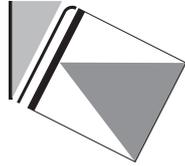


Verein  
für  
Kommunalwissenschaften e.V.



Aktuelle Beiträge  
zur Kinder- und Jugendhilfe 3

**Anforderungen der  
Jugendhilfe an neue  
Steuerungsmodelle**

Dokumentation der Fachtagung  
am 28. und 29. August 1995  
in Kleinmachnow bei Berlin

Die Tagung wurde aus Mitteln des Bundesministeriums für Familie,  
Senioren, Frauen und Jugend gefördert.

**Impressum:**

Herausgeber:

Verein für Kommunalwissenschaften e. V.  
Ernst-Reuter-Haus · Straße des 17. Juni 112 · 10623 Berlin  
Postfach 12 03 21 · 10593 Berlin

Redaktion:

Ursula Thewellis

Layout und Satz:

Roland Kühne  
Fritz-Kirsch-Zeile 24  
12459 Berlin

Berlin 1996

Hinweise zur Online-Ausgabe:

Der vorliegende Tagungsband wird vom Verein für Kommunalwissenschaften e. V. nicht mehr als Druckfassung aufgelegt. Seit Oktober 2001 besteht die Möglichkeit, die Fachbeiträge und Diskussionen aus dem Internet herunterzuladen. Alle Texte sind schreibgeschützt, das heißt, sie können nicht verändert werden.

<b>Inhaltsverzeichnis</b>	<b>Seite</b>
Vorwort DR. ROLF-PETER LÖHR <i>Geschäftsführer des Vereins für Kommunalwissenschaften e.V. Berlin</i>	5
Die Verwaltungsmodernisierung in der kommunalen Selbstverwaltung ERKO GRÖMIG <i>Referent beim Deutschen Städtetag, Berlin-Vertretung</i>	7
Aufgaben und Organisation der Jugendhilfe nach dem KJHG MINISTERIALRAT DR. REINHARD WIESNER <i>Leiter des Referates Kinder- und Jugendhilferecht im Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Bonn</i>	29
Die Jugendhilfe im Steuerungsmodell Wuppertal: Von der Dezernats- und Amtsorganisation zur Produkt-, Prozeß- und Zielgruppenorientierung HERBERT WILTS <i>Geschäftsbereichsleiter für Soziales und Kultur der Stadt Wuppertal</i>	50
Steuerung und ihre Begrifflichkeit aus der Sicht der Wirtschaft FRANK DREHER <i>Projektleiter Kommunale Wirtschaft, Kienbaum Unternehmensberatung GmbH, Düsseldorf</i>	69
Keine Angst vor großen Worten! Outputorientierte Steuerung - Dezentrale Ressourcenverantwortung - Budgetierung - Outsourcing - Kontraktmanagement - Controlling Berichte aus drei Gesprächskreisen:	
Gesprächskreis 1 HANNA DEUBER <i>Leiterin des Sozial- und Jugendamtes der Stadt Freiburg i. B.</i> ELKE SCHLEHAHN <i>Leiterin des Jugendamtes des Kreises Riesa-Großenhain</i>	90

Gesprächskreis 2	96
RICHARD ISSELHORST <i>Leiter des Jugendamtes der Stadt Düsseldorf</i>	
MICHAEL LINDNER <i>Leiter des Jugendamtes des Main-Kinzig-Kreises</i>	
Gesprächskreis 3	108
ROBERT GROELL <i>Dezernent für Jugend, Gesundheit und Soziales des Rhein-Sieg-Kreises</i>	
JOACHIM HENKEL <i>Leiter des Jugendamtes der Stadt Köln</i>	
Podiumsdiskussion:	114
Jugendhilfe - eine Ware?	
Produkte kontra Leistung?	
Budgetierung kontra Leistungsansprüche?	
Gewinnorientierung statt fachlicher Steuerung?	
MODERATION: JÜRGEN KNAUER, <i>Hauptreferent im Deutschen Städtetag, Köln</i>	
IM GESPRÄCH: FRANK DREHER, JOACHIM HENKEL, RICHARD ISSELHORST, ELKE SCHLEHAHN, HERBERT WILTS UND DR. HEJO MANDERSCHIED, <i>Caritasdirektor, Caritasverband Frankfurt e.V.</i>	
Das ABC der neuen Steuerung - Definitionen zu verschiedenen Begriffen	143
Literaturhinweise	148

## **Vorwort**

Der Verein für Kommunalwissenschaften e.V., gegründet 1951 vom Deutschen Städtetag und dem Land Berlin und seit 1973 Träger des Deutschen Instituts für Urbanistik, des einzigen kommunalen Stadtforschungs- und -beratungsinstituts in Deutschland, hat sich seit der deutschen Vereinigung 1990 intensiv mit der Fortbildung im Bereich der Jugendhilfe und der Jugendgewaltprävention in den neuen Ländern befaßt. Das damalige Bundesministerium für Frauen und Jugend stellte hierfür die Mittel bereit.

Seit 1995 nun unterstützt das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) den Verein für Kommunalwissenschaften bei der Durchführung von Fachtagungen, die dem Austausch von Erfahrungen sowie der Bekanntmachung und Erörterung innovativer Modelle des Verwaltungshandelns bei schwierigen Problemen der Jugendhilfe dienen.

Die Fachtagungen, bei denen die unmittelbaren Bedürfnisse der Praxis im Vordergrund stehen, die aber auch Wissenschaft und Politik einbeziehen, verfolgen das Ziel, bundesweit zur Qualität der Jugendhilfe beizutragen und ihren gesellschaftlichen Auftrag zu verdeutlichen. Als gemeinsamen Leitideen sind sie den folgenden Maximen verpflichtet:

- unmittelbare Relevanz für die Praxis der Jugendhilfe,
- ganzheitliche Sicht der Jugendhilfe,
- Förderung der Wirtschaftlichkeit und Effizienz der Jugendhilfe,
- Forum des Austauschs zwischen öffentlichen und freien Trägern der Jugendhilfe.

Zur Sicherstellung dieser Ziele hat der Verein für Kommunalwissenschaften einen Beirat berufen, dem Vertreter der kommunalen Spitzenverbände, der Kommunen, der Länder, der Arbeitsgemeinschaft für Jugendhilfe, der Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege, des BMFSFJ sowie Einzelpersonlichkeiten aus dem Bereich der Jugendhilfe angehören.

Der Verein widmet seine Fachtagungen vor allem den Schnittstellen der Jugendhilfe zu anderen Disziplinen wie z. B. der Psychiatrie bei der Eingliederung seelisch behinderter Kinder und Jugendlicher, den Familiengerichten bei Sorgerechtsentscheidungen im Scheidungsverfahren oder der Schule bei der

Jugendarbeit. Ein zweiter Schwerpunkt sind die Anforderungen, die an Jugendhilfe im Zusammenhang mit der Verwaltungsreform gerichtet werden oder die Jugendhilfe in diesem Zusammenhang selbst erhebt.

So hat die zweite Fachtagung des Vereins zur Jugendhilfeplanung deutlich gemacht, daß der Jugendhilfe mit der vom KJHG verbindlich vorgeschriebenen Jugendhilfeplanung bereits ein modernes Steuerungsinstrument zur Verfügung steht, das bei richtigem Einsatz den beiden wichtigsten Zielen der Verwaltungsreform, nämlich Ressourcenoptimierung und Bürgerorientierung, schon gerecht wird.

Mit der hier dokumentierten Fachtagung sollte einer möglichen Berührungangst der Jugendhilfe vor der Diskussion um neue Steuerungsmodelle entgegengewirkt werden; vor allem sollten Fachkräfte der Jugendämter in die Lage versetzt werden, der Dominanz finanzwirtschaftlicher Überlegungen offensiv mit eigenen inhaltlichen und organisatorischen Vorstellungen entgegenzutreten. Solche Konzeptionen müssen auch die Zusammenarbeit mit den freien Trägern der Jugendhilfe und den Verbänden der Wohlfahrtspflege einbeziehen und sie auf eine neue, transparente Basis stellen.

Die lebhafteste Diskussion im Verlauf der Tagung hat gezeigt, daß Jugendhilfe in weiten Teilen diese Herausforderung und diese Chance ergriffen hat oder zu ergreifen bereit ist. Nur so kann sie die Voraussetzungen dafür schaffen, auch unter finanziell dauerhaft schwierigen Umständen ihre Identität, ihre Eigenständigkeit und ihre Leistungsstärke zu behaupten.

DR. ROLF-PETER LÖHR  
*Geschäftsführer des Vereins für Kommunalwissenschaften e.V. Berlin*

# Die Verwaltungsmodernisierung in der kommunalen Selbstverwaltung

ERKO GRÖMIG

*Referent beim Deutschen Städtetag, Berlin-Vertretung*

## I. Ziele, Wege und Dimension der Modernisierung

Die kommunale Selbstverwaltung in Deutschland ist bald zweihundert Jahre alt. Ihr Grundgedanke, die dezentrale und eigenverantwortliche Regelung aller Angelegenheiten des örtlichen Wirkungsbereichs unter starker bürger-schaftlicher Beteiligung, hat sich hervorragend bewährt und ist als demokratisches und gewaltenteilendes Element unseres Staates unverzichtbar, deshalb auch verfassungsrechtlich abgesichert. Organisation und Arbeitsweise der kommunalen Selbstverwaltung sind jedoch modernisierungsbedürftig und brauchen eine Generalüberholung.

Der Modernisierungsbedarf läßt sich wie folgt begründen:

- Durch ständige Übertragung von Landes- und Bundesaufgaben auf die Kommunen ohne entsprechende finanzielle Ausstattung, wachsende Sozillasten, nicht zuletzt infolge ungelöster Arbeitsmarktprobleme, instabile Gewerbesteuererinnahmen und schließlich die Kosten der deutschen Einheit sind die Kommunen ähnlich wie Anfang der 80er Jahre erneut in eine ernste Finanzkrise geraten, die 1995 - wie bereits 1994 - wieder ein Gesamtdefizit von ca. 12 Mrd. DM erwarten läßt. Dazu trägt auch bei, daß sich die Stadt zu einem „Rundumversorger“ mit hohen Standards bei der Leistungserfüllung entwickelt hat.
- Durch unzeitgemäße Organisationsstrukturen und Verhaltensweisen, die sich vornehmlich an der Einhaltung von Regeln und Normen, nicht jedoch auch an Kosten orientieren, entstehen zunehmend nicht mehr zu verantwortende Wirtschaftlichkeits- und Effizienzdefizite.
- Durch Schwerpunktverlagerungen weg von der Eingriffs- und Ordnungsverwaltung hin zur Leistungsverwaltung, durch mehr individuelle Souveränität der Bürgerinnen und Bürger, verbunden mit veränderten Erwartungen und gestiegenen Ansprüchen gegenüber allen öffentlichen Händen und speziell gegenüber kommunalem Handeln, ist ein Mißverhältnis zwischen

Anforderungen und Möglichkeiten entstanden, das sich zu einer kommunalen Vertrauenskrise ausgeweitet hat. Dementsprechend wird in Bürgerumfragen das Image kommunaler Arbeit zunehmend kritisch bewertet.

- Die Modernisierung der kommunalen Selbstverwaltung ist schließlich auch deshalb erforderlich, um im interkommunalen und internationalen Wettbewerb die Standortqualität zu erhalten.

Aus den genannten Gründen ergeben sich die Ziele für die notwendigen Veränderungen im kommunalen Bereich: Generell gilt es, ein System kommunaler Selbstverwaltung zu schaffen, das mehr leistet und weniger kostet und dabei bürgernäher agiert. Im einzelnen verlangt dies Aufgabenkritik und Aufgabenoptimierung, d. h. Nachdenken über Sinn und Notwendigkeit des Verwaltungshandelns sowie die Standards der Leistungserbringung.

Außerdem ist erforderlich, daß die kommunalen Verwaltungen den Einsatz ihrer personellen, organisatorischen, finanziellen und informationstechnischen Ressourcen rationeller steuern und dabei alle Sparpotentiale ausschöpfen.

Schließlich muß das kommunale Handeln unter ein Leitbild gestellt werden, das die Dienstleistungsorientierung auf die Bürgerinnen und Bürger in den Mittelpunkt stellt und zur Verpflichtung macht. Die Ansatzpunkte und Wege hin zu diesen Zielen sind vielfältig. Ratsam erscheint allerdings, vier Modernisierungsbereiche zu unterscheiden und entsprechend die Schwerpunkte zu setzen:

- Bei der Modernisierung des Verhältnisses von Rat und Verwaltung ist durch eine klarere und schärfere Funktionsaufteilung eine aufgabengerechtere Ausgestaltung der Ratsarbeit und der ehrenamtlichen Bürgerinnen- und Bürgerbeteiligung zu erreichen.
- Bei der Optimierung der Beteiligungssteuerung, deren Notwendigkeit sich aus den umfangreichen Ausgliederungen ergibt, ist das Gebot, die Einheitlichkeit der Verwaltung zu wahren, zu verfolgen.
- Die Umgestaltung des Haushalts- und Rechnungswesens muß Kostendenken und damit wirtschaftliches Handeln unterstützen.
- Im Bereich Personal und Organisation steht im Vordergrund der veränderte Umgang mit der wichtigsten Ressource der Verwaltung - den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern. Sie können durch Qualifikation, Eigenverantwor-

tung und attraktivere Arbeitsplätze besser motiviert werden. Zum anderen muß das Organisationsprinzip „Bürgerorientierung“ in den Kommunalverwaltungen verstärkt werden.

Die Chancen, über die aufgezeigten Wege zu einer erfolgreichen Verwaltungsmodernisierung zu kommen, sind groß. Hinsichtlich der Dimensionen und Erfolgsaussichten sollten jedoch realistische Erwartungen herrschen. Es muß davon ausgegangen werden, daß die Verwaltungsmodernisierung ein Prozeß, ein zeitlicher Vorgang ist, der in den Städten die entscheidenden Vorreiter hat. Sie bedürfen dabei aber der Unterstützung durch Bund und Länder. Die kommunalen Bemühungen können nicht abgekoppelt werden von einer Verwaltungsreorganisation auf Landes- und auch auf Bundesebene.

## **II. Handlungsfelder**

Der Modernisierungsprozeß, der in einer Vielzahl von Städten in Gang gesetzt worden ist, geht über Reformbestrebungen der letzten Jahrzehnte deutlich hinaus. Die Kommunen versuchen nicht nur, Haushaltskonsolidierung zu betreiben, Aufgabenkritik zu üben und die Verwaltungsabläufe im Rahmen der vorgeschriebenen Aufgaben zu rationalisieren, sondern es steht ein grundsätzliches Umdenken an. Ziele wie Bürgernähe, Kostenorientierung und Wirtschaftlichkeit treten neben der rechtmäßigen Erledigung der Aufgaben verstärkt in den Vordergrund.

Modernisierung der kommunalen Selbstverwaltung bedeutet eine Abkehr von der Inputsteuerung (Steuerung von oben über den Personal-, Finanz- und Sachmitteleinsatz) und Verlagerung hin zur Vorgabe von Leistungszielen (Outputsteuerung), die zu erbringen sind. Dezentral wird über das „Wie“ des Produktionsprozesses entschieden.

Bürgerinnen und Bürger sind von dem kommunalen Handeln gleichermaßen betroffen. Der Umstrukturierungsprozeß muß daher selbstverständlich auch die speziellen Belange der Bürgerinnen berücksichtigen und damit die Qualität des kommunalen Dienstleistungsangebotes erhöhen. Gleichstellungspolitik, so zeigt die bisherige Entwicklung in den Kommunen, ist nicht Randpolitik, die allgemein aufgrund der gesetzlichen Vorgaben behandelt werden sollte, sondern wichtiges kommunales Handlungsfeld.

Vor diesem Hintergrund werden im folgenden die Handlungsfelder für die „Modernisierung der kommunalen Selbstverwaltung“ beschrieben.

## **II.1 Haushalts- und Rechnungswesen**

Die Modernisierung der kommunalen Selbstverwaltung - verstanden als das Bestreben, mit Hilfe dezentraler Entscheidungsstrukturen und der Einführung betriebswirtschaftlicher Elemente zu einer stärkeren Verankerung von Effizienz- und Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten im Verwaltungshandeln zu gelangen - erfordert das Vorliegen bestimmter Voraussetzungen im Haushalts- und Rechnungswesen. Unter Effizienz- und Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten sind folgende Fragestellungen bedeutsam:

- Was kostet die Erstellung einer bestimmten, von der Kommune erbrachten Leistung (= Produkt), z. B. der Betrieb eines Hallenbades, die Stadtreinigung, die Bearbeitung von Sozialhilfeanträgen usw.?
- Wird diese Leistung effizient und wirtschaftlich erstellt, und welche Faktoren (Personalbestand, Sachaufwand, Auslastungsgrad) sind an ihrer Erstellung beteiligt bzw. gegebenenfalls ursächlich für eine unwirtschaftliche Leistungserstellung?
- Können Dritte (vergleichbare Städte bzw. private Anbieter) eine bestimmte Leistung wirtschaftlicher bzw. zu geringeren Kosten erstellen?
- Welche Mechanismen sind geeignet, für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter als Anreiz zu dienen, sich in ihren Fachbereichen verstärkt an Kosten-/Nutzenüberlegungen zu orientieren, um somit zu einem wirtschaftlicheren Ressourceneinsatz beizutragen (Budgetierung bzw. dezentrale Ressourcenverantwortung)?

Die genannten Fragen verdeutlichen die erforderlichen Schritte bei der Implementation betriebswirtschaftlicher Elemente im Rahmen der Verwaltungsmodernisierung und die Informationsanforderungen an das Haushalts- und Rechnungswesen.

Ausgangspunkt der Modernisierungsbestrebungen in der Stadtverwaltung sind die Produktdefinition und die Ermittlung der erbrachten Leistungen nach Menge und Qualität. Die Produktdefinition erfolgt in den Fachbereichen bzw. in enger Abstimmung mit ihnen. Ein Produkt ist eine Leistung oder eine

Gruppe von Leistungen, die von Stellen außerhalb des jeweils betrachteten Fachbereiches benötigt wird. Unter dem Aspekt der Steuerungsfähigkeit müssen die vielen einzelnen Leistungen der Verwaltung zu handhabbaren Produkten zusammengefaßt werden.

Um Aussagen über die Wirtschaftlichkeit der Leistungserstellung treffen zu können, bedarf es parallel zur Leistungsermittlung der Gegenüberstellung mit dem zur Leistungserbringung entstandenen Ressourcenverbrauch. Dies ist Aufgabe einer Kostenrechnung, mit deren Hilfe Aussagen darüber getroffen werden können, welchem Verantwortungsbereich (Kostenstellenrechnung) welcher Ressourceneinsatz (Kostenartenrechnung) für die „Produktion“ welcher Leistungen (Kostenträgerrechnung mit dem Ziel der „Preisbildung“ für nach außen abgegebene Leistungen bzw. als Grundlage für interne Leistungsverrechnungen) zuzurechnen ist.

Will man innerhalb der Verwaltungsmodernisierung die Wirtschaftlichkeit des Ressourceneinsatzes erhöhen und gleichzeitig die Motivation und das Kostenbewußtsein der Akteure in der Verwaltung durch die Dezentralisierung von Budgetverantwortung und Entscheidungskompetenz (dezentrale Ressourcenverantwortung) stärken, so sollten auch die Folgen der Handlungen (Kosten und Leistungen) verursachungsgerecht zugeordnet werden können. Ein weiterer Schritt besteht in der Einbeziehung von mittel- und langfristigen Folgewirkungen von Entscheidungen der Verwaltung.

Hier zeigt sich die Verbindung des Haushalts- und Rechnungswesens und insbesondere der Kosten- und Leistungsrechnung zum Controlling. Kosten- und Leistungsinformationen bilden die Grundlage für ein funktionsfähiges Führungsinformationssystem, d.h. für das Controlling. Die Daten der Kostenrechnung lassen sich zu entsprechenden Kennzahlen verdichten, die die Grundlage für strategische Entscheidungen bilden. Im Rahmen der Betrachtung lang- und mittelfristiger Folgewirkungen und -kosten sind auch fachbereichsübergreifende, interdisziplinäre Fragestellungen relevant. Kosten, die durch das Angebot bestimmter Leistungen in einem Fachbereich entstehen, können in der Gesamtschau durchaus positive Wirkungen durch Einsparungen in anderen Aufgabenbereichen zur Folge haben. Als Beispiel sei hier die langfristige Beeinflussung der Sozialhilfe durch die Schaffung geeigneter Kinderbetreuungsmöglichkeiten und damit die Förderung eigenständiger Berufstätigkeit von Frauen genannt.

Kennzahlen sind ebenfalls ein Mittel, um innerhalb der Verwaltungen Wettbewerbsgesichtspunkten ein stärkeres Gewicht zu verleihen. In Verwaltungsbereichen, die im Wettbewerb mit Dritten (privaten Anbietern) stehen, lassen sich somit strategische Entscheidungen aufgabenkritischer Art (Beibehaltung, Reduzierung oder letztlich Aufgabe bestimmter kommunaler Leistungen) sowie Privatisierungsfragen ökonomisch untermauern.

Bei den schließlich zu treffenden Entscheidungen sind neben kurzfristig meßbaren Einsparpotentialen jedoch ebenfalls wieder langfristige und fachbereichsübergreifende Aspekte zu beachten. Dazu zählen auch mögliche negative Zukunftswirkungen des Wettbewerbs, etwa dadurch, daß eine Auslagerung bestimmter Dienste auf einen kostengünstigen privaten Anbieter (Beispiel: Übernahme des Reinigungsdienstes durch einen privaten Anbieter, der seine Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter auf sozialversicherungsfreier Basis beschäftigt) langfristig höhere Kosten nach sich ziehen kann (etwa durch im Rentenalter der betreffenden Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter notwendig werdende höhere Sozialhilfeleistungen).

Kennzahlen finden jedoch auch in nicht marktnahen Verwaltungsbereichen ein breites Anwendungsfeld. Beispielsweise kann mit Hilfe von Auslastungsgraden, Fallzahlen, Durchlaufzeiten u.a. sowohl im Zeitvergleich als auch im interkommunalen Vergleich die Funktion eines „Als-ob-Wettbewerbes“ wahrgenommen werden und somit zur Mobilisierung von Effizienzreserven beigetragen werden.

Der erforderlichen Mobilisierung von Effizienzreserven steht jedoch die derzeitige Ausgestaltung des kameralistischen Haushalts- und Rechnungswesens entgegen. Konzipiert für die Kontrolle der Ordnungsmäßigkeit der Budgetausführung, orientiert sich das Haushalts- und Rechnungswesen in Inhalt und Aufbau an der Gliederung des Haushaltsplanes. Dementsprechend liegt ihm ein zahlungsorientiertes Rechnungskonzept zugrunde, welches die interne Steuerung, d. h. die Kostenrechnung, nur unzureichend unterstützt.

Beispielsweise bleiben Aufwendungen unberücksichtigt, die im gleichen Abrechnungszeitraum nicht auch zu Ausgaben führen, d. h. Verbrauchsgüter werden der Periode zugerechnet, in der sie gekauft wurden, und nicht der, in der sie tatsächlich zur Leistungserstellung eingesetzt wurden. Zwar kann auch die zahlungsorientierte Kameralistik in einem ersten Schritt um eine

Kostenrechnung ergänzt werden. Jedoch müssen hier wesentliche Informationen aus verschiedenen, in der Regel unverbundenen Datenpools ergänzt bzw. abgeleitet werden (Personalbuchhaltung, Anlagenkartei usw.). Dies erscheint um so schwerer, wenn der Zugriff auf diese dezentralen Datenbestände nicht über eine leistungsfähige IuK-Technik geleistet werden kann. Langfristig ist es erfolgversprechender, auf ein Rechnungssystem umzusteigen, welches eine geeignete - für die Kostenrechnung erforderliche - Datengrundlage bietet: die Doppik.

Ein solcher Wechsel braucht jedoch vor allem Zeit und den nötigen Raum zu seiner Erprobung durch kommunalverfassungsrechtliche Experimentierklauseln. Mit dem Aufbau eines leistungsfähigen Rechnungswesens sind außerdem Investitionen im Bereich der IuK-Technik verbunden.

## **II.2 Personal und Organisation**

Auch die Verwaltungsorganisation muß sich ändern. Waren bislang die Aufgaben der Verwaltung Bezugspunkt aller organisatorischen Überlegungen, werden es bei der outputorientierten Verwaltung die Produkte sein. Das Organisationsprinzip der Bürgerinnen- und Bürgerorientierung muß stärker in den Vordergrund treten. Dem entspricht insbesondere die Einrichtung von Bürgerinnen- und Bürgerläden bzw. -ämtern (beispielhaft seien hier nur die entsprechenden Einrichtungen der Städte Hagen und Heidelberg genannt).

Die Fachbereiche, die für die Erstellung der Produkte verantwortlich sein werden, werden im wesentlichen ihre Organisation selbst regeln. Dies ist auch ein Kennzeichen der dezentralen Ressourcenverantwortung. Das klassische Organisationsamt wird es nicht mehr geben. Die Organisationsstelle wird vielmehr stärker als hausinterner Beratungsdienst für die Fachbereiche tätig werden. Daneben wird es eine zentrale Stelle geben müssen, die wichtige Aufgaben im Rahmen der Verwaltungssteuerung und des strategischen Controlling ausübt. Dazu gehören z.B. die Festlegung und Überwachung von Standards und Richtlinien für den Dienstbetrieb und die kontinuierliche Aufgabenkritik, damit die Einheitlichkeit der Verwaltung sichergestellt bleibt.

In der klassisch strukturierten Stadtverwaltung ist die Verantwortung für die Ressource „Personal“ im Personalamt, teilweise auch im Hauptamt angesie-

delt. Die Modernisierung der Stadtverwaltungen wird eine Verschiebung der Verantwortung für diese Ressource zu den Fachbereichen zur Folge haben. Damit wird zentral zukünftig nur noch die Steuerungsfunktion der Personalplanung für die gesamte Verwaltung wahrgenommen. Darüber hinaus ist es denkbar, daß auch zukünftig bestimmte Beratungs- und Servicefunktionen zentral wahrgenommen werden. Dies sind z. B. Fragen der Personalentwicklung, aber auch Dienstleistungen wie Personalverwaltung, -beschaffung und -einsatz sowie die Bezügeabrechnung.

Die neue Aufgabenabgrenzung führt dazu, daß es ein Querschnittsamt bisheriger Prägung für Personalangelegenheiten nicht mehr geben wird. Gleichzeitig stehen im Mittelpunkt aller kommunalen Modernisierungsanstrengungen die Beschäftigten. Auch zukünftig muß daher ein verantwortliches und modernes Personalmanagement gesichert sein. Das Personal ist die wertvollste Ressource einer jeden Verwaltung. Mit ihm ist eine schwierige Gratwanderung zu vollbringen: höhere Leistungsanforderungen - unter Umständen bei weniger Personal - einerseits, Schaffung motivierender Arbeitsbedingungen andererseits.

Dem Wunsch der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter nach Beteiligung sollte bei einer Modernisierung des öffentlichen Dienstes ebenso Rechnung getragen werden wie den Interessen der Arbeitgeber und Dienstherrn an einer möglichst flexiblen Gestaltung der Personalarbeit. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter tragen die strukturelle Reform in den Stadtverwaltungen. Ihr Wissen, ihre Bedürfnisse sollten in den Modernisierungsprozeß eingebracht werden und Berücksichtigung finden.

Da in den Stadtverwaltungen etwa die Hälfte der Beschäftigten Frauen sind, können sie wichtige Impulse für den Veränderungsprozeß liefern und traditionelle Verhaltensmuster verändern helfen. Die Beteiligung sowohl der Mitarbeiterinnen als auch der Mitarbeiter bei der Neugestaltung der Verwaltungen sollte ebenso selbstverständlich sein wie die Berücksichtigung der Gleichstellung von Frau und Mann und unabhängig von der Einbindung der Personalvertretung erfolgen.

Auch der Personalrat sollte an den Arbeitskreisen beteiligt werden, die die Modernisierung der Verwaltung begleiten. Gerade bei den Bemühungen um eine effizientere Stadtverwaltung können sich allerdings Regelungen des Personalvertretungsrechtes als Hemmschuh erweisen. Damit ist nicht die unver-

zichtbare Beteiligung gemeint, sondern die vielfach hemmenden Form- und Fristerfordernisse. „Neue Steuerung“ wird kurzfristiges Reagieren notwendig machen, welches durch personalvertretungsrechtliche Erfordernisse behindert wird. Insoweit ist das Letztentscheidungsrecht des Dienststellenleiters bzw. des Rates der entscheidende Punkt, der nicht in Frage gestellt werden darf.

Die Motivation der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter ist wichtig. Dabei sollte zunächst über nichtmaterielle Leistungsanreize nachgedacht werden. Die Beschäftigten sind an sinnhafter Arbeit, positiven „Unternehmenszielen“, an Anerkennung und der Übernahme von Verantwortung, aber auch an Freiräumen für ihre persönliche Entwicklung interessiert. Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sind dann zu motivieren, wenn es ihnen ermöglicht wird, Vorgänge von Anfang bis Ende zu bearbeiten. In diesem Zusammenhang bekommen flachere Hierarchien und die Delegation von Verantwortung einen besonderen Stellenwert.

Eine Verwaltungsmodernisierung ohne qualifizierte Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter wird es nicht geben. Die Defizite der bisherigen Aus- und Fortbildung sind daher zu überwinden, betriebswirtschaftliches Wissen sowie Kostenbewußtsein müssen vermittelt und in der Verwaltung angewandt werden. Die Einstellung des Personals zum Verwaltungshandeln muß sich ändern, verhaltensorientierte Qualifizierungsangebote werden daher erforderlich. Fertigkeiten in der Informationstechnologie müssen vermittelt werden. Eine stärkere Bürger- und Serviceorientierung setzt eine entsprechende Qualifizierung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter voraus. Verwaltungsmodernisierung hat darüber hinaus Auswirkungen auf den Führungsstil und bedarf entsprechender Bildungsmaßnahmen.

Gefordert ist weiter eine grundsätzliche Straffung des Besoldungs- und Tarifrechts hinsichtlich der Dienstaltersstufen unter Berücksichtigung von Leistungsgesichtspunkten. Bislang sehen weder Besoldungs- noch Tarifrecht leistungsbezogene Elemente vor.

Hier sollten den Arbeitgebern bzw. Dienstherrn Handlungsräume durch eine Öffnungs- bzw. Experimentierklausel im Dienstrecht eröffnet werden. Langfristig sollte die Gewährung von Leistungsanreizen als strategischer Ansatz einer Personalentwicklung betrachtet werden. Die bislang zu erkennenden

Ansätze hinsichtlich der Gewährung finanzieller Leistungsprämien stehen unter dem Vorzeichen der Haushaltskonsolidierung und sind damit von dem Zwang beherrscht, Einsparungen zu erreichen.

Viele Städte haben Haushaltskonsolidierungs- und Verwaltungsreformprozesse eingeleitet, die mit einem Abbau von Aufgaben und der Umsetzung von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern in größerem Umfang verbunden sind. Durch eine Durchlässigkeit des Laufbahnsystems könnte der Reformprozeß erleichtert und sozial verträglicher gestaltet werden.

Rationalisierungen, Umstrukturierungen, Ausgliederungen oder Privatisierungen führen in der Regel nicht zu sofortigen Einsparungen, weil die in diesen Bereichen tätigen Beamtinnen und Beamten aufgrund anderer Befähigung, fehlender geeigneter oder zumutbarer Dienstposten nicht oder nicht in absehbarer Zeit angemessen verwendet werden können. Für Beamtinnen und Beamte im Personalüberhang, für die in absehbarer Zeit keine zumutbare Verwendungsmöglichkeit in ihrer Laufbahn besteht, sollte daher die Verpflichtung zur Teilnahme an Maßnahmen zum Erwerb einer neuen, angemessenen Befähigung und zum Laufbahnwechsel vorgesehen werden.

Die befristete Übertragung von Führungsfunktionen ist erforderlich. Nach Ablauf einer bestimmten Zeit könnte entweder eine erneute Übertragung der Position erfolgen oder aber eine Ablösung mit Rückkehrmöglichkeit in die vorherige Hierarchiestufe.

Es darf allerdings bei diesen Überlegungen nicht verkannt werden, daß befristete Führungspositionen neue Probleme durch eine verstärkte Einflußnahme der Politik auf Personalentscheidungen aufwerfen könnten. Diese lassen sich dadurch begrenzen, daß die Entscheidungskompetenz auf die Stadtspitze verlagert wird.

Flachere Hierarchien vertragen sich nicht mit dem tradierten Stellenkegel. Angesichts der größeren Verantwortung auf den unteren Funktionsebenen und des Wegfalls von Zwischenebenen wird zukünftig die trennscharfe Ausweisung von Stellen entsprechend der Qualifikation und Leistung der zu erledigenden Arbeit nicht mehr erforderlich sein. Vor diesem Hintergrund ist die grundsätzliche Kritik des Deutschen Städtetages am Stellenobergrenzenrecht aktueller denn je.

### **II.3 Rat und Verwaltung**

Im Zuge der vielfältigen Bemühungen um die Verwaltungsmodernisierung in den Städten ist das Thema „Verhältnis zwischen Rat und Verwaltung“ erst in einem sehr späten Stadium Gegenstand der Diskussionen geworden. Während bereits Anstrengungen im Bereich des Haushalts- und Rechnungswesens, der Ausgliederung und der Personalentwicklung die Verwaltungen intensiv beschäftigten, gingen diese Überlegungen in vielen Fällen am Ehrenamt vorbei.

Bei der fast überall durchgängigen Leitlinie Bürgerorientierung wurden die Räte zwar grundsätzlich mit den Zielen der Verwaltungsmodernisierung vertraut gemacht; eine intensive Einbindung in den Prozeß (und auch in die möglichen Risiken) fand nur in wenigen Fällen statt. Dies ist insofern problematisch, da sich die Mandatsträgerinnen und Mandatsträger in der Vergangenheit als die Zuständigen für die Bürgernähe verstanden haben. Die Diskussion um die Verwaltungsmodernisierung führt nun dazu, daß dort, wo das ehrenamtliche Element nicht rechtzeitig beteiligt und eingebunden wurde, Unsicherheiten, Ängste und Ablehnungen entstehen.

Gleichzeitig ist zu beobachten, daß die Politikerinnen und Politiker zwar massiv Veränderungen forderten (dies oft vor dem Hintergrund anstehender Haushaltskonsolidierungen), dabei aber nicht immer bedacht wurde, daß dies auch mit einem Rollenwechsel des Ehrenamtes verbunden ist.

Vom Grundverständnis der kommunalen Selbstverwaltung her sind die Stadtverordneten und die Angehörigen der (hauptamtlichen) Verwaltungen gemeinsam die „Verwaltung“ der Stadt und nicht „Parlament und Regierung“. Es handelt sich um einen verwaltungsinternen Vorgang, wenn der Versuch unternommen wird, die Aufgaben- und Arbeitsverteilung zwischen Vertretungskörperschaft und „Verwaltung“ neu zu definieren.

Fragt man den Rat und die Verwaltung, ob heute jeder die richtigen Aufgaben wahrnimmt, kann in vielen Fällen auf beiden Seiten verbreitete Unzufriedenheit konstatiert werden:

- Die Politikerinnen und Politiker klagen über ihre Belastungen durch den hohen Zeitaufwand, der oft im Mißverhältnis zu dem erzielten Erfolg steht. Die meist kritische Begleitung durch die Medien sowie der eingeengte Ge-

staltungsspielraum für Kommunalpolitik durch Normsetzungen von Land, Bund und Europa verstärken den Druck auf Aktionen und Aktionismus. Bei alledem wird die Verwaltung - dies ist der Grundvorwurf - als zu langsam und nicht offen genug empfunden.

- Die Verwaltung leidet besonders unter den zahlreichen Einzeleingriffen der Politik, die oft jeder Koordination entbehren. Vermißt wird auch die notwendige Entscheidungsstärke.

Im Rahmen der Modernisierungsbestrebungen wird es in Zukunft für die Steuerung der Stadt noch stärker als bisher erforderlich sein, die zu verfolgenden Ziele genau zu definieren, einen zeitlichen Rahmen vorzugeben und die Umsetzung zu kontrollieren. Die Ziele sind für die Verwaltung verbindlich, müssen dieser aber einen Entscheidungsspielraum hinsichtlich der Einzelheiten der Umsetzung belassen. Konkret heißt dies: Der Rat beschließt ausschließlich über die Aufstellung von Richtlinien, nach denen die Verwaltung geführt werden soll.

Hier bietet sich der Ansatzpunkt zur Definition der stadtpolitischen Ziele im Konsensverfahren. Eine solche Einigung ist das Ergebnis eines Verhandlungsprozesses, in den von der politischen Seite die Leistungsanforderungen und von der Verwaltung die Kosten der Leistungen eingebracht werden. Innerhalb eines vorgegebenen zeitlichen Rahmens ist es dann Aufgabe der Vertretungskörperschaft, die Erreichung zuvor vereinbarter Ziele und deren Umsetzung zu kontrollieren. Delegation von Verantwortung heißt dabei: Der Rat bestimmt, was gemacht werden soll, während die Verwaltung entscheidet, wie es gemacht werden soll.

Die politische Diskussion - auch mit der Bürgerschaft - wird dadurch nicht beeinträchtigt. Ebenso wenig, wie die inhaltlichen Plattformen der örtlichen politischen Kräfte eine Festlegung auf Details enthalten, wird von einem Großteil der Bürgerschaft politischer Erfolg an den Ausführungsdetails gemessen: Wichtiger ist es, daß die Stadtpolitik grundsätzlich Zustimmung findet. Unter diesen Prämissen ist Verwaltungsmodernisierung nicht eine Entmachtung des Rates, sondern die Modernisierung seiner Macht.

Bisher fehlte es häufig noch an den notwendigen Informationen, die die Stadtverordneten in die Lage versetzen, die Einhaltung und die Verwirklichung der vorgegebenen Ziele nachzuvollziehen. Geeignete Darstellungsmethoden für

die Zielrealisierung sind vielerorts noch zu schaffen. Denkbar sind Ratsinformationssysteme, die - technikgestützt - die Informationsbeschaffung für die Stadtverordneten und die Verwaltungsführung optimieren und so die Grundlagen für Entscheidungen verbessern.

Zum Beispiel dient die aufgeschlüsselte Darstellung von Verwaltungskosten und anderen Gemeinkosten für stadtinterne Dienstleistungen der Verbesserung des Mitteleinsatzes und der Findung von Einsparungsmöglichkeiten. Wenn die zwischen einzelnen Verwaltungsstellen ausgetauschten Leistungen gemessen und möglicherweise gegeneinander ausgeglichen werden, entsteht eine sehr weitgehende Kostentransparenz.

