

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

Forum 4:

Kommunikative Planung versus neue Steuerungsmodelle in der Sozialen Arbeit

Statement: Friedrich Ortmann

Ende der 60er Jahre hatte die Planungsdiskussion in der Politik etwa die gleiche Bedeutung wie seit etwa 10 bis 15 Jahren die Neue Steuerung, die auf die Verwendung betriebswirtschaftlicher Instrumentarien für das staatliche und kommunale Handeln zielt. In beiden Strategien geht es eigentlich um dasselbe, nämlich darum, die vermeintliche Irrationalität staatlichen und kommunalen Handelns durch rationale Steuerungsformen zu ersetzen. Und in beiden Fällen steht bei den Initiatoren dieser Prozesse in Politik und Politikberatung hinter dieser Vorstellung der Erhöhung der Rationalität das gleiche spezifische Rationalitätsverständnis: Aufgrund zunehmender Verwissenschaftlichung der Welt stehen uns zunehmend mehr Möglichkeiten zu einer rationalen Lösung unserer Probleme zur Verfügung, so dass mit einer Verbesserung der – ebenfalls rationalen – gesellschaftlichen Steuerung nahezu alles besser *machbar* wird.

Die Vertreter der Sozialarbeit sind in diesen Diskursen nicht eindeutig in die Gruppen von Befürwortern und Gegnern der „Rationalisierung“ einteilbar. Während die Planungsdebatte von großen Teilen der Sozialen Arbeit gar nicht Kenntnis genommen wurde, stürzen sich heute ganze Schwärme von Wissenschaftler-Kollegen aus der Sozialen Arbeit auf das Thema der „Ökonomisierung“ – und zwar – wenn ich das richtig wahrnehme – teils geradezu euphorisch zustimmend – vielleicht in der Hoffnung, am vermeintlich hohen Sozialprestige der Wirtschaftswissenschaftler zu partizipieren, teils in dem Bestreben, eine neue „Fremdbestimmung“ zu verhindern, wenige in der Form einer theoretisch begründeten kritischen Auseinandersetzung. Ich gehe davon aus, dass hier – natürlich – nur Angehörige der letzten Gruppe zu finden sind.

Ich will zurückkehren zu meiner Aussage, dass eigentlich beiden über die Soziale Arbeit hinweg ziehenden Wellen dieselbe Vorstellung von Rationalität zugrunde liegt. Wissenschaftstheoretisch kann man sagen, dass sowohl die Planung als auch die empirisch-ökonomische Rationalität auf einem Kausalitätsverständnis von Wissenschaft basiert: Die Wissenschaft sucht die „Ursachen“ für bestimmte Probleme; und durch die Kenntnis von Ursachen für Probleme besitze ich das Instrumentarium der Problemlösung oder der Problemvermeidung. Da nun bekanntermaßen nach diesem Wissenschaftsverständnis Ursache-Wirkungs-Zusammenhänge in Ziel-Mittel-Zusammenhänge transformiert werden können, besteht sowohl die traditionelle Planungsrationalität als auch die ökonomische Rationalität darin, für ein vorgegebenes Ziel die erforderlichen Maßnahmen zu ermitteln, die zu einer Zielerreichung führen. In diesem Sinne ist jede ökonomische Steuerung eine spezifische Form der traditionellen Planung, nämlich einer Planung, bei der die Zielgröße bereits definiert ist: sei es nun die Gewinnmaximierung oder die Kostenminimierung. Beide Steuerungsmodelle enthalten somit auch für die Sozialpädagogik dieselbe Problematik: Ein solches Vorgehen bedeutet grundsätzlich zum einen eine ethisch problematische Steuerung des „verplanten“ Menschen von außen, d.h. ohne deren subjektive Interessen und Wünsche zu berücksichtigen, und beachtet zum anderen nicht, dass pädagogische und therapeutische Prozesse nicht von außen *individuell* steuerbar sind. Das ist das, was Luhmann/Schorr (1982: 14) – immer wieder gern zitiert – das „Technologiedefizit“ der Pädagogik nennen.

Dieses Technologiedefizit kann nun in zweierlei Form wissenschaftstheoretisch „erklärt“ werden: Zum einen kann man – im Sinne einer empirisch-analytischen Wissenschaftstheorie – anführen, dass die durch eine solche Theorie beschreibbaren Ursache-Wirkungs- bzw. Ziel-Mittel-Aussagen niemals mit 100%iger Sicherheit, sondern immer nur mit einer bestimmten Wahrscheinlichkeit möglich sind (also die „Technologie“ nicht in jedem Fall zu dem vorhergesagten und gegebenenfalls gewünschten Ergebnis führt); das ist übrigens eine Erkenntnis, die schon durch einen Aufsatz von Gunnar Myrdal 1933 aus der wissenschaftstheoretischen Diskussion in die Sozialwissenschaften eingeführt, aber niemals wirklich rezipiert wurde. Oder – und das ist die zweite Möglichkeit des Umgangs mit dem Technologiedefizit - man kann überhaupt bezweifeln, ob die empirisch-analytische Wissenschaft der geeignete Zugang zur theoretischen Durchdringung pädagogischer und therapeutischer Prozesse ist, und dass somit für diese Bereiche eine Technologie überhaupt nicht herstellbar ist, weil dieses auf der Basis des für Pädagogik und Therapie allein angemessenen hermeneutisch-verstehenden Wissenschaftsverständnisses nicht möglich ist.

