

## 30. Tübinger Sozialpädagogentag; 24.-25. November 2006

### Forum 4:

## Kommunikative Planung versus neue Steuerungsmodelle in der Sozialen Arbeit

### Statement: Ulrich Bürger

In Absprache mit Margret Finkel mache ich mit meinem Input den Einstieg in die zweite Runde dieses Themenforums. Ich will mich – quasi als „Brücke“ zum ersten Durchgang, der die Jugendhilfeplanung stärker akzentuierte – zunächst mit der Frage beschäftigen, wie es überhaupt dazu kommen konnte, dass sich die Neue Steuerung vielerorts erfolgreich in der Kinder- und Jugendhilfe etablieren konnte. Im Grunde ist es erstaunlich, dass ein Konzept, das – bildlich gesprochen – von einem Motor der Verwaltungswissenschaft, Marke KGSt, angetrieben wurde und seinen Treibstoff aus der Betriebswirtschaftslehre bezog, so Einzug in ein Handlungsfeld halten konnte, das traditionell geradezu diametral ausgerichteten Grundprinzipien verpflichtet ist – was sich ja exemplarisch sehr deutlich am Konzept der kommunikativen Planung zeigen lässt. Ich will – ohne Anspruch auf Vollständigkeit – drei dieser Rahmenbedingungen knapp skizzieren, um zum Abschluss meines Statements, darauf aufbauend, mögliche Ansatzpunkte für konstruktive Perspektiven planerischen Handelns in Zeiten der Verwaltungsmodernisierung zumindest anzudeuten.

1.

Die Jugendhilfeplanung war in der ersten Hälfte der 1990er Jahre, also der Phase des Aufkommens der NSM in der Jugendhilfe, durch das Defizit einer deutlichen Diskrepanz zwischen rechtlich normierter Pflichtaufgabe im seinerzeit neuen KJHG einerseits und den strukturellen Rahmenbedingungen der Jugendhilfeplanung in den Jugendämtern andererseits geprägt. Sieht man einmal von der spezifischen Situation der größeren Stadtjugendämter ab, so hatte der weitaus überwiegende Teil der Jugendämter in der Regel im günstigen Fall unzureichende, im ungünstigeren Fall gar keine originär für die Planung ausgewiesenen Stellen, wobei eine oft unzureichende Qualifikation der dafür eingesetzten Mitarbeiter/innen das Strukturproblem nicht eben verringerte. Insofern hatte die Jugendhilfeplanung vielerorts ausgesprochen ungünstige Startbedingungen für die Konturierung eines klaren fachlichen Profils, mit der Folge, dass eine im Kinder- und Jugendhilfegesetz neu und prominent akzentuierte Programmatik in der Praxis oft diffus blieb. Dies begünstigte eine Art Vakuum, in das das Neue Steuerungsmodell (im Folgenden: NSM), gerade auch wegen seiner, bei Verwaltungsspitzen und politischen Mandatsträgern recht vertrauten Rhetorik und Terminologie aus Verwaltungs- und Betriebswirtschaft, hinein stoßen konnte.

2.

Die in der ersten Hälfte der 1990er Jahre vorgenommene programmatische Neuausrichtung der Jugendhilfeplanung auf das Konzept der kommunikativen Planung – genauer gesagt: die gemessen am theoretischen Konzept unzureichende Rezeption dieses Planungsansatzes in der Praxis der Jugendhilfeplanung – hat der Durchsetzung des NSM zusätzlichen Rückenwind verschafft.

In der Leitformel von der Jugendhilfeplanung als kommunikativer Prozess wird – hier zitiere ich Jochen Merchel – „die grundlegende Skepsis gegenüber der Planbarkeit und Steuerbarkeit sozialer Lebenszusammenhänge aufgegriffen und daraus die Konsequenz gezogen, die prozesshafte Gestaltung von Aushandlungsvorgängen als das Zentrum des Planungsgeschehens

