rieger (2015) stellen aber fest, dass die theoretische Aufarbeitung noch entwicklungsfähig ist: «Jedoch wird Politikwissenschaft hier zumeist als Einführung in die sozialstaatlichen Grundlagen der Sozialen Arbeit konzipiert» (S. 11). Sie beziehen sich zwar auf den deutschen Lehrkontext der Bachelor-Studiengänge in Sozialer Arbeit. Ihre Kritik dürfte trotz allem Anregung sein, die Modulinhalte im Masterstudiengang zu reflektieren. Denn wie Benz und Rieger (2015) ebenfalls fordern: «Politik darf nicht länger mehr oder weniger unverbunden im Kanon sogenannter «Bezugswissenschaften» verbleiben. Politikwissenschaftliches Wissen bedarf der Integration in die Soziale Arbeit» (S. 13).

7.6.3 Für die Forschung

Die Untersuchung hat Fragen aufgeworfen, die weitere Forschungsarbeiten generieren könnten:

- Inwiefern ist die Reduktion der Falllast der einzige Grund für die Senkung der Kosten? Es können auch andere Gründe vorliegen, wie die demografische Mobilität, die Wohnbaupolitik, die fehlenden Kinderbetreuungsstrukturen etc. Faktoren also, für welche die SDL mit ihrem Antrag um Personalaufstockung nicht kausal garantieren könnten, dass es zur beabsichtigten Kostensenkung kommt.
- Welche Auswirkungen hat die Reduktion der Falllast auf die Qualität der Beratung? Dazu könnte eine spezifische Befragung bei Sozialarbeitenden und Sozialhilfeempfänger:innen durchgeführt werden.
- > Inwiefern hat das Gender der SDL einen Einfluss auf die Durchsetzung eines Antrages?
 - Die Expertenmeinungen waren dazu unterschiedlich. Auch die Literatur ist dazu nicht eindeutig. Eine Befragung bei ausgewählten weiblichen und/oder non-binären Leitungspersonen könnte interessante Erkenntnisse generieren.

8 Kritische Reflexion der Untersuchung

Im vorliegenden Kapitel wird nochmals kurz auf einzelne Aspekte der Risikoplanung dieser Masterarbeit eingegangen. Dabei geht es auch um eine kritische Überprüfung des eigenen Forschungsvorgehens.

8.1 Rollendiffusion

Die Praxisorientierung der Sozialen Arbeit stellt bei der wissenschaftlichen Aufarbeitung von Themen eine besondere Herausforderung dar. Gemäss Miethe und Gahleitner (2010) bewegt sich Forschung in der Sozialen Arbeit «in einem ständigen Wechselspiel zwischen den Anforderungen der Praxis, der Politik und der Wissenschaft» (S. 579). Dabei weisen sie auf die Gefahr der Rollenvermischung hin, wenn die Forschenden zugleich auch die Professionellen in der Praxis sind (S. 579). Diese Gefahr bestand vorliegend insofern, als mein Untersuchungsgegenstand eng verknüpft ist mit der SKOS (meine Arbeitgeberin) und den interviewten Personen, welche Mitglieder der SKOS sind. Das heisst, dass ich mein Befragungssetting bzw. meine Rollendiffusion dahingehend kritisch reflektieren musste. Die Gespräche anlässlich der Interviews haben keine ambivalenten Anzeichen hinterlassen. Ganz im Gegenteil erwiesen sich die Befragten sehr interessiert daran, ihre Erfahrungen und Wissen einzubringen. Meine Rollenvermischung hat viel eher Vertrauen geschaffen, fand das Gespräch doch auf professionell gleicher Augenhöhe statt.

8.2 Zeitressourcen der interviewten Personen

Sozialdienstleitende sind erheblich belastet durch die sozialpolitischen Entwicklungen in der Sozialhilfe. Die Pandemie und zuletzt die Auswirkungen des Krieges in der Ukraine haben die Organisationen der Sozialhilfe und deren Mitarbeitende noch mehr belastet als ohnehin schon. Die Befürchtung lag darin, dass die für ein Interview angefragten Sozialdienstleitenden ihre Teilnahme aus mangelnden Zeitressourcen ablehnen könnten. Dies war aber in keinster Weise der Fall. Das Interesse an der Thematik der Masterarbeit war gross.

8.3 Politisches Glatteis

Eine implizite Annahme der Masterarbeit war, dass die Zusammensetzung der politischen Entscheidungsinstanzen einen erheblichen Einfluss auf das Anliegen einer Stellenaufstockung hat. Es war also wichtig, auf das politische Klima in der Untersuchungsregion einzugehen. Die Interviewten könnten sich aus Sorge, ihre Aussagen in der Arbeit wiederzufinden, mit kritischen Bemerkungen zu besagtem Klima zurückhalten. Um der Gefahr einer solchen Zurückhaltung in den Antworten vorzubeugen, wurde die Anonymitätsvereinbarung ausführlich formuliert und zu Beginn des Interviews nochmals betont. Die anfängliche Befürchtung bestätigte sich nicht, wie die anonymisierten Meinungen in den Kapiteln 5 und 6 bezeugen.

Literaturverzeichnis

- BASS (2022). Evaluation Pilotprojekt zur Reduktion der Sozialhilfekosten durch gezielten Einsatz zusätzlicher Personalressourcen. Abgerufen am 18.12.2022 unter: https://www.buerobass.ch/kernbereiche/projekte/evaluation-pilotprojekt-zur-reduktion-der-sozialhilfekosten-durch-gezielten-einsatz-zusaetzlicher-personalressourcen/project-view
- Becker-Lenz, Roland, Busse, Stefan, Ehlert, Gudrun, Müller-Hermann, Silke (Hrsg.) (2015). Bedrohte Professionalität. Einschränkungen und aktuelle Herausforderung für die Soziale Arbeit. doi: 10.1007/978-3-658-00352-4
- Benz, Benjamin & Rieger, Günter (2015). *Politikwissenschaft für die Soziale Arbeit. Eine Einführung.* Wiesbaden: Springer VS
- Berner Konferenz für Sozialhilfe, Kindes- und Erwachsenenschutz (2023). Anpassung der Teuerung im Bereich des Grundbedarfs für den Lebensunterhalt (GBL) in der Sozialhilfe des Kantons Bern. Offener Brief abgerufen am 1. Mai 2023 unter:

