

**Institut für Sozialpolitik und Stadtforschung e.V., Hannover**

# **SOZIALBILANZ NIEDERSACHSEN**

## **Sozialpolitik unter Kostendruck**

**Mittelfristige Perspektiven**

**Neues Steuerungsmodell**

**Produktivitätssteigerungen in der Landessozialpolitik**

**Prof. Dr. Bernhard Blanke (Hannover)**

**Stephan von Bandemer (Gelsenkirchen)**

**unter Mitarbeit von Ministerialrat Bernd Keil Nds. Sozialministerium**

**September 1996**

**Institut für Sozialpolitik und Stadtforschung e.V. ,Teichstr. 15, 30449 Hannover**

## Inhaltsverzeichnis

1. „SOZIALBILANZ“ - ein Pilotprojekt zur Modernisierung der Landessozialpolitik	10
1.1 Rahmenbedingungen und Zielsetzungen.....	10
1.2 „Sozialbilanz“ und „emergent strategy“ - Arbeitsrichtung .....	12
1.3 Modernisierung der Verwaltung und Fachpolitiken .....	13
1.4 Realisierte und nichtrealisierte Strategie - Nebenergebnisse.....	15
1.5 Externe und interne „ökonomische“ Wertigkeit der Landessozialpolitik und ihrer innovativen Projekte.....	17
1.6. Externe und interne Rahmenbedingungen, Kooperations- und Akzeptanzprobleme.....	19
1.7 Externe und interne „politische“ Wertigkeit der Landessozialpolitik .....	21
1.8 In diesem Bericht zitierte wissenschaftliche Literatur .....	22
2. Sozialpolitik unter Kostendruck Zehn Thesen zum „Umbau“ des Sozialstaates in der Bundesrepublik .....	25
3. Ein neues Steuerungsmodell für die Sozialpolitik des Landes .....	47
3.1 Trennung der Verantwortung zwischen Politik und Verwaltung .....	48
3.2 Funktionale Trennung zwischen Auftraggebern („purchasern“) und Leistungserbringern („provider“).....	49
3.3 Ergebnissteuerung und Qualitätsmanagement .....	50
3.4 „Kundenbeteiligung“ in der Qualitätsproduktion .....	51
3.5 Dezentralisierung und „Devolution“ .....	51
3.6 Wettbewerbsorientierung der Verwaltung und anderer Agenturen .....	52
3.7 Kosten-Leistungsrechnung und Controlling .....	53
3.8 Kooperative Verwaltung und Bürgeraktivierung.....	53
3.9 Orientierung der Organisations- und Personalentwicklung an der Ergebnissteuerung .....	54
3.10 Kontinuierlicher interner Evaluationsprozeß mit zielreflexiver externer Begleitung .....	54
4. „Umbau“ und „neue Steuerungsmodelle“ der Sozialpolitik in Niedersachsen Die Operationalisierung der Thesen für die Sozialbilanz.....	56
4.1 Dimensionen der Sozialpolitik zwischen Politik und Verwaltung .....	56
4.2 Bewertungsschema sozialpolitischer Maßnahmen .....	60
4.2.1 Die Prozeßebene sozialpolitischer Leistungen .....	63

4.2.2	Meßgrößen und Bewertungskriterien sozialpolitischer Leistungen .....	65
4.3	Bewertungskriterien von Sozialpolitik am Beispiel von Einzelmaßnahmen....	68
4.3.1	Das Programm Soziale Betriebe.....	68
4.3.2	Gesundheitsförderung.....	71
4.3.3	Suchtberatung.....	75
4.3.4	Soziale Brennpunkte .....	77
4.3.5	Sozialpsychiatrischer Verbund .....	80
5.	Freiwillige Sozialpolitische Maßnahmen, Akteure und Steuerungsinstrumente.	84
5.1	Strategisches Controlling am Beispiel Sozialer Betriebe.....	86
5.2	Benchmarking am Beispiel der Suchtberatungsstellen .....	88
5.3	Kundenorientierung in der Gesundheitsberichterstattung .....	90
5.4	Ergebnisorientierte Personal- und Organisationsentwicklung in der Psychiatriepolitik.....	93
5.5	Dezentralisierung, Devolution und Aktivierung am Beispiel der Politik für soziale Brennpunkte .....	96
6.	Ergebnisse und Empfehlungen.....	99

# **Sozialbilanz Niedersachsen: Sozialpolitik unter Kostendruck**

## **Zusammenfassung**

Die Sozialbilanz Niedersachsen ist in einer Zeit entstanden, in der Sozialpolitik sich vor eine doppelte Herausforderung gestellt sieht: Aufgrund der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Veränderungen und der demographischen Entwicklung wachsen einerseits die Anforderungen an die Sozialpolitik, andererseits bleibt die Sozialpolitik von den Zwängen einer Konsolidierung der öffentlichen Haushalte nicht verschont. Vor diesem Hintergrund ging es der Sozialbilanz Niedersachsen um eine Einordnung der Landessozialpolitik in unterschiedliche sozialpolitische Szenarien und die Entwicklung von Handlungsoptionen zur Überwindung des Dilemmas mit gleichen oder weniger Ressourcen mehr leisten zu müssen. Diese Aufgabe wurde gemeinsam von einer ministeriellen Arbeitsgruppe und dem wissenschaftlichen Beratungsteam angegangen, um sicherzustellen, daß die unterschiedlichen wissenschaftlichen und politisch administrativen Perspektiven miteinander in Einklang gebracht werden konnten.

Die Ergebnisse dieser Arbeit lassen sich grob in vier Punkten bündeln, die zusammengekommen ein schlüssiges Konzept für die niedersächsische Landessozialpolitik ergeben sollen:

- Die Analyse unterschiedlicher **Strategien** des Umgangs mit dem Dilemma wachsender Aufgaben bei gleichzeitiger Notwendigkeit der Haushaltskonsolidierung zeigt, daß die in der Bundesrepublik derzeit dominierenden rein fiskalischen Maßnahmen nicht geeignet sind, die Schere zwischen Kostendruck und Aufgabewachstum zu schließen. Die derzeitigen Ansätze führen lediglich zu einer Verlagerung der Kosten des Sozialstaates vom Bund auf die Länder und insbesondere die Kommunen, richten sich auf eine Verschiebung der Kosten zwischen unterschiedlichen Sicherungssystemen, und reichen die Verantwortung an den „privaten Sektor“ weiter, indem einstmals der Sozialversicherung und den öffentlichen Haushalten aufgetragene Aufgaben der privaten Gestaltung zugeführt werden.

Diese Strategien, denen kein offizielles Programm zugrunde liegt, führen lediglich zu einer Umdefinition des Konsenses über sozialpolitische Aufgaben, ohne jedoch die fiskalischen und sozialen Probleme grundlegend zu lösen.

- Demgegenüber weisen, auch vor dem Hintergrund internationaler Vergleiche, Strategien der **Produktivitätssteigerung** von Sozialpolitik einen Weg, der durch die Verlagerung des Kostendrucks von den Leistungen auf deren Erstellungsprozeß sich als geeigneter erweist, den sozialpolitischen und fiskalischen Herausforderungen gerecht zu werden. Mit diesem für die Sozialbilanz Niedersachsen gewählten Ansatz wurde zugleich eine Brücke zur Verwaltungsreform geschlagen. Den Blick auf Produktivitätssteigerungen in der Sozialpolitik hat das Projekt Sozialbilanz daher mit dem Entwurf eines neuen **Steuerungsmodells** in der Sozialpolitik gerichtet. Dieses neue Steuerungsmodell, welches sowohl auf der Grundlage einer Analyse internationaler Modernisierungsstrategien als auch der intensiven Auseinandersetzung mit der Sozialpolitik in Niedersachsen entworfen wurde, umfaßt zehn Gestaltungselemente, deren Einsatz gemeinsam zu einer wesentlichen Verbesserung der Steuerungsleistung von Sozialpolitik führen kann. Kern dieses neuen Steuerungsmodells ist eine Neuorientierung der Verwaltung weg von der Regelsteuerung, mit der konkreten Festlegung von Verfahrensregeln, hin zu einer effizienten **Ergebnissteuerung**. Zur Realisierung dieses Anspruches liefert das Modell Instrumente vom Controlling über das Qualitätsmanagement bis hin zur Bürgeraktivierung.

Als Grundlage und Voraussetzung für die Ergebnissteuerung wurde für die Sozialbilanz Niedersachsen ein **Bewertungsschema sozialpolitischer Leistungen** entwickelt. Dieses Bewertungsschema reicht von den politischen Leistungsversprechen über die Umsetzung bis hin zu den Wirkungen sozialpolitischer Maßnahmen und ermöglicht eine systematische Einordnung und Abgrenzung von Zielen, Umsetzung und Ergebnissen. Anhand dieses Bewertungsschemas wurden innovative freiwillige sozialpolitische Maßnahmen des Landes Niedersachsen exemplarisch analysiert und Ansatzpunkte für mögliche Verbesserungsprozesse identifiziert.

Für alle analysierten Maßnahmen kann dabei im Sinne einer **Aufgabenkritik** festgehalten werden, daß die den Programmen zugrunde liegende politische Zielsetzung aufgrund der realen sozialen Problemlagen als weitgehend unumstritten erscheinen. Die Aufgaben der Arbeitsmarktpolitik, der Drogenpolitik, der Gesundheits- und Psychiatriepolitik wie der Bekämpfung sozialer Brennpunkte stellen sich danach unverändert. Demgegenüber bestehen jedoch Ansatzpunkte zu einer Steigerung von **Effizienz** und **Effektivität**, die gezielt angegangen werden können.

- Zur Steigerung von Effizienz und Effektivität der freiwilligen sozialpolitischen Maßnahmen des Landes Niedersachsen wurden für die einbezogenen Programme geeignete **Instrumente** identifiziert, operationalisiert und exemplarisch mit deren Erprobung begonnen:
  - \* Am Beispiel der Psychiatriepolitik wurde die Bedeutung **der Organisationsentwicklung** herausgearbeitet. Dabei geht es um die Schaffung von Matrix- oder zumindest Projektorganisationsformen, die eine bessere Integration und Koordination der politischen Maßnahmen ermöglichen.
  - \* Am Beispiel des Programms Soziale Betriebe wurde die Notwendigkeit der Entwicklung eines **Controllings** herausgearbeitet, das zwischen unterschiedlichen Zielsetzungen des Programms unterscheiden und die Steuerungsleistungen wesentlich verbessern kann. Mit der Einführung des Prototyps eines Management Informationssystems für Soziale Betriebe wurde im Rahmen der Sozialbilanz begonnen; eine flächendeckende Nutzung steht zum Jahresende 1996 aus.
  - \* Am Beispiel der Gesundheitsberichterstattung wurde die Bedeutung einer konsequenten **Kundenorientierung** aufgezeigt, die zielgerichtet die Informationsbedürfnisse und Handlungsmöglichkeiten der Adressaten der Gesundheitsberichterstattung berücksichtigt, und damit die Nutzung der Informationen wesentlich steigern kann.

- \* Am Beispiel der Drogenpolitik wurde ein **Benchmarkingkonzept** für Suchtberatungsstellen, d.h. der Nutzung von Vergleichen um Stärken und Schwächenanalysen für wechselseitiges Lernen nutzen zu können, entwickelt. Dieses Benchmarking soll in einem Pilotprojekt weiter operationalisiert und erprobt werden.
- \* Am Beispiel der Politik in Sozialen Brennpunkten wurden Konzepte einer **Aktivierung** von Betroffenen zur Stärkung tragfähiger Selbsthilfe erarbeitet und deren Umsetzung eingeleitet, die einer gezielten Arbeitsteilung zwischen Staat und Bürgern dienen, und die privaten Potentiale strategisch mit öffentlicher Unterstützung verknüpfen.

Dieses Instrumentarium ist zusammengenommen geeignet, eine Sozialpolitik zu konzipieren, die zu einer konsequenten Ergebnisorientierung und Produktivitätssteigerung führen und damit zu einer strategischen Option einer Sozialpolitik zwischen Aufgabenwachstum und Kostendruck werden kann.

- Als Konsequenz der Sozialbilanz Niedersachsen wird daher **empfohlen**, entlang dem entwickelten Bewertungsschema Zielvereinbarungen zu treffen, die sich an der Wirksamkeit der Maßnahmen ausrichten. Für die Verwaltung kommt es darauf an, die entwickelten Instrumente schrittweise einzuführen und auszubauen. Um hierfür den nötigen Raum zu schaffen, wird ein **Globalbudget** für die freiwilligen Maßnahmen empfohlen, daß der Verwaltung ermöglicht, die verfügbaren Programmmittel gezielt für Effizienzsteigerungen einzusetzen. D.h., daß die für die definierten Ziele bereitgestellten Mittel nicht an bestimmte Instrumente oder durchführende Akteure gebunden werden, sondern die Verwaltung die Mittel in der für den jeweiligen Zweck effizientesten Form nutzen kann.

Für die Umsetzung sollte insbesondere auf **Wettbewerbsmechanismen** zwischen verschiedenen Anbietern gesetzt werden, durch die ein optimales Preis-/Leistungsverhältniss zu ermitteln ist und die - wie etwa beim Benchmarking - wechselseitige Lernprozesse fördern. Die Verwaltung kann sich dabei auf Steuerungsfunktionen beschränken und den Vollzug an die jeweils adäquatesten Akteure delegieren.

Zur Umsetzung eines entsprechenden Konzeptes können die in der Sozialbilanz erarbeiteten Grundlagen schrittweise auf die gesamte Sozialpolitik des Landes übertragen und angewandt werden:

- \* In einem ersten Schritt sind die Ziele und Budgets zu vereinbaren und die zur Zielerreichung einzusetzenden Instrumente zu verabreden (Nutzung des Controllings bei sozialen Betrieben, Einführung eines Benchmarkings in der Suchtberatung, Kundendefinition und Befragung in der Gesundheitsberichterstattung, Organisationsentwicklung in Form einer Projekt- oder Matrixbildung im Bereich der Psychiatrie sowie eine weitere Forcierung der Aktivierungsstrategie im Bereich sozialer Brennpunkte).
- \* Zur Überprüfung der Umsetzung sind Fortschrittsberichte über die Nutzung der Instrumente und die Fortschritte bei der Zielerreichung in einem halbjährlichen Rhythmus zu verabreden, die zu einem systematischen Berichtswesen der Niedersächsischen Sozialpolitik ausgebaut werden.
- \* Nach eineinhalb Jahren sollten die Instrumente, die zunächst nur programm-spezifisch exemplarisch genutzt werden, auf die anderen freiwilligen Maßnahmen übertragen werden. Die halbjährlichen Erfahrungsberichte sollten daher konkrete Hinweise zur Übertragbarkeit der Instrumente auf andere Programme geben.
- \* In alle Maßnahmen sollten nicht nur die Ministerialverwaltung, sondern auch intermediäre oder „nachgeordnete“ Instanzen einbezogen werden. Auch für diese gelten die Prinzipien der Zielvereinbarung und Ergebnissteuerung anstelle einer Regelsteuerung.
- \* Nach zwei Jahren sollten die einzelnen Programme bzw. Aufgabenbereiche darlegen, welche Effizienzsteigerungen gegenüber dem Ist-Zustand erreicht wurden.

- \* Die jeweils Programmverantwortlichen sollten darüber hinaus als Berater für andere, bislang nicht berücksichtigte Programme zur Verfügung stehen und dort den Einführungsprozeß der neuen Steuerungsinstrumente begleiten.
- \* Die für die Sozialbilanz Niedersachsen eingerichtete ministerielle Arbeitsgruppe sollte stabilisiert und als dauerhaftes Gremium für einen Erfahrungs- und Informationsaustausch sowie zur Koordination des Berichtswesens weiter arbeiten. Es ist anzustreben, der Gruppe die Verantwortung für das Berichtswesen programmübergreifend zu übertragen und sie regelmäßig gegenüber der Führungsspitze des Hauses und ggf. dem Landtag berichten zu lassen.

Diese vier Bestandteile der Sozialbilanz Niedersachsen bilden kein einmal entwickeltes, statisches Konzept, sondern beschreiben einen rationalen Prozeß, der im Rahmen des Projektes eingeleitet wurde und der als ständiger Verbesserungsprozeß fortzuführen ist. Die bisherigen Erkenntnisse lassen erwarten, daß die vorgeschlagenen Maßnahmen zu deutlichen Effizienzsteigerungen und einer höheren Zielsicherheit der Sozialpolitik führen können. Die exemplarisch für einzelne Programme entwickelten und erprobten Maßnahmen lassen sich prinzipiell auf andere Programme übertragen. Das entwickelte Bewertungsschema sozialpolitischer Leistungen hat sich dabei als ein Konzept zu einer transparenteren Politikentwicklung wie zur Evaluation bewährt und bildet die Grundlage für den Einsatz der entsprechenden Steuerungsinstrumente.

Damit liefert die Sozialbilanz Niedersachsen einen Einstieg in eine Reform der Sozialpolitik, die den wachsenden Anforderungen zu gleichen Kosten gerecht werden kann. Inwieweit dieser Reformprozeß weiter voran getrieben wird, hängt wesentlich von der entsprechenden Unterstützung durch die Politik/Führung sowie der Stabilität der Rahmenbedingungen ab. Ein Reengineering der Sozialpolitik, d.h. eine grundlegende Neuorientierung der Abläufe und Steuerungsinstrumente, wie sie in der Sozialbilanz angelegt ist, ist nicht „nebenbei“ quasi „mit der linken Hand“ zu verwirklichen. Operative Aufgaben können zwar deutlich reduziert werden, jedoch steigen die Anforderungen an die Steuerungsfunktion der Landesverwaltung. Hierfür ist eine gewisse Planungssicherheit - auf welchem materiellen Niveau auch immer - erforder-

derlich, die bei der in der Bundesrepublik vorherrschenden dekrementalen, einzel-fallbezogenen Haushaltskonsolidierungspolitik allerdings zur Zeit nicht gegeben ist. Mit einem systematischen Versuch der Steigerung der Effizienz und Effektivität der Sozialpolitik, wie er in der Sozialbilanz angelegt ist, kann diese Situation jedoch durch die Vereinbarung eines entsprechenden Planungskorridors überwunden werden.

## Einleitung

Dieser Bericht stellt die Ergebnisse des Projektes „Sozialbilanz Niedersachsen“ aus der Sicht der an den intensiven Beratungen und Arbeiten der Projektgruppe beteiligten Wissenschaftler dar und systematisiert zugleich die im Rahmen des Projektes geleistete wissenschaftliche Arbeit. Er unterscheidet sich von Ergebnissen der „traditionellen“ Gutachtertätigkeit insoweit, als er Resultat eines innovativen Beratungsprojektes ist, in dem „zeitnah“ gemeinsam mit dem Auftraggeber in einem wechselseitigen Lernprozeß die unterschiedlichen Wissensbestände, Erfahrungsgrundlagen und Perspektiven vermittelt wurden.

Nach dem 1. Kapitel, welches die **Ziele, Arbeitsweise und Struktur** der Sozialbilanz beschreiben wird, folgt ein erster inhaltlicher Abschnitt (2. Kapitel), der die derzeitigen **Rahmenbedingungen von Sozialpolitik** darstellt und dabei die **Verknüpfung von Sozialpolitik mit Verwaltungsreform** als die unter ökonomischen und sozialstaatlichen Kriterien rationalste Strategie herausarbeitet und gegenüber anderen Reformbestrebungen abgrenzt.

Das 3. Kapitel beschreibt vor diesem Hintergrund die **wichtigsten Ansätze und Instrumente von Verwaltungsmodernisierung**, wie sie sich heute in der nationalen und internationalen wissenschaftlichen Diskussion darstellen, wie sie aber auch in der ministeriellen Arbeitsgruppe diskutiert wurden.

Darauf aufbauend (4. Kapitel) wird ein **Bewertungsschema sozialpolitischer Leistungen** zunächst in einer allgemeinen Form entwickelt, die auch auf andere Politikbereiche Anwendung finden kann. Im Anschluß wird das Bewertungsschema exemplarisch anhand der behandelten freiwilligen sozialpolitischen Maßnahmen des Landes operationalisiert.

In einem weiteren Konkretisierungsschritt (5. Kapitel) werden die **Instrumente der Verwaltungsreform** vor dem Hintergrund der Kennziffern des Bewertungsschemas auf die **sozialpolitischen Programme** bezogen. Dabei erfolgt eine Konzentration auf die jeweils programmspezifisch adäquatesten Ansätze anstelle einer undifferenzierten vollständigen Nutzung aller Instrumente für alle Programme. Dieser Abschnitt

ist insofern als Beschreibung bereits laufender Aktivitäten bzw. Empfehlung für die weitere Arbeit zu verstehen, wobei der Erfahrungsaustausch und die Überprüfung der Verallgemeinerbarkeit der erarbeiteten Ansätze bereits bisher von der ministeriellen Arbeitsgruppe zur Sozialbilanz Niedersachsen geleistet wurde und auch weiterhin geleistet werden kann.

Diese Struktur spiegelt die Arbeit der Sozialbilanz insofern wider, als sie den prozesshaften Charakter der generell strategischen Ausrichtung wie auch der Entwicklung der Bewertungskriterien und der individuell erarbeiteten und weiter zu verfolgenden Reformperspektiven aufzeigt. Abschließend (6. Kapitel) werden die Ergebnisse im Sinne von Empfehlungen zusammengefaßt.

„The future prosperity of OECD countries depends on reducing economic and social exclusion in the forms of high unemployment, non-participation in the labour market, lack of access to further learning opportunities and, in some instances, growing inequalities in earnings and incomes. It is more important than ever that policies - labour, social and educational, as well as macroeconomic - be coordinated and coherent. Designing and re-designing a range of policies, as well as institution-building, will be required. This will take time, but it is the only way to increase the adaptability and resilience of our societies.“ (OECD 1996)

## 1. „SOZIALBILANZ“ - ein Pilotprojekt zur Modernisierung der Landessozialpolitik

### 1.1 Rahmenbedingungen und Zielsetzungen

Das Projekt „Sozialbilanz Niedersachsen“ wurde im Sommer 1992 in einem ersten Gespräch mit der Staatssekretärin, Frau Birgit Gantz-Rathmann, und mit einem ersten konzeptionellen Entwurf seitens der wissenschaftlichen Leitung (Prof. Dr. Bernhard Blanke) auf den Weg gebracht. Dieser Weg war nicht nur steinig, sondern auch ebenso krumm wie unbekannt. Schon bis zur Bewilligung der Mittel Mitte 1993 zeigte sich in extremis eine Kombination von **Zielunklarheit, hohen Erwartungen/Befürchtungen** einerseits, sowie **strikten Verwaltungsvorgaben** (jedenfalls intendierten) bezüglich Zeitplan und Finanzierung andererseits. In der „politischen Dimension“ war das Projekt von Beginn an in eine sich seitdem dramatisch veränderte Konstellation (externes Umfeld) eingebunden, die man charakterisieren kann durch den Terminus „neue Unübersichtlichkeit“ (Habermas) und makroökonomische und -politische Trends, für die Stichworte zu nennen sind wie

- Finanzkrise der öffentlichen Haushalte und Verschiebungen im föderalen Staat
- Krise des Beschäftigungssystems vor dem Hintergrund der „Globalisierung“
- neue Herausforderungen an die Sozialversicherungen und die materiellen Träger sozialpolitischer Leistungen (z.B. Kommunen)
- Veränderungen der bundesdeutschen Sozialstrukturen („Individualisierung“, demographische Entwicklungen, regionale Disparitäten etc.).

Auf diese Trends reagiert die bundesdeutsche Politik seit dem Jahre 1992 im Wesentlichen mit einer **fiskalischen Reduktionsstrategie**, die jedoch zunehmend von Anstrengungen zu einer **Staats- und Verwaltungsmodernisierung** begleitet wird.

Die Zielunklarheit zu Beginn des Projektes resultiert aus der Umsetzung dieser Trends in diffuse Erwartungen an ein Vorhaben, welches sich mit dem Titel Sozialbilanz zunächst nur mittels einer **Analogie** selbst definieren konnte: es sollte die Sozialpolitik unter **bilanziellen Gesichtspunkten** überprüft werden, d.h. - so die erste kurze Vorgabe seitens des Ministeriums - es sollte gefragt und geprüft werden, „ob sich und für wen sich Sozialpolitik **rechnet**“. Im der Bewilligung zugrundeliegenden ministeriellen Konzept hieß es hierzu:

„Die Sozialbilanz Niedersachsen soll auch unter Einbeziehung von Kosten- und Nutzensgesichtspunkten, eine **umfassende Erfolgskontrolle** ermöglichen und mittelfristige Perspektiven für die Sozialpolitik des Landes aufzeigen. Der Nutzen der Sozialbilanz soll darin bestehen, Effizienzsteigerungen von Maßnahmen der Landessozialpolitik, ihre höhere Flexibilität und eine noch bessere Orientierung an den Bedürfnissen der Betroffenen zu erreichen“.

Neben diesem für uns als **Hauptziel** erkannten Auftrag waren aufgrund der Diffusität des politischen Durchsetzungsprozesses zu Beginn des Projekts noch weitere **Unterziele** genannt, die auf unterschiedliche Erwartungen/Wünsche der an der Konstitution des Projektes beteiligten Akteure zurückgeführt werden können. Für Politikwissenschaftler ist dies nicht überraschend - dieses Problem innovativer Projekte zeigte sich später an allen anderen, von uns näher zu analysierenden innovativen, freiwilligen Programmen/Maßnahmen (siehe Kapitel 3 und 4) und ist ein allgemeines Problem der politischen Steuerung im Sozialbereich (Schröder 1996, Baars u.a. 1976).

Solche Maßnahmen entstehen im parlamentarisch-politischen Prozeß (einschließlich der Vorschläge sowohl seitens von Verbänden, Interessengruppen einerseits als auch der Verwaltung(en) andererseits). Wer „Auslöser“ der Maßnahmen ist, entscheidet nicht unbedingt über Programmgestaltung und Implementation; der **input** des „Auslösers“ definiert aber letztlich die strategische Stoßrichtung der Maßnahme.

## 1.2 „Sozialbilanz“ und „emergent strategy“ - Arbeitsrichtung

Wir hatten zu Beginn einen kritischen input bezüglich der wissenschaftsgestützten Evaluation von politischen Programmen eingebracht, der im Konzeptpapier des Ministeriums in folgenden Fragen zusammengefaßt wurde:

- „- Welche Probleme bewirkt das Programm selbst (Programmkritik);
- Ist das als zu lösen betrachtete soziale Problem überhaupt und in welchem Umfange einer staatlichen Intervention zugänglich (Strukturproblem);
- Wie sicher oder kontrovers, einseitig oder vielfältig ist das dem Programm zugrundeliegende Wissen über steuerungsrelevante Wirkungszusammenhänge (Wissensproblem);
- Mit welchen Widerständen oder Unterstützungen bei den Adressaten wurde im Programm (nicht) gerechnet (Motivationsproblem);
- Wurden Folgen mitgedacht, die außerhalb der angenommenen Ursache-Wirkungs-Beziehungen liegen und einen unerwarteten Verlauf des Programms bedingten (Interdependenzproblem)?

Die meisten dieser Fragen kann Verwaltung nur eingeschränkt stellen. Die Antworten sind nur von der Wissenschaft systematisch zu erbringen. Eine Erfolgskontrolle, die mehrere Evaluationsmethoden und unterschiedliche Institutionen samt ihres Wissens bündelt, betritt Neuland.“

Das Ziel des Projektes Sozialbilanz war die Entwicklung eines neuen Evaluationsmodells (Bewertungsschema, vgl. Kapitel 4), welches der Verwaltung zeitnahe (im Gegensatz zu ex-post) Kriterien und Instrumente verschaffen sollte, um sozialpolitische Maßnahmen kontinuierlich (in „Echt-Zeit“) zu verbessern.

Der **Arbeitsprozeß** des Projektes kann in prägnanter Form mit einem aus der betriebswirtschaftlichen Forschung über Unternehmensstrategien stammenden Ansatz als Resultat einer „**emergent strategy**“ beschrieben werden (Mintzberg). In diesem Konzept wird in Auseinandersetzung mit eher „linearen“ Modellen von Strategien herausgearbeitet, daß Strategie als zusammenhängende Folge von Ereignissen durch einen **Lernprozeß** entsteht, der zwar als Grundlage die beabsichtigte (intended) Strategie hat, dessen Ergebnisse aber (zum Teil erheblich) von dieser abwei-

chen: „Some intended (i.e. planned) strategy is not realised. The part that is realised is called **deliberate** strategy. Much realised strategy emerges from events that were not part of the intended strategy. This is called **emergent** strategy. Realised strategy is a varying combination of deliberate and emergent“ (Barwise, 1996, S. 3).

