

Wer steuert was wohin wozu womit? Die Modernisierung der kommunalen Sozialverwaltung und die Autonomie der freien Wohlfahrtspflege

Weins, Werner

Veröffentlichungsversion / Published Version

Zeitschriftenartikel / journal article

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

GESIS - Leibniz-Institut für Sozialwissenschaften

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Weins, W. (1999). Wer steuert was wohin wozu womit? Die Modernisierung der kommunalen Sozialverwaltung und die Autonomie der freien Wohlfahrtspflege. *Sozialwissenschaften und Berufspraxis*, 22(1), 26-39. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-36955>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.



Wer steuert was wohin wozu womit? Die Modernisierung der kommunalen Sozialverwaltung und die Autonomie der freien Wohlfahrtspflege

Werner Weins

1 Strukturelle Veränderungen in Gesellschaft und Politik

Im letzten Jahrzehnt dieses Jahrtausend ist vieles in Bewegung geraten. Unüberschaubar sind die Modernisierungsbemühungen der deutschen Verwaltungen, allen voran der Kommunalverwaltungen, und unüberschaubar sind auch die strukturellen Veränderungen in der Gesellschaft und der Politik.

1. Die *Krise des ökonomischen Sektors*, die mangelnde Konkurrenzfähigkeit der deutschen Betriebe auf dem Markt und die daraus resultierenden hektischen Anpassungsprozesse: Kostenreduktionen durch Reduzierung des Personals, Einführung neuer Produktionsmethoden, aber auch neuer Organisationsformen der Arbeit und der Steuerung. Die Modernisierung der Betriebe folgte dabei Modellen, die auf Personalreduzierung bei gleichzeitiger Steigerung der Produktivität, Qualität und Verringerung der Kosten hinauslaufen. Produkt dieser Krise waren z. B. Qualitätssicherungsprogramme und neue Managementverfahren durch Abbau von Hierarchie. Soziale Folgen waren u. a. der Anstieg der Arbeitslosigkeit und eine Verschärfung der Arbeitsmarktkonkurrenz.

2. Die *Krise der öffentlichen Haushalte*, insbesondere verursacht durch die geringeren Steuereinnahmen auf der einen Seite und die immer höheren Ausgaben auf der anderen Seite. Die höheren Ausgaben waren zum Teil auf die Übernahme neuer Aufgaben zurückzuführen, aber auch auf das starke Ansteigen der Sozialausgaben zur Bewältigung der Folgen der ökonomischen Krise. Auch hier zunächst hektische Reaktionen in Form von undifferenzierten Sparprogrammen, gedeckelten Haushalten und dann Reaktion durch Modernisierungsprogramme der öffentlichen Verwaltung und Übernahme von Prinzipien aus dem ökonomischen Sektor.

3. Die *Krise der traditionellen Organisationen und Verbände*, erkennbar am Aufkommen vieler neuer, kleiner Gruppen, Vereine und Initiativen. Die traditionellen Verbandsstrukturen sind in der Diskussion. Im Bereich der Wohlfahrt hat die Selbsthilfebewegung eine erhebliche Veränderung der sozialen Landschaft gebracht. Bürgerschaftliches Engagement als paradoxer, aber durchaus folgerichtiger Ausdruck einer fortschreitenden Individualisierung (verstanden auch als Enttraditionalisierung) erzeugt Druck auf die traditionellen Machtstrukturen, seien sie nun in Verwaltung oder Verbänden. Im Wohlfahrtssektor sind die traditionellen Kartellstrukturen aufgeweicht (nicht beseitigt) zugunsten einer größeren Vielfalt. Die tradierte Sonderstellung der Verbände hinsichtlich der Leistungserbringung ist berührt. "Allgemein kann von einer stärkeren Ökonomisierung der 'Produktion' sozialer Dienstleistungen unter den Bedingungen zunehmender Anbieterkonkurrenz und einer Reduzierung öffentlicher Förderung der freien Wohlfahrtspflege gesprochen werden" (Andresen/Geest 1998, S.18). An die Stelle einer Privilegierung der klassischen Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege tritt allmählich ein pluralistisches System freier Träger, dessen integrale Bestandteile neben den Wohlfahrtsverbänden privat-gewerbliche Anbieter und selbstorganisierte Vereine sind. In diesem vom Gesetzgeber gewollten Wettbewerb wird eine starke Stellung eines Anbieters sozialer Dienstleistungen nicht mehr von der guten Einordnung in Planungsvorgaben abhängen, sondern allein von der Qualität, der Kundenorientierung und den Kosten der Leistungserbringung.

4. Die *Krise des Sozialstaats*, sichtbar geworden an den Finanzierungsproblemen für die weiter steigenden Ausgaben der Sozialversicherungen, an den Diskussionen über den sog. Mißbrauch von Sozialleistungen und über ihre Effektivität und richtige Zielrichtung, an den Diskussionen um die Notwendigkeit von Sozialhilfeleistungen und verschärft durch den Abbau von Leistungen ist ein weiterer Auslöser für Reformen. Auch hier einerseits hektische und kaum durchdachte Sparsbemühungen und Leistungskürzungen, auf der anderen Seite aber auch der Versuch, andere und bessere Steuerungselemente einzuführen.