Auch in ihrer eigenen Struktur besteht für die Stadtverordnetenversammlung die Möglichkeit, per Delegation auf die Ausschüsse Entscheidungsbefugnisse zu übertragen und sich der eigentlichen Aufgabe der Stadtsteuerung besser zu widmen. Nahezu alle Kommunalverfassungen eröffnen die Möglichkeit, zeitaufwendige Doppelberatungen in Rat und Ausschüssen zu verhindern und den Rat von kleinteiligen Entscheidungen zu entlasten.

Auch durch politische Selbstdisziplin kann den Beratungsergebnissen der Ausschüsse neues Gewicht verliehen werden, indem der Rat diese Vorberatungen verstärkt als Instrument zur Arbeitsentlastung akzeptiert und sich selbst die Möglichkeit verschafft, sich auf Zielvorgaben, Koordination und Bereinigung von Widersprüchen zu konzentrieren.

Ein Blick in die Zukunft (in manchen Städten auch in die Gegenwart) zeigt: Die Stadtverordnetenversammlung neuer Art wird weniger Fachausschüsse besitzen, es wird weniger Querschnittsausschüsse geben, bei deutlich verminderter Anzahl von Sitzungen werden die Tagesordnungen gestrafft und frei von Detailentscheidungen sein, und es wird mehr politisch-administrativ gemischte Gremien mit zeitlich begrenztem Auftrag geben.

Mehr Zeit wird auf eine intensive Ziel- und Strategiediskussion sowie auf Controlling- und Evaluierungsfunktionen verwandt werden müssen; die Stadtverordnetenversammlung wird sich auf das Wesentliche und damit auf das Wichtige beschränken. Dies alles wird künftig dazu beitragen, Entscheidungsabläufe und Verantwortlichkeiten auch nach „außen“, das heißt für die Bürgerinnen und Bürger, erkennbarer und transparenter zu machen.

### **III. Umsetzung des Modernisierungsprozesses**

Wenn die derzeitigen Reformbemühungen der Städte mehr sein sollen als kurzfristige Haushaltskonsolidierung, dann bedarf es eines strategischen Gesamtkonzeptes für die Modernisierung der kommunalen Selbstverwaltung. Daraus ergeben sich die Instrumente, die unter III.1 erläutert werden. Die Risiken werden unter III.2 behandelt.

#### **III.1 Instrumente**

##### **Leitbild**

Grundlage eines strategischen Gesamtkonzeptes ist ein Leitbild der Kommune. Das Leitbild ist eine längerfristig gültige Aussage, die für die Kommune insgesamt oder aber nur für die Stadtverwaltung als Behörde erarbeitet wird. Bezieht sie sich auf die Kommune insgesamt, muß die Diskussion über das Leitbild mit den Bürgern und Bürgerinnen geführt werden. Wird ein Leitbild für die Stadtverwaltung ermittelt, sind die Mitarbeiter einzubeziehen. In beiden Fällen kommt dem Rat bei der Führung und Strukturierung der Diskussions- und Meinungsbildungsprozesse eine zentrale Rolle zu.

Das Leitbild soll folgende Aspekte ansprechen:

- Definition des Grundcharakters der Stadt hinsichtlich des Zwecks und der Aufgaben,
- Festlegung eines Rahmens, der die Beziehungen zwischen der Stadt und ihren wichtigsten Interessengruppen wiedergibt,
- Formulierung der allgemeinen Leistungsziele der Stadtverwaltung.

Das Leitbild vermittelt erreichbare Ideale, dient als Inspirationsquelle und Zielvorgabe und wird zu einer motivierenden und richtungsweisenden Kraft, die mit den ethischen und moralischen Vorstellungen der am politischen Leben der Stadt beteiligten Bürger und Bürgerinnen, Politiker und Politikerinnen sowie Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen übereinstimmt.

So bildet das Leitbild die Ausgangsbasis für das Handeln und die Entwicklung der modernen Verwaltung. Es bedarf der ständigen Fortschreibung.

## **Leistungsziele**

Definierte Ziele für das Verwaltungshandeln haben in einer modernisierten Stadtverwaltung entscheidende Bedeutung. Sie dienen der klaren Verantwortungsaufteilung zwischen Politik und Verwaltung über die von den Fachbereichen zu erzeugenden Leistungen und Produkte (nach Menge, Preis, Kosten, Qualität und Zielgruppe) und die ihnen dafür zuzubilligenden Budgets. Hierüber sind Vereinbarungen zu treffen (Kontraktmanagement).

Auch innerhalb der Verwaltung gilt der Grundsatz des Kontraktmanagements. Die Fachbereichsleitungen sollen ihren Leistungsauftrag auf die verantwortlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die im Fachbereich die Einzel- und Teilleistungen erstellen, „herunterbrechen“ und mit ihnen ebenfalls Absprachen über Leistungen, Budgets und Handlungsspielräume treffen.

## **Controlling**

Eine modernisierte kommunale Selbstverwaltung hat auch nach Einführung des Kontraktmanagements die zu erbringenden Leistungen ständig zu steuern, die Koordination der teilautonomen Fachbereiche untereinander und der kommunalen Beteiligungen zu gewährleisten, den langfristigen Entwicklungserfordernissen anzupassen und die notwendige Veränderungsfähigkeit der Verwaltung sicherzustellen.

Bei dieser Aufgabe wird die Führung durch ein Controlling in dem Sinne unterstützt, daß nicht vergangenheitsorientierte Kontrolle durchgeführt wird, sondern eine steuerungsorientierte (zukunftsorientierte) Führungsunterstützung erfolgt. Diese ist erforderlich und zweckmäßig, wenn Entscheidungsspielräume eingeräumt werden und Leistungsergebnisse im Vordergrund der Betrachtung aller Beteiligten (Bürger und Bürgerinnen, Rat, Verwaltungsführung und jeweilige Vorgesetzte) stehen.

Controlling setzt eine Berichterstattung voraus, die zwischen dem Produktverantwortlichen als Absender und der übergeordneten Ebene als Empfänger erfolgt. Controlling wird durchgeführt für alle entscheidungsrelevanten Bereiche, in denen verschiedene Ziele vorgegeben wurden: Leistungsziele, Finanzziele, Personalentwicklungsziele, Ressourcenverbrauch. Dies geschieht dadurch, daß Controlling

- Informationsgrundlagen klärt (welche Informationen von wem, wann und in welcher Form bereitzustellen sind),
- Soll-Ist-Vergleiche bzw. Plan-Ist-Vergleiche und Prognosen der zukünftigen Entwicklung durchführt und die Ursachen und Zielabweichungen analysiert,
- den Entscheidungsbedarf feststellt,
- alternative Lösungsmöglichkeiten einschließlich der damit verbundenen Risiken aufzeigt und
- Erkenntnisse rechtzeitig in den Entscheidungsprozeß einbringt.

Weiterhin bedarf es der Rückkoppelung, ob die Arbeit der Stadtverwaltung am Leitbild ausgerichtet ist. Durch Befragungen der Bürger und Bürgerinnen, der sonstigen Kunden sowie der Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen werden Stärken und Schwächen sowie Handlungserfordernisse deutlich. Diese Befragungen dienen zudem der Überprüfung der Qualität der Produkte der Stadt.

Controlling ermöglicht die Beurteilung des Handelns der Verwaltung und der Konkurrenzfähigkeit der Produkte in einer Wettbewerbssituation zwischen öffentlichen Einrichtungen, aber auch im Hinblick auf die Privatwirtschaft. Bei Produkten mit hoheitlichen Aufgaben existiert zwar kein Markt. Als Surrogat kommen hier aber interkommunale Leistungsvergleiche in Frage. Dabei finden Bewertungen von Produkten innerhalb der Städte anhand definierter Leistungsindikatoren statt.

### **Informationsmanagement**

Unverzichtbarer Bestandteil des Modernisierungsprozesses wird auf der instrumentellen Seite der Rückgriff auf eine umfassende, leistungsfähige und den jeweiligen Aufgabenerfordernissen angepaßte inhaltliche und technische Informations- und Kommunikationsinfrastruktur sein.

Genauso wie Entscheidungen der Kommunen zentral oder dezentral getroffen werden können, ist eine zentrale Informationsaufbereitung oder - mit neuen Informations- und Kommunikationstechniken - eine dezentrale Bearbeitung möglich. Die Sicherung der Zuverlässigkeit, der Vergleichbarkeit und der Verfügbarkeit sowie die inhaltliche und technische Koordination der Datenflüsse bleiben allerdings eine zentrale Aufgabe. Ihre Bedeutung kann gerade bei dezentralen Entscheidungsstrukturen nicht hoch genug bewertet werden.

Aufgabe eines zentralen Informationsmanagements im Sinne einer Organisation der Information der Städte ist nicht notwendigerweise die aufwendige Gewinnung von neuen Informationen, sondern die optimale Standardisierung, Beschreibung, Aufbereitung und Verdichtung von vorhandenem Wissen. Die Aufgabe der Bereitstellung von stets aktuellen strategischen Führungsinformationen für Rat und Verwaltungsspitze neben den klassischen Strukturdaten ist konstitutiver Bestandteil der Entscheidungsgrundlagen und muß personell wie auch organisatorisch berücksichtigt werden.

Neue Aufgaben, wie der Aufbau von Berichts- und Kennziffersystemen für ein operatives und vor allem strategisches Controlling, möglicherweise in Verbindung mit Elementen der ergebnisorientierten Steuerung, können weder durch Übernahme von Modellen aus der Privatwirtschaft noch durch den Erwerb von Software-Produkten, die nicht speziell auf die Problemlage von Stadtverwaltungen zugeschnitten sind, erfüllt werden.

Die existierenden Datenmodelle in statistischen und graphischen Informationssystemen stellen eine Infrastruktur dar, die es weiterzuentwickeln und so in die neuen Verwaltungsstrukturen einzubinden gilt, daß die Steuerungsinformation für Rat und Verwaltung den Anforderungen einer modernisierten Stadtverwaltung entspricht. Die Städte werden in diesem Bereich Ideenreichtum und eine erhebliche Fachkompetenz aktivieren müssen, wenn nicht ausschließlich dezentralisiert, sondern die Verwaltung zugleich bürgernäher, wirtschaftlicher und effektiver gesteuert werden soll.

In technischer Hinsicht sind Anforderungen an die Informationstechnologie im Sinne einer hinreichenden Versorgung mit Telekommunikation, Datenverarbeitung sowie der Organisation der Technik bekannt. Schon heute sind Teilaufgaben öffentlichen Verwaltungshandelns ohne datenverarbeitungs- und telekommunikationstechnische Unterstützung nicht mehr durchführbar; um wieviel mehr wird es angesichts der sich herausbildenden Informationsgesellschaft des 21. Jahrhunderts mit Multimedia-Orientierung, Internet-Working, On-demand-Diensten, Data-Highway-Usern usw. darauf ankommen, den Anforderungen einer leistungsfähigen Verwaltung der Zukunft zu entsprechen.

Sich ändernde Rahmenbedingungen wie z. B. der zukünftige Wegfall von Telefondienst- und Sprachmonopol eröffnen darüber hinaus gegebenenfalls völlig neue Tätigkeitsfelder wie das Anbieten von Telekommunikationsdienst-

leistungen für Dritte auf kommunaleigenen Netzen. Dies wären Leistungen, die nicht originär dem bisherigen Verwaltungshandeln zurechenbar sind, die einer produktorientierten Verwaltung aber völlig neue Perspektiven eröffnen können. Die Vorbereitungen auf diese Entwicklungen müssen schon heute begonnen werden.

### **Organisation des Modernisierungsprozesses**

Zum Gelingen des Modernisierungsprozesses bedarf es innerhalb der Stadtverwaltung einer intensiven Steuerung. Zur Organisation des Modernisierungsprozesses sollte daher eine zentrale Lenkungsgruppe eingerichtet werden, die den Umbauprozess politisch-strategisch steuert. Beteiligt werden sollten neben Rat und Verwaltung die Personalvertretung, die Gewerkschaften und die oder der Gleichstellungsbeauftragte.

Für die Umsetzung des Modernisierungsprozesses empfiehlt es sich in der Regel, in ausgewählten Pilotbereichen anzufangen. Eine gleichzeitige, flächendeckende Einführung eines neuen Organisationsmodells könnte die Verwaltung überfordern. Aber selbst bei nur wenigen Projekt- und Arbeitsgruppen wird der Organisations- und Steuerungsaufwand beachtlich sein. Es könnte daher im Einzelfall durchaus überlegenswert sein, sich der Hilfe externer Beratung zu bedienen. Dies kann gerade bei der Moderation von Reorganisationsprozessen durch eine unbefangene, quasi „neutrale“ Beratung hilfreich sein. Vor der Einschaltung externer Beratung ist eine genaue Prüfung der konkreten Ziele des Beratungseinsatzes vorzunehmen.

### **III.2 Risiken**

Die derzeitigen Modernisierungsbemühungen der Städte eignen sich nicht zur kurzfristigen Haushaltskonsolidierung. Wer z.B. „Budgetierung“ nur zur Einsparung nutzt, begeht einen gefährlichen Fehler. Denn wenn Einsparungen oberstes Ziel sind, besteht die ernste Gefahr, daß der für die Modernisierung der kommunalen Selbstverwaltung dringend notwendige Konsens von Bürgerinnen und Bürgern, Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern sowie Politikerinnen und Politikern verlorenght. Auch wird man dann nicht mehr der schwierigen Frage gerecht, welche Aufgaben die Stadt überhaupt noch zu erledigen hat.

Der Modernisierungsprozeß wird Geld kosten. Notwendig ist die umfassende Qualifizierung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, insbesondere in betriebswirtschaftlichen Bereichen. Notwendig wird auch ein intensiver Ausbau des Technikeinsatzes in den Verwaltungen sein.

Der Modernisierungsprozeß wird nicht kurzfristig umzusetzen sein. Der Zeitaufwand bis zur vollständigen Reorganisation der Stadtverwaltungen kann heute nur grob geschätzt werden. Aus einer Umfrage des Deutschen Städtetages zur Modernisierung der Verwaltung ergibt sich eine Schätzung von ca. fünf bis zehn Jahren für die Einführung der wesentlichen Elemente der Reform.

Die Umstrukturierungen in den Verwaltungen bedeuten vielfach den Abbau von Hierarchien. Neben der Stärkung der Eigenverantwortung von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern kann dies auch zu einer Demotivation führen bei (bisherigen) Führungskräften, die an Einfluß verlieren.

Offen ist auch, ob die Neugestaltung des politischen Elements in der kommunalen Selbstverwaltung gelingen wird. Anzustreben wäre, daß die Stadträte bei den Haushaltsberatungen „Kontrakte“ mit der Verwaltung abschließen und sich dann über regelmäßige Controllingberichte auf ihre Steuerungs- und Kontrollfunktionen beschränken. Dazu muß das Rollenbild des kommunalen Ehrenamtes und die Bedeutung des Rates intensiv diskutiert werden.

Die Gefahr ist daher groß, daß die Modernisierungsbemühungen der Städte vielfach mit zu hohen Erwartungen beladen sind und schnell Frustrationen den begonnenen Prozeß ausbremsen können. Insgesamt erscheint es wichtig, die Modernisierung der kommunalen Selbstverwaltung als langfristigen Prozeß („Jahrhundertchance“) zu begreifen und behutsam vorzugehen, um ein Scheitern möglichst zu vermeiden.

#### **IV. Forderungen an Bund und Länder**

Die Modernisierung der kommunalen Selbstverwaltung sollte durch Bund und Länder wie folgt unterstützt werden:

- Die Gesetz- und Verordnungsgebung und der Erlass von Verwaltungsvorschriften müssen sich auf das notwendige Maß beschränken und den Kom-

munen ausreichende Handlungsspielräume lassen. Auf Detailregelungen in Gesetzen und Verwaltungsvorschriften sollte möglichst verzichtet werden. Bei neuen Vorschriften müßten die Vollzugsnotwendigkeiten und Kostenauswirkungen verstärkt vorab überprüft werden; außerdem sind die kommunalen Spitzenverbände frühzeitig zu beteiligen.

- Gesetzliche oder auf andere Weise normierte Sach- und Personalstandards sollten möglichst beseitigt oder wenigstens vermindert werden. Soweit sachgerecht, sollten verbindliche Vorschriften in Orientierungshilfen umgewandelt werden.
- Finanzielle Einzelförderungen, die nicht selten von der Einhaltung vorgegebener Standards abhängig gemacht werden, sollten verstärkt durch pauschale Förderungsmodelle ersetzt werden.
- Die Stellenobergrenzenverordnung ist abzuschaffen, weil sich die Qualität der Arbeitsplätze mit der Übertragung von mehr Verantwortung erhöht und die Beförderungsaussichten der zunehmend qualifizierteren Beamtinnen und Beamten nicht als Folge von Stellenstreichungen sogar noch verschlechtert werden dürfen.
- Im öffentlichen Dienstrecht sollte der Modernisierungsprozeß durch die experimentelle Einführung zeitlich befristeter Leistungsprämien und der Besetzung von Führungspositionen auf Zeit unterstützt werden. Die Dienstaltersstufen sind im Interesse der Flexibilisierung des Bezahlungssystems und zur Stärkung von Leistungsgesichtspunkten zu straffen. Das Laufbahnsystem muß noch durchlässiger gestaltet werden.
- Die Hindernisse, die einer verstärkten Budgetierung im Wege stehen, sind durch die Einführung bzw. Weiterentwicklung der kommunalverfassungsrechtlichen Experimentierklauseln und eine spätere Änderung des Haushaltsrechts auf der Grundlage der gemachten Erfahrungen zu überwinden.
- In der Bundesverwaltung und den Länderverwaltungen sollte der hier dargestellte Modernisierungsprozeß - soweit übertragbar - ebenfalls realisiert werden. Die Kommunalaufsicht sollte mehr und mehr beratend tätig werden; diese Beratungsfunktion würde durch eigene Erfahrungen auf dem Gebiet der Verwaltungsmodernisierung erleichtert.
- Die Funktionalreform ist voranzutreiben. Genehmigungs- und Zustimmungsvorbehalte sind auf ein Minimum zu reduzieren. Soweit Aufgaben wegen der größeren Bürgernähe auf die kommunale Selbstverwaltung übertragen werden, müssen den Kommunen die hierfür erforderlichen Mittel zusätzlich bereitgestellt werden.

## V. Fazit

Die modernisierte kommunale Selbstverwaltung wird durch folgende Merkmale gekennzeichnet sein:

- Die Bedürfnisse der Bürgerinnen und Bürger stehen im Mittelpunkt von Planung, Organisation und konkreter (Service-)Leistung.
- Der Rat steuert die Verwaltung durch Zielvorgaben bzw. -vereinbarungen und andere grundlegende Entscheidungen und verfügt über die erforderlichen Informationen, um die Einhaltung der Ziele überprüfen zu können.
- Durch ein Beteiligungs-Controlling wird sichergestellt, daß sich auch die Beteiligungsgesellschaften an den globalen Zielen der Stadt ausrichten und die Einheitlichkeit der kommunalen Selbstverwaltung gewahrt bleibt.
- Budgetierung, dezentrale Ressourcenverantwortung und ein wirksames Controllingssystem führen zu effektiver Aufgabenerledigung und einer kontinuierlichen Analyse und Beseitigung von Schwachstellen.
- Personalentwicklungskonzepte, bei denen Frauen gleiche Chancen wie Männer haben, und ein kooperativer Führungsstil sorgen für qualifiziertes, motiviertes, qualitäts- und kostenbewußtes Personal.
- Der Bestand an Aufgaben, die nicht der Privatisierung überlassen werden können, und die Standards der Aufgabenerfüllung werden kontinuierlich kritisch überprüft.

Die modernisierte kommunale Selbstverwaltung erfordert:

- von den Bürgerinnen und Bürgern verstärkte Eigeninitiative und den Verzicht auf liebgewonnene, aber nicht unbedingt erforderliche Verwaltungsleistungen,
- von den Ratsmitgliedern die Konzentration auf die wesentlichen Entscheidungen,
- vom Personal Bereitschaft zum selbstkritischen Umdenken und zur lebenslangen Weiterqualifizierung,
- zunächst Zeit und Geld für die Qualifizierung von Ratsmitgliedern und Personal und die Einrichtung eines effektiven Informationsmanagements.

In den letzten Jahren sind die erforderlichen Modernisierungsprozesse von ca. 150 größeren und mittleren Städten mit beachtlicher Energie in Gang ge-

setzt worden. Ob ganzheitlicher Ansatz oder Erprobung zunächst in Pilotbereichen - es gibt kein für alle gültiges Patentrezept.

Der Wettbewerb verschiedener Lösungen und der interkommunale Austausch der Erfahrungen und Ideen werden zu einer fortschreitenden Optimierung der Modernisierungsprozesse führen. Wichtig ist, daß

- die Bürgerinnen und Bürger, die Ratsmitglieder, das Personal und die Personalvertretungen frühzeitig am Modernisierungsprozeß beteiligt werden,
- insbesondere Rat und Verwaltungsführung den Prozeß nachhaltig vorantreiben,
- auch bei Pilotprojekten die Gesamtzusammenhänge nicht aus den Augen verloren werden und
- sich die Beteiligten vom erheblichen Zeitbedarf eines systematischen Modernisierungsprozesses und den nie auszuschließenden vorübergehenden Rückschlägen nicht entmutigen lassen.

Abschließend ist festzustellen, daß die Umsetzung der genannten Forderungen durch Bund und Länder zwar den Modernisierungsprozeß erleichtern würde, aber keine Voraussetzung für die notwendige Modernisierung der kommunalen Selbstverwaltung ist. Die Städte sind Vorreiter der Modernisierung und werden es auch bleiben.

# Aufgaben und Organisation der Jugendhilfe nach dem KJHG

MINISTERIALRAT DR. REINHARD WIESNER

*Leiter des Referates Kinder- und Jugendhilferecht im Bundesministerium  
für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Bonn*

## 1. Das neue Steuerungsmodell ante portas

Die Diskussion um neue Steuerungsmodelle in der öffentlichen Verwaltung ist in vollem Gange. Ausgelöst durch verschiedene Berichte der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt) wird in den Kommunen der Bundesrepublik - zeitversetzt und mit unterschiedlichem Tempo - die Verwaltung umgebaut. Interessant sind für mich an diesem Vorgang der Zeitpunkt dieses Umbaus sowie die Quellen - der Kontext, in dem die Konzepte für diesen Umbau entstanden sind.

So ist auffallend, daß das neue Steuerungsmodell gerade jetzt Hochkonjunktur hat, wo die kommunalen Haushalte besonders angespannt sind und offensichtlich mit einer Besserung auch langfristig nicht zu rechnen ist. Gleichzeitig wird jedoch in den verschiedenen offiziellen Gutachten der KGSt bestätigt, daß die Einführung dieses neuen Steuerungsmodells viel Geld kosten wird.

Auffallend ist außerdem, daß sowohl die Begriffe als auch die Strategien dieses Steuerungsmodells im Bereich der Wirtschaft, genauer der industriellen Serienfertigung in Japan Ende der 80er Jahre, entwickelt worden sind. Erstaunlich ist schließlich, daß diese Strategien ohne weiteres auf die Struktur der öffentlichen Verwaltung in Deutschland übertragen werden.

Der der öffentlichen Verwaltung auferlegte Sparzwang erscheint so mächtig, die Erwartungen an dieses neue Steuerungsmodell scheinen so hoch zu sein, daß verschiedene zentrale Fragen meines Erachtens überhaupt nicht gestellt werden, wie:

- Paßt das Managementkonzept der Lean production auch für die Strukturen öffentlicher Verwaltung?

- Zwingen nicht entscheidende Unterschiede - hier der freie Wettbewerb und die Kundenorientierung, dort die Gesetzesgebundenheit der Verwaltung und die Ansprüche des Bürgers - zu wesentlichen Modifikationen?

Wenn wir dann den Blick speziell auf die Jugendhilfe werfen, die - soweit sie öffentliche Jugendhilfe ist - auch Teil der öffentlichen Verwaltung ist, mehren sich die Bedenken noch weiter:

Jugendhilfe erbringt im wesentlichen soziale Dienstleistungen, produziert also keine Waren. Der (betriebliche) Produktionsprozeß läßt sich inhaltlich und zeitlich nicht abkoppeln vom Verkauf und von der Nutzung des „Produkts“ durch den „Kunden“. Soll nämlich der pädagogische und therapeutische Bedarf im Einzelfall gedeckt werden, dann schaffen Verwaltung und Bürger - konkret: pädagogische Fachkraft und Leistungsadressat - das Produkt gemeinsam und passen es in einem flexiblen Prozeß sich verändernden Bedürfnissen an. Produktion, Verkauf und Nutzung durch den Kunden sind also ein zusammenhängender Prozeß.

Allerdings räume ich ein, daß sich die Tätigkeit des Jugendamtes nicht in der Entscheidung und Gewährung solcher pädagogisch-therapeutischer Dienstleistungen im Einzelfall erschöpft.

Die Kommunale Gemeinschaftsstelle stellt ihrem Bericht „Outputorientierte Steuerung der Jugendhilfe“ **vier Herausforderungen der Jugendhilfe** voran, aus denen sie die Notwendigkeit neuer Wege und Strategien der Jugendhilfe ableitet:

1. Sie konstatiert „hohe Anforderungen und Erwartungen an ihre Fachlichkeit und Qualität“ und zitiert dabei bekannte Stichworte wie ganzheitliche, lebenswelt- und lebenslagenorientierte sowie präventive Ausrichtung.
2. Sie konstatiert einen großen Bedarf der Bürgerinnen und Bürger an Beratung und Unterstützung - sie bezeichnet diesen Bedarf als steigend angesichts gesellschaftlicher und sozialstruktureller Entwicklungen.
3. Sie konstatiert hohe Anforderungen an die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter und verlangt Arbeitsbedingungen, die ein hohes Maß an Verantwortlichkeit bieten.
4. Schließlich weist sie - und dies ist der Kontrapunkt in ihrer Argumentation - auf die prekäre finanzielle Situation der Kommunen hin, die keinen ver-

mehrten Ressourceneinsatz zulasse, sondern eher ein kritisches Überprüfen ihrer Leistungen und ihrer Leistungsfähigkeit erwarten lasse.

Die ersten drei Prämissen wird man weitgehend teilen können. Was den Ressourceneinsatz in der Jugendhilfe betrifft, so ist in der Rückschau der vergangenen Jahre freilich festzustellen, daß sogenannte fette und magere Jahre sich stets abwechselten. Die Höhe der jeweils bereitgestellten Mittel ist zudem das Ergebnis eines Verteilungskampfes, der auch durch öffentlichen Druck beeinflusst wird. Insofern scheint mir die Vorgabe der Kostenneutralität bzw. einer Kostenreduzierung zu schematisch und bürokratisch zu sein.

Übrigens sehe ich hier auch einen fundamentalen Unterschied in der Argumentation gegenüber der Situation in der Wirtschaft. Dort geht es nicht um die Begrenzung durch Haushalte, sondern um die Entwicklung innovativer, marktfähiger Produkte: Intelligente Lösungen dürfen auch teuer sein, wenn sie auf einen entsprechenden Markt stoßen. Zusammenfassend heißt die Botschaft der KGSt: mehr Leistungen von hoher Qualität bei geringeren Ressourcen. Die notwendigen Reserven werden dabei in den innerbetrieblichen Abläufen vermutet.

Die Berichte der Kommunalen Gemeinschaftsstelle halten sich nicht lange bei der Frage auf, welche bereichsspezifischen Steuerungsinstrumente entwickelt worden sind und wie sich diese bewähren, ebensowenig erscheint diskussionswürdig, ob die der Industrie entlehnten Modellvorstellungen auf öffentliche Verwaltung allgemein und auf die öffentliche Jugendhilfe im besonderen anwendbar sind. Nein - als gelte es Glaubenssätze missionarisch zu verbreiten, wird das betriebswirtschaftliche Vokabular von Outputorientierung über Budgetierung, Kontraktmanagement und dezentrale Ressourcenverantwortung unbesehen auf das Aufgabenfeld der Jugendhilfe übertragen.

Welche Wirkungen die mit den Begriffen transportierten Inhalte im fachlichen Kontext erzeugen, wird nicht reflektiert, ja anscheinend für unwesentlich gehalten. So soll auch die Jugendhilfe Produkte bilden, wie dies die Deutsche Bahn AG tut und wie es Teile der Wirtschaft tun oder getan haben. Die Vertreter dieses Modells scheinen fasziniert von der Fülle von Prozeß- und Ergebnisdaten, die es zu ermitteln und zu berichten gibt, die aber über die fachliche Qualität wenig bis nichts aussagen. Man fordert Controllinginstru-

mente ein, um angesichts der künftig weitgehenden Autonomie der Fachbereiche in der Kommunalverwaltung Kontrollmöglichkeiten für den Aufsichtsrat - das Kommunalparlament - zu erhalten.

Die Frage nach den fachpolitischen Kriterien der Steuerung bleibt unbeantwortet, ja sie wird gar nicht gestellt. Damit scheint das neue Steuerungsmodell sich auf betriebliche Abläufe zu beschränken - was jedoch bei genauer Betrachtung jedenfalls in der Jugendhilfe nicht der Fall ist. Dabei wäre es notwendig, sich zunächst darüber zu verständigen: Welche und wieviel Jugendhilfe brauchen wir? Wie weit ist der Rat bei seiner Steuerung autonom? Wie weit ist er an gesetzliche Rahmenbedingungen gebunden? Wie weit verfügt er über keine eigenen Gestaltungsmöglichkeiten, weil die Vorgaben abschließend gesetzlich geregelt sind und die Verwaltung nicht Beschlüsse des Rates ausführt, sondern einfach das Gesetz im Einzelfall vollzieht?

## **2. Strukturprinzipien der Jugendhilfe**

Befassen wir uns also nun im Zeichen des von der KGSt propagierten neuen Steuerungsmodells mit den **Strukturprinzipien der Jugendhilfe**, von denen einige historisch gewachsen und bereits aus dem Bestand des Jugendwohlfahrtsgesetzes in das KJHG übernommen worden sind, andere aber im Kontext neuerer pädagogischer Entwicklungen Aufnahme in das KJHG gefunden haben.

### **a) Jugendhilfe als Sammelbegriff für ein heterogenes Aufgabenfeld**

So sehr Jugendhilfe von außen her als ein hoch spezialisierter Bereich erscheint, so sehr erweist er sich bei genauerer Betrachtung als ein breites heterogenes Aufgabenfeld, dessen Teilbereiche eigenen Gesetzmäßigkeiten folgen. Tagesbetreuung und Amtsvormundschaft, Jugendarbeit und Heimaufsicht, Eingliederungshilfe und erzieherischer Kinder- und Jugendschutz - dies sind nur einige Stichworte, die die Spannweite, aber auch die Heterogenität dessen kennzeichnen, was der Gesetzgeber unter Jugendhilfe versteht. Wer lapidar von Jugendhilfe spricht, hat meistens nur einen Teilbereich vor Augen und verkürzt und verfälscht damit unzulässigerweise den Verantwortungsbereich der Jugendämter und damit auch den Gegenstand möglicher Steuerungsmodelle.

Damit aber noch nicht genug: Auch der umfangreiche Aufgabenkatalog des § 2 spiegelt noch nicht die gesamte Tätigkeit der Jugendämter wider. Hinzu kommt nicht nur etwa die Jugendhilfeplanung, hinzu kommt auch die Ermittlung der im Einzelfall zumutbaren finanziellen Beteiligung (Stichwort: Wirtschaftliche Jugendhilfe) und nicht zuletzt die Förderung der freien Jugendhilfe. Die Wahrnehmung der verschiedenen Tätigkeiten unterliegt nicht nur unterschiedlichen rechtlichen Vorgaben, sie folgt auch unterschiedlichen Finanzierungswegen, verlangt unterschiedliche fachliche Kompetenzen und vollzieht sich in unterschiedlichen Verfahren. Schon innerhalb des Spezialgebiets Jugendhilfe halte ich es für zweifelhaft, ob es möglich ist, ein einheitliches Steuerungsmodell zu etablieren.

#### **b) Staat und Gesellschaft als Konkurrenten: Die Tätigkeit öffentlicher und freier Träger**

Eine Besonderheit, die die Jugendhilfe mit der Sozialhilfe teilt, die dort aber nicht eine entsprechend konsequente gesetzliche Ausformung gefunden hat, ist die Tätigkeit öffentlicher und freier Träger. Anders als etwa im Bereich des Gesundheitswesens werden Träger der freien Jugendhilfe nicht als Auftragnehmer, als Erfüllungsgehilfen der öffentlichen Jugendhilfe, sondern autonom, also aufgrund eigenen Rechts tätig. Dies wird sowohl in den §§ 3 und 4 SGB VIII wie auch in § 10 BSHG zum Ausdruck gebracht.

Ihr Tätigwerden im Einzelfall geht nicht auf die Einschaltung durch das Jugendamt, sondern auf die Ausübung des Wunsch- und Wahlrechts des Leistungsadressaten zurück. Er - nicht das Jugendamt - bestimmt, ob er das Angebot eines Trägers der freien Jugendhilfe in Anspruch nehmen will, wobei der Ausübung dieses Wunsch- und Wahlrechts freilich hinsichtlich der Kostenübernahme durch den Mehrkostenvorbehalt (§ 5) gewisse Grenzen auferlegt sind.

Im Hinblick auf diese Besonderheiten habe ich Zweifel, ob etwa der Gedanke des Outsourcing auf das Verhältnis zwischen öffentlichen und freien Trägern ohne weiteres übertragen werden kann. Andererseits setzt gerade § 5 - also das Wunsch- und Wahlrecht - einen Kostenvergleich zwischen dem Angebot des gewünschten freien Trägers und dem vergleichbaren Angebot des öffentlichen Trägers selbst voraus. Dies bedeutet, daß auch der öffentliche Träger bei der Vergleichsrechnung die vollen Kosten zu ermitteln hat, was

letztlich nur bei der Einführung des Kontraktmanagements zwischen den verschiedenen Einheiten der Verwaltung möglich ist.

Höchst komplex und sensibel wird das Verhältnis zwischen öffentlicher und freier Jugendhilfe dadurch, daß sich nicht zwei unabhängige Konkurrenten gegenüber stehen. Es kommt zu der Paradoxie, daß der freie Träger zwar rechtlich autonom agiert, faktisch aber - da er weitgehend vom Konkurrenten finanziert wird - an die gleichen finanziellen und damit auch fachlichen Vorgaben gebunden ist wie dieser. Die freien Träger verweisen dabei gern auf den Rechtsanspruch des Bürgers, der - verbunden mit dem Wunsch- und Wahlrecht des Leistungsadressaten - in vollem Umfang vom Staat zu finanzieren sei. Gleichzeitig begeben sie sich zunehmend autonomer Gestaltungsmöglichkeiten und werden - gegen ihr eigenes Selbstverständnis - faktisch doch zu Erfüllungsgehilfen des öffentlichen Trägers.

Außerdem: Es fehlt nicht nur im Einzelfall an einem freien Wettbewerb zwischen den beiden Anbietern, sondern es wird - vorab - in einem Kartell von den beiden Konkurrenten gemeinsam über den Bedarf und über die Aufteilung der Bedarfsdeckung entschieden, nämlich im Rahmen der Jugendhilfeplanung durch den aus Vertretern der öffentlichen und der freien Jugendhilfe zusammengesetzten Jugendhilfeausschuß. Allerdings ist dieses Gremium nicht paritätisch besetzt. Der öffentliche Träger hat die Gesamtverantwortung und damit auch eine Art Letztentscheidungsrecht. Das Verhältnis zwischen der öffentlichen und der freien Jugendhilfe ist daher von verschiedenen Elementen geprägt, nämlich

- von Konkurrenz,
- von Zusammenarbeit,
- von der finanziellen Abhängigkeit des einen Konkurrenten vom anderen und
- von der Letztverantwortung des öffentlichen Trägers.

Allein diese Aspekte zeigen, daß sich die Angebotsgestaltung der Jugendhilfe unter anderen Bedingungen als denen des Marktwettbewerbs vollzieht.

### **c) Jugendhilfe als Tätigkeitsfeld der kommunalen Selbstverwaltung**

Die Aufgaben der Jugendhilfe werden - jedenfalls auf der örtlichen Ebene - im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung ausgeführt. Dies sind die so-

genannten „eigenen Angelegenheiten der Gemeinde bzw. des Kreises, d.h. diejenigen, die sich aus der örtlichen Gemeinschaft ergeben oder sich auf diese beziehen“. Die Jugendhilfe gehört neben der Sozialhilfe zu den klassischen Bereichen kommunaler Selbstverwaltung. „Die Aufgabenbereiche der Jugendhilfe und der Sozialhilfe haben das Bild der heutigen gemeindlichen Selbstverwaltung entscheidend mit geprägt“, stellt das Bundesverfassungsgericht in seiner bekannten Subsidiaritätsentscheidung vom 18. Juli 1967 fest (BVerfGE 22, 180, 204).

Was bedeutet diese Charakterisierung nun für die Steuerung der Jugendhilfe auf der kommunalen Ebene? Bevor diese Frage beantwortet werden kann, sind zunächst **zwei Arten von Selbstverwaltungsangelegenheiten** zu unterscheiden, die jeweils unterschiedliche Gestaltungsspielräume eröffnen: die sogenannten freiwilligen Aufgaben und die sogenannten Pflichtaufgaben. Erstere entsprechen idealtypisch dem Charakter der Selbstverwaltung, überlassen sie doch sowohl die Entscheidung, **ob** eine Aufgabe erfüllt werden soll, als auch die Entscheidung, **wie** sie erfüllt werden soll, der kommunalen Gebietskörperschaft selbst. Dazu zählt etwa der Betrieb von kulturellen und Freizeiteinrichtungen wie Bibliotheken, Freibädern, Sportplätzen oder die Förderung der wirtschaftlichen und gewerblichen Entwicklung.

Einen viel breiteren Raum nehmen demgegenüber die sogenannten pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben ein - also Aufgaben, zu deren Übernahme die kommunalen Gebietskörperschaften gesetzlich verpflichtet sind. Was im ersten Augenblick als Widerspruch erscheint, ist verfassungsrechtlich abgesichert. Zwar enthält Artikel 28 Absatz 2 Satz 1 GG die sogenannten Selbstverwaltungsgarantie der Gemeinden, stellt diese Selbstverwaltungsgarantie jedoch unter einen sogenannten Gesetzesvorbehalt: Artikel 28 GG garantiert das Selbstverwaltungsrecht **nur im Rahmen der Gesetze**.

