

Fischer, Jörg

**Sirikit Krone/Andreas Langer, A./Ulrich Mill/Sybille Stöbe-Blossey: Jugendhilfe und Verwaltungsreform. Zur Entwicklung der Rahmenbedingungen sozialer Dienstleistungen. Wiesbaden: VS 2009. 196 S., EUR 24,90 [Rezension]**

*Zeitschrift für Pädagogik 55 (2009) 6, S. 957-959*

urn:nbn:de:0111-opus-52067

in Kooperation mit / in cooperation with:

**BELTZ**

<http://www.beltz.de>

#### **Nutzungsbedingungen / conditions of use**

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. Die Nutzung stellt keine Übertragung des Eigentumsrechts an diesem Dokument dar und gilt vorbehaltlich der folgenden Einschränkungen: 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.

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. Use of this document does not include any transfer of property rights and it is conditional to the following limitations: 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.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.  
By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

#### **Kontakt / Contact:**

**peDOCS**  
Deutsches Institut für Internationale Pädagogische Forschung (DIPF)  
Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft  
Informationszentrum (IZ) Bildung  
Schloßstr. 29, D-60486 Frankfurt am Main  
E-Mail: [pedocs@dipf.de](mailto:pedocs@dipf.de)  
Internet: [www.pedocs.de](http://www.pedocs.de)

## Inhaltsverzeichnis

### *Thementeil: Kritik der politischen Bildung*

*Roland Reichenbach/Ludwig Pongratz*

Einleitung ..... 833

*Carsten Bünger/Ralf Mayer*

Erfahrung – Wachstum – Demokratie? Bildungstheoretische Anfragen an  
Deweys Demokratiebegriff und dessen programmatische Rezeption ..... 837

*Bettina Lösch*

Internationale und europäische Bedingungen politischer Bildung – zur Kritik  
der European Citizenship Education ..... 849

*Sibylle Reinhardt*

Schulleben und Unterricht – nur der Zusammenhang bildet politisch und  
demokratisch ..... 860

*Horst Biedermann/Roland Reichenbach*

Die empirische Erforschung der politischen Bildung und das Konzept der  
politischen Urteilskompetenz ..... 872

*Deutscher Bildungsserver*

Linktipps zum Thema: „Kritik der politischen Bildung“ ..... 887

### *Allgemeiner Teil*

*Jaap Dronkers/Silvia Avram*

Choice and Effectiveness of Private and Public Schools in seven countries.  
A reanalysis of three PISA dat sets ..... 895

*Thomas Olk/Karsten Speck*

Was bewirkt Schulsozialarbeit? – Theoretische Konzepte und empirische Befunde an der Schnittfläche zwischen formaler und non-formaler Bildung ..... 910

*Klaus Zierer*

Eklektik in der Pädagogik. Grundzüge einer gängigen Methode ..... 928

### *Besprechungen*

*Walter Hornstein*

Marc Zirlewagen (Hrsg.): „Wir siegen oder fallen“. Deutsche Studenten im Ersten Weltkrieg ..... 945

*Rita Casale*

Christa Kersting: Pädagogik im Nachkriegsdeutschland. Wissenschaftspolitik und Disziplinentwicklung 1945 bis 1955 ..... 948

*Jens Trein*

Michael Winterhoff (unter Mitarbeit von Carsten Tergast): Warum unsere Kinder Tyrannen werden. Oder: Die Abschaffung der Kindheit. .... 951

*Isabell van Ackeren*

Rudolf Tippelt (Hrsg.): Steuerung durch Indikatoren. Methodologische und theoretische Reflektionen zur deutschen und internationalen Bildungsberichterstattung ..... 954

*Jörg Fischer*

Sirikit Krone/Andreas Langer/Ulrich Mill/Sybille Stöbe-Blossey: Jugendhilfe und Verwaltungsreform. Zur Entwicklung der Rahmenbedingungen sozialer Dienstleistungen ..... 957

*Silke Grafe*

Ida Pöttinger/Sonja Ganguin (Hrsg.): Lost? Orientierung in Medienwelten. Konzepte für Pädagogik und Medienbildung Pöttinger, Ida/Ganguin, Sonja (Hrsg.): Lost? Orientierung in Medienwelten. Konzepte für Pädagogik und Medienbildung. .... 959

### *Dokumentation*

Pädagogische Neuerscheinungen ..... 964  
Impressum ..... U 3

*Sirikit Krone/Andreas Langer, A./Ulrich Mill/Sybille Stöbe-Blossey: Jugendhilfe und Verwaltungsreform.* Zur Entwicklung der Rahmenbedingungen sozialer Dienstleistungen. Wiesbaden: VS 2009. 196 S., EUR 24,90.