### Schaubild

Als Ereignisse, die insoweit nicht geplant waren, schälten sich die verschiedenen Etappen finanzieller Restriktionen nicht nur des Landeshaushaltes, welche immer wieder die zu untersuchenden Programme/Maßnahmen des MS in Frage stellten, sondern auch die finanziellen Restriktionen des Projekts „Sozialbilanz“ selbst heraus. Ein weiteres „Ereignis“, welches den Arbeitsprozeß und sein Ergebnis stark beeinflusst hat, war die nahezu zeitgleich in Gang gesetzte **Verwaltungsreform** im Lande Niedersachsen. Kurz gesagt, haben diese events dazu geführt, daß von dem geplanten Vorhaben sich die Zielsetzung durchgesetzt hat, die als input sowohl seitens der Verwaltung als auch der wissenschaftlichen Leitung am stärksten war: **Sozialbilanz als Teil der Verwaltungsreform.**

### 1.3 Modernisierung der Verwaltung und Fachpolitiken

In allen Feldern der „Modernisierung des öffentlichen Sektors“ (vg. Naschold u.a. 1993/1995) zeigen sich die Schwierigkeiten, allgemeine Gedankensysteme und

Schemata auf die konkreten örtlichen, körperschaftlichen und vor allem **fachlichen** Ebenen zu übertragen und sinnvoll anzuwenden. Auch während der Arbeit am Projekt „Sozialbilanz“ waren sowohl intern im Kreis der „Projektgruppe“ als auch extern gegenüber dem Vorhaben erhebliche **Spannungslinien** zu verzeichnen, die sich in ein Raster von **wertorientiert versus administrativ-instrumentell orientiert** einerseits und **politikfeldorientiert versus „gesamtpolitikorientiert“** einsortieren lassen. Dabei können die Positionen in diesem Spannungsfeld keineswegs, wie prima facie angenommen werden könnte, den beteiligten „Systemen“ Wissenschaft und/oder Verwaltung zugeordnet werden. Die Rollen wechselten während des Arbeitsprozesses häufig und dadurch wurde der angestrebte Lernprozeß außerordentlich befördert. Im ersten Konzeptionspapier von der wissenschaftlichen Seite war betont worden: „Die Erstellung einer SN erfordert ein wohlüberlegtes Zusammenwirken von **Wissenschaft und Politik**. Bisherige Erfahrungen zeigen, daß ein **Kurzschluß** zwischen Beratung und Politik systematisch zu gegenseitigen Mißverständnissen und Blockaden führen kann. Die Politik hat Beratung immer dann als störendes Moment begriffen, wenn die Komplexität der politisch zu bearbeitenden Probleme erhöht, die Anforderungen an Politik mit normativen Kriterien gesteigert und nicht erfüllbare Erwartungen aufgebaut werden, deren Nichterfüllung legitimatorische Probleme bereitet. Umgekehrt haben Berater oft die Erwartung gehegt, daß Politik und Verwaltung der Logik der Wissenschaft folgen und deren Ergebnisse umstandslos und direkt in den politischen Entscheidungsprozeß einfließen lassen und als **Entscheidungshilfe** nach rationalen Kriterien umsetzen. Dieses gegenseitige Mißverständnis sollte nicht wiederholt werden.“

**Organisatorisch** wurde daraus der Schluß gezogen, daß eine Kooperationsform gefunden werden mußte, die es ermöglichte, die unterschiedlichen Positionen sowohl auszudifferenzieren als auch produktiv aufeinander zu beziehen. Dies ist nach unserer Ansicht gelungen, weil die „Projektgruppe“ sowohl aus Wissenschaftlern als auch aus Angehörigen des Ministeriums („Ministerielle Arbeitsgruppe“) in einem fortlaufenden, intensiven Gesprächs- und Arbeitsprozeß die verschiedenen externen und internen Veränderungsprozesse und Spannungen verarbeiten und schließlich ein weitgehend als gemeinsames zu definierendes Produkt erstellen konnte. Dieses Produkt, ein **neues Steuerungsmodell und ein neues Bewertungs- (Revaluati-**

**ons-)schema für sozialpolitische Programme** wird in diesem Bericht aus der Sicht der Wissenschaftler in den Kapiteln 3 - 5 dargestellt.

In diesem Ansatz werden die fachpolitischen Besonderheiten auf einen allgemeinen Bezugsrahmen der **Produktivitätssteigerung** hin orientiert, ohne daß sie unzulässigerweise einem Handlungsschema unterworfen werden, welches nicht „paßt“ - um es salopp auszudrücken. Es werden also Begriffe und Konzepte wie Controlling, Effizienz, Ergebnissteuerung, um nur ein paar unsystematisch zu nennen, nicht einfach instrumentell „angewendet“, sondern aus einer „eigenlogischen“ Neubewertung (**Revaluation**) im spezifischen Programmkontext in ihrer Anwendbarkeit überprüft und weiterentwickelt. Die administrativ-organisatorische Umsetzung steht noch bevor, wobei betont werden muß, daß durch die Beteiligung der Projektverantwortlichen Lernergebnisse laufend (in „Echt-Zeit“) in die Programmdurchführung eingeflossen sind, das Projekt Sozialbilanz also in Gestalt einer **indirekten** Beratung neben der bei den jeweiligen Maßnahmen laufenden Evaluationsprojekte - nach unserer Ansicht - verbessernd gewirkt hat.

#### **1.4 Realisierte und nichtrealisierte Strategie - Nebenergebnisse**

Ist also die Zielsetzung „Verwaltungsreform“ realisiert worden, blieben andere Teile des „inkonsistenten“ Zielbündels auf dem Weg liegen - oder gingen gar andere, nicht mehr unmittelbar mit der Sozialbilanz verbundene Wege. Sie sind aber nicht „irgendwo“, sondern der Zeitpunkt, an dem sich die Wege trennten, und die Resultate bis dahin lassen sich näher bestimmen:

1) Im Rahmen der Sozialbilanz sollten auch die **Megatrends** zusammengefaßt werden, daß „die Konturen der mit Wahrscheinlichkeit zu erwartenden Problemkonstellationen im mittelfristigen Bereich deutlich werden. Nur mit solchen „Szenarien“ kann für staatliche und nichtstaatliche Programme die in einer Umbauperspektive auftauchende Wissensproblematik ansatzweise gelöst werden“. Damit waren die Projektgruppe und die externen Wissenschaftler - auch angesichts der finanziellen Restriktionen des Projektes eindeutig überfordert. In diesem Bericht ist deshalb in Kapitel 2 nur **ein Szenarium** entwickelt, nämlich die eher **pessimistische** Variante. Optimistischere Varianten samt einer Fülle von Detailvorschlägen werden anderswo entwickelt. Wir verweisen insbesondere auf die Reihe „Zukunft des Sozialstaates“, die vom

Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales NRW herausgegeben wird. Die Darstellung einer eher pessimistischen Variante (auf der Grundlage von in einem Sonderbericht zusammengestellten Forschungsarbeiten der Abteilung Sozialpolitik und Public Policy; siehe Anlage) trägt allerdings dem **strategischen Dilemma** Rechnung, welches Naschold in Bezug auf die Modernisierung des öffentlichen Sektors so formuliert hat: die Anstrengungen kämen fünf bis zehn Jahre zu spät, sie erfolgten noch immer „recht kleinschrittig und in gemächlichem Tempo ... Die achtziger Jahre, in denen alles gemütlich hätte angegangen werden können, sind eben vorbei. Jetzt stehen wir unter einem ungeheuren Krisendruck, nicht nur der Finanzen, sondern auch des Wettbewerbsumfeldes“ (Naschold 1995 b, S. 277). Es hat unserer Ansicht nach wenig Sinn, die Augen vor den nachhaltigen Wirkungen einer fiskalischen Reduktionsstrategie zu verschließen, die eher konventionell konzipiert ist.

Dagegen Strategien der kontinuierlichen Verbesserung oder gar radikale „Re-engineering-Konzepte“ zu setzen erscheint notwendig und auch möglich, wenn ohne Zeitverlust an Strategien der „Produktivitätssteigerung“ auch der Sozialpolitik gearbeitet wird; denn nur dann lassen sich **Leistungsversprechen und Leistungsniveaus**, die einmal als machbar und gerecht empfunden wurden, aufrechterhalten (vgl. Kapitel 2 ausführlicher zu diesem Gedankengang).

2) Im Rahmen der Sozialbilanz sollte weiterhin eine „an Kosten und Nutzen orientierte **Perspektive** für die zukünftige Sozialpolitik im erkennbar eingeschränkten Rahmen eines Bundeslandes“ entwickelt werden, „unter Einschluß der kommunalen und verbandlichen Trägerstrukturen“. Dieses Vorhaben konnte weitgehend nur **exemplarisch** anhand der innovativen, freiwilligen Programme durchgeführt werden. Es wurden jedoch im Rahmen von externen Gutachten einzelne **strategische Fenster** geöffnet (vgl. hierzu den zweiten Zwischenbericht mit einer Darstellung der Ergebnisse dieser Gutachten), die als Vorarbeiten für weitere Arbeiten zur Verfügung stehen.

3) Im Rahmen der Sozialbilanz sollte „am Beispiel der präventiven und die Selbsthilfe stärkenden Maßnahmen“ auch deren **Wirksamkeit** mit der doppelten Zielsetzung überprüft werden, „tiefgreifende Hilfebedürftigkeit **und** erhöhte soziale Kosten zu vermeiden“. Der Gedanke der Wirksamkeit steht im **Zentrum** des weiter unten

entwickelten neuen Steuerungsmodells und des Bewertungsschemas für sozialpolitische Maßnahmen. Dort handelt es sich jedoch zunächst um ein **Modell**, mit Hilfe dessen die geforderte Überprüfung angestellt werden könnte - **wenn** die Landessozialpolitik es übernimmt und schrittweise administrativ-organisatorisch umsetzt. Zwei Modellvorschläge für Umsetzungsprogramme haben wir vorgeschlagen.

Um Wirksamkeit zu überprüfen bedarf es jedoch intensiver **Studien über die gesellschaftlichen Rahmenbedingungen** der Bevölkerungsentwicklung, der Beschäftigungsentwicklung, der Sozialstrukturentwicklung, der regionalen Disparitäten, der Selbsthilfepotentiale und -formen, etc. Ein erheblicher Teil der Finanzen des Projektes Sozialbilanz wurde für Gutachten verwendet, die diese landesbezogenen sozialen Trends analysieren sollten. Nach unserer Ansicht liefern sie hervorragende wissenschaftliche Qualität. Sie konnten aber nicht fortgeschrieben und weiter in den in diesem Bericht dargestellten Strang integriert werden, weil sich kein Kunde fand, der bereit war, für die weitere Finanzierung zu sorgen<sup>1</sup>.

Generell erscheinen aus unserer Sicht diese verschiedenen Stränge neu kombinierbar; ein „Re-engineering“ des Projektes Sozialbilanz wäre möglich und fruchtbar. Die verschiedenen Expertisen haben nämlich jeweils in ihrem Umfeld großes Interesse gefunden (gewissermaßen neue Kunden gefunden, die allerdings kostenlos davon profitierten), wodurch ihre Wirksamkeit geprüft ist.

## **1.5 Externe und interne „ökonomische“ Wertigkeit der Landessozialpolitik und ihrer innovativen Projekte**

Im Bereich der realisierten Strategie hat sich das Projekt Sozialbilanz auf einzelne sozialpolitische Maßnahmen mit der Perspektive der Verwaltungsreform als **Produktivitätssteigerung** konzentriert. Dieser Ansatz ist in das wissenschaftliche und politische Umfeld der „Modernisierung des öffentlichen Sektors“ eingebunden und konzeptionell stark von den Arbeiten aus dem ÖTV-Bertelsmann-Projekt (Naschold

---

<sup>1</sup> Neben den im 6. Kapitel genannten und in die Struktur der Sozialbilanz eingeordneten Gutachten, liegen Arbeiten zur Beschäftigungsdynamik und Arbeitsmarktentwicklung in Niedersachsen vor, die vom ISPS in Auftrag gegeben wurden oder selbst erstellt werden konnten (Gerlach/Wagner, Arbeits-

u.a.) geprägt. Es ist durchaus denkbar und zu erwarten, daß mit der Umsetzung des entwickelten neuen Steuerungsmodells und des Bewertungsschemas das Ziel, mit gleichen Mitteln mehr Effekte zu erzielen oder gar die Effekte bei sinkenden Mitteln zu stabilisieren, erreicht werden kann.

Gleichwohl ist das politische und gesellschaftliche **Umfeld** möglicherweise nicht derart günstig, daß nicht doch am Ende eine reine Kostensenkungs- und Ausgliederungs-/Abbaustrategie sich durchsetzt. Insoweit hänge der Erfolg des Projektes erheblich von Reaktionen des Umfeldes und einer allgemeinen Einschätzung des „**wirtschaftlichen Wertes der Sozialpolitik**“ (Briefs 1930) ab. Die Frage, ob sich Sozialpolitik „rechnet“, stellt sich auch im makroökonomischen und -politischen Kontext. Sie läßt sich auf drei Ebenen untersuchen, die in einem „synenergetischen Verhältnis“ (Kaufmann 1994) zueinander stehen:

1. der Bedeutung von Sozialpolitik für den Wirtschaftsprozess insgesamt und für den Gesellschaftsrahmen (z.B. Qualität des Humankapitals, „sozialer Friede“);
2. individuell („mikroökonomisch“) für die einzelnen Wirtschaftsakteure (Arbeitskräfte, Unternehmen, Leistungsempfänger);
3. kreislauftheoretisch für das Zusammenspiel von Nachfrage und Angebot (z.B. „Kaufkraftargument“).

Hierzu kann im Rahmen der Sozialbilanz wenig ausgesagt werden; grundlegend ist das Problem der **Interdependenzen** der verschiedenen Ebenen (Kaufmann 1986) und der „**konjunkturellen**“ **Bedingtheit** der Bewertungen (vgl. Vobruba 1988 mit einer Zusammenfassung der wesentlichen Argumente).

Es läßt sich zeigen, daß jeder Effekt von Sozialpolitik auf die Wirtschaft (und umgekehrt) **ambivalent** ist und es sowohl von der „Wirtschaftslage“ als auch von der jeweils im **politischen Diskurs** dominierenden (wissenschaftlichen) Position abhängt, wie der „wirtschaftliche Wert der Sozialpolitik“ bewertet wird. Solche Diskurse sind „rekursiv“, d.h. eine Umwertung an einem Effekt zieht Umwertungen bei anderen nach sich. In der gegenwärtigen Situation scheint sich das Doppelargument von der unangemessenen **Lohnhöhe** und der **Staatsüberschuldung** durchzusetzen (BDA

1994) (wohingegen die keynesianische Argumentation sowie andere positive Bewertungen aus der Arbeitsmarkttheorie oder dem Humankapitalansatz (Schmähl 1994) in die Defensive gedrängt werden).

Unser Ansatz der Produktivitätssteigerung im öffentlichen Sektor und der sozialpolitischen Maßnahmen (Institutionen) kann sich in diesen Diskurs insoweit einordnen, als wir behaupten, daß bei gegebenen Produktionsstrukturen eine **Rationalitätenfalle** zu Ineffizienzen führt, die bei einer reinen Niveauabsenkung (sei es durch Umdefinition der Angemessenheitsstandards, sei es durch Einsparpolitiken - beides Seiten einer Medaille) nicht beseitigt werden. Man kann diese Betrachtung betriebswirtschaftlich nennen, weil wir die Frage aufgreifen, ob die „Produkte“ der Sozialpolitik mit einer (politisch) definierten Qualität und in der (bedarfsgemäß) erforderlichen Menge mit **geringeren Kosten** produziert werden könnten. Gelänge dies, könnten die Probleme der Beitrags- und Steuerlast erheblich gemindert und die (bislang angenommenen) positiven Effekte von Sozialpolitik stabilisiert werden.

### **1.6. Externe und interne Rahmenbedingungen, Kooperations- und Akzeptanzprobleme**

Da die **Rationalitätenfalle** (Herder-Dorneich) offenbar aus dem Widerspruch zwischen prinzipiell knappen öffentlichen Ressourcen und dem individuellen **Maximierungskalkül** bei Unsicherheiten des Erfolges sozialpolitischer Maßnahmen (lieber mehr Beratung und Therapie als weniger, lieber mehr Ressourcen als weniger etc.) resultiert, wobei dieses Kalkül auch für kollektive Akteure wie Verbände in ihrer Wettbewerbssituation gilt, reichen interne Verwaltungsstrategien nicht hin. Zum einen müssen übergeordnete Instanzen (Landesregierung und -parlament) von der neuen Perspektive überzeugt sein, zum anderen müssen die „Kunden“ der Landespolitik am gleichen Strang ziehen. Denn „bei Verwaltungsmodernisierung geht es nicht primär darum, daß die Verwaltung effizienter wird, sondern daß der Kundennutzen steigt“ (Naschold 1995, S. 276). Da das Ministerium selbst kaum **direkt** Leistungen erbringt, sondern in einem **Netzwerk** von der Bundespolitik bis zu den

Kommunen, Wohlfahrtsverbänden und Selbsthilfegruppen agiert, müßte der Impuls auch in dieses Netzwerk getragen werden.

In allen untersuchten innovativen Maßnahmen der Landessozialpolitik spielt das Land im Wesentlichen die Rolle des „Zuschußgebers“ und des Koordinators. Die Verwaltung ist allerdings dadurch keineswegs in eine **passive Rolle** versetzt, sondern der wichtigste **strategische** Spieler. Ihr Dilemma ist jedoch, daß sie den Prozeß und das Ergebnis der Leistungserbringung nur **indirekt** beeinflussen kann. Ihre Ansatzpunkte sind hauptsächlich Information, Regulierung, Koordination und Vorfinanzierung.

Am Beispiel des Programms „Soziale Brennpunkte“ wurde dies graphisch sehr anschaulich dargestellt.

### **Schaubild**

Noch plastischer wird die Netzwerkpolitik bei einer Betrachtung der zahlreichen Spieler bei Projekten, die aus der Europäischen Strukturpolitik ko-finanziert werden. Das Land kann in diesen Netzwerken nach unserer Ansicht durchaus die Perspektive der Produktivitätssteigerung einbringen, da hier diejenige Politikebene vorliegt, die **entscheidet**, ob eine Maßnahme stattfindet oder nicht. Diese Entscheidungsmacht (allerdings mit Unterstützung des Landesparlamentes und nicht unter Druck einzelner Betroffenen-Interessen) muß es nützlich einsetzen. Zum Beispiel der Wohlfahrtsverbände liegt ein Gutachten vor, welches differenzierte Überlegungen zu diesem Komplex entwickelt (R. Schmid).

### 1.7 Externe und interne „politische“ Wertigkeit der Landessozialpolitik

Eine eindeutige Identität der Politik des MS als **Landespolitik** ist kaum feststellbar. Die Effekte der Sozialpolitik als Produkt der **Mehrebenenpolitik** (Bund, Länder, Gemeinden) und der spezifischen **parafiskalischen** Organisationsform der großen Sicherungssysteme (vgl. Schaubild S...) sind weder individuell noch regional-räumlich eindeutig zurechenbar<sup>2</sup>. Was sich als Landespolitik darstellen kann, sind im wesentlichen nur die eindeutig dem Land zustehenden Kompetenzen - und das sind nicht viele. Der größte Teil (eine quantitative Analyse war - und ist vielleicht - unmöglich) der Landessozialpolitik hängt mit der Bundesgesetzgebung und ihrer Beeinflussung, Interpretation und Implementation einerseits und der „Steuerung“ der Kommunen sowie von Verbänden unterschiedlichster Art zusammen (einschließlich der aufsichtlichen Aufgaben).

Der **enge** Kern einer eigenständigen Landessozialpolitik existiert in den sogenannten **freiwilligen Programmen**, von denen die untersuchten innovativen Maßnahmen wiederum nur einen Teil darstellen. Insgesamt umfaßt dieser Kern nicht mehr als ca. 5% der Ausgaben des Sozialministeriums. Mit einem Gesamtvolumen in Höhe von DM 270 Mio. (1994, eigene Untersuchung) „bewegt“ das MS jedoch eine recht beachtliche Finanzmasse mit - möglicherweise - beachtlichen Effekten, insbesondere auf der individuellen Ebene (vgl. 1.5). Würde dieser Kern **stärker profiliert** und wür-

---

<sup>2</sup> Vgl. das Gutachten I. Vieth, Rechtliche, institutionelle und fiskalische Verflechtungen der Sozialpolitik und Handlungsspielräume in Niedersachsen (1993).

de es vor allem gelingen, die **Kooperationsbeziehungen** effektiver zu gestalten, könnte das von uns anvisierte Ziel einer Leistungsstabilisierung mit Produktivitätsgewinnen erreicht werden.

Voraussetzung ist allerdings, daß auch die **Landespolitik** diesen Bereich nicht nur als Einsparquelle erster Güte (allein aus rechtlichen Gründen) betrachtet, sondern erkennt, daß die meisten dieser Programme es mit den **Folgen des gesellschaftlichen Veränderungsprozesses** zu tun haben. Überspitzt und im Rahmen des in Kapitel 2 entwickelten pessimistischen Szenarios interpretiert, fällt der Landespolitik (und den Kommunen, die in einer bestimmten Perspektive auch als Teil der Landespolitik zu betrachten sind) zunehmend die Aufgabe zu, die **Verlierer** der ökonomischen Anpassungsprozesse in irgendeiner Form zu unterstützen und zu integrieren. Hier stellt sich dann die Frage, ob sich Landessozialpolitik in der „Verwaltung der Ausgrenzung“ erschöpft oder strategisch auf „Integration der Modernisierungsoffer“ neu ausgerichtet werden kann. International - und bei Heranziehung internationaler Perspektiven beziehen wir uns sowohl auf Kenntnisse aus einzelnen Ländern als auch auf Argumentations- und Analysetrends der OECD (vgl. auch Pierson 1994) - herrscht mittlerweile (selbst im englischen Sprachraum) das Bestreben vor, neue Integrationsstrategien zu entwickeln, die sich mit den gleichzeitig laufenden Modernisierungsversuchen des öffentlichen Sektors verbinden lassen. Einiges haben wir auch in Niedersachsen gefunden und im weiteren pointiert zusammengefaßt.

## **1.8 In diesem Bericht zitierte wissenschaftliche Literatur**

- Achinger, H., 1971: Sozialpolitik als Gesellschaftspolitik. Von der Arbeiterfrage zum Wohlfahrtsstaat, Frankfurt a.M.
- Barwise, P., 1996: Strategic Management and Implementation. Strategic investment decisions and emergent strategy, in: Mastering Management, Financial Times, 15.2.1996 (Beilage)
- Briefs, G., 1930: Der wirtschaftliche Wert der Sozialpolitik, in : Schriften der Gesellschaft für Soziale Reform, Heft 83, Jena, 144 - 170
- Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeber, 1994: Sozialstaat vor dem Umbau, Leistungsfähigkeit und Finanzierbarkeit sichern, Köln

- Glennerster, H./ Le Grand J., 1994: The development of quasi-markets in welfare provision, in: Comparing social welfare systems in Europe, Vol. 1, MIRE, Paris
- Hartwich, H.-H., 1996: Der Sozialstaat und die Krise der „Arbeitsgesellschaft“. Über die Zukunft entscheiden die Arbeitsplätze, in: Gegenwartskunde 1, 11 -26
- Herder-Dorneich, Ph., 1982: Der Sozialstaat in der Rationalitätenfalle, Stuttgart usw.
- Kaufmann, F.-X., 1986: Steuerungsprobleme der Sozialpolitik, in: Heinze, R.G. (Hg.): Neue Subsidiarität. Leitideen für eine zukünftige Sozialpolitik, Opladen
- Kaufmann, F.-X., 1994: Staat und Wohlfahrtsproduktion, in: Derlin/Gerhardt/Scharpf (Hg.): Systemrationalität und Partialinteresse. Festschrift für Renate Mayntz, Baden-Baden
- Mintzberg, H., 1987: 'Crafting strategy', in: Harvard Business Review, July-August, 66 -75
- Mintzberg, H., 1994: Rethinking Strategic Planning, Part I and II, in Long Range Planning, Vol. 27
- Naschold, F./ Pröhl, M. (Hg.), 1993: Produktivität öffentlicher Dienstleistungen. Dokumentation eines wissenschaftlichen Diskurses zum Produktivitätsbegriff, Gütersloh
- Naschold, F./ Pröhl, M. (Hg.), 1995 a: Produktivität öffentlicher Dienstleistungen. Dokumentation zum Symposium, Gütersloh
- Naschold, F., 1995 b: Ergebnissteuerung, Wettbewerb und Qualitätspolitik. Entwicklungspfade des öffentlichen Sektors in Europa, Berlin
- OECD, 1994: New Orientations for Social Policy (Social Policy Studies No. 12), Paris
- OECD, 1995 a: New Directions in Health Care Policy (Health Policy Studies No. 7), Paris
- OECD, 1995 b: Governance in Transition. Public Management Reforms in OECD Countries, Paris
- OECD, 1996: Employment outlook, Paris
- Pierson, P., 1994: The New Politics of the Welfare State, Paper Centre for European Studies, Harvard University, Cambridge Ma.
- Schmähl, W., 1994: Zur ökonomischen Bedeutung sozialer Sicherung und ihrer Ausgestaltung im Transformationsprozeß, in: Gesellschaft für Versicherungswissenschaft, Köln
- Schröder, J.W., 1996: Politische Steuerung im Sozialbereich, NDV Heft 6

Vobruba, G., 1988: Ökonomischer Nutzen sozialstaatlicher Sicherung. Zur Logik der Diskurse über den „wirtschaftlichen Wert der Sozialpolitik“, WZB, discussion paper FS I 88 - 11, Berlin

## 2. Sozialpolitik unter Kostendruck

### Zehn Thesen zum „Umbau“ des Sozialstaates in der Bundesrepublik

#### 1. These

Die gegenwärtige Debatte um den „Umbau des Sozialstaates“ kann als **Repolitisierung** des Sozialstaatsdiskurses gewertet werden, nachdem sich etwa seit Ende der 50er Jahre (Abschluß der letzten strukturellen Reform, der Dynamisierung der Renten und damit der „Universalisierung“ des Umlageverfahrens) ein zunehmend technisches Verständnis von Sozialpolitik in der BRD eingebürgert hatte. Es wurde stabilisiert durch die Anbindung der sozialen Leistungen an das ökonomische Wachstum. Der Sozialstaat etablierte eine verbindliche Klammer zwischen sozialer und ökonomischer Teilhabe, die als fiskalische Formel (wie in der Rentenversicherung) institutionalisiert wurde.

Als „technisch“ kann dieses Verständnis charakterisiert werden, weil es den Sozialstaat als Umverteilungsmaschine imaginierte, bei der konditional programmiert werden konnte, wann unter welchen Umständen welche exakt bemessbaren Leistungen „fällig“ sein sollen. Dies förderte sowohl die „Ökonomisierung“ als auch die „Verrechtlichung/Bürokratisierung“ sozialpolitischen Handelns. Der Sozialstaat als „triviale Maschine“ (berechenbar, determinierbar) steht in der Tat auf dem Prüfstand und vor der Zerreißprobe - die Metaphern sind kontextuell richtig gewählt, aber **politisch** falsch, denn tatsächlich geht es um eine **politische** Neubestimmung des Sozialstaates.

Unter einer politischen Debatte würden wir uns eine klare Polarisierung der öffentlichen Meinung vorstellen, beginnend mit Fragen nach der (Neu-) Verteilung von Aufgaben zwischen Staat und Gesellschaft; danach, wie Sozialleistungen künftig wirksamer erbracht werden können, wenn schon die These von der Verkrustung der staatlichen Tätigkeit richtig sein sollte; und danach, ob Politik und Gesellschaft bereit sind, den Werthorizont des Nachkriegssozialstaates weiterhin konsensual als Rahmen eines potentiellen Umbaus zu akzeptieren - oder den marktradikalen Weg zur Leitlinie nimmt. Erst mit einer solchen offenen Polarisierung der Diskussion ist es möglich, präzise Stellung zu beziehen, rational über Vor- und Nachteile verschiedener Wahlmöglichkeiten nachzudenken und einen innovativen Pfad aus der Krise zu finden.

Die Besonderheiten der bundesdeutschen Debatte um den Sozialstaat „in der Krise“ im Vergleich zu fast allen industrialisierten Ländern scheint jedoch in dem Versuch zu bestehen, „Konsenspolitik“ (wie Wolfgang Schäuble es in einer Fernsehdiskussion zum Thema nannte) zu betreiben, zugleich aber massive Veränderungen des sozialstaatlichen Gebäudes vorzunehmen. Dies erzeugt das Klima einer paradoxen Kommunikation. Einerseits wird die staatliche Verantwortung für Erhalt und Fortentwicklung des Sozialstaates nicht dementiert, andererseits wird in vielen kleinen Schritten am „Umbau“ des Sozialstaates gearbeitet, wobei die Tendenz dieser Entwicklung schwer zu identifizieren und zu bewerten ist. Politikwissenschaftlich kann dieser Politikstil - im Sinne von Downs - mit dem „ein-gipfligen“ Parteienwettbewerb erklärt werden, bei welchem stark programmatisch angeglichene Parteien zur Mitte hin um die Maximierung der Wählerstimmen konkurrieren. Da als oberstes Ziel die **Sanierung** der staatlichen und parafiskalischen Haushalte von allen dominierenden politischen Kräften akzeptiert ist, konzentriert sich der programmatische Wettstreit auf Mittel und Wege zur Erreichung dieses Ziels. Unsere Thesen stellen den Versuch dar, die **laufenden Diskurse** um den Sozialstaat in der Bundesrepublik holzschnittartig derart zu „systematisieren“, daß eine Tendenz sichtbar wird.

Diese Tendenz scheint in einer **schleichenden Privatisierung** zu liegen, ohne daß die reformpolitischen Optionen, die bei einem gezielten, rationalen Umgang mit Knappheiten gegeben sein können, offen ausgesprochen und wahrgenommen werden. Insoweit versuchen die Thesen immer auch - im Blick auf andere Länder - Gegenteilstendenzen aufzuzeigen, die jenseits des ideologischen Schlagabtausches liegen. Erst vor diesem Hintergrund ist die von uns gewünschte „rationale Wahl“ möglich.

## 2. These

In der Bundesrepublik findet ein **fiskalischer** Schlagabtausch um den Sozialstaat statt. Es geht nahezu ausschließlich um „zu hohe“ **Kosten** (öffentliche und private) und „überflüssige“ **Leistungen**. Da die Leistungen des Sozialstaates ausschließlich mit der Frage konfrontiert werden „Können wir uns diese noch leisten?“, konzentriert sich die Debatte auf eine **dekrementale** Strategie des stückchenweisen Abbaus akribisch ausgesuchter **Einzelleistungen**. Das Gesamtgebäude des Sozialstaates

(seine nunmehr sechs Säulen) wird durchgeforstet nach Leistungen, die in einem näher zu bestimmenden Sinne als **ungerechtfertigt** angesehen werden; der Ärztetag 1996 hat von „Entrümpelung“ von Sozialleistungen gesprochen. Dabei verkehrt sich das Begründungsverhältnis von Sozialleistungen: In ihrer **Entstehung** werden und wurden Einzelleistungen des Sozialstaates mit dem Verweis auf sogenannte **Bedarfe** gerechtfertigt.

Allerdings werden diese nach verschiedenen **Regeln kalkuliert**. Nach unserer Ansicht lassen sich drei solcher Regeln (Rechtfertigungsgründe für öffentlich bereitgestellte oder organisierte Ressourcenzuweisungen) unterscheiden: Angemessenheit, Leistungsgerechtigkeit und Gleichbehandlung. Diese Begrifflichkeit deckt sich nicht unmittelbar mit derjenigen des Sozialrechts, sondern versucht, „funktionale“ Differenzierungen unter dem Aspekt der potentiellen Resistenz gegen Veränderungen einzuführen.