Allerdings sind dem Gesetzgeber Grenzen gezogen. Er darf die Selbstverwaltung nicht derart einschränken, „*daß sie innerlich ausgehöhlt wird, die Gelegenheit zu kraftvoller Betätigung verliert und nur noch ein Scheindasein führen kann*“ (BVerfGE 22, 180, 205). In der Praxis sind diese Grenzen freilich schwer zu bestimmen.

Jugendhilfe und Sozialhilfe gehören, da sie bundesgesetzlich vorgeprägt sind, zu den pflichtigen Aufgaben der Selbstverwaltung, das heißt, Kommunalpar-

lamente haben nicht die Kompetenz, über das Ob zu entscheiden. Aber auch das Wie der Aufgabenerfüllung ist - wie wir sehen werden - zunehmend gesetzlich fixiert, mindert also den kommunalen Gestaltungsspielraum.

Aus kommunalpolitischer Sicht wird die zunehmende Dichte gesetzlicher Regelungen kritisch, mitunter ablehnend beurteilt - vor allem auch deshalb, weil der Bundesgesetzgeber den Ländern neue Aufgaben zuweist, die diese dann als Aufgaben der kommunalen Selbstverwaltung an die kommunalen Gebietskörperschaften weitergeben, ohne daß eine unmittelbare zweckgebundene Beteiligung des Bundes oder der Länder an den Kosten erfolgt.

Darüber hinaus kommt es zu weiteren Belastungen der Kommunen, wenn Bund und Länder vorrangige Leistungen zu Lasten von Sozial- und Jugendhilfe abbauen. Dieser Entwicklung versucht die Forderung nach Lean Legislation Rechnung zu tragen. Sie möchte den Gestaltungsspielraum der kommunalen Gebietskörperschaften vergrößern, d.h. die Tätigkeit des Gesetzgebers auf die eines Rahmengesetzgebers zurückdrängen. Alternativ geht die Forderung dahin, die Kommunen unmittelbar am Gesetzgebungsverfahren zu beteiligen, um damit unmittelbar Einfluß auf die Ausgestaltung der Gesetze zu gewinnen.

Aus der Sicht des Bürgers an der Schwelle zum Jahr 2000 verliert der Gedanke der örtlichen Gemeinschaft und der ortsbezogenen Leistungen zunehmend an Gewicht - zumal, wenn es um die Gewährung elementarer Leistungen wie etwa um den Rechtsanspruch auf einen Kindergartenplatz geht.

Im Zeitalter berufsbedingter Mobilität und vor dem Hintergrund der europäischen Integration fordert der Bürger eine Vereinheitlichung der sozialen Rahmenbedingungen sogar über Ländergrenzen hinweg. Für spezifisch kommunale Lösungen bringt er zunehmend weniger Verständnis auf. Die bessere Versorgung in der eigenen Gemeinde vermag ihn nur zu trösten, solange er nicht in eine schlechter versorgte Region umziehen will oder muß. Bedenkt man außerdem, daß Leistungen der Jugendhilfe Teil der im Sozialgesetzbuch kodifizierten sozialen Rechte sind, dann verliert der Gedanke kommunaler Eigenständigkeit im Hinblick auf die Jugendhilfe zunehmend an Überzeugungskraft.

**Für die Steuerung der kommunalen Jugendhilfe bedeutet die Einstufung als Pflichtaufgabe kommunaler Selbstverwaltung,**

- daß es bei ihrer Wahrnehmung eben nicht nur um eine Verantwortungsabgrenzung zwischen kommunaler Politik als Auftrag- und Kapitalgeber auf der einen und der Verwaltung als Auftragnehmer auf der anderen Seite geht,
- daß Output-Steuerung und Controlling sich eben nicht nur auf das Verhältnis zwischen Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung beziehen, sondern
- daß die Ziele, ja auch die Wege zu ihrer Erreichung zunehmend gesetzlich vorgeprägt sind, d.h. also die Kommunalparlamente nicht autonom entscheiden können, sie also von der Verwaltung vor allem Informationen über die Erfüllung gesetzlicher Aufträge, nicht über die Umsetzung eigener autonomer Beschlüsse erhalten.

Dieser meines Erachtens wichtige Aspekt wird in der Darstellung des neuen Steuerungsmodells völlig unterschlagen und der Eindruck erweckt, es gehe im kommunalen Bereich um ein isoliertes Verhältnis zwischen Verwaltung und kommunaler Politik, die in ihren Entscheidungen, Aufträgen und Vorgaben autonom ist, d.h. Beschlüsse im Hinblick auf die örtlichen Gegebenheiten und ohne Bindung an Bundes- oder Landesgesetze, an Richtlinien und Empfehlungen faßt.

### **3. Organisationsvorgaben des Gesetzes**

Ich komme zu den Organisationsvorgaben des Gesetzes. Sie sind im Zusammenhang mit der Diskussion um neue Steuerungsmodelle unter zwei Aspekten relevant:

- im Hinblick auf die Forderung nach einer klaren Verantwortungsabgrenzung zwischen Politik und Verwaltung (KGSt 5/1993) und
- im Hinblick auf die Forderung nach flachen Hierarchien, d.h. den Abbau von Hierarchieebenen innerhalb der neu zu bildenden Fachbereiche.

#### **a) Die Verpflichtung zur Einrichtung von Jugendämtern**

Durch Bundesrecht, nämlich durch § 69 Absatz 3 SGB VIII, wird bestimmt, daß jeder örtliche Träger zur Wahrnehmung der Aufgaben der Jugendhilfe ein Jugendamt zu errichten hat. Diese Regelung des KJHG, an der manche

Kommunalpolitiker Anstoß nehmen, ist nicht neu. Sie geht bereits auf die Novelle zum RJWG vom 28. August 1953 zurück, die ihrerseits die ursprüngliche Regelung des Gesetzgebers von 1922, die seit 1924 suspendiert war, wieder in Kraft gesetzt hat.

Diese Regelung enthält zwei Aussagen:

- Alle örtlichen Träger der Jugendhilfe haben Jugendämter zu errichten, und
- alle Aufgaben der örtlichen Jugendhilfe sind diesen Ämtern zuzuordnen.

Daß vor allem gegen die zweite Aussage in der Vergangenheit immer wieder verstoßen wurde, sei hier nur am Rand erwähnt. Dies ändert aber nichts an der Rechtslage. Im Zusammenhang mit der Einführung neuer Steuerungsmodelle geraten beide Aussagen der Vorschrift erneut unter Beschuß - oder aber sie werden schlicht ignoriert. Welchen Gestaltungsspielraum bietet nun die gesetzliche Regelung für die Organisationshoheit der Kommunen?

Theoretisch denkbar sind zwei Lösungen: einmal die Auflösung des Jugendamtes und die Zuweisung der einzelnen Aufgaben zu verschiedenen Organisationseinheiten, z.B. den Kindergarten zum Fachbereich Schule, die Jugendförderung zum Fachbereich Sport und Freizeit, die individuellen Hilfen zur Erziehung zum Fachbereich öffentliche Sicherheit und Ordnung. Die andere Alternative wäre die Einbindung des Jugendamtes und seiner Aufgaben in eine größere Einheit oder die Zuordnung weiterer Kompetenzen zu dieser Organisationseinheit Jugendamt.

Die erste Alternative ist für mich nicht diskutabel, sie verstößt offensichtlich gegen die bundesgesetzliche Regelung. Die zweite ist meines Erachtens differenzierter zu betrachten. Zunächst einmal wahrt sie ein Grundprinzip, das der Regelung in § 69 Absatz 3 zugrunde liegt: **die Bündelung aller Aufgaben bei einer Organisationseinheit**. Diese Bündelung ist aus folgenden Gründen bedeutsam:

- Nur auf diese Weise wird dem Grundsatz der Einheit der Jugendhilfe Rechnung getragen.
- Nur auf diese Weise kann eine der individuellen Lebenssituation von Kindern und Jugendlichen entsprechende maßgeschneiderte Hilfe entwickelt werden, die gegebenenfalls verschiedene Leistungen zusammenfaßt.

- Nur auf diese Weise wird schließlich die Einfluß- und Gestaltungsmöglichkeit des Jugendhilfeausschusses und der dort vertretenen freien Träger auf alle Aufgaben der Jugendhilfe gesichert.

Die Zuordnung weiterer Aufgaben zum Jugendamt ist zudem bundesgesetzlich nicht verboten und wird zum Teil bereits praktiziert. Der Wirkungszusammenhang von Kindheit, Jugend und Familie läßt es durchaus sinnvoll erscheinen, andere kindbezogene Leistungen für Familien dort zu etablieren, wie etwa

- Leistungen nach dem Unterhaltsvorschußgesetz,
- Eingliederungshilfe für alle behinderten Kinder und Jugendlichen nach dem BSHG,
- Leistungen nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz,
- Leistungen nach dem Bundeskindergeldgesetz und entsprechenden Landesgesetzen.

Bleibt am Ende die Frage, ob auch die Bezeichnung „Amt“ für eine so erweiterte Organisationseinheit der Änderung im Rahmen einer Neuorganisation der Verwaltung zugänglich ist. Eine Prüfung dieser Frage, die wir gemeinsam mit den Kommunalen Spitzenverbänden aufgenommen haben, ist noch nicht abgeschlossen.

Jede Öffnung an einem Punkt birgt die Gefahr, daß es zu Weiterungen kommt und nicht nur die Stelle des Amtsleiters, sondern am Ende sogar die Organisationseinheit Jugendamt in ihrer Zweigliedrigkeit - auf die ich noch eingehen werde - zur Disposition steht. Andererseits bleibt doch zu prüfen, ob der Gesetzgeber von 1922 zwingend eine Organisationseinheit mit der Bezeichnung „Amt“ vorschreiben wollte - mit der Folge, daß wegen des Jugendamts die Amtsebene für den Neubau der Verwaltung tabu bleiben muß.

### **b) Das Jugendamt als zweigliedrige Behörde**

Der Gesetzgeber des RJWG wollte es aber nicht bei der Verpflichtung zur Errichtung von Jugendämtern belassen, sondern er regelt auch die Organisation dieses Amtes. Ursprünglich als kollegiale Behörde - aus Vorstand und Beirat bestehend - ausgestaltet, hat das Jugendamt seit der Novelle von 1953 den Charakter einer zweigliedrigen Behörde.

In der Begründung zur Novelle von 1953 heißt es etwas pathetisch: *„Es geht darum, gerade im Jugendamt eine echte Demokratie zu verwirklichen und den Bürgern, die durch freie Mitarbeit am Gemeinwohl Gemeinsinn bewiesen haben, Mitverantwortung zu übertragen. Dadurch wird am besten vermieden, daß sich eine nur repräsentative Demokratie entwickelt.“* (Regierungsbe-gründung Bundestagsdrucksache I/3641 S. 5)

Ob dies tatsächlich gelungen ist, möchte ich einmal dahingestellt sein lassen. Statt der Mitarbeit engagierter Bürger steht heute eindeutig die Beteiligung freier Träger und ihrer Funktionäre im Vordergrund. Insofern hat sich die Funktion des Jugendhilfeausschusses ein Stück weit gewandelt.

Über die Vorzüge und Nachteile dieser Sonderkonstruktion ist schon in der Vergangenheit heftig gestritten worden. Ich erwähne hier nur den Dritten Ju-gendbericht und die verschiedenen Arbeiten des Mitglieds der Sachverständi-genkommission zu diesem Jugendbericht, Herrn Dr. Bernhard Happe - sei-nerzeit Beigeordneter beim Deutschen Städtetag. Faktum bleibt, daß die freie Jugendhilfe und ihre Verbände vehement an dieser Konstruktion festhalten wollen, wird auf diese Weise doch die Verpflichtung zur partnerschaftlichen Zusammenarbeit am eindringlichsten manifestiert und institutionell abge-sichert.

Jede Verwaltungsneugliederung hat deshalb den **Funktionszusammenhang zwischen der sogenannten Verwaltung des Jugendamtes und dem Ju-gendhilfeausschuß** zu berücksichtigen. Sollen dem Jugendamt - wie weiter oben erwogen - weitere Aufgaben zugewiesen werden, so steht aus jugend-hilferechtlicher Sicht nichts im Weg, auch diese Aufgaben im Jugendhilfe-ausschuß federführend zu behandeln. Grenzen ergeben sich jedoch aus dem Kommunalverfassungsrecht, also aus den Gemeindeordnungen der Länder. Diese lassen es nicht zu, daß über andere Materien Ausschüsse beschließen, in denen Nichtratsmitglieder Stimmrecht besitzen.

Soll durch Gremien wie den Jugendhilfeausschuß eine funktionale Beziehung zwischen Bürger, Rat und Verwaltung herbeigeführt werden, so steht diesem Grundgedanken die Forderung des neuen Steuerungsmodells nach **klarer Verantwortungsabgrenzung zwischen Politik und Verwaltung** entgegen (KGSt 5/1993). Eine solche klare Abgrenzung sieht das SGB VIII nicht vor, ja läßt sie gar nicht zu: Verwaltung und Jugendhilfeausschuß stehen sich

nämlich nicht jeweils mit eigenen Rechten gleichgeordnet gegenüber, sondern der Jugendhilfeausschuß ist der Verwaltung des Jugendamtes übergeordnet. Er kann sich nicht nur mit allen Angelegenheiten der Jugendhilfe befassen, er kann - jedenfalls rechtlich gesehen - Angelegenheiten der laufenden Verwaltung an sich ziehen und die Verwaltung des Jugendamtes durch Beschlüsse in ihrem Handeln binden.

Im Zusammenhang mit den Rechten des Jugendhilfeausschusses ist auf einen weiteren Aspekt hinzuweisen: Der dem neuen Steuerungsmodell zugrundeliegende **Gedanke der Konzernstruktur** hat nicht nur die Bildung autonomer Fachbereiche zur Folge. Der jeweilige Fachbereich erhält auch ein auf seine Produkte und Leistungen bezogenes Budget. Die Zusammenfassung von Haushaltsstellen zu einem **Fachbereichsbudget** hat eine verstärkte gegenseitige Deckungsfähigkeit zum Ziel.

Die zwingende organisatorische Eigenständigkeit eines Jugendamtes steht jedoch der Bildung eines solchen gemeinsamen Budgets entgegen. Das Budgetrecht des Jugendhilfeausschusses bestünde dann nicht mehr nur „im Rahmen der Beschlüsse der Vertretungskörperschaft“. Vielmehr würden der Jugendhilfe vom Rat unmittelbar keine Mittel mehr zur freien Verfügung gestellt. Der Jugendhilfeausschuß müßte sich mit den für die anderen Aufgaben des jeweiligen Fachbereichs zuständigen Ausschüssen über den ihm zustehenden Anteil streiten und einigen.

Neben diesen gesetzlichen Organisationsvorgaben gibt es weitere Organisationsempfehlungen, die von der KGSt selbst, von Fachgremien wie dem Deutschen Verein oder von den Landesjugendämtern entwickelt worden sind. Zu den ältesten und bekanntesten gehört die Forderung nach der **Integration von Innen- und Außendienst**, die - schon im Dritten Jugendbericht aufgestellt - nach den Aussagen des Achten Jugendberichtes aber immer noch nicht überall erfüllt wird. Sie ist Ausfluß des die Sozialarbeit prägenden Grundsatzes einer ganzheitlichen, lebensweltorientierten Arbeitsweise.

Dieser Grundsatz ist im Rahmen der Hilfeplanung (§ 36) weiter vertieft worden: Nur eine weitgehende **Delegation von Verantwortung und Entscheidung auf die Ebene der im Einzelfall zuständigen Fachkraft** sichert das Vertrauensverhältnis zu den Leistungsadressaten, das seinerseits Grundlage jeder sozialen Arbeit und zentrale Voraussetzung für die Wirksamkeit päd-

gogisch-therapeutischen Handelns ist. Hier sehe ich die wenigsten Reibungspunkte zu den Forderungen des neuen Steuerungsmodells. Im Gegenteil, beide - Sozialarbeit und neues Steuerungsmodell - fordern neben einer flachen Hierarchie eine weitgehende Dezentralisierung der fachlichen Verantwortung; das neue Steuerungsmodell fügt dem auch die Ressourcenverantwortung hinzu.

Dem ist nicht zu widersprechen: Selbstverständlich muß der Sozialarbeiter wissen, was die einzelnen Hilfealternativen kosten, und er muß in der Lage sein, diese Kosten zu begründen und sie transparent zu machen. Schließlich muß er auch in der Lage sein, die Alternativen unter Kosten-Nutzen-Gesichtspunkten gegeneinander abzuwägen. Dabei darf er sich aber nicht auf eine rein quantitative Betrachtungsweise beschränken.

Jugendhilfe wird nicht im freien Wettbewerb von unabhängigen Anbietern geleistet, ihre Leistungen werden auch nicht für den Markt produziert, sondern für gesellschaftliche Bedürfnisse bzw. Bedarfe erbracht. Über diese Bedarfe wird aber nicht originär in der jeweiligen Gebietskörperschaft entschieden, sondern bereits vorab in den jeweiligen Bundes- und Landesgesetzen.

Die Leistungsadressaten - also vor allem Kinder, Jugendliche und ihre Eltern sowie junge Volljährige - sind keine Kunden, die von verschiedenen Anbietern umworben, mit Sonderangeboten und Rabatten geködert werden sollen, sondern Rechtssubjekte, die - je nach Ausgestaltung gesetzlicher Normen - Rechtsansprüche auf bestimmte Leistungen oder wenigstens einen Anspruch auf fehlerfreien Ermessensgebrauch haben.

Vor allem ist die Verwaltung ihrerseits an Gesetz und Recht gebunden - dies nicht nur im negativen Sinn, daß sie, wie Private, nicht gegen Gesetze verstoßen darf, sondern auch im positiven Sinn, daß sie bestimmte Verfahren einzuhalten hat und elementaren Grundsätzen wie denen der Gleichbehandlung oder der Verhältnismäßigkeit unterworfen ist.

Daraus wird deutlich, daß es in der öffentlichen Verwaltung nicht nur um die Befriedigung der Interessen der einzelnen Bürger, sondern auch um Interessenausgleich und um die Wahrnehmung öffentlicher Interessen, also die Interessen der Allgemeinheit geht.

#### 4. Kommunale Gestaltungsspielräume

Auch die gesetzlichen Rahmenbedingungen für die Wahrnehmung kommunaler Selbstverwaltung lassen jedoch Spielräume für die Ausgestaltung und die Erbringung von Leistungen. Diese können von den Gebietskörperschaften zu autonomen Entscheidungen in personalwirtschaftlicher und finanzieller Hinsicht genutzt werden und zu Aufträgen an die Fachbereiche mit nachfolgendem Controlling führen. Außerdem verbleibt der kommunalen Selbstverwaltung ein erheblicher Spielraum hinsichtlich der Art und Weise, wie sie für ihre Produkte wirbt.

Während die Wirtschaft dies offensiv tut, um damit den Umsatz zu erhöhen und letztlich Gewinne zu erzielen, besteht insoweit in der öffentlichen Verwaltung erhebliche Zurückhaltung. Insbesondere in der Sozial- und Jugendhilfe entsteht der Eindruck, als wollten die Gebietskörperschaften die Nachfrage eher dämpfen. Offensive Werbung für das Leistungsangebot ist selten, weil damit höhere Ausgaben verbunden sind und eine Gewinn- und Verlustrechnung eben nicht existiert. Hier stellt sich auch die Frage, ob der Gewinn in der Jugendhilfe rein betriebswirtschaftlich oder aber nicht eher volkswirtschaftlich bzw. sozialpolitisch zu ermitteln ist.

Nimmt man die Forderungen des neuen Steuerungsmodells ernst, dann ist dem **Kontakt zum Bürger** großer Stellenwert einzuräumen. Dies bedeutet in der Umsetzung: niederschwellige Angebote, leichte Erreichbarkeit der Dienste und Einrichtungen, günstige Sprechstunden, Öffentlichkeitsarbeit. Wir werden sehen, ob auch dieser Teil des neuen Steuerungsmodells so ernst genommen wird wie etwa die Beschreibung der Produkte, das Controlling und die Budgetierung. Gerade die Jugendämter könnten durch die Entwicklung eines neuen **Leitbildes als Dienstleistungsunternehmen** viel dafür tun, um von ihrem Eingriffs- und Kontrollimage wegzukommen.

Kommen wir noch einmal auf die Regelungsdichte der einzelnen Normen zurück: Hier lassen sich große Unterschiede in den einzelnen Leistungsbereichen feststellen. So ist etwa bei der **allgemeinen Jugend- und Familienförderung** der Kreis der Adressaten sehr allgemein gefaßt. Die zu treffenden Maßnahmen sind nicht näher spezifiziert, und die Gewährung der Leistung liegt meist im Ermessen des Jugendamtes. Vielfach beschränkt sich die Gewährung der Leistung im Einzelfall auf die Zulassung eines Jugendlichen

oder einer Familie zu einer Einrichtung bzw. auf die Gewährung einer bestimmten Förderungssumme an einen Träger der freien Jugendhilfe. Alle diese Angebote sind zudem nicht individuell ausgestaltet, sondern gewissermaßen standardisierte Gruppenangebote.

Eine Produktbeschreibung, wie sie die outputorientierte Steuerung notwendigerweise fordert, halte ich in diesen Bereichen durchaus für denkbar, weil die Gestaltung dieser Produkte weitgehend den Kommunen selbst überlassen ist und diese Leistungen standardisierbar sind. Größeres Gewicht als die Leistung im Einzelfall erhält hier im übrigen der Betrieb der einzelnen Einrichtung selbst. Dafür können die Instrumente des neuen Steuerungsmodells umfassend eingesetzt werden.

Bei der **Kindergartenerziehung** ist der Kreis der Adressaten bundesgesetzlich vorgegeben, nicht aber der Inhalt der Leistung. Insoweit erfolgt eine weitere Konkretisierung durch Landesrecht bzw. durch die Richtlinien der Landesjugendämter. Auf die Leistung besteht (demnächst) ein allgemeiner Rechtsanspruch. Auch diese Leistung läßt sich - da standardisierbar - als Produkt beschreiben. Zweifelhaft ist aber der Wert einer solchen Prozedur, da jedenfalls hinsichtlich der fachlich-pädagogischen Ausgestaltung für den kommunalen Bereich kein großer Spielraum bleibt. Etwas anderes mag auch hier für die Investitionen sowie für die Sachkosten beim Betrieb der Einrichtungen gelten.

Hilfe zur Erziehung, Leistungen der Eingliederungshilfe und Hilfe für junge Volljährige zeichnen sich dadurch aus, daß sie der Befriedigung eines **individuellen Bedarfs** dienen, der im Wege eines Aushandlungsprozesses zu ermitteln ist. Nach dem Willen des Gesetzgebers hat sich der jeweilige Definitions- und Entscheidungsprozeß strikt am Einzelfall zu orientieren. Tatbestandsvoraussetzungen und Rechtsfolge sind zwingend miteinander verknüpft. Dies bedeutet, auf den Punkt gebracht: Der individuell ermittelte Bedarf bestimmt Art und Umfang der Leistung und die dafür aufzuwendenden Kosten.

Wollte man diese - individuell zu ermittelnden - Leistungen als Produkte beschreiben, so müßte man sich entweder auf gesetzliche Zielvorgaben beschränken - daraus lassen sich aber keine quantitativen Daten ableiten - oder die Produktvielfalt soweit treiben, daß jeder Einzelfall in einem Produkt erfaßt wird. Ich zweifle daher an der Sinnhaftigkeit, individuelle Leistungen

quantitativ darstellen zu wollen. Denkbar ist insoweit höchstens die Feststellung statistischer Durchschnittswerte. Dies gilt auch für die einrichtungsbezogenen Kosten, da die dort zu gewährenden Leistungen eben auf den individuellen Bedarf auszurichten sind, d.h. nicht für alle Kinder und Jugendlichen in gleicher Weise anfallen.

Freilich sind gerade diese Leistungen personal- und kostenintensiv. Daher verbindet sich vielerorts mit der Einführung des neuen Steuerungsmodells die Hoffnung, diese Kosten in den Griff zu bekommen. Hinsichtlich künftiger Prognosen über die Entwicklung der Kosten sind aber Faktoren wie die Geburtenentwicklung oder die Entwicklung gesellschaftlicher Problemlagen zu berücksichtigen.

Das Lean Management und das neue Steuerungsmodell sehen zur Kostenreduzierung neue Konzepte vor: Ein Kennzeichen des Lean Managements ist die **Verminderung der Fertigungstiefe**, also: statt 50 Ausstattungsvarianten für den VW Golf künftig nur noch fünf. Übersetzt würde dies bedeuten: statt individuell zu gestaltender pädagogisch-therapeutischer Leistungen nur noch nach Stufen standardisierte Leistungsangebote wie etwa in der Pflegeversicherung.

Noch radikaler ist der in der Sozialhilfe eingeschlagene Weg der Angebotssteuerung: Ausgangspunkt ist nicht mehr der individuelle Bedarf, sondern das durch Verträge mit den Einrichtungsträgern genehmigte Angebot. Der Leistungsberechtigte kann nur noch zwischen den genehmigten Einrichtungen wählen, deren Leistungen und Preise vorab mit den Kostenträgern ausgehandelt worden sind.

Am Ende dieser Entwicklung steht die Kostensteuerung in Form der **Budgetierung**: Bedarfe können dann nur nach Maßgabe eines vorab bewilligten Budgets befriedigt werden. Ich möchte ausdrücklich betonen, daß bereits die strikte Angebotssteuerung, umso mehr aber eine bereichsbezogene Budgetierung mit den Grundprinzipien individueller Bedarfsdeckung und damit mit der Rechtsstellung des Bürgers als Anspruchsberechtigten im Widerspruch steht.

Es ist weder zulässig, die Jugendfreizeitstätte bereits am 15. November zu schließen, weil das Budget für die Heiz- oder Personalkosten aufgebraucht ist, noch ist es zulässig, einen Antrag auf Hilfe zur Erziehung unter Hinweis

auf Erschöpfung des Budgets zu diesem Termin abzulehnen. Dabei bleibt freilich zu befürchten, daß in der Ablehnung inhaltliche Gründe vorgeschoben werden. Dies läßt sich jedoch verwaltungsgerichtlich klären.

## **5. Die Steuerungselemente des KJHG**

Ich komme zu den Steuerungselementen des KJHG. Ich habe bereits darauf hingewiesen, daß Leistungen der Jugendhilfe nicht für den Markt produziert, sondern für gesellschaftliche Bedürfnisse bzw. Bedarfe erbracht werden. Über diese wird aber nicht erst originär im kommunalen Einzugsbereich entschieden, sondern bereits vorab in den jeweiligen Bundes- und Landesgesetzen. Dort wird der Adressatenkreis - wenn auch abstrakt - nach bestimmten Merkmalen festgelegt. Dort werden die Voraussetzungen bestimmt, unter denen Leistungen im Einzelfall (gegebenenfalls im Rahmen pflichtgemäßen Ermessens) zu gewähren sind.

Je nach der Verbindlichkeit gesetzlicher Ziele bzw. der Ausgestaltung der Rechtsfolge haben sie auch Auswirkungen auf die Bereitstellung von Haushaltsmitteln und Personal, damit also auf Finanzen und Organisation. Die Gewährung von Leistungen in der Jugendhilfe weist - neben der Gesetzesgebundenheit - nun zwei Besonderheiten auf

### **a) Jugendhilfeplanung als Voraussetzung für die Wahrnehmung der Gesamtverantwortung**

Leistungen der Jugendhilfe erfordern in der Regel die Inanspruchnahme von Einrichtungen und Diensten. Es handelt sich nämlich nicht um Geldleistungen, die am Schalter ausbezahlt werden. Diese Einrichtungen und Dienste müssen geplant, gebaut und bereits im Betrieb sein, wenn im Einzelfall Leistungen gewährt werden sollen. Dieser Vorlauf wird durch die Jugendhilfeplanung sichergestellt. Im Hinblick auf die Tätigkeit öffentlicher und freier Träger, das Wunsch- und Wahlrecht der Adressaten und schließlich die Gesamtverantwortung der öffentlichen Jugendhilfe ist die Jugendhilfeplanung eine komplexe, prozeßhaft zu gestaltende Aufgabe.

So unbestritten die Bedeutung der **Jugendhilfeplanung** für die Umsetzung einer lebensweltorientierten Jugendhilfe heute ist, so muß andererseits - gera-

de wenn Jugendhilfe kundenorientiert, d.h. adressatenorientiert, ausgestaltet sein soll - vor dem quantitativen Aussagewert von Jugendhilfeplanung gewarnt werden. Im Hinblick auf die Individualisierung von Lebenslagen und die Pluralisierung von Lebensformen, im Hinblick auf die Ausdifferenzierung von Bedürfnis- und Problemlagen junger Menschen gelingt es immer weniger, präzise künftige Bedarfe zu prognostizieren.

Dies bedeutet, daß die Planung flexibel ausgestaltet sein muß, daß später notwendige Abweichungen nicht unbedingt auf Planungsfehler zurückzuführen sein müssen, sondern - im Gegenteil - ein Zeichen für eine sich ändernden Bedürfnissen angepaßte Weiterentwicklung der Planung darstellen. Damit wird deutlich, mit welchen Vorbehalten in der Jugendhilfe den betriebswirtschaftlichen Formen des Controlling zu begegnen ist - jedenfalls, wenn dort quantitative Aussagen im Vordergrund stehen. Sozialmanagement braucht deshalb andere Instrumente.

#### **b) Gestaltung des individuellen Hilfeprozesses**

Entscheidungen über pädagogische und therapeutische Maßnahmen im Einzelfall, also etwa die Gewährung von Hilfen zur Erziehung, entziehen sich dem klassischen Muster von Anordnung und Vollzug; an die Stelle statischer Entscheidungen der Verwaltung tritt ein von Fachkraft und Leistungsadressaten gemeinsam gestalteter Prozeß. Gesteuert wird dieser Prozeß also nicht einseitig durch die Verwaltung, sondern interaktiv durch die unmittelbar Beteiligten auf der Basis gegenseitigen Vertrauens, das durch die Vorschriften des Sozialdatenschutzes geschützt wird.

Die Ermittlung des pädagogischen und therapeutischen Bedarfs geschieht im Rahmen eines sogenannten Aushandlungsprozesses, wobei der Fachkraft die Aufgabe zukommt, im Hinblick auf die gemeinsam festgestellte Bedürfnis- und Problemlage Vorschläge für die aus fachlicher Sicht geeigneten und notwendigen Maßnahmen zu machen und eine wechselseitige Annäherung der Vorstellung der Leistungsberechtigten und der Maximen professionellen Handelns zu erreichen. Auch hier gilt - wie im Prozeß der Jugendhilfeplanung -, daß diese individuellen Hilfeprozesse im großen Umfang ergebnisoffen, flexibel und anpassungsfähig sein müssen. Prognosen und Annahmen müssen disponibel sein. Sie sind zu korrigieren, sobald sich die maßgeblichen Faktoren ändern. Es geht also nicht um den bedingungslosen Vollzug einer

einmal vielleicht richtig getroffenen Entscheidung, sondern um einen gemeinsam gestalteten Entwicklungsprozeß. Dieser Prozeß wird zu Beginn und in regelmäßigen Abständen dokumentiert und erlaubt in der Rückschau den gedanklichen Nachvollzug, zeigt aber auch Fehleinschätzungen oder Fehlentscheidungen auf. Bei der Feststellung des Hilfebedarfs kann er auch wichtige Hinweise für die künftige Jugendhilfeplanung liefern: Er hat nämlich nicht nur solche Maßnahmen zu dokumentieren, die tatsächlich eingeleitet worden sind, sondern auch solche, die an sich geeignet und notwendig wären, gegenwärtig aber nicht verfügbar sind.

Erneut wird deutlich, daß hier zwar **Adressatenorientierung** einen außerordentlich hohen Stellenwert hat, Adressatenorientierung aber gerade aufgrund der Unsicherheit pädagogischer Entscheidungen einerseits, aber auch aufgrund der Unwägbarkeiten im Verhalten und der Entwicklung der Leistungsadressaten andererseits einer Operationalisierung von Entscheidungsabläufen entgegensteht. Diese besonderen Merkmale pädagogischer und therapeutischer Prozesse zwingen zu anderen Formen der Steuerung und des Controlling, als sie unter betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten für die Serienfertigung von Waren entwickelt wurden.

## **6. Pluralität, Beteiligung und Partizipation**

Die Pluralität des Angebots ist ein Strukturmerkmal der Jugendhilfe und wird in § 3 verankert. Freilich ist Pluralität kein Selbstzweck und kein Argument, um den Betrieb von Einrichtungen und Diensten ohne weiteres bestimmten (freien) Trägern zu überlassen. Pluralität dient nicht den Interessen der Träger, sondern den Interessen der Leistungsadressaten. Sie ist ein Element einer lebensweltorientierten Jugendhilfe, zu der auch die Berücksichtigung unterschiedlicher Werthaltungen, Erziehungsvorstellungen und fachlicher Profile gehört.

Pluralität findet ihre Legitimation deshalb in den **Interessen und Wünschen der potentiellen Nutzer**. Sie kann nicht erst bei der Inanspruchnahme von Leistungen im Einzelfall realisiert werden, sondern ist bereits im Rahmen der Jugendhilfeplanung zu berücksichtigen. Nur wenn die Angebote an Einrichtungen und Diensten zu diesem Zeitpunkt bereits vorhanden sind, ist sichergestellt, daß Leistungsberechtigte von ihrem individuellen Wunsch- und

Wahlrecht tatsächlich Gebrauch machen können. Negativ gewendet heißt dies aber auch: Da, wo die Betroffenen nur ein bestimmtes Angebot wünschen, können sich nicht andere Träger - etwa unter dem Hinweis auf den Grundsatz der Subsidiarität - durchsetzen. Träger sind mit ihren Angeboten für die Adressaten da, nicht umgekehrt.

Zentrale Bedeutung kommt der Beteiligung der Leistungsadressaten bei der Ausgestaltung individueller pädagogisch-therapeutischer Prozesse zu. Pädagogik und Therapie können nur in der Interaktion zwischen Fachkraft und Leistungsadressaten wirksam werden. Beteiligung ist in diesem Fall weit mehr als eine bloße verfahrensrechtliche Verpflichtung wie etwa die Anhörung des Erlasses eines Verwaltungsaktes. Sie ist eine wesentliche Voraussetzung für die Erbringung der Leistung sowie ein elementarer Bestandteil der Leistung selbst.

Ich komme zum Schluß, ohne den Anspruch erheben zu wollen, das Thema auch nur annähernd erschöpfend behandelt zu haben. Wie die Lebenslagen der Nutzer einem beständigen Wandel - vor allem einer immer stärkeren Differenzierung - unterworfen sind, so muß auch die öffentliche Jugendhilfe sich diesem Wandel stellen, ihre Arbeitsweisen überprüfen und für Veränderungen offen sein. Ich denke, dies ist nichts Neues. Das neue Steuerungsmodell enthält sowohl Ansätze, die die Fachlichkeit und die Weiterentwicklung der Jugendhilfe im Sinne des KJHG unterstützen, als auch solche, die meines Erachtens nicht mit dieser Philosophie im Einklang stehen. Es ist deshalb höchste Zeit, daß Fachkräfte die Diskussion nicht nur unter Kosten-, sondern auch unter Qualitätsaspekten aufnehmen.

Es ist ein schlechtes Zeichen für eine Unternehmensführung, wenn sie den Eindruck erweckt, als sollte ein bestimmtes Organisationsmodell durchgepeitscht werden. Deshalb kann ein neues Steuerungsmodell in der Verwaltung nicht „von oben“ angeordnet werden, sondern muß mit den Fachbereichen und auf der Grundlage der fachspezifischen Bedürfnisse erarbeitet werden. Erinnern wir uns an die Ausgangsthese der KGSt: Dort ist von hohen Anforderungen und Erwartungen an die Fachlichkeit und Qualität sowie vom großen Bedarf der Bürger an Beratung und Unterstützung, aber auch von der Delegation von Verantwortung an die Fachkräfte die Rede. Sorgen wir dafür, daß diese Aspekte in der Diskussion um die Einführung neuer Steuerungsmodelle nicht zu kurz kommen.

# **Die Jugendhilfe im Steuerungsmodell Wuppertal: Von der Dezernats- und Amtsorganisation zur Produkt-, Prozeß- und Zielgruppenorientierung**

HERBERT WILTS

*Geschäftsbereichsleiter für Soziales und Kultur der Stadt Wuppertal*

## **I.**

Das Thema entspricht meinem eigenen Formulierungsvorschlag bei der Vorbereitung dieser Tagung. Erst im nachhinein bin ich mir der Gefahr bewußt geworden, daß aus dieser Formulierung die Erwartung abgeleitet werden könnte, einen abgerundeten Erfahrungsbericht zu erhalten und die gewonnenen Erkenntnisse nach dem Motto „Die Guten ins Töpfchen, die Schlechten ins Kröpfchen“ sortieren und beliebig auch an anderer Stelle umsetzen zu können.

Deshalb drängt es mich zu der Eingangsbemerkung, daß wir mit unserem Reformprozeß in Wuppertal durchaus noch nicht zu Ende, aber auch in jeder Hinsicht noch nicht am Ende sind. Im Tal der Tränen ist trotz langanhaltender Dürre noch viel im Fluß, und das Prinzip Hoffnung muß immer noch in manchen Bereichen den positiven Erfahrungsschatz ersetzen. Ich möchte deshalb versuchen, Ihnen ein - zweifellos unvollkommenes - Bild des Jetzt-Zustandes in der Überblendung mit historischen Rückgriffen und Zukunftsvisionen zu vermitteln.

Jede Verwaltungsumstrukturierung steht zwangsläufig im Zusammenhang mit den örtlichen Gegebenheiten und Rahmenbedingungen. Deshalb möchte ich kurz auf diesen Rahmen eingehen, wie er sich in etwa am Ende des Jahres 1993 in Wuppertal darstellte.

Wuppertal ist eine Großstadt mit rund 390.000 Einwohnern im Bergischen Land in der Nähe zu Köln und Düsseldorf, Oberzentrum des Bergischen Landes mit ca. 51.000 ausländischen Mitbürgern. Eine Stadt namens Wuppertal gibt es erst seit 1930, nachdem zum 1. August 1929 die heutigen Stadtteile Barmen, Elberfeld, Cronenberg, Ronsdorf, Beyenburg und Vohwinkel zu einer Stadt vereinigt wurden.

Die räumliche Gliederung des Stadtgebiets und das auch heute noch ausgeprägte Traditionsbewußtsein der einzelnen Stadtteile war und ist auch für die Entwicklung von Strukturen der sozialen Versorgung von Bedeutung. So gibt es z. B. zwei Diakonische Werke, nämlich in Barmen und Elberfeld. Auch im katholischen Bereich gibt es in diesen Stadtteilen jeweils einen eigenständigen Sozialdienst Katholischer Frauen. Entsprechend der räumlichen Gliederung gibt es in Wuppertal auf der Grundlage der nordrhein-westfälischen Gemeindeordnung zehn Bezirksvertretungen und ihnen zugeordnete Bezirksverwaltungsstellen, die auch Aufgaben im Sozialbereich wahrnehmen, worauf ich noch eingehen werde.