Diese krisenhaften Zustände haben insgesamt neben vielen anderen Auswirkungen auch Modernisierungsbestrebungen in den Institutionen hervorgebracht mit der Zielrichtung, als veraltet definierte Strukturen und Prozesse zu erneuern. Ich werde mich um folgenden auf den kommunalen Sozialbereich beschränken und dort die Auswirkungen der Modernisierung im Sozialbereich der Kommunen diskutieren, und hier insbesondere auf das Verhältnis der öffentlichen Sozialverwaltung zu den freien Trägern. In den letzten Jahren hat es mehrere Entwicklungen gegeben, die dieses Verhältnis betreffen:

- die Einführung des Neuen Steuerungsmodells in den Sozialverwaltungen,
- die Einführung von Kontraktmanagement als Steuerungsprinzip im Zuschußbereich sowie

- die Modifizierung des § 93 BSHG sowie der §§ 77 und 78 a-g KJHG mit der verbindlichen Forderung nach Leistungsvereinbarungen und der Abkehr von pauschalen Entgelten.

Aus meiner Sicht verändern diese drei Entwicklungen das Verhältnis zwischen öffentlichen und freien Trägern ganz erheblich. Wie und mit welchen Folgen werde ich im folgenden diskutieren. Dazu werde ich auf folgende Punkte eingehen: *Traditionelle Steuerungsformen zwischen kommunalen und freien Trägern* (Kap. 2), *Das Neue Steuerungsmodell* (Kap. 3, Kap. 3. 1), *Kontraktmanagement* (Kap 3. 2), *Die Änderungen des BSHG und des KJHG* (Kap. 4) und *Das Ziel: eine neue Form der Kooperation* (Kap. 5).

2 Traditionelle Steuerungsformen zwischen kommunalen und freien Trägern

Das gestaltende Element der Beziehung zwischen Staat und freiem Träger ist seit 1961 formell im Bundessozialhilfegesetz und im damaligen Jugendwohlfahrtsgesetz das Prinzip der Subsidiarität: Öffentliche Wohlfahrtspflege soll, so die Formulierung, neue Einrichtungen nicht schaffen, soweit geeignete Einrichtungen der freien Wohlfahrtspflege vorhanden sind, erweitert oder auch erst geschaffen werden können. Öffentliche Wohlfahrtspflege soll – mit anderen Worten – gegenüber der freien nur subsidiär eingreifen.

Ähnliche Vorschriften waren bereits 1922 im Reichsjugendwohlfahrtsgesetz und 1924 in der Reichsverordnung zur Fürsorgepflicht verankert. Die Gleichschaltung in der Zeit des Nationalsozialismus führte dann zwangsläufig zur Einschränkung und sogar Verlust dieser Selbständigkeit. Das nach dem 2. Weltkrieg erneut und quasi als Sperrbegriff verankerte Subsidiaritätsprinzip war nie unumstritten: Viele Gemeinden sahen darin auch eine Einschränkung ihrer kommunalen Selbstverwaltung und Finanzhoheit.

Das Bundesverfassungsgericht stellt in einem wichtigen Urteil am 18.07.1967 die Notwendigkeit des partnerschaftlichen Zusammenwirkens in der Vordergrund. Nicht der Gegensatz zwischen der Kommune und den Verbänden, sondern eine vernünftige Aufgabenteilung und eine möglichst wirtschaftliche Verwendung der Mittel sind Ziele der sog. Subsidiaritätsregel im Bundessozialhilfe-, im Kinder- und Jugendhilfe- und im Pflegeversicherungsgesetz.¹ § 10 BSHG Abs. 2 bestimmt auch, dass mit Kir

¹ § 10 BSHG (SGB IX) regelt das Verhältnis der öffentlichen zur freien Wohlfahrtspflege. Abs. (3) bestimmt: "Die Träger der Sozialhilfe sollen die Verbände der freien Wohlfahrtspflege in ihrer Tätigkeit auf dem Gebiet der Sozialhilfe angemessen unterstützen." Abs. (4)

chen, Religionsgesellschaft öffentlichen Rechtes und freien Verbänden zusammenzuarbeiten ist und "dabei deren Selbständigkeit in Zielsetzung und Durchführung ihrer Aufgaben zu achten" ist. Abs. 3 nennt als Ziel der Zusammenarbeit, "dass sich Sozialhilfe und die Tätigkeit der freien Wohlfahrtspflege zum Wohle des Hilfesuchenden wirksam ergänzen." Das KJHG fordert in § 4, dass "die öffentliche Jugendhilfe mit der freien Jugendhilfe zum Wohl junger Menschen und ihrer Familien partnerschaftlich zusammenarbeiten sollen." Sie hat dabei neben der Selbständigkeit der freien Jugendhilfe in Zielsetzung und Durchführung ihrer Aufgaben auch noch die Selbständigkeit in der "Gestaltung ihrer Organisationsstruktur" zu achten.

