

Beratung im Kontext des Neuen Steuerungsmodells in der Kinder- und Jugendhilfe

Michael Langer · Marianne Langer

Zusammenfassung: Die wesentlichen Elemente der aktuellen Jugendhilfereform „Neues Steuerungsmodell“ sind der Umbau der Verwaltung, die Sozialraumorientierung und die Übertragung von wirtschaftlichen Kriterien auf den sozialpädagogischen Kontext. Berater/innen in diesem Feld sehen sich mit einer stark institutionell geprägten Dynamik und in besonderem Maße mit der Frage nach der Effizienz sozialer Maßnahmen konfrontiert. Die Autoren halten es für wichtig, dass Berater im Kontext der Neuen Steuerung fundierte Kenntnisse zum Stand der Verwaltungsreform in ihrer Region haben, sich einen eigenen Standpunkt zum Thema Kostendruck und soziale Versorgung erarbeiten und ihre Beratungsangebote flexibel, methodenübergreifend und in Kooperation mit den Institutionen ihrer Klienten gestalten.

Schlüsselwörter: Jugendhilfe · Neues Steuerungsmodell · Supervision

Counseling in the context of the New Regulation Model in the youth welfare.

Abstract: The main elements of the ongoing reform of youth welfare in Germany „Neue Steuerung“ (“New Regulation”) are the reconstruction of its administration, local networking and the transfer of economical criterions to the context of social work. Advisors and coaches, working in this field, are confronted with a problem, which is highly characterized by institutional dynamics of changes, and especially with the question of efficiency of social measures. We think, it is important that advisers, coaches and supervisors, who work in this field of “New Regulation”, are informed profoundly of the current state of the reform of the administration in their region, that they find their own point-of-view to the theme of pressure in financing social measures and social providing, and that they create a flexible supply of consultation, which is comprehensive in methods and that they cooperate with their clients’ institutions.

Keywords: Youth welfare · New Regulation Model · Supervision

1. Die Reform der Kinder- und Jugendhilfe

Supervisoren und Organisationsberater, die im Beratungsfeld Kinder- und Jugendhilfe tätig sind, werden derzeit unweigerlich mit dem Phänomen der Neuen Steuerung konfrontiert. Unter den Oberbegriffen „Neue Steuerung“, „Neues Steuerungsmodell“ oder „Moderne Steuerungen“ sind die Jugendämter dazu angehalten, sich von Behörden im herkömmlichen Sinne zu Dienstleistungsunternehmen umzugestalten. Das Neue Steuerungsmodell ist eine bundesweite Reform der Kommunalverwaltungen, vor allem in den Bereichen Jugendarbeit und Sozialarbeit. Im Bereich der Jugendarbeit betrifft dieser Umstrukturierungsprozess die Strukturen der Verwaltung, die sozialpädagogischen Leistungsangebote der Kinder- und Jugendarbeit und die Zusammenarbeit mit den Trägern der freien Jugendhilfe. Dieser Prozess geschieht in großem Umfang unter der Einbeziehung von Unternehmensberatern, Organisationsentwicklern und Supervisoren. Aus unserer Sicht stellt das Neue Steuerungsmodell in der Jugendarbeit ein eigenes Beratungsfeld dar, das einerseits eng mit den Bedingungen der Kinder- und Jugendhilfe verbunden ist, andererseits aber eine spezifische, institutionell geprägte Eigendynamik entfaltet.

Begonnen hat diese Reform der Jugendhilfe der Bundesrepublik bereits 1991. 1993 gab die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGST) den dafür maßgeblichen Bericht „Das Neue Steuerungsmodell. Begründungen. Konturen. Umsetzungen“ heraus (KGSSt 1993). Das Konzept wurde seitdem mehrfach erweitert und überarbeitet, und inzwischen liegen etliche Berichte, Studien und Evaluationen vor, in denen die Erfahrungen mit der Umsetzung der Reform ausgewertet werden (BMFSFJ 2000; Kuhlmann 2004). Nach einer Umfrage des Deutschen Städtetages waren im Jahr 2000 92% der befragten Kommunen (Städte zwischen 10.000 und 400.000 Einwohner) mit dem Modernisierungsprozess befasst (Kuhlmann 2004). Da die Neue Steuerung ein sehr komplexes Modell ist, gehen die einzelnen Städte bei der Umsetzung sehr unterschiedlich vor.

Kern des Neuen Steuerungsmodells in der Jugendhilfe ist die Übertragung marktwirtschaftlich orientierter Konzepte – vor allem Kundenorientierung, Leistungsbestimmung, Wettbewerb und Qualitätskontrolle – auf sozialpädagogische Praxisfelder. Organisationsstrukturen und Verwaltungsabläufe werden neu geordnet, und das sozialpädagogische Leistungsangebot wird überarbeitet. Die moderne Jugendarbeit und Jugendsozialarbeit soll unter Aspekten der Effektivität und Wirtschaftlichkeit auf die Bedürfnisse der Klienten abgestimmt werden.

Das Neue Steuerungsmodell ist durch eine „New Public Management“ genannte Reform der Sozialverwaltungen inspiriert, die derzeit in vielen Staaten stattfindet, wie z.B. in den USA seit Mitte der 1980er Jahre. Das deutsche Modell setzt dabei andere Prioritäten, z.B. Kundenorientierung, als das internationale Vorbild, bei dem Privatisierung und der Rückzug des Staates aus sozialen Verantwortungsbereichen im Vordergrund stehen. In den letzten Jahren haben die aktuelle Notwendigkeit der Konsolidierung der öffentlichen Kassen und die damit verbundenen Kostenreduzierungen in den sozialen Bereichen in immer stärkerem Maße die Diskussion um die Neue Steuerung bestimmt. Viele Kommunen haben mit der Umsetzung des Neuen Steuerungsmodells begonnen, weil sie sich dadurch eine Entlastung ihrer finanziellen Budgets erhofften.

Mittlerweile wird die Neue Steuerung von vielen Mitarbeitern der öffentlichen und freien Träger leider insgesamt als Sparmaßnahme angesehen. Dazu beigetragen hat, dass von Seiten der Kommunen bei der Einführung neuer Maßnahmen häufig nicht deutlich genug zwischen schlichten Einsparungen und der Umsetzung des Neuen Steuerungsmodells unterschieden wurde; Grundgedanke dieser Reform ist jedoch die verstärkte Kundenorientierung, nicht die Kostensenkung.

