

Dr. Michael Möller

Lenastr. 42

34125 Kassel

T.: 0561/877633

E-mail: Mmoeller@hrz.uni-kassel.de

Das „Neue Steuerungsmodell“: Konsequenzen für die soziale Arbeit

Oder:

Wenn ein Reformzug mit der falschen Fracht in die verkehrte Richtung fährt.

1. Worum geht es?

Die Debatte über die finanziell an ihre Grenzen gekommene öffentliche Hand sowie die regelmäßig wiederkehrenden Sparmaßnahmen verstellen derzeit den Blick auf die stattfindenden Reformen, Es geht dabei langfristig um die Konstruktion der öffentlichen Verwaltung, wie aber auch um den Rahmen der praktizierten kommunalen Sozialpolitik (und zeitversetzt auch den der freien Wohlfahrtsverbände), die die Praxis der sozialen Arbeit insgesamt grundlegend zu verändern drohen.

Seit einiger Zeit wird die Diskussion der kommunalen Verwaltungsreform durch ein neues Paradigma von Verwaltung bestimmt, das der „Neuen Steuerung“ (inkl. der Begleitterminologie wie z. B. Outputsteuerung oder Outsourcing). Damit wird eine Reformanstrengung umschrieben, die in kurzer Zeit die meisten Stadt- und Kreisverwaltungen zu konkreten Innovationsschüben (mindestens aber zu Innovationsrhetorik) geführt hat. Verbunden damit ist die Hoffnung auf das fast Unmögliche: eine effektiver arbeitende Verwaltung, die zudem noch deutlich billiger wäre als die bisherige, so jedenfalls versprechen es die „Erfinder“ des Modells in der Kommunalen Gemeinschaftsstelle (KGSt) in Köln. Flankiert wird diese kommunale Entwicklung durch eine Diskussion über den „schlanken“ Staat und „New Public Management“, die inzwischen nachdrücklich die gesamte öffentliche Hand, aber auch die Wohlfahrtsverbände, Gewerkschaften etc. erreicht hat.

Mit den Konsequenzen aus dieser Entwicklung ist jetzt auch die soziale Arbeit beschäftigt, wenngleich derzeit noch höchst verschieden. Langfristig, in Teilbereichen aber auch schon mittelfristig, wird aber die gesamte sozialpädagogische Praxis mit der Diskussion um eine (die) neue Steuerung konfrontiert werden und damit auch mit neuen Anforderungen und Vorgaben zur vermeintlichen oder tatsächlichen Effektivität und Effizienz sozialer Arbeit. Dieser Prozeß könnte die professionelle soziale Arbeit grundlegend verändern.

Dabei ist grundsätzlich zu betrachten, wie sinnvoll diese eingeschlagene Zielrichtung konzeptionell für die Verwaltungen allgemein ist und welche Probleme spezifisch in den Feldern der sozialen Arbeit auftreten. Weiter ist zu untersuchen, wie sich die Diskussion in den Kommunen konkret auswirkt und welche Konsequenzen auftreten, wenn ein ungeliebtes, u. U. schwer realisierbares Konzept in die Praxis umgesetzt wird. Letztlich wird zu fragen sein, wie diese Prozesse zu bewerten sind und in welche Richtung Reformbemühungen gehen müßten, die diesen Namen verdienen.

2. Ein neues Paradigma ist geboren: Das Neue Steuerungsmodell

Das „Neue Steuerungsmodell“ wurde von der KGSt (eigentlich: Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung, einer vom Deutschen Städtetag initiierten „Selbsthilfeeinrichtung“) entwickelt bzw. aus der angelsächsischen Diskussion für die deutschen Bedingungen abgeleitet¹. Es bedeutet nicht weniger als eine Abkehr von der klassischen Bürokratie Weberscher Prägung. Die KGSt hat es wie folgt zusammengefaßt:

„Das Neue Steuerungsmodell läuft auf den Aufbau einer unternehmensähnlichen, dezentralen Führungs- und Organisationsstruktur hinaus. Die Kernelemente dieser Struktur sind:

- * Klare Verantwortungsabgrenzung zwischen Politik und Verwaltung
- * Führung durch Leistungsabgabe statt durch Einzeleingriff (Kontraktmanagement)
- * Dezentrale Gesamtverantwortung im Fachbereich
- * Zentrale Steuerung neuer Art
- * Instrumente zur Steuerung der Verwaltung von der Leistungsseite her (Outputsteuerung)“ (KGSt 5/1993, S.3)

Das es sich bei dieser Konzeption um eine flexible Grundkonstruktion handeln soll, macht auch der explizite Verweis deutlich: „Die neue Struktur muß durch Wettbewerb bzw. Wettbewerbssurrogate aktiviert und innovationsfähig gemacht werden“ (ebenda). Kernpunkt ist, daß die Verwaltungen einerseits strukturell „unternehmensähnlich“ werden sollen, andererseits soll sich durch den Einsatz einiger (weniger) Steuerungsinstrumente, das gesamte Verwaltungshandeln verändern. Im Zentrum dabei steht neben dem schon erwähnten Kontraktmanagement und der Outputsteuerung ein verändertes Finanzierungsinstrument, die Budgetierung.

Voraussetzung für das Kontraktmanagement ist eine deutliche „Verantwortungsabgrenzung“ einzelner Abteilungen bzw. Sachgebiete, die jetzt - nach einem neuen, inhaltlichen Zuschnitt - Fachbereiche genannt werden. Wenn diese Voraussetzung erfüllt ist,

„können zwischen der politischen Führung und der Verwaltung über die von den Fachbereichen zu erzeugenden Leistungen oder Produkte (nach Menge, Preis, Kosten, Qualität und Zielgruppe) und die ihnen dafür zubilligenden Budgets Vereinbarungen getroffen werden. Fixiert werden diese zweckmäßigerweise im Rahmen des Haushaltsplanbeschlusses. Für derartige Leistungsvereinbarungen hat sich die Bezeichnung Kontraktmanagement eingebürgert“ (ebenda S. 17).

Innerhalb der Fachbereiche soll es einerseits einen ausreichenden, eigenständigen Handlungsspielraum für die Beschäftigten geben, andererseits aber auch eine klare Verantwortlichkeit (Ressourcenverantwortung) die bis zu den einzelnen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern reicht (Persönliche Ergebnisverantwortung). So weit klingt dies recht schlüssig, ist damit doch bei oberflächlicher Betrachtung noch nicht mehr intendiert als das, was früher unter den Stichworten „Entbürokratisierung“ und „Dezentralisierung“ benannt wurde. Aber bei genauerer Betrachtung fällt auf, daß nicht nur von den Leistungen der Verwaltung geredet wird, sondern von Produkten. Und dies bezieht sich nicht nur auf die wenigen „marktfähigen“ Produkte, die eine Verwaltung natürlich auch produziert, sondern ein zentraler Kernpunkt des Neuen Steuerungsmodells ist gerade der, daß die öffentlichen Dienstleistungen die die Verwaltungen erbringen, als Produkte, genauer als grundsätzlich marktfähige Produkte bezeichnet werden. Also eine deutliche Analogie zur rein renditeorientierten, betriebswirtschaftlichen Betrachtung.

Ergänzt wird diese Herangehensweise durch einen weiteren zentraler Punkt, der in letzter Konsequenz mit der kameralistischen Haushaltsführung bricht, der Budgetierung.

¹ Es muß an dieser Stelle darauf hingewiesen werden, daß es auch vor 1993 schon eine langjährige Debatte und eine Fülle unterschiedlicher Ansätzen zur Reform des Verwaltungshandeln gegeben hat (siehe z. B. Flösser 1996). Gerade unter dem Stichwort des „Anders verwalten“ (Kißler u. a. 1993) finden sich vielfältige Konzepte mit wohlklingenden Namen wie „Bürgerbüros“ oder „Bürgerläden“ bzw. „bürgerorientierte Verwaltung“.

„Anders als beim klassischen Bottom-up-Verfahren der Haushaltsaufstellung, das mit einem technischen Akt, nämlich den Haushaltsanmeldungen der Ämter beginnt, steht am Anfang des neuen Verfahrens ein Top-down-Willensakt der politischen Führung: die im kommenden Jahr der Kommune zur Verfügung stehenden Finanzmasse wird in Dezernats-/ Referatsbudgets aufgeteilt. Die Dezernenten/ Referenten verteilen das ihnen zugeteilte Budgetvolumen auf ihre Ämter, die alsdann erst in diesem Rahmen ihre Haushaltsmittel anmelden (Gegenstromverfahren). Auf diese Weise ist gewährleistet, daß das insgesamt zur Verfügung stehenden Finanzvolumen nicht überschritten wird. Die Fachbereiche sind in die Verantwortung für den Haushaltsausgleich einbezogen“ (ebenda S. 31).