Die wichtigsten Kooperationsprozesse zwischen freien und öffentlichen Trägern ranken sich in der Tat um die Frage der Finanzierung von Projekten, Diensten und Einrichtungen. Nur in diesem Zusammenhang stellt sich in der Regel die Frage der Steuerung, d. h. der Einflußnahme des öffentlichen auf den freien Träger. Dass darüber hinaus auch konzeptionell und sozialpolitisch zusammengearbeitet wird, wird nicht geleugnet. In der kommunalen Praxis sind jedoch die Auseinandersetzung um die Ressourcen wesentlich für das Verhältnis der Träger untereinander. Bei den laufenden Finanzierungen gibt es zwei wichtige Formen:

- Das erste traditionelle Finanzierungsinstrument der öffentlichen Hand in bezug auf Projekte der freien Träger ist die Zuwendung in Form von Zuschüssen oder Darlehen. Traditionell werden solche Zuwendungen in der Regel aufgrund eines mit den öffentlichen Stellen abgestimmten Konzeptes beantragt, vom Stadtrat genehmigt, ausgezahlt und über einen jährlichen Sachbericht und eine nachträgliche Prüfung der Verwendungsnachweise auf ihre ordnungsgemäße Durchführung überprüft. Zuschüsse können bis zu 100 % der Kosten im voraus übernehmen (in der Regel wird ein Eigenanteil verlangt) oder sie werden zur Deckung eines nachträglich errechneten Defizits benutzt (Defizitfinanzierung)
- Ein zweites Finanzierungsinstrument, der insbesondere in stationären oder teilstationären Einrichtungen zum Tragen kommt, ist der personenbezogene Betreuungs-, Pflege- oder Tagessatz. Dieser wird anhand einer Kostenaufstellung durch

definiert das Prinzip der Subsidiarität folgendermaßen: "Wird die Hilfe im Einzelfalle durch die freie Wohlfahrtspflege gewährleistet, sollen die Träger der Sozialhilfe von der Durchführung eigener Maßnahmen absehen; dies gilt nicht für die Gewährung von Geldleistungen." § 4 KJHG (SGB XIII) sagt zur Zusammenarbeit der öffentlichen Jugendhilfe mit der freien Jugendhilfe: "(2) Soweit geeignete Einrichtungen, Dienste und Veranstaltungen von anerkannten Trägern der freien Jugendhilfe betrieben werden oder rechtzeitig geschaffen werden können, soll die öffentliche Jugendhilfe von eigenen Maßnahmen absehen." § 11 Abs. 2 Satz 3 Pflegeversicherungsgesetz (SGB XI) bestimmt sogar: "Freigemeinnützige und private Träger haben Vorrang gegenüber öffentlichen Trägern."

sog. Entgeltkommissionen aufgestellt und soll bei normaler Belegung die Kosten der Einrichtung decken. Die Einrichtungen haben auch hier die Mittelverwendung nachzuweisen.

Der wesentliche Schwachpunkt dieses Systems ist, dass durch den öffentlichen Auftraggeber im Grunde gar keine Steuerung stattfinden kann. Das Steuer wird am Anfang quasi auf Autosteuerung eingestellt und kann dann vom öffentlichen Finanzgeber während der Laufzeit so gut wie nicht mehr beeinflusst werden. Das ist auch überhaupt nicht beabsichtigt, abgesehen davon, dass es wegen Fehlens jeglicher aktueller Steuerungsdaten auch nicht möglich wäre. Dem Leistungserbringer wird in diesem System ein großes Vertrauen entgegengebracht, dass er die im Konzept vereinbarten Leistungen auch erbringt. Die nachträgliche Bestätigung dieses Vertrauensvorschusses wird durch Jahresberichte und -statistiken geleistet, die in der Regel wenig aussagekräftig sind und auch kaum systematisch ausgewertet werden. Der freie Leistungserbringer pocht auf seine Fachlichkeit und seine organisatorische Selbständigkeit und fordert dazu auf, Vertrauen in die eigene Arbeit zu setzen und ist sehr bestrebt, einen tieferen Einblick der Sozialverwaltung in die Leistungserbringung zu verhindern.

In diesem System, das häufig mit "vertrauensvoller Zusammenarbeit" umschrieben wird, gibt es deshalb trotz dieser Behauptung eine Reihe von Störungen, die eine Kooperation eher erschweren und in Krisenzeiten sehr schnell die Grenzen des Systems in bezug auf kooperative Veränderungen aufzeigen. "Bei den Vertragsverhandlungen stehen sich idealtypisch zwei autonome Rechtssubjekte gegenüber, die Art, Umfang und Dauer von Leistung und Gegenleistung frei aushandeln können. Tatsächlich werden jedoch vielerorts die Verhandlungen zwischen öffentlichen und freien Trägern nicht, wie es das KJHG nahelegt, in einem partnerschaftlichen Miteinander geführt, sondern eher in der beidseitigen Angst, vom jeweils anderen 'über den Tisch gezogen zu werden'" (KGSt 12/1998, S. 9).

In der Sozialverwaltung wird der effektive Mitteleinsatz bezweifelt, es wird vermutet, dass die Mittel nicht wirtschaftlich eingesetzt werden, für andere als die vereinbarten Zwecke, dass die Statistiken nicht stimmen, dass die Träger ihre Einrichtungen selbst nicht genügend steuern usw. Die freien Träger z. B. fürchten eine Knebelung, eine für sie nicht akzeptable Einmischung in die eigenen Angelegenheiten, zu geringe Erstattungen und eine Verminderung der eigenen Flexibilität. In Zeiten der Krise der öffentlichen Haushalte, der Kappung oder Einstellung von Leistungen gerät dieses System sehr schnell aus den Fugen. Viel schwerwiegender aber ist, dass eine rationale Diskussion über Leistungskürzungen aufgrund fehlender Informationen fast nicht möglich ist. Indiz dafür ist die weit verbreitete Vermutung, jene Träger, die am lautesten schreien, würden bevorzugt. Man könnte das auch anders ausdrücken: Eine gute Öffentlichkeitsarbeit ersetzt oft eine Diskussion der Effektivität der Leistungen.

