





Freie Universität Bozen  
Libera Università di Bolzano  
Università Lìedia de Bulsan

# HANDLUNGSFELDER UND ORGANISATION DER SOZIALARBEIT

Akademisches Jahr 2023 2024  
2. Semester

ELISABETH BERGER



# BÜROKRATISCHE ORGANISATION

## BÜROKRATIE

### Max WEBER

„Vor dem Hintergrund der mit der Industrialisierung und den Staatsreformen verbundenen massiven gesellschaftlichen Umbrüche setzte sich Weber in seinen umfangreichen theoretischen Arbeiten unter anderem mit den innerhalb von Staat und Wirtschaft entstehenden Großbetrieben und Möglichkeiten ihrer bürokratischen Verwaltung auseinander. Dabei interessierte ihn besonders, wie die Gesetzmäßigkeiten dieser sich neu entwickelnden Organisationen funktionieren und wie ihre Leistungsfähigkeit beibehalten bzw. verbessert werden kann. In seinem Hauptwerk „Wirtschaft und Gesellschaft: Grundriss der verstehenden Soziologie“, das 1922 zwei Jahre nach seinem Tod erschien, **entfaltete Weber auf der Basis der Analyse von Rationalisierungsprozessen seine Theorie der Bürokratie**. Beeinflusst von seinen Erfahrungen in der preußischen Staatsverwaltung nimmt seine Bürokratietheorie die damalige gesamtgesellschaftliche Situation auf, die sich auch durch eine starke Verbreitung des öffentlichen Verwaltungsapparates, Ausweitung der Verwaltungsaufgaben und des Berufsbeamtentums auszeichnete und spiegelte diese in ihren grundlegenden Merkmalen wider.“ (Mund 2019: 53)

# BÜROKRATISCHE HERRSCHAFT

**Die bürokratische Verwaltung ist für Weber die idealtypische Form der legalen Herrschaft.**

**Weber verbindet mit Bürokratie ganz allgemein einen zu Zwecken der legalen Herrschaft errichteten Verwaltungsstab, den es mit Hilfe von Zweckrationalität (d. h. durch Sachlichkeit, Unpersönlichkeit und Berechenbarkeit) zu ordnen und zu systematisieren gilt.**

**Bürokratie zeichnet sich entsprechend aus durch Arbeitsteilung, feste Zuständigkeiten, Weisungsbefugnis und Qualifikation der Beschäftigten, Amtshierarchie, organisatorische Regeln, Aktenmäßigkeit und schriftliche Fixierung und Kommunikation.**

# BÜROKRATISCHE ORGANISATION

„Diese typischen Strukturmerkmale bürokratischer Organisationen verdeutlichen die mit einer bürokratischen Steuerung einhergehenden Vorteile: **Arbeitsergebnisse werden (fast) wie bei einer Maschine kalkulierbar**, da die einzelne **ausführende Person nach vorgegebenen Regeln handelt**, damit **jederzeit ersetzbar** ist und **keinen Einfluss auf die Ausführung der ihrer Stelle zugeordneten jeweiligen Arbeitsaufgabe** hat (...).

Gleichzeitig werden jedoch auch mögliche **dysfunktionale Effekte** deutlich, die sich ebenfalls in bürokratischen Organisationen entfalten können: Mit der **Beschränkung des eigenverantwortlichen Handelns** auf die Wahrnehmung der jeweiligen Dienstaufgaben und damit auf ein Minimum, ist die Gefahr einer **starren Bearbeitung ohne Berücksichtigung der Interessen und ggf. Besonderheiten des Einzelfalls** verbunden.

Daneben besteht auch die Gefahr, dass sich die Regeln, die als Mittel zum Zweck gedacht waren, verselbstständigen und zum Selbstzweck werden, sodass es zu einem **Übermaß an Vorschriften** kommt.“ (Mund 2019: 56f)

# BÜROKRATISCHE ORGANISATION

„In der hierarchischen, bürokratischen Form hat der **Inhaber der höheren Position, der Vorgesetzte, das Recht, dem Inhaber der untergeordneten Position, dem Untergebenen, Anweisungen zu erteilen, und der Inhaber der untergeordneten Position hat die Pflicht, diesen Anordnungen Folge zu leisten. Diese Berechtigung beruht allein auf der höheren Positionierung des Vorgesetzten**, diese verleiht ihm Macht über den Untergebenen in Form von ‚Amtsautorität‘. Die Anweisungen können in mündlicher oder schriftlicher Form erfolgen, im letzteren Fall haben sie üblicherweise die Form von formalen und unpersönlichen Handlungsregeln (‚Dienstsanweisungen‘).“ (Klatetzki 2018: 460)

# BÜROKRATISCHE ORGANISATION

„In der bürokratischen Organisationsform geht es stets darum, das Handeln der Mitarbeiter\_innen durch Regeln vorab möglichst so weit festzulegen, dass das **Personal bei der aktuellen Bearbeitung einer Aufgabe keine relevanten Entscheidungen mehr treffen muss**. Die Koordination des arbeitsteiligen kollektiven Handelns beruht dann darauf, dass für verschiedene Positionen unterschiedliche, aufeinander abgestimmte und/oder anschlussfähige Regeln erlassen werden.