 https://www.bernerkonferenz.ch/index.php?elD=tx securedownloads&p=50&u=0&g=0&t =1682948699&hash=c08bceb0230c14df6f41053f2cad7842457b7cca&file=fileadmin/user upload/dokumente/Positionen/aktuelle Informationen/20230217 GBL Brief an RR.pdf https://www.bernerkonferenz.ch/index.php?elD=tx_securedownloads&p=50&u=0&g=0&t =1683052761&hash=e9e1ae026bebf6553e90ce4da178404f2165f881&file=fileadmin/use
 - r upload/dokumente/Positionen/aktuelle Informationen/20230217 GBL BKSE-Argumente_Anhang_Schreiben_an_RR_def.pdf
- Bundesrat (2017). Kostenentwicklung in der Sozialhilfe. Bericht des Bundesrates in Erfüllung der Postulate 14.3892 Sozialdemokratische Fraktion und 14.3915 Bruderer Wyss vom 25. September 2014. Abgerufen am 18. Mai 2023 unter:

 https://www.bsv.admin.ch/bsv/de/home/sozialpolitische-themen/soziale-absicherung/evolution-des-couts-dans-l-aide-sociale.html
- Bundesrat (2015). Ausgestaltung der Sozialhilfe und der kantonalen Bedarfsleistungen. Handlungsbedarf und -möglichkeiten. Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats 13.4010 der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrats «Rahmengesetz für die Sozialhilfe» vom 6. November 2013. Abgerufen am 30. Juni unter: https://www.bsv.admin.ch/bsv/de/home/sozialpolitische-themen/soziale-absicherung/amenagement-aide-sociale.html
- Büchi, Simon (2017, 9. November). *Forum Winterthur. SVP*. Abgerufen von: https://www.forumwinterthur.ch/artikel/svp-winterthur-kritisiert-falllaststudie-und-kaempft-gegen-weiteren-ausbau-der-sobialbuerokratie
- Chopard, Jacqueline, Schmid, Peter A. (2010). Auch Soziale Arbeit ist Service public. In Petra, Benz Bartoletta, Marcel, Meier Kressig, Anna Maria, Riedi & Michael Zwilling (Hrsg.), Soziale Arbeit in der Schweiz. Einblicke in Disziplin, Profession und Hochschule (S. 92-112). Bern: Haupt Verlag.
- Doppler, Klaus & Lauterburg, Christoph (2014). *Change Management. Den Unternehmenswandel gestalten.* (13., aktualisierte und erweiterte Ausgabe). Frankfurt/New York: Campus Verlag.
- Döring, Nicola & Bortz, Jürgen (2016). Forschungsmethoden und Evaluation in den Sozialund Humanwissenschaften (5. Vollständig überarbeitete, aktualisierte und erweiterte Auflage). Berlin und Heidelberg: Springer-Verlag. DOI 10.1007/978-3-642-41089-5
- Elsässer, Jeanette & Sauer, Karin E. (2013). *Burnout in sozialen Berufen. Öffentliche Wahrnehmung, persönliche Betroffenheit, professioneller Umgang.* Doi: 10.1007/978-3-86226-851-1

- Eser Davolio, Miryam, Strohmeier Navarro Smith, Rahel, Zwicky, Heinrich, Gehrig, Milena, Steiner, Isabelle (2017). Falllast in der Sozialhilfe und deren Auswirkung auf die Ablösequote und Fallkosten. Wissenschaftliche Begleitung eines Pilotprojekts in der Langzeitunterstützung der Sozialen Dienste der Stadt Winterthur (1.9.2015 28.2.2017). Zürich: Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften (ZHAW). Abgerufen am 30. Mai 2022 unter: https://doi.org/10.21256/zhaw-5546
- Fassbind, Patrick (2012). Führung von Sozialarbeitenden: unter besonderer Berücksichtigung von Sozialarbeitenden im Kindes- und Erwachsenenschutz und in der Sozialhilfe mit sozial-psychisch besonders exponierten Arbeitstätigkeiten. Bern: Soziothek.
- Ferwerda, Jeremy, Marbach, Moritz & Hangartner, Dominik (2023). Do Immigrants Move to Welfare? Subnational Evidence from Switzerland. *American Journal of Political Science*. Abgerufen von https://doi.org/10.1111/ajps.12766
- Gehrlach, Christoph, von Bergen, Mattias, Eiler, Katharina (Hrsg.) (2022). Zwischen gesellschaftlichem Auftrag und Wettbewerb. Sozialmanagement und Sozialwirtschaft in einem sich wandelnden Umfeld. Wiesbaden: Springer VS. Abgerufen unter: https://doi.org/10.1007/978-3-658-35381-0
- Gläser, Jochen & Laudel, Grit (2010). *Experteninterviews und qualitative Inhaltsanalyse* (4. Aufl.). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Guggisberg, Dorothee (2015). Soziale Dienste in der Schweiz ein Überblick. In Anna Maria, Riedi, Michael, Zwilling, Marcel, Meier Kressig, Petra, Benz Bartoletta, Doris, Aebi Zindel (Hrsg.), *Handbuch Sozialwesen Schweiz*. (2., überarbeitete und ergänzte Auflage). Bern: Haupt.
- Haller, Dieter & Althaus, Eveline (2011). Studie zu den Sozialbehörden im Kanton Bern. Folgerungen und Empfehlungen für die praktische Arbeit. Bern: BFH. Abgerufen am 18.3.2023 unter: https://arbor.bfh.ch/18079/
- Hauck, Teresa & Lalouschek, Wolfgang (2014). Burnout in Sozialberufen. Ursachen und Vorbeugung unter Berücksichtigung geschlechtsspezifischer Aspekte. *SozialAktuell*, 14(9), 17-19.
- Heiniger, Martin (2023, 16. Februar). Management-Skills und «Riggisberger Spirit». Sozialinfo.ch. Arbeitsmarkt: Fokusartikel. Abgerufen am 16. Mai 2023 unter: https://www.sozialinfo.ch/jobs/fokusartikel/management-skills-und-riggisberger-spirit
- Herzka, Michael (2013). Führung im Widerspruch. Management in Sozialen Organisationen. Wiesbaden: Springer.
- Höglinger, Dominic, Rudin, Melania, Guggisberg, Jürg (2021). *Analyse zu den Auswirkungen der Reduktion der Fallbelastung der Sozialberatung der Stadt Winterthur. Schlussbericht.*Bern: Büro BASS. Abgerufen am 30.5.2022 unter:
 https://www.buerobass.ch/fileadmin/Files/2021/2021_Reduktion_Falllast_Winterthur_Schlussbericht_De.pdf
- Hutmacher-Perret, Corinne (2005). Gutes Herz versus Sachverstand? Chancen und Risiken der Zusammenarbeit von Laien und Professionellen in der Sozialen Arbeit. Eine Untersuchung am Beispiel der Burgergemeinde Bern. Bern: Edition Soziothek.
- Hutmacher-Perret, Corinne (2022). Gestalten und Entwickeln in Organisationen der Sozialen Arbeit. Zwei Thesen zu Frauen in Führungspositionen. Lernnachweis abgegeben im FS22 im Master-Modul TB2.
- Keller, Véréna & Tabin, Jean-Pierre (2002). La charge héroïque: missions, organisations et modes d'évaluation de la charge de travail dans l'aide sociale en Suisse romande. Lausanne: Ed. EESP