Dieses traditionelle System der Kooperation zwischen freien Trägern und öffentlicher Sozialverwaltung ist nicht mehr in der Lage, den oben skizzierten Herausforderungen der gesellschaftlichen Entwicklung angemessen zu begegnen. Aber auch die traditionellen Verwaltungsstrukturen des Sozialbereichs sind für diese Entwicklungen nicht tauglich. Folgerichtig sind erhebliche Veränderungsprozesse, nicht nur bei den öffentlichen Verwaltungen, sondern auch bei den Verbänden zu beobachten, die im folgenden kurz skizziert werden sollen.

3 Das Neue Steuerungsmodell der Kommunalverwaltung

Seit Jahren sind die kommunalen Verwaltungen in Deutschland aufgewühlt und in Bewegung. Beratungsunternehmen gehen ein und aus. Die großen und kleinen kommunalen Schiffe werden auf neuen Kurs gebracht. Die Kommunale Gemeinschaftsstelle in Köln (KGSt), seit einiger Zeit frisch vordreschende Vordenkerin bis dato undenkbarer Modelle, schätzt, dass mittlerweile fast alle bundesdeutschen Gemeinden und Landkreise dabei sind, dieses Neue Steuerungsmodell einzuführen. Dabei müßte man wohl von vielen neuen Steuerungsmodellen reden, denn es gibt zwar ein Basismodell von der KGSt seit Beginn der 90er-Jahre immer weiter verfeinert, aber sowohl die Wege zum Ziel als auch die strukturellen Ausformulierungen des Modells sind von Stadt zu Stadt, von Gemeinde zu Landkreis doch sehr verschieden.²

Auch die Sozialverwaltungen sind von diesen Entwicklungen nicht unberührt geblieben. Im Sozialbereich wird eine ganze Menge Geld bewegt und das wird teilweise sehr kritisch beäugt. Die Finanzkrise der kommunalen Haushalte hat einerseits zu undifferenzierten Ausgabenkürzungen geführt, andererseits aber auch die Bereitschaft erhöht, sich neuen organisatorischen Herausforderungen zu stellen. In diesem Steuerungsmodell sind einige Elemente von erheblicher Bedeutung für das Verhältnis zu den freien Trägern. Das sind insbesondere die Reformziele:

- Größere Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns und
- stärkere Beachtung der Wirksamkeit der Ergebnisse des Verwaltungshandelns (Output- statt Inputorientierung).

Konkret bedeutet dies eine zielorientierte Beschreibung der angebotenen Leistungen ("Produkte"), den Aufbau einer Kostenrechnung und eines Controllingverfahrens, um rechtzeitig gegensteuern zu können. Im Rahmen der Umsetzung dieses outputorientierten Steuerungsmodells in der Sozialverwaltung stellt sich die Frage, wie mit den von

² Vgl. dazu die kontinuierlichen Veröffentlichungen der KGSt seit 1993.

freien Trägern erstellten Leistungen umzugehen ist. Immerhin werden wesentliche Teile des sozialen Leistungsangebotes mit finanzieller Förderung der öffentlichen Hand durch die freien Träger angeboten. In München werden bei einem Sozialhaushalt von etwa 1,5 Mia. DM 175 Mio. direkt als pauschale Zuschüsse ausgegeben, das sind über 10 % der Leistungen; weitere nicht genau bezifferbare einzelfallbezogene Leistungen, die aber zweistellige Millionenbeträge erreichen, werden für stationäre und teilstationäre Unterbringungen als Tagessätze ausgegeben.

Wie können diese Ausgaben in die Logik des Neuen Steuerungsmodells eingebracht werden? Damit stellt sich die Frage, wie weit die Sozialverwaltung in die freien Träger hinein steuern kann und darf und wie dieses Verhältnis kooperativ gestaltet werden kann. Wesentliche Elemente dieser neuen Beziehung sind im Rahmen des Neuen Steuerungsmodells: die *Produktbeschreibung*, eng verbunden mit der *Produktplanung* sowie die *Erstellung von Leistungen* im Rahmen eines *Kontraktmanagements*.

3.1 Kooperation bei der Produktbeschreibung

Das Produkt als "Ergebnis des Verwaltungshandelns" (Output) ist der Versuch, Komplexe von Leistungen um bestimmte Ziele herum zu definieren. Mit Produkten sind immer klare Handlungsziele verbunden, die es erlauben, zielorientiert zu handeln und mit Steuerungsvorgaben arbeiten zu können. Das Produkt bildet in seiner Beschreibung alle steuerungsrelevanten Informationen ab. Das sind qualitative und quantitative Ziele, das sind Kosten und Ressourcengrößen, Personaleinsatz usw.

Die Beschreibung von Produkten, also die Festlegung von Zielen und die Zuordnung von Ressourcen ist also eine strategische Stelle zur Steuerung von Leistungen. Ist das Produkt beschrieben, muß das produktbezogene Budget geplant werden, müssen während der Erstellung der Produkte gezielt Informationen über den Ressourcenverbrauch erhoben und die Zielerreichung über ein Berichtswesen mit Kennzahlen und -aussagen überprüft werden (Controlling).