Alle Sozialleistungen, die einen Ersatz für nicht vorhandenes Einkommen darstellen und nicht an vorhergehende Beitragsleistungen geknüpft sind (vor allem die Leistungen nach dem BSHG, aber auch andere staatliche Leistungen) werden aus einem bestimmten Verständnis der **Angemessenheit** gerechtfertigt. „Menschenwürdige Existenz“ mißt sich an solchen Angemessenheitsstandards (Bedürftigkeit), einer Relation zwischen den **Werten** derjenigen, die ihren Lebensunterhalt selbst verdienen können, und solchen, die auf Armutspolitiken angewiesen sind (Stichworte u.a. Lohnabstandsgebot, angemessener Wohnraum, Warenkorb/Statistikmodell). Der Rechtsanspruch nach dem BSHG ist also dem Leistungsumfange nach flexibel.

Eine andere Bedarfsfeststellung erfolgt nach dem Modell der **Leistungsgerechtigkeit**. Dort, wo Sozialleistungen an die Einkommenshöhe und die Dauer des Einkommensbezugs anknüpfen (in fast allen Lohnersatzleistungssystemen) hat das bundesdeutsche Modell ein **Proportionalitätsverhältnis** eingeführt, fälschlich als „Äquivalenzprinzip“ bezeichnet (These 6). Rechtsansprüche sind berechenbar.

Das dritte wesentliche Prinzip der Bedarfsfeststellung ist die **Gleichbehandlung**. Diese drückt sich in einer **sachlich** begründeten Notwendigkeit aus: vorherrschend im Gesundheitsbereich (Sachleistungsprinzip unabhängig von der Beitragshöhe oder

gar der Beitragszahlung (Familienversicherung)) verfährt der Sozialstaat beim Prinzip der Gleichbehandlung 'ohne Ansehen der Person' nach bestimmten **Risikotatbeständen** (Krankheit z.B.), bei denen der **nichtmonetäre** Schaden für alle gleich ist und insoweit bei allen gleichermaßen behoben werden muß. Zur Kompensation stellt die Gesellschaft Finanzmittel bereit, die entweder durch Beiträge und/oder Steuern aufgebracht werden. Sozialpolitisch kalkulierte Bedarfe steuern den Umfang der aufzubringenden Mittel.

Beim **Abbau** von Sozialleistungen wird umgekehrt verfahren: Die **Leistungshöhe** wird unmittelbar zum Maßstab genommen, wobei die monetären Leistungen untereinander in Beziehung gesetzt und nach - nur politisch nachvollziehbaren - Maßstäben gewichtet, und dann beibehalten, gekürzt oder gestrichen werden. Rückbeziehungen auf - nicht mehr vorhandene oder eingeschränkt vorliegende - Bedarfe sind eher „ideologischer“, denn rationalpolitischer Art.

Hier zeigt sich dann der immanente **politische Gestaltungsgehalt** „des Sozialstaates“. In der öffentlichen Debatte gehen häufig die wichtigen Unterscheidungen verloren zwischen dem Sozialstaat als normativem Begriff (verankert im GG Art 20 und 28), dem „Sozialstaat“ als komplexem System von auf gesetzlicher und vertraglicher Basis beruhenden Finanzierungs- und Leistungstatbeständen und -regulierungen; und schließlich dem Sozialstaat als „Sozialpolitik“, welche eingebunden ist in das parlamentarisch-demokratische Regierungssystem sowie in das Verbändesystem, welches sich um die Sozialversicherungen sowie andere soziale Leistungsbereiche (auf der Ebene der Kommunen und der Wohlfahrtsverbände) kristallisiert.

Veränderungen im „Leistungssystem“ folgen einer bemerkenswerten inneren „Logik“, bei der auch die unterschiedlichen Grade und Formen der **Verrechtlichung** eine Rolle spielen. Am leichtesten sind die nach Angemessenheit konzipierten Einzelleistungen zu kürzen; es bedarf hierzu meist „nur“ plausibler Erklärungen. Beispielsweise reicht es aus, mit der Modellrechnung 5-Personenhaushalt in der Sozialhilfe versus 5-Personenhaushalt mit einem Alleinverdiener im unteren Lohnbereich eine Verletzung des Lohnabstandsgebotes zu „beweisen“, um für **alle** Sozialhilfeempfänger die Kürzung der Sozialhilfe (HLU) zu begründen. In der Realität sind aber 5-Personenhaushalte im aktuellen Sozialhilfebezug relativ selten zu finden; und der

eigentliche „Skandal“ liegt in dem Versagen des „Familienlastenausgleichs“ für Geringverdienende. Etwas schwieriger sind Leistungskürzungen im Bereich der von der Gleichbehandlung 'regierten' Sozialleistungen, weil dort auch Besserverdienenden im Zuge des Ausbaus des Sozialstaates Zugang zum „Sozialversicherungsstaat“ ermöglicht wurde. Kürzungen von Sachleistungen z.B. im Bereich der Krankenversicherung können nur über HärteklauseIn sozial 'gerechter' gestaltet werden; sind sie so niedrig bemessen, daß nur der anerkannte Armutsbereich ausgenommen ist, betreffen sie den Normalverdiener besonders in den unteren Segmenten. Am bestandssichersten sind die vom Proportionalitätsprinzip 'regierten' Sozialversicherungssysteme, die selbst wiederum durch „Exklusion“ finanziell saniert werden können (These 3).

### 3. These

**Globaler** Ausgangspunkt des Umbaus des Sozialstaates ist die „Krise der Arbeitsgesellschaft“. Da der bundesdeutsche Sozialstaat (vgl. Schaubild) im wesentlichen von den **Parafisci** der Sozialversicherungen 'gesteuert' wird, die ihrerseits weitgehend **vom Beitragsaufkommen** aus **unselbständiger Arbeit** finanziert werden, schlägt natürlich jede signifikante und längerandauernde Unterbeschäftigung in sozialversicherungspflichtigen (oder „versicherungsbeitragsfähigen“, Hartwich 1996) Arbeitsverhältnissen in eine „fiskalische Krise“ der Sozialversicherungen um. Auch die demographischen Entwicklungen (Überalterung) sind nur dann „problematisch“, wenn sie zur Entwicklung des Beschäftigungssystems in Beziehung gesetzt werden.

Die Programmierung der Sozialversicherungen über das Proportionalitätsprinzip beeinflusst sowohl Entstehung als auch Abbau von Einzelleistungen:

- Sinkende Löhne ziehen sinkende Finanzen nach sich, so daß auch - im Zeichen der einnahmenorientierten Ausgabenpolitik (Resultat des **Umlageverfahrens**) - die Leistungen sinken müssen;

### Schaubild



- der Abbau von Leistungen folgt der inversen Logik ihrer Entstehung: in den Zeiten der Reallohnsteigerungen war es möglich (entsprechend dem Prinzip der Leistungsfähigkeit (Proportionalität)) ein höheres Maß an **interner Umverteilung** in den Sozialversicherungssystemen einzubauen (Solidaritätsprinzip), wodurch vor allem die „beitragsfreien“ Leistungen angestiegen sind (z.B. Anrechnungszeiten in der Rentenversicherung oder „originäre“ Arbeitslosenhilfe etc., etc.).

Mit dem Terminus der **versicherungsfremden Leistungen** ist nunmehr ein Stichwort gegeben, mit dessen Legitimation jene internen Umverteilungen in den Sozialversicherungen reduziert werden können. Nicht mehr die zielgerichtete Gestaltung von sozialen Bedarfs- und Lebenslagen ist dann der Ausgangspunkt staatlicher Sozialpolitik, sondern die Realisation eines selbstbezüglichen und sich selbst genügenden Prinzips: Des sogenannten Versicherungsprinzips. **Ziel** dieser Strategie ist die **Sicherung der Sicherungssysteme** als solcher.

Der Verlust von profitablen Arbeitsplätzen (unbeschadet der Gründe, ob nun durch „Globalisierung“ der Wirtschaftsprozesse oder Managementfehler oder Lohnhöhe oder alles zusammen) schließt immer mehr Teile des Erwerbspotentials aus dem Erwerbsarbeitsmarkt aus; die sozialen Sicherungssysteme reagieren schematisch entsprechend ihrer Programmierung ebenfalls mit Exklusion von Leistungen, und indirekt über Leistungsausschluß mit der Exklusion von Personen. Kein Mitglied einer Sozialversicherung wird ausgeschlossen (allerdings kommen viele nicht mehr rein), sondern viele erhalten weniger oder keine Leistungen, so daß die Mitgliedschaft monetär sinnlos wird.

Aus der Sicht des **Bürgers** hatte der Sozialstaat (in seinen drei Dimensionen) **Teilhaberechte** konstituiert, die sich u.a. in Mitgliedschaften in den Anstalten und Körperschaften des Sozialversicherungssystems niederschlagen („Versicherten-gemeinschaften“). Zwar ist das bundesdeutsche Modell nicht soweit gespalten, daß der Sozialversicherungsausweis (wie z.B. in den USA) zum Ersatz für den Personalausweis wird, aber Staatsbürgerschaft im Sinne des **sozialen Rechtsstaates** ist materiell wesentlich durch Teilhabe am sozialen Leistungssystem untermauert. Spiegelbildlich drückt sich dieser Sachverhalt in den Statusrechten von Ausländern aus, die trotz Teilhabe am Erwerbsarbeitsmarkt keineswegs in den Genuß aller so-

zialen Teilhaberechte kommen, vielmehr einen langen Prozeß der sozialen Einbürgerung durchlaufen müssen. Im Englischen wird dieser Grundtatbestand des modernen Wohlfahrtsstaates mit dem Begriff der **social citizenship** umschrieben. Im Deutschen ist noch wenig über die Einbindung des Staatsbürgers - und aus seiner/ihrer Sicht - in das verflochtene System (Achinger 1971) der Sozialleistungen nachgedacht worden.

Ein aktuelles Beispiel kann die Debatte um die Ladenschlußzeiten bieten; so wenig es prima facie sich dazu zu eignen scheint: wenn im Vergleich immer auf andere Länder verwiesen wird, werden viele Facetten des Problems im deutschen System schlicht übersehen; z.B. das Problem der ungeschützten Teilzeitarbeit (590 DM-Jobs); das Problem der hieraus entstehenden langfristigen Belastungen der Sozialhilfe (mangelnde Absicherung im Alter); der Unterschied, ob zusätzliche Teilzeitarbeit im Rahmen eines Modells mit **Grundsicherung** (Holland) oder in einem Beitragsmodell wie in der Bundesrepublik eingeführt wird. Gleichwohl kann eine Flexibilisierung innovative Folgen haben, wenn die **Interdependenzen** der sozialen Leistungen, die bei einer simplen Einzelaspekt Diskussion unter den Tisch fallen, reflektiert werden.

#### 4. These

Unter der Herrschaft des Sozialstaatsprinzips treten beim Funktionsverlust der Sozialversicherung zunächst andere Sozialleistungsträger als **Ausfallbürgen** im allgemeinen, nicht nur im fiskalischen Sinne, in die Pflicht.

Der Zentralstaat Bund ist für die Arbeitslosen- und Alterssicherung schon qua grundgesetzlicher Verpflichtung Ausfallbürge; im besonderen Maße für die nach neuestem Verständnis „versicherungsfremde“ Arbeitslosenhilfe und Arbeitsmarktpolitik. Hier weist das Politikprofil der vergangenen Jahre eine paradoxe Entwicklung auf: für Zwecke der deutschen Einigung zog sich der Bund zunächst nicht aus der Verpflichtung der Defizithaftung, obwohl eine enorme Summe an Beitragsmitteln auch für die Arbeitsmarktpolitik im Rahmen der deutschen Einigung aufgewendet wurde - im eigentlichen Sinne eine versicherungsfremde Leistung, zählen doch die „Folgen politischer Ereignisse“ traditionell zum Bereich der nicht durch Beiträge, sondern aus

Steuermitteln zu finanzierenden sozialen Leistungen. Im Bereich der Arbeitslosenhilfe sind dagegen die Versuche, sich aus der Verantwortung zu ziehen, schon notorisch.

Auch in der Alterssicherungspolitik fand zum einen langfristig ein Rückzug des Zentralstaates statt, zum andern wird der durch die letzte Reform festgezurrte Staatszuschuß auch nicht unangegriffen bleiben. Schließlich werden in diesem Feld „versicherungsfremde Leistungen“ als Leistungen für die „Folgen politischer Ereignisse“ oder politischer **Entscheidungen** zwar abgebaut, aber **nicht** kompensiert. Für das „Verhalten“ des Bundes und wohl auch der Länder wird generell behauptet werden können, daß Auslagerung sogenannter versicherungsfremder Leistungen aus den Sozialversicherungen, die als „allgemeine Staatsaufgaben“ aus Steuergeldern zu finanzieren wären, **nicht kompensiert** werden wird. Fiskalisch gesehen erweist sich dieses Feld sowohl als wesentliches „Abbaugelände“ als auch als das legitimatorisch am meisten abgesicherte (dazu später).

Summarisch kann behauptet werden, daß die doppelte Exklusion, nämlich aus dem „beitragsfähigen“ Erwerbsarbeitsmarkt **und** - schrittweise, über leistungsmindernde „Lücken“ in der Erwerbsbiographie - der beitragsfinanzierten Sozialversicherung, zu einem **Anwachsen der Armutspotentiale** führt. Hierbei ist jedoch außerordentlich wichtig zu betonen, daß Armutspotentiale **nicht** gleichbedeutend sind mit **Armutsbekämpfung**. Sicherlich können Armutspotentiale bei bestimmten Personengruppen kumulieren, aber zugleich weisen Prozesse der „Verarmung“ eine breite Streuung auf. Auch prekäre, d.h. nicht geschützte, nicht oder gering sozialversicherungspflichtige Beschäftigung sollte hierzu gerechnet werden.

Die **Länder und Kommunen** sind aus strukturellen Gründen daher die faktischen, wenn auch nicht vorgesehenen Ausfallbürgen für die Krise des Arbeitsmarktes. Kernsystem ist das Regulierungssystem des **Bundessozialhilfegesetzes**. **Summarisch** läßt sich sagen, daß alle reduzierten „versicherungsfremden“ Leistungen, wenn sie nicht ganz entfallen oder von den Privathaushalten übernommen werden, auf direktem oder auf einem Umweg bei der Sozialhilfe und das bedeutet, wenn die Länder diesen Exklusionsprozess - aus fiskalischen Nöten heraus - ebenfalls fortführen, bei den Kommunen landen. Die „Krise der Städte“ ist - obwohl häufig das Ge-

genteil behauptet wird - keineswegs „hausgemacht“, sondern vom Zentralstaat politisch induziert.

Auf der Politikebene der **Kommunen** läßt sich der Prozeß einer „schleichenden Privatisierung“ von Kosten und Leistungen deshalb am besten studieren, weil in ihrem relativ geschlossenen Teilsystem Verschiebungsaktionen am deutlichsten zu beobachten sind. Von der Einnahmenseite her sind die Kommunen - auch statistisch nachweisbar - am direktesten mit den Schwankungen der Konjunkturen verknüpft. Zusätzlich verschärfen fiskalische Abwälzungsstrategien des Zentralstaates und der Länder die „Krise der Kommunalfinanzen“. Parallel zu diesem Prozeß legt der Zentralstaat gesetzgeberisch neue Lasten auf (Rechtsanspruch auf einen Kindergartenplatz als vieldiskutiertes Beispiel) oder schlagen sich Exklusionsstrategien auf die Verpflichtungen der unteren Politikebene insbesondere im Regelungsbereich des BSHG nieder. In den meisten **Großstädten** 'fressen' die steigenden Sozialausgaben jeglichen Gestaltungsspielraum nahezu auf; die Gegenstrategie steigender Gebühren überwälzt einen großen Teil der Lasten auf die Konsumenten (z.B. über die Mietnebenkosten). Andere Leistungen werden „privatisiert“, indem sie öffentlich nicht mehr erbracht werden. Auch hier fehlt im bundesdeutschen Modell eine positive Gegenstrategie, wie sie in den anderen Ländern entwickelt wurde. Die Debatte um die Reform der Kommunalpolitik legt Zeugnis hierfür ab. Grundprinzip einer solchen Gegenstrategie ist die „Aktivierung“ der Bürger (empowerment), wobei sich der Staat nicht aus der Verantwortung zieht, sondern als „Helfer zur Selbsthilfe“ agiert.

## 5. These

**Der Abbau von einzelnen Leistungen in begrenzten „Systemen“ ist insoweit zugleich ein Umbau**, als er die **Verantwortlichkeiten** in der Architektur des bundesdeutschen Sozialstaates verschiebt. Die allgemeine Tendenz dabei ist wiederum **paradox**, als mit der Begründung, daß „versicherungsfremde Leistungen“ abgebaut werden müssen, um die Sicherungssysteme überlebensfähig zu machen, noch nicht deren **Notwendigkeit** sondern nur ihre Finanzierungstechnik durch Beiträge bestritten wird. Rein rechnerisch kann die Summe der erbrachten Sozialleistungen gleich bleiben, wenn es nur um „systemgerechte“ Umschichtung in den Staatshaushalt ginge. Aber die Politik versteckt sich hinter einem fiskalisch-sozialversicherungsrechtli-

chen Argument, um die Verantwortung auf andere Träger abzuwälzen, ohne deren Leistungsfähigkeit in Betracht zu ziehen. Im Englischen nennt man diesen Vorgang boundary specification and cost shifting. Grenzen der einzelnen Systeme werden enger gezogen, Kosten verschoben - auf wen?

Da Kosten nur **verschoben** werden können, wenn a) die Notwendigkeit der Leistungen weiterhin akzeptiert wird und b) sowohl die Macht dazu besteht als auch eine Bereitschaft und Fähigkeit anderer Träger, die Kosten zu übernehmen, läuft die Verantwortlichkeitsverschiebung darauf hinaus, auf dem Umweg über die Kommunen sowohl die Leistungserbringung als auch die Kostenträgerschaft **zu privatisieren**. Die Paradoxie der bundesdeutschen Debatte drückt sich darin aus, daß es **kein offizielles Programm** einer Privatisierungsstrategie gibt.

Demnach geht die bundesdeutsche Sozial-Politik (als politics) ganz entschieden den Weg der **Abwälzung** von Soziallasten durch die verzweigten Netzwerke des bundesdeutschen Sozialstaates, bis diese bei der letzten gebietskörperschaftlichen Ebene der Kommunen landen und von diesen zwangsläufig an den „privaten Sektor“ weitergereicht werden müssen. **Oder** im Bereich der Sozialversicherung, insbesondere der Krankenversicherung, tritt an die Stelle des Solidaritätsprinzips dasjenige der Eigenverantwortung/Zuzahlung. Was durch „politische Gestaltung“ einstmals der Sozialversicherung und den öffentlichen Haushalten aufgetragen wurde, wird teilweise der privaten Gestaltung und Entscheidung zugeführt. Allerdings sollte vorschnelle Bewertung vermieden werden. Denn eine Bewertung müßte sich erneut die Grundfrage nach dem Zusammenspiel von **öffentlichem und privatem Sektor** stellen.

Schon längere Zeit wird von Politik und Wissenschaft eine Selbstüberforderung des Staates gepaart mit einer ungebremsten „Anspruchsinflation“ beklagt. Dabei wird der Staat selbst als „Ursachenfaktor der gesellschaftlichen Anspruchsdynamik“ (Klages) identifiziert, der vage Erwartungen in Ansprüche verwandele und zu ihrer Erfüllung eine spezialisierte Bürokratie ausdifferenziere, welche ihrerseits mit einer eigenständigen Expansionsdynamik ausgestattet sei. Dieses Denkmodell scheint auch die Politik der **Anspruchsreduktion** zu bestimmen; charakteristisch ist jedoch die durchweg **passive** Wahrnehmung von Bürger und Staat, als Opfer eines wechselseitigen Mißverständnisses und gegenseitiger Abhängigkeiten: die instrumentelle Beziehung ist -

hier zeigen sich sehr spezifisch deutsche verwaltungskulturelle Traditionen - die zwischen Antragstellern und Bewilligern, zwischen „Anspruch“ und „Zuschuß“; die Beziehung zum Bürger ist traditional gestaltet. Eine Politik der „Staatsentlastung“ durch staatliche Politik im Stil der schleichenden Privatisierung verfehlt systematisch die Weckung von Selbstverantwortung und Selbsthilfe, selbst wenn sie diese proklamatorisch einfordert. Ganz anders müßte das Bild des **aktiven Bürgers** in den Mittelpunkt gestellt werden. Staatliche Politik müßte dann darauf gerichtet sein, dort, wo Aktivitäten und Solidaritätspotentiale (Kaufmann 1986) verschüttet sind, **Unterstützungsstrukturen** aufzubauen. Im Kern wird nicht so sehr das Medium „Geld“ gefragt, vielmehr bedarf eine Politik des „Encouragement“ des Mediums Koordination und Kooperation.

## 6. These

Die dekrementale einzelleistungsorientierte Umbaustrategie besitzt eine eigentümliche **Legitimationskraft** und ist deshalb sowohl schwer zu durchschauen als auch schwer zu bewerten. Eine rationale Bewertung der Notwendigkeiten, Angemessenheit, Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit von Sozialpolitik bedürfte klarer Begrifflichkeiten. Tatsächlich aber wimmelt das bundesdeutsche Sozialstaatsmodell von einer Fülle inkonsistenter, nur situativ zu verstehender Termini, die vor allem auch aus der enormen Verrechtlichung der Sozialpolitik stammen. Diese Termini sind hochgradig fungibel sowohl zur Begründung neuer Leistungen als auch zu deren Abbau (siehe These 2 und 3).

Der Abbau „versicherungsfremder Leistungen“ läßt sich vor der Mitgliedschaft der Sozialversicherungen, die Beiträge bezahlen, zumal deshalb hervorragend legitimieren, weil - in „ideologischer“ Ausweitung einer Rechtssprechungstradition des BVerfG - die Leistungen von den Bürgern als Quasi-Eigentum betrachtet und nach dem Modell der Privatversicherung als „beitragsäquivalent“ mißverstanden werden. Damit aber werden tendenziell die Grundlagen der Sozialversicherung unterminiert. Diese basierte zumindest auf den vier **Grundprinzipien**, daß

- keine individuelle Risikokalkulation stattfindet, sondern die Risiken als gesellschaftlich typische Risiken betrachtet werden, für deren Eintritt der Einzelne weder wegen

seines Verhaltens, noch seines Alters oder anderer Merkmale 'haftbar' gemacht werden kann;

- umfassend alle diese typischen Lebensrisiken in den Schutz der Sozialversicherung einbezogen werden (Comprehensiveness);
- universell alle Staatsbürger an diesem Schutz teilhaben (in Deutschland gerade durch „versicherungsfremde Leistungen“ garantiert, z.B. Familienversicherung in der Krankenkasse);
- die finanzielle Leistung des einzelnen einen Beitrag für die Leistungsfähigkeit der Sozialen Sicherungssysteme darstellt, insoweit nach seiner/ihrer finanziellen Leistungsfähigkeit bemessen ist (Proportionalität), also eine Quasi-Steuer darstellt (keine „Äquivalenz“ von Risiko, Finanzbeitrag und Leistung).

Wie - vor allem durch die berufsständische Gliederung - durchbrochen diese Prinzipien auch etabliert waren, sie erklären gerade den **stetigen Ausbau** des Sozialstaates in der Bundesrepublik und die tendentielle „Egalisierung“ seines Leistungsprofils (z.B. in der Krankenversicherung). Dies ist weniger aus einer Anspruchsinflation zu erklären, als aus dem Wirken der **immanenten Gerechtigkeitsvorstellung der social insurance** (auch in anderen Ländern) unter Bedingungen der Vollbeschäftigung. Mit der dekrementalen Umbaustrategie werden diese Gerechtigkeitsvorstellungen unterminiert und machen anderen Legitimationsstrategien der neuen **Ungleichheit** Platz. Reaganomics und Thatcherismus propagieren weltweit bewußt und offen einen Abbau von Gleichheit unter der Flagge der Leistungssteigerung und deren ökonomischer Anreize. Dabei wird zunehmende Unterbeschäftigung in Kauf genommen.

In der Bundesrepublik dominiert dagegen eine „konsenspolitische“ (These 1) Umbaustrategie. Deren offene Flanke ist mit großer Wahrscheinlichkeit das **Arbeitsplatzversprechen**, welches explizit oder implizit mit der fiskalischen Sanierung gegeben wird. Das derzeit in der Entscheidung befindliche Sparpaket soll nach seiner Zielsetzung „Wachstum und Beschäftigung“ fördern - wie schon zuvor andere Beschäftigungsförderungsprogramme.

Ob eine „Flexibilisierung“ der sozialen Leistungssysteme, vor allem über den Abbau der Steuer- und Beitragsbelastung der „Wirtschaftsakteure“ die Leistungsanreize im

privaten Sektor derart steigert, daß mittelfristig erneut Beschäftigungszuwächse erzielt werden, steht „in den Sternen“; dieser Zusammenhang wird vornehmlich modellökonomisch behauptet, zu beweisen ist er nicht (die umfangreiche Debatte in der Wissenschaft kann hier nicht dargestellt werden). Benutzt man den **internationalen Vergleich** als Methode, um wahrscheinliche Entwicklungen unter bestimmten Bedingungen zu „extrapolieren“, scheint eher eine langfristige Abkehr vom Vollbeschäftigungsziel im „Normalarbeitsverhältnis“ und Spaltung des Arbeitsmarktes als realistische Perspektive. Selbst in Schweden wird mittlerweile von einer „unvermeidlichen Arbeitslosigkeit“ gesprochen. Das US-amerikanische Beschäftigungswunder über schlecht bezahlte Dienstleistungsarbeitsplätze ist mittlerweile als statistische Fiktion mindestens teilweise „entlarvt“; die englische Beschäftigungsdynamik, mit der die Tory Regierung wirbt, rührt eher von statistischen Bereinigungen (dort wird nur der Leistungsempfänger als arbeitslos gezählt; für die Bundesrepublik ließen sich so die Zahlen um ein Drittel reduzieren) und von einer Erosion des Arbeitsrechtes her. Es mag jedoch sein, daß durch die Gewöhnung an die chronische Unterbeschäftigung auch hierzulande steigende Ungleichheit und Verarmung legitimierbar wird. Auf der anderen Seite würde eine solche Entwicklung keineswegs die Krise des Sozial(versicherungs)staates lösen, sondern eher verschärfen, wie jetzt auch die OECD (1996) betont.

## 7. These

Zunehmende Ungleichheit und Förderung der finanziellen Leistungsanreize für den privaten Sektor legen kombiniert mit der Krise der Arbeitsgesellschaft die Axt an die Wurzeln des bundesdeutschen Sozialstaates, versteht man ihn im Sinne der These 6 als universell, comprehensive und solidarisch.

Hier müßten komplizierte Zusammenhänge zwischen Steuerpolitik und Sozialpolitik in ihrer Einlagerung in einen allgemeinen ökonomischen Trend aufgeklärt werden. Lassen wir Zahlen sprechen: Makroökonomisch tut sich eine immer größere Schere auf zwischen der (nominalen) Entwicklung von BSP, Volkseinkommen und Einkommen aus unselbständiger Arbeit. Wachsen die verfügbaren Finanzmassen - grob gesagt - für die Unternehmen zur Finanzierung von Investitionen (wo auch immer), die Einkommen aus Unternehmertätigkeit und Vermögen (einschließlich der

Zinszahlungen der verschuldeten öffentlichen Hände an Private) immer stärker als die Einkommen aus unselbständiger Arbeit, so wird **natürlich** die Abgabenlast auf Erwerbsarbeit immer höher und die **Formel von der Entlastung** der Erwerbsarbeit, vor allem auch durch **Beitragsstabilität** im Rahmen des Proportionalitätsprinzips (was zum Sinken der Einnahmen der Sozialversicherung insgesamt führen kann) plausibel. Die Sicherungsstrategie für die Sozialen Sicherungssysteme hat ihre ökonomische Logik.

Kombiniert man jedoch alle in den ersten Thesen genannten Faktoren, dann erweist sich die doppelte Tendenz **zur sozialen Schließung**, d.h. zur Bestärkung der Position derer, die **in** sind und zur **Flexibilisierung** aller Beschäftigungsverhältnisse und sozialen Statuspositionen, die nicht im klassischen Normalarbeitsvertrag verankert sind, d.h. zur Schwächung der Position derer, die **out** sind, als offenbar dermaßen **hart**, daß sich schon die Frage stellt, ob sich gegenwirkende Tendenzen und Kräfte - sofern sie denn politisch gewollt sind - finden, formieren und vor allem **begründen** lassen.

Die derzeitige Überlegenheit der Umbau- oder „Flexibilisierungs“-Strategie im öffentlichen Diskurs resultiert aus einer makroökonomischen Angemessenheitsthese (macroeconomic efficiency) (These 9); und diese begründet einen „Umbau“ des dritten wesentlichen Segments des bundesdeutschen Sozialstaatsmodells, der **Tarifvertrags- und Arbeitsrechtsordnung**. Der Kostendruck auf „die Unternehmen“ wird vor allem angesichts der Globalisierung des Wettbewerbs als zu hoch deklariert; neben der Senkung der Abgabenlast stehen Lohnstabilisierung und Flexibilisierung des Arbeitsrechtes als Heilmittel nicht nur in der Debatte, sondern werden stückchenweise eingeführt - womit im übrigen der Sozialstaat als „Politikprozeß“ seine Flexibilität unter Beweis stellt. Auch hier müßte differenziert werden: makroökonomisch scheint die Globalisierung weitgehend ein **Drohwort** zu sein, branchenspezifisch und einzelbetrieblich schlägt sie sich unterschiedlich nieder. Auch hier ein internationaler Vergleich in groben Ansätzen: offensichtlich sind von der Globalisierung rund 20% der Arbeitsplätze gefährdet, wenn sie unter „zu hoher“ Kostenbelastung stehen; zugleich sind dies low tech-Arbeitsplätze, so daß die „Globalisierung“ zuvörderst zu einer Spaltung der Beschäftigten führt. Die Analyse des „Arbeitslosen- und Sozialhilfebestandes“ zeigt denn auch mehr und mehr das wachsende Potential der

Langzeitarbeitslosen, der Unqualifizierten, gesundheitlich und durch familiäre Bedingungen Eingeschränkten sowie das Potential der Outs, vor allem der Jugendlichen. An dieser Wegscheide stellt sich - wie es vor allem durch die Kirchen vorgetragen wird - die Frage der **staatlichen Gesamtverantwortung**; und die Notwendigkeit einer rationalen Diskussion über Effizienz **und** Gerechtigkeit im „Sozialstaat“.