Die wesentlichen Konzepte des Neuen Steuerungsmodells sind die Verwaltungsmodernisierung, die Sozialraumorientierung, die Überarbeitung sozialpädagogischer Leistungsangebote, die Verwaltungsmodernisierung, die Kooperation von Trägern der öffentlichen mit Trägern der freien Jugendhilfe, das Qualitätsmanagement und die Neureglung der Beziehung zwischen Politik und Verwaltung.

1.1 Sozialraumorientierung

Unter Sozialraum wird der soziale Lebensraum von Menschen verstanden. Für Kinder, Erwachsene und alte Menschen, für Berufstätige, Arbeitslose oder Eltern im Erziehungsurlaub ist der Sozialraum jeweils ein anderer. Es werden derzeit regionale Verwaltungseinheiten geschaffen, die den Lebensräumen der Bewohner einer Stadtregion möglichst entsprechen sollen, die aber – anders ist es nicht möglich – aus verschiedenen Sozialräumen bestehen oder diese auch durchschneiden. Öffentliche und freie Träger erarbeiten gemeinsam Konzepte für sozialpädagogische Leistungsangebote einer Region und sollen bei ihrer Durchführung kooperieren. In diesem Prozess der Konzeptentwicklung gelten Kenntnisse über die Sozialstrukturen einer Region und die Berücksichtigung von Fähigkeiten und Möglichkeiten der Menschen in der Region als wichtige Ressourcen.

Die sozialräumliche Perspektive bedeutet insgesamt eine Umsteuerung von der Feststellung individueller Bedarfe und dem Bereitstellen entsprechender sozialpädagogischer Maßnahmen hin zu einer Verbesserung der sozialen Versorgung der Bewohner eines Sozialraums. Beispiele für sozialräumliche Projekte sind Sportprojekte für Jugendliche in sozialen Brennpunkten, ein Schülerclub für Lückekinder zur Versorgung der Kinder mit einer warmen Mahlzeit und zu ihrer Unterstützung bei den Hausaufgaben oder Selbsthilfeangebote für junge Mütter, die eventuell einen Migrationshintergrund haben. Im Rahmen der Umsteuerung muss berücksichtigt werden, dass die entsprechenden Angebote im Sozialraum meistens noch geschaffen werden müssen.

Ein Kernpunkt der Sozialraumorientierung ist die Entwicklung von Netzwerken, in denen die in einem Sozialraum ansässigen freien Träger der Jugendhilfe mit den Einrichtungen und Diensten des öffentlichen Jugendhilfeträgers zusammenarbeiten. Die Netzwerkarbeit eröffnet eine Vielzahl neuer Möglichkeiten sozialpädagogischen Handelns. Beispielsweise kann sich ein Jugendfreizeitheim mit den umliegenden Schulen, Schulstationen und Kindertagesstätten sowie mit freien Trägern der Region vernetzen, um Angebote miteinander abzustimmen und gemeinsame Angebote zu entwickeln. In diesem Bereich empfiehlt sich ein überregionaler Austausch über Modelle und Erfahrungen, die sich regional bewährt haben.

Mit der Sozialraumorientierung ist auch eine inhaltliche Verschiebung von der Defizitorientierung der Angebote zu präventiven Ansätzen verbunden. Das Wesen präventiver Maßnahmen ist die Investition in die Zukunft; auf mittel- und langfristige Sicht

können mit geeigneten Maßnahmen finanzielle Budgets entlastet werden. Leider muss hierzu konstatiert werden, dass in den letzten Jahren viele präventive Maßnahmen dem Sparzwang zum Opfer fielen und in der derzeitigen finanziellen Situation der öffentlichen Hand kaum neue einzurichten sind.

Trotz der Sozialraumorientierung wird es auch weiterhin individuelle Notlagen und Bedarfe geben, auf die entsprechend qualifiziert reagiert werden muss. Auch die Lösung gesamtgesellschaftlicher Probleme, z. B. Arbeitslosigkeit und migrationsbedingte Konflikte, kann nicht allein von sozialräumlichen Konzepten erwartet werden. Mit der Vernetzung der freien und öffentlichen Träger in einer Region wächst die potenzielle soziale Kontrolle der Klienten der Kinder- und Jugendarbeit. Damit bestehen die Risiken der sozialen Überbetreuung, der Stigmatisierung der Klienten und der Verletzung des Schutzes von Sozialdaten.

1.2 Sozialpädagogische Leistungsangebote

Die von der KGST seit Mitte der 90er Jahre geforderten „Produktbeschreibungen“ der sozialpädagogischen Angebote wurden als Leistungsbeschreibungen erstellt, und es wurden Vergütungsmodelle dafür entwickelt, z. B. die Fachleistungsstunde im Bereich der Familienunterstützenden Hilfen. Während die in der Anfangsphase der Reform erstellten Produktbeschreibungen im Wesentlichen die bekannten Hilfeformen betrafen, sollen jetzt differenzierte und flexible Hilfeformen entwickelt werden, die den Erfordernissen des jeweiligen Sozialraums angemessen sind. Dazu sollen die Bedarfe der Menschen in den Regionen erfasst und beschrieben werden. Hierzu müssen geeignete Instrumentarien entwickelt werden; z. B. ist eine Diskussion darüber entstanden, ob ein sozialpädagogischer Bedarf etwas ist, was die Klienten selbst formulieren müssen, oder ob auch Auffälligkeiten eines Sozialraums – *Hinte* nennt beispielsweise „das Einschlagen einer Telefonzelle“ – eine Mitteilung über einen sozialpädagogischen Bedarf sein können (*Hinte* 1996/97: 104).

Die Entwicklung passgenauer Angebote und flexibler Hilfeformen ist erwünscht, aber aufgrund organisatorischer, kameralistischer und juristischer Gegebenheiten oft schwierig. So ist etwa die Idee von Sozialraumbudgets für freie Träger in mehreren Kommunen umsetzungsreif diskutiert worden, aber durch rechtskräftige Urteile, z. B. durch das Verwaltungsgericht Hamburg derzeit blockiert (ZfSH/SGB 2004).