Die Struktur der Verwaltung im Bereich der Sozial- und Jugendhilfe sowie des Gesundheitswesens entsprach dem herkömmlichen Muster. Mein Dezernat V umfaßte die Ämter 50, 51 und 53 und für etwa zwei Jahre - nach dem Ausscheiden eines Beigeordneten-Kollegen - auch die städtischen Kliniken mit rd. 1.400 Betten. Die Kliniken wurden zum 1. Juli 1994 in eine GmbH überführt. Das Amt 50 verfügte Ende 1993 über ca. 830 Mitarbeiter, davon rd. die Hälfte in den städtischen Altenheimen, die zum 1. Juli 1994 in einen Eigenbetrieb umgegliedert wurden. Das Amt 51 hatte rd. 1.000 Mitarbeiter. Davon waren rd. 700 in den städtischen Einrichtungen beschäftigt (Tageseinrichtungen für Kinder, Jugendfreizeiteinrichtungen und zwei städtische Kinderheime). Das Amt 53 beschäftigte 125 Mitarbeiter, davon entfielen 26 Mitarbeiter auf das städtische Kinderkurheim in Norderney.

Als Besonderheiten des Organisationszustandes muß ich erwähnen, daß der ASD traditionell als Abteilung 50/4 des Sozialamtes organisiert war und dort Aufgaben der Sozialhilfe, der Jugendhilfe und für das Gesundheitsamt wahrnahm. Der Grad der Spezialisierung war relativ gering. So wurde erst im Laufe der letzten fünf Jahre die Spezialisierung des Pflegekinderdienstes und der Adoptionsvermittlung sowie der Jugendgerichtshilfe beim Jugendamt eingeführt.

Die Verbände der Freien Wohlfahrtspflege und die sonstige freie Trägerschaft haben traditionell in Wuppertal einen besonderen Stellenwert. Im Rahmen ihrer strukturellen Vielfalt waren die Verbände durch Delegation u. a. in erheblichem Umfang in der allgemeinen jugendfürsorgerischen Betreuung tätig.

Insbesondere vor dem Hintergrund der erdrückenden Haushaltssituation hat sich die Stadt Wuppertal 1993 entschlossen, die Flucht nach vorne anzutreten

und nach Wegen zu suchen, wie durch wirklich strukturelle Veränderungen auch tatsächlich strukturelle Defizite verringert und abgebaut werden könnten. Die Zwänge hierfür sind nicht neu, im Umgang mit ihnen glaubte man zumindestens im Zeitraum der letzten 15 Jahre geübt zu sein.

Inzwischen hat sich aber die Erkenntnis vertieft, daß es sich tatsächlich um real-strukturelle und nicht nur um zyklische Bewegungen handelt, denen man mit einem mehr oder minder gekonnten Haushaltskonsolidierungs-Styling begegnen kann. Allen Schönungsversuchen zum Trotz geht der Rasenmäher inzwischen so tief in die Grasnarbe, daß mit diesem Prinzip jedenfalls die Wurzel zerstört zu werden droht.

Als sich 1993 die Überlegungen zum Verfahren der Verwaltungsreform konkretisierten, zeichnete sich aufgrund der Eckdaten für die mittelfristige Finanzplanung schon eindeutig die Entwicklung ab, die für 1995 zur Vorlage eines Haushaltsplanentwurfs mit einer Deckungslücke von rund 102 Mill. DM führte, den der Rat der Stadt zwar beschlossen, die Aufsichtsbehörde aber bisher noch nicht genehmigt hat. Von dieser Deckungslücke entfallen rund 80 Mill. DM auf ein strukturelles Defizit, d. h. also ein Defizit, das ohne grundlegende Veränderung des Aufgaben- und Ausgabenzuschnitts weiterhin anwachsen würde.

Vor diesem Hintergrund beschloß der Rat der Stadt auf Vorschlag der Verwaltung Ende 1993, externe Beratung für den Umbau der Verwaltung in Anspruch zu nehmen. Dabei wurde bewußt darauf verzichtet, nach herkömmlichem Muster Organisationsgutachten erstellen zu lassen, die den Ist-Zustand aufnehmen und bewerten, Änderungsvorschläge erarbeiten und diese der Verwaltung zur Umsetzung überlassen. Zu oft hatte die Erfahrung mit solchen Organisationsgutachten gezeigt, daß unabhängig von der Ansiedlung der Verantwortung für ihre Umsetzung die Hauptaufgabe zunächst darin bestand, den Widerstand der betroffenen Fachbereiche und den Ressortegoismus zu überwinden und zu einer konstruktiven Mitgestaltung hinzuleiten.

Aus diesem Grunde wurde eine Kölner Unternehmensberatungsfirma beauftragt, die zwar keine Erfahrungen aus der Organisationsberatung von öffentlichen Verwaltungen einbringen konnte, die Arbeit aber mit einem übertragbar erscheinenden Ansatz angehen wollte.

Schlagwortartig war dieser Ansatz durch folgende Aspekte gekennzeichnet:

- **Die Wuppertaler Verwaltungsreform ist ein Gemeinschaftsprojekt.** Sie beteiligt die Betroffenen an der Erarbeitung der neuen Strukturen. Mitarbeiter, Personalrat, Führungskräfte und Politiker gestalten gemeinsam ihr neues Verwaltungsmanagement. Alles wird radikal in Frage gestellt. Die Unternehmensberatungsfirma begleitet den Prozeß und bringt als externer Querdenker Managementwissen aus der Industrie in die Verwaltung.
- **Der Wuppertaler Weg ist ein offener Prozeß ohne Gutachternvorgaben.** Die grundlegende theoretische Neuorganisation einer Stadtverwaltung in nur einem Jahr ist mit langwierigen vorlaufenden Gutachten und externen Vorgaben nicht zu haben. Alle Ergebnisse werden parallel in Projekt-Teams erarbeitet, die den anderen Mitarbeitern gegenüber zu fortlaufender Information über ihre Arbeit verpflichtet sind.
- **Die Reform schließt alle Verwaltungsbereiche ein. Nichts wird ausgeklammert.** Der Wuppertaler Weg ist eine klare Abkehr von begrenzten Insellösungen. Er basiert auf der Überzeugung, daß eine Sanierung der Verwaltung durch Leistungsabbau und den Umbau begrenzter Arbeitsfelder nicht mehr möglich ist. Neues Denken in alten Strukturen ist nicht zu haben. Neue Strukturen sind nicht ohne Mut zum Risiko zu haben.

Der ursprüngliche Auftrag an die Unternehmensberatung bezog sich zunächst nur auf die technischen Dezernate der Verwaltung. Diese Arbeiten begannen im Januar 1994. In diesem Prozeß stellte sich jedoch bald heraus, daß insbesondere die Verknüpfungen zu den Querschnittsämtern (Hauptamt, Personalamt, Kämmerei) eine isolierte Lösung kaum möglich erscheinen ließen. Dies führte im Sommer 1994 zu einer Einbeziehung der Dezernate für Jugend, Soziales und Gesundheit sowie für Kultur, Schule und Sport und somit zur Ausdehnung des Umbauprozesses auf die Gesamtverwaltung.

- **Die Verwaltungsreform umfaßt ein neues Verhältnis von Rat und Verwaltung.** Sie will das permanente „Schwarze-Peter-Spiel“ der gegenseitigen Schuldzuweisungen zwischen Rat und Verwaltung durch eine klare Abgrenzung der Aufgaben beenden. Der Stadtrat zieht sich aus dem laufen-

den Verwaltungsgeschäft auf seine kommunalpolitische Richtungskompetenz zurück. Das Ziel: unternehmerische Leistungen unter demokratischer Aufsicht.

Die Einbeziehung des Sozial- und Kulturdezernats in den Umbauprozess der Verwaltung führte bei der Untersuchung der Aufgaben und Zielgruppen sowie der Überschneidungen und Gemeinsamkeiten zu weiteren neuartigen Überlegungen, auf deren Ergebnis ich noch eingehen werde.

Zur Ehrenrettung des gemeinhin als organisatorisch stabil bis unbeweglich geltenden Sozialbereichs muß ich für Wuppertal darauf hinweisen, daß es gerade hier beim Anlaufen des generellen Verwaltungsumbaus in verschiedenen Bereichen bereits Entwicklungen von unterschiedlicher Dauer gab, die sowohl auf inhaltliche als auch auf organisatorische Veränderungen angelegt waren. Mir lag von Anfang an daran, diese Vorläufe und erzielten Ergebnisse möglichst umfassend in den Umbauprozess einzubeziehen.

Im wesentlichen handelte es sich dabei um **vier Bereiche**:

### **1. Neuordnung der Aufgabenverteilung zwischen den Verbänden der Freien Wohlfahrtspflege und der Stadt**

Das Bemühen um eine solche Regelung hat in Wuppertal langjährige Tradition. Wie schon erwähnt, nahmen die Verbände Aufgaben im Rahmen der delegierten Jugendhilfe wahr, ohne daß hierfür eine präzise Aufgabenbeschreibung oder eine vertragliche Regelung vorhanden war.

Wir stehen jetzt unmittelbar vor dem Abschluß eines Rahmenvertrages zur Neuordnung der Sozialen Dienste im Bereich der Jugendhilfe zwischen der Stadt Wuppertal und den in der Arbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege zusammengeschlossenen Wohlfahrtsverbänden. Zweck und Gegenstand des Vertrages sind im wesentlichen die Vereinbarung eines verbindlichen Rahmens für die partnerschaftliche Zusammenarbeit zwischen den Trägern der Jugendhilfe und die Förderung der freien Träger.

Der Vertrag soll die Aufgabenverteilung nach Aufgabenbereichen und Trägern, die Anzahl der geförderten Stellen (derzeit 44) und den Finanzierungsschlüssel regeln (derzeit 85 Prozent der Personalkosten). Die Entscheidung über die Hil-

fegewährung liegt im wesentlichen (außer Gemeinwesenarbeit und Schuldnerberatung) bei der Stadt. Die Ausgestaltung der Hilfe im Einzelfall erfolgt durch die freien Träger auf der Basis der noch endgültig zu vereinbarenden Einzelverträge und Konzeptionen zu den einzelnen Hilfearten. Die Verhandlungen hierzu waren intensiv und schwierig, werden aber über die organisatorisch-finanziellen Regelungen hinaus mit Sicherheit zu einer deutlichen Verbesserung im Hinblick auf ein differenziertes Jugendhilfeangebot führen.

## **2. Neuordnung der sozialen Dienste innerhalb der Stadtverwaltung**

Ich habe vorhin bereits auf eine Besonderheit des Organisationszustandes innerhalb der Stadtverwaltung hingewiesen, wonach es einen umfassenden ASD als Abteilung des Sozialamtes gab, jedoch geringe Spezialisierung und Differenzierung im Bereich der Jugendhilfe. Stark vereinfacht gesagt nahm das Jugendamt mehr oder minder die Funktionen eines Jugendverwaltungsamtes wahr.

Eine umfassende Darstellung zum Verlauf und zu den Ergebnissen dieses Organisationsprozesses würde den Rahmen dieses Referates sprengen und wäre ein Thema für sich. Im wesentlichen waren es vier Gründe, den Prozeß nach jahrelanger Diskussion zu einem Abschluß zu bringen.

Erstens war die fachliche und räumliche Nähe der sozialen Versorgungsleistungen zu den Bürgern in den bestehenden Amtsstrukturen und der stadträumlichen Gliederung nur schwer herzustellen. Die gewünschte „Bürgernähe“ erforderte die Verlagerung von Entscheidungskompetenz in das Wohnquartier.

Zweitens gab es zwischen einzelnen Ämtern und einzelnen Diensten unrationelle Aufgabenmischungen und -überschneidungen. Dies galt auch im Hinblick auf die Träger der Freien Wohlfahrtspflege. Insofern war die Reorganisation der Sozialen Dienste innerhalb der Verwaltung zwangsläufig verknüpft mit den zuvor geschilderten Vereinbarungen mit den Verbänden der Freien Wohlfahrtspflege. Ziel mußte es sein, zu verbindlichen Vereinbarungen auf der Basis längerfristiger Überlegungen zu kommen, um Zuständigkeiten abzugrenzen, Überschneidungen zu vermeiden und zu sinnvoller und wirkungsvoller Kooperation auf Stadtteilebene zu gelangen.

Wichtig mußte dabei auch sein, unter der Vorgabe notwendig einheitlicher fachlicher Standards und nur einheitlich verfügbarer Ressourcen sowohl im

Interesse der Klienten als auch der jeweiligen Mitarbeiter auf die Schaffung gleicher Grundlagen für die Stellen- und Personalbemessung bei Stadt und Trägern der Freien Wohlfahrtspflege hinzuwirken.

Drittens war die Kommunikation zwischen den einzelnen Diensten zu wenig auf Kooperation und zügige Aufgabenerledigung angelegt. Unklare Ziele, unterschiedliche Interessen und zu wenig konkrete Vereinbarungen über die Art der Zusammenarbeit führten zu erheblichen Reibungsverlusten.

Viertens war die Neuorganisation der Sozialen Dienste auch deshalb unumgänglich, um unter der Voraussetzung eines nicht mehr erweiterbaren Stellenplanes durch verbesserte Organisationsstruktur Ressourcen so zu erschließen, daß wirkliche Steuerung wieder möglich wurde, um flexibel und bürgerfreundlich auf neue Aufgaben reagieren zu können. Der Ansatz der sozialräumlichen Orientierung und der Ganzheitlichkeit der Aufgabenwahrnehmung hat zu dem gegenwärtigen Entwicklungszustand geführt, daß entsprechend der Gliederung des Stadtgebietes und der umfangreich ermittelten Sozialstruktur sieben Bezirkssozialdienste eingerichtet wurden.

Entsprechend der Philosophie, die Ganzheitlichkeit im Hinblick auf Zielgruppen- und Lebensphasenorientierung sowie als das Prinzip für Problemverständnis im Einzelfall und als Prinzip der Aufgabenorganisation zu betrachten, sind dabei die Aufgabenzuschnitte des bisherigen Sozialamtes und des Jugendamtes grundlegend verändert worden. Die Abteilungen 50/2 (Wirtschaftliche Sozialhilfe) und 50/4 (Allgemeiner Sozialdienst) wurden aufgelöst und in die Bezirkssozialdienste integriert.

Deren Leiter sind mit der Umsetzung zum 1. Juli 1994 Dienstvorgesetzte aller Mitarbeiter des jeweiligen Bezirkssozialdienstes, d. h. sowohl der Verwaltungsfachkräfte für Hilfen nach dem BSHG als auch der Sozialarbeiter, deren Aufgabenfelder nach den Zielgruppen Kinder, Jugendliche und deren Erziehende als Hilfen nach dem KJHG sowie sozialarbeiterische Hilfen nach dem BSHG aufgeteilt sind. Die Sicherstellung der Fachlichkeit und Einheitlichkeit der Gewährung von Hilfen nach dem BSHG war weiterhin Aufgabe des Sozialamtes.

In den Bezirkssozialdiensten soll künftig auch so weit wie möglich die Arbeit der Spezialdienste, wie z. B. der Jugendgerichtshilfe und des Pflegekinderdienstes, wahrgenommen werden. Vorgabe dabei ist, daß dies nicht mit stel-

lenplanmäßigen Erweiterungen, sondern durch flexible Dienstplan- und Sprechstundenregelungen erreicht werden soll. Die Inbetriebnahme der Bezirkssozialdienste verläuft nicht problemlos, aber trotz allem hoffnungsvoll. Im BSHG-Bereich hat z. B. die Abschaffung der Abteilungsleiter- und Sachgebietsleiterebene zu gesteigerter Eigenverantwortlichkeit und Eigenständigkeit in der Sachbearbeitung geführt; in der Qualifizierung für diese Funktion gibt es aber erheblichen Nachholbedarf.

### **3. Einrichtung einer Steuerungsgruppe**

Die Zahl der in Heimen untergebrachten Minderjährigen hat sich in Wuppertal in den Jahren ab 1990 drastisch erhöht. Von Ende 1990 bis Ende 1992 stieg diese Zahl von 390 auf 472 und bis Ende Juni 1993 auf 630. Die Gründe hierfür sind vielfältig und durchaus nicht wuppertalspezifisch. Die damit verbundene Kostenexplosion führte zu lebhaften kommunalpolitischen Kontroversen.

Der Ansatz für den Doppelhaushalt 1992/1993 in Höhe von 15 Mill. DM führte im Rahmen des Nachtragshaushaltes 1993 schließlich mit Mehranmeldungen des Fachamtes zu einer Gesamthöhe von 39 Mill. DM. Als sich diese Entwicklung im Frühjahr 1993 tendenziell abzeichnete, habe ich zunächst die Notbremse über eine gemeinsame Entscheidungszuständigkeit im Einzelfall durch die Abteilungsleitungen ASD im Sozialamt und Erziehungshilfe im Jugendamt zu ziehen versucht.

Gleichzeitig wurden die Vorbereitungen für ein „Konzept zur Steuerung von Fremdunterbringungen nach dem KJHG unter Berücksichtigung pädagogischer und ökonomischer Gesichtspunkte“ eingeleitet, auf dessen Grundlage ich mit Verfügung vom 7. November 1993 die sogenannte Steuerungsgruppe eingerichtet habe. Das Konzept der Steuerungsgruppe regelt das Antrags- und Bewilligungsverfahren für alle Hilfen gemäß §§ 27 ff. KJHG - Hilfen zur Erziehung - und Leistungen zur Förderung der Erziehung in der Familie gemäß §§ 16 ff. KJHG.

Außerdem führt die Steuerungsgruppe die Heimplatzsuche durch, verbunden mit einem intensiven fachlichen Austausch zu den Einrichtungen. Soweit gewünscht und nachgefragt, erfolgen Konzeptberatungen der Träger für ambulante, teilstationäre und stationäre Dienste. Die Steuerungsgruppe führt seit ihrer Arbeitsaufnahme mit dem im Einzelfall verantwortlichen sozialarbeiterischen Mit-

arbeiter der Stadt - und der freien Träger - ein Fachgespräch, in dem die notwendigen Entscheidungen und Bewilligungen getroffen werden. Die Steuerungsgruppe ist im übrigen mit 4,5 Mitarbeitern besetzt, die sich ursprünglich zu nahezu gleichen Teilen aus dem ASD und aus dem Jugendamt zusammensetzten.

Meine ursprüngliche Absicht, die Steuerungsgruppe mit einem Mitarbeiter aus dem Bereich der Verbände zu verstärken, die aus ihrer allgemeinen jugendfürsorgerischen Betreuung immerhin zu rd. 50 Prozent zu den Heimaufnahmefällen beigetragen hatten, fand bei den Verbänden zunächst keine Gegenliebe.

Inzwischen zeichnet sich allerdings ein Gesinnungswandel ab. Dies mag auch im Zusammenhang damit stehen, daß sich infolge der dargestellten vertraglichen Regelung zwischen Stadt und Verbänden ein differenzierteres Jugendhilfeangebot entwickelt hat, weil sich die Verbände absprachegemäß aus der allgemeinen Betreuung zurückgezogen haben und spezialisierte Dienste anbieten können.

Vor diesem Hintergrund war es möglich, die Unterbringungszahlen in Heimen von Ende Juni 1993 innerhalb eines Jahres von 630 auf 541 zu reduzieren. Nach dem letzten aktuellen Stand im Juni 1995 liegt die Unterbringungszahl bei ca. 530. Dabei ist zu berücksichtigen, daß wir aufgrund der Übernahme der bisherigen Fälle der öffentlichen Erziehung in Zuständigkeit durch das Landesjugendamt nach dem Stand vom 1. Januar 1994 von der Übernahme von 114 Kindern/Jugendlichen auszugehen hatten.

Auch bei diesem Kreis hat sich die Steuerungsgruppe während des Jahres 1994 intensiv in Zusammenarbeit mit dem Landesjugendamt um die Überleitung der Hilfen bzw. die Entwicklung alternativer Hilfeangebote bemüht. Nicht nur am Rande möchte ich erwähnen, daß die haushaltsmäßigen Auswirkungen dieser Bemühungen außerordentlich positiv waren.

#### **4. Einrichtung des Eigenbetriebs Städtische Alten- und Pflegeheime**

Ich habe auf diese Veränderung bereits hingewiesen und erwähne sie an dieser Stelle nur beispielhaft, weil auch eine solche Veränderung im Rahmen der Steuerung des gesamten Sozialbudgets von Bedeutung ist. Der Betrieb steht unter der Vorgabe, kostendeckend zu arbeiten und den bisherigen Zuschußbe-

darf rechnerisch zur Entlastung des Sozial- und Jugendhilfeetats zur Verfügung zu stellen.

Nach diesen jugendhilfeorientierten Vorläufen für eine Neuorganisation nun zurück, zunächst zum allgemeinen Ablauf bzw. Status des Verwaltungsumbaus in Wuppertal und daran anschließend zum Standort der Jugendhilfe.

## **II.**

Mit hohem Aufwand wurde seit Beginn des Jahres 1994 die Stadtverwaltung Wuppertal mit dem Ziel umgebaut, sie den geänderten Vorstellungen über Effizienz und Kundenorientierung eines öffentlichen Dienstleistungsunternehmens anzupassen und durch eine deutliche Aufwandsreduzierung finanziell wieder handlungsfähig zu machen.

Den Leitmotiven „alles auftauen - neu zusammenfügen“ und „nach Geschäften statt nach (Fach-) Abteilungen gliedern“ folgend, entstand eine weitgehend neue Struktur des „Unternehmens Stadtverwaltung“. In der Sitzung am 21. November 1994 hatte der Rat der Stadt bereits beschlossen, daß die bestehenden Dezernate der Verwaltung zum 31. Dezember 1994 aufgelöst werden und das „Unternehmen Stadtverwaltung“ mit Wirkung vom 1. Januar 1995 in Geschäftsbereiche gegliedert wird. In diesen neuen Strukturen gibt es also seither weder Dezernate und Ämter, mithin auch keine Dezernenten und Amtsleiter. Aus den bisherigen sieben Dezernaten sind vier Geschäftsbereiche entstanden.

Ich möchte mich in der folgenden Darstellung auf den Geschäftsbereich beschränken, in welchem die Jugendhilfe angesiedelt ist. Dies ist der Geschäftsbereich 2 mit der vielleicht etwas überraschenden Bezeichnung „Soziales und Kultur“.

Dies ist allerdings nicht nur eine neue Bezeichnung, sondern auch eine neue Form der Aufgabenwahrnehmung. Als die früheren Dezernate IV und V in den Umbauprozess einbezogen wurden, drängte sich sehr bald die Frage auf, welchen tieferen Sinn im Hinblick auf die Zukunft eigentlich eine nach Ziel- und Altersgruppen zufällig unterteilte Arbeit in den verschiedensten Fachbereichen haben könnte.

Die an sich banale Feststellung, daß Kinder und Jugendliche und ihre Familien in den sich überschneidenden Feldern frühkindliche Erziehung, Schule, Sport, Freizeitgestaltung und musische Bildung ebenso ständig miteinander verknüpfte Standorte und Ansprüche haben wie etwa ältere Menschen im allgemeinen sozialfürsorgerischen, gesundheitlichen und kulturellen Bereich, führte letztlich zu der Entscheidung, die bisherigen Dezernate zu einem einheitlichen neuen Geschäftsbereich zusammenzuführen. Dies ist sicherlich ein neuartiger Schritt zur ganzheitlichen Daseinsvorsorge, lohnt aber nach meiner Auffassung jede Mühe dieses Versuchs.

Der Rat der Stadt hat auch dieses Konzept beschlossen, allerdings nicht einstimmig. Interessanterweise haben die Gegner dieser Lösung ihre Ablehnung mit der Befürchtung begründet, daß die unübersehbare Kostenentwicklung im Sozial- und Jugendhilfebereich die Sicherung der kulturellen Angebote gefährden könne.

Umgekehrt haben Mitarbeiter der Sozialverwaltung Probleme darin gesehen, daß die „Kulturlobby“ dem Sozialbereich den letzten Spielraum nehmen könne. Wir wagen es trotzdem, und mit „wir“ meine ich meinen Kollegen, den bisherigen Kulturdezernenten, und mich, den bisherigen Sozialdezernenten. Wir nehmen die Geschäftsbereichsleitung gemeinsam wahr und sind vom Rat der Stadt insofern auch in die kollegiale Gesamtverantwortung berufen worden. Dies ist ebenfalls ein Novum, welches neuen Erfahrungsbedarf auslöst.

Unsere Mitarbeiter und wir werden in den jetzt anlaufenden Beratungen zum Doppelhaushalt 1996/97 sicherlich reichlich Erfahrungen sammeln können. Ich habe bereits erwähnt, daß nicht nur die Dezernate, sondern auch die Ämterstruktur aufgelöst worden ist. Insgesamt gibt es nunmehr nur noch vier Hierarchieebenen, nämlich die Geschäftsführung (bestehend aus Oberstadtdirektor, Stadtdirektor und einem weiteren Beigeordneten), die Geschäftsbereichsleitung, die Ressort- bzw. Stadtbetriebsleitung und die Abteilungsleitung.

Der Verzicht auf Ämter und Ämterstrukturen hat von Anbeginn für eine lebhaftige Diskussion darüber gesorgt, ob in einem solchen Gebilde ein Jugendamt auch vorhanden sein könne oder müsse. Es ist mir letztlich gelungen, die Überzeugung zu vermitteln, daß ein Jugendamt nicht nur wegen des Türschildes weiterhin gewährleistet sein muß. Die organisationsrechtlichen Vorgaben

des KJHG setzen ein Jugendamt zwingend voraus und erfordern eine Organisationseinheit, die zur gesetzmäßigen Sicherung von Einheitlichkeit und Fachlichkeit in der Jugendhilfe, zum vorgegebenen Zusammenwirken mit dem Jugendhilfeausschuß und zur umfassenden Sicherung der Beteiligungsrechte Dritter - auch im Rahmen des Subsidiaritätsprinzips - in der Lage ist. Deshalb ist auch in unserem neuen Organisationsgefüge das Jugendamt die einzige Einheit, die mit der Bezeichnung „Amt“ noch vorhanden ist. Mit dem Jugendamt der klassischen Struktur ist es allerdings auch nicht mehr vergleichbar. Im Geschäftsbereich „Soziales und Kultur“ wird die Funktion des Jugendamtes vom Ressort „Jugendamt und Soziale Dienste“ wahrgenommen.

Dieses Ressort, dem einschließlich des Jugendamtsleiters 8,5 Mitarbeiter zugeordnet sind, steht in gleicher Linie mit den drei Fachbereichen Kinder- und Jugendhilfe, allgemeine Grundsicherung und Hilfen für Ältere, Kranke und Behinderte. In diesen Fachbereichen werden alle Aufgaben wahrgenommen, die nicht entweder dezentralisierbar in den Bezirkssozialdiensten oder in den sogenannten Stadtbetrieben abgewickelt werden.

**Die nachfolgenden Abbildungen sind Bestandteile einer umfangreichen „Präsentation“**, die vom Geschäftsbereich für eine „überschlägige“ Information in den verschiedensten Gremien erarbeitet wurde. Die ausgewählten Teile sollen einige der neuen Verwaltungsstrukturen erkennbar machen: die Gliederung des Geschäftsbereichs 2, das Ressort Jugendamt und Sozialdienste einschließlich der drei Fachbereiche und beispielhaft die Gliederung der Stadtbetriebe Tageseinrichtungen für Kinder. Darüber hinaus ist eine Funktionsbeschreibung der „Stadtbüros“ enthalten. Mit diesem Instrument soll eine weitestgehende Dezentralisierung versucht werden, wobei nicht die Schaffung neuer Außendienststellen, sondern die Nutzung vorhandener Raumkapazitäten mit vorübergehendem Personaleinsatz mit möglichst breitem Angebotsspektrum gemeint ist. Soweit möglich, sollen diese Stadtbüros mit den vorhandenen Bezirksverwaltungsstellen bzw. Bezirkssozialdiensten zusammengeführt und verknüpft werden.

Ich habe eingangs erwähnt, daß ich keinen Erfahrungsbericht, sondern nur einen Sachstand vortragen kann. Ich bin aber jederzeit und gerne bereit, auf Rückfrage aktualisierte Erfahrungen mitzuteilen bzw. kompetente Gesprächspartner zu vermitteln. Ich lade auch gerne dazu ein, sich hier in Wuppertal ein Bild von Wünschen und Wirklichkeit zu verschaffen.

## Strukturen

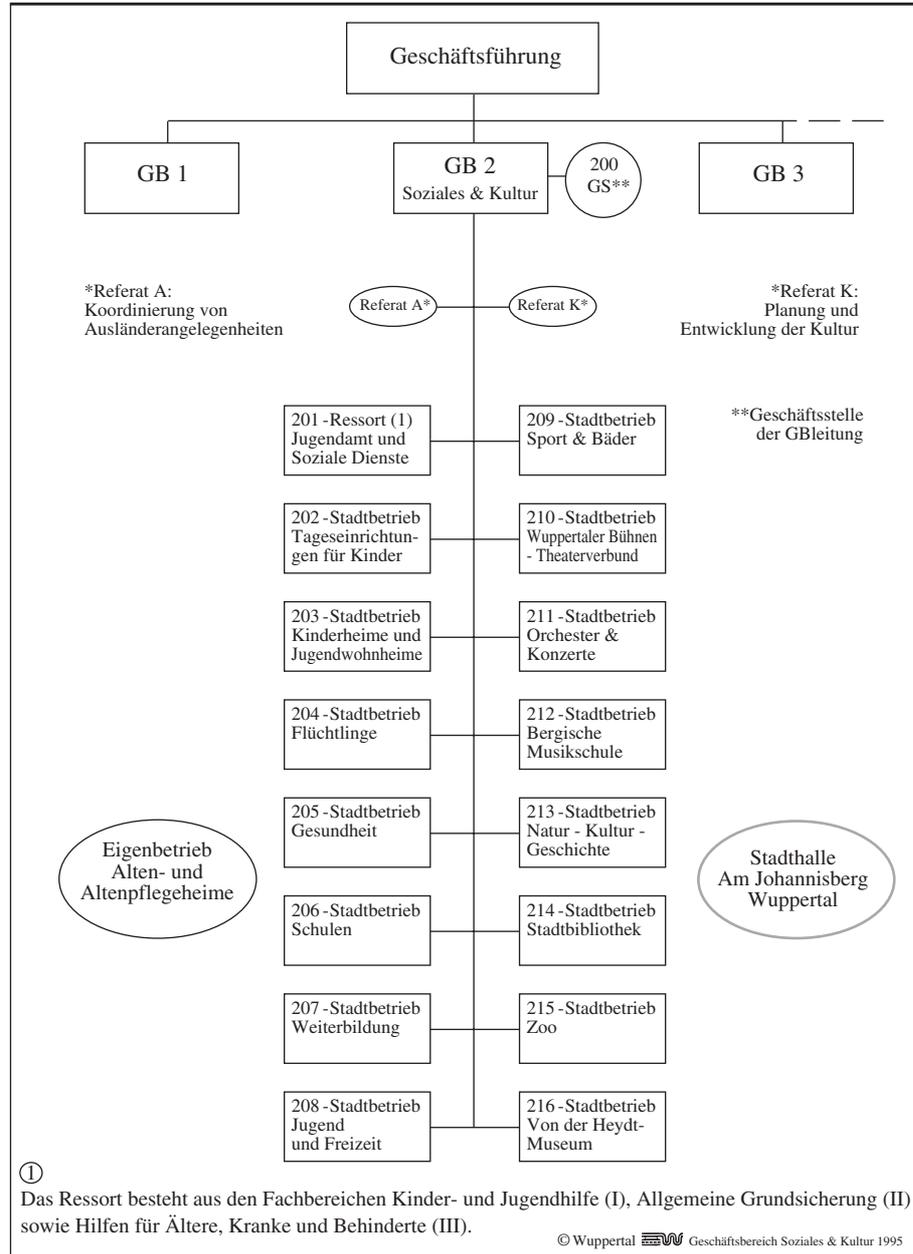
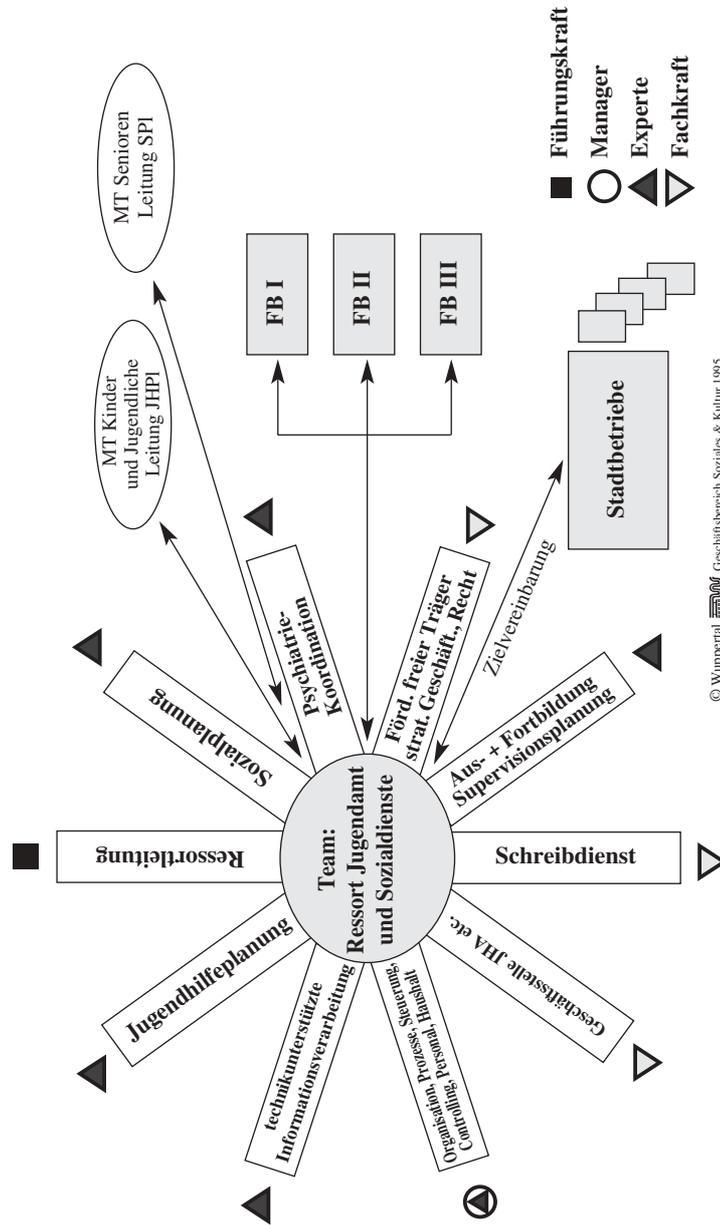


Abbildung 1

## Ressort Jugendamt und Soziale Dienste



© Wuppertal Geschichtsbereich Soziales & Kultur 1995

Abbildung 2

## Fachbereich Kinder- und Jugendhilfe

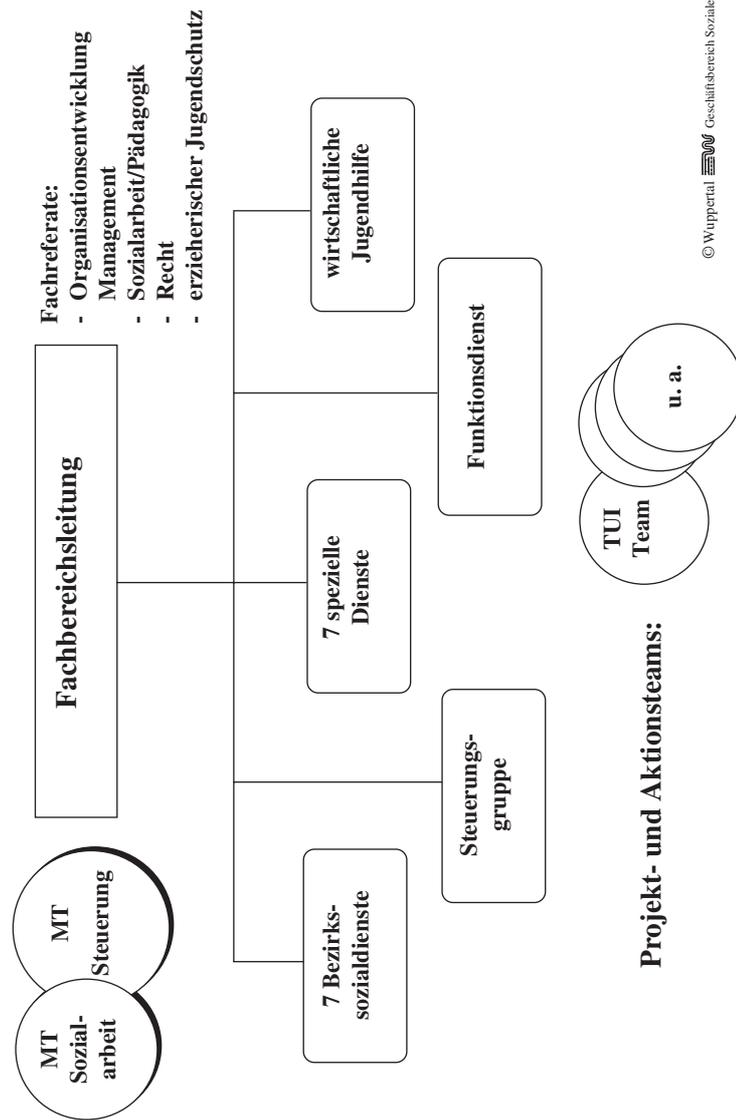
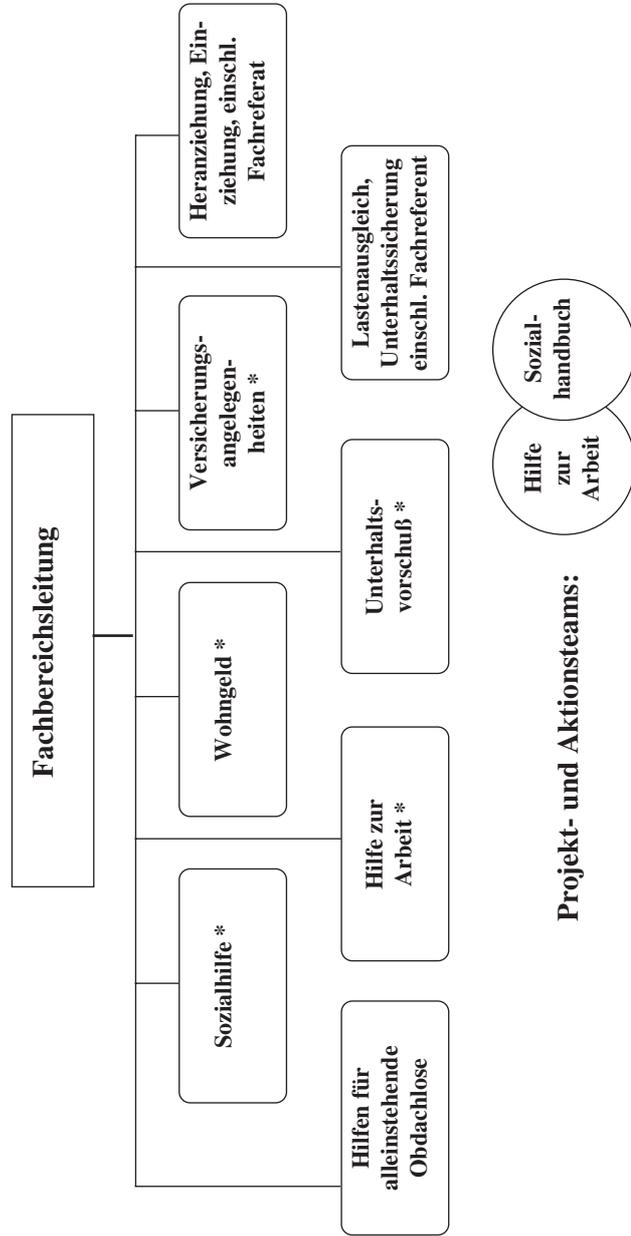