in den Mittelpunkt zu stellen. Aushandlung wird zum zentralen, die Jugendhilfeplanung charakterisierenden Begriff“ (Merchel, J.: Kooperative Jugendhilfeplanung. Opladen 1994, S. 36). Wenngleich Jochen Merchel und andere Theoretiker der kommunikativen Planung das Konzept explizit nicht auf diese Dimension reduziert sehen wollten (vgl. ebd.), so erwies sich diese programmatische Fokussierung auf die kommunikative Dimension des Planungshandelns doch in sehr spezifischer Weise als anschlussfähig an die bei den Akteuren in der Praxis der Kinder- und Jugendhilfe vertrauten und damit akzeptierten Perspektiven. Dies hatte zur Folge, dass der Stellenwert einer empirischen Fundierung der Jugendhilfeplanung deutlich ins Hintertreffen geriet. Einer solchen empirischen Basierung der Jugendhilfeplanung neben den kommunikativen Dimensionen einen gleichberechtigten Stellenwert das Wort zu reden, eröffnete seinerzeit beste Chancen, das Etikett des Zahlenhubers oder des Fliegenbeinzählers zu erheischen. Und genau dieses Ungleichgewicht in den Akzentuierungen des Planungshandelns bot dem NSM ein optimales Einfallstor in die Kinder- und Jugendhilfe, indem sie – unmittelbar anschlussfähig an Verwaltungs- und Politikerdenken und übrigens auch deren „klassischen“ Vorbehalte gegenüber der Jugendhilfe – eine empirische Transparenz des Handlungsfeldes forderten, und darüber hinaus noch eins drauf setzten, indem sie - Affinitätsoptimierung ! – die Dimension der Kosten- und Ausgabenentwicklungen in den Mittelpunkt ihres Ansatzes stellten. Wenngleich diese betriebswirtschaftliche Fokussierung aus dem Blickwinkel der Jugendhilfe und ihrer Planung natürlich alles andere als sachgerecht war, so muss sich die Jugendhilfeplanung aber doch fragen lassen, inwieweit sie genau diese Entwicklungen nicht selbst dadurch mit befördert hat, dass sie die empirische Basierung und Analyse der Entwicklungsdynamiken in ihren Handlungsfeldern zu sehr vernachlässigt hat. Und dies gilt gerade auch für die Fragen nach Kosten- und Ausgabenentwicklungen, denen die Profession, zumal in den 1990er Jahren, in der Regel mit einiger Ignoranz begegnete und damit anderen Professionen überließ, die ihnen dann aus ihrer Sicht jeweils genauer erklärten, wie solche Daten zu lesen sind.

3.

In eine ähnliche Kerbe schlägt meine dritte These, die sich in ihrem Blickwinkel nun allerdings nicht ausschließlich auf den Aufgabenbereich der Jugendhilfeplanung beschränkt, sondern andere Aufgabenfelder, insbesondere die Sozialen Dienste, mit in den Blick nimmt. Einer der Schlüsselbegriffe im Beginn der Okkupation der Jugendhilfe durch das NSM war die „Outputorientierung“, die zwar in erster Linie die Idee der Steuerung des Ressourceneinsatzes an einer zu Prozessbeginn vereinbarten Ergebnisdimension propagierte, die dabei aber zumindest implizit, später im Begriff des „Outcome“ auch explizit die Dimension der Wirkung mit in den Blick nahm. Mit der Akzentuierung dieser Dimension erwischte das NSM die Jugendhilfe an einem weiteren ihrer Schwachpunkte, nämlich ihrer jedenfalls noch zu Beginn der 90er Jahre geradezu kategorischen Ablehnung, aber auch heute noch verbreitet zögerlichen Haltung gegenüber Ansätzen, die darauf abzielen, den Ertrag des professionellen Handelns für die Leistungsadressaten der Kinder- und Jugendhilfe zu bewerten. Die aktuellen Debatten um die Konzepte wirkungsorientierter Steuerung zeigen ganz deutlich, welche Relevanz diese Fragestellung in der Praxis ganz offensichtlich hat, wie im Übrigen aber auch, welche Brisanz ihnen innewohnen kann. Hier hat die Kinder- und Jugendhilfe es über weite Strecken versäumt, mit eigenen Ideen und Konzepten die dem Grunde nach ja sehr berechnete Frage nach dem Ertrag von Jugendhilfeleistungen zu beantworten, wodurch den NSM ein breites Terrain weitgehend unangefochten überlassen wurde.

Ich muss es im Blick auf die eng begrenzte Zeit bei diesen knappen Thesen belassen, und will die mir verbleibende Zeit dazu nutzen, zumindest kurz anzudeuten, welche Konsequenzen sich aus den skizzierten Entwicklungen für die zukünftige Ausgestaltung von Planung in ihrem Spannungsverhältnis zu Neuen Steuerungsmodellen abgeleitet werden könnten. Dazu 3

Anmerkungen, wobei die erste einer aktuellen Bestimmung der Aussagekraft des Begriffes Neue Steuerung dient.

### I.

Betrachtet man die seit Mitte der 1990er Jahre eingetretenen Diskussionen und Praxisentwicklungen, die unter dem Begriff der Neuen Steuerung gelaufen sind, dann muss man feststellen, dass dieser Begriff inzwischen nicht mehr als eine ausgesprochen vage Worthülse ist, unter der sich mittlerweile unterschiedlichste Ansätze und Konzepte verbergen. Deren Bandbreite reicht von strikt fiskalisch inspirierten Einsprungskonzepten, denen selbst die im Kinder- und Jugendhilfegesetz verankerten individuellen Rechtsansprüche fremd zu sein scheinen, bis hin zu fachplanerisch wie sozialpädagogisch vernünftig konzipierten Arbeitsansätzen, die sich zum Teil letztlich auch deshalb an die Terminologie der Neuen Steuerung anlehnen, um ihre eigenen Konzepte darüber anschluss- und durchsetzungsfähig innerhalb der Verwaltungsentwicklung zu halten. Das bedeutet, dass Praxismodelle der Neuen Steuerung nicht per se bestimmten Kategorien zugeordnet werden können. Es bedarf des spezifischen Blicks auf das Konkrete, um den Gehalt und die Funktion des jeweiligen Ansatzes in fachplanerischer und sozialpolitischer Hinsicht einschätzen zu können.