- Kitze, Katharina (2022). *Burnout: Grundlagen und Handlungswissen für soziale Berufe.*Stuttgart: Verlag W. Kohlhammer.
- Knecht, Donat, von Bergen, Matthias & Riedweg, Werner (2022). Sozialplanung in der Schweiz eine Standortbestimmung. In: Christoph, Gehrlach, Mattias, von Bergen, Katharina, Eiler, (Hrsg.) (2022). Zwischen gesellschaftlichem Auftrag und Wettbewerb. Sozialmanagement und Sozialwirtschaft in einem sich wandelnden Umfeld (S. 177-192). Wiesbaden: Springer VS. https://doi.org/10.1007/978-3-658-35381-0
- Kuckartz, Udo & Rädiker, Stefan (2022). *Qualitative Inhaltsanalyse. Methoden, Praxis, Computerunterstützung.* (5. Auflage). Weinheim Basel: Beltz.
- Kurz, Bettina & Kubek, Doreen (2021). *Kursbuch Wirkung. Das Praxishandbuch für alle, die Gutes noch besser tun wollen*. Berlin: PHINEO. Abgerufen am 30.11.2022 unter: https://www.phineo.org/uploads/Downloads/PHINEO Kursbuch Wirkung CH.pdf
- Lichtsteiner, Hans, Gmür, Markus, Giroud, Charles, Schauer, Reinbert (2020). *Das Freiburger Management-Modell für Nonprofit-Organisationen.* (9. Auflage). Bern: Haupt Verlag
- Mäder, Christoph & Nadai, Eva (2003). Die öffentliche Sozialhilfe zwischen

 Armutsverwaltung und Sozialarbeit Eine soziologische Untersuchung sozialstaatlicher

 Intervention. Kurzfassung. Abgerufen am 8.10.2022 unter:

 https://irf.fhnw.ch/bitstream/handle/11654/25221/%c3%96ffentliche%20Sozialhilfe%20Kurzbericht.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Mayring, Philipp (2016). Einführung in die qualitative Sozialforschung. Eine Anleitung zu qualitativem Denken. (6. überarbeitete Auflage). Weinheim & Basel: Beltz Verlag.
- Merchel, Joachim (2009). Sozialmanagement. Eine Einführung in Hintergründe, Anforderungen und Gestaltungsperspektiven des Managements in Einrichtungen der Sozialen Arbeit (3. Überarb. Auflage). Weinheim: Juventa.
- Merchel, Joachim (2010). *Leiten in Einrichtungen der Sozialen Arbeit.* München: Ernst Reinhardt Verlag.
- Miethe, Ingrid & Gahleitner, Silke Birgitta (2010). *Forschungsethik in der Sozialen Arbeit*. In: Karin, Bock & Ingrid, Miethe (Hrsg.), Handbuch qualitative Methoden in der Sozialen Arbeit. Opladen: Verlag Barbara Budrich.
- Nussbaum, Martha C. (2021). *Politische Emotionen. Warum Liebe für Gerechtigkeit wichtig ist.* (2. Auflage). Berlin: Suhrkamp
- Pantuček-Eisenbacher, Peter (2015). Bedrohte Professionalität? Welche Professionalität? Über Gegenstand und Missverständnisse. In Roland, Becker-Lenz, Stefan, Busse, Gudrun, Ehlert, Silke, Müller-Hermann, Silke (Hrsg.). Bedrohte Professionalität. Einschränkungen und aktuelle Herausforderung für die Soziale Arbeit (S. 29-42). doi: 10.1007/978-3-658-00352-4
- Prinz, Thomas (2019). Wirkungsorientiertes Führen in Unternehmen der Sozial- und Gesundheitswirtschaft. In: Marlies W., Fröse, Beate, Naake, Maik, Arnold (Hrsg.) (2019). Führung und Organisation. Neue Entwicklungen im Management der Sozial- und Gesundheitswirtschaft. (S. 291 330). Wiesbaden: Springer VS. Abgerufen unter: https://doi.org/10.1007/978-3-658-24193-3
- Prinz, Thomas. (2022). Wirkungsorientiertes Stakeholder-Management in sozialwirtschaftlichen Unternehmen. In: Christoph, Gehrlach, Mattias, von Bergen, Katharina, Eiler, (Hrsg.) (2022). Zwischen gesellschaftlichem Auftrag und Wettbewerb. Sozialmanagement und Sozialwirtschaft in einem sich wandelnden Umfeld (S. 213-234). Wiesbaden: Springer VS. https://doi.org/10.1007/978-3-658-35381-0
- Przyborski, Aglaja & Wohlrab-Sahr, Monika (2014). *Qualitative Sozialforschung, Ein Arbeitsbruch.* (4. Auflage). München: Oldenbourg Verlag.

- Rimmele, Sabine & Näpfli, Nadine (2011). Kleine und mittelgrosse Sozialdienste im Fokus: Organisation, Leistungserbringung und Perspektiven. Bericht zuhanden des Praxispartner SKOS und der Kommission für Technologie und Innovation KTI. Luzern. Abgerufen am 19.10.2022 unter:
 - https://ub.unibas.ch/digi/a125/sachdok/2011/BAU_1_5711833.pdf
- Rimmele, Sabine & Näpfli, Nadine (2012). Sozialdienste managen: Leitfäden für kleine und mittelgrosse Sozialdienste. Luzern: interact Verlag. Open access-Version. Abgerufen am 19.10.2022 unter: https://cdn.shopify.com/s/files/1/0866/9038/files/Publikation_Rimmele-Napflin_Sozialdienste-managen_ISBN978-3-906413-89-1.pdf?15876506412629017444
- Ruflin, Regula (2022). Gemeinsames Gestalten sozialer Leistungen zwischen Staat, Anbietern und Nutzenden eine metapraktische Einschätzung aus drei Trend-Perspektiven. In: Christoph, Gehrlach, Mattias, von Bergen, Katharina, Eiler, (Hrsg.) (2022). Zwischen gesellschaftlichem Auftrag und Wettbewerb. Sozialmanagement und Sozialwirtschaft in einem sich wandelnden Umfeld (S. 37–54). Wiesbaden: Springer VS. https://doi.org/10.1007/978-3-658-35381-0
- Rosch, Daniel, Rimmele, Sabine & von Bergen, Matthias (2012). Leitfaden «Strategisches Management in der Sozialhilfe». In Sabine, Rimmele & Nadine, Näpfli. Sozialdienste managen: Leitfäden für kleine und mittelgrosse Sozialdienste (S. 39-63). Luzern: interact Verlag. Open access-Version. Abgerufen am 19.10.2022 unter: https://cdn.shopify.com/s/files/1/0866/9038/files/Publikation_Rimmele-Napflin_Sozialdienste-managen_ISBN978-3-906413-89-1.pdf?15876506412629017444
- Rüegg-Stürm, Johannes (2019). Das St. Galler Management-Modell. Management in einer komplexen Welt. Bern: Haupt.
- Sadowski, Gerd (2005). Finanzierung in der sozialen Arbeit. In Herbert, Schubert (Hrsg.) (2005). Sozialmanagement. Zwischen Wirtschaftlichkeit und fachlichen Zielen. (2., überarbeitete und erweiterte Auflage). (S. 281 295). Wiesbaden: VS Verlag.
- Schönenberger, Judith (2023, 24. April). St. Galler Tagblatt Stadt, Gossau und Rorschach.