Seit Beginn der 1990er-Jahre ist die Soziale Arbeit von einer Reform erfasst, durch die unter dem Begriff der ‚Neuen Steuerung‘ die Verwaltung modernisiert und die Leistungen für den Bürger nicht nur billiger, sondern auch besser erbracht werden sollen. Um dieses Ziel zu erreichen, fokussierte das von der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt) entwickelte Konzept die Einführung von betriebswirtschaftlichen Elementen in der Steuerung der sozialen Leistungserbringung. Instrumente wie das Kontraktmanagement, die dezentrale Ressourcenverantwortung, die Definition und Beschreibung von Produkten, die Budgetierung oder die Einführung eines Controllings im Wirken von sozialen Diensten wurden zu Meilensteinen einer Ökonomisierung des Sozialen und damit zu Motoren für einen Paradigmenwechsel in der Sozialen Arbeit.

Vor diesem Hintergrund setzen sich Krone u.a. mit dem Neuen Steuerungsmodell in der Jugendhilfe auseinander. Obwohl die Neue Steuerung als Ansatz für die Modernisierung der gesamten Verwaltung verstanden werden kann, stellen die Autoren speziell die Jugendhilfe zu Recht in den Mittelpunkt ihrer Betrachtungen. Die Kinder- und Jugendhilfe zeichnet sich als (kostenintensiver) Kernbereich lokaler Sozialpolitik aus. Darüber hinaus steht die Jugendhilfe aufgrund ihrer originären, dem Subsidiaritätsprinzip geschuldeten Verflechtung von öffentlichen und freien Trägern im Mittelpunkt der Umsetzung des Neuen Steuerungsmodells, was durch den 1994 erschienenen Bericht der KGSt zur „Outputorientierten Steuerung der Jugendhilfe“ nur unterstrichen wird.

Nach über 15 Jahren Erfahrungen in der Reformpraxis ist es nicht nur an der Zeit, darüber nachzudenken, wie lange eine ‚Neue Steuerung‘ eigentlich noch als neu zu bezeichnen ist. Darüber hinaus stellt sich auch die Frage, welche Auswirkungen die Einführung des Neuen Steuerungsmodells auf die soziale

Praxis hatte und gegenwärtig hat. Lassen sich die derzeitigen Modernisierungsmaßnahmen in der Jugendhilfe noch in Beziehung zum ursprünglichen Ansinnen der Neuen Steuerung setzen?

Zu den Zielen, Methoden und Implementierungsversuchen von Neuer Steuerung sind eine Vielzahl von teils hervorragenden wissenschaftlichen Publikationen zu finden, die durchaus multiperspektivisch und kritisch diese Reformansätze beleuchten. Jenseits einzelner Untersuchungen und Veröffentlichungen etwa durch das Deutsche Jugendinstitut setzt sich diese intensive Auseinandersetzung nicht in der Diskussion um die erwünschten und unerwünschten Auswirkungen der Neuen Steuerung auf die Jugendhilfe fort. Noch stärker fällt dieser Trend in der Betrachtung der Arbeitssituation jenseits der Führungsebene und außerhalb der interinstitutionellen Regulationsmechanismen zwischen den beteiligten öffentlichen und freien Trägern ins Gewicht.

An diesem Punkt setzen die Autoren in der Bilanzierung einer Umsetzung des Neuen Steuerungsmodells nach über 15 Jahren Steuerungspraxis an. Dabei sollen die Auswirkungen des steuerungsfokussierten und effektivitätsbetonten Modernisierungsansatzes in Bezug auf die Wahrnehmung von Professionalität in der Jugendhilfe und die organisatorische Einbindung von Professionellen auf der ausführenden Ebene in den Mittelpunkt der Auseinandersetzung gestellt werden. Somit wird der Versuch unternommen, die professionstheoretischen Folgen der Neuen Steuerung nicht aus der Perspektive der Führungsebene von Politik und Verwaltung zu betrachten, sondern die Auswirkungen auf die konkrete Arbeit in der Jugendhilfe durch die Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeiter zu beziehen. Basierend auf einer zwischen 2005 und 2007 erstellten Studie im Rahmen des Projektes „Dienstleistungen in der Sozialen Arbeit zwischen Verwaltungsreform und professionellem Handeln“ werden empirische Zugänge zur Deckung der zweifelsohne vorhandenen Forschungslücke nach den tatsächlichen Auswirkungen der Neuen Steuerung auf die Soziale Arbeit gewählt. Mittels qualitativer Interviews von Beschäftigten der öffentlichen und freien

Jugendhilfe versuchen Krone u.a., in einem fallstudiencharakteristisch angelegten Vergleich von vier ausgewählten Kommunen veränderte Rahmenbedingungen für professionelle Soziale Arbeit als Folge von Neuer Steuerung herauszuarbeiten.