### II.

Grundsätzlich ist davon auszugehen, dass die Neue Steuerung oder doch zumindest manche in ihr angelegte Elemente - wengleich in unterschiedlicher konkreter Ausformung - als Bestandteile der Verwaltungsmodernisierung zumindest auf absehbare Zeit schon allein deshalb bedeutsam für die Praxisentwicklungen in der Jugendhilfe bleiben werden, weil es sich um Entwicklungslinien handelt, deren Ursprung und Perspektiventwicklung weit über die Kinder- und Jugendhilfe hinaus reichen. Deshalb stellt sich die zwingende Frage, wie die Jugendhilfe, und in ihr die kommunikative Jugendhilfeplanung, mit dieser Ausgangslage unter Wahrung ihrer eigenen Kompetenzen und fachlichen Zielsetzungen umgehen kann. Im Prinzip sehe ich zwei Möglichkeiten.

- Die erste liefe auf den Versuch hinaus, diese Konzepte mit starkem Eigensinn auf Dauer zu unterlaufen. Das mag in einzelnen Fällen vielleicht gelingen, setzt aber voraus, dass in der jeweiligen Stadt oder dem jeweiligen Kreis die ganze Verwaltung, die Verwaltungsspitze und die politischen Gremien eine entsprechende Grundhaltung teilt. Mittel- und längerfristig dürfte es aber auch dann kaum gelingen, sich diesen Entwicklungen vollkommen zu entziehen, weil beispielsweise Bezuschussungen von Jugendhilfeprojekten oder anderweitige Mischfinanzierungen vom Land, vom Bund und - zunehmend bedeutsam - von der EU mehr und mehr auf Steuerungs- und Evaluationskomponenten setzen werden, die der Logik der Neuen Steuerung entsprechen, so dass man sie schon deshalb nicht ignorieren können.
- Die zweite Möglichkeit besteht darin, dass sich die Jugendhilfe, und insbesondere auch die Jugendhilfeplanung selbstbewusst und kompetent in die Formulierung der steuerungsrelevanten Fragestellungen (das nämlich ist entscheidend !) und in die inhaltlichen Diskussionen um geeignete, darauf bezogene Instrumente und Konzepte einmischt, um darüber das Profil der Kinder- und Jugendhilfe auch in Zeiten jedenfalls formal fortschreitender Verwaltungsmodernisierung offensiv mit zu gestalten.

### III.

Was bedeutet das für die Perspektiven von Jugendhilfeplanung und insbesondere kommunikativer Jugendhilfeplanung ?

Nach meiner Überzeugung kann kein Zweifel daran bestehen, dass zentrale qualitative Kriterien der kommunikativen Jugendhilfeplanung wie Prozesshaftigkeit, Beteiligung und Umset-

zungsorientierung konstitutive und unverzichtbare Elemente jeglicher Jugendhilfeplanung sind. Daneben bedarf es jedoch einer stärkeren, in gewisser Weise vielleicht „gleichberechtigteren“ Akzentuierung von empirischer Basierung und Analyse im Rahmen von Jugendhilfeplanung, als dies bislang der Fall war. Ich bin sicher, dass das systematische Arbeiten in diesem Sektor des Planungshandelns Erkenntnisse erbringt und auch strategische Optionen eröffnet, die über andere Zugänge nicht erlangt werden können und somit der Qualifizierung von Planung, im Interesse einer qualifizierteren Jugendhilfe dienen.

Ein weiterer Aspekt, der in der Praxis einer kommunikativen Jugendhilfeplanung nach meiner Einschätzung einer stärkeren Akzentuierung bedarf, ist die Ausrichtung der Kommunikation in den kommunalpolitischen Raum – und zwar ganz explizit auch unter Einbezug einer stärkeren empirischen Fundierung. Dass letztere der Erhöhung der Akzeptanz der Jugendhilfe allein aus Gründen der anschlussfähigeren Perspektiven dienen kann, kann man von den NSM lernen. Ebenso wichtig erscheinen mir aber die in einer solchen Vermittlungsstrategie angelegten Chancen, politische Mandatsträger mittels differenzierter Daten und Analysen etwa zum Bedingungsgefüge von Jugendhilfeentwicklungen darüber aufzuklären, was beispielsweise den Wandel der Lebensbedingungen von jungen Menschen und deren Familien in den Städten und Kreisen kennzeichnet, und damit möglichst konkret die Verhältnisse und Handlungserfordernisse benennt, die es jugendhilfepolitisch zu verantworten und jugendhilfeplanerisch zu gestalten gilt. Wenn es gelänge, mittels einer auf dieser Ebene intensivierten Kommunikation Handlungserfordernisse der Kinder- und Jugendhilfe transparenter und überzeugender zu begründen, dann könnte dies erheblich dazu beitragen, auch der kommunikativen Jugendhilfeplanung in der ganzen Breite ihres Planungsansatzes ein Handlungsfeld zu erschließen, in dem es dann tatsächlich zumindest noch gewisse Chancen auf Planungs- und Gestaltungsspielräume gibt.