 Abgerufen am 16. Mai 2023 unter: <a href="https://public-api.newsradar.ch/dereferer/derefer?token=eyJhbGciOiJIUzUxMiJ9.eyJwYXlsb2Fkljp7lm5ld3NfaWQiOjMzOTkyNjc4ODcsIm5ld3NyYWRhcl9pZCl6MjY0NDMsInBkZl9jb25maWdfaWQiOjE1NDAsImZvcm1hdF9vdmVycmlkZSl6bnVsbCwicm91dGVfb3ZlcnJpZGUiOm51bGx9fQ.7vnDcb_e_gGFl04XW2aljtQInor5f2T2_7cqTNHi6tsqvpEwWZiJ4PKv-kjreDiMdTAldf fZDuR kz6nzw3Rw&locale=de
- Schreyögg, Georg & Geiger, Daniel (2016). *Organisation. Grundlagen moderner Organisationsgestaltung. Mit Fallstudien.* (6. Vollständig überarbeitete und erweiterte Auflage). Wiesbaden: Springer Gabler.
- Schubert, Herbert (Hrsg.) (2005). Sozialmanagement. Zwischen Wirtschaftlichkeit und fachlichen Zielen. (2., überarbeitete und erweiterte Auflage). Wiesbaden: VS Verlag.
- SDA. (2021, 20. Mai). *Basler Zeitung online*. Abgerufen von https://www.bazonline.ch/basel-stadt-will-mit-mehr-personal-die-sozialhilfekosten-reduzieren-324959207675
- SKOS (2018) *Monitoring Sozialhilfe 2018*. Abgerufen am 02.10.2022 unter: https://skos.ch/fileadmin/user_upload/skos_main/public/Publikationen/Monitoring-Sozialhilfe/2018 Monitoring-Sozialhilfe Bericht.pdf
- SKOS-Richtlinien (2021). Abgerufen am 22.10.2022 unter: https://rl.skos.ch/lexoverview-home/lex-RL A 1
- SKOS (2022a). *Monitoring Sozialhilfe 2021*. Abgerufen am 02.10.2022 unter: https://skos.ch/fileadmin/user_upload/skos_main/public/pdf/Publikationen/Monitoring/Monitoring-Bericht 2021 D.pdf

- SKOS (2022b). Der Caseload Converter. Rechner für nachhaltige Falllast und Personalbedarf in der Sozialhilfe. Abgerufen am 05.03.2023 unter:

 https://skos.ch/fileadmin/user_upload/skos_main/public/pdf/grundlagen_und_positionen/themen/Organisationsentwicklung/Konzept_d-Caseload Converter_21-12-22.pdf
- Staub-Bernasconi, Silvia (2018). Soziale Arbeit als Handlungswissenschaft. Auf dem Weg zu kritischer Professionalität. (2., vollständig überarbeitete u. aktualisierte Ausgabe). Opladen & Toronto: Verlag Barbara Budrich.
- Steinert, Erika & Thiele, Gisela (Hrsg.) (2007). *Sozialarbeitsforschung für Studium und Praxis*. Frankfurt am Main: Peter Lang GmbH Internationaler Verlag der Wissenschaften.
- Stremlow, Jürgen, Riedweg, Werner, Bürgisser, Herbert (2019). *Gestaltung sozialer Versorgung. Ein Planungs- und Steuerungsmodell.* Luzern: Springer OpenBook unter: https://doi.org/10.1007/978-3-658-24374-6
- Strübing, Jörg (2013). *Qualitative Sozialforschung. Eine komprimierte Einführung für Studierende.* München: Oldenbourg Verlag.
- Tschudi, Daniela (2015). Ausgleich oder Wettbewerb? Die Sozialhilfe im interkommunalen Soziallastenausgleich. Ein systematisierter Überblick über die interkommunalen Soziallastenausgleichsysteme in der Schweiz und Überlegungen zum Kanton Zürich.

 Bern: Universität Bern. Abgerufen am 18. Mai 2023 unter:

 https://www.kpm.unibe.ch/weiterbildung/weiterbildung/projekt_und_mas_arbeiten/e4362
 31/e436278/MasterarbeitD.Tschudi Publikation Web ger.pdf?preview=preview
- Urselmann, Michael (2005). Sozial-Marketing. In Herbert, Schubert (Hrsg.) (2005). Sozialmanagement. Zwischen Wirtschaftlichkeit und fachlichen Zielen. (2., überarbeitete und erweiterte Auflage). (S. 131 – 145). Wiesbaden: VS Verlag.
- Walser, Brigitte (2022, 29. April). BZ Berner Zeitung. Abgerufen unter: <a href="https://public-api.newsradar.ch/dereferer/derefer?token=eyJhbGciOiJIUzUxMiJ9.eyJwYXlsb2Fkljp7Im_5ld3NfaWQiOjMwODM5Nzg2MzYsIm5ld3NyYWRhcl9pZCI6MjY0NDMsInBkZl9jb25maW_dfaWQiOm51bGwsImZvcm1hdF9vdmVycmlkZSI6bnVsbCwicm91dGVfb3ZlcnJpZGUiOm_51bGx9fQ.0a3QXAKSY97HI-IUMQKc_QgNQ-ZTvXnIrFtneYxa-Rem9AoSaTRgB3M03-V2rRo_AKQE7TNgfZKDrzgEyjrNZQ&locale=de
- Wendt, Wolf Rainer (Hrsg.) (2010). Wohlfahrtsarrangements. Neue Wege in der Sozialwirtschaft. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Wolffers, Felix (1993). *Grundriss des Sozialhilferechts. Eine Einführung in die Fürsorgegesetzgebung von Bund und Kantonen.* Bern: Verlag Paul Haupt.