1.3 Verwaltungsmodernisierung

Die Modernisierung der Verwaltungsstrukturen durch Dezentralisierung, Abbau von Hierarchien, neue Formen des Berichts- und Rechnungswesens und Kooperations- und Gruppenelemente in der Zusammenarbeit der Mitarbeiter war für viele Kommunen der Einstieg in die Neue Steuerung. Wichtig dabei war es, sich nicht in der Binnendifferenzierung der Verwaltung zu verstricken und damit den größeren Rahmen des Projekts aus den Augen zu verlieren.

Die Verwaltungsmodernisierung steht in engem Zusammenhang mit der Sozialraumorientierung. Die Kommunen richteten neue im Sozialraum verortete Verwaltungseinheiten ein und stellen Arbeiterteams unter dem Gesichtspunkt ihrer Tätigkeit in einer Re-

gion zusammen. Den Entscheidungsträgern für die sozialpädagogischen Maßnahmen kann zudem (oft auf der Basis eines finanziellen Budgets) die Verantwortung für die entstehenden Kosten übertragen werden.

Für die Leitungsebene gilt es im Rahmen der Neuen Steuerung als professionell, sich aus dem direkten Klientenkontakt zurückzuziehen – unter der Devise „am System und nicht im System arbeiten“ (Müller 2003: 56f). Damit verändert sich auch das Tätigkeitsprofil der Sozialarbeiter in den Jugendämtern; statt im direkten Kontakt mit den Klienten sozialpädagogisch tätig zu werden, stellen sie als Fallmanager Bedarfe fest und setzen Maßnahmen ein.

Bei der Umsetzung der Reform arbeitet die Verwaltung mit Verfahren zur Qualitätsentwicklung; sie richtet interne Qualitätsmanagementteams ein, bietet Fortbildungen an und entwickelt Leitbilder für ihre Institution und ihre Arbeit, wie sie Schmidt, Klose & Rappe-Giesecke (2001) z. B. mit dem Kommunalen Sozialdienst in Hannover erarbeitet haben. Die Umsetzung der Reformmaßnahmen ist nur unter der Einbeziehung und Mitwirkung der Mitarbeiter der öffentlichen und freien Träger realisierbar. Dabei reicht die Ankündigung großer Umwälzungen durch die Leitungsebene nicht aus; wichtig ist vielmehr, die Sinnhaftigkeit der Reform zu vermitteln und die Mitarbeiter für die anstehenden Prozesse zu gewinnen. Dazu gehört die genaue Aufklärung über Ziele, Inhalte und Konsequenzen der Reformen. Wir möchten die Leitungsebene der Institutionen dazu ermutigen, die eigene Vorgehensweise und die dazu notwendigen Schritte gegenüber den Mitarbeitern transparent zu machen. Der entscheidende Punkt ist dabei der Dialog mit den Mitarbeitern über die Frage, wie sich die Reformschritte voraussichtlich auf ihre Arbeitsbereiche auswirken werden und in welcher Weise sie möglicherweise davon profitieren können.

Da im Rahmen der Verwaltungsreform auch Hierarchien abgebaut und Entscheidungsbefugnisse neu geregelt, z. B. an Sozialraumbezogene Teams übertragen werden, ist die Reform für einige Mitarbeiter mit einem Abbau von institutioneller Macht und Einfluss verbunden. Mitarbeiter erleben diesen Faktor selbstverständlich sehr leicht als persönliche Kränkung, und den Institutionen fehlen oft angemessene Instrumente, um mit dem persönlichen Erleben von Mitarbeitern umzugehen und z. B. die „innere Kündigung“ oder den „Dienst nach Vorschrift“ zu vermeiden.

1.4 Kooperation zwischen öffentlichen Trägern und freien Trägern

Im Rahmen der Reformen verändert sich die Zusammenarbeit zwischen öffentlichen und freien Trägern der Jugendarbeit. Der öffentliche Träger zieht sich gemäß dem Subsidiaritätsprinzip zunehmend auf die Steuerung und die Verwaltung von Jugendhilfe zurück und übergibt sozialpädagogische Aufgaben und Einrichtungen an freie Träger. Im Leitbild des Berliner Jugendsenats für die Jugendhilfe in Berlin heißt es dazu: „Das Jugendamt erfüllt seine Verpflichtungen künftig mehr durch die Gewährleistung der Finanzierung von Leistungen bei freien Trägern nach § 79 SGB VIII und weniger durch eigene Leistungen“ (Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Sport 2003: 2). Dabei sind es die Träger der freien Jugendarbeit, die sich auf die Vorgaben und die Veränderungen der Verwaltung einstellen müssen. Durch die Einrichtung von Gremien zur Entwicklung gemeinsamer Konzepte und durch das Aushandeln von Bedingungen

für die Übernahme von sozialpädagogischen Aufgaben besteht jedoch für die freien Träger die Möglichkeit der Partizipation.

Für die Träger der Jugendhilfe (öffentliche und freie) ergeben sich aus der Neuen Steuerung die unterschiedlichsten Effekte: Personalabbau, Schließung von Einrichtungen, Übernahme von öffentlichen Einrichtungen in freie Trägerschaft, Kooperationsprojekte und Aufbau neuer Tätigkeitsbereiche. Ein im Bereich der Jugendhilfe relativ neues Phänomen ist die Kooperation von öffentlichem und freiem Träger bei der Unterhaltung von Einrichtungen. Einrichtungen, wie beispielsweise Jugendfreizeitheime, werden in vielen Fällen von freien und öffentlichen Trägern gemeinsam unterhalten. Bei den Mitarbeitern löst die damit verbundene Transparenz Ängste und Befürchtungen aus. Durch die Zusammenarbeit werden unterschiedliche Anstellungsbedingungen, lieb gewonnene Sichtweisen der eigenen Klientel und teilweise zu Dogmen verhärtete sozialpädagogische Glaubenssätze sichtbar. Die jeweils andere Institution wird leicht als Kontrollinstanz erlebt und damit überhöht oder vorsorglich abgewertet. Wichtig ist ein offener Diskussionsprozess über die unterschiedlichen institutionellen Bedingungen, Wahrnehmungen und Anschauungen auf einer partnerschaftlichen Ebene. Voraussetzung dafür ist die Bereitschaft, die eigenen Positionen zu überdenken.