Abbildung 3

**Fachbereich Allgemeine Grundsicherung**



\* Wissensorganisation über das „Fachreferat Sozialrecht“ v. FB 2. Dieses ist auch zuständig für wirtschaftliche Jugendhilfe im FB 1, Gewährung von Sozialhilfe im FB 3 und Ressort 105 sowie für wirtschaftliche Hilfen an Flüchtlinge (Stb. 204)

Abbildung 4

Fachbereich Ältere, Kranke und Behinderte

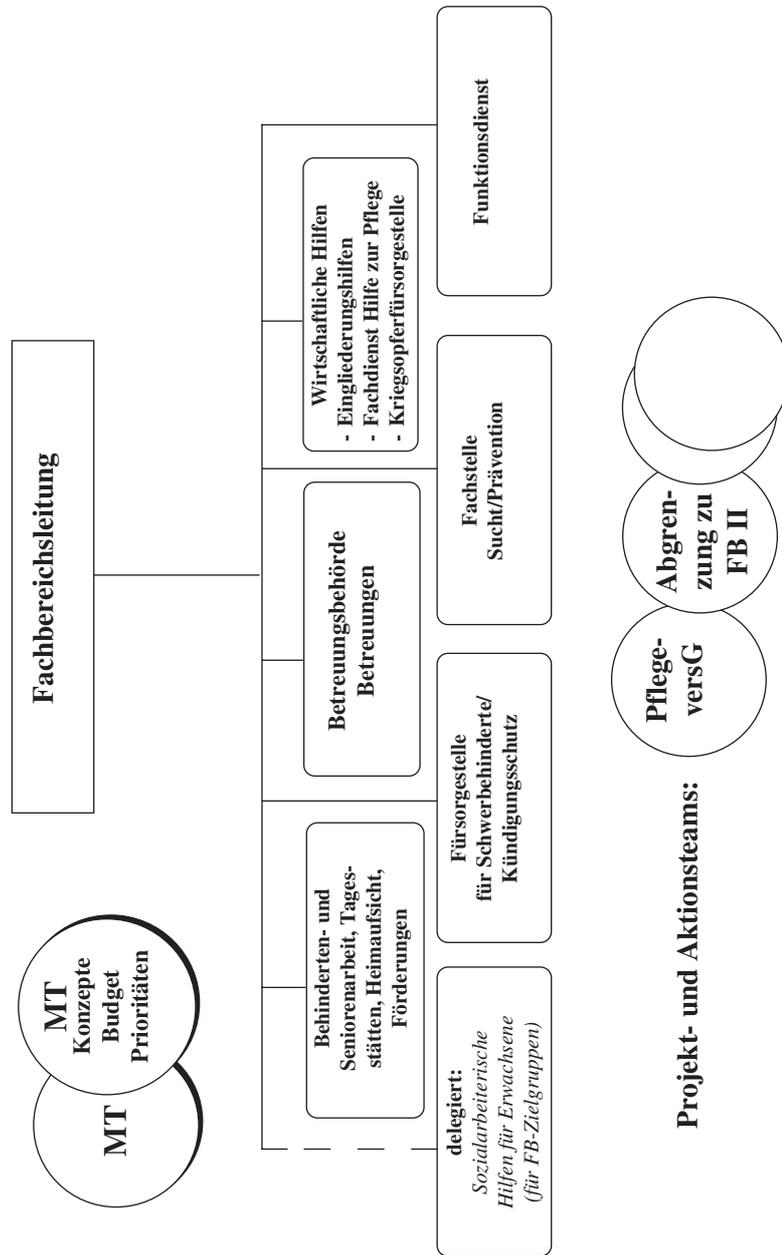


Abbildung 5

## Stadtbüro

---

### *Ein Stadtbüro ist*

... eine Einrichtung der Stadtverwaltung im Geschäftsbereich Zentrale Dienstleistungen

... eine Vertriebs-Außenstelle für alle Geschäftsbereiche der Stadtverwaltung

... auch für andere städtische Unternehmen offen

... keine organisatorische Einheit

... „der Flugzeugträger vor Ort, auf dem jeder landen kann“

### *Angebotsprofil*

Beratung und Hilfe

- Wohnen
- Soziales
- Gesundheit

Melde- und Standesamtsangelegenheiten

Genehmigungen

Information/ Karten/ Formulare

Bezirksvertretung

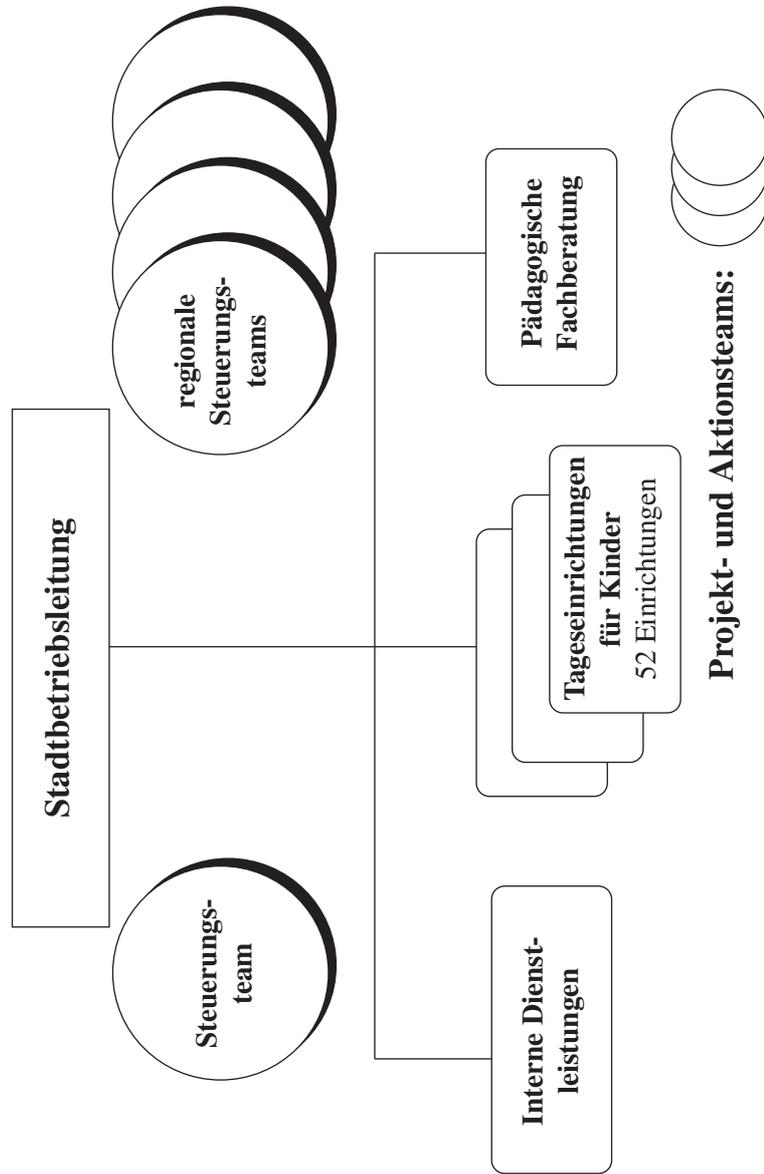


Abbildung 7

## **Steuerung und ihre Begrifflichkeit aus der Sicht der Wirtschaft**

FRANK DREHER  
*Projektleiter Kommunale Wirtschaft,  
Kienbaum Unternehmensberatung GmbH, Düsseldorf*

Die Diskussion um neue Steuerungsmodelle ist aus den deutschen Kommunalverwaltungen nicht mehr wegzudenken. Die Tatsache, daß insbesondere die KGSt ihr „Neues Steuerungsmodell“, das auf Ideen des „Tilburger Modells“ zurückgeht, zum wichtigsten Reformansatz der 90er Jahre gemacht hat, führt zu einer vielschichtigen Auseinandersetzung und Erprobung von Steuerungsansätzen. Die Kernelemente dieser „neuen“ Steuerung sind jedoch oftmals nicht wirklich neu, sondern nehmen Methoden und Instrumente aus der Management- und Betriebswirtschaftslehre auf, modifizieren sie und kombinieren sie zu einem Reformmodell der Kommunalverwaltung.

**Typische Managementfunktionen wie Planung, Steuerung und Kontrolle lassen sich auch im KJHG wiederfinden.** Die **Jugendhilfeplanung** im allgemeinen und der **Hilfeplan** im Einzelfall sind Beispiele hierfür. Teilbereiche der neuen Steuerungsansätze sind der Jugendhilfe also nicht fremd.

Im folgenden werden die Kernelemente neuer Steuerungsansätze aus Sicht der Kienbaum Unternehmensberatung GmbH dargestellt. Zur Verständniserleichterung wird hierbei eine Klassifizierung in drei Gruppen vorgenommen. Im einzelnen werden innerhalb der Gruppen folgende Themen behandelt:

### **Organisation, Personal, Führung**

- Delegation von Kompetenz und Ressourcenverantwortung,
- Zielvereinbarung / Kontraktmanagement,
- Budgetierung,
- Personal- und Führungskräfteentwicklung.

### **Betriebswirtschaftliche Instrumente**

- Produktdefinition,

- Kosten- und Leistungsrechnung,
- Controlling,
- Berichtswesen,
- Benchmarking / Interkommunale Vergleiche.

### **Veränderung von Einstellungen**

- Politikentwicklung,
- Bürgerservice / Dienstleistungsorientierung,
- Qualitätsmanagement,
- Leitbildentwicklung.

Wichtig ist dabei, daß die vorgestellten Kernelemente größtenteils aufeinander aufbauen und erst in der Kombination ihre ganze Wirkung entfalten können. Dies ist insbesondere dort zu beachten, wo die Reformbemühungen auf Teilaspekte der neuen Steuerung begrenzt bleiben.

### **1. Organisation, Personal, Führung**

Die derzeit diskutierten neuen Steuerungsmechanismen beruhen auf einer Reihe von Ansätzen, deren Ziel es ist, die Effizienz der Arbeit zu verbessern und die Leistungen für den Klienten durch die Optimierung systemimmanenter Mechanismen zu erhöhen. Dabei wurde versucht, Methoden und Instrumente, die sich in der Privatwirtschaft bewährt haben, auf die öffentliche Verwaltung zu übertragen.

Die Grundidee der dezentralen und auf die Bearbeitungsebene verlagerten Ressourcenverantwortung führt zu einer nachhaltigen Veränderung der vorhandenen Organisationsstruktur. Während traditionelle Verwaltungen eher „kopflastig“ sind (starke Hierarchisierung bei gleichzeitiger Dominanz der Querschnittsverwaltung), sehen neue Organisationskonzepte eine Stärkung der Fachbereiche, Dezentralisierung, Dekonzentration und eine Verschlan-  
kung der Strukturen vor (lean administration).

Aus organisatorischer Sicht wird in der neuen Steuerung versucht, eine Struktur für die Kommunalverwaltung aufzubauen, die sich am Aufbau eines Konzerns orientiert. Das bedeutet, daß spartenähnliche Fachbereiche auch in der

Verwaltung gebildet werden. Diese Fachbereiche werden als eigenständige Profit-center geführt. Dazu ist im Vorfeld eine Übertragung von Kompetenzen und Ressourcenverantwortung aus der Querschnittsverwaltung auf die Fachbereiche notwendig - **siehe Abbildung 1**.

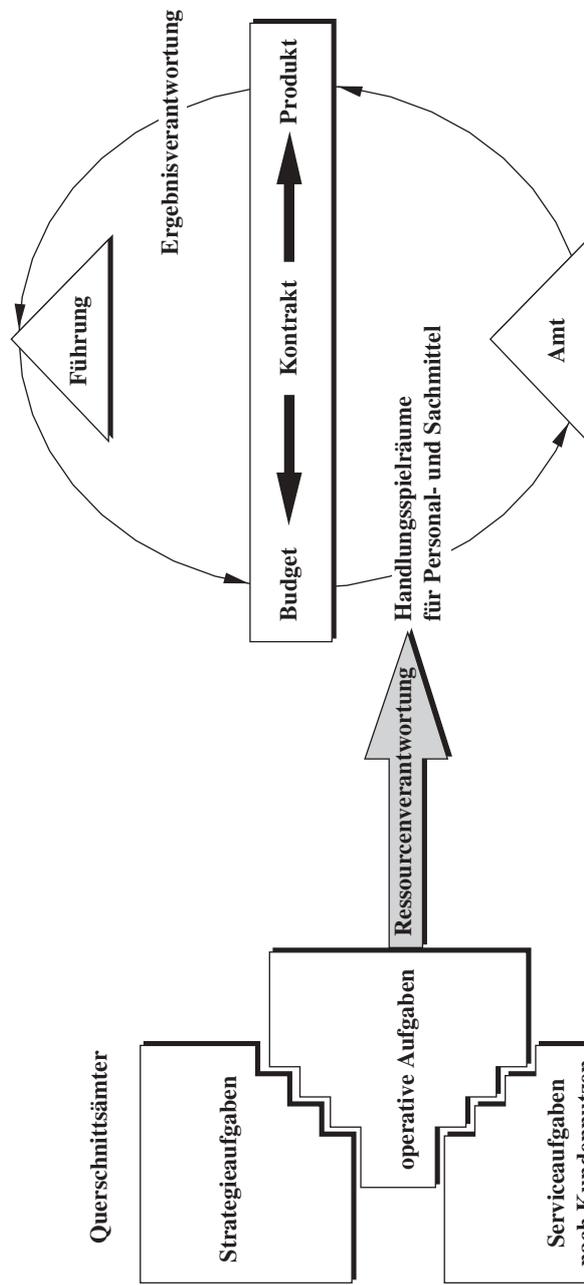
Dieser Schritt führt zu der Gefahr, daß für höhere Führungsebenen unmittelbare Steuerungsmöglichkeiten wegfallen. Daher wird die Delegation verbunden mit konkreten Zielvereinbarungen, dem sogenannten Kontraktmanagement. Der Bereich der Querschnittsverwaltung gibt - je nach Größenklasse - operative Aufgaben an die Fachbereiche ab und konzentriert sich auf verwaltungsinterne Strategie- und Steuerungsaufgaben.

Auf der Vorstandsebene des Konzerns oder der Holding „Stadtverwaltung“ sind Oberstadtdirektoren/Oberbürgermeister und Dezenten in der Funktion von Geschäftsbereichsleitern oder Geschäftsführern angesiedelt. Die Ratsgremien können in diesem Organisationsmodell mit der Aufsichtsrats-ebene verglichen werden, allerdings bestehen bezüglich Legitimation und Aufgabenstellung hier nur wenig Parallelen.

Bei den Querschnittsämtern verbleiben Strategiaufgaben (z. B. Normierung der Datenverarbeitung, zentrale Steuerung etc.) und Serviceaufgaben nach Kundennutzen (Organisationsberatung, Lohnbuchhaltung etc.), die zukünftig jedoch unter „Als-ob-Wettbewerb“-Bedingungen erbracht werden müssen. Operative Aufgaben und Verantwortlichkeiten werden je nach Größe des Amtes oder Dezernates auf die Fachbereiche übertragen. Die Fachämter erhalten die Gesamtverantwortung für Organisation und Personaleinsatz, Informationsversorgung und Datenverarbeitung, Haushalts- und Ressourcenplanung, Mittelbewirtschaftung, Kosten- und Leistungsrechnung, Controlling und Berichterstattung.

Mit der **Delegation von Kompetenzen und Ressourcenverantwortung** werden in den Fachämtern Handlungsspielräume für Personal- und Sachmittel bei gleichzeitiger Ergebnisverantwortung übertragen, um dadurch Motivations- und Leistungspotentiale freizusetzen, die Wirtschaftlichkeit zu erhöhen und somit mittelfristig Kosten zu sparen.

Kernelement der dezentralen Ergebnisverantwortung ist das **Kontraktmanagement**, das dem Führungsinstrument der Zielvereinbarung (Management by



#### Gesamtverantwortung der Fachämter für:

Organisation und Personaleinsatz, Informationsversorgung und DV, Haushalts- und Ressourcenplanung, Mittelbewirtschaftung, Vor- und Nachkalkulation, Kosten- und Leistungsabrechnung, Berichterstattung

objectives) nachempfunden ist. Das Kontraktmanagement sieht vor, daß auf allen Ebenen (Politik - Verwaltungsspitze, Verwaltungsspitze - Dezernent, Dezernent - Amtsleiter, Amtsleiter - Abteilungsleiter, Abteilungsleiter - Mitarbeiter) Leistungspakete ausgehandelt und vereinbart werden.

Diese Leistungspakete legen eine zu erbringende Leistung (z. B. das Produkt „Familienförderung“) und das hierfür zur Verfügung stehende Budget fest. Nach Ablauf des Kontrakts können auf dieser Basis Erfolg (oder Mißerfolg) der Leistungserbringung evaluiert werden. Der Aushandlungsprozeß verläuft in einem „Gegenstromverfahren“, d.h. top-down (von oben nach unten) werden Leistungs- und Finanzrahmen definiert (Nachfrage) und gleichzeitig bottom-up ( von unten nach oben) Maßnahmen, Leistungen oder Produkte angeboten (Angebot), um eine hohe Übereinstimmung von Angebot und Nachfrage und somit einen realistischen Kontrakt sicherzustellen. Wurden vorher Anweisungen gegeben und befolgt, müssen jetzt Zielvereinbarungen ausgehandelt, erfüllt und überprüft werden. Auftraggeber und Auftragnehmer müssen sich über ein gemeinsames Ziel verständigen. Hierüber wird ein Kontrakt geschlossen und dessen Erfüllung verfolgt. Kommt eine Einigung, d.h. eine Zielvereinbarung, zustande, wird diese vertraglich festgeschrieben und ihre Erfüllung laufend kontrolliert.

Der Aushandlungsprozeß geht so lange weiter, bis ein Kontrakt zustandekommt. Ist eine Einigung dennoch nicht möglich, muß eine Schiedsstelle angerufen werden, die im Extremfall auch über personelle Konsequenzen nachdenken muß. Zusätzlich besteht die Möglichkeit, Leistungen, die die Verwaltung bei einer bestimmten Ressourcenausstattung nicht anbieten kann, an externe Interessenten zu vergeben.

An der Schnittstelle zwischen Politik und Verwaltung kommt dem Kontraktmanagementprozeß eine besondere Bedeutung zu. Die normative, strategische Zielvorgabe soll so konkret sein, daß den Zielvorstellungen adäquate Finanzmittel zugeordnet werden können, und gleichzeitig soll der Verwaltung mehr Handlungsspielraum für die Zielerreichung eröffnet werden. Es ist möglich, ein konkretes Projekt, z.B. Schulsozialarbeit, zu vereinbaren und der Amtsleitung trotzdem die Freiheit zu gewähren, zwischen Personal- und Sachkosten nach Bedarf umzuschichten. Dezentrale Ressourcenverantwortung heißt allerdings nicht, daß die politische Intention der Kontrakte zugunsten der Freiräume der Verwaltung aufgegeben werden darf.

Das Kontraktmanagement stellt außerdem die Grundlage der **Output-Budgetierung** dar. Vorhandene (Input-)Budgetierungssysteme unterscheiden sich hiervon eindeutig, da sie lediglich das Budget, nicht aber die konkrete Leistung festschreiben (Deckelung). Der Kerngedanke der Budgetierung ist die Motivation zu einem effektiveren und effizienteren Ressourceneinsatz durch das Vertrauen auf die Eigenverantwortung der Fachbereiche und die Flexibilisierung des Haushaltsvollzuges. Da die Finanzmittel begrenzt sind, führt das Kontraktmanagement in Verbindung mit der Budgetierung zu internen wettbewerbsähnlichen Verhaltensweisen - **siehe Abbildung 2**.

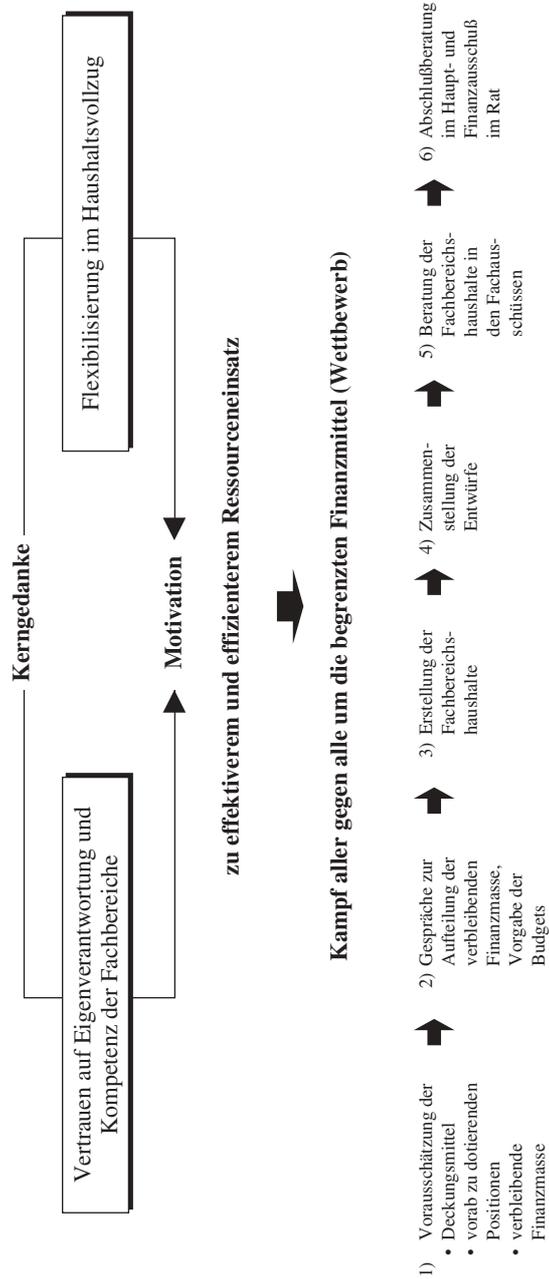
Neben den aufbauorganisatorischen Veränderungen sind die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in stärkerem Maße von dem Wandel der täglichen Arbeitsprozesse betroffen. Die Erweiterung der Handlungsspielräume, die Erhöhung der Entscheidungskompetenz, der Druck einer größeren Verantwortung und nicht zuletzt der grundlegende Wandel in den Arbeitsprozessen von der fragmentierten Vorgangsbearbeitung zur abschließenden ganzheitlichen Sachbearbeitung am Arbeitsplatz führen im Ergebnis zu neuen Anforderungsprofilen, auf die weder die traditionelle Ausbildung noch das derzeitige Fortbildungsprogramm zugeschnitten sind.

Der **Personalentwicklung** kommt daher im Reformprozeß eine strategische Bedeutung zu. In einem Führungs- und Steuerungsmodell, das auf Kontrakten, d.h. auf Zielvereinbarung, aufbaut, müssen regelmäßige Mitarbeitergespräche, Potentialermittlungen, interne Zielvereinbarungen über den Entwicklungsbedarf, Feed-back-Gespräche etc. institutionalisiert werden.

Auf dem individuellen und strukturellen Veränderungsbedarf basierend, muß innerhalb des Personalmanagementsystems eine umfassende Personalentwicklung aufsetzen. Hinzu kommen temporäre Organisationsformen, die eine entwicklungsfreundliche Umgebung schaffen, wie z.B. Job-enlargement, Job-enrichment, Job-rotation, Qualitätszirkel etc.

„Management by objectives“ als neuer Führungsstil in der Kommunalverwaltung stellt hohe **Anforderungen an die Führungskräfte**. Fachkenntnisse im eigenen Arbeitsbereich (Obersachbearbeitung) reichen allein nicht aus. Zusätzliche Kenntnisse sind erforderlich in den Bereichen Personalführung, Kostenrechnung, Planung, Controlling. Eine Neuorganisation der Verwaltung funktioniert nur mit entsprechend qualifiziertem Führungspersonal.

## Budgetierung



**Merke: keine klassische Deckelung, sondern durch Zielvereinbarung (Kontraktmanagement) Teil der neuen Steuerung**

Abbildung 2

Eine aktive Führungskräfteentwicklung baut sowohl beim Führungsnachwuchs als auch bei langjährigen Führungskräften auf einer regelmäßigen Potentialermittlung und hieraus abgeleiteten Trainings- und Entwicklungsmaßnahmen auf. Zukünftig gewinnt u.a. das Thema Projektmanagement an Bedeutung. Ob im Verwaltungsreformprozeß oder zur Bewältigung komplexer Probleme im eigenen Aufgabengebiet gewinnt die Bildung von temporären, interdisziplinären Teams zunehmend an Bedeutung. Auch hierauf muß mit gezieltem Training reagiert werden.

## 2. Betriebswirtschaftliche Instrumente

Eine zweite tragende Säule neuer Steuerung besteht aus der Kombination verschiedener betriebswirtschaftlicher Instrumente. Hier sollen stellvertretend Kosten- und Leistungsrechnung, Controlling, Berichtswesen und Benchmarking genannt werden.

Dem Einsatz betriebswirtschaftlicher Instrumente geht häufig eine **Definition von Produkten** voran. Aufgaben und Leistungen, die bislang erbracht wurden, werden aus Sicht des Abnehmers (Kunden) definiert. Das Produkt ist somit die Basis der outputorientierten Steuerung. Deshalb ist die Produktdefinition eine Grundvoraussetzung für die Übertragung der Ressourcenverantwortung, die Erarbeitung von (Produkt-)Zielvereinbarungen, die Durchführung von Soll-Ist-Vergleichen und ein transparentes Berichtswesen.

Die Produktdefinition beginnt mit der Beschreibung der Leistung, der Auftragsgrundlage und der Zielgruppe. Das Produkt kann in einem Produktverzeichnis zu Produktgruppen und Produktbereichen zusammengefaßt werden. Zu jedem Produkt sollten die Produktziele (strategisch und operativ) und die Meßkriterien (Ressourceninput, Leistungsumfang, Quantität, Qualität) festgelegt werden. Die Definition von Produkten kann aber nur als Zwischenschritt beim Übergang zu einem funktionierenden Steuerungssystem angesehen werden.

Auf den Produkten aufbauend sollte eine **Kosten- und Leistungsrechnung** eingeführt werden. Das Management muß die Leistungen, aber auch deren Kosten für Führungs- und Steuerungsentscheidungen genau kennen. Ziel der Kosten- und Leistungsrechnung ist die zeitbezogene und verursachungsge-

rechte Ermittlung des Werteverzehrs bei der Erstellung einer Leistung. Diese bezieht sich rückblickend auf entstandene und vorausschauend auf anzusetzende Kosten. Dabei wird unterschieden nach:

- Kostenarten (Welche Werte werden verzehrt?)
- Kostenstellen (Wo werden die Werte verzehrt?)
- Kostenträgern (Wofür werden die Werte verzehrt?)

Die Kostenträger sind gleichzeitig die Produkte. Gerade bei der Produktdefinition werden immer wieder Fehler gemacht und Produkte definiert, die nicht gleichzeitig Kostenträger sind. Durch die Kosten- und Leistungsrechnung erhält jedes Produkt ein „Preisschild“, so daß exakt gesagt werden kann, was z. B. ein Kindergartenplatz (intern) kostet. **Gerade im Wettbewerb um die knappen Ressourcen einer Kommune muß das Jugendamt die eigene Leistungsfähigkeit nachweisen können, um die Zuweisung von Etatmitteln, z.B. zu Lasten des Kulturbereichs, zu legitimieren.**

Neben der Betrachtung der Kostenseite darf auch die Steuerung der Leistungen nicht vernachlässigt werden. Da im Kommunalbereich weitgehend kein Wettbewerb vorhanden ist und marktliche Steuerungsmechanismen fehlen, kommt der Leistungsrechnung eine herausragende Stellung bei der Steuerung der Wirtschaftlichkeit zu. Unter Leistungsrechnung versteht man die dezidierte zeit- und mengenmäßige Erfassung periodisch abgegrenzter Einzelleistungen sowie deren kostenmäßige Bewertung. Nur die Leistungsrechnung ermöglicht es, Transparenz in das Dickicht kommunaler Gemeinkosten zu bringen.

Die Leistungsrechnung liefert Informationen hinsichtlich der

- Erkennbarkeit von Veränderungen in der Kostenstruktur,
- Kriterienbildung zur Fremdvergabe (Make-or-buy-Entscheidung),
- Bestimmung des Auslastungsgrades von Personal, Räumen, Anlagen,
- Bildung von Kennzahlen,
- Auswirkungen aufgabenkritischer Ansätze, die unverzüglich in ihren finanziellen Auswirkungen ermittelt werden können.

Bei aller Euphorie, die der Einsatz betriebswirtschaftlicher Instrumente mit sich bringt, ist zu beachten, daß die Einführung einer Kosten- und Leistungs-

rechnung noch keinen Arbeitsschritt von sich aus günstiger macht. Führungskräfte, die meinen, die neuen Steuerungssysteme würden ihnen unliebsame Entscheidungen abnehmen, irren sich. Das Gegenteil ist der Fall: Neue Steuerungssysteme provozieren und fordern Entscheidungen. Der indirekte Nutzen dieser Systeme ist mehr Transparenz über die Kostenentstehung, verursachungsgerechte Verrechnung der Leistungen, Erleichterung der Zielvereinbarung und der Budgetierung, Anreiz zur Sparsamkeit und Fundierung der (politischen) Argumentation.

Auf der Grundlage der Kosten- und Leistungsrechnung kann ein **Controlling-system** aufgebaut werden, das in ein Berichtswesen (gegebenenfalls auch in ein Management-Informationssystem/Rats-Informationssystem) mündet.

Controlling bedeutet die Integration von Planung, Steuerung und Kontrolle in einem institutionalisierten Regelkreis. Es dient der Durchführung von Soll-Ist-Vergleichen, der Analyse und Diagnose von Planabweichungen, der Erarbeitung von möglichen Therapiemaßnahmen sowie der Festlegung von Fristen und Verantwortlichkeiten zur Abhilfe.

Ein umfassendes Controllingkonzept baut auf verschiedenen Stufen auf. Grundlage kann ein Kontroll- und Revisionssystem sein, das ergänzt wird um ein System zur Erfassung der Kosten und Leistungen (Kosten- oder Leistungsrechnung). Hierauf setzt ein System zur Berichterstattung und ein Prognosesystem auf. Alle diese Informationen zusammengenommen können in konkrete Steuerungsentscheidungen umgesetzt werden.

Ein Controllingprozeß verläuft folgendermaßen: Zunächst werden Ziele festgelegt und auf dieser Basis Soll-Größen geplant. Während der Zielerreichung werden dann Ist-Größen ermittelt und ein Soll-Ist-Vergleich durchgeführt. Die Ursachen von vorhandenen Abweichungen werden analysiert und Korrekturmaßnahmen vorgeschlagen.

Die Entscheidungsträger treffen auf dieser Basis Korrekturentscheidungen, die bei der Durchführung wiederum begleitet werden. Die Erkenntnisse aus den Analysen können auch dafür verwendet werden, Zielanpassungen vorzunehmen. Beteiligt sind an einem Controllingprozeß die Fachbereiche, der Controller und die Verwaltungsspitze (gegebenenfalls die Politik) - **siehe Abbildung 3.**

## Aufbau eines Controlling-Systems

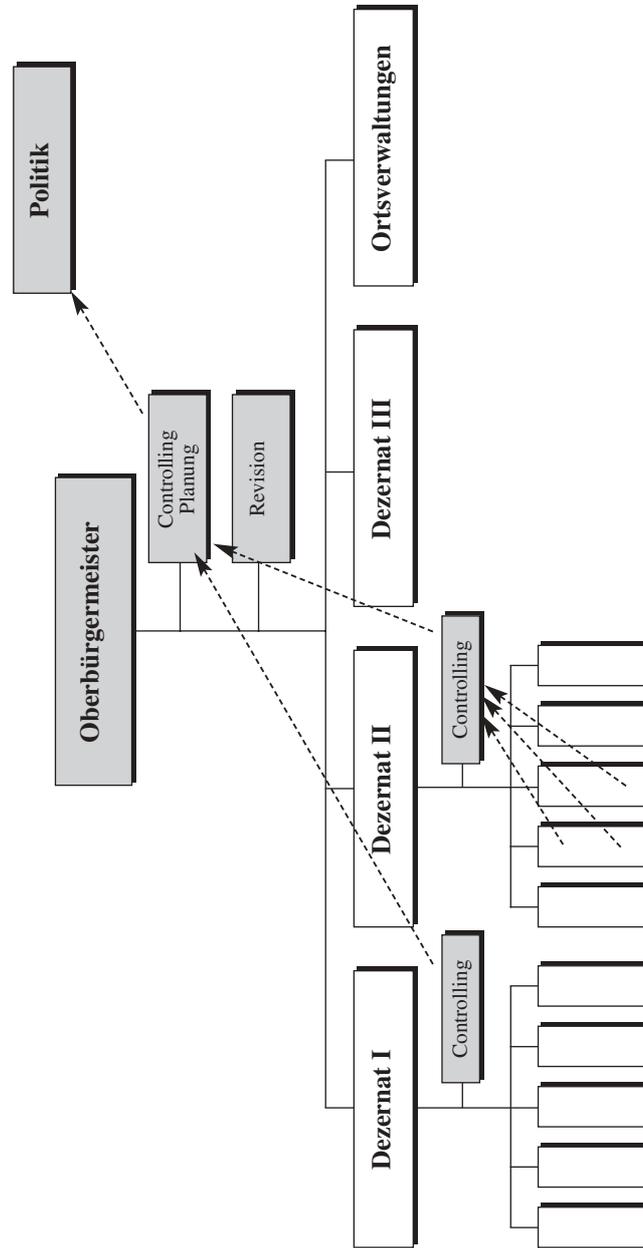


Abbildung 3

Controlling als Managementkonzept wird in der Privatwirtschaft in fast allen Funktionsbereichen erfolgreich eingesetzt:

- Personalcontrolling zur Steuerung der Human Resources,
- Finanzcontrolling zur Sicherung der operativen und strukturellen Liquidität,
- Produktionscontrolling zur Optimierung der Faktorkombination im Betrieb,
- Absatzcontrolling zur marktgerechten Steuerung der Marketingaktivitäten,
- Erfolgscontrolling zur Sicherstellung einer nachhaltig wirtschaftlichen Leistungserstellung.

Proaktives Controlling als Bestandteil einer neuen Steuerung ist wirkungsvoller als die reaktive, klassische Rechnungsprüfung. **Gemessen am Finanzvolumen der Jugendhilfe sind die Steuerungssysteme der Jugendämter für zukunftsorientierte Entscheidungen derzeit nicht adäquat ausgeprägt.**

Beim Aufbau von Controllingsystemen muß darauf geachtet werden, daß nicht nur Zahlenfriedhöfe produziert und abgeheftet werden. Dem **Berichtswesen** kommt in diesem Kontext die Aufgabe zu, den Prozeß der Verdichtung von Steuerungsinformationen zu organisieren.

Das Berichtswesen beruht auf einem Prozeß der Informationsverdichtung (bottom-up) und der Informationsstreuung (top-down). Von unten nach oben werden Daten über den Ressourceneinsatz (Personal-, Sachmittel) und die Leistungserbringung zunächst detailliert, dann als Globalinformation pro Amt und schließlich als Schnellübersicht für die Verwaltungsspitze dargestellt. Sie dienen als Steuerungsentscheidungen, die dann von oben nach unten rückgekoppelt und zunehmend operationalisiert werden. Zu diesem Zweck werden die Berichte mit entsprechenden Anweisungen versehen (z.B. Entscheidung, Termin, Rücksprache, Wiedervorlage, Detailinformation, Personalrat einschalten etc.), die den Dienstweg entlang weitergegeben werden und dabei abgearbeitet werden können.

In das Berichtswesen gehen auf der Ebene der Sachbearbeitung bzw. der Sachgebiete Kennzahlen über die Aufgabenerfüllung ein (z.B. Anzahl der Fälle, statistische Merkmale, die die Fälle beschreiben, oder qualitative Merkmale). Diese Daten werden auf der Abteilungs- oder Amtsebene verdichtet und um Daten des Ressourcenverbrauchs (Personal, Sachmittel etc.)

ergänzt, so daß nun die Kosten- und Leistungsbeziehungen vollständig abgebildet werden. Die amtsspezifischen Daten werden auf Dezernatsebene weiter aggregiert.

Auf der gesamtstädtischen Ebene sollen als Folge des Verdichtungsprozesses nur diejenigen Daten zur zeitnahen Information der Führungskräfte vorgelegt werden, die planungs- oder steuerungstechnisch relevant sind. Bei Bedarf kann jederzeit auf Detailinformationen zurückgegriffen werden.