Luhmann/Schorr weisen in diesem Zusammenhang darauf hin, dass „rudimentäre“ subjektive Kausalpläne möglicherweise auch in der Pädagogik existierten (a.a.O.: 21); darauf soll hier nicht eingegangen werden. Die Schwierigkeit, sich überhaupt mit dieser Problematik einer nicht-technologischen zu verstehenden Form von Wissenschaft differenziert auseinanderzusetzen, liegt m.E. darin, dass das technologische Denken, also das Denken in Ursache-Wirkung bzw. in Ziel-Mittel-Zusammenhänge durch seinen Erfolg in der „technischen Mechanik“ gewissermaßen Bestandteil unseres Alltagsverständnisses von Wissenschaft geworden ist und somit unser aller Bild von einer „richtigen“ Wissenschaft prägt. Und weil auch die Sozialwissenschaften gern die Exaktheit der klassischen Mechanik erreichen würden – ohne „Technologiedefizit“ (versteht sich!), bedienen sie sich der empirisch-analytischen Wissenschaft auch dort noch, wo das *Sinn-Verstehen* von Verhalten und Handeln eher relevant ist als Ursachenforschung und Technologie.

In der Sozialen Arbeit ist ein Bewusstsein davon vorhanden (geblieben), dass eine quasi-technische Steuerung pädagogischer oder therapeutischer Prozesse nicht möglich ist (und das Luhmanns „Technologiedefizit“ so häufig zitiert wird, kann als der um Entschuldigung nachsuchende Ausdruck der Hilflosigkeit diesem Problem gegenüber verstanden werden!). Wissenschaftstheoretisch gesprochen war das Bestreben, zu einer kommunikativen Planungstheorie zu kommen, der Versuch, auf der Grundlage einer hermeneutisch-verstehenden Theorie Überlegungen zur Planung anzustellen. Und es erhebt sich die Frage, ob und gegebenenfalls wie das möglich sein könnte.

Zur Beantwortung dieser Frage muss ich nochmals auf wissenschaftstheoretische Überlegungen zurückgreifen, und ich tue das eher konstatierend als differenziert argumentierend: K.O. Apel – der sich wahrscheinlich von allen Philosophen am längsten und genauesten mit dieser Frage beschäftigt hat - resumiert das Verhältnis von erklärender und verstehender Theorie folgendermaßen: „Niemand kann ‚verstehen‘, ohne dabei ein Sachwissen im Sinne potentieller ‚Erklärung‘ vorauszusetzen. Andererseits kann auch kein Naturwissenschaftler etwas ‚erklären‘, ohne dabei – als potentieller Geisteswissenschaftler – an einer intersubjektiven Verständigung teilzunehmen.“ (Apel 1973: 54). „Objektive Tatsachen-Erklärung und intersubjektive Verständigung über das, was erklärt werden soll, sind vielmehr ‚komplementäre‘ Erkenntnisfunktionen (...). Sie schließen einander aus und setzen einander voraus.“ (Ebd.)

Was heißt das? Etwas pauschal kann man sich dieses Problem derart klar machen: Auch die Psychoanalyse als Wissenschaft, die am eindeutigsten der verstehenden Methode zugerechnet werden kann, nutzt für ihr „Verstehen“ selbstverständlich empirisch gewonnene Theorien der

Entwicklung der Kindheit o.ä. Diese Theorie hilft, besser zu verstehen. Und noch der strickteste Empiriker kann seine Theorien nicht bilden, wenn es die Begriffe seiner Theorie nicht versteht – und er darauf vertrauen kann, dass auch die Wissenschaftlergemeinschaft mit der er kommuniziert, diese versteht.

Wenn „Erklären“ und „Verstehen“ in dieser Weise auf das engste miteinander verknüpft sind, stellt sich die Frage, welche Konsequenzen sich für eine Sozialplanung und für die Erfolgsorientierung in der Neuen Steuerung daraus ergeben. Die Idee der „kommunikativen“ Planung hat insbesondere zum Inhalt, dass der „Planer“ die Menschen dabei unterstützt, von Objekten zu Ko-Subjekten eines Planungsprozesses zu werden. Das aber bedeutet, dass die intersubjektive Verständigung mit ihnen über die Planungsgegenstände und Planungsformen zu einem Verstehen der empirisch-analytischen Gesetzmäßigkeiten führen muss – und dass ein Verstehen dieser Gesetzmäßigkeiten das Potential in sich birgt, diese Gesetzmäßigkeiten auch zu konterkarieren. In Tübinger Tradition formuliert könnte man sagen: Kommunikative Planung ist lebensweltorientierte Planung; die Kommunikation muss nämlich den „Verstehensmöglichkeiten“ der Planungsbetroffenen in ihrer jeweiligen Lebenswelt angemessen sein.