Eng mit der Produktbeschreibung ist die Produktplanung verbunden, die aufgrund der Zielvorgaben und der verfügbaren Ressourcen operative Handlungsziele und Budgets vorgibt und die notwendigen Prozesse und Rückkoppelungen organisiert. Aus diesem Grunde müssen über Produktbeschreibungen alle Leistungen erfaßt werden, die von freien Trägern über Zuwendungen oder Einzelfallhilfe erbracht werden. Diese erste Entscheidung zieht eine zweite nach sich: Es ist sinnvoll und notwendig, bei der Beschreibung der Produkte und Produktplanung die Träger zu beteiligen, ungeachtet der Tatsache, dass der Stadtrat hier das letzte Wort haben muß. Für die Produkte des Kinder- und Jugendbereiches gelten sowieso aufgrund des in Verwaltung und Kinder- und Jugendhilfeausschuß aufgeteiltes Jugendamt besondere Beteiligungsregeln.

Mit einer Beteiligung der Verbände und freien Träger bei der Produktbeschreibung wird sichergestellt, dass die steuerungsrelevanten Ziel- und Prozeßformulierungen auf eine breite Zustimmung stoßen und deshalb motivierend wirken. Das ist die Erfahrung in München. Mit der Beteiligung der Verbände ist eine neue Form der Kooperation und Verständigung über gemeinsame Ziele entstanden, die beiden Bereichen hilft. Wenn es um die Leistungserbringung geht, wird die Frage der Zulässigkeit steuernder Eingriffe durch die Verwaltung dringlicher.

3.2 Kooperation durch Leistungskontrakte

Die Erbringung von Leistungen wird über Zielvereinbarungen gesteuert. Das gilt nach innen, aber auch im Verhältnis zu externen Leistungserbringern (KGSt 4/1998). Im Rahmen der Dezentralisierung sind Kontrakte nach innen Instrumente, um über die Zuteilung von Ressourcen und der Gewährung von Kompetenzen und Freiheiten Absprachen über die Menge und Güte und die Wirkungen von Leistungen zu erreichen.

Solche Vereinbarungen sind nun auch ein Weg, externe Träger und Kommune zusammenzuführen. "Ein Leistungsvertrag enthält als Ergebnis des Kontraktmanagements eine verbindliche Vereinbarung zwischen der Kommune als Gewährleistungsträger und einem freien Träger als Leistungserbringer. In ihr werden Zahlungen der Kommune an einen freien Träger an Aussagen darüber gebunden, welche Ziele mit den Aktivitäten des freien Trägers verbunden, welche Standards eingehalten und welche Indikatoren dazu herangezogen werden sowie welche Leistungen/Produkte dazu zu erbringen sind. Gleichzeitig werden die Höhe sowie Modalitäten der Finanzierung und Absprachen über Verfahrensweisen fixiert. Leistungsverträge sind dadurch auch Instrument einer intensiven und verlässlichen Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Trägern, wie sie durch das KJHG gefordert wird" (KGSt 4/1998, S.11).

Der Vorschlag der KGSt zum Kontraktmanagement betont sehr stark die Notwendigkeit, Verfahren und Prozesse abzusprechen und die gegenseitigen Erwartungen zu klären und festzuhalten. Die Kooperation, die zu solchen Leistungsverträgen führt, ist als solche schon ein eigene Qualität. Wie steht es aber mit der geäußerten Hoffnung, dass damit die Verantwortung der freien Träger gestärkt wird und die "oft hierarchisch organisierte Kommunikation zwischen öffentlichen und freien Trägern durch auf Verständigung zielende Kommunikationsprozesse zwischen eigenständigen Partnern ersetzt werden"? Die wesentlichen "Streit" -Punkte sind:

- die Definition von Leistungszielen und ihre Operationalisierung,
- die Definition von quantitativen und qualitativen Standards der Leistungserbringung,
- die Bereitstellung der notwendigen Ressourcen, insbesondere der Finanzmittel,
- die Definition von Indikatoren und Verfahren zur Messung der Zielerreichung,

- die Transparenz der Zielerreichung durch laufende Controllingverfahren ,
- die gemeinsame Bewertung des Erreichten und
- der Abschluß eines neuen Kontraktes auf der Basis der Bewertungen.

Der KGSt-Bericht (4/1998) verweist auf die hohe Bedeutung einer partizipativ betriebenen Sozialplanung, um die Grundlagen für diese Art von Kontrakten zu legen und verweist auf die Notwendigkeit einer sozialräumlichen Abstimmung. Im Grunde bedeutet das Verfahren einen institutionell abgesicherten ständigen Diskurs über die Ziele, Qualitätsstandards, über die Ressourcen, Bedarfsveränderungen usw.

Zur Zeit stehen diesem Modell nicht nur die oben beschriebenen traditionellen Strukturen bei der Verwaltung und den Verbänden gegenüber, sondern auch handfeste Grundlagen, z. B. in der unzureichenden Ausstattung mit EDV zur aktuellen Erhebung und Auswertung von Daten. Das Aushandeln dieser Verträge und ihre Evaluation stellt erhebliche Anforderungen an die Verhandlungspartner. Diese diskursiven Verfahren benötigen Menschen, die kommunikative Kompetenz besitzen, Ziele definieren können, Verfahren der Evaluation beherrschen und Datenkompetenz besitzen. Vom Arbeitsaufwand ist nicht vorstellbar, dass die alten Verfahren der Verwendungsnachweisprüfung auch weiterhin noch durchgeführt werden müssen. Es geht ja eigentlich bei der ganzen Verwaltungsreform auch um die Reduzierung von unnötigen Einzelentscheidungen und Einzeleingriffen zugunsten einer Delegation von Verantwortung. Aus unseren eigenen Erfahrungen mit Kontraktmanagement im Bereich der Alten- und Service-Zentren in München kann berichtet werden, dass es eines langjährigen Prozesses bedarf, um vom traditionellen System auf modernere Steuerungsformen umzuschalten.