Auch die freien Träger kooperieren miteinander. Sie können dies umso leichter, je weniger sie in direkter Konkurrenz miteinander stehen oder je klarer die Konkurrenz geregelt ist. Die Konkurrenz der freien Träger untereinander ist notwendig, um die Qualitätsentwicklung zu fördern. Bei zu großem Kostendruck droht allerdings ein Wettstreit um die kostengünstigsten Angebote, der zum Abbau fachlicher Standards führt, beispielsweise zur Einstellung geringer qualifizierter Mitarbeiter.

1.5 Qualitätsentwicklung

Im Zuge der Veränderungen bekommt das Qualitätsmanagement der öffentlichen und freien Träger einen höheren Stellenwert als bisher. Maßstab der Qualitätsentwicklung ist in jedem Fall die für den Klienten erbrachte Leistung. Analog zum erwerbswirtschaftlichen Bereich besteht im sozialwirtschaftlichen Feld Beratungsbedarf in den Bereichen Strukturqualität, Prozessqualität und Ergebnisqualität; ebenso bei der Entwicklung von Leitbild und Qualitätshandbüchern, in denen Organisationen ihre Qualitätsstandards für die verschiedenen Aufgabenbereiche definieren. Qualitätsentwicklung und Qualitätssicherung sind Kostenfaktoren. Es ist daher paradox, wenn finanzielle Budgets reduziert und gleichzeitig die Qualitätsanforderungen erhöht werden.

Es gibt verschiedene Modelle der Qualitätsentwicklung: externe Zertifizierung, Zertifizierung in Zusammenarbeit mit entsprechenden Beratungsorganisationen, Übernahme von Instrumentarien zur Qualitätsentwicklung und Überprüfung sowie die Entwicklung eigener angemessener Qualitätskriterien. Die Schwierigkeit bei der Übernahme vorgegebener Qualitätsstandard und Instrumentarien besteht in der Anpassung von in der freien Wirtschaft entwickelten Parametern auf den sozialen Bereich. Im Wirtschaftsbereich ist eine Effizienzsteigerung an Produktions- und Ertragszahlen ablesbar; ebenso schlägt sich im Allgemeinen eine Verbesserung der Produktqualität in der Kundenzufriedenheit nieder. Die Schwierigkeit bei einer überwiegend intern

geleisteten Qualitätsentwicklung ist die Vergleichbarkeit von Standards und damit die Transparenz der Qualitätskriterien nach außen.

Unabhängig von der Herangehensweise bedarf es in der Kooperation zwischen öffentlichen und freien Trägern einer gemeinsamen Qualitätsentwicklung, damit in der Entwicklung neuer Strukturen und Angebote von gemeinsamen Grundlagen ausgegangen werden kann. Solch ein Prozess findet idealer Weise auf gleicher Augenhöhe statt. Qualitätsentwicklung sollte nicht zum Kontrollinstrument des öffentlichen Trägers gegenüber den freien Trägern werden. Nur bei einer gemeinsamen Entwicklung von Qualitätsstandards können beide Seiten die fachlichen Ressourcen der jeweils anderen Seite nutzen – beide Seiten profitieren in diesem Prozess vom externen Blick auf ihre Organisation.

Wichtige Themen der gemeinsamen Qualitätsentwicklung sind die Hilfeplanung bei Maßnahmen des KJHG und BSHG, das Beschwerdemanagement, die Regelung der Konkurrenz unter den freien Trägern und Supervision als allgemeiner Qualitätsstandard. Besonderes Augenmerk verdienen auch die Aspekte Auftragsvergabe und Leistungserbringung. Der Auftraggeber möchte die von ihm finanzierten Aufgaben in angemessener Weise umgesetzt sehen. Aus unserer Sicht ist es für beide Seiten günstiger, statt ausschließlich einseitiger Ergebniskontrolle, beispielsweise über Verwendungsnachweise, ein gemeinsames Controllinginstrumentarium zu installieren, um nicht nur Ergebnisse auszuwerten, sondern auch Prozessqualität zu fördern. Die Gefahr hierarchisch entwickelter und durchgesetzter Standards besteht in einer nur vordergründigen Akzeptanz, die keinen wirklichen qualitativen Schritt beinhaltet. Die Kriterien werden formal erfüllt oder phantasievoll umgedeutet.

Gleich welcher Instrumentarien (extern oder intern) sich eine Organisation bedient, ist es schwierig, Kriterien für den Erfolg von Maßnahmen zu entwickeln. Für den sozialen und sozialwirtschaftlichen Bereich bedarf es anderer Kriterien als der oben genannten marktwirtschaftlichen, wobei die finanzielle Effizienz in der derzeitigen Wirtschaftslage durchaus eine zu berücksichtigende Größe darstellt. Besonders für die Langzeitevaluation fehlen derzeit noch Konzepte, Instrumentarien und Finanzierungsmöglichkeiten. Sinnvoll ist in jedem Fall die Einbeziehung unterschiedlicher Sichtweisen (Amt, Klienten, Träger).

1.6 Neureglung der Beziehung zwischen Politik und Verwaltung

Die Beziehung zwischen Politik und Verwaltung soll im Rahmen des Neuen Steuerungsmodells neu geregelt werden. Kernpunkt der Reform ist die klare Abgrenzung der jeweiligen Verantwortungsbereiche: Politik „Was“ und Verwaltung „Wie“ (*Kuhlmann* 2004). In vielen Kommunen ist in diesem Bereich bisher wenig geschehen. Auch die Beteiligung der politischen Ebene an Arbeitsgruppen und die Regelung der Berichterstattung der Verwaltung kamen vielerorts zu kurz. *Hilbertz*, der Vorstand der KGST, zieht daher die ernüchternde Bilanz: „In vielen Kommunen gelang es dem Verwaltungsmanagement und der Politik nicht, eine gemeinsame Basis über die Entwicklung von Reformzielen zu finden“ (*Hilbertz* 2001:3).