## 8. These

Eine den normativen Grundlagen des bundesdeutschen Sozialstaates treu bleibende Strategie müßte - und auch das erscheint wiederum paradox - den **Kostendruck positiv** aufnehmen und dem Prozeß der boundary specification und des cost shifting einen **neuen Entwurf** der Verantwortungsverteilung im Sozialstaat entgegensetzen. Sie kann nicht „im System“ verbleiben und an dem Einzelleistungsabbau nur mit jeweils anderer Begründung fröhlich mitwirken (diese Leistung bauen wir ab, aber jene auf keinen Fall); denn eine solche Strategie fußt ausschließlich auf politischen **Machtverhältnissen**, das Lehrbeispiel Thatcher ist hierfür geradezu frappant: solange Wahlen gewonnen werden und sich die Staatsbürger an die Ergebnisse dieser Wahlen strikt halten (ohne Revolten), gibt es keine Stoppregel, weil prinzipiell jede Leistung nicht nur auf dem Prüfstand steht, sondern real abbaubar oder/und verschiebbar ist.

Ein neuer Entwurf der **Verantwortungsverteilung** im bundesdeutschen Sozialstaat müßte sich aus dem Dilemma des reinen Kosten-Leistungs-Denken befreien und die Grundfragen (siehe These 1) bei der Entscheidung über Sozialleistungen neu stellen:

- 1) Welche Akteure sollen wie an der Entscheidungsfindung über veränderte Bedarfe beteiligt werden und wer trifft die Entscheidungen an welchem Ort?
- 2) Welcher **Sektor der Gesellschaft** soll künftig für welche Aufgaben „zuständig“ sein - und wie müssen die verschiedenen Sektoren abgestimmt **kooperieren**, damit der nach wie vor gültige **Wertkodex** des deutschen Nachkriegssozialstaates erhalten und materiell verwirklicht werden kann?
- 3) In welchen **Produktionsformen** müssen die sozialen Leistungen erbracht werden, damit sie a) den Kostendruck nicht negieren, sondern produktiv aufnehmen,

und b) die gleichen materiellen Leistungen (das gleiche Leistungsniveau im Sinne der **Wirksamkeit**) erbringen können, welches in früheren Zeiten mit höherem nominellen Mitteleinsatz erbracht worden ist?

Eine Strategie neuer Verantwortlichkeiten darf sich also nicht, selbst wenn es kurzfristig, auch im moralischen Sinne bequemer und populärer ist, im Versuch verlieren, alte Werte nur solidarisch neu aufzumachen (z.B. „neue Gesellschaftsvertrag“) und schöne Konfliktfronten gegen die etablierte „politische Klasse“ aufzubauen, sondern sie muß hart und mitunter brutal die Verantwortlichen, d.h. schließlich alle Akteure im sozialpolitischen Netz, zur Verantwortung zwingen. Es gehört wohl zum Phänomen der „Durchstaatlichung“ (These 5) des deutschen Sozialstaatsmodells, daß die Aufgabenverteilung im „gewachsenen und gegliederten System“ in der Kategorie der **Zuständigkeit** interpretiert wird und weniger in der der **Verantwortung**. Eine der positiven Impulse des englischen Reformprozesses ist die sich flächenbrandartig ausweitende Frage „how about **accountability**?“. Und diese Frage ist gewissermaßen zirkulär: alle können alle fragen; sie ist nicht hierarchisch strukturiert. Zuständigkeitsdenken dagegen schottet ab und verweist auf andere, falls Zuständigkeit nicht festgestellt wird; konserviert also Machtstrukturen. Zu diesen alltäglich stabilisierten Machtstrukturen zählt auch das Verhältnis von Verwaltung und Klienten, von Ärzten und Patienten, von Antragstellern und Bewilligungsempfängern; sie sind die kommunikativen Strukturen, über welche Entlastungsstrategien einseitig auf das „Konto“ der Machtunterworfenen verbucht werden können; der Generalterminus hierfür ist die Anspruchsinflation. Die Frage nach der Accountability dagegen ist egalitär strukturiert und zielt auf **Kooperation** bei gleichzeitiger Schärfung des Sinnes für Grenzen auch im Sinne der Leistungsfähigkeit. Nur in einem solchen Kontext hat dann auch die Forderung nach „Kundenorientierung“ im Sinne von **Responsiveness** einen Sinn. Im deutschen Diskurs sind diese Neuorientierungen schwer zu vermitteln, weil die Interpretationen gewissermaßen ausschließlich ordnungspolitisch determiniert sind und zwischen „Markt“ (isolierte Kundenwünsche) und „Staat“ (zu bescheidende Ansprüche) schwankt.

## 9. These

**Internationale Vergleiche** auf OECD-Basis (OECD 1995 a) haben folgende frappierende Erkenntnis zu Tage gefördert: sämtliche Behauptungen über wesentliche **Kostensteigerung** in der Sozialpolitik **aufgrund von Nachfragesteigerungen** (Anspruchsinflation) lassen sich nicht belegen. Der Sündenbock Konsument trägt bestenfalls mit **20% zu den Kostensteigerungen** bei. Der Mißbraucher, dem „populistisch“ zu Leibe gerückt wird, 10% von 20% = 2%. **80%** der Zunahme an Sozialausgaben sind durch die **Leistungsanbieter** verursacht. Wendet man also den Blick weg von der makroökonomischen Angemessenheitsdimension und den individualisierenden Einzelleistungskritiken sowie entsprechender Schuldzuweisungen, dann kommt der **Steuerungsapparat** des Sozialstaates selbst ins Blickfeld und damit **ausgerechnet diejenigen Akteure**, die den Umbau propagieren oder durchführen sollen. Welche herkulische Aufgabe - und wer soll sie leisten? -, die **Produzenten** des Sozialstaates ins Visier zu nehmen, um dem Kostendruck durch Produktivitätssteigerung bei gleichbleibendem materiellen Angebotsniveau produktiv zu wenden!

Hinzu kommt ein weiteres Dilemma: der **private Sektor** profitiert (ordnungs-)politisch derzeit vom **Mythos**, daß er per se effizient sei und der Staat alleine „nachziehen“ müsse. Solange dieser Mythos machtgestützt verbreitet wird, wird es außerordentlich schwer fallen, eine neue Verantwortungsverteilung im Sozialstaat zu diskutieren oder gar durchzusetzen. Nehmen wir das Beispiel der Gesundheitspolitik: in 20 Jahren Kostendämpfungspolitik ist es nicht gelungen, wesentliche strukturelle Reformen durchzusetzen, die sich an der **Wirksamkeit** des medizinischen Systems orientieren. Qualitätssicherung kommt allmählich in Gang (oder Mode); vergleichende Untersuchungen in den USA und Großbritannien zeigen aber schon deutlich (health outcomes research), daß bei gleichen Diagnosen und bei im Prinzip vorhandenen Standardtherapien Kosten zwischen verschiedenen behandelnden Einheiten um das acht- bis zehnfache voneinander abweichen. Solange im Gesundheitswesen sich die Einkommensentwicklung nicht an den knappen Ressourcen des Sozialstaates orientiert, sondern an „vergleichbaren“ Bereichen der Privatwirtschaft (die von der derzeitigen Politik der Leistungsanreize favorisiert wird), wird das Münchhausensche Dilemma der Verantwortlichen im Sozialstaat nicht durchbrochen. Der alternative Weg

der Produktivitätssteigerung bei Ausgabensenkung würde **mehr Wettbewerb** und **mehr Risiko** (bis zum Konkurs) bedeuten.

Gleiches oder Ähnliches gilt für den **Staat** und seine Bediensteten. Natürlich bedeutet Produktivitätssteigerung bei knapper werdenden Ressourcen **auch**

- Aufgabendelegation / -abbau sowie
- Personalabbau.

Gänzlich phantasielos aber wäre es, beides zu betreiben, **ohne** überhaupt den Weg der Produktivitätssteigerung versucht zu haben.

Solche Überlegungen werden gerne von - mittlerweile fast schon als wertkonservativ zu bezeichnende - Advokaten des tradierten deutschen Sozialstaatsmodells als **rein betriebswirtschaftliches Denken** kritisiert. Abgesehen davon, daß eine ökonomische Grundüberlegung, wie mit knappen Mitteln optimale Erfolge zu erzielen sind (These 10), in der Sozialpolitik, die immerhin nahezu ein Drittel des BSP transferiert und alloziert, nicht von der Hand zu weisen ist, hätte die Kritik nur Recht, wenn man im engen Kosten-Leistungsdenken verbliebe und nicht - wie wir es hier versuchen - von einer **systemischen** Betrachtung des Sozialstaates ausgeht, in der alle Leistungen über den Kreislauf der verflochtenen Subsysteme miteinander verbunden sind und insoweit **Gesellschaftspolitik** (H. Achinger) darstellen. Einzelprobleme des Sozialstaates können also auch in ihren Effizienz - und Effektivitätsaspekten dann nicht nur von der Kostenseite her betrachtet werden, sondern in ihrer Einlagerung in das Netz der Sozialpolitik. Wieder ein Beispiel: die Steigerung des Anteils der Kosten für den stationären Sektor (Krankenhaus) im Gesundheitswesen wird häufig zum Anlaß genommen, um Kostendämpfungen „plausibel“ zu machen. Dabei werden die in diesem Mikrokosmos sich bündelnden systemischen Zusammenhänge nicht thematisiert: Gestiegen ist der Anteil der Krankenhauskosten **primär** an den Gesamtkosten der **Gesetzlichen Krankenversicherung** (also in einem beitragsfinanzierten System - These 3 und 7); nicht dagegen bezogen auf das BSP. Dahinter verbergen sich Verschiebungen der Kosten vom Staat auf die GKV, die sich noch verstärken werden, wenn die „monistische“ Finanzierung eingeführt wird; dahinter verbergen sich aber auch steigende, gewerkschaftlich durchgesetzte und moralisch gerechtfertigte Lohnsteigerungen; der medizinisch forcierte „technische Fortschritt“ (ebenfalls von der Industrie favorisiert) trägt seinen Teil dazu bei; und schließlich hinterlassen

Strukturprobleme des Gesundheitswesens, d.h. die sehr deutsche starre Trennung von Vertragsarztsystem und stationärem Sektor ihre Spuren. Die Thematisierung des rationalen Umgangs mit knappen Mitteln führt bei einer solchen Betrachtungsweise nicht einseitig in betriebswirtschaftliche Modelle und deren Implementierung, sondern zu systembezogenen, strukturellen Reformüberlegungen.

## 10. These

Die Optionen einer neuen Verantwortlichkeitsverteilung lassen sich an einem ökonomischen Denkmodell deutlich machen: angesichts knapper (werdender) Ressourcen und (angenommen) steigender/gleichbleibender „Ansprüche“ existieren grundsätzlich **fünf Optionen** (Policy Choices)

- Reduzierung der Nachfrage nach Leistungen (der Ansprüche)
- zusätzliche Ressourcensuche
- Intensivierung der Ressourcennutzung
- Auslagerung von Kosten (z.B. Zuzahlungen)
- Produktivitätssteigerung durch strukturelle Veränderung der Ressourcenverwendung.

In der derzeitigen Umbaustrategie ist die Suche nach zusätzlichen Ressourcen eingeschränkt. Konzepte wie Maschinensteuer, Einbezug bisher nicht versicherter Personen in die Beitragspflicht u.a. sind politisch nicht aktuell bzw. nicht durchsetzbar. Man kann die beiden zentralen Argumente auf der makroökonomischen Ebene nicht von der Hand weisen:

- die Belastung „von Arbeit“ (und damit der Unternehmen durch sogenannte Lohnzusatzkosten - ein nicht korrekter Begriff, wenn man den Wertkodex des Sozialstaates akzeptiert!) hat eine allerdings nicht exakt angebbare Grenze erreicht. Es ließe sich auch politisch darüber reden und verhandeln, welche **Belastung „der Wirtschaftsakteure“** (Kapital und Arbeit) **angemessen ist** (macroeconomic efficiency). Wenn man sich an die Idee der sozialen Symmetrie im keynesianischen Konzept erinnert, ist nicht überraschend, daß eine angemessene Belastung als eine **politische** Größe

ausgehandelt, gemeinsam getestet und notfalls revidiert werden muß („Bündnis für Arbeit“);

- die Belastung der Staatshaushalte: auch hier gilt das Prinzip der Angemessenheit und die Logik der (föderalen) Verhandlung - derzeit regiert das Hinterher sparen hinter sinkenden Steuereinnahmen aufgrund früherer kurzsichtiger Verschuldungspolitik.

Die anderen Optionen jenseits der Ausgabensteigerung erfordern neue Prioritätensetzungen. Beim derzeitigen Politikstil des geringsten Widerstandes dominiert deshalb eine Kombination der Reduzierung der Nachfrage (durch Leistungsausschluß) und der Auslagerung von Kosten (Privatisierung) - nachdem erste Schritte der Intensivierung der Ressourcennutzung (verschiedene Spar- und Kostendämpfungspolitiken) an ihre Grenze geraten sind.

Die letzte Option, **Produktivitätssteigerung** durch Veränderung der Leistungserstellung (Ressourcenverwendung), ist noch kaum erprobt worden, ist aber die einzige, die noch verbleibt und bei der sich ein Umbau des Sozialstaates unter anderem mit der **Verwaltungsreform** verbindet.

Allerdings zeigt sich bei näherem Hinsehen die Problematik dieser einzig erfolgreichen Strategie: Sie hat hohe Entscheidungskosten. Der auf die Mitte hin orientierte Parteienwettbewerb in der Bundesrepublik, die auch durch den Föderalismus bedingte Konsenssuche auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner bringt allemal eher „Paketlösungen“ zustande, bei denen immer auch diejenigen begünstigt werden, von denen eigentlich harte Opfer verlangt werden müßten. Zu den spezifischen Facetten bundesdeutscher sozialpolitischer Debatte gehört die Verwischung der funktionalen Grenzen im Sozialstaat, die anderenorts sehr viel klarer thematisiert werden: derjenigen zwischen den „Konsumenten“ und den „Produzenten“ des sozialstaatlichen Leistungssystems. Die Last der Umbaustrategie, soweit sie Kosten verteilt und umschichtet, liegt nahezu ausschließlich bei den „Konsumenten“. Daß „der Sozialstaat“ in der Vergangenheit jedoch eine Wachstumsbranche sowohl für den öffentlichen Sektor als auch für den privaten Sektor war, fällt merkwürdigerweise unter den Tisch - oder im Kontext einer marktradikalen Programmatik wird nur der öffentliche Sektor der ordnungspolitischen und fiskalischen Kritik unterzogen (reduction of the scale of

government). An diesem Punkt kann man nun - für deutsche Leser vielleicht paradox - auch vom Standpunkt des Wertkodexes des deutschen Sozialstaates her von anderen Ländern einiges lernen. In den USA und vor allem in England (aber auch in Skandinavien) wird der Kostendruck immer stärker auf die Produzenten des Sozialstaates gelenkt. Die dort offen „polarisiert“ geführte Debatte hat insoweit auch ihre produktiven Seiten, als sie es den Verteidigern des „Wohlfahrtsstaates“ ermöglicht hat, in den Wettbewerb um die **effektiveren Formen** der Erbringung von sozialen Leistungen einzutreten und auf diesem Weg **auch** eine erneute Verantwortungsübernahme durch den Staat zu begründen (vgl. Le Grand/Glennister 1994). Den Blick auf Produktivitätssteigerungen in der Sozialpolitik hat das Projekt „Sozialbilanz“ mit einem Entwurf eines neuen Steuerungsmodells in der Sozialpolitik gerichtet.

### **3. Ein neues Steuerungsmodell für die Sozialpolitik des Landes**

Das Projekt Sozialbilanz ist in drei parallel laufende, sich ergänzende, sich aber auch widersprechende Tendenzen der „Modernisierung“ der Staatstätigkeit (des öffentlichen Sektors) eingelagert:

- die Spardiskussion, deren Hauptziel es ist, die Ausgaben des Staates und der Parafiski auf ein angemessenes Maß zu reduzieren; Meßlatte ist dabei nicht eine begründete Konzeption der notwendigen und politisch legitimierbaren Staatsaufgaben, sondern die der obersten Verschuldungsgrenze (Maastricht-Kriterium) einerseits und der Belastung der Wirtschaftsakteure andererseits;
- den Umbau des Sozialstaates (vgl. Kap. 2), dessen Konturen vieldeutig sind;
- die Verwaltungsreform, die allerdings gegenwärtig im Kern noch von der Sparpolitik weitgehend überlagert wird.

Es war nun das ehrgeizige Ziel, alle drei Stränge in spezifischer Weise zu verkoppeln. Dies kann jedoch nur modellartig geschehen. Festzuhalten ist nämlich, daß die Verwaltungsreform auch international gesehen (New Public Management) noch starke programmatische Züge trägt und zudem auf sehr unterschiedliche Verwirklichungschancen und -bedingungen in den verschiedenen gesellschaftlichen, historischen und kulturellen Kontexten trifft. Bei der Verkoppelung von Verwaltungsreform und Reform des Sozialstaates kommt hinzu, daß - selbst wenn es ein „kontextunabhängiges“ Konzept der Staatsmodernisierung gäbe - einzelne Aufgabenbereiche des Staates/der Verwaltung sachlich und sozial erhebliche Unterschiede aufweisen, eine auf Verwaltungsreform/New Public Management ausgerichtete Veränderung der Leistungserstellung im Feld sozialpolitischer Maßnahmen also nicht Standardformeln aus der nationalen und internationalen Diskussion und Reformpolitik (die selbst zu meist aus dem privaten Sektor übernommen wurde) schlicht übernehmen kann. Dies wird häufig übersehen.

Es gibt jedoch bestimmte Prinzipien und Instrumente, die allgemein anerkannt sein dürften, selbst wenn sie nur partiell implementiert werden oder implementierbar sind. In Anlehnung an die 10 Thesen zum Umbau des Sozialstaates sollen hier zehn Elemente eines neuen Steuerungsmodells für die Landessozialpolitik entwickelt werden.

Sie sind Ergebnis des literaturgestützten Vergleichs von Modernisierungsmodellen und -projekten in anderen Nationen (OECD 1996; Naschold 1995 b), Bundesländern, von Erfahrungen des Projektteams mit anderen Projekten und vor allem der intensiven Beratungstätigkeit im Sozialministerium selbst: alle Elemente ließen sich in Ansätzen bei den innovativen Maßnahmen der Landessozialpolitik feststellen, waren aber nicht auf ein verallgemeinerbares Abstraktionsniveau gehoben, welches die Maßnahmen prinzipiell vergleichbar machen könnte und als Modell für die kontinuierliche Verbesserung der laufenden wie neuer Maßnahmen hätte dienen können.

### **3.1 Trennung der Verantwortung zwischen Politik und Verwaltung**

Die wesentliche Voraussetzung für eine Modernisierung der Leistungserbringung im öffentlichen Sektor ist nach verbreiteter Ansicht eine klare funktionelle Trennung zwischen deutlich unterscheidbaren Verantwortungsbereichen, die zugleich neu zusammengekoppelt werden sollen. Dieses Konzept kann mit dem Begriff des „reengineering“ gekennzeichnet werden (wobei eine Vielzahl von Komponenten hinzukommen).

Funktionale Trennungen sollen Transparenz schaffen. Gegenwärtig - und dies hat sich bei der Arbeit der Sozialbilanz bestätigt - existiert in unterschiedlichen Graden ein System der „organisierten Unverantwortlichkeit“ (Banner) im öffentlichen Sektor:

- Politiker, vor allem Parlamentarier streben, anstatt klare Ziele zu setzen, die von der Verwaltung erreicht werden müssen, sowohl nach größt möglicher Aufmerksamkeit für ihre Ideen (Stimmenmaximierung, Parteikarrieren) als auch nach Detailkontrolle;
- die Verwaltung ist wesentlich damit beschäftigt, unklaren Zielsetzungen ein handhabbares, in die Bahnen der administrativen Regelsteuerung umsetzbares Profil zu geben, um die möglichst global bewilligten Mittel korrekt auszugeben.

Beides resultiert in einer Verantwortungsverschiebung: werden die vom Politiker unscharf gesetzten Ziele nicht erreicht, ist die Verwaltung in der Kritik; handelt die Verwaltung ihren eigenen Rationalitäten gemäß effektiv, gerät sie in ein unproduktives

Spannungsverhältnis zur Politik, welches zumeist durch Informationszurückhaltung und mehrdeutige Stellungnahmen gemindert wird.

Verwaltungsreform bedeutet dann auch Politik- und Regierungsreform (Hesse/Ellwein). Die Ziele einzelner Maßnahmen müssen so deutlich und realistisch sein, daß sie in Leistungsversprechen gegenüber den Bürgern umsetzbar sind und die Verwaltung tatsächlich die Verantwortung für ihre Erreichung übernehmen kann. Fehler und Mißerfolge sind nach einem solchen Konzept eingrenzbar und korrigierbar.

### **3.2 Funktionale Trennung zwischen Auftraggebern („purchasern“) und Leistungserbringern („provider“)**

Bei der Erstellung öffentlicher Leistungen spielen auf verschiedenen Stufen viele „Spieler“ mit; ihre Rolle ist aber durchgängig unklar. Bedingt durch die hierarchische Struktur der Regelsteuerung und die Technik des öffentlichen Haushaltsrechtes wird der Prozeß der Leistungserstellung als durchlaufender „Anweisungsprozeß“ wahrgenommen. Gleichwohl stellen sich die einzelnen Stufen als Transformationsstufen von öffentlichen Zielen und bereitgestellten Finanzmitteln in unterschiedlichen Produkten dar, die jeweils im Sinne einer input-output-impact Analyse Voraussetzungen für die nächste Stufe sind. Ein klares politisches Zielsystem ist in dieser Sichtweise ein Vorprodukt für die angemessene Bereitstellung von Ressourcen. Die Entwicklung von Richtlinien (Verwaltungsregeln) zur nach Umfang, Struktur und Qualität zieladäquaten Ressourcenplanung ist ein weiteres Vorprodukt für die Erstellung eines bestimmten Leistungsangebotes. Da öffentliche Dienstleistungen erst dann entstehen, wenn sie „konsumiert“, d.h. in Anspruch genommen werden, stellt das Leistungsangebot wiederum ein Vorprodukt für den nach dem uno-actu-Prinzip zu begreifenden Erstellungsprozeß der öffentlichen Dienstleistung dar. In letzter Instanz entscheidet die zieladäquate Inanspruchnahme über die Wirksamkeit der Dienstleistung; hier können sich Zielkonflikte auftun zwischen den politisch und verwaltungsmäßig definierten Zielen und den individuellen Präferenzen/Zielen der Konsumenten/Klientel.

Eine der international nach unserer Ansicht wichtigsten Postulate der Staatsmodernisierung ist in diesem Kontext die deutliche Unterscheidung von Auftraggebern und

Leistungserbringern. Zwar wird dieser „purchaser-provider-split“ meist nur zwischen den Stufen der Ressourcenbereitstellung und der Erstellung des Leistungsangebotes angesetzt (z.B. in den Käufer-Leistungserbringerbeziehungen zwischen den staatlichen Agenturen der Finanzierung und staatlichen, halbstaatlichen oder privaten „Unternehmen“ im britischen Gesundheitssystem), aber der Grundgedanke läßt sich auch auf die anderen Stufen der Leistungserstellung übertragen. Kerngedanke dieser Forderung ist, Kosten- und Leistungsverantwortung nicht nur zwischen Politik und Verwaltung, sondern auch innerhalb des administrativen Systems und gegenüber den Kunden/Bürgern transparent zu gestalten. Eine derart klare Zuordnung der Verantwortung bildet eine wesentliche Voraussetzung für eine Optimierung der einzelnen Prozeßstufen.

### **3.3 Ergebnissteuerung und Qualitätsmanagement**

Sinn der beiden ersten Thesen ist die Orientierung des Leistungserstellungsprozesses am und vom Ergebnis her. Ergebnissteuerung (Management by Results) gehört zu den am häufigsten geforderten, aber auch am undeutlichsten profilierten Forderungen der Verwaltungsreform (New Public Management). Ihr Kernpunkt ist die Umkehrung des traditionellen Verwaltungshandelns, gewissermaßen ein „Vom Kopf auf die Füße stellen“: nicht die politisch gesetzten Ziele werden zum Maßstab des Erfolges, sondern die Wirksamkeit staatlicher und anderer öffentlicher Maßnahmen. Dies bedeutet, einen kontinuierlichen Rückkoppelungsprozeß zwischen den unmittelbar mit den „Kunden“ beschäftigten Agenturen und der Zielbildungs- und Ressourcenbereitstellungsstufe zu installieren. „Gesteuert“ wird der Leistungserstellungsprozeß also von den Informationen an der Schnittstelle zwischen der Bereitstellung des Angebotes und der Inanspruchnahme im internen Ablauf der Verwaltungstätigkeit. Bislang sind solche Informationen vollkommen unzureichend. Meist werden sie erst durch wissenschaftliche ex-post Evaluationen generiert, die immer „zu spät“ kommen. Eine Funktion des Qualitätsmanagements besteht in der „Internalisierung“ solcher Evaluationsprozesse und deren Rückkoppelung mit den ‘hierarchisch’ höher platzierten Ebenen des öffentlichen Produktionsprozesses. Die Beziehungen zwischen den einzelnen administrativen Transformationsstufen sind dabei als Zulieferer- oder Kundenbeziehungen zu definieren, in denen die wechselseitigen Ansprüche unter Zugrundelegung des Kriteriums Ergebnisoptimierung gesteuert werden.

### **3.4 „Kundenbeteiligung“ in der Qualitätsproduktion**

Gemeinhin wird in den Postulaten der Verwaltungsreform nur der „Endverbraucher“ öffentlicher Leistungen als „Kunde“ betrachtet (Bürgerorientierung). Dieses Verständnis ist jedoch zu revidieren. Nach unserer Ansicht gilt das Prinzip der „Kundenbeteiligung“ nicht nur für inneradministrative Abläufe und gegenüber den Bürgern, sondern für alle markierbaren Beziehungen zwischen dem Innen der Verwaltung und dem Außen, also auch zwischen öffentlichen Agenturen und halbstaatlichen oder privaten Leistungserbringern. Ein großer Teil der Landessozialpolitik findet in einem verflochtenen Netzwerk unterschiedlichster Agenturen statt (Sozialversicherungsträger, Kommunen, Wohlfahrtsverbände, Selbsthilfegruppen, private Unternehmer z.B. im Krankenhausbereich etc.). Je nach Maßnahme sind diese Agenturen in dem unter 3.2 skizzierten Transformationsprozeß in unterschiedlichen Rollen tätig. Eine „Enthierarchisierung“ der Verwaltungstätigkeit, einschließlich der Erbringungsleistung der nicht der Landesverwaltung zugehörenden Agenturen müßte deutlicher unterscheiden, wann solche Agenturen „Kunden“ der Verwaltung sind, in dem Sinne, daß sie zur Verbesserung der Ergebnisse und zum Qualitätsmanagement bestimmte Vorprodukte der Verwaltung benötigen, um die gesetzten Ziele zu erreichen. Eine solche Konzeption tritt in eklatanten Widerspruch zum tradierten Verwaltungshandeln, welches die nichtstaatlichen Agenturen grundsätzlich als Zuwendungsempfänger („Bittsteller“) betrachtet, die nach tradierten Regeln des Antrags/Bewilligungsschemas und der Rechnungsprüfung keine Einflußchance (jedenfalls nicht formell) auf Art und Weise des Auftrages haben. Bislang werden sie auf den umständlichen und langen Weg der Einflußnahme in der Politik verwiesen, was zur weiteren Verunklarung der Zielsetzungsaufgabe der Politik führt („Lobbyismus“).

### **3.5 Dezentralisierung und „Devolution“**

Aus allen Erfahrungen und Programmen der Verwaltungsmodernisierung ebenso wie aus früheren Postulaten nach einer „bürgernahen“ Sozialpolitik läßt sich ein Doppellstrang der Verlagerung sowohl von Aufgaben, als auch von Leistungserbringung, als auch von Verantwortung auf die dem zu lösenden Problem nächste staatliche und

gesellschaftliche Ebene entnehmen. Dezentralisierung und „Devolution“ (d.h. die Verlagerung von öffentlichen Aufgaben auf halböffentliche Agenturen oder den Bürger selbst - im Deutschen häufig im Subsidiaritätsprinzip einbegriffen) sind jedoch nicht nur ordnungspolitisch oder verwaltungstechnisch zu verstehen, sondern sie folgen dem Grundgedanken der Ergebnissteuerung und des Qualitätsmanagements. Der englische Slogan ist kurz und prägnant „money follows the citizen“. Die öffentlichen Ressourcen sollen so nah wie möglich beim Endverbraucher verwendet werden und möglichst wenig in vor- oder „über“gelagerten Stufen des Leistungserstellungsprozesses. Diese Forderung verbindet betriebswirtschaftliche Effizienzvorstellungen mit inhaltlichen Überlegungen zur Qualitätssteigerung. Nur wenn die Kundenerfordernisse/Bürgerwünsche möglichst umfassend in die Produkte eingehen - und dazu bedarf es der Kunden/Bürgernähe - kann das öffentliche Leistungsversprechen nach Menge, Kosten und Qualität adäquat erfüllt werden. Die Verwaltung ist dabei nicht dafür verantwortlich, die Leistungen selbst zu erbringen, sondern dafür Sorge zu tragen, daß die Leistungen überhaupt erbracht werden.