Die Budgetierung verlagert somit große Teile der Finanzverantwortung aus den Händen der Kämmerer in die Fachbereiche, die eine eigenständige Teilautonomie in der Ausgabenverwaltung bekommen. In der Praxis sieht die Budgetierung dann oftmals wie folgt aus. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter eines bestimmten Fachbereiches bekommen zur Erledigung bestimmter Aufgaben einen Betrag der (z. B. 10 %) unter dem früheren Ausgabenvolumen angesiedelt ist, dafür sind sie aber autonom - im Rahmen des gesetzlichen Auftrages bzw. der Verordnungen - bei der finanziellen Verteilung dieses Budgets.

Neben diesen wesentlichsten Teilen als Strukturmerkmale des neuen Reformmodells soll auf dem Papier noch ein weiteres Problem der kommunalen Praxis letztendlich gelöst werden, das Verhältnis zwischen der Kommunalpolitik und der Verwaltung. Dieses hat sich in den letzten Jahren (vielleicht Jahrzehnten) als teilweise extrem dysfunktionales Strukturproblem für Veränderungsprozesse und somit als Reformbremse ausgewirkt. In Zukunft soll das Verhältnis recht lapidar wie folgt konstruiert sein:

„In dieser (‘unternehmensähnlichen, dezentralen’ M.M.) Führungsstruktur tritt die Politik deutlich als Auftrag- und Kapitalgeber für die kommunalen Leistungen auf, die die Verwaltung als Auftragnehmer sodann erbringt. Die Politik ist für das Was, die Verwaltung für das Wie der kommunalen Leistungserstellung verantwortlich“ (KGSt 5/ 1993, S. 17).

So weit der Ansatz in Kurzform², der mittlerweile bundesweit zum Synonym für die kommunale „Verwaltungsreform“ schlechthin geworden ist. Um diesem Paradigma gerecht zu werden, muß es aus unterschiedlichen Blickwinkeln untersucht werden. Da ist die Frage nach der theoretischen Konsistenz und Reichweite dieses Konzeptes, da ist zu schauen, wie die Übersetzung in den jeweiligen Feldern, also primär den Kommunen, realisiert wird. Da ist aber auch weiter zu fragen, welche Probleme speziell im sozialen Bereich oder z. B. in der Jugendhilfe auftreten.

Aber schon hier kann festgestellt werden, daß es sich bei der Neuen Steuerung um einen sehr erfolgreichen neuen Ansatz handelt, mißt man ihn daran, in wieviel Kommunen und Kreisen er erklärterweise umgesetzt bzw. intensiv diskutiert wird. Der bisherige Erfolg ist aber vor allem darauf zurückzuführen, daß die „Neue Steuerung“ in Zeiten knappster Haushaltsführung vorgeschlagen wurde und verspricht, daß mit weniger monetären Mitteln ein „mehr“ an effektiver Verwaltung realisiert werden kann.

Daß dieses durchaus wünschenswertes Ziel aber so einfach nicht umgesetzt werden kann, ist auch den KGSt-Autoren inzwischen deutlich geworden. In einer ersten Zwischenbilanz bemerken sie:

² Mindestens zwei weitere Begrifflichkeiten müssen in diesem Kontext erwähnt werden, weil sie mehr beinhalten als nur eine neue Formulierung für eine „alte“ Sache. Dies gilt z. B. für den Begriff „Outsourcing“, mit dem mehr beschrieben sein kann als eine klassische Privatisierung. Es kann sich auch nur um eine organisatorische Ausgliederung einzelner Bereiche handeln (z. B. in ein Unternehmen, daß mehrheitlich (oder zu 100 %) von der Kommune gehalten wird. Ähnlich mißverständlich kann der Begriff „Controlling“ in Verwaltungskontext verwendet werden. Damit ist gerade nicht „kontrollieren“ gemeint, sondern „steuern“ bzw. „lenken“.

„Manchmal erscheint das neue Steuerungsmodell als ein Sesam-Öffne-Dich. Nicht nur der Wille zu ernsthaften Reform, auch die Haushaltskonsolidierung nur unter neuen Etikett, auch das längst überfällige Beseitigen offenkundiger Organisations- und Verfahrensmängel, alle Varianten symbolischer Politik (man macht mit, will aber keine Veränderungen, beispielsweise hin zu outputorientierter Steuerung), isolierte Einzelansätze (man sucht sich ein Element des neuen Steuerungsmodell heraus und erklärt, auf dem Weg zum Neuen Steuerungsmodell zu sein) und politische Manöver allein zum Machterhalt oder Machtgewinn gehören dazu. Trotzdem: der Reformstrom, ist erstaunlich breit (KGSt 10/ 1995, S. 7.).

Parallel zu dieser Entwicklung in den Kommunen verläuft auf Bundes- und Landesebene ein Prozeß, der mit dem Stichwort „Verschlankung“ beschrieben wird. Hier gibt es neben einer Arbeitsgruppe „Schlanker Staat“ vor allem um Ansätze zur Umorganisation und Neustrukturierung in den Ministerien³. Auch bei den Wohlfahrtsverbänden, Kirchen, Gewerkschaften, Verbänden mit öffentlichen Aufgaben und anderen Körperschaften etc. wird neu- oder umstrukturiert, und es werden Effektivitäts- oder Effizienzkriterien entwickelt. Auch wenn eine der KGSt vergleichbare zentrale Innovationsinstanz auf diesen anderen Ebenen fehlt, so kann doch festgestellt werden: Die öffentliche Hand befindet sich in einem letztlich tiefgreifendem Veränderungsprozeß, dessen Ende derzeit nur schwer abzusehen bzw. zu prognostizieren ist. Alle Konzepte wurden aus neueren ökonomischen Modellen zur Betriebsorganisation und Kommunikation abgeleitet, die in der ökonomischen Sphäre mit dem Adjektiv „lean“ verbunden wurden und dazu dienen sollten, über die Reduzierung von Kosten (also auch von Lohnkosten) privatwirtschaftliche Renditeerwartungen zu erfüllen, nicht aber öffentliche Leistungen unmittelbar zu realisieren.

3. Theoretische Schwächen des Konzepts

Um einschätzen zu können, wie sich die Diskussion um die Neue Steuerung langfristig auf die öffentliche Verwaltung im allgemeinen, wie auf die sozialen Dienste und die sozialpädagogischen Arbeitsfelder im besonderen auswirken wird, muß eine wesentliche Frage beantwortet werden: Ist eine generelle Übertragung betriebswirtschaftlicher Kategorien, die nach Effektivität und Effizienz fragen, auf die spezifische öffentliche Dienstleistungsproduktion grundsätzlich möglich und auch sinnvoll?

Bevor ich diese Frage für den sozialen Bereich untersuche, könnte eine Beobachtung von Pankoke von Interesse sein, der bezüglich der Kulturverwaltung treffend formuliert, daß das marktbezogene Vorgehen für die öffentliche Hand strukturelle Grenzen haben sollte:

„Nicht jede kulturelle Kommunikation ist auf kulturellen Märkten absetzbar und durchsetzbar; dies gilt für kulturelle Avantgarden und Experimente. Ästhetische Innovationen wie soziokulturelle Animationen suchen ihren Adressaten oft bewußt bei jenen Zielgruppen und Zielräumen, welche auf den Arbeits- und Warenmärkten eher schwach sind, aber dennoch oder gerade deshalb auf eine Kultur für alle besonders angewiesen sein dürften. Gegen die heute auch im kulturellen Bereich modische Markt-Euphorie wäre somit einzuwenden, daß sowohl ästhetisch innovative wie sozial engagierte Kulturangebote - eben weil sie sich nicht über Märkte vermitteln lassen - in besonderen Maße angewiesen bleiben auf öffentliche Mittel, öffentliche Macht und öffentliche Meinung“ (Pankoke 1995:9).

Offensichtlich ist eine gewünschte öffentliche Kulturverwaltung über Märkte (und damit über eine Regulation durch Angebot und kaufkräftige Nachfrage) nur unzureichend zu organisieren. Aber genau das müßte geschehen, wenn öffentliche Dienstleistungen als Produkte definiert werden, deren Menge und Preis sich auf Märkten regulieren.