Anhang

1 Interviewleitfaden

Interviewleitfaden Sozialdienstleitende

Vorbereitung & Einstieg

- Befragte Person begrüssen und sich für die Teilnahme bedanken
- Auf Startaufnahme hinweisen
- Rahmenbedingungen des Interviews erläutern:
 - Zeitdauer
 - Aufzeichnung
 - Sprache (Schriftdeutsch am einfachsten für die Transkription oder Mundart)
 - Einwilligungserklärung SDL unterschreiben lassen
 - schriftliche Anonymitätserklärung der Forscherin und Transkriptionshilfe (Unterstützung durch Sohn)
- Thema und Ziel der Masterthesis kurz andeuten:
 - Vorgehensstrategien und Einflussmöglichkeiten der Sozialdienstleitung zur Stellenaufstockung von Sozialarbeitende (vor dem Hintergrund der Informationen aus der Winterthurer-Studie untersuchen).
- Ziel des Interviews:
 - Erfahrungswissen einholen über Vorgehensstrategien, Hürden, Kommunikation mit den zuständigen Behörden, Einfluss der Kontextbedingungen Politik und Finanzen.

Leitfragen	Detailfragen
Wie pflegen Sie den Kontakt zu Ihrer Behörde? Wie stehen Sie im Austausch mit Ihren Sozialbehörden? Können Sie das beschreiben?	Verfügen Sie über routinisierte Kommunikationsanlässe mit Ihren Sozialbehörden? Verfolgen Sie eine gezielte Netzwerk-Strategie zu ihren Sozialbehörden? Wenn ja, worin besteht diese und wenn nein, was hindert Sie daran?
Wie schätzen Sie Ihre Einflussmöglichkeiten bzw. diejenige von Sozialdienstleitenden ganz allgemein in diesem politisch-institutionellen Umfeld, wenn es darum geht, solch weitreichende Entscheide wie eine Personalaufstockung bewilligt zu erhalten?	Sind Faktoren wie die politische Couleur, das Vertrauensverhältnis, Mann-Frau entscheidend? Hat nach Ihrer Erfahrung die politische Ausrichtung der (Sozial-)behörden einen Einfluss auf den Entscheid zur Erhöhung des Personalbedarfs? Was ist entscheidend aus Ihrer Erfahrung?
Wie haben Sie die Sozialbehörden über den Bedarf nach einer Erhöhung des Personalbedarfs informiert bzw. diesen Willensbildungsprozess geplant und gesteuert? Können Sie das beschreiben?	Was war Ihnen wichtig in diesem Prozess? Welche Schritte erscheinen Ihnen rückblickend als sehr wichtig? Waren die Ergebnisse der Winterthurer-Studie relevant als Begründung?
In diesem Entscheidungsprozess, was denken Sie, welche Argumente, denken Sie waren entscheidend?	Und welche haben eher nicht überzeugt? Welche Tipps würden Sie anderen Sozialdienstleitende geben, die sich einen Antrag überlegen?

Zu den Umfeldbedingungen, die einen solchen Entscheidungsprozess beeinflussen, können nebst den entscheidenden Behörden auch andere Faktoren wichtig sein? Ich denke da beispielsweise an die Finanzlage der Gemeinde War/Ist dies in Ihrem Fall ein Einflussfaktor?	Gibt es einen Lastenausgleich Sozialhilfe zwischen den Gemeinden und mit dem Kanton?
Gab es noch andere Einflüsse und Problembelastungen, die das Beantragen von Personalressourcen erschwert haben?	Wenn ja, welche und wie haben sich diese ausgewirkt? Interne Erschwernisse wie beispielsweise eine geplante Reorganisation? Andere Verwaltungseinheiten? Aus der Bevölkerung?
Wie gewinnen Sie Distanz zum alltäglichen Geschehen, um über längerfristige Planung nachzudenken?	Haben Sie die Möglichkeit zu Retraiten, Weiterbildungen, Coachings? Wenn ja, welche Erfahrungen haben Sie damit gemacht? Wenn nein, warum nicht?
Verfügen Sie über ein professionelles Netzwerk zum Austausch? (Expert:innen Community)?	Wenn ja, welchen, wie oft und welche Erfahrungen haben Sie damit gemacht? Wenn nein, wieso nicht und würden Sie sich einen solchen wünschen?
Abschlussfrage	
Die Zeit ist schon gleich vorbei. Möchten Sie zum Abschluss noch einen Gedanken einbringen, etwas ergänzen, das Ihnen wichtig erscheint für diese Masterthesis?	

Zum Schluss sich bedanken und offiziell verabschieden. Dann die Aufnahme beenden. Geschenk übergeben und die Zusicherung geben, dass die Masterthesis nach deren Abgabe bzw. Veröffentlichung oder Freigabe auch abgegeben wird.

2 Kategoriendefinitionen

Name Hauptkategorie	Politisch-institutioneller Kontext
Inhaltliche Beschreibung	In dieser Hauptkategorie wird beschrieben, in welchem politisch- institutionellen Kontext sich der Sozialdienst der interviewten Experten bewegt. Nämlich welchen Behörden er unterstellt ist und wie diese organisiert sind. Dazu gehört auch die Beschreibung der Kompetenzen für die Finanzierung einer Personalaufstockung und wie der Sozialdienst aufgestellt ist.
Anwendung der Kategorie (inkl. Subkategorie)	Diese Hauptkategorie wird codiert, wenn folgende Themen im Interview angesprochen wurden:
	Die Zusammensetzung und Organisation der Sozialbehörden (SK: Behördenstruktur)
	Die Organisation des Sozialdienstes und die Einbettung innerhalb der Verwaltung, die Organisation der Führungsaufgaben und des Selbstreflexionsprozesses (SK: Sozialdienst-Führungsaufgaben)
	Die finanzielle Situation der Gemeinde und wie die Ausgaben des Sozialdienstes finanziert werden (SK: Finanzlage und -system)
Beispiele für	«Andererseits habe ich direkt vorgesetzt eine Stadträtin und einen
Anwendungen	Gesamtstadtrat mit fünf Stadträten und ergänzend dazu gibt es
	dann noch die Geschäftsprüfungskommission. Und diese Schiene
	ist eigentlich die Relevante was Stellenprozente, Stellenplanung
	anbelangt. Die Schiene des Budgetierens, zusammen mit der
	Geschäftsprüfungskommission, mit meiner Stadträtin, mit dem
	Gesamtstadtrat.»
	(SDL5, Z. 14-19) (SK: Behördenstruktur).
	«Das heisst, ich bin per se strategisch unterwegs und coache
	meine und unterstütze meine Bereichsleitenden und bin natürlich
	für diese politische Arbeit zuständig über die wir jetzt reden. Das
	heisst ich habe per se, kann ich mir dafür Zeit nehmen, eher Zeit
	nehmen, an sich hätte ich auch keine Zeit aber es ist schon
	einfacher gegenüber würde ich mal sagen zu Beispiel S., wo nicht
	so gross ist und ich mit einem Bein immer wieder mal operativ
	unterwegs war.»
	(SDL1, Z. 334-339) (SK: Sozialdienst-Führungsaufgaben).
	«Gde3 ist eine arme Gemeinde im Vergleich zum Kanton, ja. Mit
	einem tiefen Steuerertrag. Und wir bekommen vom
	Finanzausgleich, aber in der Sozialhilfe, das bezahlt Gde3 zu 100%
	alleine.»
	(SDL3, Z. 270-272) (SK: Finanzlage und -system)