Es muß klar definiert werden, wer in welchem Prozeß die Verantwortung trägt. Das bedeutet Absprachen, wer in welchem Prozeßstand Verantwortung für Steuerungsmaßnahmen trägt. Es ist im Sinne der Verwaltungsreform, wenn der freie Träger in die Verantwortung genommen wird, die Leistungserbringung in eigener Regie zu steuern. Die Einführung von Qualitätsmanagement bei den Trägern kann das gegenseitige Vertrauen hier erheblich befördern.

Die Sozialverwaltung sollte durch wenige aussagekräftige Kennziffern, die halbjährlich oder nur einmal jährlich zu den Evaluationsgesprächen vorgelegt werden, in den Stand gesetzt sein, die Zielerreichung zu bewerten.³ Damit kann den Ängsten begegnet werden, dass der öffentliche Träger - manchmal auch mit eigenen Einrichtungen Konkurrent im sozialen Feld - betriebsinterne Daten "ausspioniert". Die Transparenz,

³ An dieser Stelle kann nicht weiter diskutiert werden, dass für viele Leistungen im Sozialbereich weder klare qualitative Ziele vorliegen noch Verfahren entwickelt sind, Qualitäten und Wirkungen befriedigend zu messen. Gerade im Sozialbereich können wir uns nicht mit ökonomischen Kennziffern zufriedengeben. Vgl. dazu z. B. die kritische Diskussion in Brülle et al. 1996.

die diese Art der Kooperation fordert, muß auf die vereinbarten Ziele und sonst nichts bezogen werden.

Auf einen weiteren Aspekt ist aufmerksam zu machen: Zielvereinbarungen über Kontrakte erfordern eine Planung über das jeweilige Haushaltsjahr hinaus. Leistungsverträge sollten den Trägern zumindest Planungssicherheit für drei Jahre geben (vgl. KGSt 12/1998, S.34 ff.). Damit, so das Fazit, bietet die Verwaltungsreform auch für die freien Träger große Chancen für eine selbständigere und flexiblere Organisation der eigenen Arbeit. Das Verhältnis zwischen Kommunen und freien Trägern könnte auf eine neue Basis gestellt werden, die vielleicht als "Vertrauen durch Transparenz" bezeichnet werden könnte. Der Konjunktiv ist bewußt gewählt, weil die Verwirklichung nur schrittweise erfolgen kann und die Entwicklung einer neuen Kooperationskultur bedeutet. Die Verfahren sind noch nicht institutionalisiert, das gegenseitige Mißtrauen noch groß, und die Versuchung groß, Controlling als Kontrolle zu verstehen.

Aus der Sicht eines freien Trägers, der Arbeiterwohlfahrt Landesverband Schleswig-Holstein, beschreiben Andresen und Geest (1998) diese Probleme: "Ohne eine Veränderung der Philosophie der öffentlichen Träger bezogen auf ihre Zusammenarbeit mit der freien Wohlfahrtspflege und ohne eine Reform der Förderungsinstrumente und der Vertragsbeziehungen können die Verbände ihre Anstrengungen nicht erfolgreich umsetzen. Freie und öffentliche Träger sitzen in einem Boot und können nur durch gemeinsame Ziele einen günstigen Wind zum angestrebten Hafen finden" (1998, S.18). Es gibt also zu diesem Weg keine Alternative, denn auch der Gesetzgeber baut auf ähnlichen Gedanken auf und fordert Leistungsvereinbarungen und Qualitätskontrolle.

4 Leistungsvereinbarungen nach § 93 SGB IX und § 78 a-g SGB XIII

Seit 1.1.1999 gilt der seit 1996 neuformulierte § 93 BSHG sowie der § 78 KJHG und verpflichtet öffentliche und freie Träger zum Abschluß von Leistungsverträgen, in denen die wesentlichen Leistungsmerkmale, Vergütungssätze, Grundsätze und Maßstäbe für Wirtschaftlichkeit und Qualitätssicherung sowie Maßnahmen der Prüfung von Wirtschaftlichkeit und Qualität festgehalten werden. § 93 SGB IX, Abs. 2 formuliert deutlich und unmißverständlich:

"Wird die Leistung von einer Einrichtung erbracht, ist der Träger der Sozialhilfe zur Übernahme der Vergütung für die Leistung nur verpflichtet, wenn mit dem Träger der Einrichtung oder seinem Verband eine Vereinbarung über

- 1. Inhalt, Umfang und Qualität der Leistungen (Leistungsvereinbarung),*
- 2. die Vergütung, die sich aus Pauschalen und Beträgen für einzelne Leistungsbe-
reiche zusammensetzt (Vergütungsvereinbarung) und*

3. *die Prüfung der Wirtschaftlichkeit und Qualität der Leistungen (Prüfungsvereinbarung) besteht. Die Vereinbarungen müssen den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit, Sparsamkeit und Leistungsfähigkeit entsprechen.*” § 78 b (1) ist identisch formuliert.

So ist nun aus dem Bestreben zur Kostensenkung – darauf weist der letzte Satz eindeutig hin – die Verpflichtung entstanden, Leistungen und Qualitäten zu beschreiben, sie in Verträgen zu vereinbaren und eine Prüfung der Qualität der Leistungen zu ermöglichen. In diesem Sinne trifft dieser Ansatz sich mit der Verwaltungsreform und dem Neuen Steuerungsmodell, indem gesetzlich vorgeschrieben wird, den jeweiligen Kosten klare Leistungen per Vereinbarung entgegenzustellen.