**Kontrollmaßnahmen bestehen in der Überprüfung, ob das Personal die organisatorischen Regeln befolgt.** (...) Durch den Erlass von formalen Regeln und die Kontrolle der Regelbefolgung versucht man in der hierarchischen Struktur sicherzustellen, dass die Initiative für das Handeln der Organisation an deren Spitze verortet ist, dass die Organisation durch das Leitungspersonal ‚gesteuert‘ werden kann. (Klatetzki 2018: 460f)

# BÜROKRATISCHE ORGANISATION

**„Wie sich nun empirisch gezeigt hat, ist die bürokratische Organisationsweise dann effizient und effektiv, wenn man es mit sogenannten klaren, statischen, passiven, bekannten, und/oder eindeutigen Arbeitsaufgaben zu tun hat (...). Bei solchen einfachen Problemen kann man vorab formale Regeln für die Bearbeitung durch das Personal festlegen.“ (Klatetzki 2018: 461)**



# PROFESSIONELLE ORGANISATION

„Hat man es dagegen mit **unbestimmten, dynamischen, aktiven, komplexen, neuen und/oder mehrdeutigen Problemen** zu tun, ist das nicht möglich, und zwar weil jetzt das Problem zuallererst festgestellt bzw. definiert werden muss. In dem Maße, in dem in einer Organisation angenommen wird, dass die **individuellen Problemlagen der Klienten** diesem zweiten schwierigen Aufgabentyp zuzuordnen sind, muss strukturell sichergestellt werden, dass die **Organisation flexibel auf die stets neuen, einzigartigen Problemkonstellationen reagieren kann**. Dies wird ermöglicht, indem die **Arbeitsaufgabe an ein Personal delegiert wird, das aufgrund seines Wissen die Kompetenzen besitzt, die Probleme der Klienten zunächst mittels eines Fallverstehens oder einer Falldiagnostik zu definieren**. Darauf basierend werden dann **Überlegungen angestellt, welche Dienstleistungsform für die Bearbeitung angemessen ist**. Schließlich wird die gewählte **Interventionsform implementiert** (Abbott 1988).“ (Klatetzki 2018: 461)

# PROFESSIONELLE ORGANISATION

„Das Personal, das aufgrund seiner, in der Regel akademischen, Ausbildung die Kompetenzen für eine solche Problemfeststellung besitzt, wird zur Berufsgruppe der **Professionen** gezählt. **Diese Berufsgruppe hat traditionell eine eigene Organisationsform, in der die Positionen horizontal angeordnet sind und die als Kollegium bezeichnet wird. Das Kollegium ist eine Gruppierung, deren Mitglieder aufgrund ihrer erworbenen Kompetenz selbstbestimmt über ihr Arbeitshandeln im Rahmen eines professionellen „code of ethics“ entscheiden und die aufgrund dieser Autonomie formal gleichgestellt sind.** Die Basisstruktur des Kollegiums sieht somit keine höhergestellten, hierarchischen Positionen vor, die Positionen sind egalitär, so dass alle Mitglieder des Kollegiums die gleichen Rechte und Pflichten haben. Aufgrund der formalen Gleichheit der Mitglieder werden Entscheidungen im Kollegium möglichst immer auf der Basis von Konsens getroffen, da andernfalls die Gefahr besteht, dass die **professionelle Handlungsautonomie** des Einzelnen eingeschränkt wird.“ (Klatetzki 2018: 461)

# PROFESSIONELLE ORGANISATION

„Die Koordination der Arbeit im **Kollegium** ergibt sich zum einen aus den unterschiedlichen **Kompetenzen der Professionellen**, sie beruht zum anderen auf **konsensuellen, wechselseitigen Abstimmungsprozessen**. Gemäß der egalitären Struktur der professionellen Organisationsform erfolgt die Kontrolle der Arbeit durch die Mitglieder („peers“) der Profession – denn nur diese besitzen die nötige Beurteilungskompetenz – und nimmt unterschiedliche Formen an, wie z. B. kollegiale Beratung, Supervision oder anonyme schriftliche Begutachtung. Die Arbeitsweise des Kollegiums beruht damit im Vergleich zur Formalität der Bürokratie zu einem weitaus größeren Teil auf informellen Strukturen.“ (Klatetzki 2018: 462)