Name Hauptkategorie	Prozessorientierte Einflussnahme
Inhaltliche Beschreibung	In diese Hauptkategorie werden Aussagen aufgenommen, die beschreiben, wie Sozialdienst-Leitende vorgehen, um eine Erhöhung des Personalbedarfs zu erwirken und insbesondere welche Faktoren dabei entscheidend sind. Dazu zählen auch ihre Aktivitäten im Vorfeld eines Antrages, denn eine durchdachte Netzwerkarbeit legt den Boden für die Durchsetzung von Anliegen. Die Einflussmöglichkeiten des SDL kommen hierbei auch zum Vorschein.
Anwendung der Kategorie (inkl. Subkategorie)	Diese Hauptkategorie wird codiert, wenn folgende Aspekte genannt werden:
	Die Zusammenarbeit mit den leistungsbestellenden und relevanten Stakeholdern wird gezielt aufgebaut und gepflegt. SDL nehmen so auch Einfluss auf den Willensbildungsprozess (Entwicklung gemeinsamer Ziele). (SK: Intensive Zusammenarbeit und Einflussnahme).
	Die Bearbeitung und Pflege des Netzwerkes, sei es verwaltungsintern wie auch ausserhalb der Organisation und dass mit den politischen Behörden diskutiert wird. (SK: Netzwerkmanagement)
	Der Willensbildungsprozess zur Erhöhung des Personaletats wird durch den Einbezug von Experten- und Erfahrungswissen vorbereitet und begleitet. (SK: Einbezug von Experten- und Erfahrungswissen)
Beispiele für	«dass die Sozialkommissionsmitglieder:innen zuständig sind für
Anwendungen	Ressorts, das ist mir sehr wichtig, das habe ich in meinem früheren
	Sozialdienst entwickelt, das System, das ist mir sehr wichtig, dass
	die politischen Vertretungen Einsicht in spezifische Gebiete
	erhalten. Wie muss man sich dies vorstellen, ich habe das Ressort
	zum Beispiel «Frühe Förderung», das Ressort «Offene Kinder und
	Jugendarbeit», das Ressort «Sozialhilfe» und das Ressort
	«strategische Planung». Und dann gibt es sage ich mal 7 oder 8
	Personen, und die ziehen dann immer zu zweit unterwegs und am
	Beispiel Frühförderung oder offene Kinder- und Jugendarbeit sind
	die Ansprechpartner, sind die Bereichsleitenden des Bereiches
	Jugend und Familie zum Beispiel oder des Bereiches Sozialhilfe,
	ich koordiniere das mit meinen Bereichsleitenden und organisiere
	das und bin dann oft auch dabei.»
	(SDL1, Z. 23-33) (SK: Intensive Zusammenarbeit und Einflussnahme)
	«, das Umfeld sehr engagiert, also wir haben sehr viele private
	Beratungsstellen, etc., die Forderungen stellen, die, in diesen
	ganzen Sozialbereich tätig sind und wo auch Vorstösse kommen,
	wo man auch diese Organisationen abholen muss und möglichst
	frühzeitig ins Boot holen muss.»

(SDL2, Z. 256-259)

(SK: Netzwerkmanagement)

«Entscheide, die wir anvisieren, Veränderungen frühzeitig versucht zu kommunizieren und die Stimmung zu spüren, wie kommt das an, also einen Austausch mit diesen Stakeholdern, denke ich ganz wichtig.»

(SDL2, Z. 261-264)

(SK: Netzwerkmanagement).

«also zum Beispiel die Mitwirkung im Kennzahlenbericht der Städteinitiative, gibt uns jedes Jahr zu einem sehr günstigen Preis eine ausgezeichnete, vernetzte Analyse, die wir dann wieder nutzen können, um der Öffentlichkeit und Politik auch darauf aufmerksam zu machen, dass wir unterwegs sind und das ist vertrauensbildend und diese Kommunikation dann in die verschiedenen Gefässe in der Stadt aber auch der Politik und der Öffentlichkeit, das ist denke ich, da hast du dann, da baust du den Boden, ob du nachher Erfolg hast wenn du ein Anliegen hast oder nicht. Und es ist keine Erfolgsgarantie aber es ist eine Erfolgsbedingung!»

(SDL4, Z. 627-634)

(SK: Einbezug von Experten- und Erfahrungswissen)

Name Hauptkategorie	Kommunikationsstrategien
Inhaltliche Beschreibung	In diese Hauptkategorie werden Aussagen aufgenommen, die darauf hinweisen, welche Argumente bei den zuständigen Entscheidungsinstanzen überzeugt haben und welche eher nicht. Dazu gehört auch, die Kommunikationsstrategien der Experten aufzuzeigen.
Anwendung der Kategorie (inkl. Subkategorie)	Diese Hauptkategorie wird codiert, wenn folgende Aspekte erörtert werden: • Einen bewussten, kontinuierlichen und auch kritischen Diskurs pflegen. Informieren, Erklären, Aushandeln, schafft Vertrauen und überzeugt (Marketing):
	 (SK: Das Sozialhilfegeschäft erklären und verkaufen) Eine Argumentationsgrundlage basierend auf Fakten und Vorbildern (Benchmark) überzeugt: (SK: Argumentieren mit Fakten und Vorbildern)
	Eine Argumentationsgrundlage, die sich die persönliche und gesellschaftliche Betroffenheit über Problemlagen zunutze macht: (SK: Argumentieren mit Geschichten)
Beispiele für	«Ja und an diesem Beispiel, jetzt, wo ich vorher, gesagt habe «Tue
Anwendungen	Gutes und sprich darüber» es ist mir natürlich an jeder Stelle
	gelungen, ich habe es immer wieder gesagt, mit was für, wie wir
	ressourciert sind und was da an Wirkung noch geschehen kann und
	was nicht und was möglich wäre, wenn, und es wird dann
	irgendwann schon dann aufgenommen. [] oder, wie unsere
	Rahmenbedingungen sind, was nicht möglich ist und was
	beziehungsweise noch möglich ist und dann gibt da ein Ganzes.»
	(SDL1, Z. 147-155) (SK: Das Sozialhilfegeschäft erklären und verkaufen).
	«Sehr wichtig ist, dass man die Gegenargumente ernst nimmt, dass
	man auf sie eingeht und nicht die eigene Überzeugung in den
	Vordergrund stellt, sondern die Anliegen und die Kritik ernst nimmt
	und aufgrund dieser Kritik und Anliegen die eigenen Antworten
	aufbaut»
	(SDL 3, Z. 82-85) (SK: Das Sozialhilfegeschäft erklären und verkaufen)
	«…, es geht ja auch darum wie schafft man sich politisch Gehör,
	man schafft es nur mit guten Argumenten und die guten Argumente
	sind nichts wert, wenn sie nicht im Vergleich bestehen können. Das
	heisst so etwas wie ein Benchmark oder so etwas wie Vergleiche,
	ich sage jetzt mal, man muss schon zeigen können und nicht nur
	erklären, sondern zeigen können, was bei den anderen denn Sache
	ist.»
	(SDL 4, Z. 640-645) (SK: Argumentieren mit Fakten und Vorbildern)