Eine solcherart verstandene „kommunikative Planung“ verliert natürlich schnell die stringente Form einer „technologisch-rationalen Planung“, die als Vorstellung in Politik und Verwaltung mit einem hierarchischen, an vorgegebenen Zielen orientierten Planungsprozess verbunden wird. Und es erheben sich damit erneut Fragen nach der „Rationalität“ staatlichen und kommunalen Handelns, wenn den Maßnahmen nicht *eindeutige* Auswirkungen auf das vorgegebene Ziel zugerechnet werden können. Die „sachliche“ Rationalität, um die es in der „Planungsdiskussion“ der 70er und 80er Jahre zur Planung bestimmter Gegenstandsbereiche gehen sollte, wurde somit nicht erreicht.

Daraus erwächst dann Mitte der 90er Jahre mit der „Neuen Steuerung“ ein verändertes Steuerungsmodell, das sich von der sachlich-inhaltlichen Bestimmung des zu beeinflussenden Gegenstandsbereichs zunächst im wesentlichen löst und statt dessen Verfahren vorschlägt, die primär auf „*finanzielle Rationalisierungen*“ zielen. Es lohnt sich vielleicht, daran zu erinnern, dass Anfang der 60er Jahre des vorigen Jahrhunderts unter der Präsidentschaft Kennedys zum ersten Mal der Versuch gemacht wurde, ökonomische Rationalität in das staatliche Handeln zu bringen. Daß Robert McNamara – ein prominenter Manager aus der Privatwirtschaft - Verteidigungsminister wurde, ist genau Ausdruck dieses Gedankens, der auch schon damals – von einem anderen prominenten Berater Kennedys – Walt Rostow – kritisiert wurde, weil nach dessen Meinung das „Geld“ die dahinter liegenden realen Probleme verdecke. Dass auch heute in Deutschland wiederum die finanzielle Rationalisierung im Vordergrund steht, wird insbesondere an dem hohen Stellenwert erkennbar, der z.B. dem *neuen Rechnungswesen* im öffentlichen Bereich beigemessen wird. Die sachliche Seite der Ausfüllung des Rationalitätsmodells wird demgegenüber den politischen und bürokratischen Instanzen z.B. durch die Festlegung von *Zielvereinbarungen* überlassen. Damit aber sind wir in gewisser Weise wiederum am Beginn unserer Überlegungen angelangt: Um in einer sinnvollen Weise Zielvereinbarungen auf unterschiedlicher Hierarchiestufe (z.B. einer kommunalen Verwaltung) treffen zu können, müssen die vereinbarten Unterziele in Bezug auf die Oberziele Mittelcharakter haben – und das technologische Planungsmodell – mit all den eben skizzierten Schwierigkeiten - wird implizit wieder erweckt. Und genauso wie in der Planung besteht auch hier die Möglichkeit, durch das Verstehen des Sinns von Prozessen der Neuen Steuerung möglicherweise „subjektive Kausalzusammenhänge“ herzustellen, so dass die „Technologie“ des Handelns relativiert wird.

Diese Überlegungen haben mich zu der anfänglichen Aussage verleitet, dass das staatliche und kommunale Rationalitätsbestreben im Rahmen der technologischen Planung und der neuen Steuerung ihren „Sinn“ aus denselben Rationalitätsvorstellungen ziehen. Damit endet meine Überlegung in einer gewissen Trostlosigkeit. Ich will versuchen, dem noch etwas entgegenzusetzen.

Können die Resultate pädagogischer oder therapeutischer Interventionen immer nur als Einzelfall in ihrem *Sinn* verstanden werden, so ist damit eine systematische, wie die auf Ziel-Mittel-Kenntnissen beruhende, eindeutig wiederholbare Form der Interventionen - vergleichbar der Bearbeitung eines technischen Werkstücks – nicht möglich. Dennoch lässt sich auch bei hermeneutischen Prozessen – gewissermaßen in Abstraktion von den einzelnen Interventionen – der „Erfolg“ eines spezifischen methodischen Vorgehens *verstehen*. Und auf der Grundlage vieler Prozesse lässt sich ein solcher Erfolg auch systematisch beschreiben. Damit werden dann gewissermaßen *gutachtende Bewertungen* für Interventionsformen möglich und es lassen sich auch auf dieser Grundlage Zusammenhänge zwischen bestimmten Handlungsmustern und bestimmten Ergebnissen pädagogischer und therapeutischer Interventionen herstellen. Damit entsteht ein systematisiertes Handlungswissen, das nicht im technischen Sinne Steuerungswissen ist, denn es wird auf *verstehender* Grundlage ein Zusammenhang erkannt, der fachgerechtes Handeln anzuleiten vermag. – Das solche Verfahren einen Wert haben, lässt sich an der JULE-Studie sehr gut belegen (doch darauf will ich nicht mehr genauer eingehen, weil es dazu Kompetentere unter den Anwesenden gibt).