2. Felddynamik der Neuen Steuerung

Die Beratungsanliegen aus dem Bereich der Neuen Steuerung haben gemein, dass sie durch die Veränderung von Strukturen ausgelöst werden und dass diese Strukturveränderungen über die einzelnen Einrichtungen hinausgehen. Die Einrichtungen und ihre Mitarbeiter reagieren dabei primär auf äußere Vorgaben und nicht auf die innere Entwicklung der Institutionen (z. B. Differenzierung von Arbeitsbereichen, Generationswechsel in Familienbetrieben). Die Anstöße zur Veränderung stehen in größeren Zusammenhängen, die durch die Institutionen und ihre Mitarbeiter nur bedingt kontrolliert und beeinflusst werden können. Insgesamt lösen die mit der Reform verbundenen Veränderungen Unsicherheiten und Ängste aus und aktivieren dadurch Abwehrmechanismen der Mitarbeiter. Verstärkend kommt hinzu, dass sich, ausgelöst durch die Reform, die formellen und informellen Machtverhältnisse innerhalb der Institutionen neu ordnen.

Dem Neuen Steuerungsmodell liegen im Wesentlichen zwei konzeptionelle Prämissen zu Grunde: die Regionalisierung und die Orientierung an Modellen der Marktwirtschaft. Das Konzept der Regionalisierung, das heißt der Sozialraumorientierung sozialpädagogischer Arbeit, wird mit marktwirtschaftlichen Konzepten wie Effizienzsteigerung und Kundenorientierung verknüpft. Auf der Basis der Annahme, dass es sinnvoll ist, marktwirtschaftliche Modelle auf die Arbeit mit Kindern, Jugendlichen und Familien zu übertragen, entsteht ein gedankliches Modell, das mit einigem Recht als neues sozialpädagogisches Paradigma gewertet werden kann. Selbstverständlich ist es notwendig, auch in der Jugendarbeit auf die Faktoren wie Kosten und Nutzen zu achten. Die Konzepte der Neuen Steuerung gehen jedoch wesentlich weiter. Besonders augenfällig wird dies bei einem Blick auf die Begrifflichkeit der Konzepte: Im *Non-profit-Betrieb* Jugendamt bieten die zu *Humanressourcen* gewordenen Mitarbeiter den *Kunden* (früher: Klienten), denen sie als *Case-Manager* und *Empowerer* begegnen, zu *Produkten* gewordene sozialpädagogische Leistungen an. Die marktwirtschaftliche Orientierung hat Auswirkungen auf die Entwicklung von Konzepten und Angeboten, auf die Personalentwicklung, auf den Kontakt zum Klienten und auf die Gestaltung des sozialen Lebensraums. Insgesamt erhält das „Managen“ sozialer Kontakte eine große Bedeutung, wobei eine „Mentalität des Machbaren“ die Konzepte prägt.

Mitarbeiter der öffentlichen und der freien Träger und ihre Klienten werden vorwiegend unter materiellen Gesichtspunkten, beispielsweise als Kostenfaktoren, wahrgenommen. Außer Acht gelassen werden unter diesem Gesichtspunkt die kommunikativen und emotionalen Aspekte sozialer Arbeit (Müller 2003). Die Beziehungsarbeit eines Sozialarbeiters lässt sich kaum auf den Kontakt zu einem Kunden, der bedient wird und dessen Anfragen erledigt werden, reduzieren. Supervisoren betrifft dieser Aspekt ganz direkt, wenn es um die Frage sinnvoller Mitarbeiterfortbildungen geht (Sozialmanagementkurse und/oder Supervisionsgruppen?). Bezogen auf die Gestaltung sozialer Lebensräume merkt *Hinte* an, dass ein marktwirtschaftliches Dienstleistungsunternehmen schnell das Interesse und die Verantwortung für die positive Gestaltung des sozialen Lebens einer Region verlieren würde (*Hinte* 1996-97: 104).

Die im Sozialraum wichtigen solidarischen Aspekte, z. B. die Nachbarschaftshilfe, werden auf der Basis marktwirtschaftlichen Denkens zu nutzbaren Ressourcen und zu einem finanziellen Faktor, mit dessen Hilfe möglicherweise soziale Leistungen öffent-

licher Träger eingespart werden können. Soziale Kontakte sind eine lebenswichtige Dimension menschlicher Existenz. Durch die marktwirtschaftliche Sicht werden sie nur verkürzt wahrgenommen oder umgedeutet, und sie erfahren eine im Alltag wirksame direkte Veränderung (namentlich eine Verdinglichung), die ethische und soziale Fragen aufwirft. Kritisch gesehen wird auch die Verknüpfung von Kostenreduzierung und Neuer Steuerung. *Hinte*, der neben anderen kommunalen Verwaltungen das Berliner Landesjugendamt und einzelne Berliner Bezirksjugendämter bei der Einführung und Umsetzung der Neuen Steuerung berät, sieht in diesem Spardruck Vor- und Nachteile. Die Kostendiskussion schafft für ihn einerseits einen hohen Druck zu durchdachten Reformen und führt damit dazu, „dass diese Welle der Verwaltungsreform nicht ungeschoren ausgesessen werden kann“ (a. a. O.: 98). Andererseits bemerkt er derzeit eine oftmals konzeptlose und nicht politisch gesteuerte Sparwut, die sich der Begriffe der Neuen Steuerung „inhaltsleer“ bedient (a. a. O.: 103). Hier stellt sich uns die wichtige Frage, wie intensiv die Zusammenarbeit der Verwaltungsebene mit der politischen Ebene in der jeweiligen Region ist. Bestehen Wege, die Auswirkungen der Umsteuerung und der Einsparungen an die politische Ebene zurückzumelden, werden sie genutzt und wird das Feedback dort ernstgenommen?

