

# Die Kommune als Koordinator lokaler Arrangements

## Von der örtlichen Steuerung gemischter Wohlfahrtsproduktion

■ Andrea Tabatt-Hirschfeldt

*Die Kommune trägt letztlich die Verantwortung der Daseinsvorsorge für ihre Bürgerinnen und Bürger. Der Kommunalpolitik kommt deshalb als Steuerungsinstanz eine besondere Bedeutung zu: Das Leitbild der Bürgerkommune hat sich im Dreieck von Zielkonflikten zwischen Haushaltskonsolidierung, Erhalt kommunaler Infrastruktur sowie demokratischer Transparenz und Teilhabe als hilfreich erwiesen. Eine Methode wirkungsorientierter Koordination von Arrangements durch Kommunalverwaltungen kann das »Sozialmonitoring« darstellen.*

Grundlegend wird die Kommunalverwaltung als Bestandteil innerhalb der lokalen Wohlfahrtsproduktion verortet. Daneben nimmt sie eine prozessorientierte Steuerung ein, wozu es neuer Denk- und Handlungsansätze des Governance bedarf. Steuerung gelingt schließlich nicht in Form kausaler Ursache-Wirkungszusammenhänge, vielmehr ist abhängig von der Wirkungsdimension die Wirkungsmessung in Abstimmung mit verschiedenen Akteuren bezüglich Wünschenswerten und Machbaren zu vollziehen.

Wir stehen in gesamtgesellschaftlichen Veränderungen, gekennzeichnet durch die Globalisierung, die eine immer schnellere und flexible Anpassung von Menschen verlangt, einhergehend mit erschwerter Lebensplanung, Singularisierung und dem Verfall tradierter Beziehungen in Ehe und Familie. Deshalb bedarf es auch einer angepassten Produktion von Wohlfahrt.

Die neue »mixed economy of welfare« (gemischte Wohlfahrtsproduktion) bezeichnet eine neue Verantwortungsteilung aller Beteiligten wie Kommunalverwaltungen, gemeinnützige Wohlfahrtsorganisationen, privater Dienstleister unter Einbindung Betroffener sowie ziviler und privater Akteure. Kennzeichnend ist eine Verwässerung des Subsidiaritätsprinzips zugunsten wettbewerblicher Leistungsbeziehungen unter der verstärkten Konkurrenz gewerblicher Leistungsanbieter und

Forderung zunehmender Eigeninitiative Betroffener (Prinzip »Fordern und Fördern«) sowie der Abkehr von der Objektförderung zugunsten der Subjektförderung (Persönliches Budget, Gutscheinmodelle).

Der Staat verlagert damit ein Stück steuernde Instanz zugunsten flexibler Partnerschaften auf ein Netzwerk der »governance of welfare, [ausgerichtet auf] eine vernünftige Ressourcennutzung zur Deckung des Bedarfs an humandienstlicher Versorgung... [und muss] sich in einem Neben- und Nacheinander der Leistungserbringung aufeinander abstimmen« (Wendt 2010, Stn. 34, 40).

Kommunen kommt als Träger der Letzt- und Gesamtverantwortung der Daseinsvorsorge und unmittelbarer Gestalter des Lebens und Arbeitens vor Ort, eine besondere Steuerungsverantwortung zu. Hierbei tritt allerdings die strukturterminierte Steuerung hinter Prozessorientierung zurück, »die Aufmerksamkeit richtet sich auf die effiziente Ausgestaltung von arbeitsteiligen Wertschöpfungsprozessen« (Budäus/Hilgers 2010, S. 79).

### Governance als Voraussetzung

Die Voraussetzung, dass sich Kommunen als intermediäre Organisationen begreifen und als zuverlässiger Partner in einem lokalen Netzwerk agieren, ist Governance. Bezeichnend ist dabei die Ablösung des Government (Regieren im Sinne eines formalen Systems mit Steuerungsfunktion wie im »Neuen Steuerungsmodell«) propagiert, gekennzeichnet durch die Unterteilung in aktiv Regierende und passiv Regierte durch Governance (Wechselwirkungen von Politik und Gesellschaft gekennzeichnet durch Partizipation und Teilhabe) (vgl. Brinkmann 2010, Tabatt-Hirschfeldt 2009).

Als Wesensmerkmal von Governance wird die kontinuierliche Interaktion zur Verständigung über Problemdefinitionen und Abstimmung integrierter Handlungs-

---

Prof. Dr. Andrea Tabatt-Hirschfeldt unterrichtet an der Fachhochschule Coburg Organisations- und Personalmanagement, Public Management und Bürgerbeteiligung, Marketing und Controlling, Qualitätsmanagement sowie Projekt- und Prozessmanagement.  
E-Mail tabatt@hs-coburg.de

ziele verschiedener Organisationen über Ressortgrenzen hinweg verstanden (vgl. Schubert 2010). Beim beteiligungs- und prozessorientierten Vorgehen im lokalen Netzwerk unterliegen Kommunalverwaltungen dabei dem Paradoxon, sowohl Steuerungsverantwortung zu tragen als auch selber als Akteur aufzutreten.