³ In den Informationen der Bundesregierung zum Sachverständigenrat „Schlanker Staat“ heißt es: „Ein wesentlicher Beitrag der Innenpolitik in der 13. Legislaturperiode ist nach der Koalitionsvereinbarung, den Staat ‘schlanker’ zu machen - Bürokratie abzubauen“ ([http:// www.bundesregierung.de/inland/ministerien/ innen/sachver00.html](http://www.bundesregierung.de/inland/ministerien/innen/sachver00.html))

Mit Verweis auf die Arbeiten von Burla haben Brülle u. a. (1996) das Wesen öffentlicher Dienstleistungen über schlüssige bzw. ungeschlüssige Tauschbeziehungen zu erklären versucht. Dabei wird die Marktsituation auf klassischen Märkten als eine Situation verstanden, auf der schlüssige Tauschbeziehungen bestehen, die den Interessen von Anbietern und Nachfragern mehr oder weniger entsprechen. Diese schlüssigen Tauschbeziehungen existieren aber in der Mehrzahl der Märkte, auf denen sich öffentliche Dienstleistungen und die Nachfrage treffen nicht⁴. Unterschiedliche Beispiele sind denkbar. Die Sozialhilfeempfängerin und der Sozialhilfeempfänger haben keine schlüssigen Tauschbeziehungen zu den Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeitern, die ihren Anträgen (scheinbar) zustimmen oder sie ablehnen. Sie verstehen sich in der konkreten Situation als Empfängerinnen oder Empfänger eines ihnen nach Rechtsanspruch zustehenden Transferleistung (im besseren Fall) oder als Almosenempfänger (im schlechteren Fall). Auch aus Sicht des Sozialamtes besteht schwerlich eine schlüssige Tauschbeziehung zu den Empfängern von BSHG-Leistungen. Die Antragsteller bereiten nur mehr Aufwand und bezahlen dafür keine Entgelte, sondern bekommen im Ergebnis eine Transferzahlung. Auch die Definition der Dienstleistung als Produkt ist in diesem - wie in anderen Fällen - nicht eindeutig. Die Dienstleistung (und damit eventuell das Produkt) ist ja nicht die Zahlung, sondern der Vorgang, der zur Zahlung führt. Also im bundesdeutschen System zu geringen Teilen die Beratung (die der Antragsteller bzw. Kunde gerne möchte, so sie ihm weiter hilft) und zum größeren Teil die Überprüfung der Anspruchsberechtigung und der Bedürftigkeit (der der Antragsteller bzw. Kunde nur sehr ungern ausgesetzt ist). Hinzu kommt die EDV- und aktenmäßige Verarbeitung des Vorgang und eine eventuelle Absicherung gegen Klagen. Noch schwieriger wird die Situation durch den Umstand, daß in der Praxis der Gewährung von Leistungen teilweise große Entscheidungsspielräume ausgenutzt werden können. Die Sachbearbeiter als öffentliche Dienstleistungsproduzenten sind dabei in einem Dilemma. Wenn sie ihren Spielraum zugunsten der Kunden (also der Antragsteller) interpretieren, wird dieser mit der erbrachten Dienstleistung eher zufrieden sein. Wird der Entscheidungsspielraum zu Ungunsten des Antragstellers ausgelegt, ist der Kunde mit der Dienstleistung wenig oder kaum zufrieden, der Kämmerei aber um so mehr (auch wenn sie es nicht zugibt).

Wenn hingegen eine schlüssige Tauschbeziehung auf einer Marktsituation existieren würde, müßte die Situation gänzlich anders aussehen. Da das Wesen der Marktregulation im monetären Ausdruck (also im Preis eines Gutes/ einer Dienstleistung liegt), müßten die Antragsteller für die öffentliche Dienstleistung auch etwas bezahlen. Für diesen Fall würde das bedeuten, daß ein Antragsteller für das Bearbeiten seines Sozialhilfeantrages und die Entscheidung darüber eine Preis bezahlen würde. Aus Sicht des Antragstellers wäre es klar: Bei guter Dienstleistungserbringung könnte der Preis des Produkts höher sein, bei schlechter niedriger. Aus der Sicht der Kommune als ökonomischer Verwalter knapper Ressourcen ist die Dienstleistung erfolgreich, wenn wenig Transferzahlungen ausbezahlt werden. Aus dem Blickwinkel der Zuständigkeit der Realisierung des BSHG müssen - nach den Vorgaben dieses Gesetzes - Leistungen zur Verhinderung von Einkommensarmut erbracht werden, dann wäre die Dienstleistung erbracht. Diese Situation wirkt gedanklich ziemlich fremd und sie wird auch nicht überzeugender, wenn sie regulierter würde, also wenn die Marktregulation in bestimmte Bahnen gezwängt würde, z. B. mit einer Regelung wie sie bei Rechtsanwälten oder Steuerberatern über die Gebührenordnungen geschaffen wurden.

⁴ „Da Kostenträger/ Zahler und Leistungsadressaten bei nichtschlüssigen Tauschbeziehungen auseinanderfallen, wird die Qualitätskontrolle durch den Leistungsadressaten nicht über das Medium 'Geld' ausgeübt. Generell befindet sich - trotz der Rede von der Kundenorientierung - der Adressat im Gegensatz zur schlüssigen Tauschbeziehung in einer strukturell benachteiligten Position, da er darauf vertrauen muß, daß seine Interessen vom Kostenträger/ Zahler wahrgenommen werden.“ (Brülle, Reis, Reiss 1996:187).

Ein Marktsituation mit schlüssigen Tauschbeziehungen kann in diesem Bereich nicht existieren, da der Auftrag des BSHG, dem Hilfeempfänger „die Führung eines menschenwürdigen Lebens“ (SGB I, § 9) zu sichern, nicht damit vereinbar ist, mittellose Antragstellern in dieser (Not-) Situation mit Überlegungen zum Preis der erhofften Dienstleistung zu zwingen.

Daraus folgt grundsätzlich die Frage: Wie kann aber der „Markt“ als regulative Instanz überhaupt für die öffentlichen Dienstleistungen wirken, wenn für die meisten „Produkte“ z. B. der Jugend- und Sozialämter keine Markt-Situation existiert und somit auch keine Preise, zu denen die Produkte angeboten werden können?

Und auch in den Fällen, wenn offensichtlich Märkte in Form von kaufkräftiger Nachfrage existieren (z. B. bei Kinder- oder Altenwohnheimen) stellt sich die Frage,

„ob nicht unter sozialpolitisch-ethischer Perspektive gerade kommunale Einrichtungen für bestimmte Personen mit niedrigem Einkommen Leistungen unterhalb der Marktpreise - und eventuell sogar unterhalb der Kosten - anbieten sollten“ (Ortmann 1996:64).

Und die nächste wichtige Überlegung schließt sich daran an. Ist nicht gerade Primat der Sozialpolitik (auch auf kommunaler Ebene), bestimmte Ergebnisse einer Marktsituation wenn nicht zu korrigieren, dann doch zumindest zu entschärfen. Wenn z. B. die Altenheimversorgung nur den Ergebnissen einer Marktsituation überlassen bliebe, existierten neben den Seniorenwohnsitzen, Altersresidenzen etc. für die begüterten Nachfrager nur bessere Verwahranstalten für hilfsbedürftige Betagte, die es „nur“ zu einer durchschnittlichen Rente gebracht haben. Diese würde zur Finanzierung einer Pflegesituation nicht ausreichen⁵.

Ähnlich steht es mit Angeboten der Jugendämter (z. B. Streetwork), die niemals einen Preis erzielen können, weil kein Jugendlicher (oder deren Erziehungsberechtigter) dafür zahlen würde, die aber dennoch ihren Sinn u. a. auch aus dem Erziehungsauftrag des KJHG bekommen? Dies gilt vermutlich für die gesamte sozialpädagogische „Erziehungspraxis“, deren Ziele aus dem Wissen bestimmter Problemkonstellationen abgeleitet sind, also hermeneutischer Natur sind.