Von der Reihenfolge her sollten zunächst die niedrigeren Steuerungssysteme implementiert werden (also z.B. erst eine Kosten- und Leistungsrechnung, dann ein Controllingssystem und dann ein Management-Informationssystem), da sie in der Regel Voraussetzung für die höheren Steuerungssysteme sind. Außerdem nimmt die Komplexität der Steuerungssysteme bottom-up zu. Ohne den Einsatz moderner Datenverarbeitungssysteme ist der Aufbau eines leistungsfähigen Steuerungsinstrumentariums heutzutage nicht mehr denkbar - **siehe Abbildung 4.**

Der Aufbau eines Berichtswesens ist dann besonders sinnvoll, wenn die Entscheidungskompetenz und die Verantwortung so weit wie möglich in die unteren Hierarchieebenen verlagert worden sind. Dem Vorgesetzten werden nur die Informationen vorgelegt, die nicht abschließend entschieden werden konnten oder von ihrer Tragweite oder Bedeutung dem Vorgesetzten bekannt sein müssen. Die entscheidungsrelevanten Daten müssen innerhalb des Berichts in übersichtlicher Form mitgeliefert werden. Die Vorgesetzten können außerhalb des Berichtssystems Sonderberichte anfordern oder aber Detailinformationen zu bestimmten Themen.

**Benchmarking** ist ein Management-Instrument, das die Positionierung der eigenen Organisation ermöglicht und die Suche nach Spitzenleistungen anderer Organisationen erleichtert. Durch eine Beurteilung der eigenen Leistung (z.B. mit Hilfe von Kennzahlen) werden Leistungslücken, d.h. Optimierungspotentiale, sichtbar. Im Gegensatz zum interkommunalen Vergleich, der sich auf gleichartige Organisationseinheiten bezieht (Vergleich Jugendamt Stadt A mit Jugendamt Stadt B), erschließt Benchmarking eine weitere Dimension: den Vergleich von gleichartigen Arbeitsprozessen in unterschiedlichen Organisationen (Vergleich Zahlbarmachung in der wirtschaftlichen Jugendhilfe mit Zahlungsvorgängen in einem Versicherungskonzern).

Management-Informationssystem (MIS)

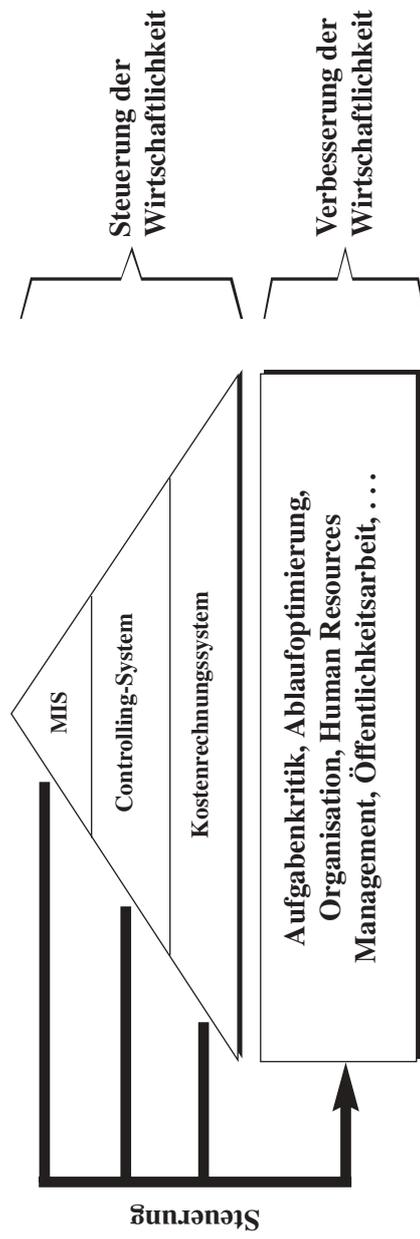


Abbildung 4

Kennzahlenvergleiche können sowohl auf der Produktebene als auch darunter (Einzelleistungen) erfolgen. Voraussetzung dafür ist jedoch, daß die Kennzahlen einheitlich definiert wurden bzw. die Kostenrechnungs- und Controllingssysteme kompatibel sind.

Ziel soll dabei sein, die beste Problemlösung zu finden und zu übertragen. In der Praxis haben sich hierfür Kooperationen bestimmter Kommunen (z.B. auf Kreisebene oder nach Größenklassen) bewährt. Ein reiner Vergleich der Kennzahlen genügt oftmals nicht, da die Hintergründe und vergleichstörenden Faktoren sonst nicht genug berücksichtigt werden. Gelingt es, diese Störfaktoren auszuschalten, liefern **interkommunale Vergleiche** wertvolle Erkenntnisse, die zumindest Anlaß dafür sein können, Dinge im eigenen Amt stärker zu hinterfragen.

Besonders geeignet für die quantitative und qualitative Analyse der Daten sind Erfahrungsaustauschgruppen, die sich von Zeit zu Zeit treffen, um darauf zu achten, daß sich die Kennzahlen auf einem vergleichbaren Aggregationsniveau befinden. Zur Vermeidung einer gewissen Betriebsblindheit können Benchmarking-Arbeitsgruppen durch Externe moderiert werden. Dies ist auch dann zu empfehlen, wenn die Aufgabenstellung schwierig und die Arbeitsatmosphäre emotionsbeladen ist.

### **3. Veränderung von Einstellungen**

Neben den Ansätzen in den Bereichen Personal, Organisation und Führung und den betriebswirtschaftlichen Instrumenten soll nun ein dritter Aspekt der neuen Steuerung beleuchtet werden, der eher die weichen Faktoren (Politikentwicklung, Dienstleistungsorientierung, Qualitätsmanagement und Leitbildentwicklung) im Blickwinkel hat.

Während auf Seiten der Verwaltung eine aktive Auseinandersetzung mit der Verwaltungsreform und neuen Steuerungsansätzen zu beobachten ist und Organisations- und Personalentwicklung hier und da bereits betrieben wird, sind derartige Ansätze im politischen Bereich noch nicht so häufig anzutreffen. Eine „**Politikentwicklung**“ tut not, d. h. die Veränderung von Ansichten und Einstellungen durch eine intensive Auseinandersetzung mit neuen Steuerungsmechanismen und Managementtechniken auf Seiten der Politik.

Für politische Gremien müssen Handlungsrichtlinien entwickelt werden. Die Kompetenzverteilung zwischen Rat und Verwaltung bedarf der Überarbeitung. Derzeitige Handlungs- und Interaktionsmuster sollten überprüft und gegebenenfalls fortgeschrieben bzw. modifiziert werden. Die neuen Steuerungsansätze bieten den Politikerinnen und Politikern qualitativ bessere Informationen sowie fundiertere Argumentationshilfen und geben ihnen mehr Zeit für strategische Entscheidungen oder die eigentliche politische Arbeit. Der Informationsvorteil für den Rat und die Ausschüsse liegt auf der Hand.

Die neuen Steuerungsansätze führen zu:

- **Verständniserleichterung** durch eine bessere Beurteilung der Vertretbarkeit, Zumutbarkeit, Wirtschaftlichkeit, des politischen Zweckes,
- **Diskussionserleichterung** über Zielbestimmung, Aufgabenerledigung, Zielgruppen, Förderung, Leistungsumfang, Qualitätskriterien,
- **Handlungserleichterung** zur Findung von Alternativen, Prioritäten, Verbesserungen und zur Früherkennung von Gefahren und Risiken.

Nach gemeinsamen Workshops von Politik und Verwaltung zeigt sich erfahrungsgemäß, daß nicht nur Lösungen für Sachfragen gefunden wurden, sondern der gruppenspezifische Prozeß auch das Arbeitsklima wesentlich verbessert hat. Es zeigt sich allerdings auch, daß derartige Ansätze zum Wandel sehr schnell „versanden“, wenn sie nicht kontinuierlich in Bewegung gehalten werden.

Bei allen Reformbemühungen darf der Bürger als Veranlasser und Auftraggeber nicht aus den Augen verloren werden. Das Denken und Handeln muß nachfrage- und abnehmerorientiert sein. Der Abnehmer einer Leistung kann sowohl ein interner Kunde (ein anderes Amt) als auch ein externer Kunde, ein Klient, ein Bürger (in diesem Fall das Kind oder der Jugendliche) sein.

Daher muß in einer traditionell in hoheitlichen Kategorien und in Dimensionen der Eingriffsverwaltung denkenden und handelnden Verwaltung ein Umdenken stattfinden. Dieses Umdenken wird im Laufe der Zeit zu einer regelrechten Veränderung der Verwaltungskultur führen.

Zur Überprüfung der eigenen **Dienstleistungsorientierung** können sich die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter fragen:

- Was will mein Auftraggeber (Amt oder Klient) als Produkt?
- Wie kann ich ihm helfen, wie ihn beraten?
- Wie kann ich mein Produkt der veränderten Nachfrage und den vorhandenen Mitteln anpassen?
- Was machen andere Ämter besser?
- Wie kann ich gegenüber privaten Anbietern von vergleichbaren Leistungen wettbewerbsfähig werden und bleiben?
- Wie kann ich mein Leistungsziel erreichen, bin ich auf dem richtigen Weg?

Der Kunde bestimmt zukünftig den Output. Die Produkt- und Organisationsanpassungen werden in den nächsten Jahren verstärkt von außen, d.h. durch die Kunden initiiert werden.

Dienstleistungsorientierung und **Qualitätsmanagement** sind eng miteinander verbunden. **Gerade im Jugendhilfbereich spielen Qualitätsstandards eine wichtige Rolle.** Zukünftige Kontrakte werden neben der Quantität auch die Qualität der Produkte festschreiben.

Ansätze aus der japanischen Managementphilosophie (Kaizen) sind mittlerweile in vielen Wirtschaftsunternehmen adaptiert worden. Warum soll ein kontinuierlicher Verbesserungsprozeß nicht auch in einem Jugendamt institutionalisiert werden? Qualitätssicherung findet statt durch Eigenverantwortlichkeit eines jeden für sich, das Team und die Gesamtorganisation. In Qualitätszirkeln sollten Fehlermöglichkeiten und Fehlerursachen diskutiert werden. Ein Null-Fehler-Verständnis muß sich in den Köpfen der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter festsetzen. Die Qualität einer Dienstleistung wird zukünftig einer der wichtigsten Wettbewerbsfaktoren sein. Ein Indiz für diese Entwicklung ist die zunehmende Zahl von privaten, aber auch öffentlichen Organisationen, die ihr Qualitätsmanagementsystem zertifizieren lassen. Die dort gewonnenen positiven Erfahrungen unterstützen die Diskussion und Entscheidungsfindung im Zusammenhang mit der Einführung neuer Steuerungsansätze - **siehe Abbildung 5.**

Das Qualitätsmanagement stellt einen wesentlichen Aspekt zur Erhöhung der Wirtschaftlichkeit dar. Der Aufbau eines Qualitätsmanagementsystems ist vor allem deshalb interessant, da auf die Qualität der Produkte oder der Dienstleistungen in der Jugendhilfe in Zeiten knapper Kassen, der Haushaltskonsolidierung, Deckelung und Standardreduzierung genau geachtet werden

## Qualitätsmanagement

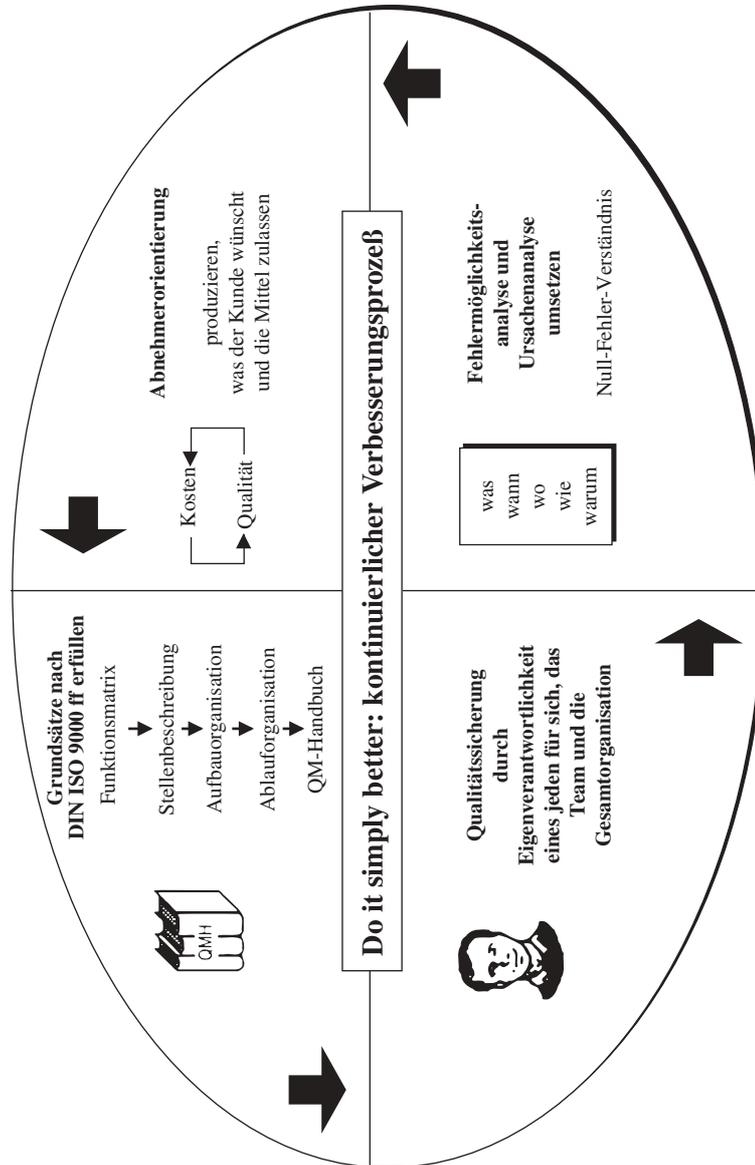


Abbildung 5

muß, gleichzeitig aber keine entsprechenden Daten vorliegen. Die Institutionalisierung eines kontinuierlichen Verbesserungsprozesses setzt Wissenspotentiale der Beschäftigten bewußt ein und trägt darüber hinaus zur Motivation des einzelnen bei.

Zu den weichen Faktoren einer Organisation gehört auch das **Leitbild**. Ein Leitbild ist eine Sammlung von Normen und Wertvorstellungen, an denen sich die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter bei ihrer täglichen Arbeit orientieren und die sie in den Fällen zu Grunde legen, in denen keine schriftlich fixierten Verhaltensanweisungen vorliegen. Ein Leitbild kann nicht „verordnet“ werden. Der Prozeß einer Leitbildentwicklung ist durch die strukturellen Voraussetzungen des Systems determiniert, kann jedoch durch eine intensive Einbeziehung der betroffenen Bezugsgruppen angepaßt werden. So kann ein verwaltungs- oder amtsinternes Leitbild z.B. von Vertreterinnen und Vertretern des Jugendhilfeausschusses und der Verwaltung des Jugendamtes in gemeinsamen Arbeitskreisen entwickelt werden (internes Leitbild).

Denkbar ist aber auch die Erweiterung des Blickwinkels um die „Kundensicht“, d.h. die aktive Einbindung der Nutzer der Leistungen in die Leitbildentwicklung (externes Leitbild). Erfahrungsgemäß sind internes und externes Leitbild nicht deckungsgleich. Die Dienstleistungsorientierung der Verwaltung wird durch eine umfassende Leitbildentwicklung gefördert. Der Dialog zwischen den unterschiedlichen Bezugsgruppen fördert das gegenseitige Verständnis, nutzt Ideenpotentiale besser aus und verstärkt das „Wir-Gefühl“ - **siehe Abbildung 6.**

### **Fazit und Ausblick**

In deutschen Kommunalverwaltungen ist die Aufbruchstimmung deutlich zu spüren. Auch wenn nicht alle, die sich zu den neuen Steuerungsansätzen bekennen, wirklich ernsthafte Verfechter tiefgreifender Veränderung sind, so sind mittlerweile doch genügend ermutigende Projekte und Aktionen ins Leben gerufen worden. Gleichzeitig hat sich die finanzielle Situation für die meisten Städte nicht verbessert.

**Für die Jugendhilfe stellt sich zu diesem Zeitpunkt die Frage, das Themenfeld „Neue Steuerung“ aktiv zu besetzen, zukünftig mitzugestalten**

**Leitbildentwicklung**

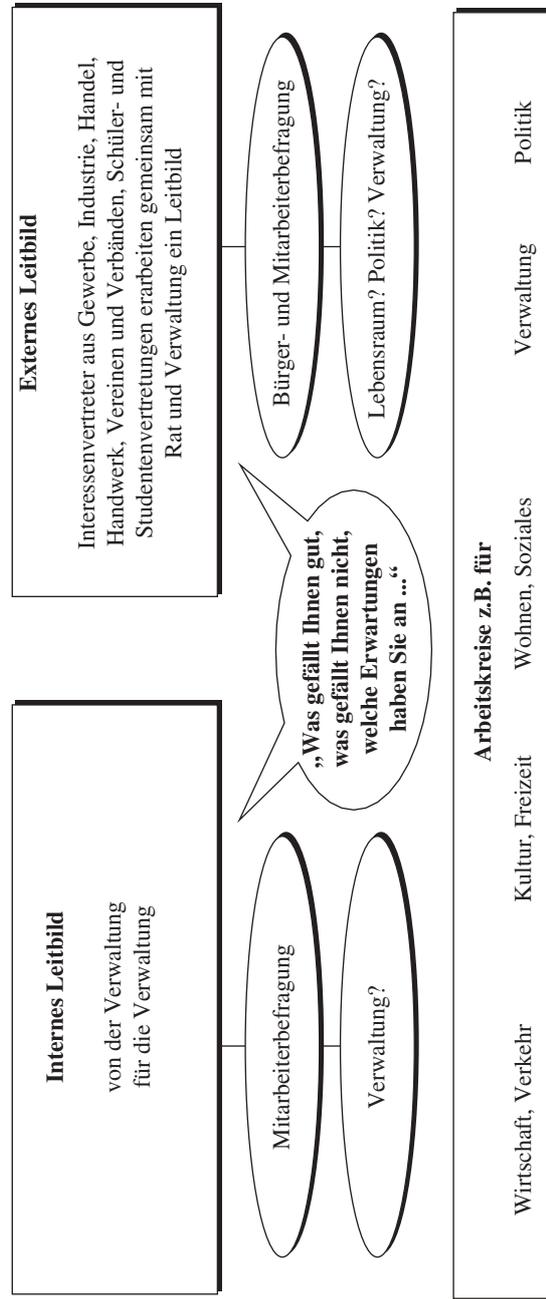


Abbildung 6

und von den Vorzügen zu profitieren, **oder aber diese Handlungsfelder anderen Entscheidungsträgern zu überlassen** und auf den eigenen Gestaltungsspielraum zu verzichten.

Über Begrifflichkeiten wie „Produkt“ oder „Kunde“ läßt sich streiten. Hier müssen für die Jugendhilfe adäquate Definitionen gefunden werden. Die Diskussion, ob eine Beteiligung der Jugendhilfe am Verwaltungsreformprozeß in Frage kommt, sollte der inhaltlichen Auseinandersetzung, wie neue Steuerungsansätze in der Jugendhilfe aussehen können, nicht im Wege stehen. Der Zeitpunkt für einen Einstieg und die Erprobung neuer Steuerungsansätze ist günstig.

Aus Sicht der Unternehmensberatung kann daher nur dringend empfohlen werden, die Initiative zu ergreifen, um die Steuerungsfähigkeit des Systems Jugendhilfe zu erhalten und neue Flexibilisierungspotentiale zu erschließen.

*Der Herausgeber der Schriftenreihe dankt Herrn Frank Dreher für eine Zusammenstellung von Definitionen zu wichtigen Begriffen der neuen Steuerung, die in dieser Dokumentation auf den Seiten 143 bis 147 abgedruckt sind.*

**Keine Angst vor großen Worten!  
 Outputorientierte Steuerung - Dezentrale  
 Ressourcenverantwortung - Budgetierung -  
 Outsourcing - Kontraktmanagement - Controlling  
 Berichte aus drei Gesprächskreisen:**

**Gesprächskreis 1**

HANNA DEUBER

*Leiterin des Sozial- und Jugendamtes der Stadt Freiburg i. B.*

ELKE SCHLEHAHN

*Leiterin des Jugendamtes des Kreises Riesa-Großenhain*

**Ergebnisse der Teilnehmerbefragung vor der Diskussion**

**1. Wird in Ihrer Verwaltung ein neues Steuerungsmodell bereits erprobt?**

ja	nein	demnächst
32 %	45 %	23 %

**2. Für wie bedeutungsvoll halten Sie die Diskussion um die Neuorganisation der öffentlichen Verwaltung für die Jugendhilfe?**

++	+	0	-	--
55 %	32 %	4 %	9 %	-

**3. Wo sehen Sie Schwierigkeiten / Probleme? (Kartenfrage)**

Ergebnis nach der Sortierung:

- Sparzwang
- Neue Steuerungsmodelle dienen in erster Linie der Einsparung.
  - Haushaltsrecht

- die neue Planwirtschaft mit leeren Kassen
  - wenig ausgeprägtes Kostendenken von Sozialarbeitern
- Auswirkungen auf die Mitarbeiter
- Motivation der Mitarbeiter
  - Wissensdefizite auf mehreren Ebenen
  - Dienst- und Besoldungsrecht
  - Tarifrecht
- Braucht Jugendhilfe neue Steuerung?
- Wo bleibt die Einheit der Jugendhilfe?
  - Adaption/Übernahme von Prinzipien/Verfahren aus dem wirtschaftlichen Bereich
    - Jugendhilfe als fünftes Rad am Wagen
    - Jugendhilfe hat keine politische Lobby.
    - prozeßhafte Jugendhilfe qualitativ - Haushaltskonsolidierung, Kategorisierung quantitativ
    - Identität/Spezifik der Jugendhilfe (Basis KJHG u.a. Rechtsvorschriften) droht untergebuttert zu werden, keine Einsicht in Notwendigkeit spezifischer Qualifizierung.
  - Neue Steuerungsmodelle gehen von fachfremden Aspekten aus, Steuerung - offensiv - in der Jugendhilfe setzt fachlich andere Prioritäten, um zu Qualität und Effizienz zu kommen.
  - Jugendhilfe darf sich nicht aus der Diskussion zurückziehen.
  - Begrifflichkeit
- Politik
- zunächst Politiker überzeugen
  - Verhältnis Politik-Verwaltung
  - Bund und Länder müssen wollen und mittragen, in Kommunen allein nicht machbar
  - Veränderungen kommen in allen Verwaltungen, Jugendamt dann lieber Spitze der Verwaltung.
  - (ökonomische) Fachsprache ohne (sozialpädagogischen) Fachverstand
  - Klarheit über Bedarf und Leistungsvermögen
  - kein klares politisches Bekenntnis zu neuen

Steuerungsmodellen im Blick auf Finanzierung

- Neue Steuerungsmodelle: eine Kapitulation vor dem gesellschaftlichen Stellenwert sozialer Leistung?
- Anliegen der Bürger, Wünsche und Vorstellungen

## **Bericht**

Bei den Teilnehmerinnen und Teilnehmern des Gesprächskreises 1 handelte es sich um Vertreterinnen und Vertreter von Kommunen der Größenordnung von 80.000 bis 100.000 Einwohnern, ungefähr zu gleichen Teilen aus Landkreisen und kreisfreien Städten. Um in etwa den Stand der Diskussion um Reformen der Verwaltung in diesen Kommunen abschätzen zu können, wurde am Anfang gefragt, ob in der jeweiligen Kommunalverwaltung bereits ein neues Steuerungsmodell in Erprobung ist.

Dabei gaben sieben der Teilnehmenden an, daß bei ihnen ein neues Steuerungsmodell bereits erprobt werde, bei fünf steht dies demnächst bevor. Zehn der Teilnehmenden erklärten, daß in ihrer Kommunalverwaltung noch keine Rede davon sei, ein solches neues Steuerungsmodell einzuführen. Fast alle Teilnehmerinnen und Teilnehmer des Gesprächskreises hielten aber die Diskussion um neue Steuerung für sehr bedeutungsvoll (++) bzw. bedeutungsvoll (+) für die Jugendhilfe.

Bei der Auseinandersetzung mit der Frage nach Schwierigkeiten/Problemen in diesem Zusammenhang wiesen viele darauf hin, daß die Besonderheiten der Jugendhilfe, vor allem ihre besonderen Leistungen, nicht meßbar seien und daß dies zu wenig berücksichtigt werde. Als weiterer wichtiger Problempunkt wurde die fehlende Einbeziehung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in die Reformdiskussion angegeben. Dies sei aber wichtig für deren Motivation.

Im weiteren Verlauf wurde noch einmal die Grundsatzfrage gestellt, ob es richtig sei, sich gleich der Reformdiskussion zu stellen, oder ob nicht zunächst geklärt werden müsse, ob Jugendhilfe überhaupt in die gesamte Verwaltungsreform einbezogen werden solle. Dabei wurde gesehen, daß eine von außen aufgezwungene Reformdiskussion für die Jugendhilfe nicht nützlich ist. Vielmehr müßten die eigenen Schwerpunkte geklärt und offensiv diskutiert werden. Es wurde mehrfach betont, daß Jugendhilfe auf keinen Fall

die Diskussion verweigern und sich damit aus dem Prozeß ausklinken dürfe; denn in der Diskussion liege auch eine Chance für die Jugendhilfe begründet, die es anzunehmen und umzusetzen gelte.

Die Mehrheit der Teilnehmerinnen und Teilnehmer am Gesprächskreis wünschte, sich durch Erfahrungsberichte über Möglichkeiten der praktischen Umsetzung im Jugendamt zu informieren. An einigen Beispielen, die Kolleginnen und Kollegen mit entsprechenden Erfahrungen einbrachten, wurde schnell deutlich, daß Anlaß für eine neue Organisation bzw. neue Steuerungsansätze in allen Fällen das fehlende Geld war und ist.

Aus den Berichten ging aber auch hervor, daß die größere Bewegungsfreiheit in der Jugendhilfe (Zuordnung zentraler Aufgaben des Personal-, Haupt-, Hochbauamtes etc.) die Verwaltungswege im Jugendamt sehr verkürzt und damit Reibungsverluste erspart bleiben; dies führt bei den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern im Jugendamt zu einer höheren Arbeitsmotivation.

Auch die Möglichkeit der flexibleren Handhabung der Haushaltsmittel (gegenseitige Deckungsfähigkeit von Personal- und Sachkosten) kann tatsächlich eine sparsamere Haushaltsführung bewirken. Die Erfahrungsberichte aus der Gruppe machten vor allem deutlich, daß ein wichtiges Ergebnis der Reformdiskussion - die Kostentransparenz - auch für die Jugendhilfe nachvollzogen und deutlich gemacht werden muß. Für die Fortsetzung des Gesprächskreises am nächsten Tag wurde daher vereinbart, sich eingehender mit der Produktbeschreibung und deren Konsequenzen zu befassen.

Anhand von beispielhaften Produktbeschreibungen wurde deutlich, daß dabei geklärt werden muß, welcher Standard für ein Produkt zugrunde gelegt werden soll (z.B. Fachpersonal, Anzahl der betreuten Familien oder Klienten, Notwendigkeit der Supervision, entsprechende Zeiten für Vor- und Nachbereitung, Fortbildungskosten etc.). An diesem Punkt wurde darüber diskutiert, ob die freien Träger bereits bei der Klärung der Standards mit einzubinden seien.

Es wurde darauf hingewiesen, daß der öffentliche Träger insbesondere im Bereich der Hilfen zur Erziehung im Rahmen seiner Gesamtverantwortung seinerseits darzustellen hat, in welcher Weise er sich die Leistungen vorstellt. Diese wären dann mit den freien Trägern abzustimmen, gegebenenfalls anzu-

passen bzw. durchaus flexibel zu gestalten. Produktbeschreibungen wurden auch als Chance gesehen, um den Wettbewerb zwischen öffentlichen und freien Trägern besser zu gestalten. Denn auch die Verwaltung muß die Standards für sich anwenden, muß kostengünstige und fachlich fundierte Arbeit leisten und sich an ihren finanziellen und pädagogischen Ergebnissen messen lassen.

Anhand einiger Beispiele wurde aufgezeigt, daß die Zuordnung der Personalkosten zum jeweiligen Produkt durchaus zu dem Ergebnis führen kann, daß freie Träger ein kostengünstigeres Angebot machen können, da dort keine so hohen Kosten für Verwaltungsaufwand anfallen wie beim öffentlichen Träger. In dem Zusammenhang wurde die Befürchtung geäußert, daß solche Vergleiche dazu führen könnten, Leistungen des öffentlichen Trägers, die sich bewährt haben, bei denen entsprechende Erfahrungen vorhanden und die allgemein angenommen sind, alleine aus Kostengesichtspunkten freien Trägern zu überantworten.

Zwar wurde deutlich, daß solche Entscheidungen selbstverständlich politisch jederzeit durchsetzbar sind, aber dennoch zu sehr die Kosten und zu wenig die Qualitätsgesichtspunkte eine Rolle spielen könnten. Es wurde wiederholt betont, daß öffentliche Träger aufgrund der hohen Verwaltungskosten, insbesondere durch die Zuordnung der Kosten der Zentralverwaltungsämter, immer im Nachteil seien gegenüber freien Trägern, die einige Dinge flexibler gestalten könnten.

Durch die ausführliche Diskussion über Produktbeschreibungen in der Jugendhilfe wurde nachvollziehbar, daß diese insbesondere für die Jugendhilfeplanung erforderlich sind, um einen entsprechenden Nachweis über den Bedarf und die Annahme der Angebote führen zu können. Jugendhilfeplanung wurde als das Steuerungsinstrument in der Jugendhilfe benannt, dessen Möglichkeiten noch lange nicht ausgeschöpft sind.

Von einigen Teilnehmerinnen und Teilnehmern kam in diesem Zusammenhang der Einwand, daß die personelle Besetzung insbesondere in den Jugendämtern der neuen Bundesländer so minimal sei, daß man kaum eine Möglichkeit sehe, den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern den Aufwand von Produktbeschreibungen noch zuzumuten. Beratungen von Jugendämtern der alten Bundesländer hätten gezeigt, daß hier ein erheblicher Zeitaufwand entstehe,

der in einigen Städten - zum Beispiel in Münster - zu einer Personalvermehrung für die Produktbeschreibungen geführt habe.

An diese Einwände anschließend wurde diskutiert, ob man sich aus Personalgründen dem Ansinnen der Produktbeschreibung als wichtigem Bestandteil der neuen Steuerung verschließen solle oder nicht vielmehr die Möglichkeiten, die dieses Instrument für die Jugendhilfe bietet, nutzen solle. Es wurde darauf hingewiesen, daß man bei geringer Personalstärke deutlich machen müsse, welche Aufgaben im Rahmen des KJHG mit diesem wenigen Personal machbar seien und welche nicht.

Dabei wurde es als Aufgabe der Amtsleiterin oder des Amtsleiters gesehen, im Aushandlungsprozeß mit den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern Prioritäten zu setzen, welche Aufgaben unbedingt erfüllt werden müssen und welche nicht erfüllt werden können. Dies sei anhand der Produktbeschreibung den Verantwortlichen vorzulegen, um damit deutlich zu machen, in welcher Weise die Auslastung des Personals im Jugendamt erfolgt. Daraus könne durchaus eine politische Entscheidung zur Arbeit des Jugendamtes werden.

Diese letzte Erörterung der Handhabung und vor allen Dingen der Verwertung von Produktbeschreibungen war für die meisten Teilnehmerinnen und Teilnehmer eine Hilfe, in ihrem Bereich die Motivation der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter für das neue Steuerungsmodell zu wecken bzw. zu stärken. Wichtig war aber auch die Erkenntnis, daß es keine Patentrezepte gibt und jeder in seiner Arbeit Ansatzmöglichkeiten finden muß.

## Gesprächskreis 2

RICHARD ISSELHORST

*Leiter des Jugendamtes der Stadt Düsseldorf*

MICHAEL LINDNER

*Leiter des Jugendamtes des Main-Kinzig-Kreises*

### Ergebnisse der Teilnehmerbefragung vor der Diskussion

#### 1. Wird in Ihrer Verwaltung ein neues Steuerungsmodell bereits erprobt?

ja	nein	demnächst
29,5 %	41 %	29,5 %

#### 2. Für wie bedeutungsvoll halten Sie die Diskussion um die Neuorganisation der öffentlichen Verwaltung für die Jugendhilfe?

++	+	0	-	--
59 %	41 %	-	-	-

#### 3. Wo sehen Sie Schwierigkeiten / Probleme? (Kartenfrage)

Ergebnis nach der Sortierung:

Begriffsklärung ■ Controlling / Kontrolle  
■ Produkt / Produktgruppe / Produktorganisation

Fachlichkeit der Jugendhilfe ■ Spezifik  
■ Fachlichkeit  
■ Nichterfüllung gesetzlicher Aufgaben  
■ rechtliche Grundlagen  
■ Bedarfsentwicklung  
■ Wer ist Kunde / Leistungsempfänger / Klient ?  
■ Gesteuert wird Menge / Quantität und Geld;  
wie entwickelt sich die Qualität der Jugendhilfe?

- |                      |   |
|----------------------|---|
| Finanzen             | <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Wenn Geld im Budget verbraucht ist, wie werden Einzelfallprobleme finanziell gelöst?</li> <li>■ Bedarfssteigerung / Budget</li> <li>■ Budgetierung - Deckelung</li> <li>■ Kosten - Nutzen - Denken</li> <li>■ Sind „nur“ finanzielle Gründe Anlaß für Nachdenken über moderne Verwaltung?</li> <li>■ zusätzliche Finanzmittel bei nicht kalkulierbaren Ausgaben</li> </ul>   |
| Personal             | <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Personalabbau</li> <li>■ zusätzliche Planstellen bei neuen Aufgaben, Personalabbau bei Aufgabenreduzierung</li> <li>■ Einbindung Vertretungskörperschaft</li> <li>■ Akzeptanz der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter</li> <li>■ Motivation der Mitarbeiter</li> <li>■ Personal, Motivation, Tarifrecht</li> <li>■ Wie läßt sich ein notwendiger Steuerungsprozeß sinnvoll initiieren ?</li> <li>■ dezentrale Verantwortung - Verselbständigung</li> <li>■ Verwaltungs“starre“; „falsche“ Prioritätensetzung; Landesrecht und Landesbehörden</li> <li>■ Interessengegensätze</li> <li>■ Größe des Unternehmens</li> </ul> |
| Verfahren/<br>Prozeß | <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Umsetzung der Steuerungsmodelle (kein Personal, Raumprobleme, Finanzen)</li> <li>■ Entscheidungen zur Umsetzung neuer Steuerungsmodelle an der Jugendhilfe vorbei / unstrukturierte Umsetzung</li> <li>■ Neuorganisation am KJHG vorbei</li> <li>■ Entwicklungsprozeß; Verhältnis „Aufgabenverständnis“ (KJHG) zu „Produktbeschreibungen“</li> <li>■ Umsetzung: Jugendhilfeplanung</li> <li>■ Zusammenführung zweier Jugendämter nach der Gebietsreform</li> </ul>   |
| Einzelthemen         | <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Konsolidierung nach der Gebietsreform - Erfolg ? neue Strukturreform ?</li> </ul>  |

- Jugendhilfe umfaßt öffentliche und freie Träger - wie kann eine konstruktive Einbeziehung aussehen, die die Entwicklung von Konkurrenz und Dissens vermeidet?
- Amt 10
- nicht Umbenennung, sondern Umstrukturierung!

## **Bericht**

### **1. Teilnehmerkreis**

Die Gruppe setzte sich aus Teilnehmerinnen und Teilnehmern mittelgroßer Jugendämter zusammen. Die Mehrheit von ihnen erprobt bereits in der Praxis neue Steuerungsmodelle oder erwartet deren Erprobung demnächst.

Die zum Arbeitseinstieg gesammelten Interessen und Meinungen brachten überwiegend eine skeptische Haltung zum Ausdruck. Wenige Fragen richteten sich auf die Begriffsdefinition. Bedenken bestanden vor allem bei dem Einsatz der Steuerungsinstrumente zu weiteren Reduzierungen der Finanzausstattung und zum Personalabbau, die im Gegensatz zur Erledigung der gesetzlichen Aufgaben ständen.

Es wurde grundsätzlich die Frage gestellt, ob diese Instrumente und die damit verbundene Begrifflichkeit in dem System der Jugendhilfe anwendbar seien oder ob hier nur Etikettenschwindel betrieben und in Wirklichkeit die Finanzdeckelung durchgesetzt werde. Bei den Fragen der Umsetzung standen im Vordergrund die Einbeziehung insbesondere der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, Fragen der Initiierung und des Verlaufs des Prozesses. Ein Leitsatz für die Gruppenarbeit war die Forderung: nicht Umbenennung, sondern Umstrukturierung!

### **2. Begriffsdefinitionen**

Im ersten Abschnitt der thematischen Arbeit wurden zentrale Begriffe definiert:

Ein **Produkt** ist die Summe von Einzelleistungen, die für einen jeweils spezifischen Zweck erbracht wird und durch eigene Merkmale von anderen Produkten abzugrenzen ist. Mit der Beschreibung von Produkten soll eine systematische Darstellung der verschiedenen Leistungsbereiche der Verwaltung

ermöglicht werden, die zugleich der Analyse wie der Verständigung dient. Die Zusammenfassung von Leistungen in Produkte bildet die Basis der betriebswirtschaftlichen Kostenrechnung. Es sind die zur Erbringung eines Produktes erforderlichen Sach- und Personalaufwendungen darzustellen.

Über die Zusammenfassung einzelner Produkte zu Produktgruppen und Produktbereichen werden die Darstellungs- und Verständigungsmöglichkeiten auf Leistungsfelder der Verwaltung erweitert. Diese sind die Grundlage für den Aushandlungsprozeß von Zielvereinbarungen und Budgetausstattung zwischen der politischen Entscheidungsebene und den leistungserbringenden Fachbereichen. Sowohl die Bündelung von Leistungen zu Produkten als auch die weiterführende Bündelung zu Produktgruppen und Produktbereichen entspricht im übrigen der Tendenz und Notwendigkeit, Hilfeangebote miteinander zu verknüpfen, Beziehungen und Abhängigkeiten sichtbar zu machen.