3. Die Neue Steuerung im Beratungsprozess

3.1 Organisationsbezogene Beratung

Beratung im Rahmen der Neuen Steuerung bedeutet insgesamt eine starke Auseinandersetzung mit institutionellen Strukturen und organisatorischen Vorgaben. Der Kontext der Beratung im Feld der Neuen Steuerung ist ein organisationsbezogener. Die Themen der Beratung ergeben sich aus den Umstrukturierungsprozessen der Verwaltungsreform und dem Kostendruck. Die Bearbeitung dieser Themen in der Beratung hat wiederum Auswirkungen auf die institutionelle Ebene; so hat z. B. das Gelingen eines Kooperationsprojekts zwischen freiem Träger und Jugendamt für die beiden beteiligten Organisationen einen hohen Stellenwert und darüber hinaus eventuell Modellcharakter. Es liegt daher nahe, als Berater auch konzeptionell auf die Organisationsebene Bezug zu nehmen. *Rütz-Lewerenz* (2000) empfiehlt z. B., auf dem Gebiet der Neuen Steuerung Methoden der Organisationsentwicklung in die Supervision zu integrieren. Dadurch wird es seiner Einschätzung nach möglich, sowohl die als „hard-facts“ bezeichneten Bedingungen wie Dienstanweisungen, Verordnungen, Gesetze, und Ausführungsvorschriften als auch die „soft-facts“ wie Unternehmenskultur, informelle Beziehungen und Verhaltensnormen zu berücksichtigen.

Einen Schritt weiter geht das Konzept der Organisationssupervision, wie es *Gotthard-Lorenz* (2000) vorstellt. Im Rahmen der Organisationssupervision handelt der Berater innerhalb einer Organisation. Er berät z. B. unterschiedliche hierarchische Ebenen einer Institution gleichzeitig; er stellt Supervisandengruppen innerhalb der Organisation zusammen oder entwickelt Beratungsformate und Angebote in Zusammenarbeit mit der Organisation. Durch sein Handeln innerhalb der Institution wird er - durch teilnehmende

Beobachtung – zum institutionell Betroffenen. Dem Berater eröffnet sich damit eine Erfahrungsquelle, die ihm diagnostische Möglichkeiten bietet.

Nach unserer Erfahrung wird durch einen allzu großen Organisationsbezug der im Rahmen der Neuen Steuerung sehr wesentliche Aspekt einer unparteiischen und unabhängigen Haltung des Beraters erschwert. Die Entscheidung für das jeweils optimale Beratungssetting steht im Spannungsfeld zwischen der Notwendigkeit, organisationsbezogen zu beraten, und der Notwendigkeit, einen externen Standpunkt einzunehmen. Anscheinend müssen für unterschiedliche Anfragen unterschiedliche Lösungen gefunden werden und möglicherweise benötigt jeder Berater ein eigenes Konzept, wie er flexibel auf Anfragen reagieren kann – möglicherweise durch die Zusammenarbeit in einem multiprofessionellen Team oder Netzwerk.

3.2 Die Entwicklung und Umsetzung neuer Konzepte und Modelle: Machbarkeitsidee versus Ohnmachtgefühl

Als Paradigmenwechsel hat das Neue Steuerungsmodell den Effekt, unabhängig von der inhaltlichen Richtung, in diesem Fall der Sozialraumorientierung, alle Beteiligten in Bewegung zu halten, einen Zustand erhöhter Aufmerksamkeit hervorzurufen und die Infragestellung institutioneller Traditionen und Strukturen zu ermöglichen. Auf dieser Basis werden Konzepte und Modelle zur formalen und inhaltlichen Gestaltung der Jugendhilfe entwickelt. Organisationsberater und Supervisoren sind dabei auf den unterschiedlichsten Ebenen mit den Prozessen der Entwicklung, Umsetzung und Auswertung dieser Konzepte und Modelle befasst. Auf der Leitungsebene lösen die Konzepte der Neuen Steuerung oft den Impuls von Machbarkeit aus und setzen ein kreatives Potenzial frei. Im Gegensatz dazu werden auf der Ebene der Mitarbeiter allein durch den Umstand, dass ihnen eine Diskussion von „oben“ aufgezwungen wird, die Themenbereiche Ohnmacht und Abhängigkeit aktualisiert. Als deren Folge stellen sich dann zum Teil Reaktionsmuster wie Verweigerung, Trotz, offener Widerstand oder Resignation ein.

Wichtige Aspekte im Beratungsprozess mit der Leitung sind Mitarbeitermotivation, Transparenz, Erfolgsdruck und eigene Stressbewältigung; Aspekte im Beratungsprozess mit den Mitarbeitern sind die emotionale Bewältigung der Veränderungen und die Wiederherstellung der Handlungsfähigkeit. In beiden Bereichen aktuell sind die Themen Partizipation und Umgang mit Grenzen innerhalb einer Organisation.

3.3 Partizipation

Die Neue Steuerung ist als Reformprojekt davon abhängig, dass es gelingt, die Mitarbeiter/innen der öffentlichen Verwaltung und der Einrichtungen öffentlicher und freier Träger für die Umsetzung der Reformschritte zu gewinnen. Immerhin 43 % der Beschäftigten der öffentlichen Verwaltung haben nach einer Umfrage des Deutschen Städtetages aus dem Jahr 2000 erhebliche Vorbehalte gegen diese Reform (Hilbertz 2001). *Rütz-Lewerenz* weist daraufhin, dass die Neue Steuerung für die Mitarbeiter Chancen von Partizipation und institutioneller Transparenz eröffnet: „Einwirkungs- und Gestaltungsmöglichkeiten, Eigenverantwortung, Kooperation, Qualitätssicherung, Erfahrungs- und Informationsaustausch zwischen Sozialarbeit/Supervision, Verwaltung/

Bürokratie und Politik“ (Rütz-Lewerenz 2000:409). Möglichkeiten, die bisher noch zu selten wahrgenommen werden.

Die entwickelten Konzepte und Modelle müssen auf dem Weg ihrer Realisierung begleitet werden. Mitarbeiter müssen bei der Bewältigung von Problemen und Hindernissen bei der Umsetzung unterstützt werden, und es müssen Wege installiert werden, die es den Mitarbeitern erlauben, die Erfahrungen aus der praktischen Umsetzung der Konzepte auf die Ebene der Konzeptentwicklung zurückzumelden und/oder sich direkt an der Konzeptentwicklung zu beteiligen. Ist die Möglichkeit von Partizipation der Mitarbeiter eine Voraussetzung für das Gelingen von Beratung im Kontext der Neuen Steuerung?