In der Auswertung des umfangreichen empirischen Materials beschränken sich die Autoren auf die Analyse der kommunalen Effizienzstrategien, die Governance von Sozialmärkten und die Rahmenbedingungen für eine veränderte Professionalität in der Fallbearbeitung. Analog zur Vielfältigkeit der Handlungsstrategien, mit denen die Neue Steuerung implementiert wird, geht ein zunächst wenig überraschendes Zwischenergebnis generell von einer äußerst heterogenen Umsetzung trotz gleichlautender Ziele in den untersuchten Kommunen aus.

Kommunale Effizienzstrategien nehmen in ihrer Sachzielerreichung idealtypischen Bezug auf die vorhandenen Leistungsstrukturen, die professionsorientierten Leistungsprozesse, die Definition eines Budgets oder die erzielten Leistungswirkungen. Unter Beachtung dieser Erkenntnis gelingt den Autoren eine Interpretation und Differenzierung des jeweils genutzten Effizienzbegriffes. Das Streben nach mehr Wirtschaftlichkeit durch unterschiedliche Umsetzungen beinhaltet also nicht nur spezifische Herangehensweisen mit einem gemeinsamen Ziel. Vielmehr lässt sich herauslesen, dass durch die anders prononcierten Verhältnisse von betriebswirtschaftlichen und jugendhilfebezogenen Elementen nicht nur unterschiedliche Effizienzbegriffe nebeneinander stehen, sondern diese Verständnisse zu äußerst heterogenen Effizienzorientierungen etwa in Bezug auf die Wirkung, das Budget, die Netzwerke oder die Profession führen.

Der zweite Schwerpunkt der Betrachtungen in dieser vorgestellten Studie bezieht sich auf die Governance von Sozialmärkten. Die Entwicklung von kommunalen Effizienzstrategien hat neben den organisationsinternen Veränderungen auch Auswirkungen auf die Steuerung von Sozialmärkten. Angesichts der schon einleitend als eigentümlich herausgestellten Verflechtung von öffentlichen und freien Trägern in der Jugendhilfe ist im Rahmen der Neuen Steuerung von umfassenden

intendierten und nicht-intendierten Folgen auf die Gestaltung der Beziehungen zwischen den Akteuren auszugehen. Jedoch beschränken sich die Autoren in ihrer Analyse weitgehend auf die Handlungskoordination, ohne etwa weiterführend auf die politischen Gestaltungsstrategien im Zuge der Neuen Steuerung einzugehen. Gerade aus der Perspektive des subsidiär angelegten Trägergefüges und der Mitgestaltungskompetenz der freien Träger in den politischen Entscheidungsgremien heraus hätte sich hierbei eine Ableitung von politischer Steuerung auf die professionsbezogene Wahrnehmung gelohnt.

Im dritten und letzten Schwerpunkt beziehen sich Krone u.a. auf die Rahmenbedingungen für eine veränderte Professionalität in der Fallbearbeitung. Mit der nachvollziehbaren Feststellung, wonach in der Jugendhilfe ‚Reform‘ und ‚Veränderung‘ schon lange kein Ausnahmezustand sind und Kontinuität nicht der Normalfall ist, wird auf eine Professionalität unter den Reformbedingungen der Neuen Steuerung eingegangen. In der Auseinandersetzung mit der Frage, inwieweit die Profession in der Sozialen Arbeit derzeit über ein spezifisches Expertenwissen, Handlungskompetenzen, Deutungskompetenz und einen einsozialisierten Habitus verfügt, verlassen die Autoren den klassischen Professionsdiskurs und rücken das dienstleistungsorientierte Professionsmodell in den Vordergrund. Damit gelingt es unter anderem, Auswirkungen der Reformprozesse auf die Professionellen im Sinne einer reflexiven Professionalität zurückzukoppeln an ihre Folgen auf die Gestaltung der Rahmenbedingungen und die darin involvierten Organisationen. Insofern ist die Verbindung von Rahmenbedingungen und den Professionellen in den sozialen Diensten nicht eindimensional zu denken, sondern unter dem Blickwinkel einer gegenseitigen Beeinflussung zu betrachten. Welchen Anteil die Professionellen an der konkreten Ausgestaltung dieser Rahmenbedingungen nehmen können und wie sie dies im Praxisalltag wahrnehmen, bleibt allerdings in der vorliegenden Publikation unbeantwortet. Gerade vor dem Hintergrund der angedeuteten Ambivalenz einer Entwicklung, die mit der Ausdifferenzierung des Managements professionsstärkend und mit

Arbeitsverdichtung und widersprüchlichen Haltungen gleichzeitig deprofessionalisierend wirkt, scheinen sich hierbei ein weiterer Forschungsbedarf zu ergeben.