Zur Zeit laufen die Prozesse der Verwaltungsreform und die Bemühungen, diesen Gesetzesvorschriften zu genügen, noch nebeneinander her oder sogar gegeneinander. Sie werden aber in Zukunft stärker ineinander verschränkt werden müssen, um Doppelarbeit und inkongruente Verfahrensweisen zu vermeiden. Die starke Betonung der Wirtschaftlichkeit und des Kostenaspektes und die relativ geringe Ergebnisorientierung der gesetzlichen Vorschriften legen es nahe, dieses Verfahren einzubetten in das übergreifende, auf Produkten aufbauende und steuerungsbezogene Kontraktmanagement. Der Ansatz ist übergreifender und ganzheitlicher.

Es ist abzusehen, dass die Anforderungen aus diesen gesetzlichen Bestimmungen das Denken in Richtung Neues Steuerungsmodell befördern, auch wenn im Augenblick der daraus folgende konkrete Arbeitsdruck vor allem für die Verbände, aber auch die Sozialverwaltung viele überfordert. Wenn sich die Wogen wieder glätten, könnte sich vielleicht ein neues Modell der Zusammenarbeit zwischen öffentlichen und freien Trägern zeigen, dessen Grundstrukturen ich abschließend skizzieren möchte.

5 Eine neue Form der Kooperation?

In ihrem Artikel über notwendige Innovationen im System der organisierten Wohlfahrt nehmen Andresen und Geest (1998) die These vom “Ende des Korporatismus” auf. “Die früher dominierenden korporatistischen Handlungsformen wechselseitiger institutioneller und personaler Verflechtungen von staatlichen und verbandlichen Strukturen werden schrittweise aufgehoben und ersetzt durch transparentere und rechtlich präziser normierte Verfahren und Austauschprozesse. (...) Das Ende des Korporatismus erfordert von der freien Wohlfahrtspflege und von den öffentlichen Trägern Anpassungsleistungen. Dabei haben die Wohlfahrtsverbände die Chance, ihre Strukturen als bewußt wertorientierte Non-Profit-Anbieter sozialer Dienstleistungen in dem Spannungsfeld zwischen den Polen Markt, Staat und Lebenswelt nachhaltig zu modernisieren” (1998, S.18).

Die hier beschriebenen Veränderungen sind wie alle Veränderungsprozesse mit Widerständen verbunden. Wer gibt schon gerne eine liebgeordnete Beziehungsform auf? Zudem ist der allen offenkundige Anlaß für neue Steuerungsformen die Finanzkrise der öffentlichen Haushalte und der Verbände. Der Verdacht, hier werde ohne qualitative Ansprüche ein reines Sparkonzept verkauft, ist immer wieder zu hören. Die gesetzlichen Änderungen sind in der Tat auch eingeführt worden, um eine größere Wirtschaftlichkeit zu erreichen.

Die Diskussion um die ökonomische Begrifflichkeit ("Kunde", "Controlling", "Kosten- und Leistungsrechnung", "Produkt" usw.) hat deutlich gemacht, welche Ängste gerade aus diesem Feld mit Recht zu bearbeiten sind. Wenn allein die ökonomischen Dimensionen im Blickfeld wären, so wäre die Reform für den sozialen Bereich sehr bedrohlich, weil dann wirklich die Gefahr besteht, nicht das wirksamste, sondern das billigste Angebot zu nutzen. Deshalb ist die Diskussion um die Qualität und die Effektivität sozialer Leistungen als Diskussion der Angebotsinhalte so wichtig. Der Sozialbereich hat viel zu lange versäumt, die stetig steigenden Ausgaben intensiv auf ihre Effektivität und Wirtschaftlichkeit hin zu überprüfen und stetige Überprüfungsverfahren einzurichten.

Die aktive Beteiligung von Sozialfachleuten der Kommunen und der freien Verbände an der Erarbeitung von qualitativen und quantitativen Indikatoren für den Erfolg sozialer Arbeit ist unbedingt notwendig, um rein betriebswirtschaftlich orientierte Verfahren und Steuerungselemente in ein Gesamtsystem sozialer Indikatoren einzuordnen. Wer sich aus dieser schwierigen Diskussion vornehm zurückhält, darf sich nicht wundern, wenn die Qualität der sozialen Arbeit nur noch unter Kostengesichtspunkten gesteuert wird. Es ist eine gute Entwicklung, wenn die KGSt im Laufe der letzten Jahre immer stärker und innovativ inhaltliche Standards und besondere Kennziffern für den Sozialbereich fordert und die wichtige Rolle einer qualitativ hochwertigen Sozialplanung betont. Dass diese Entwicklung auch der unermüdlichen Kommunikation zwischen Sozialplanern, Betriebswirten und KGSt zu verdanken ist, sei nur am Rande erwähnt.⁴

Was sind also, um die Ausgangsfrage nochmals aufzunehmen, die wichtigsten Folgen für das Verhältnis zwischen öffentlichen und freien Trägern?