### **3.6 Wettbewerbsorientierung der Verwaltung und anderer Agenturen**

Häufig wird „Privatisierung“ und Wettbewerbsorientierung an den Anfang von Konzepten zur Verwaltungsmodernisierung gesetzt. Nach unserer Ansicht machen sie aber nur als weiterer Schritt in dem intendierten Umbauprozess von der administrativen Regelsteuerung zur zielorientierten Ergebnissteuerung einen Sinn. Bislang ist noch keineswegs eindeutig bewiesen, daß die schlichte Übertragung von Marktmodellen oder gar eine „ideologische Privatisierung“ (Naschold) Kosten und Qualitätsprobleme beim Produkt eher lösen können als dies im öffentlichen Sektor der Fall ist. Gleichwohl gibt es internationale Erfahrungen dahingehend, daß der Einsatz von Wettbewerbselementen in der Modernisierung der Staatstätigkeit zu höherer Wirksamkeit von Maßnahmen führen kann. „Sie reichen vom virtuellen Organisationswettbewerb durch transparente Leistungs- und Kostenvergleiche über die Weiterentwicklung von Organisationseinheiten innerhalb des öffentlichen Sektors über die Ergebnis und Einnahmenverantwortung, den „geplanten Wettbewerb“ zwischen „öffentlichen Unternehmen“ bis hin zum Wettbewerb komplementärer wie substitutiver öffentlicher und privater Einrichtungen. Der rationale Gebrauch von Märkten unter spezifizierten Bedingungen ist somit ein wichtiger Bestandteil der Modernisierung

des öffentlichen Sektors“ (Naschold 1995 b). Die Aufgabentransparenz, Dezentralisierung und Devolution bilden dabei eine Voraussetzung für den Einsatz von Wettbewerbselementen, die ihrerseits zur Steuerung effizienter Aufgabenerledigung dienen.

### **3.7 Kosten-Leistungsrechnung und Controlling**

Ein Kennzeichen von öffentlichen Verwaltungen ist die Regelsteuerung, die allzu häufig von den Kosten und der Qualität der erbrachten Leistungen absieht. Daher wird in der Diskussion der Verwaltungsreform vielfach eine stärker betriebswirtschaftliche Orientierung an den Kosten gefordert. Zwar ist richtig, daß die Kostentransparenz verbessert werden muß. Dies würde jedoch zu kurz greifen, wenn demgegenüber nicht die Leistungen (quantitativ wie qualitativ) ebenso in Form von Kennziffern erfaßt und zur Steuerung (Controlling) genutzt würden. Dabei sind alle Transformationsstufen des Leistungserstellungsprozesses und auch die unterschiedlichen öffentlichen, halböffentlichen und privaten Akteure prinzipiell mit zu berücksichtigen. D.h., daß für die verschiedenen Ebenen der funktionalen Verantwortungen, der Abläufe innerhalb der Administration und der internen wie externen Kundenbeziehungen entsprechende Kennziffern zu entwickeln sind.

Dies bildet einerseits die Voraussetzung dafür, daß die Politik die optimale Zielerreichung überprüfen, andererseits aber auch die Kosten nachvollziehen kann. Die Entwicklung und Ermittlung entsprechender Kennziffern bilden darüber hinaus die Voraussetzung für die Inszenierung eines rationalen Wettbewerbs, der sich an der Leistungsfähigkeit und nicht lediglich an einer ideologischen Überlegenheitsvermutung öffentlicher oder privater Akteure orientiert.

### **3.8 Kooperative Verwaltung und Bürgeraktivierung**

Funktionale Arbeitsteilung, Dezentralisierung und Devolution garantieren noch nicht, daß die Leistungen auch automatisch erbracht werden. Eine wesentliche Voraussetzung für eine erfolgreiche Ergebnissteuerung ist die Organisationskompetenz der Verwaltung. Ihre Aufgabe ist weniger die Leistungen selbst zu erbringen, als dafür

Sorge zu tragen, daß die Leistungen erbracht und mögliche Synergien zwischen den Akteuren genutzt werden können. Gegenüber den Bürgern bedeutet dies, daß sie zur Eigeninitiative angeregt werden müssen, diese ermöglicht und wo nötig unterstützt wird. Weit mehr als beim Prinzip der Subsidiarität geht es bei Aktivierungsstrategien nicht nur um das Zulassen, sondern um das Initiieren und Unterstützen dezentraler Aktivitäten. Dies erfordert eine kooperative Verwaltung, die Kunden/Bürgern Verhalten nicht vorschreibt, sondern die „Schmiermittel“ für reibungslose Abläufe bereitstellt.

### **3.9 Orientierung der Organisations- und Personalentwicklung an der Ergebnissteuerung**

Die zuvor diskutierten Ablauf- und Steuerungsprinzipien der Verwaltungsmodernisierung sind in den bestehenden Organisations- und Personalstrukturen nur schwer zu realisieren. Organisationsstrukturen der öffentlichen Verwaltung orientieren sich weitgehend an Zuständigkeiten, die Personalstruktur an Weisungs- und Entscheidungsbefugnissen. Moderne Organisationsstrukturen setzen dagegen auf viel größere Leitungsspannen, die Zusammenfassung von Entscheidungs- und Verantwortungsstrukturen, kooperativen Führungsstil, der ergebnisorientiert fördert anstelle zuständigkeitsorientiert zu kontrollieren. Neue Formen der Projektorganisation, die Einführung von Matrixelementen, Zielvereinbarungen mit den Beschäftigten bilden daher das Pendant zur Ergebnisorientierung. Dazu gehört auch das Schaffen von Freiräumen zum Experimentieren und das Zulassen von Fehlern. Erst solche offenen Organisations- und Personalstrukturen ermöglichen innovatives problemlösendes Verhalten und eine konsequente Offenlegung und Beseitigung von Problemen anstelle des Taktierens und Verschleierns.

### **3.10 Kontinuierlicher interner Evaluationsprozeß mit zielreflexiver externer Begleitung**

Auch eine konsequent auf die Ergebnisse ausgerichtete Verwaltung, die sich entsprechender Personal- und Organisationsentwicklung, der Bürger- und Kundennähe sowie den damit verbundenen Steuerungsinstrumenten bedient, wird sich immer

wieder neuen Herausforderungen stellen und Schwachstellen systematisch identifizieren und diese abstellen müssen. Die heutige Form der nachlaufenden Evaluierung und Rechnungsprüfung ist hierfür kaum hinreichend geeignet. Hierfür sind vielmehr zeitnahe, mitlaufende Evaluationsverfahren zu nutzen. Das Instrumentarium hierfür reicht von der Nutzung der Kennziffern des Controllings als strategischem Steuerungsinstrument, über systematische Kunden/Bürgerbefragungen bis hin zu einem zielgerichteten Beschwerdemanagement, das auf künftige Vermeidung von Problemen anstelle von deren Abarbeitung zielt.

Eine derart am Lernen ausgerichtete Organisation braucht jedoch nicht nur die Erfahrungen, die aus dem Verhältnis von Leistungserbringern und Leistungsempfängern entstehen. Sie muß darüber hinaus grundsätzlich ihre Ziele und deren Realisierung reflektieren, um Opportunitätskosten und -nutzen zu überprüfen. Wahlen sind hierzu nicht ausreichend zeitnah und differenziert. Daher ist eine externe Reflexion unter Berücksichtigung der Erfahrung anderer Verwaltungen systematisch in den Optimierungsprozeß zu integrieren.

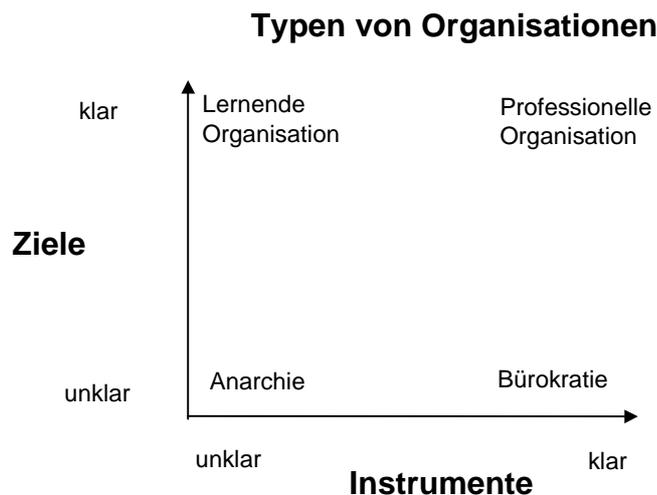
#### **4. „Umbau“ und „neue Steuerungsmodelle“ der Sozialpolitik in Niedersachsen Die Operationalisierung der Thesen für die Sozialbilanz**

Die in den jeweils 10 Thesen zum „Umbau“ des Sozialstaates und zu einem „neuen Steuerungsmodell“ der Sozialpolitik enthaltenen Konzeptionen und Problemwahrnehmungen waren Hintergrund für die Arbeiten der Sozialbilanz Niedersachsen. Im Rahmen der begrenzten Ressourcen wurden diese Aspekte gemeinsam von Wissenschaftlern und der ministeriellen Arbeitsgruppe exemplarisch aufgearbeitet und auf ihre Konsequenzen für eine Gestaltung der Sozialpolitik in Niedersachsen getestet. Dieses Vorgehen war von vornherein, wie in Abschnitt 1 beschrieben, bewußt nicht als ein linearer Prozeß, sondern als eine iterative Abstimmung zwischen konzeptionellen Vorstellungen, Ansätzen der Verwaltungsmodernisierung, der Zielfindung und -operationalisierung und der Entwicklung konkreter Handlungsoptionen angelegt gewesen. Die folgende Skizzierung der erarbeiteten Ansätze (und in einigen Bereichen auch erfolgten Umsetzung) kann diesen wechselseitigen Lern- und Verbesserungsprozeß naturgemäß nur bedingt wiedergeben. Die Ausführungen orientieren sich an der Operationalisierung der Thesen zu einem „neuen Steuerungsmodell“ vor dem Hintergrund der gewählten Option, den Leistungserbringungsprozeß der Sozialpolitik in den Mittelpunkt des „Umbaus“ zu stellen.

##### **4.1 Dimensionen der Sozialpolitik zwischen Politik und Verwaltung**

Eine Transparenz der Arbeitsteilung von Politik und Verwaltung bei der Entwicklung und Umsetzung von Sozialpolitik setzt voraus, daß sowohl die Ziele als auch die Instrumente hinreichend klar definiert sind. Die Diskussion der Umbau-Strategien des Sozialstaates in Abschnitt zwei (insbesondere Thesen 4-6) hat jedoch gezeigt, daß die Entwicklung der Sozialpolitik eher auf diffuse, beliebig unterschiedliche Aspekte herausgreifende, auf machtpolitischen Kalkülen beruhende Perspektiven setzt, die letztendlich lediglich zu Problemverlagerungen und nicht zu Problemlösungen führen können. Eine wichtige Aufgabe, die sich die Sozialbilanz Niedersachsen daher gestellt hat, war die **Entwicklung eines konsistenten Schemas zur Unterscheidung von Zielen, Umsetzungsprozessen und Bewertungskriterien der Sozialpolitik.**

Die Problematik der mangelnden Ziel und Instrumentenklarheit war dabei keineswegs ein Spezifikum der Sozialpolitik, sondern kann als ein konzeptionelles Problem von Politik und Verwaltung generell betrachtet werden. Bei der Zuordnung von Organisations- und Verhaltensstrategien hinsichtlich der Ziel und Instrumentenklarheit hat Mintzberg die in der folgenden Grafik dargestellte Differenzierung getroffen.



Wie die Grafik verdeutlicht, ist die mangelnde Zielklarheit ein konstitutives Merkmal von Bürokratie, die mit der Regelsteuerung jedoch über ein klares - wenn auch im Sinne der Ergebnissteuerung problematisches - Instrumentarium verfügt. Eine Modernisierung der Sozialpolitik muß allerdings darauf bedacht sein, die unterschiedlichen Dimensionen von der normativen Grundlage, über die demokratisch-parlamentarischen Entscheidungsstrukturen hin zu der Leistungserbringung miteinander in Einklang zu bringen. Der Modernisierungsprozeß kann mithin nicht nur von der Instrumentenebene her betrachtet werden, sondern benötigt ein Bewertungsschema, das von der Definition der Zielsetzungen über die Organisation der Umsetzung bis hin zur Bewertung der Ergebnisse einen Weg von der bürokratischen über die „lernende“ zur „professionellen“ Organisation weist. In der praktischen Anwendung auf die Sozialpolitik kann ein solches Bewertungsschema erheblich zur Transparenz und damit zur rationalen und effizienten Entscheidungsfindung und Steuerung einzelner Programme beitragen.

So kann etwa am Beispiel der Bekämpfung von Suchtproblemen illustriert werden, wie die Ziel-Mittel-Wirkungsrelationen sich wechselseitig bedingen. Eine erfolgreiche Drogenpolitik erfordert nämlich nicht nur eine entsprechende Sach- und Personalmittelausstattung sowie Verfahrensvorschriften (Regelsteuerung), sondern ist ebenso von einer sachgerechten Zieldefinition und daraus abgeleiteten Instrumenten abhängig. Die Experten in diesem Feld sind sich darüber einig, daß Drogensucht eine praktisch nicht heilbare Krankheit ist, da eine Rückkehr zum kontrollierten Drogenkonsum nicht mehr möglich ist. Darüber hinaus muß auch nach Therapien, die grundsätzlich als erfolgreich eingestuft werden können, immer wieder mit sporadischen Rückfällen gerechnet werden, bei denen es gilt, diese rasch wieder aufzufangen. Drogenpolitik muß daher ihren Augenmerk auch auf die Prävention und die Leidensverringering richten, z. B. in Form von Ersatzstoffvergaben, Suchtbegleitung, Hilfestellung zu möglichst risikoarmem Drogenkonsum usw.. Setzt jedoch die politische Zieldefinition ausschließlich darauf, die Drogensucht zu „heilen“, so können auch die Instrumente, die zur Umsetzung zur Verfügung stehen, nur ins Leere greifen. Sie werden von der Zielgruppe nicht in Anspruch genommen und die für die Umsetzung verantwortlichen Leistungsanbieter müssen entsprechende Zielanpassungen - quasi unter der Hand - vornehmen. Die Schaffung von Transparenz, die daraus ermöglichten Lerneffekte und damit die Potentiale zur Effizienzsteigerung werden auf diesem Weg jedoch systematisch vereitelt. Da die Defizite nicht thematisiert werden können, kommt es zu einer systematischen Fehlallokation von Ressourcen. Dieses konstruierte, aber für die Praxis der Handhabung politischer Programme durchaus typische Beispiel zeigt die Bedeutung der Beachtung der Wirkungszusammenhänge zwischen Zielformulierung, Organisation der Umsetzung, Leistungsanspruchnahme und Wirkung. Werden diese systemischen Zusammenhänge vernachlässigt, so verursacht die Sozialpolitik immanent erhebliche Effizienzverluste. Ein wesentliches Anliegen der Sozialbilanz Niedersachsen war daher, diese Wirkungszusammenhänge am Beispiel der freiwilligen Maßnahmen des Landes zu verdeutlichen.

Die Anforderungen an die Zielbildung können an einem weiteren Beispiel illustriert werden. Wie oben (neues Steuerungsmodell, Thesen 1-3) gezeigt wurde, besteht ein Problem der Gestaltung von Politik darin, daß sie vielfach an Ressourcenbereitstellung und Output und weniger jedoch an ihrer Wirkung gemessen wird. Das bereitge-

stellte Personal, Sachmittel und Angebote der Verwaltung gelten als Leistungsindikatoren. Entsprechend macht die Politik ihren Einfluß nicht nur bei der Ressourcenerbereitstellung, sondern im Leistungsprozeß selbst geltend. Erfolgsnachweis der Verwaltung ist dabei die Dokumentation von Aktivitäten - nicht jedoch deren Wirkung. Dies kann dazu führen, daß sogar Ressourcenverschwendung als Erfolg betrachtet wird. Konzentriert sich die politische Zieldefinition jedoch auf die Wirkung der Maßnahmen und überläßt der Verwaltung die Umsetzung (Ergebnissteuerung), so kann sich die Verwaltung auf die Optimierung der Umsetzung anstelle des Aktivitätsnachweises konzentrieren. So kann etwa in der Arbeitsmarktpolitik der Aktivitätsnachweis anhand von Vermittlungszahlen zu paradoxen Ergebnissen führen. Analysen von hervorragenden Vermittlungszahlen in verschiedenen Arbeitsämtern haben beispielsweise gezeigt, daß es sich bei diesen Erfolgen häufig um die immer wiederkehrende kurzfristige Vermittlung derselben Personen gehandelt hat. Die damit verbundenen Mißerfolge und Frustrationen der betroffenen Personen führen jedoch nach allen Erfahrungen zu Abwärtsspiralen, die mittelfristig zu wesentlich höheren sozialen und finanziellen Problemen führen. Das Beispiel zeigt, daß die Anforderungen an die Zieldefinition weiter gesteckt werden müssen und sich an den Wirkungen auszurichten haben.

Gleichwohl bedeutet dies nicht, daß der Umsetzungsprozeß als „black-box“ zu betrachten ist. Hier verbindet sich Sozialpolitik und Sozialbilanz mit der Verwaltungsreform. Denn neben der Wirkung der Maßnahmen, ist deren effiziente Umsetzung eine wesentliche Anforderung. Dies führt nicht nur zu dem Erfordernis, Kriterien für die Beurteilung des Umsetzungsprozesses zu entwickeln, sondern gleichermaßen Instrumente bereit zu stellen, die der Verwaltung eine Optimierung und der Politik eine Effizienzkontrolle ermöglichen. Für die Sozialbilanz Niedersachsen wurde daher einerseits ein Indikatorensystem zur Darstellung der Sozialpolitik von der Zielsetzung über die Umsetzung bis hin zu den Wirkungen entwickelt. Dieses Bewertungsschema wird im folgenden zunächst generell und anschließend für ausgewählte freiwillige sozialpolitische Leistungen vorgestellt. Im Anschluß werden, wiederum exemplarisch, Steuerungsinstrumente zur politischen Handhabung des Schemas aufgezeigt.

## 4.2 Bewertungsschema sozialpolitischer Maßnahmen

Das im Rahmen der Sozialbilanz Niedersachsen entwickelte Bewertungsschema sozialpolitischer Maßnahmen unterscheidet zwischen den Prozessen der Leistungserbringung (Prozeßebene), den Indikatoren zur Erfassung der Leistungen in den unterschiedlichen Prozeßstufen (Meßgrößen; Grundlage für die Kosten- und Leistungsrechnung) und dem Verhältnis dieser Kennziffern zueinander (relationale Bewertungskriterien; Ausgangspunkt für das Controlling). Wie Abbildung 4.1 zeigt, ist das Bewertungsschema sozialpolitischer Leistungen ein komplexes, in sich geschlossenes, kohärentes System, mit dem sich, von den sozialpolitischen Zielsetzungen bis hin zu den Ergebnissen der Sozialpolitik, Aufwand und Wirkungen erfassen lassen<sup>3</sup>.

Der Nutzen dieses Konzeptes ist, daß es sowohl geeignet ist, politische Planungsprozesse rational zu strukturieren und den potentiellen Nutzen der Politik abzuschätzen als auch den Erfolg der Sozialpolitik kontinuierlich mitlaufend aber auch nachträglich zu evaluieren und auf dieser Grundlage die Politik zu optimieren. Allerdings liegt diesem „Bilanzkonzept“ ein rationalistisches Verständnis von Sozialpolitik zu Grunde, das unter rein fachlich sozialpolitischen Gesichtspunkten geeignet ist, Sozialpolitik zu strukturieren und zu optimieren. Andere politische Rationalitäten, wie etwa demokratische Prozesse des Machterwerbs und Machterhalts, ausschließlich verteilungspolitisch motivierte Interessenkonflikte oder taktische Verhaltensweisen

---

<sup>3</sup> Dieses Bewertungsschema wurde kontinuierlich während der Arbeit der Projektgruppe entwickelt. Es geht zurück auf eine erste größere Tagung zum Thema „Effizienz und Gerechtigkeit“ in der Sozialpolitik“, auf welcher durch Referate der eingeladenen Wissenschaftler angeregt der konzeptionelle Rahmen der Sozialbilanz abgesteckt wurde. Die Expertise von Frank Nullmeier (in : Umbau des Sozialstaates? Forschungsergebnisse der Abteilung Sozialpolitik und Public Policy, 1996 - Anlage) stellte systematisch einen Problemkatalog zum Verhältnis von Effektivität, Effizienz und Gerechtigkeit zusammen, an dem die Projektgruppe weiter gearbeitet hat. Die Frage der „Gerechtigkeit“ wurde dabei nicht **normativ** näher definiert, sondern als zentrales Ziel Problem der **Outcome-Zielsetzung** zugeordnet.

können von dem Schema nur bedingt erfaßt werden. Gleichwohl ist das Bewertungsschema geeignet, derartige Rationalitäten von Politik gegenüber sozialpolitisch fachlichen Erwägungen transparent zu machen. In diesem Sinne verfolgt das Bewertungsschema als eine *Sozialbilanz* ein steuerungs- und bilanztechnisches Anliegen, welches von anderen politischen Prozessen bewußt abstrahiert.

## Bewertungsschema sozialpolitischer Leistungen\*

Prozeßebene	Meßgröße	relationale Bewertungskriterien
Outcome-Zielsetzung	Zielkatalog	Ressourcenanspruch
Input	Ressourcenbereitstellung	Effizienz
Output	Angebotsstruktur	Effektivität Nutzungsgrad
Output-Inanspruchnahme	Nutzung	Wirksamkeit
Outcome	Wirkung	

\* Das Bewertungsschema wurde in einer ersten Fassung im Zwischenbericht der Sozialbilanz Niedersachsen vom Januar 1995 vorgestellt und in der Folge in der ministeriellen Arbeitsgruppe weiter operationalisiert u konkretisiert. s. Nullmeier, Effektivität, Effizienz und Gerechtigkeit in der Sozialpolitik, in: Blanke, B./Bandemer,St./Keil, B/Lohmann, A. 1995, Sozialbilanz Niedersachsen: Zwischenbericht

#### **4.2.1 Die Prozeßebene sozialpolitischer Leistungen**

Als Ausgangspunkt sozialpolitischer Leistungen dient die sogenannte Outcome-Zielsetzung. Sie definiert die erwünschten Wirkungen der Sozialpolitik und zwar nicht in Hinblick auf das Ergebnis des politischen Prozesses, sondern auf die sozialpolitisch intendierten Wirkungen der zu ergreifenden Maßnahmen. Grundsätzlich können hier auch politisch strategische Aspekte, wie etwa wahlpolitische Erwägungen, einfließen. In diesem Fall ginge jedoch der sozialpolitische Charakter des Bewertungsschemas durchgängig verloren. Denn die Outcome-Zielsetzung bildet die Grundlage für alle weiteren Stufen des Prozesses wie der Meßgrößen und der relationalen Bewertungskriterien.

Aufgrund dieses strategischen Charakters der Outcome-Zielsetzung gebührt ihr bei der Planung und Konzipierung sozialpolitischer Leistungen wesentlich höhere Aufmerksamkeit als dies gemeinhin in der politischen Praxis anzutreffen ist. Im Rahmen der Regelsteuerung wird häufig die Zuständigkeit eines Ministeriums bereits mit der Zielsetzung verwechselt und in politischen Programmen gelten bereits die Förder Voraussetzungen und Instrumente als Ziel. Dies führt zu hohem Koordinationsbedarf innerhalb der Administration und Einzelfallinterventionen gegenüber nachgeordneten Behörden. Die Bereitstellung von Ressourcen wird dann häufig bereits als Erfolgskriterium herangezogen. Die tatsächliche Wirkung der Maßnahmen (Ergebnisorientierung) bleibt umstritten und damit sowohl gegenüber pauschaler Kritik anfällig als auch gegenüber Optimierungen resistent.

Die Definition der Outcome-Zielsetzung für eine gesamte Organisation wie einem Sozialministerium kann in Form eines Leitbildes erfolgen. Dieses muß notgedrungen relativ abstrakt bleiben und sich auf strategische Zielgrößen konzentrieren, kann dann aber für die spezifischen Maßnahmen jeweils konkretisiert und operationalisiert werden. Auf diesem strategischen Niveau der Zieldefinition wurden im Rahmen der Sozialbilanz Niedersachsen einerseits die Rahmenbedingungen von Sozialpolitik in einer Situation wachsender Aufgaben und schrumpfender Mittel analysiert und Handlungsoptionen erarbeitet (vgl. Kapitel 2). Andererseits wurden als übergeordnete Kriterien der Sozialpolitik Effizienz und Gerechtigkeit identifiziert und als Orientierungspunkte für spezifische Maßnahmen weiter operationalisiert. Zur weiteren Klä-

rung dieser Kriterien trägt das Bewertungsschema sozialpolitischer Leistungen wesentlich bei.

Entsprechend modernen Steuerungsmodellen und -erfahrungen ist die Ministerialverwaltung an der Entwicklung und Operationalisierung der Outcome-Zielsetzung zwar maßgeblich beteiligt, muß diese jedoch mit der Politik abstimmen und vereinbaren. Dagegen ist der Prozeß der Umsetzung vom Input zum Output ureigenste Aufgabe der Verwaltung, die dafür verantwortlich ist, daß mit den bereitgestellten Ressourcen ein möglichst weitreichendes Angebot bzw. ein definiertes Angebot mit möglichst geringen Mitteln realisiert wird.

Die Optimierung dieses administrativen Umsetzungsprozesses wird durch eine Reihe von Bedingungen häufig erschwert. Zwar dienen Verfahrensvorschriften und Förderrichtlinien der Rechtssicherheit, die Titelbewirtschaftung und Jährlichkeit des Haushalts der Haushaltskontrolle und -klarheit, jedoch behindern sie häufig den flexiblen, problemorientierten Einsatz der Mittel und können damit die Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit der Mittelverwendung behindern.

Im Rahmen der vereinbarten Outcome-Zielsetzung kann hier durch Deckungsfähigkeit und Übertragbarkeit sowie durch Verpflichtungsermächtigungen und Experimentierklauseln größere Flexibilität erreicht werden. Die Voraussetzung für eine entsprechende Optimierung bildet aber, daß Prozeßanalysen und Vergleichsuntersuchungen entsprechende Schwachstellen aufzudecken helfen. Hierzu dienen die in Kapitel 5 diskutierten Steuerungsinstrumente, für die im Rahmen der Sozialbilanz Niedersachsen exemplarische Ansätze erarbeitet wurden.

Die Optimierung der inneradministrativen Prozesse ist in der Sozialpolitik zwar notwendig, aber nicht hinreichend. Viele sozialpolitische Angebote zeichnen sich dadurch aus, daß sie ihre Nachfrage erst schaffen müssen. Zum einen hat Sozialpolitik es vielfach mit einem Klientel zu tun, das seine Bedürfnisse weniger deutlich artikulieren kann, so daß ihm im Sinne einer Fürsorgeverpflichtung die Leistungen nahe gebracht werden müssen. Zum anderen zeichnen sich sozialpolitische Maßnahmen häufig dadurch aus, daß ihr Ziel - wie etwa im Fall von Impfungen - ist, individuelle

Maßnahmen zu fördern, um der Gesellschaft insgesamt zu nutzen (sogenannte meritische Güter).

Daher muß der Prozeß der Leistungserbringung über das unmittelbare Angebot hinausgehen und deren Inanspruchnahme bei der Konzipierung und Optimierung der Leistungen mit einschließen (z.B. die Schaffung niedrighschwelliger Angebote in der Suchtberatung). Zugleich ist zu berücksichtigen, daß die Inanspruchnahmen der Leistungen zu den gewünschten Ergebnissen führt. Dabei sind auch die Nebenwirkungen der Maßnahmen zu beachten und mit der Outcome-Zielsetzung, also den intendierten Wirkungen, in Einklang zu bringen.

#### **4.2.2 Meßgrößen und Bewertungskriterien sozialpolitischer Leistungen**

Im Sinne einer **Bilanzierung, Evaluierung und Optimierung** sozialpolitischer Leistungen sind Kennziffern zur operativen Beschreibung der unterschiedlichen Prozeßstufen und deren Bewertungsmaßstäbe erforderlich. Das im Rahmen der Sozialbilanz Niedersachsen entwickelte Bewertungsschema sozialpolitischer Leistungen definiert hierfür **Meßgrößen** und nutzt deren **Relation** zueinander als Bewertungskriterien. Damit wird ein Rahmen geschaffen, der als Checkliste bei der Konzipierung von Maßnahmen, als Bewertungskriterium bei der Evaluation von Leistungen und als Ansatzpunkt für **Steuerungs- und Optimierungsmaßnahmen** genutzt werden kann.

Der Zielkatalog korrespondiert mit der Outcome-Zielsetzung auf der Prozeßebene. Die zu seiner Realisierung bereitgestellten Mittel bilden den Input auf der Prozeße-bene und lassen sich im Verhältnis zum Zielkatalog als Ressourcenanspruch definieren. Der Ressourcenanspruch drückt aus, welche Mittel für die Erreichung bestimmter Ziele als angemessen und erforderlich erachtet werden. Er variiert dementsprechend mit der jeweiligen Operationalisierung der Ziele. Die Ressourcenbereitstellung als solche kann daher nicht ohne weiteres - wie dies mit der Vorstellung des Haushaltsplans als Ausdruck des Willens des Gesetzgebers verbunden wird - als Indikator der Outcome-Zielsetzung verstanden werden. Insofern ist auch der Haushaltsplan als Grundlage für eine Bilanzierung und Steuerung ungeeignet. Bei der Politik-konzipierung kommt es vielmehr darauf an, Angemessenheit und Erforderlichkeit der

Ressourcen in Hinblick auf die Outcome-Ziele, also den Ressourcenanspruch, zu hinterfragen.

In diesem Ressourcenanspruch kommt die Zielsetzung der **Gerechtigkeit** in der Sozialpolitik zum Ausdruck. Er bildet quasi die politische Substanz der Bewertung und definiert den Anspruch auf gesellschaftliche Daseinsvorsorge moderner Wohlfahrtsstaaten. Gleichwohl sagt dieser Anspruch noch nichts über dessen Realisierung, sondern lediglich über die Voraussetzungen der Realisierung aus. Denn weder die Verwaltung kann als eine „black box“ betrachtet werden, die die bereitgestellten Ressourcen wie eine Maschine in eine immer gleichförmige Angebotsstruktur verwandelt, noch kann die Nutzung des Angebots als selbstverständlich erachtet werden.

Der Transformationsprozeß vom Input zum Output des Verwaltungshandelns kann durch das Verhältnis von Ressourcenbereitstellung und Angebotsstruktur als **Effizienz** gemessen werden. Diese ist damit eher eine technische Größe, die als Pendant zum Kriterium der Gerechtigkeit, die Qualität der administrativen Steuerung beschreibt. Diese wird ergänzt durch die **fachliche** Eignung der Maßnahmen, die erst die adäquate Nutzung und Wirkung der Politik sicherstellen und durch den Nutzungsgrad und die Wirksamkeit zu messen sind.