Antworten auf diese Frage treffen den Kern einer Debatte, die noch durch einen weiteren Aspekt geprägt ist. Wenn öffentliche Dienstleistungen als Produkte definiert werden, muß folgerichtig die Frage nach den Kosten dieser Produkte gestellt werden. Die Bezifferung dieser Kosten ist im sozialen Bereich mit am schwersten (wenn überhaupt zu realisieren). Diese wären eine Addition der unterschiedlichsten Aufwendungen, die auf den Prozeß der sozialen Dienstleistungsproduktion einwirken. Dabei handelt es sich allein auf Seiten des pädagogischen Personal um den Einsatz einer nicht quantifizierbaren Mixtur aus Stilen, Ansätzen, Qualitäten und Intensitäten. Ein Grund warum diese Diskussion zumindest auf seiten der sozialpädagogischen Praktikerinnen und Praktiker kaum jemand will. Zu sehen ist aber auch, daß eine klare, monetär definierbare Kosten-Nutzen-Relation im gesamten öffentlichen Bereich nur schwer zu erbringen ist. Da entsprechende Vorgaben dennoch bestehen, kommt es zu „Effizienz-Rhetorik“ (Grunow 1996a:690) und Fehlverhalten, das dysfunktional im Hinblick auf die tatsächliche Problemdimension und den angestrebten Veränderungsprozeß ist:

„ ...: in einem Ozean öffentlicher Funktionen, die nach Effizienzgesichtspunkten nicht bewertet werden können, gibt es „Inseln“ der überschaubaren Wirtschaftlichkeitskalküle. Dies gilt für die Beschaffung von Kugelschreibern oder von Kopiergeräten ebenso wie für selbst zubereitetes oder tiefgefrorenes Kantinenessen. M. a. W.: je trivialer der Bewertungsgegenstand und damit: je leichter die Kontrolle des zumindest gleichbleibenden Nutzens/ der Qualität, desto anwendbarer die Effizienz kalküle. ...: im Prinzip steht das Kalkül der Sparsamkeit, d. h. die billigste Leistung im

⁵ Die Pflegeversicherung ist unter diesem Blickwinkel nichts anderes, als der Versuch den „Altenpflegemarkt“ mittels der Leistungen aus einer Pflichtversichertengemeinschaft und klaren Kostenvorgaben zu regulieren.

Mittelpunkt - die Leistungsdimension (Wirksamkeit) wird nur selten als bewußt kontrollierter Referenzpunkt mitgeführt“ (Grunow 1996a:694).

Dies hat gegebenenfalls zur Konsequenz, daß ein erheblicher Teil der Diskussion, nämlich der, der nur nach Effizienzkriterien sucht, für die eigentlich notwendige Debatte, wie denn strukturell knappe Mittel im sozialen Bereich sinnvoll und auch effektiv eingesetzt werden können (und müssen), falsch ansetzt. Insoweit droht die Diskussion um die neue Steuerung zu einer „neuen Fehlsteuerung“ (Grunow 1996:32) zu verkommen.

Um nicht mißverstanden zu werden: Sicher ist, daß Fragen nach der Effektivität sozialpädagogischer Praxis vollkommen legitim sind und nicht nur durch den Hinweis auf Professionalität „erledigt“ werden können. Die Antworten, vielleicht auch Lösungen dürften aber in neuartigen Evaluationsmodellen liegen, nicht aber in der Produktdefinition und der Konstruktion imaginärer Marktsituationen.

Daran schließt sich die nächste Frage an, die auf die logische Stringenz zielt: Können Konzepte umgesetzt werden, die einerseits einer überaus motivierten Mitarbeiterschaft bedürfen, andererseits aber auch darauf gerichtet sind, diese Mitarbeiter zumindest teilweise „freizusetzen“ - nicht unbedingt in die Arbeitslosigkeit aber doch in andere Tätigkeitsbereiche?

Diese Frage verdeutlicht, warum die KGSt-Konzeptionen in der praktischen Umsetzung bei den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern auf so viel Mißtrauen stoßen. Offiziell verheißt die KGSt:

„Mit der persönlichen Ergebnisverantwortung nutzt das Dienstleistungsunternehmen Kommunalverwaltung das Führungs- und Kreativpotential seiner Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen (KGSt 5/1993, S.18)“.

Inoffiziell aber wissen die Betroffenen, daß das bestimmende Motiv zur Umsetzung aus dem Sparzwang resultiert, der subjektiv als bedrohlich angesehen wird. Dies hat möglicherweise die Konsequenz, daß Fragen nach Effizienz und Schwerpunktsetzung von vornherein „unterlaufen“ werden, statt diese aufzugreifen und Folgenabschätzungen von Reformprozessen zu versuchen.

Und noch ein weiteres Strukturproblem kann sich als dysfunktional für den Veränderungsprozeß auswirken, das Verhältnis Politik - Verwaltung. Die KGSt formuliert eine klare Arbeitsteilung zwischen Politik („Auftrag- und Kapitalgeber) und Verwaltung (Auftragnehmer).

Auch diese Intention ist in der praktischen Umsetzung sehr viel schwieriger, als es bei oberflächlicher Betrachtung klingen mag. Die hier skizzierte strikte Trennung zwischen Verwaltung und Politik ist in der kommunalen Wirklichkeit die Ausnahme. Eine adäquate Beschreibung ist folgende:

„Leitbild der kommunalen Selbstverwaltung ist nicht mehr die demokratische Selbstbestimmung über Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft durch die Betroffenen selbst, sondern die sachgerechte, vermeintlich unpolitische Erledigung von Verwaltungsangelegenheiten Die zunehmende Verflechtung aller Politikebenen, zentralstaatliche Steuerungsinteressen, die Verrechtlichung nahezu aller Lebensbereiche durch höherrangiges Bundes- und Länderrecht und die Instrumentalisierung der Gemeindeebene für Belange der Landes- und Bundespolitik sowie die durch fehlende eigene Einnahmequellen nahezu vollständige finanzielle Abhängigkeit von Bund und Ländern haben den kommunalen Handlungsspielraum erheblich eingeengt. Innerhalb der Gemeindeorganisation ist ein erheblicher Machtzuwachs der Verwaltung zu beobachten, wobei diese sich vermehrt gegen politische „Einmischungen“ von außen verwahrt und die „Parlamentarisierung“ der Kommunalpolitik als das eigentliche Haupthindernis auf dem Wege zu einem effizienten „City management“ ausgemacht hat“ (Schröder 1994:27).

Welche Auswirkungen die Umsetzung des neuen Steuerungsmodells auf das Verhältnis zwischen Verwaltung und Politik letztlich haben wird, bleibt zur Zeit noch unklar. Einiges spricht dafür, daß dadurch „neue Handlungsspielräume für die Gemeindevertretung zu eröffnen“ (Bogumil/ Kißler 1997:11) sind. Intendiert war dies zumindest von Seiten der KGSt nicht. Auch hier scheinen die Konzepte eher unausgegoren zu sein, was eine Prognose über die weitere Entwicklung so schwer macht und unterschiedlichste Szenarien ermöglichen könnte.

Bevor ich mich den aktuellen Entwicklungen zuwende, bleibt festzuhalten: Das Konzept des neuen Steuerungsmodells basiert auf höchst problematischen Annahmen, ist in sich nicht schlüssig (bezüglich der Mitarbeitermotivation strukturell widersprüchlich) und eröffnet dadurch der Umsetzung vor Ort ein Maß an Zufälligkeit, welches, wie wir sehen werden, teilweise nur noch als Wildwuchs bezeichnet werden kann.

4. (Reform)Anstrengungen der Kommunen

Das neue Steuerungsmodell war als „Modell“ für alle kommunalen Gliederungen gedacht, also für Großstädte, kleine und mittlere Gemeinden, wie auch für die Landkreise. Schon jetzt, nur einige kurze Jahre nach der Vorstellung des Modells, kann gesagt werden, daß es außerordentlich erfolgreich in dem Sinne war und ist, daß es allorts präsent ist. Es existiert wohl kaum noch eine kreisfreie Stadt, in der die KGSt-Terminologie nicht teilweise Einzug gehalten hätte. Verspätet auf den Reformzug sind einige Kommunen in den neuen Bundesländern aufgesprungen, weil sie davor zurückschreckten, daß sie nach einer grundsätzlichen Neukonstitution des Kommunalen in den Jahren nach 1989 und der mangelnden Funktionsfähigkeit des aus der alten Bundesrepublik importierten System, schon mit der Reform dieses System anfangen sollten. Aber selbst dort ist die Zahl der Städte die mit der Einführung und mit der Diskussion begonnen haben, in den letzten Monaten stark angestiegen. Bei einer Umfrage des Deutschen Städtetages bei den 124 Mitgliedsstädten in den neuen Bundesländern erklärten 68 der 94 antwortenden Städten, daß sie mit „konkreten Modernisierungsmaßnahmen“ in dieser Richtung angefangen hätten (Deutscher Städtetag 7.2.97).