Innerhalb des von den Autoren vorgesteckten Rahmens wird das Buch „Jugendhilfe und Verwaltungsreform“ seinen Erwartungen gerecht. Jenseits der bislang in der Literatur dominierenden Beschreibung des Neuen Steuerungsmodells in seinen programmatischen Wesenszügen oder in der politischen Einordnung als Teil des New Public Managements wenden sich Krone u.a. in ihrer Analyse den langfristigen Wirkungen des Reformansatzes auf angemessene Weise zu. Dieser Ansatz ist umso höher einzuschätzen, als es in dem vorliegenden Buch gelingt, Anschlüsse zu neueren Diskussionen wie etwa der Sozialraumorientierung herzustellen und deren Anschlussfähigkeit an die Neue Steuerung zu begründen.

Die gewählte Schwerpunktsetzung einer Wirkungsabschätzung von Neuer Steuerung auf die Wahrnehmung der Reforminstrumente durch Professionelle im Praxisalltag erscheint folgerichtig. Aus diesem Blickwinkel kann nicht nur herausgearbeitet werden, in welchem Umfang Neue Steuerung und das damit verbundene Effizienzstreben in die Erstellung sozialer Leistungen Einzug gehalten hat. Vielmehr wird auch angedeutet, inwieweit Professionelle im Vorgriff zu den ökonomischen Zielen schon in der Leistungsplanung zur Vermeidung kostenintensiver Hilfen fachliche Ausklammerungen auch ohne direkte Einwirkung seitens der Leitungsebene vornehmen. Anders als es die Brisanz dieser Andeutung vermuten lässt, werden die daraus resultierenden Folgerungen nicht weiter unterlegt.

Das sehr gute Buch „Jugendhilfe und Verwaltungsreform“ kann insofern als notwendige Anregung dienen, die Umsetzungsstrategien des Neuen Steuerungsmodells und die daraus resultierenden Wirkungen mehr als bisher in den Blick zu nehmen und auf ihre heutige Geeignetheit als Modernisierungsansatz zu überprüfen. Mit dem Erreichen der ‚Volljährigkeit‘ von Neuer Steuerung wäre in diesem Zusammenhang auch zu hinterfragen, inwieweit die ursprünglichen Ziele der Neuen Steu-

erung auf dem Weg zu einer bürgerorientierten Dienstleistungskommune künftig Bestand haben oder einer Überarbeitung im Sinne einer sich verändernden Sozialstaatlichkeit bedürfen. Ob dabei ein ‚erwachsen‘ gewordenes Neues Steuerungsmodell noch seiner Attribuierung bedarf, kann getrost in Frage gestellt werden. Andererseits sind uns auch aus der Parteienlandschaft ‚junge Wilde‘ bekannt, die auch in etwas fortgeschrittenen Alter noch immer mit dem Prädikat einer jugendlichen Unschuld hausieren gehen und für das (aus ihrer Perspektive immer noch) Neue werben.

Dr. Jörg Fischer  
Friedrich-Schiller-Universität Jena  
Institut für Erziehungswissenschaft  
Lehrstuhl für Sozialpädagogik und außerschulische Bildung  
Am Planetarium 4  
07737 Jena  
E-Mail: fischer.joerg@uni-jena.de

*Pöttinger, Ida/Ganguin, Sonja (Hrsg.): **Lost? Orientierung in Medienwelten. Konzepte für Pädagogik und Medienbildung.** [Hrsg.: Gesellschaft für Medienpädagogik und Kommunikationskultur in der Bundesrepublik Deutschland (GMK) e.V.]. Bielefeld: GMK 2008. 208 S., EUR 12,50.*

Liest man den Titel des Sammelbandes, stellen sich dem Leser verschiedene Fragen: Sind Kinder und Jugendliche in der Medienwelt verloren? Was benötigen sie für eine Orientierung? Welche Konzepte für „Pädagogik und Medienbildung“ werden vorgestellt? Im Klappentext wird postuliert, der Band sei ein „anregende[r] Rat- und Tatgeber“. Auch die Herausgeberinnen werfen – in Form eines abgedruckten elektronischen Briefwechsels statt des sonst üblichen Vorwortes – verschiedene Fragen auf: Wie stellt sich ein sinnvolles Gleichgewicht zwischen Mediennutzung und anderen Freizeitbeschäftigungen dar (vgl. S. 8)? Mit Hilfe welcher Kriterien kann man die eigene Mediennutzung bewerten? (vgl.