# PROFESSIONELLE ORGANISATION

„Im Gegensatz zur Zentralisierung der relevanten Entscheidungsbefugnisse an der Spitze einer Bürokratie ergibt sich durch die kollegiale Variante eine **Dezentralisierung wichtiger Entscheidungen** auf zwei Ebenen: auf der **Ebene der konkreten Fallbearbeitung** aufgrund des Umstands, dass die schwierigen, komplexen Arbeitsaufgaben delegiert werden. Auf diese Weise entstehen für die Professionellen wesentliche Ermessensspielräume. Auf der **Ebene der Gesamtorganisation** ergibt sich eine Dezentralisierung in dem Maße, indem Gremien als prototypische Form kollegialer Entscheidungsinstanzen institutionalisiert werden.“ (Klatetzki 2018: 462)

# MANAGERIALE ORGANISATION

„Eine dritte Form des Organisierens sozialer Dienste und Einrichtungen stellt das **New Public Management** (...) dar (...). Auch in dieser Variante sind die Positionen vertikal angeordnet, aber **an die Stelle von Direktiven und Regeln treten Zielvereinbarungen**. Die Grundidee dieses Modells besteht darin, dass die **Leitungsebene und das Personal Verträge miteinander abschließen**, so dass die Organisation als ein Nexus von Kontrakten verstanden wird. In den Verträgen wird zum einen festgelegt, **welche Ziele das Personal in einem bestimmten Zeitraum zu erreichen hat, und zum anderen wird festgehalten, welche Belohnungen das Personal für die Zielerreichung erhält**.

Mittels welcher Handlungsweise das Personal die vereinbarten Ziele zu erreichen versucht, wird ihm nicht vorgeschrieben, sondern bleibt seinem Ermessen und seiner Kompetenz überlassen. Auf der Ebene von Abteilungen kann das Personal dabei auch Entscheidungsbefugnisse hinsichtlich der Verwendung finanzieller Mittel („Budgetverantwortung“) erhalten. Koordiniert wird die Arbeit in dieser Organisationsform mittels der Festlegung von unterschiedlichen und sich ergänzenden Zielen auf der Ebene von Abteilungen und/oder einzelnen Positionen.

Kontrolliert wird die Arbeit anhand des Grades der Zielerreichung, der mit Hilfe von Kennziffern gemessen wird. Mit dieser Form des Kontraktmanagements ist daher üblicherweise eine Quantifizierung der Arbeitsleistungen verbunden. **Durch den Einsatz digitaler Technologien lässt sich auf diese Weise einfach, zeitnah und effizient die Performanz des Personals beobachten und überprüfen.**“ (Klatetzki 2018: 462f)

# FORMEN DER ORGANISATION

**Diese drei Formen des Organisierens, die bürokratische, die professionelle und die manageriale Variante, lassen sich miteinander kombinieren, sie stehen aber auch miteinander in Konflikt. Die Konflikte beruhen auf unterschiedlichen Konzeptionen der Arbeitsaufgaben einer Organisation, je nachdem ob man meint, die Arbeitsaufgaben sozialpolitischer Dienste und Einrichtungen durch Regeln, Zielfestlegungen oder mittels Fallverstehens oder Diagnostik definieren und realisieren zu können.**

**Kombinierbar werden die drei Formen, wenn für unterschiedliche Arbeitsaufgaben unterschiedliche Organisationsformen eingesetzt werden, zu Konflikten kommt es, wenn alle drei Formen beanspruchen, die gleiche Arbeitsaufgabe bewältigen zu können.“**  
(Klatetzki 2018: 463)

# Überlegen Sie...

Welche Risiken sind mit der  
Bürokratisierung und Managerialisierung  
der Sozialen Arbeit verbunden?