Dennoch ist von großem Interesse, daß weder die KGSt noch z. B. der Städtetag bisher eine vergleichende Analyse bezüglich der Fortschritte vorgelegt haben. Dies ist um so erstaunlicher, da die Umsetzung des Neuen Steuerungsmodell doch mittels „Benchmarking“⁶ gerade dazu prädestinieren sollte, daß Leistungen unterschiedlicher Kommunen miteinander verglichen werden können.

Als Quelle über den Stand der Veränderung existieren aber mittlerweile ein Fülle von Materialien und Verlautbarungen einzelner Kommunen. Wie nicht anders zu erwarten war, begann die Verwaltungsreform mit der Produktion von unübersehbar vielen Arbeitsblättern, Materialsammlungen, vorläufigen Produktbeschreibungen, Projektpapieren etc..

Einige Kommunen wurden durch die KGSt zu Modellprojekten ernannt, andere akzentuieren eher selber, daß ihre Bemühungen modellhaft für ganz Deutschland wären. Z. B. versteht sich Düsseldorf als eine Art Vorreiter. Eine Einschätzung die - so hört man - von der KGSt nicht geteilt wird.

„Nach einer Phase des Experimentierens und Ausprobierens in Teilen der Verwaltung hat die Beigeordnetenkonferenz beschlossen, als erste Großstadt das Neue Steuerungsmodell in der ge-

⁶ Damit ist gemeint, daß durch die angestrebte einheitliche Produktbeschreibung (mindestens auf Bundesländerebene) vergleichende Bewertungen von kommunalen Organisationseinheiten möglich werden sollen und den Kommunen aufzeigen, in welchen Bereichen Handlungsbedarf gegenüber der Konkurrenz (den anderen Kommunen) besteht.

samten Stadtverwaltung einzuführen. Alle Ämter können damit ab dem Stichtag 1. Januar 1997 die vollen Rechte und Pflichten eines Reformamtes erlangen. ... All diese Anforderungen müssen zu Beginn noch nicht vollständig erfüllt sein, wichtig ist zunächst, daß die wesentlichen Grundzüge erkennbar sind. Aber auch dies wird dauern. Es ist kaum zu erwarten, daß im ersten Halbjahr 1997 ein Amt in der Lage sein wird, den Status als Reformamt zu erlangen. Insgesamt soll der Umstellungsprozeß bis 1999 abgeschlossen sein“ (Stadtverwaltung der Landeshauptstadt Düsseldorf, Rathaus Online 12.2.1997).

Wer z. B. in einschlägige Publikationen der KGSt, des Deutschen Städtetags oder den Selbstdarstellungen der Gemeinden schaut, findet fast flächendeckend den Hinweis auf eine Verwaltungsreform im Sinne des neuen Steuermodells. Beispiele: In Kiel wird in einem Pilotprojekt das Neue Steuerungsmodell „erprobt. Sie (die Landeshauptstadt M.M.) verspricht sich davon eine wirksamere, wirtschaftlichere und besser auf die Bedürfnisse des Gemeinwesen abgestellte Verwaltungsarbeit“ (KGSt 02/97). In Hamburg wurde für das „Haushaltsjahr 1997 ein Produktkatalog erstellt, der ca. 90 % des Ausgabevolumens des Haushalts in 60 Produktbereichen, 212 Produktgruppen und 856 Produkten abbildet“ (KGSt 02/97). In Stuttgart wurde „der Bericht über Produkte, Leistungen und Kennzahlen zum Haushaltsplan 1997 ... veröffentlicht“, der „die wesentlichen Daten zum Aufgabenprofil und zur Leistungserbringung“ (KGSt 05/97) verdeutlichen soll. Der eher kleine mecklenburgische Landkreis Ludwigslust beschreibt seine Verwaltungsstrukturreform „Landratsamt 2000“ im Internet, die Stadt Krefeld hat die „Modernisierung ihrer Verwaltung auf eine strategische Grundlage gestellt und hierzu nach Diskussion in mehreren Strategie-Workshops die ‘Rahmenbedingungen für die Modernisierung der Stadtverwaltung’“ (KGSt 06/97) erarbeitet. Die Gemeinde Eppelborn „hat in der Kommunalverwaltung eine Modernisierungsoffensive in Gang gesetzt, die den Bürger als Kunden und die Verwaltung mit ihren Mitarbeitern als zeitgemäßen Dienstleister sieht“ (KGSt 08/97) und dafür den ersten Preis bei dem saarländischen Wettbewerb „Modern&Bürgernah“ bekommen. Die Stadtverwaltung Ratingen unternimmt eine Bürgerbefragung, in Baunatal wurde ebenso eine umfangreiche Untersuchung durchgeführt, wie in anderen Gemeinden. Die Stadtverwaltung Passau gilt als Modell mindestens für Bayern, Borken und Herten für Nordrhein-Westfalen und die kleine Gemeinde Usingen spielt mit ihrem Bürgerbüro diese Rolle für Hessen.

Diese Beispiele verdeutlichen nichts bezüglich des Erfolges des Neuen Steuerungsmodells, dafür müßte man doch sehr genau hinsehen, was sich hinter den Verlautbarungen, manchmal auch Worthülsen, versteckt. Was aber deutlich wird ist, daß in den Verwaltungen erhebliche Energie und damit auch Gelder in diese Verwaltungsreform gesteckt werden. Die Fülle von Papieren muß geschrieben, Workshops müssen vorbereitet und ausgewertet werden etc..⁷ Es findet und fand also eine erhebliche Konzentration der Mittel auf die Umsetzung eines Konzeptes statt, daß von der theoretischen Plausibilität nicht zu überzeugen vermag und in sich nicht konsistent ist. Nur am Rande sei erwähnt, daß das Marktsegment für die kommerziellen Beratungsfirmen, allen Einsparungszwängen zum Trotz, in den letzten Jahren nochmals deutlich gestiegen ist⁸.

⁷ So wurde z. B. von der Projektgruppe „Neue Steuerungsformen im Jugendamt“ des Kreis Borken (NRW) ausdrücklich auf die Mehrbelastung hingewiesen: „Die laufenden Arbeiten im Pilotprojekt sind häufig für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zusätzliche Belastungen, die den ohnehin schon als „streßig“ erlebten Arbeitstag zunächst noch mehr erschweren“ (Borken 1996:1).

⁸ In der Frankfurter Rundschau wurde unter dem Titel „Fette Geschäfte mit dem ‘Schlanken Staat’“ festgestellt, daß „sich rund um das neu entdeckte Thema eine ganze Branche breitgemacht“ hat, „die den Systemwandel plant, begleitet und umsetzt - und offenbar bestens daran verdient“ (FR 21.2.1997).

4. Auswirkungen der sozialpolitischen Entwicklung auf die Debatte

Bevor ich mich weiter der Frage zuwende, welche Konsequenzen die Debatte um das neue Steuerungsmodell auf die (kommunale) Sozialpolitik und sozialpädagogische Praxis hat, stellt sich eine andere Fragestellung, die nicht so offensichtlich ist: Welche Auswirkungen hat die sozialpolitische Entwicklung auf die Diskussion um die Einführung des Neuen Steuerungsmodells?

Gemeinhin wird bei der Debatte über Sozialpolitik und die Finanzen der Gemeinden die Leistungen nach dem BSHG als die größten Belastungen dargestellt. Im Gemeindefinanzbericht 1995 wird die Sozialhilfe daher auch lapidar als „Sprengsatz der städtischen Etats“ (Gemeindefinanzbericht 1995:142) bezeichnet. Der Hintergrund dafür ist einleuchtend, denn ein Vergleich der letzten neun Jahre zwischen den Ausgaben für die Sozialhilfe und der Entwicklung des Bruttosozialprodukts (BSP) zeigt folgendes Verhältnis: 1985 kam auf jede ausgezahlten Milliarde Sozialhilfe ca. 88 Mrd DM BSP, 1994 waren es hingegen nur noch 66 Mrd DM⁹. Dies ist nur ein Indiz dafür, welchen Druck die Konstruktion des bundesdeutschen Sozialstaats ausgesetzt ist. In die gleiche Richtung zielt die Zahl der registrierten (!) Arbeitslosen. Sie betrug im Januar 1997 im gesamten Deutschland nach Angaben der Bundesanstalt für Arbeit 4,66 Millionen Menschen und erreichte damit ein einsames Nachkriegshoch.