Ferner liegt die Herausforderungen im Spannungsfeld von Koordination und Weichenstellung: »Die Schwerpunktverlagerung hin zu Koordinationsverhandlungen« verlangt »keine direkte imperative Verhaltenssteuerung ... aber trotzdem Eingriffe in die Machtbeziehungen zwischen gesellschaftlichen Gruppen und

mäßige Erbringung kommunaler Leistungen betont, orientiert sich Governance am Outcome, der mittelbaren Wirkung der Leistung in Bezug auf den Nutzen für die Gesellschaft. Ferner ist zwischen Effects, der unmittelbaren und direkt erkennbaren Wirkung auf verschiedene Stakeholder, und Impacts, der subjektiv erlebten Leistungswirkung beim Leistungsempfänger, zu differenzieren (vgl. Halfar/Hagenauer 2010, S. 92).

Wirkungsorientierte Steuerung entzieht sich eines eindimensionalen Ursache-Wirkungszusammenhangs im kybernetischen Sinne, vielmehr muss den verschiedenen Interdependenzen und Grenzen der Steu-

Stakeholder und deren Durchsetzungsfähigkeit im Vordergrund. Zur Realisierung der Wirkungsziele geht es neben der konsequenten Überprüfung der Machbarkeit um die Abstimmung mit den anderen Partnern im Netzwerk unter Einbeziehung der politischen Willensbildung und Präzisierung der Ziele im Verlauf. Beim Controlling ist außer der Überprüfung auch die Umformulierung der Wirkungsziele erforderlich, da sich im Verlauf der Umsetzung neue Erkenntnisse oder veränderte Rahmenbedingungen ergeben können (vgl. Schröder 2006, S. 175 f.).

### Kommunalpolitik in lokalen Arrangements

Neben dem von Bund und Ländern übertragenen Aufgaben, richtet sich Verwaltungshandeln nach der Aufteilung in Pflichtaufgaben und freiwillige Aufgaben (eigener Wirkungskreis). »Dass dadurch präventive Kommunalpolitik behindert oder verhindert wird und dadurch wiederum die Pflichtaufgaben zunehmen, wird vielen Verantwortlichen in Politik und Verwaltung immer mehr bewusst.« (Löher 2009, S. 54)

Gleich einem Teufelskreis führt die Aufgabenstruktur zu einer Beschäftigung der Verwaltung mit sich selbst, bei gleichzeitiger Zunahme sozialer Probleme und damit der Pflichtaufgaben. Ein neues sozialpolitisches Verständnis setzt bei dieser Einsicht an und mündet in einer Umstrukturierung im Sinne wirkungsorientierten, sozialräumlichen Denkens und Handelns, ausgerichtet an der Beteiligung der Akteure.

Kommunalpolitik bewegt sich vor dem Hintergrund der angespannten Haushaltslage in einem Dreieck aus Zielkonflikten zwischen Haushaltskonsolidierung, Erhalt kommunaler Infrastruktur sowie demokratischer Transparenz und Teilhabe. Hierbei erscheint das Leitbild der Bürgerkommune vielversprechend: Die im »Neuen Steuerungsmodell« dominierende Kundenrolle weicht beim Governance einer aktiven Mitgestalterrolle (vgl. Tabatt-Hirschfeldt 2009). Hierbei agieren Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung in kooperativen Arrangements innerhalb konkreter Beteiligungsprojekte.

Evaluationen konnten den Beitrag der Bürgerkommune zur kommunalen Haushaltssanierung belegen, wobei kommunale

## »Normativ kommunaler Steuerung kann nur das ›Gemeinwohl‹ sein, bei dem das Interesse des Ganzen dem des Einzelnen gegenübergestellt wird«

schließt auch eine autoritative Prioritätensetzung bei konkurrierenden Forderungen ein. Staatliche Machtausübung und Verhandlung wirken mithin nebeneinander und sie ergänzen sich fallweise sogar.« (Mayntz 2004, S. 72)

Damit wird auch die Frage aufgeworfen, wie viel Steuerung nötig ist und inwieweit Arrangements unter frühzeitiger Beteiligung der Akteure bei ergebnisoffener Planung möglich sind. Für die Beantwortung dieser Frage dient das Gemeinwohl als Normativ. Es ist keineswegs final, sondern als Prozess und anzustrebendes Ideal zu verstehen: »Gemeinwohl ... ist das Ergebnis eines fairen, pluralistischen Interessenausgleichs, bei dem das Interesse des Ganzen, dem des einzelnen gegenübergestellt wird« (Schuppert/Neidhardt 2002, S. 138 f.). Der Grad der Gemeinwohlorientierung lässt sich an den Wirkungen bezüglich Nachhaltigkeit und sozialer Ausgeglichenheit bemessen, für die Kommunalverwaltungen federführend Sorge zu tragen haben (vgl. Tabatt-Hirschfeldt 2009).