3.4 Mitarbeiterschulung

Mehrere Autoren weisen daraufhin (Hinte, Müller, Rütz-Lewerenz), dass angesichts der Neuen Steuerung nicht einseitig auf die Umsetzung der Konzepte gesetzt werden kann. Für sie ist es ebenso notwendig, die sozialen Kompetenzen der Mitarbeiter zu schulen, nach Hinte vor allem „Kommunikationsfähigkeit, Kooperationsfähigkeit, Teamfähigkeit“ (Hinte 1996/97:179), und die Leitungsebene dabei zu unterstützen, die sozialen Kompetenzen ihrer Mitarbeiter zu entwickeln. Im Feld der Neuen Steuerung liegen Beratungs- und Fortbildungsanliegen oft eng beieinander.

3.5 Neue Steuerung und Sparen

Da die grundsätzlich getrennten Bereiche Umsteuerung und Sparzwang inhaltlich und im Bewusstsein der Beteiligten immer wieder verknüpft werden, sind diese Themen auch im Beratungsprozess verknüpft. Diese Faktoren in einzelnen Punkten wieder auseinander zu halten und differenziert zu behandeln, ist eine echte Herausforderung für den Berater. Sind einzelne Konzepte und Maßnahmen durch Finanzknappheit diktiert, muss dieser Umstand auch deutlich benannt werden. Viele Maßnahmen haben neben einer Einsparungsseite auch eine Kostenseite, die manchmal übersehen wird. Die Zusammenhänge zwischen Kostenreduzierung und Neuem Steuerungsmodell sind überaus komplex. Einsparungspotenzial besteht in so unterschiedlichen Maßnahmen wie der Nutzung sozialräumlicher Ressourcen, dem Abbau von Bürokratie, der Absenkung fachlicher Standards und der Nichtbeachtung von Bedarfen. Dagegen führen die Zunahme gesellschaftlicher Probleme wie Armut von Familien, Perspektivlosigkeit von Jugendlichen und nicht gelöste Migrationskonflikte zu einem erhöhten Kostendruck.

3.6 Wirtschaftlichkeit von Beratung

Fragen der Effektivität, Wirtschaftlichkeit und Finanzierbarkeit von Maßnahmen haben im Beratungsfeld Neue Steuerung einen hohen Stellenwert. Diese Fragestellungen der Neuen Steuerung treffen auf eine Beratungskultur, der diese Thematik ebenfalls vertraut ist. Supervision und Organisationsberatung definieren sich derzeit unter den Aspekten Effektivität und Effizienz neu. Den Überlegungen, möglichst zügig und lösungsbezogen zu arbeiten, steht die beraterische Notwendigkeit, Prozesse zu verlangsamen und

angemessen zu reflektieren, entgegen. Besonders in der aktuellen Auseinandersetzung um den Coachingbegriff spiegelt sich diese Diskussion wider. Zu wenig beachtet wird dabei, dass effektive und qualitativ anspruchsvolle Beratung, egal nach welchem Konzept und welcher Methode, ihren Preis hat. Das ist im Wesentlichen ein Vermittlungsproblem gegenüber den Auftraggebern.

Im Feld der Neuen Steuerung werden Beratungskonzepte gesucht, die sowohl den sozialpädagogischen Fragestellungen gerecht werden als auch zur marktwirtschaftlichen Orientierung des Gesamtkonzepts passen. Dass die derzeitige Nachfrage speziell nach Supervision nicht dem tatsächlich zu beobachtenden Beratungsbedarf entspricht, wird von vielen Supervisoren festgestellt. Gibt es für diesen Umstand noch andere Erklärungen als den allgemeinen Kostendruck?

3.7 Feldkompetenz des Beraters

Das Neue Steuerungsmodell ist ein sehr komplexes Beratungsfeld, das bei dem darin tätigen Berater fundierte Kenntnisse voraussetzt. Genau genommen müssen zwei Beratungsfelder unterschieden werden, die zwar eng miteinander verbunden sind, aber jeweils eine eigene Dynamik besitzen. Das Beratungsfeld Neue Steuerung mit einem organisationsbezogenen Schwerpunkt und das Beratungsfeld Kinder- und Jugendhilfe mit einem sozialpädagogischen Schwerpunkt. Wichtige Themen im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe sind z.B. Kindeswohlgefährdung, Erziehungsprobleme, jugendspezifische Konflikte, Gewalt und sexueller Missbrauch in Familien, Behinderung, Suchterkrankungen, Probleme durch Trennung und Scheidung, Konflikte im Zusammenhang mit Migration, Fremdunterbringung, Schulverweigerung, Armut von Familien und psychische Erkrankungen von Eltern. Die Kompetenz des Beraters in einem dieser Beratungsfelder ist nicht mit der Kompetenz im anderen Feld identisch. Berater, die in einem dieser Felder tätig sind, sollten jedoch in jedem Fall ein Basiswissen über das jeweils andere Feld besitzen. Für den Berater ist es wichtig, die Grenzen der eigenen Kompetenzen zu definieren und anzuerkennen. Zum Beispiel haben im Kontext der Neuen Steuerung erfahrene Organisationsberater nicht automatisch auch die Feldkompetenz für die inhaltliche Beratung im sozialpädagogischen Feld Kinder- und Jugendhilfe.

3.8 Inhaltliche Position des Beraters

Im Kontext von Beratung im Feld der Neuen Steuerung findet der Berater zwei gegensätzliche Positionen vor. Die Organisationsebene vertritt die Konzepte der Neuen Steuerung und steht unter politisch vorgegebenem Spardruck; auf der Ebene der Mitarbeiter besteht das Interesse an günstigen Arbeitsbedingungen und eine grundlegende Solidarität mit den Klienten (Kinder, Jugendliche und Familien in problematischen Lebenssituationen). Zu allen Parteien einen möglichst gleichmäßigen Abstand zu halten, ist in den meisten Beratungsprozessen sinnvoll. Im Feld der Neuen Steuerung gibt es einen besonders starken Sog zur Parteinahme, denn viele der in diesem Kontext zur Bearbeitung anstehenden Themen legen es nahe, dass der Berater Position bezieht, z.B. bei der Frage der Partizipation von Mitarbeitern, bei der Notwendigkeit, die sozialen Kassen zu konsolidieren, oder im Hinblick auf den Hilfebedarf von Familien. Andere

Themen berühren den Berater in seinem eigenen Arbeitsfeld, sodass er sich bereits damit auseinandergesetzt hat und wahrscheinlich auch eine Meinung dazu hat, z.B. die Frage der Effizienz von Beratung oder die dem Neuen Steuerungsmodell eigene Mentalität der Machbarkeit.