Durch die hohe und weiter steigende Arbeitslosigkeit ist die gesamte sozialpolitische Konstruktion in ihren wesentlichsten Bereichen in eine (Finanzierungs-)Krise geraten, weil die zentrale Funktionsvoraussetzung, die dauerhafte Erwerbstätigkeit, nur für ein immer geringer werdenden Teil der Bevölkerung realisierbar ist. Auf der anderen Seite sind aber, wie erwähnt, die Kommunen mit am stärksten von den wachsenden Sozialausgaben in Form der Sozialhilfe betroffen, was deren finanziellen Spielraum drastisch verschlechtert. Und sie können dieser Situation nicht durch Einnahmeerhöhung entfliehen, da sie keine adäquaten eigenen Möglichkeiten zur Einnahmevermehrung haben. Und so finden wir wieder zurück zur Debatte um das Neue Steuerungsmodell. Der Zwang zur Finanzierung der sozialen Situation ist - vermittelt über die Ausgaben der Sozialhilfe - eine der wesentlichsten Ursachen, die zu dem Druck zur Einführung neuer, vor allem aber effizienterer (um nicht zu sagen billigerer) Organisationsformen geführt haben. Aber die Gemeinden können an diese wesentliche Ursache¹⁰ ihrer Ausgabenerhöhung nicht heran (oder nur begrenzt, über eine repressive Bewilligungspraxis), weil die Leistungen nach dem BSHG als gesetzlich festgeschriebene, nur sehr begrenzt beeinflussbar sind. Einen Ausweg aus diesem Dilemma bietet das Neue Steuerungsmodell, daß - wie schon erwähnt - nicht nur eine effektivere, sondern auch eine effizientere Verwaltung verspricht.

Das Mißtrauen der Beschäftigten der öffentlichen Verwaltungen - wie auch der Gewerkschaften - ist, daß diese neue Organisationsform vor allem über die Reduzierung der Personalkosten zu Ihren Lasten gehen wird (bzw. schon gegangen ist¹¹). Daß dies nicht unberechtigt ist,

⁹ Die exakten Zahlen sind folgende: 1985 betragen die Ausgaben für die Sozialhilfe 20,846 Mrd DM bei einem BSP von 1834,5 DM. 1994 machten die Ausgaben für die Sozialhilfe 49,563 Mrd DM aus und das BSP betrug 3312,9 DM.

¹⁰ In diesem Kontext erscheint es mir wichtig, vor einer allgemeinen repressiven Sozialhilfedebatte zu warnen, machen die Leistungen nach dem BSHG für die laufende Hilfe zum Lebensunterhalt doch nur ca 1,5 % des Sozialbudget aus. Die entscheidende Fragen scheinen mir doch darin zu liegen, warum ausgerechnet die Kommunen den Löwenanteil dieser Kosten tragen sollen und - viel wichtiger: Wie können Möglichkeiten zur Realisierung dauerhafter Erwerbsbiographien aussehen.

¹¹ Die Erfahrungen z. B. in Düsseldorf belegen dies nochmals deutlich. Unter dem Stichwort „Erfolge in der Startphase (der Einführung des Neuen Steuerungsmodells M.M.) ist in der Rubrik „Personalkostenbudgetierung“ folgender Satz zu finden: „Mit der Einführung der flächendeckenden Personalkostenbudgetierung konnten die politischen Vorgaben zur Reduzierung der Personalkosten nicht nur erfüllt werden, es wurden bereits

zeigt ein Blick auf die Ausgabenstruktur der Kommunen. Mit einem Volumen von ca. 61 Mrd DM in den alten Bundesländern (und 16,2 Mrd DM in den neuen Bundesländern) sind die Personalausgaben der größte Kostenträger in den kommunalen Haushalten. Wie schon erwähnt, erwächst aus diesem Dilemma eines der größten Probleme in der theoretischen Kohärenz, wie auch in der praktischen Umsetzung des neuen Steuerungsmodells. Es bedarf aktiver und motivierter Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter und macht diese gleichzeitig partiell überflüssig. Die Angst vor der folgenden Arbeitslosigkeit oder auch nur des unattraktiveren Jobs hemmt das Engagement vieler Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter doch sehr entscheidend.

5. Auswirkungen der Neuen Steuerung auf die kommunale soziale Arbeit

Die Auswirkungen der Neuen Steuerung auf die kommunale soziale Arbeit ist derzeit weder im allgemeinen noch im Detail abzusehen. Wirkungen sind auf unterschiedlichen Ebenen zu erwarten. Die direkte Arbeit der Sozialämter, wo es um Leistungen nach dem BSHG geht, werden teilweise umorganisiert werden. Weitgehende, oder gar bedrohliche Konsequenzen sind hier nicht zu erwarten, da aus unterschiedlichen Gründen zentrale Strukturelemente des Neuen Steuerungsmodell hier nur sehr begrenzt wirken. Es ist nicht denkbar, daß z. B. eine Abteilung eines Sozialamtes ein Budget zugeteilt bekommt, was diese dann autonom in eigener Finanzhoheit unter den Antragstellern aufteilt. Und diejenigen die den Antrag zu spät stellen, gehen leer aus, weil das Budget schon ausgegeben wurde. Derartige Szenarien sind aus rechtlichen Gründen unmöglich. Was es in unterschiedlicher Ausprägung geben wird bzw. schon gibt, ist der Versuch, die Arbeit des Sozialamtes in diesem Bereich effektiver zu gestalten. Aber auch in diesem Bereich werden die Konsequenzen über eine Umorganisation hinaus faktisch relativ gering sein. Dies ist auch darauf zurückzuführen, daß die Sozialämter schon seit einigen Jahren ziemlich stark belastet sind und offensichtliche Organisationsmängel schon früher behoben wurden.

Größere Veränderungen sind in dem Bereich der Jugendämter zu erwarten oder sind schon umgesetzt worden, ist doch die Jugendhilfe ein besonderer Schwerpunkt der KGSt-Berichte (3/ 93, 9/ 94, 3/ 95, 3/ 96). Gerade die Jugendämter gehören in vielen Kommunen zu den Bereichen, die bei der Umstrukturierung (oft in der Praxis auch nur Umstellung und Umbenennung) eine Vorreiterrolle spielen.

Wie mit den Schwierigkeiten umgegangen wird, die aus den theoretisch-konzeptionellen Schwächen des Konzeptes bei der Übertragung auf die Verwaltungswirklichkeit entstehen, soll hier an einem Beispiel erläutert werden.

Das gerade in der Jugendhilfe eine „Nicht-Markt-Situation“ (Ortmann) besteht, habe ich schon erläutert. Dennoch sollen Produkte definiert werden. Die KGSt hat fixiert, daß „für jedes Produkt festzulegen“ ist, „welche Ziele mit ihm erreicht werden sollen“ (KGSt 5/ 93:21). Konkret bedeutet dies z. B. für das Produkt 51.3.1.2 (Partnerschafts-, Trennungs- und Scheidungsberatung)¹², daß unterschieden wird nach der Kurzbeschreibung („Familienfördernde Beratung und Unterstützung bei Partnerschaftskonflikten und insbesondere in Trennungs- und Scheidungssituationen“), der Auftragsgrundlage („§ 17 KJHG“), der Zielgruppe („Mütter und Väter mit ihren Kindern, die Partnerschaftsprobleme oder die Absicht haben, sich zu trennen

Teile der notwendigen Einsparung für die Folgejahre erwirtschaftet“ (Landeshauptstadt Düsseldorf: Rathaus Online). In die gleiche Richtung zielt die Stadtverwaltung von Darmstadt mit der Feststellung: Damit hat auch finanziell die Verwaltungsreform in der Sozialverwaltung bereits gegriffen. Die Einsparvorgabe von einer Million (1995-96) ... wurde erreicht“ (<http://stadt.darmstadt.gmd.de/aktuell/w27-03.html>).