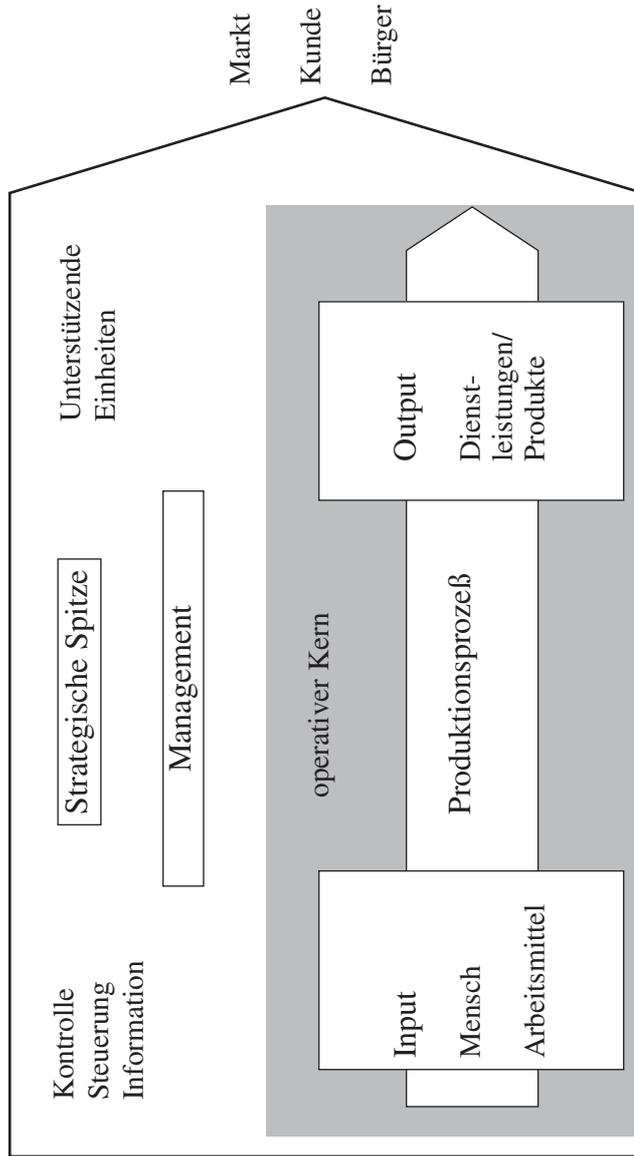
Die Möglichkeit des Einsatzes dieses Instrumentes auch im Jugendhilfe- und Sozialbereich wurde an Beispielen erläutert. Insbesondere wurde auf den KGSt-Bericht 9/1994 hingewiesen. Die Frage, warum in der Jugendhilfe nicht mit einheitlichen Begriffskatalogen gearbeitet wird, wurde mit der Notwendigkeit beantwortet, bereits mit der Erstellung der Produktbeschreibung in die jeweilige Analyse des eigenen Arbeitsfeldes einzusteigen und schon in dieser Phase die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zu beteiligen.

**Controlling** ist die Unterstützung der Steuerung eines Unternehmens durch Information. Den beteiligten Instanzen werden Instrumente und Informationen an die Hand gegeben, damit diese ihre Rolle in den komplexen Abläufen des jeweiligen Systems zielorientiert wahrnehmen können. Es werden im Gegensatz zur Rechnungsprüfung nicht nur vergangenheitsorientiert die Abläufe kontrolliert, sondern es werden zukunftsorientiert Hinweise zur Steuerung erarbeitet. Die Controller sind die „Fluglotsen“ in der Verwaltung.

Das Wort **Kunde** soll nicht den Begriff der Bürgerin und des Bürgers ersetzen. Vielmehr wird hier der Adressat der Leistungserbringung benannt. Nur im Wechselverhältnis zwischen intendierter Wirkung des Produktes seitens des Leistungserbringers und Rückmeldung über die tatsächlich erlebte und beurteilte Wirkung beim Leistungsempfänger werden Bewertungen der Funktionsfähigkeit und der Qualität der Leistungserbringung möglich und damit Erkenntnisse über notwendige Qualitätsstandards. Bei dem Bezug auf

**Strategische Ansatzpunkte für die Verwaltungsreform** **Elemente einer Wirtschaftsorganisation**

Betriebswirtschaftliche Betrachtung bedeutet die vernetzte Gesamtbetrachtung aller Elemente und Systeme unserer Organisation



Maun-Künzig-Kreis

Abbildung 1

den Kunden geht es um mehr als eine bürgerfreundliche Orientierung. Vielmehr liegt hier ein Schlüssel für die Messung der Effektivität bei einer ergebnisorientierten Steuerung - **siehe Abbildung 1**.

### **3. Prozeß der Einführung neuer Steuerungsinstrumente**

**Erfahrungsberichte** der Kolleginnen und Kollegen aus den fünf Verwaltungen, in denen in unterschiedlicher Weise Einführungsprozesse angelaufen sind, zeigten zugleich die Bandbreite der derzeitigen Praxisentwicklung wie die beinahe „idealtypisch“ zu nennenden Fehler.

Skepsis und Scheitern, Reformresistenz der Verwaltung und Widerstand auf der Mitarbeiterebene haben häufig ihre Ursache in folgenden Fehlern:

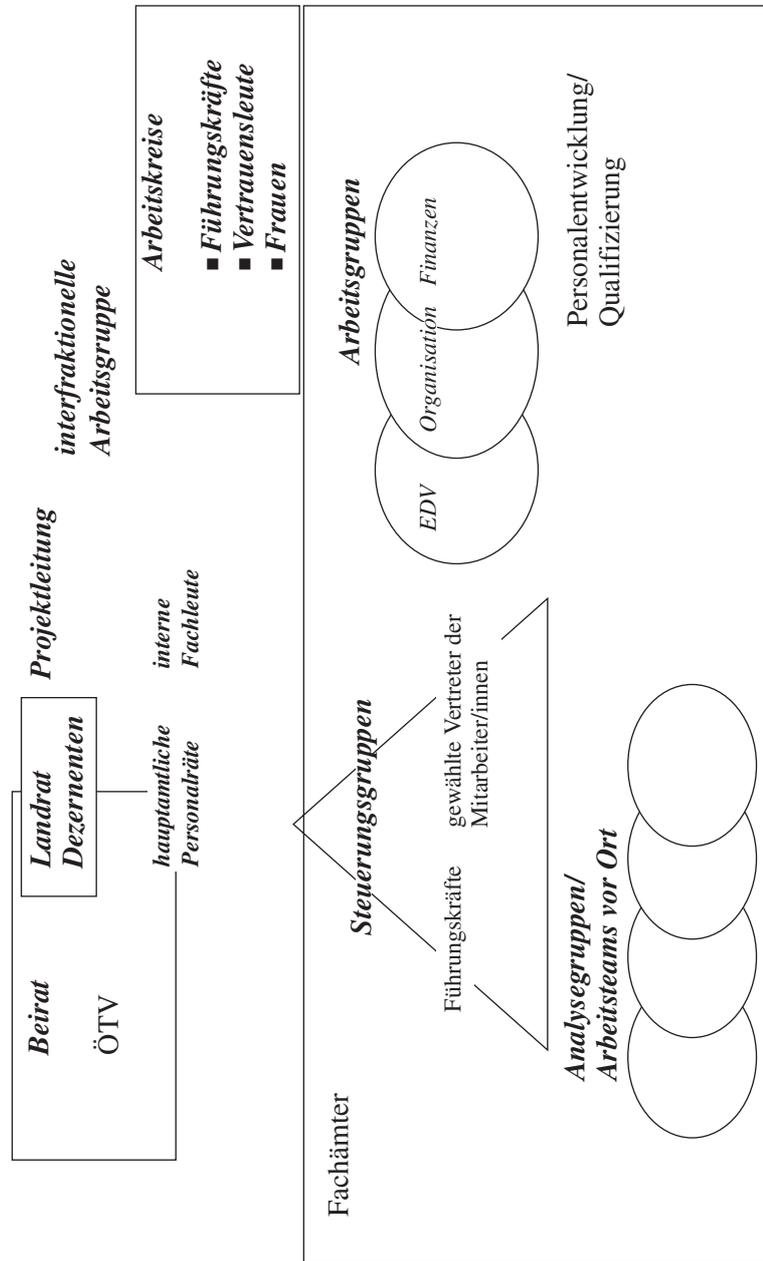
- Fehlen einer Gesamtstrategie, eines von der politischen Ebene getragenen Leitbildes für die Verwaltung,
- mangelnde Transparenz der Ziele und Wege,
- unterlassene oder unzureichende Beteiligung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter,
- Verwendung von Teilinstrumenten ohne Beachtung der Wirkungszusammenhänge im gesamten Steuerungssystem.

Dem standen positive Beispiele in Pforzheim und im Main-Kinzig-Kreis gegenüber. Hier streben die Fachämter die Ressourcenverantwortung und Einbeziehung der Mitarbeiter an. Als Elemente bei der Initiierung eines solchen Prozesses wurden benannt:

- Definition der Ziele der Verwaltung,
- Definition der fachamtsinternen Ziele,
- Mitarbeitergespräche über Ziele und Zielerreichung,
- Verlagerung von Entscheidungskompetenz auf untere Hierarchieebenen,
- Einübung von Budgetierung.

Mit einem Schaubild - **siehe Abbildung 2** - wurden die Voraussetzungen für den begonnenen Prozeß im Main-Kinzig-Kreis aufgezeigt. Durch einen Kontrakt wurde die ÖTV inhaltlich an der Entwicklung beteiligt und unter Einbeziehung des Gesamtpersonalrates der Verzicht auf betriebsbedingte Kündigungen vereinbart. In einer Reihe von Workshops wurde von Mitarbeiterin-

Organisationsentwicklung Projektorganisation



Main-König-Kreis

Abbildung 2

nen und Mitarbeitern aller Hierarchieebenen ein Leitbildentwurf erarbeitet und der politischen Ebene zur Vereinbarung vorgelegt.

Zur Steuerung des Prozesses wurden neben einer Projektleitung für den Gesamtbereich fachamtsspezifische Steuerungsgruppen gebildet, in denen Führungskräfte, Personalvertretung und gewählte Mitarbeitervertreter die für die Entwicklung des Prozesses notwendigen Entscheidungen treffen. Am Themenkatalog der Steuerungsgruppe des Sozialamts wurde die Arbeitsweise der Steuerungsgruppe erläutert - **siehe Abbildung 3**.

Im weiteren Verlauf der Diskussion wurden als **Grundsätze einer Strategie der Jugendhilfe** benannt:

- Die derzeitigen Einschnitte in der Mittelbereitstellung sind nicht Folge einer konjunkturellen Krise, sondern Teil eines strukturellen Veränderungsprozesses in der Gesellschaft und in ihren ökonomischen Grundlagen. Es gilt, selbst zu agieren und den Reformprozeß anzustoßen und zu steuern, nicht die Aktivität von außen abzuwarten.
- Dabei sind von Anfang an alle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zu beteiligen. Die Beispiele anderer Verwaltungen bis hin zu Phoenix/Arizona zeigen, wie in blindem politischen Sparwillen Verwaltungsorganisationen zerschlagen werden, um erst sehr viel später den Wert der früheren Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zu erkennen.
- Für die neuen Bundesländer stellt sich die Notwendigkeit erneuten Umdenkens und Veränderens allerdings vor dem Hintergrund des gerade erst geschafften Wandels dar. Kaum beginnen sich die Grundlagen der Kameralistik zu festigen, da soll sie durch betriebswirtschaftliches Rechnen abgelöst werden. Vor allem kam aus den alten wie den neuen Bundesländern die Frage nach den Fallstricken.
- Die mit Veränderungsprozessen einhergehende Unsicherheit kann nur durch Öffnung nach außen überwunden werden. Die Ansätze für Reformen müssen in regionalen Bezügen entwickelt werden, aber dabei soll und kann von anderen öffentlichen Jugendhilfeträgern profitiert werden. Die eigenen Probleme, Lösungsansätze und Erfahrungen sollten offen dargestellt werden, andere Institutionen sollten gefördert werden. Nicht immer direkt auf das Ziel zustürmen, auch Umwege gehen!
- Letztendlich wird es in allen Verwaltungen vielerlei Reaktionen geben, die man in drei oft annähernd gleich große Gruppen zusammenzufassen kann:

### Arbeitsplan der Steuerungsgruppe des Sozialamtes

---

Sprechzeiten
Verlagerung Anordnungsbefugnis auf SachbearbeiterInnen
Informationsfluß (Sachgebiets-Infos)
Abarbeitung der Rückstände
alternative Arbeitszeitmodelle
Erarbeitung von Kriterien zur Beurteilung der Belastung zwischen den Teams
Verteilung von fünf zusätzlichen Planstellen auf die drei Hauptverwaltungsstellen
Aufgabengebiet, Vergütung und Dienstort von zwei „Springern“
Fortbildungsprogramm für das Sozialamt
Personalauswahl für das Sozialamt, Teilnahme von MitarbeiterInnen an Vorstellungsgesprächen
Planungen, Überlegungen zum Modellteam
Prosoz-Einführung in Gelnhausen und Schlüchtern
„Arbeitsethik“, Einstellungen zum Hilfeempfänger
Situation der ZuarbeiterInnen nach Prosoz-Einführung in Hanau
Aufwand, Nutzen im Zusammenhang mit Kassenresten
Auswahl der TeamleiterInnen

Abbildung 3

Main-Kinzig-Kreis

die Veränderungsgegner, die aktiven Befürworter und die abwartenden Opportunisten.

#### 4. Finanzen

Einsparungspotentiale in der Jugendhilfe sind nur zu realisieren, wenn die bisher als unveränderbar geltenden Kosten nicht als unveränderbar hingenommen werden. Im Jugendamt Düsseldorf wird mit einem dreijährigen Feldversuch zur Verstärkung prophylaktischer Arbeit und zur Differenzierung der Hilfen zur Erziehung versucht, den Nachweis „besser = billiger“ anzutreten.

Für drei Jahre stehen zusätzliche Mittel und externe Begleitung zur Verfügung. Der Einstieg zu diesem Feldversuch erfolgte über Sozialraumanalyse und Mitarbeiterbeteiligung. Aufbau von Controlling gehört ebenfalls zum Versuch.

Auch in Göttingen wurden Einsparungsziele erreicht durch eine kritische Überprüfung der Leistungserbringung, verbunden mit einem verstärkten Einsatz teilstationärer und ambulanten Hilfen. Dabei wurden als Antwort auf steigende Pflegesätze in allen Bereichen eigene Leistungsangebote kostengünstiger entwickelt. Die Erfolge wurden allerdings durch das Ansteigen anderer Kosten relativiert.

Kostenstellenrechnungen wurden anhand der Modelle der Kommunale Gemeinschaftsstelle vorgestellt. In der nordrhein-westfälischen Landeshauptstadt Düsseldorf besteht das Ziel der Umsetzung der Kostenstellenrechnung in allen Ämtern. Dazu sind bereits Fortbildungen angelaufen. In Göttingen wird diese betriebswirtschaftliche Rechnungsart zunächst in einem Pilotprojekt erprobt. In Pforzheim wird mit der Möglichkeit der stärkeren Ausdifferenzierung der Haushaltsrechnung versucht, Kostenrechnung und Kameralistik zu verbinden. Praktisch soll für jede Kostenstelle ein Unterkonto geführt werden.

Als Grundsatz gilt auch hier: **Es sollte nur so viel neu gestaltet werden, wie im Veränderungsprozeß beherrschbar ist**, und dabei ist der Kontext der Verwaltung und ihrer Einbringung in den kommunalpolitischen Rahmen zu beachten.

## 5. Rolle der freien Träger

Eine zum Teil kontroverse Diskussion brachte das Thema der Einbeziehung freier Träger in den Reformprozeß. Es wurde von Erfahrungen berichtet, in denen zunächst durch Preisdumping Marktgestaltung betrieben wurde, um nach Marktbeherrschung das Monopol bei der Preisgestaltung zu nutzen. Harsche Kritik wurde vereinzelt an der Arbeit der Jugendhilfeausschüsse geäußert, in denen die Vertreter der freien Verbände oft als Lobbyisten auftraten.

Der Grundsatz der Subsidiarität enthält nicht den Anspruch freier Verbände auf öffentliche Gelder. Vielmehr soll dadurch die Angebotsvielfalt gesichert werden. Kosten werden für erbrachte Leistungen getragen, die konkret vereinbart werden sollten. Die Steuerung des Leistungsangebotes kann über Ausschreibungen erfolgen. Dazu wurde die Möglichkeit gefordert, **zwischen öffentlichen und freien Leistungserbringern einen echten Wettbewerb zu ermöglichen**. Leistungsvereinbarungen sollten auch Qualitätsvereinbarungen enthalten.

## 6. Fazit

Über die Notwendigkeit neuer Steuerungsinstrumente mit dem Ziel der Realisierung von Einsparungspotentialen bei gleichzeitiger Sicherung der erforderlichen Qualitätsstandards in der Jugendhilfe bestand Konsens. Dabei sollten - unter Beachtung der im Verlaufe der Gruppenarbeit genannten Elemente und unter Berücksichtigung des Kontextes - alle Beteiligten bei den öffentlichen Jugendhilfeträgern aktiv werden - **siehe Abbildung 4**.

## Ergebnisorientierung als strategisches Ziel unserer Verwaltungsreform

Eine strukturelle Verwaltungsreform setzt an den drei Hauptelementen der Organisation an

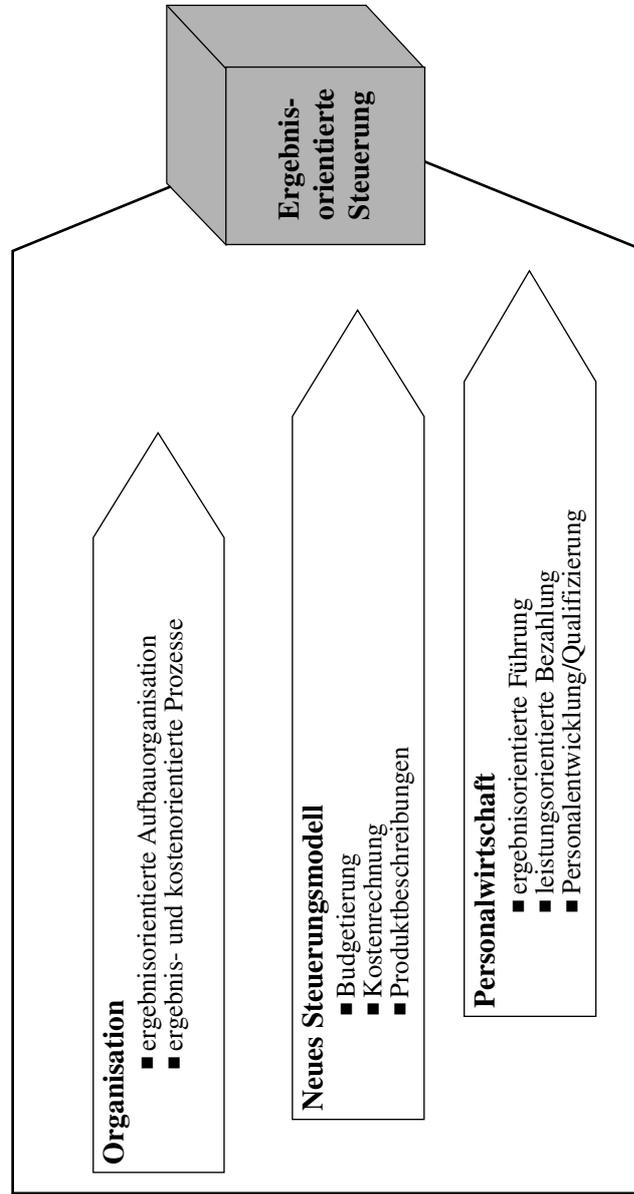


Abbildung 4

## Gesprächskreis 3

ROBERT GROELL

*Dezernent für Jugend, Gesundheit und Soziales des Rhein-Sieg-Kreises*

JOACHIM HENKEL

*Leiter des Jugendamtes der Stadt Köln*

### Ergebnisse der Teilnehmerbefragung vor der Diskussion

#### 1. Wird in Ihrer Verwaltung ein neues Steuerungsmodell bereits erprobt?

ja	nein	demnächst
39 %	11 %	50 %

#### 2. Für wie bedeutungsvoll halten Sie die Diskussion um die Neuorganisation der öffentlichen Verwaltung für die Jugendhilfe?

++	+	0	-	--
33 %	45 %	11 %	11 %	-

#### 3. Wo sehen Sie Schwierigkeiten / Probleme? (Kartenfrage)

Ergebnis nach der Sortierung:

- Budgetierung
- Hilfen zur Erziehung und Budgetierung - ein Widerspruch?
  - wachsende Probleme - festliegendes Budget
  - Kostenzuwachs bei Hilfen zur Erziehung muß durch Einsparungen im präventiven Bereich aufgefangen werden.
- Finanzen
- Konflikt: fachliche Steuerung - finanzielle Steuerung
  - fehlende Haushaltsmittel, die allein zur Deckelung führen (ohne Absprache)

- Steuerung großer, nur bedingt beeinflussbarer Kostenblöcke (z.B. Fremdunterbringung und Tageseinrichtung)
  - kein Markt/Wettbewerb in der Jugendhilfe
  - Tauglichkeit des Modells Privatwirtschaft für öffentliche Aufgaben?
  
- Produkte/  
 Produktbegriff
  - soziale Arbeit kein statisches Produkt
  - Produktbegriff im sozialen Bereich
  - Produktdefinition, z.B. individuelle Hilfesettings
  - Bildung von Produkten in der Jugendhilfe (Bestandteile des Produktes)
  - Zuordnung von Kosten zu Produkten
  - Beschreibung der Produkte (Leistungen)
  - Steuerung der Produktangebote und bedarfsorientierte Fortentwicklung
  
- Personal
  - Mitarbeitermotivation, wie motiviert man Mitarbeiter und überzeugt sie von neuen Steuerungsmodellen?
  - Widerstand derer, die Macht und Einfluß verlieren (Hauptamt, Personalamt, Bauverwaltung z.B.)
  - Umsetzung zwischenmenschlicher Beziehungen und Prozesse als Produkt
  - keine systematische Einbeziehung der Ressource Beschäftigte
  - Zweifel, ob die notwendige Änderung des Dienstrechtes durchführbar ist
  - unerfüllte Voraussetzungen (z.B. Dienstrecht, Konsens mit Politik)
  - Tarifrecht, Personalrecht - Besitzstandswahrung
  
- Politik
  - Zweifel, ob die Kommunalpolitik derartig umfassende Modernisierung will oder nur die Einsparungseffekte auf dem Weg dorthin
  
- Träger der  
 freien Jugendhilfe
  - Einbeziehung/Übertragbarkeit auf freie Träger

- Sonstiges
- Organisationsstruktur muß mit Aufgaben zusammenhängen, diese sind sehr heterogen, eine einheitliche Struktur dafür kaum möglich.
  - keine systematische Einbeziehung der gesetzlichen Vorgaben (KJHG) und fachlichen Standards
  - unübersichtliches Projektmanagement, keine Klarheit über Ziele, einzelne Maßnahmen, Verantwortlichkeiten
  - 1. Aufgabe der klassischen Ämter (Kämmerei, Hauptamt?)
  - 2. Zusammenführung der pädagogischen und haushaltsrechtlichen/finanziellen Verantwortung
  - 3. Unterschiede in der Umsetzung - Stadt und Flächenbereiche wie große Landkreise
  - 4. einheitliche Handhabung oder Flickenteppich
  - keine Prozeßtransparenz

## Bericht

Aus der Beantwortung der Einstiegsfragen und der Themen- bzw. Problemnennung wurde deutlich, daß sich alle Teilnehmerinnen und Teilnehmer des Gesprächskreises in ihrer Gemeinde bereits mit der Verwaltungsreform beschäftigen.

Übereinstimmend wurde die **Verwaltungsreform** für **erforderlich** gehalten, allerdings wurden zur Begründung dieser Reform unterschiedliche **Argumente** genannt:

- um besser mit der defizitären Haushaltssituation fertig zu werden,
- um große Kostentransparenz zu erreichen,
- um die Leistungen/Produkte der Jugendhilfe sowie Bedarf und Entwicklung strukturierter darstellen zu können,
- zum Aufbau eines Jugendhilfemanagements,
- zur Zusammenführung der Verantwortung für Leistung und Kosten.

Die Einnahmeentwicklung der Kommune wurde allgemein für die nächsten Jahre als problematisch eingeschätzt. Diese Entwicklung trifft die Jugendhilfe besonders schwer, da die Bedarfe und damit die Notwendigkeit zum Aus-

bau von Leistungen zunehmen, so z.B. der Ausbau des Kindergartenprogramms zur Erfüllung des Rechtsanspruchs, verstärkte Nachfrage nach erzieherischen Hilfen (familienersetzende und familienergänzende Hilfen), Bedarf an Wohnungen für ältere Jugendliche und junge Erwachsene (auch um die Ablösung aus Heimen zu gewährleisten) und Hilfen für den Übergang von Schule zum Beruf.

An Hand von Beispielen wurde die Bereitstellung von Wohnungen behandelt. Mehrere Kommunen nutzen die Möglichkeit von Trägern der Jugendberufshilfe und gemeinnützigen Trägern, um im Rahmen von Arbeitsprojekten (auch ABM- und Sozialhilfeprogramme) Wohnungen zu erstellen, die an die vorgeannten Zielgruppen vermietet werden können.

Sehr deutlich wurde herausgearbeitet, daß die **Verwaltungsreform ein umfassender Prozeß** ist, der, wenn er engagiert betrieben wird, einen Zeitraum von acht bis zwölf Jahren benötigt. Sie setzt sich aus vielen Teilschritten/Elementen zusammen, die nach und nach umgesetzt werden müssen.

Die **Elemente** für die Jugendhilfe sind (bis auf Jugendhilfeplanung) identisch mit denen der allgemeinen Verwaltungsreform:

- strategische Steuerung durch Politik und Verwaltung,
- Personalmanagement,
- technikunterstützte Informationsverarbeitung,
- Budgetierung,
- Berichtswesen und Controlling,
- Zusammenführung von Fach- und Ressourcenverantwortung,
- Jugendhilfeplanung,
- outputorientierte Steuerung.

Die Diskussion um die Elemente war ein zentraler Punkt des Gesprächskreises, da festgestellt wurde, daß die meisten Gemeinden sich gegenwärtig mit Teilzielen und Teilschritten befassen und die große Linie nicht erkennbar wird.

Außerdem wurde problematisiert, daß einige Gemeinden relativ hilflos mit dem Kostendruck umgehen und willkürlich Kürzungen in dem gesetzlichen Pflichtbereich vornehmen, die vom Kostenumfang und Inhalt nicht veränderbar sind. In der Regel werden in diesen Gemeinden über den Nachtragsweg

die Mittel dann letztendlich doch bewilligt. Bis zu dieser Entscheidung entsteht jedoch für die Jugendämter eine belastende Unsicherheit.

Herr Henkel berichtete aus Köln, daß die Leistungsgewährung bei den erzieherischen Hilfen monatlich mit Hilfe von automatischer Datenverarbeitung zeitnah erhoben wird, so daß eine **Übersicht** auf allen Ebenen der Jugendverwaltung über die **Kostenentwicklung** besteht und auf Besonderheiten, je nach Sachlage, reagiert werden kann. Auch hier hat sich das Prinzip bewährt, daß dem ASD-Mitarbeiter seit 1993 bekannt ist, welche Leistungsgewährung welche Kosten verursacht.

Ein weiterer Diskussionsschwerpunkt betraf die **Gewinnung der Beschäftigten** für eine Reform. Als wesentliche Voraussetzungen wurden genannt:

- Das Verwaltungshandeln - Zielsetzung und Vorgehensweise - muß allen Beschäftigten mitgeteilt werden.
- Die Beteiligung möglichst aller Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter an der Durchführung der Reform sollte angestrebt werden.
- Es sollten Belohnungen vorgesehen werden; nicht nur in Form von besserer Bezahlung, sondern auch in Form von Beteiligung an Grundsatzfragen, Verbesserung der Ausstattung des Arbeitsplatzes, mehr finanziellen Handlungsspielräumen bei Sparzielerreichung (z.B. Rücklagenbildung) usw.

Bei der Leistungserfüllung sollte auch jeweils überprüft werden, welcher Träger bürgernah (kundengerecht) arbeitet und kosten- und leistungsmäßig die besten Voraussetzungen hat. Dieses ist das entscheidende Kriterium für die Antwort auf die Frage, ob die Leistung durch einen Träger der freien Jugendhilfe oder durch das Jugendamt erfüllt werden soll.

Zum Abschluß wurde erörtert, wie ein **planvolles Umsetzen der Reform**, aufgeteilt nach Arbeitsschritten, aussehen sollte:

1. Ermittlung der tatsächlichen Kosten pro Jugendhilfeleistung (um vergleichbare Größen zu haben) - einschließlich Personal, Sachkosten, Mieten, Versicherung usw.,
2. Auflisten aller gesetzlichen Vorgaben im Sinne einer Sammlung für einen Leistungs- bzw. Produktkatalog, auch unter Berücksichtigung der Vorga-

- ben von Politik und Verwaltung; Nennung der jeweiligen Zielsetzung,
- 3.** Erarbeitung und Abstimmung eines Produktplanes unter Einbeziehung der Träger der freien Jugendhilfe,
  - 4.** Erarbeitung von controllinggerechten Produktbeschreibungen,
  - 5.** Aufbau einer Kosten- und Leistungsrechnung,
  - 6.** Aufbau des Berichtswesens in der Gesamtverwaltung,
  - 7.** Aufbau des Personalmanagements,
  - 8.** kontinuierliche Fortschreibung der Jugendhilfepläne, da die Bedarfe sich aufgrund demographischer, wirtschaftlicher und sozialer Entwicklung regelmäßig verändern,
  - 9.** Einführung der Budgetierung,
  - 10.** Aufbau des Controllings (zentral und dezentral).

**Podiumsdiskussion:  
Jugendhilfe - eine Ware?  
Produkte kontra Leistung?  
Budgetierung kontra Leistungsansprüche?  
Gewinnorientierung statt fachlicher Steuerung?**

MODERATION: JÜRGEN KNAUER, *Hauptreferent im Deutschen Städtetag, Köln*  
IM GESPRÄCH: FRANK DREHER, JOACHIM HENKEL, RICHARD ISSELHORST,  
ELKE SCHLEHAHN, HERBERT WILTS UND  
DR. HEJO MANDERSCHIED, *Caritasdirektor, Caritasverband Frankfurt e.V.*

**Jürgen Knauer:** Meine Damen und Herren, Sie haben gestern vier Vorträge gehört. Der Beitrag von Herrn Grömig enthielt zunächst einen Ausblick darauf, was Verwaltungsmodernisierung anstrebt, wo ihre Möglichkeiten, wo aber auch ihre Schwachstellen liegen.

Herr Dr. Wiesner hat hieran anschließend die Position der Jugendhilfe auf der Grundlage des Kinder- und Jugendhilfegesetzes dargelegt, insbesondere was die Struktur und die Organisationsvorgaben des Gesetzes anbelangt. Herr Wiesner kann leider heute nicht mehr bei uns sein; ich werde versuchen, einige der Positionen, die er gestern vorgetragen hat, in unser Gespräch einzubringen.

Herr Wilts hat Ihnen die Umsetzung eines neuen Steuerungsmodells am Beispiel der Stadt Wuppertal demonstriert, und schließlich hat am Abend Herr Dreher Ihnen aus der Sicht der Wirtschaft eine Zusammenfassung der Diskussion um die neue Steuerung auf der Grundlage der von ihr verwendeten Terminologie gegeben. Gestern nachmittag und heute vormittag hatten Sie Gelegenheit, all das Gehörte in Gesprächskreisen noch einmal vertiefend zu betrachten.

In unserem Podiumsgespräch heute wollen wir versuchen, zu einem abgerundeten Bild zu kommen - und zwar zusammen mit Ihnen; dieses Podium hier soll keine Honoratiorenbank sein, die von Ihnen abgehoben das diskutiert, was im Tagungsprogramm vorgegeben ist, sondern ich bitte Sie herzlich, sich in die Diskussion einzubringen, wenn Dinge angesprochen werden,

zu denen Sie Ihre Meinung äußern möchten. Zur Einstimmung in diese Diskussion bitte ich zunächst die drei Moderatoren ganz kurz vorzutragen, welche Themen in ihren Gruppen die Hauptrolle gespielt haben.

**Richard Isselhorst:** Im Gesprächskreis 2 hat die wesentliche Rolle die Diskussion um das Verfahren gespielt, das heißt: Wie können wir die neuen Steuerungsverfahren unter Beteiligung der Mitarbeiter in ein praktikables System bringen? Die Systemfrage generell, dann die Frage nach dem Verfahren und vor allem die Einbeziehung des Personals - das waren die Hauptpunkte unserer Diskussion.

**Elke Schlehahn:** Im Gesprächskreis 1 sah es so aus, daß wir uns am ersten Tag - nach einer etwas „schweren Geburt“ in diesem gruppendynamischen Prozeß - auf zwei Praxisbeispiele geeinigt und daran die in der Ausschreibung vorgegebenen Punkte abgehandelt haben: outputorientierte Steuerung, dezentrale Ressourcenverwaltung und Budgetierung.

Heute früh haben wir dann - angeregt auch durch Herrn Dreher - mit dem großen Thema „Produkt als zentrales Steuerungsinstrument“ eingesetzt, haben uns das sehr pragmatisch an Beispielen angeschaut und sind dann auf Praxisbeispiele gekommen unter der Thematik Outsourcing und Kontraktmanagement. Controlling haben wir ausgelassen, weil das ein viel zu weites Feld ist, um das noch so nebenbei mit abzuhandeln.

Ich muß sagen, daß gerade diese vielen Praxisbeispiele bei unterschiedlichen Herangehensweisen und Ansätzen eine große Bereicherung für die Diskussion gewesen sind.

**Joachim Henkel:** Man sieht am Abfrageergebnis des Gesprächskreises 3, daß sich unsere Gruppe zusammengesetzt hat aus zwei Mitgliedern, die bisher nicht von der Verwaltungsreform betroffen sind, und den anderen, die sich entweder im Veränderungsprozeß befinden oder kurz davor stehen.

Insgesamt wurde festgestellt, daß in allen vertretenen Jugendämtern Einsparungen erbracht werden müssen, daß in der Regel auch Personal abgebaut wird, und es bestand allgemein die Einschätzung, daß die Finanzknappheit mittel- oder langfristig bestehen bleiben wird. Es gab also eine relativ gleiche Ausgangslage; deshalb ist es auch nicht verwunderlich, welche Diskus-

sionsschwerpunkte am stärksten nachgefragt waren und intensiv behandelt wurden, so die Themen Budgetierung und Deckelung.

Als besonderes Problem wurde nicht die Budgetierung gesehen, sondern die Deckelung auf niedrigerem Niveau. Budgetierung ohne Deckelung würde für die praktische Arbeit bedeuten, daß alle Felder der Jugendhilfe mit dem Ziel überprüft werden, Schwerpunktveränderungen nach dem tatsächlichen Bedarf vornehmen zu können. Budgetierung verbunden mit Deckelung bedeutet jedoch, daß Einsparungen, die erzielt werden, nicht mehr der Jugendhilfe zur Verfügung stehen, sondern eingespart bleiben oder anderen Bereichen zur Verfügung gestellt werden.

Eine umfangreiche Diskussion gab es zu den Produkten der Jugendhilfe beziehungsweise zum Produktbegriff, denn besonders in den Großstädten ist die Leistungspalette der Jugendhilfe derart vielfältig, daß Schwierigkeiten bestehen, die Leistungen einzelnen Produkten schlüssig zuzuordnen. Ein weiterer Diskussionspunkt war die Rollenfunktion der Leitungskräfte der Jugendhilfe im Rahmen des Veränderungsprozesses. Eine erfolgreiche Verwaltungsreform ist nur durchführbar, wenn systematisch vorgegangen wird und alle betroffenen Mitarbeiter über die Veränderungen umfassend informiert werden.

Der letzte Punkt, den ich ansprechen möchte, war die Diskussion über das Verhältnis zu den Trägern der freien Jugendhilfe. Die Jugendämter sind gesetzlich verpflichtet, diese bei der Jugendhilfeplanung in allen Phasen der Entwicklung zu beteiligen. Andererseits befinden sich die Träger der freien Jugendhilfe im Verhältnis zu der öffentlichen Jugendhilfe und im Verhältnis untereinander auch in Konkurrenzsituationen, und es sind bei der Bewertung der Träger nicht nur inhaltliche Kriterien heranzuziehen, sondern auch der Kostenvergleich muß berücksichtigt werden.

Die Gesprächsteilnehmer stimmten überein, daß die Träger der freien Jugendhilfe rechtzeitig über die neuen Entwicklungen informiert und daran beteiligt werden sollen.

**Jürgen Knauer:** Herr Isselhorst hat sich sehr eng an meine Bitte gehalten, sich kurz zu fassen. Jetzt möchte ich doch nachfragen: Wo klemmte es denn bei der Verfahrensdiskussion am meisten?

**Richard Isselhorst:** Problematisch war der Bruch, den alle erleben, daß im Moment Vokabeln aus dem neuen Steuerungssystem genutzt werden für ein Vorgehen in alter Steuerungsweise, das heißt, Worte wie Budgetierung, Controlling usw. werden in einem völlig falschen Sinn gebraucht, im alten Verwaltungssinne für Deckelung und ähnliches. Wir müssen die Köpfe frei für die Einsicht bekommen, daß eine neue Steuerung möglich ist, was sie bedeutet, was sie uns abverlangt und wo sie hinführen kann. Das ist diskutiert worden.

Ganz wichtig ist, daß die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sehr früh einbezogen werden in die Diskussion. Das gilt aber nicht nur innerhalb der Jugendhilfe, des Jugendamtes, sondern wir müssen auch versuchen, uns in ämterübergreifenden Arbeitskreisen, Workshops usw. als Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Jugendhilfe zu beteiligen, damit dieses Exotendasein, das wir schon zu lange auch in der öffentlichen Kommunalverwaltung haben, ein Stückchen aufgebrochen wird. Wir müssen die Ziele des Jugendamtes, der Jugendhilfe, der Kommunalverwaltung ins Gespräch bringen und eine Wertediskussion anstoßen.

Am Schluß unserer Diskussion stand auch noch einmal die Frage der Zusammenarbeit mit den freien Trägern. Es wurde die Gefahr gesehen, daß dort versucht wird, Monopolstellungen zu schaffen oder abzusichern, daß freie Träger sich zum Teil bemühen, Verträge zu bekommen, ohne aber offenzulegen, mit welchem Personal, welcher Fachlichkeit sie Leistungen erbringen wollen. Im Rahmen eines neuen Steuerungsverfahrens, in dem die Produktbeschreibung ja eine ganz wesentliche Rolle spielt, ist dies aber eigentlich gar nicht mehr möglich. Die Offenlegung, wie die Dienstleistung erbracht wird, mit welchen Mitteln und auch mit welchen Ergebnissen, muß von den freien Trägern geleistet werden.

**Jürgen Knauer:** Meine Damen und Herren, Sie haben aus den Vorträgen der drei Moderatoren gehört, daß im Grunde in den drei Gruppen genau die Schwerpunkte behandelt worden sind, die auch in den Vorträgen der Referenten die Hauptrolle gespielt haben.

Das reicht von der Frage, was eigentlich Outputorientierung ist, was dezentrale Ressourcenverantwortung und Budgetierung bedeuten bis hin zu ganz praktischen Umsetzungsfragen, wie man Produkte und Produktgruppen bildet. Eine besonders wichtige Frage gerade für den sozialen Bereich ist, wie

man in diese Überlegungen zur Verwaltungsmodernisierung unsere Partner, nämlich die Träger der freien Jugendhilfe, mit einbezieht.