Erst dieses Zusammenspiel von politischer Vorgabe des Ressourcenanspruchs, administrativ technischer Umsetzung in Form der Effizienz und fachlicher Eignung in Form von Nutzungsgrad und Wirksamkeit machen die **Effektivität** der Sozialpolitik aus. Allerdings bestehen zwischen diesen Kategorien Wechselwirkungen, deren Berücksichtigung im Rahmen der Sozialbilanz Niedersachsen nach Möglichkeit durch die enge Zusammenarbeit von Ministerialverwaltung und wissenschaftlichen Experten exemplarisch erarbeitet wurden<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> Da die Evaluation der Maßnahmen nicht Bestandteil der Sozialbilanz war, konnten die Kategorien im Rahmen der verschiedenen freiwilligen Maßnahmen lediglich grundsätzlich, nicht jedoch hinsichtlich ihrer tatsächlichen empirischen Effektivität analysiert werden. Für eine solche Momentaufnahme des aktuellen Status der Sozialpolitik bietet das Bewertungsschema jedoch eine einheitliche Grundlage, die jederzeit für entsprechende Programmevaluationen nutzbar ist.

Die Sozialbilanz Niedersachsen hat allerdings nicht ausschließlich die im folgenden Kapitel beschriebene grundsätzliche Einordnung sozialpolitischer Programme vorgenommen, sondern darüber hinaus exemplarisch Steuerungsinstrumente entwickelt, die geeignet sind, sowohl die unterschiedlichen Kategorien als auch deren Wechselwirkung zu erfassen und zu optimieren. In diesem Sinne wurde Bilanzierung auch als ein Optimierungsprozeß und nicht lediglich als Abbildung eines Ist-Zustandes verstanden. Insofern versteht sich die Sozialbilanz als ein Teil von **Verwaltungsreform**, der punktuell bereits Eingang in einzelne Programmgestaltungen gefunden hat und der systematisch weiter zu entwickeln, auszuweiten und zu erproben ist.

### 4.3 Bewertungskriterien von Sozialpolitik am Beispiel von Einzelmaßnahmen

Die folgende Darstellung der Bewertungskriterien anhand ausgewählter Programme soll nicht deren Evaluation, sondern der **Handhabung der Bewertungskriterien** dienen. Ziel der programmspezifischen Entwicklung der Bewertungskriterien war nicht, eine einmalige Bewertung vorzunehmen, sondern ein grundsätzliches Werkzeug einschließlich der darauf aufbauenden Steuerungsinstrumente für kontinuierliche Verbesserungsprozesse zur Verfügung zu stellen.

#### 4.3.1 Das Programm Soziale Betriebe

Betrachtet man das Programm Soziale Betriebe anhand des Bewertungsschemas sozialpolitischer Leistungen, so zeigt sich eine doppelte Outcomezielsetzung, die für die Programmsteuerung, das Programmarketing und die Programmbewertung sehr schwierig umzusetzende Anforderungen stellt.

Die Outcomezielsetzung des Programms Soziale Betriebe besteht wirtschaftspolitisch in Existenzgründungen und sozialpolitisch in der Qualifizierung und Beschäftigung von Langzeitarbeitslosen. Diese Verzahnung von wirtschafts- und arbeitsmarktpolitischen Gesichtspunkten ist zentraler Ausgangspunkt des Programms. Damit rücken einerseits die Betriebe selbst in den Mittelpunkt (das Sozialministerium als Existenzgründer), andererseits das Ziel der Schaffung von stabilen Beschäftigungsverhältnissen und die Anhebung der Qualifikation von im Arbeitsmarkt benachteiligten Personengruppen.

Unter dem Gesichtspunkt der Existenzgründungen muß sich das Programm an Instrumenten messen lassen, wie sie etwa im Bereich der technologieorientierten Existenzförderungsprogramme bestehen. Auch in derartigen Programmen werden Betriebe finanziell gefördert und durch Beratungsleistung unterstützt, wobei es hier zu den Selbstverständlichkeiten gehört, daß lediglich ein gewisser Anteil der Betriebe längerfristig überlebt (30% verschwinden nach drei Jahren, 50% nach fünf Jahren wieder vom Markt). Zwar trägt das Programm Soziale Betriebe den Besonderheiten der Arbeitsmarktpolitik insofern Rechnung, als es eine höhere Förderung bereitstellt,

# Bewertungsschema sozialpolitischer Leistungen: Programm Soziale Betriebe

Prozeßebene	Meßgröße	relationale Bewertungskriterien
<p><b>Outcome-Zielsetzung</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Existenzgründungen mit Langzeitarbeitslosen</li> <li>• Verbesserung der Chancen Langzeitarbeitsloser durch Qualifizierung und Stabilisierung</li> <li>• relative Steigerung der Beschäftigung</li> </ul>	<p><b>Zielkatalog</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Zahl von dauerhaften Beschäftigungsverhältnissen</li> <li>• Qualifikationsniveau von Arbeitslosen</li> <li>• Entlastung des Arbeitsmarktes</li> </ul>	<p><b>Ressourcenanspruch</b></p> <p>Aufwand pro Beschäftigungsverhältnis im Vergleich zu anderen Maßnahmen</p>
<p><b>Input</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Sachmittelbereitstellung</li> <li>• Personalmittelbereitstellung</li> <li>• Investitionsmittelbereitstellung</li> </ul>	<p><b>Ressourcenbereitstellung</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Fördermittel in DM</li> <li>• Personalmittel in Stellen</li> </ul>	<p><b>Effizienz</b></p> <p>Verhältnis von bereitgestellten Mitteln zu angebotenen Leistungen</p>
<p><b>Output</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Erstellung einer Förderrichtlinie</li> <li>• Schaffung eines Beratungsangebots</li> <li>• Entwicklung einer Programmmanagementstruktur</li> </ul>	<p><b>Angebotsstruktur</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Bekanntmachung der Förderrichtlinie</li> <li>• Gründung der LaBIB</li> <li>• Programmmanagement/Evaluation</li> </ul>	<p><b>Nutzungsgrad</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Zahl und Größe der Betriebsgründungen im Verhältnis zum Fördervolumen;</li> <li>• Beratungsleistung im Verhältnis zu Kosten der LaBIB</li> </ul>
<p><b>Output-Inanspruchnahme</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Gründung von Betrieben im ersten Arbeitsmarkt</li> <li>• Gründung von Betrieben im zweiten Arbeitsmarkt</li> <li>• Inanspruchnahme von Beratung</li> </ul>	<p><b>Nutzung</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Zahl der Betriebsgründungen</li> <li>• Dauer der Beratung</li> </ul>	<p><b>Effektivität</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Mittelfristige Arbeitsmarkteffekte der Existenzgründungen im Verhältnis etwa zu Lohnkostenzuschüssen</li> <li>• Mittelfristige Zahl der Beschäftigten in dauerhaft geförderten Betrieben im Verhältnis zu Kosten von ABM</li> </ul>
<p><b>Outcome</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Schaffen von Dauerarbeitsplätze im ersten oder zweiten Arbeitsmarkt</li> <li>• Qualifizierung der Beschäftigten</li> </ul>	<p><b>Wirkung</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Zahl der dauerhaft Beschäftigten</li> <li>• Niveau der Qualifizierung;</li> <li>• Verdrängungseffekte</li> </ul>	<p><b>Wirksamkeit</b></p> <p>Dauer der Beratung und Höhe des Fördervolumens zu Zahl der Beschäftigten und deren Qualifikationsniveau</p>

als die erwähnten Existenzgründungsprogramme. Dennoch muß unter dem Gesichtspunkt der Existenzgründungen von einer erheblichen Quote scheiternder Betriebe ausgegangen werden.

Demgegenüber zielt die Aufgabe der Schaffung stabiler Beschäftigungsverhältnisse und die Anhebung des Qualifikationsniveaus der benachteiligten Personengruppen auf eine langfristige Stabilisierung der Beschäftigten und damit der Betriebe. Verlieren die Beschäftigten ihren Arbeitsplatz erneut, weil die Betriebe im ersten Arbeitsmarkt nicht dauerhaft überlebensfähig sind, so führt dies nach den Erkenntnissen der Arbeitsmarktforschung zu einer verstärkten Destabilisierung der betroffenen Personen.

Aufgrund seiner doppelten Zielsetzung müßte das Programm daher nicht nur über ein Existenzgründungsinstrumentarium verfügen, sondern auch Mittel bereitstellen, die nicht allein überlebensfähige Betriebe mittel- bis langfristig stabilisieren helfen. Die Programmeffizienz wäre dann einerseits im Vergleich zu Existenzgründungsprogrammen zu ermitteln, wobei hinsichtlich der Höhe der Förderung die besondere Klientel in Rechnung zu stellen ist. Als Meßlatte für die Effizienz dieser besonderen Ausrichtung können dabei etwa Lohnkostenzuschüsse für Langzeitarbeitslose dienen. Andererseits wäre die Stabilisierungskomponente etwa vergleichbar mit dem Instrumentarium von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen.

Die besondere Schwierigkeit dieser Doppelstruktur wird bei der Outputinanspruchnahme deutlich. Hier müßte sich im Grunde entscheiden, ob die Betriebe als Existenzgründer mit entsprechendem Risiko des Scheiterns oder als Akteure eines zweiten Arbeitsmarktes mit den entsprechend längerfristigen Subventionierungserfordernissen behandelt werden. Dabei handelt es sich jedoch nicht um eine punktuelle Entscheidung. Die Anlage des Programms sieht vielmehr vor, daß zunächst alle Betriebe als Existenzgründer betrachtet werden. Daher benötigt das Programm Soziale Betriebe ein Instrumentarium, welches im Prozeß der Outputinanspruchnahme ermittelt, welche Betriebe sich als Existenzgründungen eignen, welche Betriebe nicht eigenständig überlebensfähig sind, jedoch unter Effizienzgesichtspunkten als Einrichtungen des eines zweiten Arbeitsmarktes weiter geführt werden können und wel-

che Betriebe weder eigenständig überlebensfähig noch für den zweiten Arbeitsmarkt effizient sind und daher wieder geschlossen werden sollten.

Erst wenn diese Entscheidungen getroffen und entsprechende Instrumente zu ihrer Umsetzung bereitgestellt werden, läßt sich auch die Effektivität des Programms mit seiner doppelten Zielsetzung ermitteln. Im Rahmen der Sozialbilanz Niedersachsen wurde daher damit begonnen, ein entsprechendes Controlling aufzubauen, das diese Entscheidungsfindung ermöglichen soll. Die Grundlagen hierfür werden in Abschnitt 5.1 beschrieben.

#### **4.3.2 Gesundheitsförderung**

Die Gesundheitsförderung wurde im Rahmen der Sozialbilanz Niedersachsen am Beispiel der Gesundheitsberichterstattung untersucht. Hier zeigt sich, daß im Rahmen der „Public Health“ Bewegung in hohem Maße in Wissenschaft, Verwaltung wie Politik davon ausgegangen wird, daß eine Informationssteigerung grundsätzlich geeignet ist, politische Entscheidungen sowie das individuelle Gesundheitsbewußtsein und -verhalten der Bevölkerung zu verbessern. In erheblichem Umfang bestehen dafür auch bundesgesetzliche Vorschriften. Dennoch zeigt sich bei näherem Hinsehen vor dem Hintergrund des Bewertungsschemas sozialpolitischer Leistungen, daß in diesem Bereich erheblicher Handlungsbedarf besteht.

Unabhängig davon, welcher Bereich der Gesundheitsberichterstattung betrachtet wird, ist davon auszugehen, daß die Outcome-Zielsetzung nicht lediglich in der Bereitstellung von Informationen besteht, sondern daß gleichermaßen die Informationen auch genutzt werden und zu positiven Verhaltensveränderungen führen sollen. Hier zeigt sich jedoch in der Praxis, daß die Gesundheitsberichterstattung ein typisches Beispiel dafür ist, daß politische Leistungen am Output und nicht an den Wirkungen gemessen werden. Denn die Nutzung der Gesundheitsberichterstattung kann keineswegs als selbstverständlich vorausgesetzt werden. Dies läßt sich etwa am Beispiel der flächendeckend durchgeführten Schuleingangsuntersuchungen nachvollziehen.

Schuleingangsuntersuchungen sind eine gesetzlich vorgeschriebene Maßnahme des öffentlichen Gesundheitsdienstes, die den Vorzug haben, daß alle Bürger im etwa gleichen Alter auf ihre Gesundheit untersucht werden. Ein solches „screening“ hat den Vorzug, daß umfassende Informationen in vergleichbarer Form über lange Zeiträume vorliegen und Veränderungen der Entwicklung des Gesundheitszustandes gut erkennbar sind. Der Nachteil eines derartigen Vorgehens ist der hohe Aufwand für Bürger wie Verwaltungen. Dieser Aufwand ist jedoch dann zu rechtfertigen, wenn die Qualität der Informationen hoch und anders nicht erreichbar wäre und wenn die Ergebnisse in breitem Umfang genutzt würden.

# Bewertungsschema sozialpolitischer Leistungen: Gesundheitsberichterstattung

Prozeßebene	Meßgröße	relationale Bewertungskriterien
<p><b>Outcome-Zielsetzung</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Verbesserung gesundheitspolitischer Entscheidungen</li> <li>• Steigerung gesundheitsbewußten Verhaltens</li> </ul>	<p><b>Zielkatalog</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Steigerung der allgemeinen Gesundheit</li> <li>• Gleiche Gesundheitschancen</li> </ul>	<p><b>Ressourcenanspruch</b> Aufwand im Verhältnis zum Grad der Verbesserung der Gesundheit</p>
<p><b>Input</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Sachmittelbereitstellung</li> <li>• Personalmittelbereitstellung</li> <li>• Investitionsmittelbereitstellung</li> </ul>	<p><b>Ressourcenbereitstellung</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Fördermittel in DM</li> <li>• Personalmittel in Stellen</li> <li>• Rechnerkapazitäten</li> </ul>	
<p><b>Output</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Gesundheitsberichte</li> <li>• Statistiken</li> <li>• Problemanalysen</li> </ul>	<p><b>Angebotsstruktur</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Bereitstellung der Informationen</li> <li>• Öffentlichkeitsarbeit</li> </ul>	<p><b>Effizienz</b> Verhältnis der eingesetzten Mittel zu bereitgestellten Informationen</p>
<p><b>Output-Inanspruchnahme</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Berücksichtigung bei gesundheitspolitischen Entscheidungen</li> <li>• Kenntnisnahme durch Presse und Öffentlichkeit</li> </ul>	<p><b>Nutzung</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Änderung gesundheitspolitischer Entscheidungen</li> <li>• Änderung gesundheitlichen Verhaltens</li> </ul>	<p><b>Nutzungsgrad</b> Kenntnisnahme der Information durch Entscheidungsträger und Bevölkerung</p>
<p><b>Outcome</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Rationalitätssteigerung gesundheitspolitischer Entscheidungen</li> <li>• Verhaltensänderungen der Bevölkerung</li> </ul>	<p><b>Wirkung</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Allgemeine Steigerung der Gesundheit</li> <li>• Gleichmäßige Steigerung der Gesundheit</li> </ul>	<p><b>Effektivität</b> Mittelfristige Verbesserung der Gesundheit durch bessere Information von Politik und Bevölkerung im Vergleich zu Kosten und Wirkungen anderer Maßnahmen</p>
		<p><b>Wirksamkeit</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Verhaltensänderung von Entscheidungsträgern und Bevölkerung</li> <li>• Allgemeine und gleichmäßige Verbesserung der Gesundheit</li> </ul>

Diese Anforderungen an Gesundheitsberichterstattung sind bei den Schuleingangsuntersuchungen freilich kaum hinreichend erfüllt. Bereits die Outcome-Zielsetzung ist nicht eindeutig. Sie wird einerseits als die Notwendigkeit zur Feststellung der Schulreife der Kinder beschrieben, andererseits sollen die Untersuchungen jedoch dem gesundheitlichen „screening“ dienen. Eine solche Verbindung unterschiedlicher Zielsetzungen kann durchaus sinnvoll sein, wenn die zur Umsetzung erforderlichen Instrumente entsprechend zueinander passen. Für die Feststellung der Schulreife ist zwar die Jährlichkeit erforderlich, die Untersuchungen selbst sind hierfür jedoch eher ungeeignet. Für das „screening“ dagegen ist möglicherweise die Untersuchungintensität ausreichend. Für den epidemiologischen Überblick wiederum ist die Jährlichkeit der Stichprobe nicht zwingend und u.U. eher ineffektiv.

Die Outcome-Zielsetzungen könnten daher auch anders und effizienter erreicht werden. Die Schulreife ließe sich auch von Hausärzten, Kindergärten und insbesondere den Schulen bei der Anmeldung feststellen. Zumindest teilweise überschneiden sich die Untersuchungen auch, so daß Leistungen doppelt erbracht werden. Für ein effizientes „screening“ wäre dagegen völlig ausreichend, jeden dritten oder vierten Jahrgang vollständig zu untersuchen, da der Gesundheitszustand der Kinder insgesamt sich nur mittelfristig verändert. Eine systematische Auswertung der Daten erfolgt daher konsequenterweise auch nur stichprobenartig.

Die Angebotsstruktur und die Nutzung der Gesundheitsberichterstattung hier am Beispiel der Schuleingangsuntersuchungen weisen ebenso Defizite auf. Gewonnene Erkenntnisse werden kaum verbreitet oder genutzt. Für die Förderung zurückgestellter Kinder bestehen heterogene und nur wenig systematisch zum Einsatz kommende Konzepte; überspitzt formuliert kann dieses Verfahren dazu dienen, die Klassenstärken bei unterschiedlichen Jahrgangszahlen zu regulieren, nicht jedoch einzelne Kinder zu fördern. Aber auch das „screening“ führt nicht generell dazu, daß Eltern oder Kindergärten und Kinderärzte darauf aufmerksam gemacht werden, auf bestimmte Fehlentwicklungen zu achten und entsprechend gegenzusteuern. Auch die politischen Entscheidungsträger fragen die Daten nicht regelmäßig nach.

Entsprechend niedrig ist die Wirksamkeit derartiger Maßnahmen trotz eines hohen Ressourcenanspruchs. Damit ist insgesamt die Effektivität in Frage zu stellen. Dieses ist kein spezifisch niedersächsisches Problem, allerdings eine für die Gesundheitsberichterstattung nicht untypische Situation. Gleichwohl kann daraus nicht der Schluß gezogen werden, Gesundheitsberichterstattung insgesamt sei nicht effektiv. Die Analyse anhand des Bewertungsschemas zeigt lediglich, daß die Outcome-Zielsetzungen zu überprüfen sind und insbesondere der Outcome-Inanspruchnahme wesentlich höhere Aufmerksamkeit geschenkt werden muß. Im Abschnitt zu den Steuerungsinstrumenten wird dies weiter erläutert werden.

### **4.3.3 Suchtberatung**

Für die Prävention, Beratung und Behandlung hinsichtlich Problemen des Drogenmißbrauchs verfügt Niedersachsen unter anderem über eine flächendeckend angelegte Infrastruktur ambulanter Suchtberatungsstellen. Diese Suchtberatungsstellen erhalten vom Land eine anteilige Förderung. Die einzelnen Beratungsstellen verfügen jeweils über qualifiziertes Personal und wissenschaftlich begründete Therapiekonzepte.

Hinsichtlich der Outcome-Zielsetzungen besteht bei den Suchtberatungsstellen eine Doppelstruktur. Die Zielsetzungen des Landes sind implizit outputorientierte Ziele, die auf die Bereitstellung einer flächendeckenden Infrastruktur gerichtet sind. Dieses findet seinen Ausdruck in der institutionellen Förderung. Die Suchtberatungsstellen selbst verfügen dagegen über inhaltlich geprägte Outcome-Zielsetzungen, die ihren Ausdruck in den jeweiligen Therapiekonzepten finden. Diese unterschiedlichen Outcome-Zielsetzungen können sich konstruktiv ergänzen, aber auch blockieren.

Die Infrastrukturorientierung der Förderung und die damit verbundenen Förderrichtlinien bergen nämlich die Gefahr, daß innovatives Verhalten der unterschiedlichen Einrichtungen durch die bestehenden Richtlinien behindert wird. Die Förderung hat weder den Erfolg der präventiven Maßnahmen zum Gegenstand, noch den Beratungserfolg. Dies ist insofern rational, da beide Outcomes sehr schwierig zu messen und zu bewerten sind. Andererseits werden jedoch auch keine

## Bewertungsschema sozialpolitischer Leistungen: Ambulante Suchtberatung

Prozeßebene	Meßgröße	relationale Bewertungskriterien
<p><b>Outcome-Zielsetzung</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Verhinderung von Mißbrauchs- und Suchtverhalten</li> <li>• Hilfestellung für und Stabilisierung von Suchtkranken</li> </ul>	<p><b>Zielkatalog</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Steigerung des allgemeinen Problembewußtseins</li> <li>• Beratungs- und Behandlungsangebot zur Stabilisierung Suchtkranker</li> </ul>	<p><b>Ressourcenanspruch</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Aufwand im Verhältnis zur Entwicklung des Problembewußtseins</li> <li>• Aufwand im Verhältnis zur allgemeinen Stabilisierung und Krisenbewältigung bei Suchtkranken</li> </ul>
<p><b>Input</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Sachmittelbereitstellung</li> <li>• Personalmittelbereitstellung</li> <li>• Investitionsmittelbereitstellung</li> </ul>	<p><b>Ressourcenbereitstellung</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Fördermittel in DM</li> <li>• Personalstellen</li> </ul>	<p><b>Effizienz</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Aufwand für Informationsmittel</li> <li>• Aufwand je Suchtkranken</li> </ul>
<p><b>Output</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Information</li> <li>• Beratung</li> <li>• Krisenintervention</li> <li>• Behandlung</li> <li>• Therapievermittlung</li> <li>• Nachsorge</li> </ul>	<p><b>Angebotsstruktur</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Informationsveranstaltungen</li> <li>• schriftliche Aufklärung durch Medien und sonstige Materialien</li> <li>• Beratungs- und Therapieangebote</li> </ul>	<p><b>Nutzungsgrad</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Teilnehmer pro Veranstaltung</li> <li>• Zahl der Beratungen/Behandlungen je Einrichtung</li> </ul>
<p><b>Output-Inanspruchnahme</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Informationsaufnahme</li> <li>• Teilnahme an Beratung und/oder Behandlung</li> </ul>	<p><b>Nutzung</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Teilnahme an Informationsveranstaltungen</li> <li>• Besuch von Beratungsstellen</li> </ul>	<p><b>Wirksamkeit</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Veränderung des Konsumverhaltens</li> <li>• Konstruktiver Umgang mit Drogensucht</li> </ul>
<p><b>Outcome</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Vermeidung von Drogenmißbrauch</li> <li>• Stabilisierung der Suchtkranken und Vermeidung von Gesundheitsschäden</li> </ul>	<p><b>Wirkung</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Steigerung des Bewußtseins der Bevölkerung</li> <li>• Aneignung von Bewältigungsstrategien durch Suchtkranke</li> </ul>	<p><b>Effektivität</b></p> <p>Reduzierung des Drogenmißbrauchs durch Information und Stabilisierung Kranker durch Beratung und Therapie jeweils im Vergleich zu anderen Maßnahmen</p>

Anreize für einen effizienten und effektiven Einsatz der bereitgestellten Mittel geben.

Da die Förderung und Durchführung der Suchtberatung nicht durch das Land allein, sondern in Zusammenarbeit mit Trägern der freien Wohlfahrtspflege und den Kommunen erfolgt, ist diese ein typisches Beispiel für die oben im Rahmen des neuen Steuerungsmodells diskutierte 2. These einer Trennung von Auftraggebern und Leistungserbringern. Hier entsteht ein Steuerungsdefizit beim Einsatz von Richtlinien und Verfahrensregeln, da einerseits hierarchische Durchgriffsmöglichkeiten fehlen und diese andererseits auch nicht geeignet sind, der Vielfalt und Komplexität der Leistungserbringung gerecht zu werden.

In dieser Situation bietet es sich an, die Leistungssteuerung in der Tat vom Auftraggeber getrennt zu halten, jedoch zugleich durch ein Qualitätsmanagement dafür Sorge zu tragen, daß eine dezentrale Leistungsoptimierung erfolgt. Diese setzt die Entwicklung eines Instrumentariums für Qualitätsmanagement, welches unten im Rahmen der Steuerungsinstrumente diskutiert wird, sowie eine Änderung und Flexibilisierung der Förderrichtlinien voraus.

#### **4.3.4 Soziale Brennpunkte**

Mit dem Programm Soziale Brennpunkte unterstützt das Land Niedersachsen die Stärkung der Selbsthilfekräfte der in sozialen Brennpunkten lebenden Personen und deren Selbstorganisation durch finanzielle Zuschüsse. Die Outcome-Zielsetzung dieses Programms ist zunächst die Linderung der unmittelbaren Notlage der in den Brennpunkten lebenden Bevölkerung. Darüber hinaus geht es jedoch nicht lediglich um die kurzfristigen Effekte, sondern um die Stabilisierung der Gebiete insgesamt. Insofern steht das Programm mit seiner personenbezogenen Orientierung in unmittelbarem Zusammenhang mit dem Programm zur Modernisierung von Wohnungen in Problemgebieten.

# Bewertungsschema sozialpolitischer Leistungen: Soziale Brennpunkte

Prozeßebene	Meßgröße	relationale Bewertungskriterien
<p><b>Outcome-Zielsetzung</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Beseitigung der persönlichen Nachteile für Personen in Gebieten mit besonderer Problemkumulation</li> <li>• Förderung der Beziehungen der Bewohner in den Sozialen Brennpunkten</li> <li>• Stabilisierung der Brennpunkte</li> </ul>	<p><b>Zielkatalog</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Steigerung der Selbsthilfekompetenz</li> <li>• Reduzierung der Notlagen</li> <li>• Soziale und wirtschaftliche Integration</li> </ul>	<p><b>Ressourcenanspruch</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Mittel im Verhältnis zu Initiativen</li> <li>• Aufwand im Verhältnis zur Stabilisierung und Reduzierung von Notlagen</li> </ul>
<p><b>Input</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Sachmittelbereitstellung</li> <li>• Personalmittelbereitstellung</li> </ul>	<p><b>Ressourcenbereitstellung</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Fördermittel in DM</li> <li>• Personalmittel in Stellen</li> </ul>	<p><b>Effizienz</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Aufwand je Selbsthilfeeinrichtung</li> <li>• Aufwand je Bewohner im sozialen Brennpunkt</li> </ul>
<p><b>Output</b></p> <p>Finanzierung und Steuerung von:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Beratung</li> <li>• Gruppenbildung</li> <li>• Familien und Nachbarschaftshilfe</li> <li>• Bürgerbeteiligung</li> <li>• Erhalt von Wohnungen</li> </ul>	<p><b>Angebotsstruktur</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Förderung von Selbsthilfeinfrastruktur</li> <li>• Beratungs- und Koordinationsleistungen durch Förderung der LAG</li> </ul>	<p><b>Effektivität</b></p> <p>Beseitigung der Notlagen in sozialen Brennpunkten und Stabilisierung der Bewohner im Verhältnis zu eingesetzten Mitteln im Vergleich zu anderen Maßnahmen</p>
<p><b>Output-Inanspruchnahme</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Beantragung von Mitteln durch Zuwendungsempfänger</li> <li>• Teilnahme an Selbsthilfeaktivitäten</li> <li>• Teilnahme an Beratung</li> </ul>	<p><b>Nutzung</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Bildung von Selbsthilfegruppen</li> <li>• Entstehung von Initiativen in Brennpunkten</li> </ul>	<p><b>Nutzungsgrad</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Zahl der Initiativen</li> <li>• Grad der Beteiligung</li> </ul>
<p><b>Outcome</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Aktivierung der Bewohner</li> <li>• Stabilisierung des Umfeldes</li> <li>• Normalisierung des Brennpunktes</li> </ul>	<p><b>Wirkung</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Aktivierung</li> <li>• Stabilisierung</li> <li>• soziale und wirtschaftliche Sicherung</li> <li>• Prävention</li> </ul>	<p><b>Wirksamkeit</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Grad der Aktivierung</li> <li>• Reduktion von Notlagen</li> <li>• soziale und wirtschaftliche Integration der Brennpunkte</li> </ul>

Die Schwierigkeit dieses Programms wird in der vielschichtigen Outcome-Zielsetzung deutlich, die einerseits auf unmittelbare personenbezogene Hilfen ausgerichtet ist, andererseits jedoch eine mittelfristige Stabilisierung sowie die Beseitigung der sozialen Brennpunkte im Visier hat. Damit ist das Programm einerseits sehr spezifisch, andererseits ist es gerade aufgrund der Definition der Brennpunkte als Gebiete mit Problemkumulationen auf die Einbettung in ein ganzes Spektrum von Maßnahmen angewiesen. Dies reicht von wohnungspolitischen Maßnahmen über Qualifizierung, Arbeitsbeschaffung, Schuldnerberatung bis hin zur Aktivierung der betroffenen Personen.

Aufgrund der arbeitsteiligen Zuständigkeit von Behörden erfordert das Programm daher nicht nur eine behördeninterne, sondern auch eine behördenübergreifende Koordination. Noch wichtiger ist jedoch die Integration der Maßnahmen vor Ort und die Aktivierung der Bewohner der Brennpunkte. Dezentralisierung und Devolution (Verlagerung von öffentlichen Aufgaben auf halböffentliche Stellen oder den Bürger selbst) bilden daher wichtige Umsetzungskriterien für die Politik in sozialen Brennpunkten (These 5 neues Steuerungsmodell). Denn die Aktivierung, die problemgruppenspezifische Bündelung der Maßnahmen und deren mittelfristige Orientierung kann nicht hierarchisch verordnet werden. Es geht um die Motivation und das Coaching der Bewohner, deren Stabilisierung, Qualifizierung und Integration. Diese Leistungen sind weder von einem Ministerium noch einer Bezirksregierung etc. zu erbringen. Entsprechend dem Bewertungsschema müssen daher die Outputanspruchnahme und die Wirkungen besondere Beachtung finden. Der Output auf der ministeriellen Ebene sind Steuerungsleistungen, die der Koordination wichtiger Rahmenbedingungen und dem 'Enabling' vor Ort dienen.

Insofern ist auch der Erfolg der Maßnahmen insbesondere an der Aktivierung der Bewohner in den Brennpunkten zu messen. Damit diese auch zu einer sozialen und wirtschaftlichen Integration führt, muß dies jedoch über einen hinreichend langen Zeitraum und die gesamte Breite der Ansatzpunkte erfolgen. Eine solche Definition von Outcome und Wirkung hat entsprechende Rückwirkung auf den Mitteleinsatz und vor allem die Konzipierung der Steuerungsinstrumente, die die mittelfristige Perspektive und die Koordinationsleistungen im Blick haben müssen.