¹² Dieses Produkt ist der Produktgruppe 51.3.1 „Beratung“ und dem Produktbereich 51.3 „Familienergänzende Hilfen für junge Menschen und ihren Familien in besonderen Problemlagen“ zugeordnet (vgl. KGSt 5/93).

bzw. sich scheiden zu lassen“), den Zielen („Müttern und Vätern soll geholfen werden, Klarheit über ihre Wünsche an die Partnerschaft und Familie zu erhalten; bei Entscheidung für eine Trennung Klarheit über die Beziehung zum Kind mit dem Ziel zu finden, gemeinsame Elternverantwortung wahrnehmen zu können“) und dem Leistungsumfang, für den die Anzahl der Fälle und dafür benötigte Zeit notiert wird (KGSt 9/ 94:55/56). Auf dieser Ebene betrachtet, hat die Vorgabe keinesfalls innovativen Charakter, da sie letztlich auf die Bereitstellung eines quantitativ meßbaren sozialpädagogischen Angebots hinausläuft, welches übrigens in dieser Form unschwer direkt aus dem KJHG heraus gelesen werden kann. Die Outputorientierung findet hier nicht statt. Und sie könnte erst dann realisiert werden, wenn nicht mit quantitativen Indikatoren gearbeitet würde, sondern wenn die Qualität des Outputs gemessen werden könnte. Und diese könnte sich ja dann nicht auf „Elternverantwortung“ beschränken, sondern müßte inhaltlich positiv gefüllt werden.

Das Jugendamt Borken versucht diese Schwäche z. B. in ihrem Produkt 1.1.1 (Kinder- und Jugendarbeit in offenen Einrichtungen“) in seiner Produktbeschreibung (genauer in seinem Entwurf) in der Art zu entgehen, daß es zu differenzieren versucht zwischen „fachlichen Zielsetzungen“, „kommunalpolitischen Zielvorgaben“ und „meßbaren Zielvereinbarungen“. Der interessante Punkt ist der letzte, der klingt allerdings wieder, als hätte ein Bürokrat (im negativen Sinne) seiner Phantasie freien Lauf gelassen:

Meßbare Zielvereinbarungen sind demnach:

- „- Je Gemeinde/ Ortsteil mindestens eine offenen Jugendeinrichtung mit einer hauptamtlichen Fachkraft mit mindestens X Wochenstunden.
- Keine Kinder auf der Warteliste des ASD für Teilnehmer an spezifisch präventiven Angeboten in Einrichtungen der offenen Jugendarbeit.
- x % Zuschüsse für Basisangebote offener Jugendarbeit am gesamten Jugendhilfebudget.
- x % Anteil der Zuschüsse für spezifische präventive Leistungen in Einrichtungen der offenen Jugendarbeit an den Kosten der Hilfen zur Erziehung“ (Borken 1996:Anlage 4)

Diese Ziel sind meßbar, daß ist aber fast ihr einziger Vorteil. Eine effektivere Kinder- und Jugendarbeit kann damit aber nicht realisiert werden.

Dies bedeutet aber, daß bei dieser Art der „Produkte“ kein Zusammenhang zwischen eingesetzten Mitteln (z. B. Stunden eines sozialpädagogischen Professionellen) und einem wie auch immer definierten Ziel hergestellt werden kann. Und weiter zugespitzt bedeutet dies:

- „In Vorstellungen von Ziel-Mittel-Zusammenhängen gesprochen beginnt der Einsatz des Mittels „Beratung“ also bevor das Ziel - nämlich die angestrebte Problemlösung - überhaupt definierbar ist“ (Ortmann 1997:65).

Für den gesamten sozialpädagogischen Bereich kann die Debatte um die Neue Steuerung, wo sie sich auf quantitative Zieldefinitionen verläßt, im negativsten Fall deutlich nachteilig auswirken, nämlich dort, wo eine schon überwunden geglaubte „Erbsenzählerei“ durch die Hintertür wieder eingeführt wird.

Viel weiter würde man vermutlich kommen können, wenn z. B. die Jugendarbeit mit ihren harten wie weichen „Ergebnissen“ evaluiert werden würde. Aber auch das ist kein Königsweg, weil sich pädagogische Prozesse oft einer Evaluierung entziehen bzw. einer Überprüfung nur schwer zugänglich sind.

An diese Überlegungen schließt sich die nächsten Gedankenschritte an, die mehr auf die praktischen Probleme zielt.

7. Praktische Schwächen der Umsetzung durch die Verwaltungswirklichkeit

Ich hatte schon auf den Widerspruch in dem Konzept hingewiesen, daß einerseits außerordentlich motivierte und innovative Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zur Umsetzung des Konzeptes benötigt werden, andererseits Angst - wenn nicht vor Verlust des Arbeitsplatzes - dann vor Versetzung existiert, die das Engagement hemmt. So allgemein diese Aussage zutrifft, findet sich bei der Umsetzung noch eine differenziertere Problematik. Was passiert in den Verwaltungseinheiten, die zu Fachbereichen umorganisiert werden, mit den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern, die dieses nicht wollen und u. U. zu verhindern suchen. Konkurrenzkämpfe, Animositäten etc. können in diesem Rahmen ihren destruktiven Weg finden. Das gleiche gilt für Kämpfe zwischen ganzen Abteilungen. Da derartige Szenarien aber für die Arbeitswelt nicht untypisch sind, müssen sie nicht weiter problematisiert werden. Nichtsdestoweniger können sie sich außerordentlich dysfunktional auswirken.

Ein weiteres klassisches Problem - gerade in den Jugendämtern - ist der Konflikt zwischen den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern mit verwaltungswirtschaftlicher und sozialpädagogischer Ausbildung. Vorurteile (Bürokraten versus Kaffeetrinker) werden vielerorts gehegt und gepflegt und sind weiter auch nichts Neues. Allerdings ist das pädagogische Personal durch die Einführung des neuen Steuerungsmodell doppelt gefordert. Einerseits werden sie teilweise recht unverhohlen mit dem Vorwurf konfrontiert, daß ihre Arbeit nicht effektiv wäre und der latente (oder auch schon manifeste) Legitimationsdruck der eigenen Arbeit steigt weiter. Andererseits wissen sie recht genau, daß sozialpädagogische Praxis derzeit nur quantitativ (z. B. über die Höhe der Fallzahlen, Klienten, Jugendlichen Kinder etc.) gemessen werden kann, die Debatte über effektive soziale Arbeit aber qualitativ ansetzen müßte. Dieser Hintergrund führt dazu, daß bezüglich der Neuorganisation vor allem die Furcht bestimmend wird, was „die“ sich jetzt wieder ausdenken, was „ich“ machen soll. Es findet sich also ein Verteidigungshaltung, die lähmt und passiv ist, gerade bei denen, die sich selbst eigentlich als die innovatorischen in der Verwaltung verstehen.

6. Konsequenzen und Ausblick

Konsequenzen aus diesen Überlegungen zu ziehen ist außerordentlich schwer. Auf der einen Seite ist deutlich geworden, daß die konzeptionelle Grundlage der KGSt den spezifischen Dienstleistungen der Sozialverwaltung nicht gerecht werden, dort wo sozialpädagogische Belange betroffen sind, kann sie sich auch als Schritt zurück entwickeln.

Da die Konzepte aber in der praktischen Umsetzung eine Neudefinition oder Umformulierung erfahren, ist überhaupt nicht sicher, ob mit dem Begriff „Neues Steuerungsmodell“ überhaupt eine gemeinsame und weitergehende inhaltliche Ausprägung verbunden ist. Wie dargestellt wurde, ist die Neue Steuerung zwar in aller Munde, aber bei genauerer Betrachtung finden sich außerordentlich unterschiedliche Ausprägungen. In einigen Fällen werden zentrale Aspekte wie die Budgetierung einfach weggelassen oder in Einzelfällen: Es bleibt weitgehend alles beim alten und es werden nur einige Formulierungen übernommen.

Dennoch sind vier Aspekte m. E. von besonderer Relevanz

1. Eine konkrete, empirisch-analytisch begründete Bewertung dieses Prozesses (zumindest für die sozialen Dienste) liegt bisher kaum vor, unabhängige (sozial-)wissenschaftliche Begleitforschung gibt es m. W. bisher nicht. Es gibt einige kritische Betrachtungen zur Übertragung der KGSt-Modelle auf die Sozialverwaltung (Brülle u. a. 1996, Merchel 1995, oder Beiträge

in der Publikation von Merchel/ Schrapper 1996) oder auf die Jugendhilfe (Beiträge in Flöser/ Otto 1996), diesen fehlt es aber an empirischer Fundierung. Insoweit muß zum „Forschungsstand“ festgestellt werden, daß dieser im Hinblick auf die theoretische Reflexion so weit ist, daß einige Hypothesen formuliert werden können, diese aber sicher noch ergänzt werden müssen, es vor allem aber an empirisch ausgerichteter Forschung fehlt. Diese bald zu beginnen ist mehr als angesagt, da andernfalls die Ausgangssituationen nur noch historisch rekonstruiert, nicht aber sozialwissenschaftlich erhoben werden können.