«Solidarität, soziale Solidarität, Teilhabe, und das andere sind die Geschichte, oder, alle haben hier Geschichten von Bekannten, denen es finanziell nicht gut geht, oder, und die muss man spielen, die Geschichten muss man erzählen, oder, die muss man erzählen und da holt man sie. Also es darf nicht nur eine klassisch technische Argumentation sein, sondern es muss auch emotional sein, muss ganz klar, kommen.»

(SDL1-13, Z. 273-284)

(SK: Argumentieren mit Geschichten)

Name Hauptkategorie	Förderliche Kontextbedingungen
Inhaltliche Beschreibung	Diese Hauptkategorie beschreibt die für einen Antrag auf Stellenaufstockung förderlichen Kontextbedingungen. Dazu zählen insbesondere der Wille und das Verständnis der Sozialbehörden zu einer solchen Entwicklung sowie die finanziellen Rahmenbedingungen der Gemeinde.
Anwendung der Kategorie (inkl. Subkategorie)	Diese Hauptkategorie wird codiert, wenn Aussagen gemacht werden über:
	Günstige finanzielle Voraussetzungen der Gemeinde (SK: Finanzlage und -system)
	Günstige politische Voraussetzungen (SK: Politischer Wille)
	Günstige Voraussetzungen in den Behörden (SK: Fachwissen der Behörden)
Beispiele für	«Natürlich auch stark, weil die finanzielle Situation einer Stadt, einer
Anwendungen	Kommune durch eine hohe Sozialhilfequote stark strapaziert wird.
	Wenn du einen finanziellen Aufwand hast der im Vergleich zu einer
	anderen Stadt halb so gross ist oder noch tiefer, von der Belastung
	für das Gesamtbudget, dann ist das eine sehr, sehr relevante
	Kontextbedingung.»
	SDL5, Z. 345-348)
	(SK: Finanzlage und -system)
	«Und intern gab es auch eine starke Unterstützung, das war doch
	sehr wichtig. Der Gesamtgemeinderat sah die Anliegen von
	meinem politischen Chef selber auch so und unterstützte das
	Anliegen und den Antrag voll und ganz.»
	(SDL 3, Z. 106-108)
	(SK: Politischer Wille)
	«, es geht mir darum die Sozialkommissionsmitglieder zu
	kompetenten Gesprächspartnern heranzuführen, weil sie von der
	Komplexität der Materie erschlagen werden an sich, und
	gleichzeitig doch ein gerüttelt Mass an Aufträgen erhalten vom
	Kanton,»
	(SDL1, Z. 34-37)
	(SK: Fachwissen der Behörden)
	«seit ich hier bin, dass mehr als die Hälfte der Fürsorgebehörde
	Fachleute sind. Zum Beispiel zwei Beistände, die in der Stadt
	Zürich arbeiten. Da habe ich natürlich grosses Glück. Eine weitere
	leitet einen kleinen Sozialdienst. Das ist auch wirklich
	aussergewöhnlich,»
	(SDL5, Z. 76-79)
	(SK: Fachwissen der Behörden)

Name Hauptkategorie	Hinderliche Kontextbedingungen
Inhaltliche Beschreibung	Diese Hauptkategorie beschreibt die für einen Antrag auf Stellenaufstockung hinderlichen Kontextbedingungen. Dazu zählen insbesondere die finanziellen Rahmenbedingungen der Gemeinde und ein mangelnder politischer Willen, Projekte zu fördern.
Anwendung der Kategorie (inkl. Subkategorie)	Die Hauptkategorie wird codiert, wenn Aussagen gemacht werden über:
	 Ungünstige finanzielle Voraussetzungen der Gemeinde vorliegen. Sei es, dass die Gemeinde arm ist oder dass ein Finanzierungssystem der Sozialhilfe vorliegt, das dem Anliegen hinderlich im Wege steht. (SK: Schlechte Finanzlage und hinderliches Finanzierungssystem)
	Ungünstige politische Verhältnisse (SK: Widerstände in der politischen Auseinandersetzung)
Beispiele für	«(…), sondern ich erwarte, dass das schwierig wird, weil Gde 4
Anwendungen	einfach kein Geld hat. Da ist eine ganz andere Dynamik am Laufen,
	mit dem, im Moment haben wir ja nicht mal ein Budget, also diese
	ganzen Sparmassnahmen, da müssen viele Millionen gespart
	werden, in den nächsten Jahren, das wird uns schon
	beschäftigen.»
	(SDL4, Z. 170-173)
	(SK: Schlechte Finanzlage und hinderliches Finanzierungssystem).
	«gar keine persönlichen Argumente und gar keine Diskussion
	losgelöst oder mit uns geführt haben. Sie haben einfach gesagt, sie
	sind generell gegen eine Aufstockung und ihre Anliegen würden
	sowieso politisch überstimmt. Das ist jetzt etwas vereinfacht
	ausgedrückt, aber mir ist es so rübergekommen.»
	(SDL 3, Z. 201-205)
	(SK: Widerstände in der politischen Auseinandersetzung)