- Das Verhältnis zwischen öffentlichen und freien Trägern kann sich stärker als bisher auf Inhalte und Ertrag der sozialen Arbeit konzentrieren. Es kann in Zukunft aufgrund von Fakten und Tatsachen diskutiert werden und rational über Verände-

⁴ Der "Verein für Sozialplanung" hat sich hier mit mehreren Veranstaltungen hervorgetan. Zu dem hier benannten Thema "Neue Steuerung und Verbände" wird im Sommer 1999 in München eine Fachtagung vom dortigen Sozialreferat mit dem Verein für Sozialplanung veranstaltet.

rungen entschieden werden. Die durch das Kontraktmanagement bedingte stetige Kommunikation der Fachleute stärkt die soziale Arbeit und dient der Kompetenz und Arbeitszufriedenheit der Mitarbeiter in Verwaltung und sozialen Diensten. So entsteht Vertrauen.

- Die Vereinbarung gemeinsamer Ziele stärkt das Bewußtsein, in einem Boot zu sitzen. Angesichts der vielfältigen Anforderungen an die Politik ist es notwendig, gemeinsam und kompetent die sozialen Anliegen zu vertreten und durchzusetzen. Mit dem Nachweis der Effektivität gelingt dies viel besser als mit der bloßen Behauptung, wie wichtig diese Dienstleistung doch sei. Auf diese Effektivitäts- und Qualitätskontrolle haben Steuerzahler und Kunden einen Anspruch.
- Die Freiheit der freien Träger, ihre Leistungen im Rahmen der vereinbarten Ziele und Standards zu gestalten, wird steigen. Sie ist zwar immer noch bedroht durch die traditionelle Bürokratie, die über jeden Bleistift einen Nachweis verlangt. Dennoch ist zu erwarten, dass sich hier Regelungen durchsetzen, welche die Freiheit fördern und dennoch zielgerichtetes Eingreifen ermöglichen. Die Eingriffe durch den öffentlichen Träger haben sich an den vereinbarten Verfahren und Inhalten zu orientieren und bestehen damit im wesentlichen aus Aushandlungsprozessen zwischen eigenständigen Partnern.
- Mit einer klaren Leistungsanforderung kann zum ersten Mal die immer wieder geforderte Pluralität der Anbieter gefördert werden. Pluralität besteht nicht darin, die vorhandenen Anbieter der Reihe nach mit Projekten und Aufträgen zu versorgen und damit im Rahmen eines Überschaubaren Kartells zu handeln. Echte Pluralität wird erst dann möglich, wenn prinzipiell alle Trägergruppen eine Zugangsmöglichkeit bekommen. Die Trägerschaftsauswahl über ein besonderes Ausschreibungsverfahren mit klaren Kriterien hingegen fördert die Vielfalt und das Angebot der Träger, ermöglicht einen Wettbewerb und bringt Innovation in einen verkrusteten Markt. Das mag beklagen, wer sich diesem Wettbewerb nicht stellen will. Wer aber Innovation und Kundenorientierung im sozialen Bereich haben will, wird dies nur begrüßen.

Und um diejenigen, die unsere Angebote dringend benötigen, geht es doch eigentlich. Alle unsere Anstrengungen haben doch nur das eine Ziel, die Leistungen, wie das SGB I vorschreibt, "in zeitgemäßer Weise, umfassend und schnell" anzubieten und die "zur Ausführung von Sozialleistungen erforderlichen sozialen Dienste und Einrichtungen rechtzeitig und ausreichend zur Verfügung zu stellen" (§ 17 SGB I). Da könnte ein neues Verhältnis zwischen öffentlichen und freien Trägern viel bewirken.

Literatur:

Andresen, Volker; Geest, Werner, 1998: Notwendige Innovation und schwieriger Weg. In: Sozialmanagement 3, S.18-26.

Brülle, Heiner; Reis, Claus; Reis Hans-Christoph, 1996: "Public Management" – auf dem Weg zur "postbürokratischen Verwaltung". In: Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge, H. 6, S.185 -193.

Kommunale Gemeinschaftsstelle (KGSt), Berichte:

5/1993 Das Neue Steuerungsmodell - Gründe, Konturen, Umsetzung.

8/1994 Das Neue Steuerungsmodell - Definition und Beschreibung von Produkten.

9/1994 Outputorientierte Steuerung der Jugendhilfe.

3/1996 Integrierte Fach- und Ressourcenplanung in der Jugendhilfe.

10/1996 Das Verhältnis von Politik und Verwaltung im Neuen Steuerungsmodell.

4/1998 Kontraktmanagement: Steuerung über Zielvereinbarungen.

12/1998 Kontraktmanagement zwischen öffentlichen und freien Trägern in der Jugendhilfe.

Dr. Werner Weins

Landeshauptstadt München

Abteilung Sozialplanung

Geschäftsleitung

Orleansplatz 11

81667 München

Tel.: ++49.89.23323312

Fax: ++49.89.23327877

Dr. Werner Weins ist leitend in der Stabsabteilung Sozialplanung/Geschäftsleitung im Sozialreferat der Landeshauptstadt München tätig. Er befaßt sich vor allem mit übergreifenden sozialplanerischen Themen und Steuerungsproblemen der Sozialverwaltung. Er ist aktiv im Reformprozeß des Sozialreferates tätig, der einmal die Einführung des neuen Steuerungsmodells zum Ziel hat, zum anderen aber auch Dezentralisierung und Regionalisierung der Sozialverwaltung ("Sozialbürgerhaus"). Darüber hinaus ist er verantwortlicher Projektleiter des Projektes REGSAM ("Regionalisierung sozialer Arbeit in München"), das öffentliche und freie Träger in das Reformkonzept einbindet.