### Steuerung und Wirkung

Im Gegensatz zur starken Produktorientierung des »Neuen Steuerungsmodells«, die den Output, also die mengen-

erung unter Einbeziehung des Umfeldes Rechnung getragen werden. Zwischen Output und Effect besteht hingegen in der Regel noch ein direkter Leistungs-Wirkungsbezug, der leicht durch harte Kennzahlen zu messen ist. Wohingegen die Qualität der Wirkung schwerer zu messen ist und eines gemeinsamen Aushandelns der Akteure im Sinne höchstmöglicher Gemeinwohlorientierung bedarf. Hierbei geht es darum, nennenswerte Zusammenhänge zwischen Sozialer Arbeit und beobachteten Effects herzustellen, da »Wirkungserzielung in der sozialen Arbeit stets [in] nicht vollständig kontrollier-, beschreib- und beherrschbaren Systemen« stattfindet (Schröder 2006, S. 174). Abhängig von der Wirkungsdimension, auf die sich kommunale Arrangements beziehen, lassen sich Wirkungsziele und Zielgruppen sowie Indikatoren der Wirkungsmessung gemeinsam bestimmen.

Bei der Feststellung der Bedürfnisse geht es neben der Frage wie und welche Bedürfnisse zu bestimmen oder noch zu erheben sind, um die Abwägung von Wünschenswerten und Machbaren. Die entsprechend des vorgefundenen Bedarfs ausgewählten Wirkungsziele werden nach Prioritäten geordnet. An dieser Stelle steht im Sinne des Government vor allem die Abwägung verschiedener Interessen der

le Leistungen immer mehr durch die Akteure übernommen wurden – was allerdings deren Aufrechterhaltung und neue Angebote erst ermöglichte – und sich zugleich die Anspruchshaltung reduziert hat. Bei aller Kritik an der Bürgerkommune – lediglich Beteiligung an nebensächlichen Entscheidungen, Demokratieversprechen nicht eingehalten, Benutzung für Aufgabenkritik und Outsourcing kommunaler Leistungen – bleibt festzustellen, dass praxistauglichere Alternativen (»Solidarkommune«, »Bürger als vierte Gewalt«) ausstehen, da sie ebenso die Partizipationsbereitschaft voraussetzen und die Haushaltsspielräume unter Eingriffen der Kommunalaufsicht begrenzt sind (vgl. Holtkamp 2010, Stn. 73–87).

### Sozialmonitoring als Lösung

Als Beispiel strategisch wirkungsorientierter Steuerung von Kommunalverwaltungen innerhalb lokaler Arrangements lässt sich Sozialmonitoring anführen. Es ist ein Instrument zur Früherkennung sozialer Ungleichheiten, welches indikatorengestützt gezieltes Gegensteuern ermöglicht (vgl. Hartwig 2009). Der Handlungsbedarf ergibt sich aus sozialer Segregation aufgrund städtebaulicher, wirtschaftlicher und sozialer Probleme in bestimmten Quartieren. Sofern Schwellenwerte überschritten werden, greift Sozialmonitoring gegensteuernd ein.

Beim sozialpolitischen Steuerungsprozess wird zunächst die Ausgangssituation anhand der Festlegung von Indikatoren (z. B. anhand der Armut- und Reichtumsberichte) dargestellt. Im Bereich Bildung wären dies beispielsweise die Anzahl der Schul- und Berufsabschlüsse usw. Aus der Kumulation von Indikatoren oder signifikanten Zusammenhängen können Kommunen Handlungsbedarfe aufzeigen.

Wesentlich ist die gemeinsame fachliche Bewertung der vorgefundenen Daten durch die Akteure. Bei der Bestimmung der Ziel-Zustände sind politische Gremien einzubeziehen. Nach der Zielpriorisierung werden Handlungskonzepte aufeinander abgestimmt. Am Ende wird ein strategischer Zielkatalog entwickelt, der die abgeleiteten, operationalisierten Teilziele enthält, denen jeweils die Indikatoren, die erwünschte Wirkung, die Maßnahmen sowie die zur Verfügung zu stellenden Ressourcen zugeordnet sind.