2. Eine Neuorganisation der Verwaltung im allgemeinen, wie auch der Sozialverwaltungen im besonderen steht an. Dabei ist die Frage nach Effektivität in der Sozialpolitik vollkommen legitim und muß genauso notwendig beantwortet werden, wie die nach effektiver sozialpädagogischer Praxis. Allerdings bedarf diese Debatte dringlichst stärkerer empirischer Unterfütterung.

3. Die Diskussion um die Einführung des Neuen Steuerungsmodells (was in der Praxis ja durch die Mängel des Konzeptes unterschiedliche Organisationsmodelle sind) und die ersten Schritte der Umsetzung dürfen im Interesse der Innovationsfreudigkeit nicht grundsätzlich scheitern. Wenn man sich überlegt, wie viel Arbeitsenergie und wieviel finanzielle Mittel in diese Umgestaltung gesteckt werden, kann nur gehofft werden, daß der Sachverstand der Verwaltungen doch letztlich höher ist, als Kritiker oft behaupten. Wenn diese Innovationsoffensive flächendeckend scheitern würde, bestände m. E. die Gefahr, daß Verwaltungsreformen auf lange Zeit nicht mehr realisierbar wären.

4. Grundsätzlich ist zu bedenken, ob eine moderne und effektive Verwaltung nicht weitgehend mit der traditionellen Struktur der Bürokratie brechen muß. Warum sollte es nicht Verantwortungsfelder geben, die wirklich von den dort Tätigen verantwortet werden. Ohne konkrete Vorgabe, ohne Kontrakt, legitimiert nur durch einen Auftrag, z. B. bestimmte Erfordernisse und Erwartungen des KJHG zu erfüllen. Wie dieser Auftrag zu realisieren ist, wäre den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern überlassen. Diese würden einen großen Grad an inhaltlicher und finanzieller Autonomie bekommen, müßten ihr Tun allerdings auch alleine - formal wie inhaltlich - verantworten.

Ich will diese Überlegungen mit einem Beispiel beenden, in welche Richtung eine kommunal organisierte Sozialarbeit z. B. in der offenen Jugendarbeit kommen müßte. Wenn ein Jugendzentrum in einem Stadtteil bei den Jugendlichen keine Akzeptanz mehr findet, weil keine Jugendlichen mehr im Stadtteil sind, oder weil andere Angebote mehr ankommen, oder weil eine „blöde“ Clique das Zentrum dominierte oder, oder. Erst wenn die dort beschäftigten Professionellen sagen könnten, daß dort keine adäquate Jugendarbeit mehr zu machen ist und das Jugendzentrum konsequenterweise auch geschlossen wird; und als Folge die Hauptamtlichen dann dort anfangen zu arbeiten (z. B. in einem anderen Stadtteil, oder auch in einem anderen Feld der sozialen Arbeit), wo nach sozialpädagogischen Gesichtspunkten Bedarf ist. Wenn ein derartiger Ablauf realisierbar wäre, ohne daß die Hauptamtlichen in Legitimationszwänge kämen, dann könnte in der Folge auch über Qualität und damit über Effektivität sozialpädagogischer Arbeit gesprochen werden. Dies bedeutet, effektive sozialpädagogische Praxis kann erst dort richtig realisiert werden, wo das destruktive Wechselspiel zwischen inhaltlichen Anforderungen, adäquater sozialpädagogischer Aktion und Reaktion und formalen Legitimationszwängen überwunden wurde.

Literatur

Bogumil, J./ Kißler, L. (1997): Risiken und Chancen eines Neuen Steuerungsmodells für die lokale Demokratie, in: Bogumil, J./ Kißler, L. (1997a), S. 9ff.

- Bogumil, J./ Kißler, L. (1997a) (Hg):** Verwaltungsmodernisierung und lokale Demokratie. Risiken und Chancen der Einführung eines Neuen Steuerungsmodells für die lokale Demokratie, Baden-Baden.
- Borken (1996):** Bericht der Projektgruppe: Neue Steuerungsformen im Jugendamt, verfaßt von H. Overmann u. a., Borken.
- Brülle, H./ Reis, C./ Reiss, H.-C. (1996):** „Public Management“ - auf dem Weg zur „postbürokratischen“ Verwaltung? Besonderheiten bei der Umsetzung neuer Steuerungsmodelle in der sozialen Arbeit, in: Nachrichtendienst deutscher Verein, Heft 6/ 1996, S. 185 ff.
- Flösser, G. (1996):** Von der Neuorganisation der sozialen Dienste der 70er Jahre zum Kontraktmanagement in den 90er Jahren - Lehren aus vergangenen Verwaltungsreformen, in: Merchel/ Schrapper 1996, S. 18 ff.
- Gemeindefinanzbericht (1995):** Karrenberg, H./ Münstermann, E.: Gemeindefinanzbericht 1995, in: der städtetag 3/ 1995, S.140 ff
- Grimmer, K./ Stabik, L. (1997):** Staat und Verwaltung 2021, Symposion und Podiumsdiskussion anlässlich des 25jährigen Bestehens der Universität Gesamthochschule Kassel, Arbeitspapiere der Forschungsgruppe Verwaltungsautomation 63, Kassel.
- Grunow, D. (1996):** Auf dem Weg zur „neuen Fehlsteuerung“? Bürgernähe und Kundenorientierung in der Sozialverwaltung, in: Merchel/ Schrapper 1996, S. 32 ff.
- Grunow, D. (1996a):** Effektivität und Effizienz in der Sozialpolitik, in: Zeitschrift für Sozialreform 11/12 1996, S. 690 ff.
- Merchel, J./ Schrapper, C. (1996) (Hg):** „Neue Steuerung“ - Tendenzen der Organisationsentwicklung in der Sozialverwaltung, Münster.
- KGSt (3/ 1996)** KGSt-Bericht Nr.3/ 1996: Integrierte Fach- und Ressourcenplanung in der Jugendhilfe, Köln.
- KGSt (10/ 1995)** KGSt-Bericht Nr.10/ 1995: Das neue Steuerungsmodell - Erste Zwischenbilanz, Köln.
- KGSt (3/ 1995)** KGSt-Bericht Nr. 3/ 1995: Aufbauorganisation in der Jugendhilfe, Köln.
- KGSt (9/1994)** KGSt-Bericht Nr. 9/ 1994: Outputorientierte Steuerung der Jugendhilfe, Köln.
- KGSt (5/1993)** KGSt-Bericht Nr. 5/ 1993: Das neue Steuerungsmodell: Begründung, Konturen, Umsetzung, Köln.
- KGSt (3/1993)** KGSt-Bericht Nr. 3/ 1993: Ziele, Aufgaben und Tätigkeiten des Jugendamtes, Köln.
- Kißler; L/ Bogumil, J./ Wiechmann, L. (Hg) (1993):** Anders verwalten - Praxis und Perspektiven kommunaler Gestaltungsprojekte, Marburg.
- Merchel, J./ Schrapper, C. (Hg) (1996):** „Neue Steuerung“ - Tendenzen der Organisationsentwicklung in der Sozialverwaltung, Münster.
- Merchel, J. (1995):** Sozialverwaltung oder Wohlfahrtsverband als „kundenorientiertes Unternehmen“: ein tragfähiges, zukunftsorientiertes Leitbild?, in: neue praxis 4/ 95, S. 325 ff.
- Ortmann, F. (1997):** Ökonomisierung der personenbezogenen Dienstleistungsverwaltung?, in: Grimmer/ Stabik, S. 61 ff.
- Ortmann, F. (1996):** Neue Steuerungsformen der Sozialverwaltung und soziale Arbeit, in: NDW (Nachrichten des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge) 2/ 96, S. 62 ff.
- Pankoke, E. (1995):** Macht - Geld - Sinn, Kulturelle Dynamik zwischen Markt, Staat und selbstaktivem Engagement, in: Richter/ Sievers/ Siegwert, S. 9ff.
- Richter, R./ Sievers, N./ Siegwert, H.-J. (Hg) (1995):** Unternehmen Kultur - Neue Strukturen und Steuerungsformen in der kommunalen Kulturverwaltung, Essen.
- Schröder, T. (1994):** Kommunale Selbstverwaltung, in: Lemisch, H. u.a. (Hg) (1994): Handbuch für alternative Kommunalpolitik, Bielefeld. u.a., S. 27 ff.