Der Erwerb der in diesem Feld notwendigen Beratungskompetenz erfolgt in der Regel in institutionellen Zusammenhängen. Der Berater gerät dadurch möglicherweise inhaltlich oder in der Wahrnehmung seiner Klienten in die Nähe der Organisationsebene oder in die Nähe der Ebene der Mitarbeiter. Wie geht der Berater für sich und seinen Klienten gegenüber damit um? Und nicht zuletzt ist auch die Profession des Beraters in dieser Frage von Bedeutung. Die Supervision steht aufgrund ihrer Entwicklungsgeschichte in der Nähe der Sozialarbeit. Die Organisationsberatung dagegen ist im marktwirtschaftlichen Kontext entstanden. Wie geht der Berater im Beratungsprozess mit eigenen Werten und Positionen um, wenn diese ihn in die Nähe einer Partei bringen?

4. Fazit: Baustellen

Das Neue Steuerungsmodell ist derzeit und sicher noch für etliche Jahre eine Großbaustelle für die öffentlichen und die freien Träger der Kinder- und Jugendhilfe. Supervisoren und Organisationsberater in diesem Feld werden sich immer wieder mit der eigenen Position, der Balance zwischen unterschiedlichen Parteien, der Frage nach der Wirtschaftlichkeit ihrer Beratung und flexiblen organisationsbezogenen Beratungssettings auseinandersetzen müssen. Die Weiterentwicklung von Konzepten, Bedingungen und Methoden der Beratung im Kontext dieser Reform geschieht sinnvoller Weise in einem auf unterschiedlichen Ebenen geführten Dialog zwischen den mit dem Neuen Steuerungsmodell befassten Instanzen und den Beratern und ihren Organisationen.

Literatur

- BMFSFJ (Hrsg.) (2000). *Handbuch zur Neuen Steuerung in der Kinder- und Jugendhilfe: eine Arbeitshilfe für freie und öffentliche Träger*. Stuttgart, Berlin, Köln: Schriftenreihe des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Bd. 187.
- Dröbler, T., Gintzel, U. (2004). Von den widersprüchlichen Argumenten um Kosten und Qualität. *Forum Erziehungshilfen* 2, S. 68-71.
- Gotthardt-Lorenz, A. (2000). „Organisationssupervision“: Rollen und Interventionsfelder. In: H. Pühl (Hrsg.), *Handbuch der Supervision* 2 (2. überarb. Aufl., S. 297-312). Berlin: Marhold.
- Hilbertz, H.-J. (2001). Zehn Jahre Neues Steuerungsmodell der KGSt. In: KGSt Sonderinfo: *Zehn Jahre Verwaltungsreform – Neues Steuerungsmodell*. Sonderinfo 1S/2001.
- Hinte, W. (1997). Jugend- und Sozialhilfe – verwalten oder gestalten? In: U. Denzin-v. Broich-Oppert u. a. (Hrsg.), *Qualität. Standards Messung Überprüfung Sicherung. Dokumentation eines Kolloquiums im Haus am Rupenhorn, Berlin. März 1996 bis Sept. 1997*.
- (2003). Reformen im Dschungel? Empfehlungen für die Berliner Jugendhilfe. *Forum für Kinder- und Jugendarbeit* 2, S. 56-67.
- KGSt (1993). Das Neue Steuerungsmodell. Begründungen. Konturen. Umsetzungen. *KGSt-Bericht* 5/1993.

- Kuhlmann, S. (2004). Evaluation lokaler Verwaltungspolitik: Umsetzung und Wirksamkeit des Neuen Steuerungsmodells in den deutschen Kommunen. *Politische Vierteljahresschrift* 3.
- Müller, F. (2003). Moderne Steuerungsinstrumente reichen nicht aus – erfolgreiche Führungskräfte müssen mehr soziale Kompetenzen erwerben. *Supervision* 3, S. 54-65.
- Poller, S. (2001). Nicht ohne Kooperation – Supervision, Organisationsberatung und Management in einem Feldversuch im Jugendamt. *Supervision* 1, S. 41-47.
- Rütz-Lewerenz, G. (2000). Neue Steuerungen in der Jugend- und Sozialarbeit und Supervision – oder: Den Teufel mit dem Belzebug austreiben? In: H. Pühl (Hrsg.), *Supervision und Organisationsentwicklung* (S. 401-417). Opladen: Leske + Budrich.
- Schmidt, E., Klose, R., Rappe-Giesecke, K. (2001). Unser Leitbild: Organisationsentwicklung durch Insider-Outsider-Teams. *Supervision* 1, S. 48-60; Nachtrag in *Supervision* 2/2001, S. 43-46.
- Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Sport (Hrsg.) (2003). *Leitbild Jugendamt*. Berlin.
- Steinhauser, B. (2001). Interne Beraterin einer Stadtverwaltung. Berichte und Reflexionen über Reformprozesse einer Verwaltung. *Supervision* 2/2001, S. 26-33.
- Weigand, W. (2000). Teamsupervision: Grenzgang zwischen Supervision und Organisationsberatung. In: Pühl, H. (Hrsg.), *Handbuch der Supervision* 2 (2. Aufl., S. 78-99). Berlin: Marhold.



Marianne Langer, M.A., Organisationsentwicklungsberaterin, Journalistin, Medienpädagogin, Geschäftsführende Gesellschafterin der Sozialpädagogischen Praxis Langer gGmbH, anerkannter Träger der Jugendhilfe in Berlin.



Michael Langer, Dipl.-Päd., Supervisor, Geschäftsführender Gesellschafter der Sozialpädagogischen Praxis Langer gGmbH, anerkannter Träger der Jugendhilfe in Berlin.