#### **4.3.5 Sozialpsychiatrischer Verbund**

Die Outcome-Zielsetzung der Psychiatriepolitik des Landes ist der Aufbau einer angemessenen ambulanten Versorgungsstruktur für psychisch kranke Menschen in Niedersachsen durch Sozialpsychiatrische Verbände/Arbeitsgemeinschaften - angestoßen durch das Modell PAR in der Region Osnabrück. Diese Zielsetzung ist vor dem Hintergrund einer Dominanz stationärer Versorgung, unzureichender ambulanter Leistungsverbände, als auch nach wie vor bestehender Benachteiligungen psychisch Kranker im medizinischen Leistungssystem, zu sehen. Die Schaffung eines sozialpsychiatrischen Verbundes hat dabei sowohl Infrastruktur- als auch Koordinationsfunktion.

Der Input bzw. Ressourcenanspruch der Förderung des sozialpsychiatrischen Verbundes durch das Land beschränkt sich jedoch auf Mittel zur Unterstützung der Koordinationsfunktion. Die Infrastrukturleistungen - etwa die Ausstattung des psychiatrischen Dienstes der Gesundheitsämter (Kommunen) - ist dagegen Sache der beteiligten Akteure. Hier kann das Land lediglich durch rechtliche Auflagen, Finanzzuweisungen und Beratung steuernd eingreifen. Der Output besteht daher beim sozialpsychiatrischen Verbund vorwiegend in der Bereitstellung von Mitteln zur Förderung der lokalen Koordinationsinstanzen im Rahmen eines Pilotversuchs, aber auch in Form von Beratungs- und Koordinationstätigkeiten.

Die Outputinanspruchnahme ist beim Modellprojekt aufgrund des Pilotcharakters relativ unproblematisch; der Verbund existiert auf der Grundlage eines früheren Pilotvorhabens des Bundes. Das Land hat aber zur Stabilisierung der Leistung beizutragen. Die Bildung der Arbeitsgemeinschaft hat den Vorteil, daß alle wesentlichen, für die Erbringung psychiatrischer Versorgungsleistungen im komplementären, ambulanten, teilstationären und stationären Bereich in der Region Verantwortlichen sich verbindlich an der Absprache beteiligen und die Koordinationsbemühungen selbst auch finanziell mittragen. Wirkung und Wirksamkeit zeigen sich dagegen erst ex post, d.h. die auf der Grundlage von Expertisen vermuteten Wirkungsketten lassen sich in dem Modellprojekt evaluieren und auf ihren Nutzen für die ambulante Versorgung psychisch Kranker untersuchen. Selbst bei einem Erfolg des Pilotprojektes im Sinne einer verbesserten ambulanten psychiatrischen Versorgung ist eine Effektivität

der Maßnahme erst dann voll erreicht, wenn die Infrastrukturzielsetzung durch eine entsprechende Gestaltung der Psychiatriegesetzgebung für eine flächendeckende gemeindenahe ambulante psychiatrische Versorgung gesichert wird.

Während die Outcomezielsetzung der Förderung des sozialpsychiatrischen Verbundes über das Projekt im engeren Sinne hinausreicht, erscheint an diesem Beispiel

## Bewertungsschema sozialpolitischer Leistungen: Sozialpsychiatrischer Verbund

Prozeßebene	Meßgröße	relationale Bewertungskriterien
<p><b>Outcome-Zielsetzung</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Entwicklung einer gemeindenahen ambulanten Versorgungsstruktur für psychisch Kranke</li> <li>• Gleichstellung psychisch Kranker mit anderen (somatisch) Erkrankten</li> </ul> <p><b>Input</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Sachmittelbereitstellung</li> <li>• Personalmittelbereitstellung</li> </ul> <p><b>Output</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Förderung der lokalen Koordinationsinstanz</li> <li>• Beratung</li> </ul> <p><b>Output-Inanspruchnahme</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Koordination eines Pilotprojektes</li> </ul> <p><b>Outcome</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• ambulante Versorgung psychisch Kranker</li> </ul>	<p><b>Zielkatalog</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Koordination der ambulanten Anbieter</b></li> <li>• <b>Regionalisierung und Gemeindenähe</b></li> <li>• „<b>Kundenorientierung</b>“</li> </ul> <p><b>Ressourcenbereitstellung</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Fördermittel in DM</li> <li>• Personalmittel in Stellen</li> <li>• Koordinationsleistung durch das Ministerium (Information etc.)</li> </ul> <p><b>Angebotsstruktur</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Finanzierung von Koordinationsleistung</li> <li>• Beratungsleistung vor Ort</li> <li>• Vernetzung von Akteuren</li> <li>• Psychiatrieplan</li> </ul> <p><b>Nutzung</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Durchführung des Pilotprojektes</b></li> </ul> <p><b>Wirkung</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Sicherung des zu Hause Lebens psychisch Kranker</b></li> </ul>	<p><b>Ressourcenanspruch</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Aufwand im Verhältnis zur stationären Unterbringung psychisch Kranker</li> </ul> <p><b>Effizienz</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Aufwand für Koordinationsleistung</li> </ul> <p><b>Nutzungsgrad</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Beteiligung von Institutionen am Modellversuch</b></li> </ul> <p><b>Wirksamkeit</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Entstehung ambulanter Versorgungsstrukturen</li> </ul> <p><b>Effektivität</b></p> <p>Novellierung der Psychatriegesetzgebung hinsichtlich flächendeckender ambulanter Versorgungsstrukturen.</p>

ein Blick auf die Programmumsetzung also die Effizienz der Leistungen im Ministerium als besonders interessant. Während nämlich die Koordination des Modellprojektes als Programm Outcome den Evaluationsergebnissen zu Folge als weitgehend erfolgreich zu bewerten scheint, ist die Koordinationsleistung innerhalb des Sozialministeriums insofern in besonderem Maße gefordert, als eine Reihe unterschiedlicher Referate und Abteilungen an der Psychatriepolitik beteiligt sind. Dieser Gesichtspunkt rückt im Rahmen der Diskussion der Steuerungsinstrumente weiter in den Blickpunkt.

## **5. Freiwillige Sozialpolitische Maßnahmen, Akteure und Steuerungsinstrumente**

Die Handlungsoptionen der Landessozialpolitik werden deutlich, wenn die Kriterien des neuen Steuerungsmodells und dessen Instrumente unter Beachtung der Akteurskonstellationen auf die unterschiedlichen Programme bezogen werden. Das folgende Schema gibt einen Überblick über die unterschiedlichen Ansatzpunkte und Instrumente.

Aus der Perspektive des Sozialministeriums können unterschiedliche Akteure bei der Konzeption und Durchführung der Maßnahmen beteiligt sein. Für alle Programme gilt, daß die Verwaltung mit der Landespolitik kooperieren muß, die für die Definition der Outcome-Zielsetzung zuständig ist. Beim Implementationsprozeß sind jedoch unterschiedliche Akteure beteiligt. Dies können nachgeordnete Behörden, intermediäre Einrichtungen oder direkt Privatunternehmen oder Bürger des Landes sein. Letzteres ist allerdings in der Regel auf Informationsprogramme beschränkt, da die Landessozialpolitik in der Regel keine direkten Vollzugsaufgaben übernimmt, sondern den unmittelbaren Kontakt zu den Zielgruppen intermediären Einrichtungen überläßt.

Auf der Ebene der Steuerung können zwar grundsätzlich alle Instrumente eingesetzt werden, jedoch gibt es aufgrund der Ansätze der Programme und der Akteurskonstellationen gewisse Präferenzen. Auf Grundlage dieser Präferenzen werden die Instrumente im folgenden bezogen auf spezifische Programme diskutiert. Die in Abschnitt 3 diskutierten Prinzipien des neuen Steuerungsmodells und die im vorangehenden Abschnitt illustrierten Kategorien des Bewertungsschemas sozialpolitischer Leistungen leiten diese Darstellung, die entlang der verschiedenen Instrumente strukturiert ist.

## Sozialpolitische Maßnahmen, Akteurskonstellationen und präferierte Steuerungsinstrumente

Ansatz	Akteure				Instrumente					
	Politik/ Verwaltung	Verwaltung/ Verwaltung	Verwaltung/ Intermediäre	Verwaltung/ Private	Controlling	TQM	Wettbewerb	Aktivierung	Evaluierung	Recht
<b>Information</b>										
Gesundheits- berichterstattung	+	+	+	+		+				
<b>Koordination</b>										
soziale Brenn- punkte	+	+	+					+		
soz. Psychiatr. Verbund	+		+			+			+	+
<b>Leistung</b>										
Soziale Betriebe	+	+	+	+	+	+				
Suchtberatung	+		+			+	+			

## 5.1 Strategisches Controlling am Beispiel Sozialer Betriebe

Das Programm Soziale Betriebe wird im Wesentlichen vom Sozialministerium sowie nachgeordneten Behörden und der LaBIB als Beratungseinrichtung gesteuert. Durch diesen, in der Landessozialpolitik nicht unbedingt typischen, weitgehend exklusiven Zugriff bietet das Programm gute Ansatzpunkte für ein strategisches Controlling, das hier exemplarisch diskutiert werden soll.

Beim strategischen Controlling geht es nicht um operative Eingriffe in die Arbeit einzelner sozialer Betriebe, sondern um eine grundsätzliche Unterstützung und Sicherung der Zielerreichung. Wie die Diskussion in Abschnitt 4.3.1 gezeigt hat, ist hierfür zunächst eine weitere Zieloperationalisierung erforderlich, die berücksichtigt, daß die Betriebe in Form von Existenzgründungen oder Einrichtungen des zweiten Arbeitsmarktes operieren können. Über entsprechende Zielsetzungen, die die eigenwirtschaftliche Überlebensfähigkeit von Betrieben, die Vermittlung von Beschäftigten in andere Beschäftigungsverhältnisse oder auch deren dauerhafte Stabilisierung und Qualifizierung umfassen können, ist zunächst Einvernehmen zwischen Politik, Sozialministerium, Bezirksregierungen, der LaBIB und nicht zuletzt den Betrieben selbst zu erzielen.

Förderrichtlinien politischer Programme sind für diesen Zweck in der Regel nicht geeignet, da sie sich vor allem auf Verfahrensregelungen stützen (vgl. Abb: Typen von Organisationen, Kapitel 4). Im Sinne einer Trennung von Auftraggebern und Leistungserbringern (Abschnitt 3, These 2) sollten die Instrumente jedoch weitgehend den Betrieben überlassen bleiben. Denn die Aufgabe der Landessozialpolitik ist nicht das operative Controlling der einzelnen Betriebe, sondern die strategische Sicherung der übergreifenden Zielerreichung. Dies setzt entsprechend operationalisierte Zielvereinbarungen voraus.

Um die Prozesse der Zielerreichung insbesondere hinsichtlich der Outputinanspruchnahme adäquat steuern zu können, wurde im Zusammenhang der Sozialbilanz Niedersachsen ein Management Informationssystem für die Sozialen Betriebe aufgebaut, das sich auf zielbezogene Indikatoren stützt. Hierfür werden betriebswirtschaftliche, insbesondere jedoch personalwirtschaftliche Kennziffern herangezogen.

Solche Kennziffern lassen sich einerseits aus dem Rechnungswesen der Betriebe ableiten. Andererseits sind aber insbesondere Indikatoren zur Qualifikationsentwicklung der Beschäftigten, zur Entwicklung des Krankenstandes und der Personalfluktuation in den Betrieben als Maßstab für eine Stabilisierung der Beschäftigten, zur Produktivitätsentwicklung und Marktnähe als Indikator für die Überlebensfähigkeit der Betriebe und zur Managementkompetenz als Frühwarnsystem für Beratungsbedarf zu entwickeln.

Diese Indikatoren sind dahingehend zu nutzen und zu erproben, daß sie kurz- und mittelfristige Entwicklungen der Betriebe und ihrer Beschäftigten realistisch abbilden und dabei aufzeigen können, ob die Betriebe sich eher für Existenzgründungen oder den zweiten Arbeitsmarkt eignen bzw. ob sie gegebenenfalls eher wieder eingestellt werden sollten. Eine solche Operationalisierung kann insbesondere durch den Vergleich der Kennzahlen unterschiedlicher Betriebe miteinander gewährleistet werden. Die entsprechenden Indikatoren sollen dabei nicht nur der einmaligen Bestandsaufnahme dienen, sondern müssen ein Entwicklungsbild ermöglichen, das die Identifizierung von Beratungs- und Unterstützungsbedarf gewährleistet.

Die Steuerung im Rahmen des Controllingkonzeptes kann vor allem über die obligatorische Beratung der Betriebe erfolgen. Dabei wird die Übertragung der aus dem Indikatorensystem bezogenen Informationen in konkrete Beratungs- und Qualifizierungsangebote durch die LaBIB geleistet, deren besondere Stellung dadurch zu kennzeichnen ist, daß sie beurteilen muß, ob Betriebe eher als Existenzgründer oder als Einrichtungen des zweiten Arbeitsmarktes geführt werden sollen.

Das Controlling ist schließlich so auszurichten, daß es dem Sozialministerium und den Bezirksregierungen die erforderlichen Informationen zur Steuerung des Programms liefert. Hierzu müssen die Interventionsmöglichkeiten eindeutig identifiziert und auf Indikatoren bezogen werden. Mit der doppelten Zielsetzung - Existenzgründung bzw. Qualifizierung und Stabilisierung von Langzeitarbeitslosen - müssen auch die Instrumente für das eine oder andere Ziel entsprechend operationalisiert werden. Dies ist nicht nur Voraussetzung für eine effiziente Ausrichtung des Beratungs- und Qualifizierungsangebotes, sondern auch dafür, daß rationale Entscheidungen über die zu verfolgende Förderstrategie getroffen werden können.

Das Produkt dieses Entwicklungsprozesse ist ein Programm-Controlling, das wesentlich zur Effizienzsteigerung sozialpolitischer Programme beitragen kann. Anstelle bzw. in Ergänzung zu einer Kontrolle der Programmkonformität bei der Bewilligung, einer nachträglichen Überprüfung der Mittelverwendung sowie einer ex post Programmevaluation tritt eine mitlaufende Beobachtung der arbeitsmarktpolitischen Wirkung des Programms sowie die Identifikation möglicherweise erforderlicher Unterstützungsleistungen. Erfolgreiche Maßnahmen sind dann frühzeitig erkennbar und forciert zu fördern, im Fall von Mißerfolgen kann rechtzeitig umgesteuert oder die Förderung eingestellt werden.

## **5.2 Benchmarking am Beispiel der Suchtberatungsstellen**

Im Gegensatz zu den Sozialen Betrieben ist das Land bei der Förderung von Suchtberatungsstellen nur eine unter mehreren Einrichtungen. Die Kommunen sind an der Unterstützung ebenso beteiligt wie die Verbände der freien Wohlfahrtspflege als durchführende und mitfinanzierende Organisationen. Vor diesem Hintergrund ist eine zentrale Steuerung des Programms allein durch das Sozialministerium kaum möglich. Dagegen bieten sich jedoch sogenannte Benchmarkingverfahren an, die darauf zielen, unabhängige Einrichtungen zu dem Zweck miteinander zu vergleichen, wechselseitige Lerneffekte auszulösen. Die Landesförderung ließe sich dann konsequenter auf die Nutzung solcher Lerneffekte ausrichten.

Die über 100 Suchtberatungsstellen in Niedersachsen werden unter anderem durch das Sozialministerium in Form einer institutionellen Förderung unterstützt. Die dabei anzuwendenden Förderrichtlinien ermöglichen es jedoch nicht, daß einzelne Beratungsstellen die Verwendung der Mittel flexibel ihren jeweiligen Bedürfnissen anpassen. Ziel eines Benchmarkingprojektes wäre, neue Förderrichtlinien zu erproben, die es den Suchtberatungsstellen ermöglichen, die Mittel in stärkerem Maße ergebnisorientiert einsetzen zu können.

Um dieses Ziel zu erreichen, wäre gemeinsam mit den Suchtberatungsstellen, ihren Trägern und der Niedersächsischen Landesstelle gegen Suchtgefahren ein System

zu entwickeln, das eine solche Ergebnisorientierung unterstützt und durch entsprechende finanzielle Anreize fördert. Hierfür müßten

- ein Informationssystem aufgebaut werden, das Hinweise über erfolgreiche Strategien der Suchtberatung liefern kann;
- unterschiedliche Fördermöglichkeiten erprobt werden, die eine zielgerichtetere Verwendung der Mittel ermöglichen.

Das Projekt wäre insoweit kostenneutral zu gestalten, als im Rahmen des heute verfügbaren Mittelvolumens eine effektivere Mittelverwendung erreichbar wäre.

Die Entwicklung eines Informationssystems soll dazu beitragen, Hinweise auf erfolgreiche Ansätze und Verfahren der Suchtberatung zu liefern, von denen die einzelnen Beratungsstellen lernen können. Hierfür kann im wesentlichen auf vorhandene Informationen aus dem bestehenden EBIS-System sowie vergleichbaren Daten zurückgegriffen werden, so daß der Bearbeitungsaufwand für die Beratungsstellen gering gehalten werden kann.

Anders als bisher sollten die EBIS-Daten jedoch nicht für alle Beratungsstellen gemeinsam, sondern für jede einzelne Beratungsstelle gesondert ausgewertet werden. Der Vergleich der jeweiligen Informationen kann dann Hinweise darüber liefern, unter welchen Bedingungen welche Organisationsformen und Maßnahmen besonders vielversprechend zu sein scheinen.

Ein solcher, als Benchmarking bezeichneter Vergleich, dient nicht dazu, Ranglisten zu erstellen, sondern einen Erfahrungsaustausch, die Identifikation von Stärken und Schwächen und daraus folgendes wechselseitiges Lernen zu unterstützen. Daher sollte eine EBIS-Auswertung dazu genutzt werden, beispielsweise durch Qualitätszirkel Verbesserungsmöglichkeiten zu identifizieren und anzustoßen.

An diesem Vergleich können alle niedersächsischen Suchtberatungsstellen teilnehmen. Die Daten wären selbstverständlich vertraulich und unter strikter Einhaltung

des Datenschutzes zu behandeln. Sie dienen lediglich dazu, gemeinsam Verbesserungsmöglichkeiten in der Suchtberatung zu erarbeiten und zu erproben.

Um die Umsetzung möglicher Verbesserungen zu unterstützen, wären gemeinsam mit einer begrenzten Zahl von Beratungsstellen neue Förderformen zu entwickeln und zu erproben. Solche Förderformen müßten sich daran orientieren, daß sie Anreize zum Experimentieren mit innovativen Verfahren und Methoden geben, anstatt lediglich bestehende Strukturen zu finanzieren. Da der ursprünglich vom Land verfolgte Infrastrukturauftrag inzwischen als weitgehend erreicht betrachtet werden kann, bietet sich inzwischen eine Umsteuerung des Programms auf entsprechende Qualitätssteigerungen an.

### **5.3 Kundenorientierung in der Gesundheitsberichterstattung**

Bei der Gesundheitsberichterstattung handelt es sich um ein Informationsangebot des Landes, das nur geringe direkte Steuerungsmechanismen beinhaltet. Wie die Diskussion der Bewertungskriterien sozialpolitischer Leistungen bei der Gesundheitsberichterstattung gezeigt hat, kommt es in diesem Bereich in besonderem Maße auf die Leistungsanspruchnahme an. Die Gesundheitsberichterstattung kann dabei weder finanzielle Anreize geben, noch die Nutzung der Information durch Verfahrensrichtlinien steuern. D.h., daß das Angebot möglichst präzise auf die Bedürfnisse der Adressaten zugeschnitten werden, deren Informationsbedarf möglichst exakt abbilden und deren Entscheidungs- und Handlungsmöglichkeiten berücksichtigen muß.

Eine zusätzliche Schwierigkeit für die Gesundheitsberichterstattung ist, daß die Adressaten der Information sehr heterogen und oft nicht klar erkennbar sind. Für eine solche Problemstellung bietet es sich an, auf die Erfahrungen von Einrichtungen mit einer systematischen Kundenorientierung zurückzugreifen. Die Situation der unspezifischen Kundenpräferenzen gilt für viele Dienstleistungen und Produkte. Daher geht der Bereitstellung von solchen Diensten und Produkten auch häufig eine intensive Marktforschung voraus, auf deren Basis zunächst die Kunden definiert und deren Bedürfnisse festgestellt werden. Entsprechende Voraussetzungen wären auch für eine sinnvolle Gesundheitsberichterstattung zu schaffen.

Die Gesundheitsberichterstattung verfügt zwar in der Regel über eine Zieldefinition, nicht jedoch über eine Kundendefinition. Die daraus resultierende geringe Adressatenorientierung führt dazu, daß auch die Ziele sehr abstrakt und wenig operationalisiert bleiben. Der Zielanspruch der Gesundheitsberichterstattung ist in der Regel eine Aufklärung sowie die Schaffung besserer Entscheidungsgrundlagen. Solange jedoch nicht klar festgelegt wird, wer spezifisch die Informationen benötigt und welche Entscheidungen auf dieser Grundlage getroffen werden, kann auch die Outputanspruchnahme und damit der Erfolg der Gesundheitsberichterstattung praktisch nicht ermittelt werden.

In einem ersten Schritt empfiehlt es sich daher, die Kunden der Gesundheitsberichterstattung möglichst eindeutig zu definieren. Bei solchen Kunden kann es sich um die breite Öffentlichkeit ebenso handeln wie politische Entscheidungsträger, Akteure des Gesundheitswesens oder ggf. sogar die Wissenschaft. Grundsätzlich sind dabei auch mehrere Kunden oder Kundengruppen möglich und sogar wahrscheinlich. Dies erschwert jedoch in erheblichem Umfang die Ermittlung der Anforderungen der Kunden, die in einem zweiten Schritt zu leisten ist.

Bei der Ermittlung der Anforderungen der potentiellen Kunden, die die Gesundheitsberichterstattung selbst definiert, geht es um die Feststellung, welche Informationsbedürfnisse diese Kunden einerseits haben und was deren Erfüllung ihnen wert ist. Denn es muß keineswegs immer so sein, daß etwa Gesundheitspolitiker über umfassende Informationen verfügen wollen. Dies wird lediglich dann der Fall sein, wenn sie über entsprechende Reaktionsmöglichkeiten verfügen und durch die Informationen nicht lediglich ein Handlungsdruck ohne realistische Handlungsoptionen erzeugt wird. Ähnlich läßt sich auch für die Öffentlichkeit oder andere potentielle Kunden argumentieren. Die Wertschätzung der Informationen kann allerdings auch nicht nur an den Handlungsoptionen festgemacht werden, sondern muß auch die Kosten berücksichtigen. Am Beispiel der Wissenschaft wird deutlich, daß der Informationsanspruch nahezu unbegrenzt ist, solange er keine Kosten verursacht und damit alternative Leistungen verhindert.

Ein erster Schritt zur Effizienzsteigerung der Gesundheitsberichterstattung ist daher eine klare Definition zumindest einer prioritären Kundengruppe, deren Informationsbedürfnisse und Handlungsmöglichkeiten. Greift man etwa auf die im Rahmen des Bewertungsschemas sozialpolitischer Leistungen diskutierte Schuleingangsuntersuchung zurück, so zeigt sich, daß hier sehr unterschiedliche Zielsetzungen verfolgt werden können. Ist das Ziel, rechtzeitig verbreitet auftretende Fehlentwicklungen zu erkennen, so stellt dies Anforderungen an die Gründlichkeit der Untersuchungen einschließlich der Feststellung von möglichen Ursachen. Darüber hinaus müssen Akteure vorhanden sein, die die Ursachen zu beeinflussen in der Lage und willens sind. Die Gesundheitsberichterstattung kann sich dann beispielsweise an Akteure im Umweltbereich richten, die aufgrund äußerer Einflüsse zur Verursachung beitragen. Sie kann sich ebensogut an erzieherische Akteure von Eltern über Spielgruppen und Kindergärten richten, die das Verhalten der Kinder beeinflussen. Oder sie richtet sich an die Schulen, die ihre Arbeit an der aktuellen Situation der Kinder orientieren können. Selbstverständlich sind viele weitere Kunden oder Kundengruppen denkbar. In jedem spezifischen Fall entstehen jedoch Anforderungen an die Gesundheitsberichterstattung deren Vernachlässigung ihren Wert erheblich schmälern kann.

Die konkreten zu erbringenden Leistungen der Gesundheitsberichterstattung sind im nächsten Schritt gemeinsam mit den Kunden zu definieren. Dadurch ist sicherzustellen, daß nicht bereits längst hinreichend bekannte oder anders viel effizienter zu erreichende Informationen bereitgestellt werden. Um am Beispiel der Schuleingangsuntersuchung zu bleiben, ist es etwa fraglich, ob die Gesundheitsberichterstattung als Dienstleistung für die Schulen zur Feststellung der Schulreife von diesen nicht einfacher, besser und billiger zu leisten wäre. Unter pädagogischen Gesichtspunkten wäre zu klären, welche Informationsbedürfnisse und Reaktionsmöglichkeiten etwa Kindergärten überhaupt haben und ob der Aufwand der externen Informationsbereitstellung zu rechtfertigen ist. Nur der direkte Kontakt und die Auseinandersetzung mit den Kunden kann hier eine hinreichende Klarheit schaffen.

Schließlich wird der tatsächliche Wert, den die definierten Kunden der Gesundheitsberichterstattung beimessen, an ihren Verhaltensveränderungen zu ermitteln sein. Denn selbst wenn die Kunden ihre Informationsbedürfnisse entsprechend klar artiku-

liert haben, bedeutet dies noch nicht, daß sie die Informationen auch nutzen. Diese Gefahr besteht insbesondere bei zumindest teilweise öffentlichen Gütern wie der Gesundheit, bei der die Bereitstellung von Leistungen keine individuellen Kosten verursacht. Erst die Nutzung der Leistung im Sinne von Verhaltensänderungen führt bei der Gesundheitsberichterstattung jedoch zu einer Wirkung, die die Leistung entsprechend legitimiert. Wenn als Ziel der Gesundheitsberichterstattung etwa die Verbesserung der Grundlagen gesundheitspolitischer Entscheidungen ist, also vor allem die Politik zum Kunden erklärt wird, so mißt sich der Wert der Gesundheitsberichterstattung daran, inwieweit die Ergebnisse in die Entscheidungen eingeflossen sind und deren Wirksamkeit durch die verbesserte Information gesteigert werden konnte. Dieser letzte Schritt einer Steuerung der Gesundheitsberichterstattung erfordert entsprechende Maßnahmen zur nachträglichen Ermittlung der Kundenzufriedenheit und des Kundenverhaltens.

Vor diesem Hintergrund erscheint es als sinnvoll, zu Beginn von Initiativen zur Gesundheitsberichterstattung die Kunden klar zu definieren, deren Bedürfnisse und Handlungsoptionen festzustellen sowie die Oportunitätskosten gemeinsam mit den Kunden festzulegen. Nach und nach sind entsprechende Initiativen auch für alle bereits bestehenden Elemente der Gesundheitsberichterstattung zu leisten. Die daraus gewonnenen Erkenntnisse können dann regelmäßig anhand der Evaluierung des Handlungs- und Entscheidungsverhaltens überprüft und ggf. angepaßt werden.

#### **5.4 Ergebnisorientierte Personal- und Organisationsentwicklung in der Psychiatriepolitik**

In der Region Osnabrück ist zunächst im Rahmen eines Modellversuches des Bundes und in dessen Fortführung als Projekt mit Unterstützung der Landesregierung ein sozialpsychiatrischer Verbund zur gemeindeintegrierten Versorgung der Region entstanden. Die Wirkung eines solchen Verbundes wird allgemein begrüßt und dessen Übertragung auf andere Regionen angestrebt. Ein wichtiges Ziel der Psychiatriepolitik des Sozialministeriums ist daher, die regionale psychiatrischen Versorgung durch Koordination und Kooperationsanreize zu verbessern.

Dieses in der Region Osnabrück bereits in die Praxis umgesetzte politische Ziel stößt allerdings auf administrativer Ebene auf eine Organisations- und Personalstruktur, die der Umsetzung nicht förderlich ist. Wenn in einem Kooperationsverbund jeder Akteur unterschiedliche Ansprechpartner in der Landesverwaltung hat, so ist dies für die Praxis der Zusammenarbeit eher hinderlich.

In Großbritannien werden seit geraumer Zeit mit sogenannten „one stop shops“ positive Erfahrungen gesammelt, die zu einer besseren politischen Koordination beitragen. Die damit verbundene Philosophie setzt darauf, daß nicht die Adressaten von Politik für die Koordination unterschiedlicher Zuständigkeiten verantwortlich gemacht werden dürfen, sondern daß Politik sich gegenüber den Bürgern ergebnisorientiert aus einem Guß zu präsentieren hat und die Koordinationsleistung intern zu erbringen ist.

In der Bundesrepublik stehen einer solchen Koordination organisationsrechtliche und personalrechtliche Hürden entgegen, die jedoch nicht unüberwindbar sein müssen. Für den Bereich der Psychiatrie gibt es etwa im Sozialministerium Niedersachsen Ansprechpartner in 9 verschiedenen Referaten, die über drei Abteilungen verstreut sind. Dies reicht vom Behindertenbeauftragten (Z/B) über unterschiedliche Referate zur Unterstützung Behinderter (103-105), die Planung offener, teilstationärer Hilfen und stationärer Pflege (101) bis zu den Zuständigkeiten für Landeskrankenhäuser (403), und Grundsatz- und Rechtsangelegenheiten im Gesundheits- und Krankenhauswesen u.a. (404-405).

Es existiert zwar ein Grundsatzreferat für Psychiatrie (406), das jedoch nicht hinreichend koordinierend tätig werden kann und personalrechtlich wie organisatorisch ausschließlich auf den „good will“ der anderen direkt oder indirekt mit Psychatriefragen befaßten Personen und Organisationseinheiten angewiesen ist. Formal kann eine Koordination über Abteilungsgrenzen hinweg nur über den Weg der Hierarchie erfolgen. Besoldungsrechtlich stößt die Koordination an Grenzen von Leitungsspannen u.ä.. Dies heißt nicht, daß eine informelle, ergebnisorientierte Koordination der Psychatriepolitik ausgeschlossen wäre. Strategisch und systematisch ist die Ergebnisorientierung der Organisations- und Personalstruktur jedoch nicht, so daß Reibungsverluste und eine Intransparenz für die Adressaten vorprogrammiert sind.