Bei der Ableitung des Ressourcenbedarfs und Durchführung von Einzelmaßnahmen geht es wie bei jedem Projekt um den Zuschnitt von Arbeitspaketen und Verantwortlichen in einen Zeit- und Maßnahmenplan, dem Festsetzen von Meilensteinen und entsprechenden Besprechungen um Zwischenergebnisse zu diskutieren und, bei sich im Zuge der Umsetzung ergebenden Anpassungsbedarfen, das Han-

deln zu koordinieren (vgl. z. B. Bernath et al. 2000 oder Kolhoff 2004).

Bei der Wirkungsüberprüfung (Zielerreichung) sind anhand der gemessenen Indikatoren nach Ablauf der Durchführung Soll-Ist-Vergleiche zu erstellen. Wesentlich ist die Beratung über Ursachen und Entwicklung abgestimmter Abhilfemaßnahmen bei negativen Abweichungen (vgl. Hartwig 2009, S. 36). ♦

### Literatur

- Bernath, K., Haug, M., Ziegler, F. (2000) Projektmanagement, eine Orientierungshilfe für Projekte im sozialen Bereich, 4. überarbeitete Auflage, Druckerei Schüler Ag, Luzern.
- Brinkmann, V. (2010), Das Konzept der intermediären Leistungserstellung. Ein Beitrag zur Theorie intermediärer Engagements in der Sozialwirtschaft, in: Wendt (Hg.) Stn. 101–114 Wohlfahrtsarrangements, Neue Wege in der Sozialwirtschaft, Forschung und Entwicklung in der Sozialwirtschaft, Nomos, Baden-Baden.
- Budäus, D., Hiögers D. (2010), IT-induzierte Verwaltungsreformen. Vom E-Government zur interaktiven öffentlichen Wertschöpfung in: Verwaltung & Management, Zeitschrift für moderne Verwaltung, Heft 2/2010, Nomos, Baden-Baden.
- Halfar, B., Hegenauer, T. (2010), Wirkungsorientiertes Non Profit Organisation-Controlling, in: CM (Controller Magazin) Heft: März/April 2010.
- Hartwig, J. (2009), Den demographischen und sozialen Wandel steuern. Gründe für ein Sozialmonitoring auf kommunaler Ebene, in: Hartwig, J. (Hg.) Stn. 7–40, Sozialmonitoring – Steuerung des demographischen Wandels, Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge (Eigenverlag), Berlin.
- Holtkamp, L. (2010), Kommunale Haushaltspolitik bei leeren Kassen. Bestandsaufnahmen, Konsolidierungsstrategien, Handlungsoptionen, edition sigma, Berlin.
- Kolhoff, L. (2004) Projektmanagement, Studienkurs Management in der Sozialwirtschaft, Nomos, Baden-Baden.
- Löher, M. (2009), Der demographische und soziale Wandel. Herausforderung an Sozialpolitik, Sozialverwaltungen und Wohlfahrtsverbände, in: Hartwig, J. (Hg.) Stn. 41–58, Sozialmonitoring – Steuerung des demographischen Wandels, Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge (Eigenverlag), Berlin.
- Schubert, H. (2010), Governance sichert Legitimität. Organisationale Aspekte in der Sozialwirtschaft, Blätter der Wohlfahrtspflege, Heft 6/2010, Nomos, Baden-Baden.
- Schröder, J. (2006), Wirkungsorientierte Verträge. Alltag im Jahr 2012?, in: Maelicke, B. (Hg.) Stn. 173–185 Finanzierung in der Sozialwirtschaft. Chancen und Risiken des Umbruchs, Nomos, Baden-Baden.
- Schröder, J./Kettiger, D. (2001), Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hg.) Wirkungsorientierte Steuerung in der sozialen Arbeit Ergebnisse einer internationalen Recherche in den USA, den Niederlanden und der Schweiz, Verlag W. Kohlhammer, Stuttgart.
- Schuppert, F./Neidhardt, F. (Hg.) (2002), Gemeinwohl. Auf der Suche nach Substanz, WZB Jahrbuch 2002, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, edition sigma, Berlin.
- Tabatt-Hirschfeldt, A. (2009), Leistungsorientierung in der Kommunalverwaltung, Chancen, Hindernisse, Wirkungen, Ziel-Verlag, Buchreihe: Sozialwirtschaft Diskurs, Augsburg.
- Wendt, W. R. (2010), Arrangements der Wohlfahrtsproduktion in der sozialwirtschaftlichen Bewerkestellung von Versorgung, in: Wendt (Hg.) Stn. 11–49 Wohlfahrtsarrangements, Neue Wege in der Sozialwirtschaft, Forschung und Entwicklung in der Sozialwirtschaft, Nomos, Baden-Baden.