Name Hauptkategorie	Ergänzende Kategorien
Inhaltliche Beschreibung	In diese Kategorie werden Themen aufgenommen, die zwar keinen direkten Zusammenhang mit der Forschungsfrage haben, bei denen es aber den Experten wichtig erschien, sie zu erwähnen.
Anwendung der Kategorie (inkl. Subkategorie)	Diese Hauptkategorie wird codiert, wenn folgende Aspekte genannt werden:
	Betriebswirtschaftliche Aspekte den Diskurs in der Sozialen Arbeit bestimmen (SK: Kannibalisierung der Sozialen Arbeit)
	Die Persönlichkeit der SDL beeinflusst die Zusammenarbeit und ihre Durchsetzungskraft (SK: Genderfrage)
	Die Sozialhilfequote und damit zusammenhängend die Höhe der Sozialhilfekosten, ist auch abhängig von der Mobilität der unterstützten Personen. Die Sogwirkung einzelner Gemeinden und Städte ist zu berücksichtigen (SK: Mobilität und Sogwirkung)
Beispiele für	«, dass diese ganze Anlage mit der Falllast für mich wohl im
Anwendungen	momentanen Konstrukt das wir haben an das richtige Ort geht, ans
	richtige Ziel geht. Es wäre aber aus meiner Sicht, aus
	sozialarbeiterischer Sicht auch ein anderes Konstrukt durchaus
	nötig nachzudenken, darüber nachzudenken über das
	Grundeinkommen. Ich denke, dass wir in der Anlage falsch
	aufgestellt sind, grundsätzlich falsch aufgestellt sind. Und dass,
	dieser Zug, den ich vollends unterstütze, ich habe da keine
	Probleme, ich habe Ambiguitätstoleranz, ich halte das aus, oder,
	dass diesen Zug, den ich wirklich befördern will, ich weiss,
	eigentlich, dass aus meiner Sicht, der löst die Ursache nicht, aber
	er macht es aber vermutlich für unsere Klient:innen und unsere
	Mitarbeitenden erträglicher, er ist aber nicht ursachenorientiert,
	wirklich nicht und das finde ich jammerschade aber das geht mit der
	politischen Grosswetterlage nicht. Das ist nicht möglich. Und ich
	denke, dass da die Soziale Arbeit sich über kurz oder lang neu
	erfinden muss, sonst werden wir Teil der betriebswirtschaftlichen
	Dimension der Verwaltungen, sprich NPM, Wirkungsorientierte
	Verwaltungsführung, werden diese Prinzipien uns kannibalisieren,
	oder irgendwie so. Und da, vor dem habe ich Respekt und ich
	möchte nicht zum Steigbügelhalter werden.»
	(SDL1, Z. 357-371)
	(SK: Kannibalisierung der Sozialen Arbeit)
	«Aber die Frage der Wirkung, ist eine gesellschaftliche Frage
	letztlich, des Auftretens, was das schlussendlich für einen Einfluss
	haben mag, die würde mich schon sehr interessieren, weil sie hat
	mit Sicherheit einen Einfluss. Wir nehmen uns immer so, als

langsam sind wir an dem Punkt wo wir sein möchten mit der Genderfrage. Stimmt überhaupt nicht. Absolut nicht. Wenn du dir die Leitungsfunktionen anschaust, behaupte ich jetzt mal, auch gerade in der Sozialhilfe, auch gerade in Beistandschaften in Sozialen Diensten, in welchen zu 90% Frauen arbeiten, die Leitungsfunktionen je höher das du gehst, desto mehr Männer. Weniger Frauen.»

(SDL5, Z. 435-442)

(SK: Genderfrage)

«Leute aus dem Migrationsbereich. Da ist die Stadt L. wie ein Anziehungsmagnet. Da erleben wir viele, die während der Bundesunterstützung und während der Unterstützung des Kantons müssen sie in zugewiesenen Wohnungen leben und wir haben auch bei uns, solche die gehen nach 10 Jahren in die Zuständigkeit der Gemeinde über und wir haben viele Personen, die bei uns lebten, jetzt wo sie selbstständig die Wohnung bestimmen können, gehen sie in die Stadt L. Und das ist eine schwierige Tendenz für die Stadt L. Weil, es gibt Quartiere, die sind wirklich Richtung Ghetto, Richtung Ausländerviertel.»

(SDL3, Z. 301-308)

«... diese Leute die schon dort leben, die wirken eben sehr anziehend und es gibt dort die Ghettoisierung, die Nationalitäten wollen selber dort leben und sich gegenseitig aushelfen. Und so entstehen Subkulturen.»

(SDL3, Z. 313-315)

(SK: Mobilität und Sogwirkung)

Eigenständigkeitserklärung



Eigenständigkeitserklärung für schriftliche Arbeiten

Die unterzeichnete Eigenständigkeitserklärung ist Bestandteil jeder während des Masterstudiums verfassten schriftlichen Arbeit.¹ Sie wird am Ende der Arbeit ausgefüllt eingefügt.

Mit meiner untenstehenden Unterschrift bestätige ich, dass ich, Corinne Hutmacher-Perret

- ... die vorliegende Arbeit selbständig und in eigenen Worten verfasst habe
- ... mich unter Beachtung der an meiner Immatrikulationshochschule geltenden Richtlinie, Vorgaben und Informationen zu wissenschaftlichem Fehlverhalten vollumfänglich an die wissenschaftlichen Regeln gehalten habe und somit alle genutzten fremden Quellen und Hilfsmittel ordnungsgemäss deklariert habe.²
- ... alle verwendeten Methoden, Daten und Arbeitsprozesse wahrheitsgetreu dokumentiert habe.
- ... keine Daten manipuliert habe.

Modul-Name (> in Druckschrift):

Masterthesis

Titel der Arbeit (> in Druckschrift):

Wie gelingt eine Aufstockung personeller Ressourcen in der Sozialhilfe? Strategien der operativen Leitungsebene im politisch-institutionellen Umfeld

Umfang der Arbeit (> in Druckschrift):

210'901 Zeichen (inkl. Leerzeichen und Fussnoten, ohne Abstract und Dank)

(Vorgabe: 100'000 – 220'000 Zeichen)

Verfasser*in*nen der Arbeit (> in Druckschrift):

(Bei Gruppenarbeiten sind die Namen aller Verfasser*innen erforderlich)

Corinne Hutmacher-Perret

Allha

Ich nehme zur Kenntnis, dass die Arbeit mit elektronischen Hilfsmitteln auf Plagiate überprüft werden kann.³

Ort, Datum: Bremgarten, den 7. August 2023

Unterschrift/en Verfasser*in/innen der Arbeit:

1 Diesbezügliche Unredlichkeiten haben gemäss dem Reglement zur wissenschaftlichen Integrität an der Berner Fachhochschule (WissiR), seit dem 1. Januar 2023 in Kraft, dem Reglement zur wissenschaftlichen Integrität und zur guten wissenschaftlichen Praxis der Hochschule Luzern, seit dem 13. Juni 2014 in Kraft, und dem OST-Dokument «Umgang mit Plagiaten im Departement SA» Volfaligre Leitfaden für das Departement Soziale Arbei (Stand März 2023). Disziplinarmassanhamen zur Folge. 2 Zu den fremden zu deklarierenden und zu verifizierenden Quellen gehören auch mittels KI-Software wie ChatGPT generierte Texte bzw. Texttelle (KI = «Künstliche Intelligenz»).

Eine Kooperation der Berner Fachhochschule, der Hochschule Luzern und der OST – Ostschweizer Fachhochschule

³ inkl. Nutzung von Plagiatserkennungssoftware.