Eine Lösung für diese suboptimale Konstellation kann jedoch nicht in der Entwicklung neuer Hierarchien und der Schaffung von Weisungsbefugnissen liegen. Vielmehr ist zu empfehlen, eine ergebnisorientierte Personal- und Organisationsentwicklung durch flexible Projektorganisation und vernetzte Matrixstrukturen anzustreben. Da die Etablierung von funktionierenden Matrixorganisationen sehr aufwendig ist und vielfältige Widerstände zu überwinden hat, erscheint die Ernennung eines Psychatriekoordinators und die systematische Nutzung von Projektgruppen zunächst als vielversprechendster Ansatz, der mittelfristig zur Etablierung einer Matrixorganisationsform weiterentwickelt wird.

Die Bestellung eines Psychatriekoordinators und die Nutzung von Projektgruppen unterscheidet sich von der Einrichtung eines Grundsatzreferates dadurch, daß für zeitlich und inhaltlich abgrenzbare aber konkrete Zielsetzungen eine Arbeitsgruppe sowie ein Arbeitsgruppenleiter (Koordinator) benannt werden. Diese sind mit einem entsprechend spezifischen operativen Auftrag von der Behördenleitung einzusetzen und können mit erforderlichen Vollmachten ausgestattet werden. Unabhängig von Hierarchien, Weisungsbefugnissen und Besoldungsfragen können dann Ziele gemeinsam verfolgt, abgestimmt und die Realisierung gesteuert werden. Sie bilden den ersten Schritt einer Organisationsentwicklung, die perspektivisch auf die Etablierung einer Matrixorganisation gerichtet ist.

Die Einrichtung der ministeriellen Arbeitsgruppe für die Sozialbilanz Niedersachsen kann hierfür teilweise als Vorbild gelten. Allerdings war diese Form der Projektorganisation aufgrund ihrer eher explorativen Aufgabe weitgehend ergebnisoffen. Die ergebnisorientierte Projektorganisation, wie sie sich für die Psychatriekoordination anbietet, kann dagegen weit besser operationalisiert und auf ein spezifisches Ziel hin orientiert werden.

## **5.5 Dezentralisierung, Devolution und Aktivierung am Beispiel der Politik für soziale Brennpunkte**

Politik für soziale Brennpunkte zielt darauf, sozial wie baulich besonders benachteiligte Stadtgebiete dabei zu unterstützen, zunächst eine Stabilisierung zu erreichen, einen Aufwärtstrend anzustoßen und schließlich eine möglichst weitreichende wirtschaftliche, gesellschaftliche und soziale Integration der Stadtteile und ihrer Bewohner auf den Weg zu bringen. Für eine solche Strategie reicht es nicht aus, eine Politik für die Betroffenen zu betreiben. Politik muß in diesen Fällen vielmehr mit oder sogar von den betroffenen Bürgern gestaltet werden. Neben Bürgerbeteiligung und Dezentralisierung wird in einigen ausländischen Staaten insbesondere von Devolution, also der Übertragung von gemeinschaftlichen Aufgaben vom Staat auf die Bürger gesprochen.

Dezentralisierung und Devolution zielen dabei darauf, Bürgern, Nachbarschaften, Vereinen und Verbänden nicht nur Aufgaben zu übertragen, sondern diese dazu zu aktivieren, sich individuell und kollektiv für gemeinschaftliche und öffentliche Belange in ihrem Lebensumfeld zu engagieren. Entsprechende Konzepte spielen bislang in der bundesdeutschen Debatte um die Erneuerung von Staat, Politik und Verwaltung nur eine untergeordnete Rolle und müssen stärker entwickelt, erprobt, evaluiert und verbreitet werden. Dabei geht es insbesondere um die Aktivierung, mit der es Politik und Verwaltung gelingen kann, neue Chancen für mehr Lebensqualität und Wohlfahrt zu eröffnen.

Politik mit bürgerschaftlichem Engagement hat in Deutschland im Sinne von Subsidiarität eine lange Tradition. Subsidiarität bedeutete, öffentliche Aufgaben so dezentral wie möglich erledigen zu lassen und, wenn machbar, sogar auf gesellschaftliche Akteure zu übertragen. Aktivierung zur Unterstützung der Devolution geht über diesen Ansatz hinaus: Sie zielt nicht nur darauf, an vorhandenem bürgerschaftlichem Engagement anzuknüpfen, sondern will dieses entfalten und unterstützen, ggf. sogar anstoßen.

Die Aktivierung zu bürgerschaftlichen Engagement ist keineswegs nur eine Kompensation für geschrumpfte öffentliche Haushalte. Engagement von Bürgern für gemein-

schaftliche und öffentliche Angelegenheit kann darüber hinaus zu mehr Kommunikation und Zusammengehörigkeit führen und auf diese Weise verlorengelungene Identifikation mit der räumlichen Nachbarschaft entscheidend verbessern. Soziale Gerechtigkeit steht dabei als Zielsetzung und Kriterium gleichrangig neben Lebensqualität. Bürgerschaftliches Engagement ist oftmals besonders bei Bürgern mit hoher Bildung und solidem Einkommen anzutreffen. Moderne Aktivierungsstrategien werden auf die Frage eine Antwort finden müssen, ob und wie es gelingen kann, einkommens- und bildungsschwache Bürger anzusprechen. Aus diesem Grunde sind für Aktivierung gerade Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf besonders interessant.

Mit Blick auf Gestaltungsansätze sind systematisch drei Aktivierungsstrategien zu verfolgen. Zunächst geht es um das Anstoßen von Aktivitäten. Denn bürgerschaftliches Engagement ergibt sich in den meisten Fällen nicht von selbst, sondern braucht Auslöser und Anreize. Durch Anstöße von außen - etwa den Verweis auf gelungene Beispiele oder durch die Skizze von Visionen und Handlungsmöglichkeiten - kann versucht werden, die Bereitschaft auszulösen, aktiv zu werden.

Damit die Aktivitäten überhaupt weiter verfolgt werden können, ist als zweite Dimension ein Ermöglichen gefordert. Vorhandenes bürgerschaftliches Engagement scheitert allzu häufig an rechtlichen oder technischen Hemmnissen. In solchen Fällen sind Lösungen zu entwickeln, die das bürgerschaftliche Engagement dennoch ermöglichen. Darüber hinaus ist eine Unterstützung der Aktivitäten notwendig. Bürgerengagement bei gemeinschaftlichen und öffentlichen Angelegenheiten scheitert ebenso leicht daran, daß bei den Bürgern nicht genügend Kenntnisse vorhanden sind und Organisationsfragen ungelöst bleiben. Politik und Verwaltung müssen deshalb dafür sorgen, daß Anstrengungen von Bürgern mit Wissen und Organisationskompetenz unterstützt werden. Vor allem in Stadtteilen mit besonderem Erneuerungsbedarf kann Unterstützung auch die Bereitstellung von materiellen und finanziellen Ressourcen bedeuten.

Bei der Verfolgung derartiger Strategien kann viel vom Ausland gelernt werden. Sowohl in den Niederlanden als auch in den USA und anderen Ländern wurden mit Strategien der Devolution und Aktivierung sehr positive Erfahrungen gesammelt. In

der Politik für soziale Brennpunkte des Landes Niedersachsen sind Ansätze einer derartigen Strategie zu erkennen. Auch vor dem Hintergrund der Sozialbilanz wurden entsprechende Schritte in Zusammenarbeit mit der Landesarbeitsgemeinschaft Soziale Brennpunkte Niedersachsen (LAG) eingeleitet. Hier erscheint eine wesentliche Anstrengung zu Unterstützung einer Politik durch die betroffenen Personengruppen erfolgversprechend.

## 6. Ergebnisse und Empfehlungen

Die Sozialbilanz Niedersachsen hat einen weiten Bogen gespannt, der von der Einordnung der aktuellen politischen Diskussion des Sozialstaates über Instrumente der Verwaltungsreform, der Entwicklung eines Schemas zur Konzipierung und Bewertung sozialpolitischer Programme bis hin zu konkreten Steuerungsinstrumenten sozialpolitischer Maßnahmen reicht. Dabei ging es nicht um eine Gesamtevaluation der Sozialpolitik, sondern um die Erarbeitung und (exemplarische) Umsetzung eines langfristigen Prozesses kontinuierlicher Verbesserungen. Produkte der Sozialbilanz sind daher weniger Gutachten, als die wissenschaftlich angeleitete und begleitete Einleitung eines mittelfristigen Reformprozesses. Kern der Sozialbilanz Niedersachsen war deshalb die Arbeit der ministeriellen Arbeitsgruppe, die unter Beteiligung des Wissenschaftlerteams und unterstützt durch eine Reihe externer Gutachten die eigene Arbeit programmübergreifend kritisch hinterfragt, Verbesserungsansätze entwickelt und neue Formen der Zusammenarbeit sowie Instrumente zur Bewertung und Steuerung von Sozialpolitik entwickelt, konkretisiert und erprobt hat. Das Ergebnis der Sozialbilanz ist daher weniger ein abgeschlossenes Produkt, sondern eher die gemeinsame Entwicklung eines „**Produktionsmodells**“, das über die aktuellen Arbeiten hinaus genutzt werden und wirken muß.

Das Konzept dieses „Produktionsmodells“ der Sozialpolitik umfaßt mehr als die „Fertigung“ eines Produkts. Im Automobilland Niedersachsen mag eine industrielle Analogie dies verdeutlichen. Die Automobilproduktion beginnt mit einem Leistungsversprechen an die Kunden, nämlich die Ermöglichung von individueller Mobilität zu einem definierten Komfort. Dabei muß die Marktforschung dafür Sorgen, daß das Leistungsversprechen auch bestimmten Bedürfnissen entspricht. Hieran orientieren sich Design und Konstruktion des Autos, die jedoch auch zu berücksichtigen haben, daß die Zulieferer die erforderlichen Teile bereithalten und die Fertigung effizient erfolgen kann. Werbung und Vertrieb müssen dafür sorgen, daß das Auto auch den Kunden erreicht. Damit auch die Wirkung des Leistungsversprechens erzielt werden kann, bilden Rahmenbedingungen wie die Existenz von ausreichenden Straßen, Tankstellen und Parkplätzen eine unabdingbare Voraussetzung. Dieser komplizierte Prozeß wird gesteuert über das Controlling, die Qualitätssicherung und die Beobachtung der Wettbewerber, deren Erfahrungen nach Möglichkeit bei der eigenen

Produktion genutzt werden um Wettbewerbsvorteile zu erreichen. Dieser Produktionsprozeß wird nicht mit dem Verkauf eines Autos abgeschlossen, sondern ständig weiterentwickelt, optimiert und mit neuen Leistungen verbunden.

Bei aller Unterschiedlichkeit zwischen einer industriellen Produktion und der Politik, sind auch in der Sozialpolitik Ausgangspunkt bestimmte Leistungsversprechen, die dem Bürger einen Nutzen vermitteln sollen. Übergreifend betrachtet ist dies das Ziel sozialer Gerechtigkeit, konkret etwa in Form einer dauerhaften Integration in den ersten Arbeitsmarkt und damit der Sicherung entsprechender Einkommen, der Bereitstellung von Wohnraum und sozialer Teilhabe oder der Reduzierung gesundheitlicher Risiken. Diese Leistungsversprechen orientieren sich an sozialen Lebenslagen, die im Rahmen der Sozialbilanz durch demographische und Sozialstrukturanalysen<sup>5</sup> ermittelt wurden. Zur Realisierung dieser Leistungsversprechen erstellt die Verwaltung entsprechende Programme, bei deren Umsetzung sie auf die Unterstützung einer Vielzahl von Zulieferern und Kooperationspartner angewiesen ist. So haben etwa Bezirksregierungen, Wohlfahrtsverbände und Selbsthilfegruppen unmittelbaren Einfluß auf die Verwirklichung der Leistungsversprechen. Dementsprechend müssen deren Arbeit und Leistungen an den Versprechungen ausgerichtet werden. Am Beispiel der Organisation von Selbsthilfegruppen<sup>6</sup> und dem Controlling von Wohlfahrtsverbänden<sup>7</sup> wurden diese Zulieferbeziehungen exemplarisch analysiert und Steuerungsmöglichkeiten erarbeitet. Die Erreichung der Leistungsversprechen hängt darüber hinaus wesentlich davon ab, ob die bereitgestellten Instrumente von den Zielgruppen auch nachgefragt werden und ob diese auch im Vergleich zu anderen Maßnahmen die intendierte Wirkung erzielen. Am Beispiel der Politik für Soziale

---

<sup>5</sup> Herwig Birg/E.J. Flöthmann, Demographische Simulationsrechnungen zur langfristigen Bevölkerungsentwicklung in Regionen Niedersachsens, Bielefeld 1996 (Institut für Bevölkerungsforschung und Sozialpolitik, Universität Bielefeld)

Dagmar Müller/Martin Buitkamp, Soziale Ungleichheit und Lebensweisen in Niedersachsen. Zur Entwicklung regionaler Sozialstrukturen. Bericht im Auftrag des Instituts für Sozialpolitik und Stadtforschung e.V. im Rahmen der Sozialbilanz Niedersachsen. Agis Texte, Hannover 1996.

<sup>6</sup> Lutz Finkeldey, Selbsthilfe in Niedersachsen. Bestandsaufnahme und Sekundäranalyse, Gutachten im Auftrag des Instituts für Sozialpolitik und Stadtforschung e.V. im Rahmen der Sozialbilanz Niedersachsen. Hannover 1994.

<sup>7</sup> Rudolf Schmid, Wohlfahrtspflege und Controlling. Eine Studie. Im Auftrag des Instituts für Sozialpolitik und Stadtforschung e.V. im Rahmen der Sozialbilanz Niedersachsen, Hannover 1994.

Brennpunkte wurden diese Wirkungsmechanismen auch im internationalen Vergleich untersucht<sup>8</sup>.

Die zentrale Steuerungsinstanz für diesen Produktionsprozeß vom Leistungsversprechen über die Bereitstellung eines entsprechenden Angebots bis zu dessen Inanspruchnahme und Wirkung bildet die Ministerialverwaltung, die nicht nur die Programme entwickelt, sondern auch die Politik bei der Formulierung der Leistungsversprechen unterstützt und die Verantwortung für die Durchführung übernimmt. Die Gestaltung dieses Steuerungsprozesses, seine Organisation, Verfahren und Instrumente, ist Kern der Arbeit der ministeriellen Arbeitsgruppe der Sozialbilanz Niedersachsen. Produkte dieser Arbeit sind sowohl die strukturierte und systematische Beschreibung und Analyse des „Produktionsmodells“ als auch die Entwicklung entsprechender Instrumente zu seiner Messung und Steuerung. Diese wurden programmspezifisch entwickelt, sind aber durch ihre Einbettung in Forschung und vergleichbarer Erfahrungen mit Sozialpolitik und Verwaltungsreform gleichwohl verallgemeinerbar und übertragbar.

Die Grundlage für diese verallgemeinerbaren Erkenntnisse und Konsequenzen liefert das Bewertungsschema sozialpolitischer Leistungen. Den Ausgangspunkt hierfür bildet die Outcomezielsetzung in Form der Leistungsversprechen. Sie bildet die Grundlage für eine ergebnisorientierte Steuerung und ist damit auch Ausgangspunkt einer **rationalen Aufgabenkritik**.

Wie die Diskussion zur Einordnung der Reformdiskussion des Sozialstaates (Abschnitt 2) gezeigt hat, ist die Frage der Leistungen des Sozialstaates Gegenstand politischer und gesellschaftlicher Bewertungen, die im politischen Wettbewerb unterschiedlich entschieden werden. Eine Aufgabenkritik muß daher an den politischen Zielen in Form von Leistungsversprechen, die sich in der Outcomezielsetzung ausdrücken, ansetzen. In diesem Sinne ist es im Rahmen der Arbeitsteilung zwischen Politik und Verwaltung eine politische Aufgabe, zu definieren, welche Wirkungen erreicht werden sollen. Hierbei hat die Verwaltung lediglich beratende Funktion, indem

---

<sup>8</sup> Rolf Froessler, Ulfert Herlin, Astrid Hoffschmidt-Raupach, Markus Lang, Klaus Selle, Soziale Brennpunkte. Handlungsbedarf und gebietsbezogene Politik. Studie im Auftrag des Instituts für Sozialpolitik und Stadtforschung e.V. im Rahmen der Sozialbilanz Niedersachsen, Hannover 1994.

sie die Realisierbarkeit hinsichtlich der verfügbaren Mittel und Instrumente abschätzen muß. In der politischen Auseinandersetzung zeigt sich jedoch, daß die Leistungsversprechen sich häufig eher auf die instrumentelle Ebene verlagern. In der Sozialpolitik werden etwa anstelle von Beschäftigungseffekten die Bereitstellung von Mitteln und Maßnahmen in Aussicht genommen. In anderen politischen Zusammenhängen werden anstelle von sicherheitspolitischen oder Bildungszielen Polizisten- oder Lehrerstellen versprochen.

Die Entwicklung und Bereitstellung der Instrumente zur Erreichung der Leistungsversprechen bzw. Outcomeziele ist jedoch weniger Aufgabe der Politik als die der Verwaltung. Sie ist dafür verantwortlich, daß die Mittel und Instrumente so **effizient** wie möglich eingesetzt werden, um die vorgegebenen Ziele zu erreichen. Wenn ihr jedoch die Instrumente und die Verwendung der Mittel detailliert vorgegeben werden, so kann die Verwaltung für die Effizienz wie die Zielerreichung allenfalls bedingt verantwortlich gemacht werden. Hieraus ist die Forderung nach zielbezogenen **Globalbudgets** abzuleiten. Es fällt dann in die Verantwortung der Verwaltung zu entscheiden, ob wie am Beispiel der Suchtpolitik gezeigt wurde, die Verfolgung eines Infrastrukturauftrages oder der Förderung besonders innovativer Maßnahmen die Ziele der Drogenpolitik effizienter und wirkungsvoller erreicht werden. Vergleichbar läßt sich beim Thema innere Sicherheit fragen, ob die Bereitstellung zusätzlicher Stellen oder eine bessere Qualifizierung des vorhandenen Personals oder andere Maßnahmen die Ziele besser sichern lassen.

Entsprechende Strategien, die im Rahmen des **neuen Steuerungsmodells** (s. Abschnitt 3) unter anderem im kommunalen Bereich entwickelt und teilweise erprobt wurden, eignen sich in gleicher Weise für die Landespolitik allgemein und die Sozialpolitik im besonderen. Ihre Realisierung setzt jedoch voraus, daß entsprechende Steuerungsinstrumente zum Einsatz kommen, die der Verwaltung eine Abkehr von der Regelsteuerung, mit der konkreten Vorgabe der durchzuführenden Maßnahmen, zu einer effizienten Ergebnissteuerung ermöglichen. Entsprechende Instrumente von der Organisationsentwicklung, dem Controlling über Ansätze eines systematischen Qualitätsmanagements bis hin zur Bürgeraktivierung wurden im Rahmen der Sozialbilanz am Beispiel einzelner Programme entwickelt und auf ihre Umsetzbarkeit und Übertragbarkeit analysiert.

Eine zentrale Anforderung an die **Organisationsentwicklung** im neuen Steuerungsmodell ist die Betonung von Ergebnisverantwortlichkeit anstelle von Zuständigkeit. Dies findet seinen Ausdruck in hierarchie- und abteilungsübergreifenden Arbeitsformen, etwa in Projektgruppen oder durch eine Matrixorganisation. Diese Arbeitsweise, die im Rahmen der Sozialbilanz insgesamt durch die Einsetzung der ministeriellen Arbeitsgruppe verfolgt und am Beispiel der Psychatriepolitik vertieft wurde, verspricht erhebliche Effizienzgewinne durch die Ausnutzung von Synergien und die Vermeidung von Reibungsverlusten. Die Nutzung der Ressource Kooperation kann dabei kaum überschätzt werden. Allerdings ist vor dem Hintergrund der Sozialbilanz wie organisationswissenschaftlicher Analysen auch hervorzuheben, daß bei der Einrichtung solch neuer Organisationsformen mit erheblichem Anpassungsbedarf zu rechnen ist und viel Zeit benötigt wird, bis sie ihre volle Wirkung entfalten kann. Die Funktionsfähigkeit neuer Arbeits- und Organisationsformen stellt sich keineswegs immer zwangsläufig ein, sondern bedarf einer entsprechenden Unterstützung durch die Führung und häufig auch externer Moderation und Begleitung. Für die Projektgruppe Sozialbilanz kann inzwischen ein hoher Grad an entsprechender Arbeitsfähigkeit reklamiert werden, so daß eine Fortführung und Formalisierung der Arbeit auch ohne weitere wissenschaftliche Begleitung erfolversprechend und eine Übertragung auf andere Verwaltungsbereiche als empfehlenswert erscheint.

**Controlling** und **Qualitätsmanagement** haben sich im Rahmen der Sozialbilanz als erfolversprechende Instrumente herausgestellt, die wesentlich zu einer effizienteren und effektiveren Verwaltung beitragen können. Das Controlling hat dabei weit umfangreichere Funktionen als eine kaufmännische Buchführung oder eine Kosten- und Leistungsrechnung. Diese bilden lediglich eine Grundlage für die effiziente Programmsteuerung. Das Controlling muß darüber hinaus insbesondere auf die Unterstützung von ausführenden Einrichtungen wie Bezirksregierungen, oder Wohlfahrtsverbänden und die Wirkungen der Maßnahmen zielen. Ansätze für eine Operationalisierung des Controllings am Beispiel des Programms Soziale Betriebe und der Arbeit der Wohlfahrtsverbände zeigen in unterschiedlichen Bereichen, daß dieses Instrumentarium noch deutlich ausgebaut werden und dabei erheblichen Nutzen auch in anderen Politikfeldern schaffen kann.

Unterstützt wird dies durch Instrumente des Qualitätsmanagements. Dabei zeigt sich etwa am Beispiel der Gesundheitsberichterstattung, daß sich die Zielgenauigkeit von Programmen durch die **Definition interner und externer Kunden** wesentlich steigern läßt. „Kunden“ der Verwaltung in diesem Sinne können sowohl die Politik, die Entscheidungsgrundlagen benötigt, als auch andere Verwaltungen sowie die Bürger sein. Entsprechende Kundendefinitionen lassen sich für alle Verwaltungseinheiten durchführen und dienen nicht nur der Reflexion der eigenen Tätigkeit, sondern ermöglichen auch eine systematischere Aufgabenkritik. Im Sinne kontinuierlicher Verbesserungsprozesse erweist sich das Benchmarking, also der Vergleich von Verwaltungen mit dem Ziel des wechselseitigen Lernens, als ebenso schwierig wie sinnvoll. Auf der Grundlage der Erfassung der Prozesse, Leistungen und Wirkungen von Maßnahmen ermöglichen solche Vergleiche die Schaffung von Bewertungsmaßstäben und damit die Identifizierung von Erfolgs- und Mißerfolgskriterien. Insbesondere in der Sozialpolitik wurden entsprechende Initiativen bislang völlig vernachlässigt. Am Beispiel der Förderung der Suchtberatungsstellen in Niedersachsen wurde im Rahmen der Sozialbilanz jedoch ein Benchmarkingkonzept erarbeitet, das erhebliche Erfolgspotentiale vermuten läßt und dessen Übertragbarkeit auf andere Bereiche im Rahmen eines Modellversuchs zu testen wäre.

Ein wichtiger aus der Sozialbilanz Niedersachsen hervorgehender Impuls sind nicht zu letzt **Aktivierungsstrategien**. Diese Konzepte knüpfen an der Unterstützung der Selbsthilfegruppen an und zielen auf die Weckung von Potentialen zu größerer Eigeninitiative und Engagement der Bürger. Konzeptionell bedeutet dies, daß sich die Verwaltung darauf beschränken kann und soll, zu gewährleisten, daß Leistungen in dem gewünschten Umfang und der entsprechenden Qualität erbracht werden, daß sie diese jedoch nicht notwendigerweise selbst zu erbringen hat. Anders als im traditionellen Subsidiaritätsprinzip geht es hierbei nicht nur um das Zulassen, sondern das Initiieren, das Fordern und Fördern. Die Weiterentwicklung dieses Ansatzes in dem besonders schwierigen Feld der sozialen Brennpunkte auch im Vergleich mit ausländischen Erfahrungen läßt erwarten, daß eine breite Übertragung auf andere Politikfelder möglich und erfolgversprechend ist.

Dieser mit der Sozialbilanz Niedersachsen eingeleitete Reformprozeß, die Entwicklung neuer Steuerungsinstrumente, die Herausarbeitung des Bewertungsschemas

und deren exemplarische Operationalisierung und Anwendung am Beispiel ausgewählter freiwilliger sozialpolitischer Maßnahmen des Landes ist keineswegs abgeschlossen. Als **Konsequenz** der Sozialbilanz Niedersachsen wird daher **empfohlen**, entlang dem entwickelten Bewertungsschema Zielvereinbarungen zwischen Politik und Verwaltung zu treffen, die sich an der **Wirksamkeit der Maßnahmen** ausrichten. Für die Verwaltung kommt es darauf an, die entwickelten Instrumente schrittweise einzuführen und auszubauen. Um hierfür den nötigen Raum zu schaffen, wird ein **Globalbudget** für die freiwilligen Maßnahmen empfohlen, mit dem der Verwaltung ermöglicht wird, die verfügbaren Programmmittel auch für Effizienzsteigerungen einzusetzen. Die Durchführung kann sich dabei auf einen **Wettbewerb** zwischen verschiedenen Anbietern stützen, durch den ein optimales Preis-/Leistungsverhältnis zu ermitteln ist und der - wie etwa beim Benchmarking - wechselseitige Lernprozesse fördert.

Das Gesamtkonzept sowie die erforderlichen Instrumente stehen als gemeinsam zwischen Wissenschaft und Verwaltung erarbeitetes Ergebnis der Sozialbilanz zur Verfügung. Sie ermöglichen auch eine kontinuierliche Berichterstattung an die Politik, die auf diesem Wege die Erreichung der Leistungsversprechen kontrollieren und damit auf eine detaillierte Regelsteuerung verzichten kann.

Im Detail wird empfohlen:

- In einem ersten Schritt Ziele und Budgets zu vereinbaren und die zur Zielerreichung einzusetzenden Instrumente zu verabreden (Nutzung des Controllings bei sozialen Betrieben, Einführung eines Benchmarkings in der Suchtberatung, Kundendefinition und Befragung in der Gesundheitsberichterstattung, Organisationsentwicklung in Form einer Projekt- oder Matrixbildung im Bereich der Psychiatrie sowie eine weitere Forcierung der Aktivierungsstrategie im Bereich sozialer Brennpunkte).
- Fortschrittsberichte über die Umsetzung der Instrumente und die Fortschritte bei der Zielerreichung in einem halbjährlichen Rhythmus zu verabreden, die zu einem systematischen Berichtswesen der Niedersächsischen Sozialpolitik ausgebaut werden.

- Nach eineinhalb Jahren sollten die Instrumente, die zunächst nur programmspezifisch exemplarisch genutzt werden, auf die anderen freiwilligen Maßnahmen übertragen werden. Die halbjährlichen Erfahrungsberichte sollten daher konkrete Hinweise auf die Übertragbarkeit der Instrumente auf andere Programme geben.
- In alle Maßnahmen sollten nicht nur die Ministerialverwaltung, sondern auch intermediäre oder „nachgeordnete“ Instanzen einbezogen werden. Auch für diese gelten die Prinzipien der Zielvereinbarung und Ergebnissteuerung anstelle einer Regelsteuerung.
- Nach zwei Jahren sollten die einzelnen Programme bzw. Aufgabenbereiche darlegen, welche Effizienzsteigerungen gegenüber dem Ist-Zustand erreicht wurden.
- Die jeweils Programmverantwortlichen sollten darüber hinaus als Berater für andere bislang nicht berücksichtigte Programme zur Verfügung stehen und dort den Einführungsprozeß der neuen Steuerungsinstrumente begleiten.
- Die für die Sozialbilanz Niedersachsen eingerichtete ministerielle Arbeitsgruppe sollte stabilisiert und als dauerhaftes Gremium für einen Erfahrungs- und Informationsaustausch sowie zur Koordination des Berichtswesens weiter arbeiten. Es ist anzustreben, der Gruppe die Verantwortung für das Berichtswesen programmübergreifend zu übertragen und sie regelmäßig gegenüber der Führungsspitze des Hauses und ggf. dem Landtag berichten zu lassen.

Diese Empfehlungen beruhen auf Erfahrungen einer dreijährigen gemeinsamen Arbeit an der Sozialbilanz Niedersachsen und bringen aufgrund der geleisteten Vorarbeiten und der verbesserten Zusammenarbeit innerhalb des Ministeriums gute Erfolgsvoraussetzungen mit sich. Sie müssen jedoch entsprechend von der Führungsebene des Ministeriums, aber auch vom Landtag nicht nur mit getragen, sondern eingefordert und unterstützt werden.

Über diese Empfehlungen hinaus ist hervorzuheben, daß mit der Sozialbilanz Niedersachsen ein Modell der wissenschaftlichen Politikberatung erprobt wurde, in dem anstelle einer Arbeitsteilung zwischen Auftraggebern und Gutachtern eine gemein-

same Erarbeitung der Problemstellungen und deren Lösungen im Mittelpunkt standen. Dieses Verfahren hat sich zwar für alle Beteiligten als zeitintensiv und arbeitsaufwendig erwiesen, bringt aber den entscheidenden Vorteil mit sich, daß die entwickelten Erkenntnisse gemeinsame Ergebnisse sind, von denen alle Beteiligten profitieren und die Umsetzung erheblich erleichtern. Ein Großteil des Nutzens dieses Ansatzes besteht in einem inkrementalen Reformprozeß, der kurzfristig häufig nur wenig spürbar, einen langen Atem entwickelt, der für die Sicherung der Leistungsanspruchnahme im Sinne des Bewertungsschemas sozialpolitischer Maßnahmen einen höheren Stellenwert einnimmt als der Input eines Gutachtens in den Reformprozeß. Insofern läßt sich das Bewertungsschema auch auf die Sozialbilanz Niedersachsen selbst beziehen.