# **BÜROKRATISIERUNG?**

**Notwendigkeit der Definition von Abläufen und Verfahren**

**Notwendigkeit der Dokumentation**

**Transparenz und Rechenschaftspflicht des Handelns**

**Eine zu starke Bürokratisierung, die an professionellen Zielsetzungen vorbei geht, verlagert die Aufmerksamkeit vor allem auf das Funktionieren des formalen Mechanismus und deutet auf eine sich wandelnde Rationalität in der Erbringung sozialer Dienstleistungen.**

**(Formale Absicherung? Risikomanagement? Deprofessionalisierung?)**



# BÜROKRATISIERUNG?

## Unterschiede zwischen dem öffentlichen und dem privaten Sektor?

**“The public-sector practitioners complained in particular about pressures for the rationalisation and bureaucratisation of organisation and procedures. These pressures were regarded as obstacles and as concrete dangers for professional identity. (...)**

**(T)he mix of bureaucratisation, a culture of accountability, and reduced resources create organisational and relational contexts particularly stressful for social workers.”**

(Fazzi 2012: 639)

# **BÜROKRATISIERUNG?**

**Welcher Dokumentationsaufwand ist aus fachlicher Sicht erforderlich?**

**Wann werden Fachkräfte mit bürokratischer Arbeit überlastet?  
Aus welchen Gründen?**

**Welche sind Strategien, sich den Auswüchsen der Bürokratie zu widersetzen?**

# MANAGERIALISIERUNG?

**Die Entwicklung einer Managementkultur in sozialen Diensten hat in den vergangenen Jahren eine Menge von Fragen aufgeworfen.**

Angemessenheit einer Effizienzorientierung in einem Arbeitsfeld von öffentlicher Relevanz?

Effizienz- und Wirtschaftlichkeitskriterien können nicht ohne eine allgemeinere Orientierung am öffentlichen Interesse verfolgt werden.

Welche (scheinbaren) Konvergenzen gibt es zwischen Zielsetzungen des Managerialismus und Zielsetzungen der Sozialarbeit?

# MANAGERIALISIERUNG?

Welche (scheinbaren) Konvergenzen gibt es zwischen Zielsetzungen des Mangarialismus und Zielsetzungen der Sozialarbeit?

(Orientierung an Bedürfnissen? Wahlfreiheit/Selbstbestimmung? Qualität? Konkurrenz/Pluralisierung? ... )

Trotz (vermeintlicher) semantischer Anschlussfähigkeit erweisen sich Konvergenzen als eher oberflächlich und scheinbar denn als substanziell, Konzepte, die in einen völlig anderen Diskurs und ein politisches Projekt eingebettet sind, das von der Ideologie des Neoliberalismus geprägt ist.

# MANGERIALISIERUNG?

“È (...) importante per il servizio sociale **distinguere fra l’adozione di metodi e pratiche che sviluppino la trasparenza, l’efficienza e soprattutto la legittimità di un processo di intervento** e - tramite un coinvolgimento da parte dell’utente nella gestione della sua situazione - **e quei processi di mera trasformazione strutturale che tendono a creare condizioni di tipo mercantile nel campo dei servizi alla persona**”.

(Lorenz 2013: 342).

# MANAGEMENTKOMPETENZEN IN DER SOZIALARBEIT

**Welche Managementkompetenzen (zur Planung, Führung, Organisation, Kontrolle bzw. zur Führung und Leitung auf unterschiedlichen Ebenen) braucht die Sozialarbeit?**

“There are substantial differences in the processes of marketization of human services across many western democracies (...) None the less, throughout these countries, public sector reform is substantially impacting on the management of social welfare services. Changes in the operation and orientation of public sector and third sector organizations, threaten to undermine the place of service professionals in social welfare management.”

(Healy 2002: 538f)

# MANAGEMENTKOMPETENZEN IN DER SOZIALARBEIT

**„Social workers‘ grounding in humanitarian values and complexities of service delivery is relevant to the leadership of human service organizations which are usually value drive and labour intensive. Service professionals and educators are challenged to develop management approaches that recognize the demands of the new environments without sacrificing the humanitarian value base and knowledge of the complexities inherent in professional practice that social workers can bring to management (...). For if service professions are to have a role in major decision making about human service provision, they cannot forgo their place in organizational governance.”**

(Healy 2002: 538f)

# MANAGEMENTKOMPETENZEN IN DER SOZIALARBEIT

„(S)ocial work schools might consider the formation of strategic partnerships with educators in relevant disciplines such as economics and management. These partnerships will be most effective when there is recognition of the specific concerns of social welfare managers. (...) **(P)artnerships between social work and management disciplines can provide a bridge for human service professionals to gain access to formal management knowledge and skills whilst also maintaining their base in social work values and practice.**“

(Healy 2002: 538)



# MANAGEMENTKOMPETENZEN IN DER SOZIALARBEIT

„In the longer term, **social work and indeed all human service professions are challenged to incorporate management knowledge and skills into the professional practice base.** This would mean, for example, the further incorporation of management placements at undergraduate and postgraduate levels and through developing opportunities for social workers in training and in direct practice to undertake internships with social welfare managers. The profession is also challenged to develop substantial research, including interdisciplinary research, on this neglected aspect of social welfare practice.“

(Healy 2002: 538)