Wenn Sie bedenken, daß es in Westdeutschland nicht wenige Fälle gibt, in denen die Ressource, die die Jugendhilfe zur Erledigung ihrer Aufgaben benötigt, bis zu 80 Prozent von freien Trägern angeboten wird, ist es leicht vorstellbar, daß die Schnittstelle zum freien Träger in der Verwaltungsmodernisierung eine ganz wesentliche Rolle spielt.

Ich möchte aber, weil ich das bisher von niemandem in den Vorträgen gehört habe, der ganzen Runde, die sich hier versammelt hat, Gelegenheit geben, sich in einem ganz kurzen Statement zu der Frage zu äußern: Gibt es eigentlich noch die Chance, sich der Diskussion um die Verwaltungsmodernisierung zu entziehen, oder müssen alle sich über kurz oder lang dieser Diskussion stellen? Der zweite Teil meiner Frage ist: Wie haben Sie, die Sie bereits begonnen haben, neue Steuerung zu praktizieren, die Schnittstelle zu den freien Trägern hin gelöst?

**Herbert Wilts:** Zu der ersten Frage, ob sich jemand dem entziehen kann, kann ich schlicht keine Antwort geben. Es mag ja sein, daß es wirklich noch Inseln der Glückseligen gibt, wo sich möglicherweise die besondere Wirtschaftsstruktur und ein prosperierendes Unternehmen auf die Steuersituation so auswirken, daß man sich das noch erlauben kann.

Ich will nur eine Zahl dazu nennen. Wir haben in diesem Haushalt 1995 in Wuppertal das erste Mal den Fall, daß die Ausgaben allein der Sozialhilfe den Gesamtbetrag der Einnahmen aus der Gewerbesteuer übersteigen. Dies ist eine Entwicklung mit zunehmender Tendenz. Von daher gehe ich davon aus, daß es im Grunde genommen nur eine Zeitfrage ist, daß alle sagen müssen: Wir kommen an dieser Entwicklung nicht vorbei !

Zur zweiten Frage: Ich habe gestern darüber berichtet, daß wir kurz davor stehen, mit der Arbeitsgemeinschaft der Wohlfahrtsverbände eine Vereinbarung zu schließen, und zwar im Sinne von Produktbestimmung. Dazu gehören aber auch Vereinbarungen, die nicht nur Haushaltszuschuß und Zahlungsbedingungen regeln, sondern die vor allen Dingen darauf hinauslaufen, einheitliche Standards zu schaffen und eine Ergänzung des gemeinsamen Aufgabenspektrums vertraglich zu regeln.

Das halte ich für immens wichtig für beide Beteiligte. Denn die Gewährleistungsverpflichtung wird nach wie vor bei den Kommunen liegen, und wir werden darum auch darauf bestehen müssen, daß wir hier mit den freien Trägern zu ganz klaren Vereinbarungen kommen, wie Aufgaben wahrgenommen werden bzw. welche Anteile von wem.

Es stellt sich im Gesamtzusammenhang dieser Diskussion auch die Frage, ob wir nicht möglicherweise den überkommenen Begriff der Subsidiarität überprüfen und neu definieren müssen. Denn aus historischer Sicht ist die Subsidiarität zunächst einmal die Grundlage für das Eigenbetätigungsrecht der freien Träger gewesen. Das gilt auch heute noch. Aber ich erinnere gelegentlich gern daran, daß im KJHG auch eine Regelung enthalten ist, daß der freie Träger sich im Regelfall auch mit einer angemessenen eigenen Leistung zu beteiligen hat. Dies ist sicher auch ein Ausfluß der historischen Entwicklung des Subsidiaritätsprinzips, nämlich darauf basierend, daß das Eigenbetätigungsrecht ja auch ein Eigeninteresse an der Aufgabenwahrnehmung beinhaltet.

Ich will das jetzt nicht vertiefen. Wenn aber heute in manchen Bereichen die Erwartung mehr und mehr darauf hinausläuft, daß die Kommune ohnehin auch die Aufgaben des freien Trägers zu 100 Prozent finanziert, dann müßte man die Frage stellen - sicher auch differenziert nach Aufgabenbereichen - wie man in der Zukunft mit dem Grundgedanken der Subsidiarität weiterkommen will, ob man ihn vielleicht schärfer oder enger fassen muß. Darüber werden wir, glaube ich, nachdenken müssen. Diese Fragestellung kommt meines Erachtens in der öffentlichen Diskussion ein wenig zu kurz.

**Frank Dreher:** Die Frage, ob sich diesem Trend heute überhaupt noch jemand entziehen kann, möchte ich zweigeteilt beantworten. Zum einen: Speziell für die Jugendämter ist es aus meiner Sicht strategisch ganz wichtig, sich jetzt diesem Trend anzuschließen, sich möglichst frühzeitig zu informieren, welche Bestandteile diese ganzen neuen Steuerungsmodelle oder Steuerungsansätze beinhalten, um hier eine möglichst gute Startposition zu haben oder aber, wenn der Zug bereits gestartet ist, sich innerhalb des Gesamtgefüges der Verwaltung möglichst gut behaupten zu können.

Von daher denke ich, sind wir jetzt in einer Situation, in der sich zumindest für die Jugendämter nicht mehr die Frage stellen sollte, ob sie sich an diesen

neuen Modellen beteiligen, sondern wie sie sich beteiligen können, welche Positionen sie in der gesamten Ämter- oder Fachbereichsgemeinschaft einnehmen können.

Oberflächlich betrachtet sieht es so aus, als ob das neue Steuerungsmodell eigentlich sehr viele Anhänger hat. Aber ich bin etwas skeptisch, ob alle, die in öffentlichen Sitzungen behaupten, sie wollen das neue Steuerungsmodell, wirklich ehrliche Verfechter dieses Modells sind oder ob es mittlerweile nur eine Stimmung landauf und landab gibt, wo sich schon niemand mehr getraut, öffentlich überhaupt auszusprechen, daß er von dem ganzen System nichts hält und in seiner Kommune daran nicht teilnehmen will.

Es gibt meines Erachtens Lippenbekenntnisse zum Einstieg in die neue Steuerung. Es werden auch erste Schritte in diese Richtung begonnen, zum Beispiel Produkte definiert, das ist noch eine relativ harmlose Angelegenheit. Aber sobald es dann um existentiellere Fragen geht, wenn zum Beispiel Fachbereiche neu zusammengestellt werden und hinterher durch diese Umorganisation nicht mehr alle Positionen so besetzt werden können, wie sie es vorher waren, dann sieht das schon anders aus. Auch für die Querschnittsverwaltung wird es erhebliche Umstellungen geben. In dem Bereich sehe ich schon Schwierigkeiten, die den ganzen Reformprozeß beeinträchtigen können, weil da natürlich plötzlich Kräfte mobilisiert werden, die letztendlich kontraproduktiv wirken.

Zum Thema freie Träger denke ich, daß das neue Steuerungsmodell ja ein Managementmodell ist, das die Entscheidungsfindung und die Führung des Managements insgesamt verbessern soll. Dadurch kann die Beziehung zu den freien Trägern auch auf eine andere Ebene gestellt werden als es bislang der Fall ist, einfach dadurch, daß eine größere Transparenz geschaffen wird.

Wenn auf der Produktbasis die Verwaltung selbst besser Bescheid weiß, welche Kosten beispielsweise mit der Produkterstellung verbunden sind, ist es auch leichter, in einen Aushandlungsprozeß mit den freien Trägern zu treten und sich auch dort die Produktkosten mal anzuschauen.

Und es ist, wenn man die Jugendhilfe als ganzes im Blick hat, ja auch durchaus sinnvoll zu sagen, es gibt hier bestimmte Leistungen, die können wir gar nicht zu diesen Preisen in dieser Qualität erbringen. Es macht durchaus Sinn,

sich aus bestimmten Feldern zurückzuziehen oder aber in andere Felder aktiv reinzugehen, wenn man sieht, zu dem Preis schaffen wir es allemal, diese Leistung selbst anzubieten.

**Elke Schlehahn:** Man kann sich dieser Diskussion bestimmt noch zwei, drei Jahre entziehen. Wer das hartnäckig betreibt, schafft es vielleicht auch vier oder fünf. Die Frage ist nur, ob es sinnvoll ist, und ich denke, in der Jugendhilfe gilt wie überall, daß die beste Verteidigung der Angriff ist.

Wenn Steuerungsgruppen gebildet werden, dann muß jemand vom Jugendamt drin sein, weil er sonst ganz einfach eine Chance verpaßt. Wir stellen das in der täglichen Arbeit fest: Keiner hat soviel Ahnung von Jugendhilfe wie wir! Also müssen wir diese Position auch einbringen. Wir wissen, daß Jugendhilfe ein sehr schwieriges Feld ist, wo Probleme so differenziert auftreten, daß es wirklich für einen Außenstehenden schwierig zu verstehen ist. Wir müssen also dieser Steuerungsgruppe dabei behilflich sein, unsere Interessen zu erkennen, zu formulieren und durchzusetzen. Das wäre für uns sonst eine ganz klar verpaßte Chance. Und dabei diskutiere ich nicht über zusätzliche Zeit, die das natürlich kostet. Ich denke, darüber müßte sich jede Leitungsfachkraft klar sein.

Was bedeutet das nun für diejenigen, bei denen der Prozeß noch gar nicht angefangen hat, die also erst in den Startlöchern stehen? Wichtig ist, daß man vorbereitet ist für den Zeitpunkt, wenn es losgeht, und daß die Mitarbeiter nicht erschrecken. Und der zweite Punkt ist sicherlich, daß man sehr genau schauen muß, wie man mit diesen Begriffen sinnvoll umgeht und vor allem welche Begriffe man wirklich gebrauchen kann. Ich denke da zum Beispiel an das Instrument der Jugendhilfeplanung, das wir haben, also das Planungs- und Steuerungsinstrument in der Jugendhilfe. Was können wir mit Jugendhilfeplanung tun, und auf welche Begriffe aus diesem ganzen Wust der neuen Steuerung können wir vielleicht verzichten?

Jugendhilfe braucht sich eigentlich überhaupt nicht hinter irgend etwas zu verstecken. Wenn Sie in eine Diskussion gehen, müssen Sie im Vorfeld wissen, welche eigene Position Sie dazu vertreten, denn sonst schwanken Sie hoffnungslos hin und her. Das heißt, Sie müssen tatsächlich wissen, wie Sie sich in diesem Prozeß selbst positionieren, auch Ihre Mitarbeiter, und dann kann es losgehen.

Jugendhilfeplanung als Instrument bedeutet natürlich auch die Beteiligung der freien Träger, und das ist für viele ein Reizwort. Hier sind Hemmschwellen aufgebaut worden, die es zu beseitigen gilt. Es gibt da auch eine bestimmte Berührungsangst: Jetzt kommt der öffentliche Träger und will uns kontrollieren - nicht Controlling, sondern kontrollieren! Die Produktbeschreibungen alleine reichen da nicht aus, das sind noch keine vertrauensbildenden Maßnahmen. Man kann sich aber mit den freien Trägern zusammen über fachliche Standards austauschen und dann praktisch von hintenrum zur Produktbeschreibung kommen. Das ist ein Weg, den wir so bei uns eingeschlagen haben, wobei wir mit den Trägern bisher gute Erfahrungen gemacht haben.

**Richard Isselhorst:** Was ich jetzt sage, ist offensichtlich nicht nur meine Sicht, sondern auch der Teilnehmer im Gesprächskreis 2, die als einzige bei der Frage, für wie bedeutungsvoll wir die Diskussion halten, die Kreuze ausschließlich in den beiden Plusfeldern gemacht haben! Für mich gibt es keinen Weg daran vorbei, sich dieser Diskussion zu stellen.

Das hat zum einen damit zu tun, daß wir es bei der derzeitigen Finanzkrise der öffentlichen Hand nicht mit einer Finanzkrise aufgrund irgendwelcher konjunktureller Einbrüche oder vorübergehender Einflüsse - wie deutsche Einigung mit Kostenverlagerung - zu tun haben, sondern Ursache ist ein grundsätzlicher Strukturwandel. Und auf diesen Strukturwandel haben wir uns einzustellen. Das kriegen wir mit dem herkömmlichen preußischen System, das Herr Freiherr v. Stein erfunden hat, nicht mehr hin.

Daß wir uns nicht entziehen können, hat auch damit zu tun, daß wir gerade aus der Sozialarbeit und speziell auch aus der Jugendhilfe heraus seit vielen Jahren beklagen, daß die Verwaltungsorganisation zu unseren Aufgabebereichen nicht paßt, beispielsweise die Trennung von Fachverantwortung und Ressourcenverantwortung.

Wir haben immer wieder gefordert, daß sich das ändern muß. Wenn das aber zusammengelegt werden soll, müssen wir sowohl der politischen Führung, der gewählten Vertretung der Bürgerschaft, als auch der Verwaltungsleitung die Sicherheit geben, daß wir mit dieser gemeinsamen Verantwortung vernünftig umgehen. Dann gehören Controlling usw. und ein vernünftiges Steuerungsverfahren unverzichtbar dazu. Das kann ich mir gar nicht anders vorstellen.

Vom Gefühl her sage ich mir, Wandel, Anpassung an neue Lebensverhältnisse, ist ohnehin ein Prinzip, das zu Lebewesen gehört. Wir haben als Westler von den Menschen in Ostdeutschland verlangt: Nun stellt euch doch mal auf Neues ein! Wenn wir uns dann selbst nicht darauf einstellen und nicht bereit sind - und da spreche ich jetzt ausdrücklich nur für den westdeutschen Bereich - uns so an den Strukturwandel anzupassen, daß wir sagen, dann stellen wir auch unser Verwaltungssystem um, dann ist das ein Armutszeugnis insgesamt. Die Sozialarbeit, die von ihren Klienten ständig verlangt, daß sie sich an neue Lebensverhältnisse anzupassen haben, daß sie sich bitte den Realitäten zu stellen haben, die muß doch wirklich in der Lage sein, dieses auch für sich gelten zu lassen.

Nun gibt es eine ganze Reihe Kolleginnen und Kollegen, die sagen: Aber das kann doch nicht jetzt in der Zeit der Finanzkrise kommen, und außerdem haben wir so viele neue Aufgaben, bedingt durch die neue Armut, da haben wir jetzt gar keine Zeit für! Denen muß ich zum einen ein altes kaufmännisches System entgegenhalten: Sind die (Verkaufs-) Aussichten gut, dann sind die Einsichten - nämlich die Einsichten zur Veränderung - schlecht. Sind die Aussichten schlecht, sind die Einsichten gut. Das heißt, dort, wo es ihnen gut geht, sind sie zum Wandel wesentlich weniger bereit als dort, wo einfach im Moment die Basis eine andere ist. Das müssen wir berücksichtigen.

Und zum Zeitproblem: Das erinnert mich an eine Parabel von dem Wanderer, der durch den Wald geht und dort einen Holzfäller trifft, der sich mit seiner Säge abmüht, die Bäume zu fällen. Er sieht, daß die Säge stumpf ist und sagt: *„Lieber Mann, Sie arbeiten mit einer stumpfen Säge, meinen Sie nicht, Sie sollten mal die Säge schärfen lassen?“* - *„Ja, da habe ich jetzt keine Zeit für, ich muß erst die Bäume fällen!“* Übrigens, der Ort, an dem zum ersten Mal der Satz fiel: *„Wer zu spät kommt, den bestraft das Leben“*, der ist nur ein paar Kilometer von hier entfernt.

**Jürgen Knauer:** Meine Damen und Herren, ich habe meine Frage, ob man sich der Verwaltungsmodernisierung noch entziehen könne, natürlich nicht ohne Absicht, sondern mit Blick auf die Abfrage in den Gesprächskreisen gestellt. Ich denke, eins ist aus den Diskussionsbeiträgen deutlich geworden:

Es gibt kaum eine Chance, sich der Diskussion um die neue Steuerung noch zu entziehen. Wer es dennoch tut, läuft Gefahr, in zeitliche und viele andere

Zwänge zu geraten mit dem Ergebnis, daß er dann möglicherweise ganz schlecht aussieht, wenn andere, vor allen Dingen andere Zweige seiner eigenen Verwaltung, in der Verwaltungsmodernisierung voranschreiten. Man kann eigentlich nur allen, die in leitenden Positionen des Sozialbereichs tätig sind, empfehlen, sich mit dem Thema Verwaltungsmodernisierung oder neue Steuerung auseinanderzusetzen. Sie dokumentieren durch Ihre Anwesenheit, daß Sie dies tun oder auf dem Wege dazu sind. Ich hoffe, daß diese Veranstaltung Ihnen dabei ein wenig hilft.

Von zwei Kollegen ist angeführt worden: Vorsicht vor der Dominanz finanzwirtschaftlicher Überlegungen bei der Steuerungsdiskussion! In der Tat - wenn Sie mir diese ganz persönliche Bemerkung erlauben - die Steuerungsdiskussion darf nicht zur Spardiskussion verkommen. Wenn dies geschieht, wird vieles untergehen, was danach nur sehr schwer wieder aufzubauen sein wird. Dies gilt insbesondere für das Beispiel, das auch von Herrn Henkel genannt worden ist: Budgetierung ist nicht gleich Deckelung. Budgetierung heißt Bewegungsfreiheit innerhalb eines gesetzten Rahmens. Deckelung ist lediglich die Verschiebung der Verantwortung für eine zu knappe Finanzausstattung in das Fachamt.

Nachdem wir diese erste Fragestellung abgehandelt haben, komme ich nun zum zweiten Punkt, nämlich zu dem Verhältnis öffentliche und freie Träger im Rahmen der Verwaltungsmodernisierung. Bevor ich jedoch das Wort an Herrn Dr. Manderscheid gebe, möchte ich noch einmal auf den Punkt bringen, worum es eigentlich geht.

Genannt worden ist auf meine Frage von der Kollegin und den Kollegen im Podium: Man muß Vereinbarungen mit der freien Wohlfahrtspflege treffen, deren wesentliche Inhalte einheitliche Standards und Finanzierungsmodalitäten sind. Hinterfragt worden ist von Herbert Wilts der Grundsatz der Subsidiarität vor dem Hintergrund der neuen Steuerung. Ich möchte das noch ein wenig verschärfen, indem ich am Beispiel des Controlling frage: Wie macht man eigentlich eine Zielbestimmung für einzelne Hilfearten, wenn der, der nachher dabei helfen soll, diese Ziele auch tatsächlich zu erreichen, daran nicht beteiligt wird? Ähnliches gilt für das Schlagwort Outsourcing: Wie verträgt es sich mit dem Grundsatz der Subsidiarität, wenn auf dem freien Markt Leistungen eingekauft werden, um damit Leistungen der Jugendhilfe zu erbringen?

Ich stelle diese Fragen einmal in den Raum - vielleicht gibt es ja aus dem Kreise der Kollegen dazu kluge Antworten. Die magische Formel, die von Herrn Dreher kam, heißt: Die Zusammenarbeit mit freien Trägern muß - auch durch mehr Transparenz - auf eine neue Basis gestellt werden.

Aber jetzt, Herr Dr. Manderscheid, haben Sie das Wort.

**Dr. Hejo Manderscheid:** Lassen Sie mich zunächst auf die bisher gestellten Fragen antworten. Herr Knauer, Sie hatten gefragt, ob es überhaupt eine Chance gibt, sich dieser Reform zu entziehen. Ich sage, auch aus der Perspektive des freien Trägers, ganz klar und deutlich: Es gibt keinerlei Chance, sich dieser Reform zu entziehen. Es gibt vielmehr eine Pflicht und eine Notwendigkeit, diese Reform gut überlegt und anständig anzugehen, sie selbst zu gestalten und mit kritischer Reflexion zu begleiten. Und zwar aus folgendem Grund, den auch Herr Isselhorst schon angesprochen hat: Es handelt sich nicht um eine vorübergehende Konjunkturschwäche, die man jetzt einfach mit ein bißchen Deckelung und ein bißchen Streichung und Regionalisierung, sozusagen durch oberflächliches Herumkurieren an Symptomen, durchstehen kann.

Wir müssen verstehen, daß hier eine Strukturschwäche des gesamten Systems der Jugendhilfe zum Ausdruck kommt. Und wir müssen deshalb diese Strukturschwäche bearbeiten, das heißt, wir müssen grundlegende, strukturelle Reformen angehen. In der Organisations- und Unternehmensberatung sagt man in solchen Fällen, daß das gesamte System umlernen muß. Ansonsten besteht die Gefahr, daß man nur vordergründig durch die Krise kommt, das Ganze dann aber als Bumerangeffekt in drei, vier oder fünf Jahren doppelt und dreifach zurückschlägt.

Folglich wäre der erste Schritt, den wir miteinander gehen müssen, die Beantwortung der Frage: Worin liegt genau die Strukturkrise im Jugendhilfesystem, auf die diese neuen Reformansätze antworten sollen? Es geht also nicht allein darum, eine Reform des öffentlichen Trägers einerseits und eine Reform der freien Träger andererseits durchzuführen. Mein Anliegen ist eine Reform des dualen Systems in der Jugendhilfe und in der sozialen Arbeit.

Das duale System ist - vereinfacht - das Miteinander von öffentlichen und freien Trägern. Das ist gesetzlich verankert und hat sich über lange Jahre

eingespielt. Dieses duale System hat spezifische Ausformungen und Ausprägungen erfahren, die für die aktuelle Krise nicht allein, aber mit ursächlich sind. Deshalb ist meiner Ansicht nach eine Gesamtreform oder so etwas wie eine gemeinsame Organisationsentwicklung dieses dualen Systems notwendig. Ich will es noch einmal ganz deutlich sagen: Das duale System hat in vielen Feldern zu einem unüberschaubaren Träger- und Fördersumpf geführt. Da gibt es viel Mauschelei, viele verdeckte Verbindungen. Und diese intransparent gewordene Struktur soll nun soziale Dienstleistungen hervorbringen, die sich gerade heute unter verschärften Armutsbedingungen und knappen öffentlichen Haushalten durch hohe Effizienz und Qualität auszeichnen sollen.

Des Weiteren haben wir in vielen Feldern dieses dualen Systems inzwischen völlig falsche Steuerungsanreize und -effekte. Freie und öffentliche Träger und andere Gruppen konkurrieren um Fördergelder und nicht vorrangig um Qualität für Hilfeberechtigte, beispielsweise um die Frage, wie man am besten Hilfe zur Erziehung gestaltet. Auch deshalb muß umgesteuert werden!

Ein weiteres Beispiel sind die falsch gesetzten Leistungsanreize: Es ist ja häufig notwendig, die Kosten hochzutreiben, um mehr Zuschüsse zu bekommen. In vielen Fällen - da müßten wir an anderer Stelle in die Detailanalyse gehen - macht es überhaupt keinen Sinn, die Kosten zu senken. Davon profitiert ein Träger in der Regel nicht. Das sind falsche finanzielle Steuerungsanreize! Man könnte diese Liste fortsetzen. Ich halte es für notwendig, das zu analysieren, um danach zu fragen: Ist diese Reform, die nun allerorten beginnt, wirklich so angelegt, daß dieses gesamte System umlernt und sich mit neuen Steuerungsmöglichkeiten auseinandersetzt?

Ein Drittes, was das duale System angeht und was in unserer Diskussion nicht untergehen darf: Das duale System, eingeschränkt auf öffentliche und freie Träger, ist zu Ende. Es gibt inzwischen immer mehr privat-gewerbliche Träger. Auch Ehrenamt, modernes Bürgerengagement, Selbsthilfe, Nachbarschaft - also informell geleistete soziale Arbeit - muß wahrgenommen und aktiv in die Steuerung von Jugendhilfe eingebaut werden.

Wir haben es deshalb nicht mehr mit einem dualen System, sondern mit einem Welfare-mix zu tun, in dem von unterschiedlichen Anbietern unter sehr verschiedenen Prämissen soziale Dienstleistungen angeboten und er-

bracht werden. Nicht nur die Wohlfahrtsverbände müssen ihre Position in diesem Welfare-mix zwischen Staat, Markt und Gemeinschaft neu bestimmen. Dies auch für die öffentlichen Träger zu klären, gehört ebenfalls zu der diskutierten Reform.

Wenn dieser Klärungsprozeß in der angegebenen Richtung läuft, daß man sich also Klarheit verschafft über den Output, über die Dienstleistungen, die erbracht werden sollen - dann wird eine neu oder erstmalige Qualitätsbeschreibung notwendig. Dann gibt es eine neue Chance. Ob ich die jetzt noch Subsidiarität nenne, das weiß ich nicht. Ich zweifele auch daran, ob das, was wir bislang hatten, Subsidiarität war; es waren bestimmte Privilegien. Die Chance heute liegt aber doch vor allem darin, daß einfach eine größere Transparenz der Dienstleistungen, ihrer Qualität, ihrer Effizienz und ihrer Kosten und Preise geschaffen wird. Und ich denke, es ist gut, wenn es auf der kommunalen Ebene in dieser Richtung mehr Wettbewerb unter den verschiedenen Anbietern gibt.

In diesem Zusammenhang komme ich nochmals zum neuen Welfare-mix. Kann es sein, daß allein die Kosten ausschlaggebend für die Entscheidung über den Zuschlag zur Erbringung einer bestimmten sozialen Dienstleistung sind? Kann es gelingen, daß andere, qualitative Faktoren betriebswirtschaftlich in den Griff zu bekommen sind?

Es ist doch ein Unterschied, ob ein privat-gewerblicher, ein öffentlicher oder ein kleiner freier Träger, der viel mit Selbsthilfe und anderem Ehrenamt arbeitet, eine Jugendhilfeleistung anbietet. Da kommen doch andere, wichtige qualitative Faktoren ins Spiel, über die man nachdenken muß. Der Wettbewerb dreht sich also nicht um die Kosten allein. Der Welfare-mix als solcher ist der neue Markt für einen politisch zu führenden Wettbewerb. Und so ein Wettbewerb muß öffentlich und transparent verlaufen.

**Jürgen Knauer:** Ich hatte ja mit vielem gerechnet, Herr Dr. Manderscheid, aber mit diesem Beitrag haben Sie uns, glaube ich, alle verblüfft! Ich fasse noch einmal zusammen: Die Beziehung zu den freien Trägern muß sich ändern. Das duale System, wie Sie es definiert haben, ist überholt. Es werden falsche Impulse gesetzt. Die Konkurrenz um die höchste Förderung steht im Vordergrund und nicht die Konkurrenz um das beste Produkt. Die Beschränkung des Systems Wohlfahrtspflege auf öffentliche und freie Träger ist be-

endet. An ihre Stelle tritt der Welfare-mix, wie das in Frankfurt am Main offenbar heißt, also die Tätigkeit unterschiedlichster Anbieter, auch gewerblicher Art, auf dem Sektor der Wohlfahrtspflege. Es entscheiden Kosten, Preise und Qualität, und das heißt in der Marktwirtschaft: der Wettbewerb.

Ich möchte - mit dem Einverständnis der Anwesenden - bei diesem Punkt noch etwas verweilen und fragen: Wie packt man das konkret vor Ort im Gespräch mit allen an, wenn man sich auf den Weg macht, neu zu steuern?

**Frank Dreher:** Ich denke, ein ganz wichtiger Aspekt bei dieser Entwicklung kommt in der Zukunft dem Qualitätsmanagement zu. Das Jugendamt als Gewährleistungsträger muß schauen, welche Leistungen erbracht werden. Wenn man sich aber in der Zukunft ganz stark auf das Produkt orientiert und sagt: Wir versuchen, für das Kind oder für den Jugendlichen eine möglichst gute Leistung zu garantieren, egal von wem die erbracht wird - dann wird es für das Jugendamt sehr wichtig sein, in diesem Bereich ein Qualitätsmanagementsystem aufzubauen, um bestimmte Standards festzuschreiben und prüfen zu können, ob diese Leistungen auch so erbracht werden. So würde die Diskussion nicht nur auf finanzwirtschaftlicher Ebene geführt, sondern der qualitative Aspekt stünde stärker im Vordergrund.

**Herbert Wilts:** Ich war sehr überrascht über den Beitrag von Herrn Dr. Manderscheid. In meinen heimatlichen Gefilden wäre - trotz des wirklich sehr guten Verhältnisses zwischen den Verbänden und der Stadt - doch bei dieser Diskussion eine andere Reaktion gekommen.

Aber wir sind im Grunde genommen - und deswegen möchte ich Ihnen meinen Dank für Ihr Statement aussprechen - auch auf diesem Wege, das gemeinsam neu zu definieren, wobei sicher die große Schwierigkeit in der Einbeziehung des privat-gewerblichen Bereichs besteht. Denn in einer Frage sitzen wir - bei aller Reform - als Verbände und Stadt in einem Boot. Das ist die Frage der vorhandenen Strukturen und großen Potentiale von Mitarbeitern: Wie geht man in diesem Umsteuerungsprozeß mit Mitarbeitern um? Das gilt für uns beide.

In der Hinsicht sind natürlich auch beide gegenüber den privat-gewerblichen Anbietern im Nachteil. Denn das ist ja gerade das Problem, daß wir nicht nach Nutzen und Kosten definieren können, wenn es um diesen Anbieterkreis

geht. Natürlich sind die in der Regel beweglicher. Wenn ich jetzt mal eine Gruppe herausnehmen darf, zum Beispiel die zwei Sozialarbeiter, die sich von heute auf morgen zusammentun, um eine betreute Wohngruppe einzurichten - die sind flexibler auf dem Markt! Und dann deutlich zu machen, warum man von diesen Angeboten keinen Gebrauch macht, und dies möglicherweise fachlich zu begründen, ist wesentlich schwieriger - gegenüber Finanzpolitikern, aber manchmal sogar gegenüber Jugendhilfepolitikern.

Trotzdem, denke ich, sind auch da die Verbände gefordert. Ich habe mit einem größeren Verband, der die Vielzahl kleinerer Träger - nicht unbedingt privat-gewerblicher - unter seinem Dach vereint, ein ausführliches Gespräch geführt aus Anlaß des Geschäftsführerwechsels und habe eben auch gesagt: Ich halte es für dringend notwendig, daß gerade dieser Verband sich in den Chor der Arbeitsgemeinschaft in der Diskussion um neue Steuerung ganz intensiv mit einschaltet, auch in der Beratung neuer Träger, die etwa um Aufnahme nachsuchen. Also insofern werden wir auch die Verbände nicht daraus entlassen können, sich in solche Steuerungsprozesse einzuklinken.

Herr Dr. Manderscheid, ich hatte gestern von Versuchen bei uns in Wuppertal berichtet, Vertreter der Arbeitsgemeinschaft auch in Arbeitsgruppen in diesen Umsteuerungsprozeß einzubeziehen. Ich glaube, da sind auch einige Berührungspunkte noch nicht abgebaut, und insofern würde ich Ihr mutiges Wort gerne mit auf die Reise nehmen.

**Jürgen Knauer:** Also, damit da kein falscher Eindruck entsteht: Herr Dr. Manderscheid ist sicher ein sehr fortschrittlicher Vertreter der freien Wohlfahrtspflege. Ich trete Ihnen sicher nicht zu nahe, wenn ich sage, daß wir es in unserer alltäglichen Praxis gelegentlich etwas anders antreffen, als wir es von Ihnen gehört haben!

**Joachim Henkel:** Ich möchte hervorheben, daß wir nicht nur über das Verhältnis Verwaltung und Träger der freien Jugendhilfe zu sprechen haben, sondern daß wir es immer mit einem dritten Partner in der Rolle des Fachpartners und Auftraggebers zu tun haben, nämlich dem Gemeinderat oder Stadtrat. Im Zusammenhang mit der Verwaltungsreform hat die Verwaltung die Aufgabe, die Jugendhilfebereiche überschaubarer und nachvollziehbarer zu machen, damit es auch zu einem echten Kosten-Nutzen-Vergleich zwischen den Trägern kommen kann.

Überrascht bin ich über die Bemerkungen zu den gewerblichen Trägern und hätte die Bitte, daß Herr Dr. Manderscheid diese noch weiter ausführt. Ich denke, im Gegensatz beispielsweise zum Gesundheitsbereich, in dem gewerbliche Krankentransporte zugelassen wurden, hat die Jugendhilfe andere Rahmenbedingungen, denn es können nur anerkannte Träger der freien Jugendhilfe Jugendhilfeaufgaben wahrnehmen beziehungsweise übertragen bekommen. Es gibt zwar ansatzweise auch im Bereich der Tageseinrichtung kommerzielle Anbieter, diese Entwicklung halte ich jedoch für eine Übergangserscheinung, denn sie sind das Produkt einer Mangelsituation.

**Dr. Hejo Manderscheid:** Ich will noch einige Entwicklungen aufzeigen, die sich in Frankfurt am Main beobachten lassen. Sie kennen aus der Presse sicherlich einige Rahmendaten: daß Frankfurt enorm verschuldet ist und der städtische Haushalt im Prinzip nicht mehr genehmigt wird und der Sparkommissar praktisch schon in der Tür des Kämmers steht. Neben dieser hohen kommunalen Verschuldung haben wir andererseits eine extrem wachsende Armut in Frankfurt.

Vor diesem Hintergrund haben wir eine „Sozialpolitische Offensive“ gegründet - das ist ein Zusammenschluß der freien Träger, der Kirchen, der Gewerkschaften und der Unternehmerverbände. Die Stadt ist nicht Mitglied in dieser Offensive. In Kooperation mit der Stadt wird allerdings der von der Offensive initiierte Armutsbericht erstellt.

In dieser Sozialpolitischen Offensive haben wir jetzt zwei Jahre lang intensiv diskutiert, um Wege aus der Strukturkrise der kommunalen Sozialpolitik zu finden. Es gibt also jenseits der städtischen Verwaltung bei uns eine große Bereitschaft für Reformen. Übrigens: Ich nehme gern die Bemerkung zur Kenntnis, daß Sie mich hier nicht unbedingt als repräsentativ für einen freien Träger halten. Umgekehrt hoffe ich für Sie, daß der öffentliche Träger „Stadt Frankfurt“ nicht repräsentativ ist für alle öffentlichen Träger. Erfahrungen, wie ich sie hier vortrage, sind eben immer lokal gefärbt!

Eine weitere Anmerkung: Bei uns in Frankfurt - und das hat eben mit dem konkreten öffentlichen Träger zu tun - hat sich das Problem ineffizienter Steuerung in der Jugendhilfe deshalb verschärft, weil die freien Träger bereits seit längerem Reformen in ihrem Rechnungswesen durchgeführt haben. Wir haben Kostenstellenrechnung, die Stadt Frankfurt hat kameralistische Buch-

führung. Wir werfen der Stadt deshalb vor, daß sie ihre politischen gegen unsere betriebswirtschaftliche Preise ausspielt! Und gerade beim Streit um Kürzungen und Deckelungen ist das ein großes Problem. Hier wird nochmals deutlich, daß es schwierig wird, wenn nur eine Seite - also nur der freie und nicht der öffentliche Träger - reformiert. Ich kann der Stadt auf den Pfennig genau sagen, was ein Kindergartenplatz pro Kind und Monat in einem katholischen Kindergarten in Frankfurt kostet. Die Stadt ist im Gegenzug dazu nicht in der Lage, dies zu berechnen.

Diese Intransparenz verschärft sich in Frankfurt nochmals bei den sogenannten stadtnahen Vereinen. Dies sind - ursprünglich aus Bürgerstiftungen hervorgegangen - sozusagen städtische Betriebe, aber in Form eines e.V. und dann auch noch Mitglied im DPWV. Dadurch sitzt die Stadt hintenrum in der Liga mit drin. Das sind vermauschelte Strukturen. Man braucht aber eine saubere Konflikt- und Streitkultur, wenn man in der Krise weiterkommen will!

Außerdem sind die Pflegesätze in allen pflegesatzgetragenen Einrichtungen dieser stadtnahen Vereine die jeweils höchsten in Frankfurt. Und jeder fragt sich: Wie kriegt die Stadt diese hohen Pflegesätze durch? Bei uns in Frankfurt sieht die Sache also anders aus als in vielen Beispielen geschildert wurde. Aber, wie gesagt, ich nehme Frankfurt nicht als repräsentativ für alle deutschen Großstädte.

Ein Drittes gilt aber doch noch für alle Städte in dieser Auseinandersetzung um die Einführung einer besseren Produktsteuerung: Genau wie die freien Träger sich mit ihrer eigenen Rolle auseinandersetzen, muß dies die Stadt auch für sich tun. Bei uns freien Trägern gibt es eine lebhaftige Diskussion, wie wir den operativen Bereich - gleich Sozialarbeit - und den strategischen Bereich - gleich Politik, Anwaltschaft, Lobbyarbeit usw. - auseinandernehmen können.

Zu Recht sagen nämlich viele: Es geht ja alles durcheinander! Kann der, der konkret Sozialarbeit leistet, auch politisch tätig sein und wenn ja, mit welchem Mandat? Die Debatte läuft derzeit darauf hinaus, sozusagen den Betrieb Caritas vom Verband Caritas strukturell zu trennen, um damit gegenüber dem Partner Stadt und gegenüber der Öffentlichkeit deutlicher zu machen, wer jeweils mit welchen Interessen spricht: der Dienstleistungsbetrieb mit seinen Interessen und seinem Leitbild oder der Verband mit

seinen Interessen und seinem Leitbild. Ich erwähne das deshalb, weil ich meine, daß auch Sie als öffentliche Träger sich darüber Gedanken machen müssen. Denn auch bei Ihnen gibt es dieses Durcheinander von operativem und strategischem Bereich. Der Sozialdezernent sitzt mir zum Beispiel in verschiedenen Rollen gegenüber und ist alles zugleich: Politiker, Träger, Leiter der Verwaltung. Auch an solchen Fragen muß die andiskutierte Reform ansetzen.

Viertens: zu den privat-gewerblichen Trägern. Ich habe das Stichwort eingebracht, weil sie momentan in der sozialpolitischen Debatte um den Welfare-mix eine Rolle spielen. In der Jugendhilfe kann man das tatsächlich vernachlässigen. Dennoch, es gibt eine Sache in Frankfurt, die mir in einem positiven Sinne sehr zu denken gibt, da sie die Qualität unserer offenen Jugendarbeit betrifft. Da ist das Jugendamt hingegangen und hat an der Konstabler Wache - das ist ein Treffpunkt im Zentrum mit vielen marokkanischen Jugendlichen und viel Rauschgifthandel - dem Betreiber einer der führenden Diskotheken in Frankfurt Räume vermietet. Es gibt jetzt dort eine Disko, und zwar keine mit sozialpädagogischem Feeling, sondern ganz streng kommerziell. Das schafft eine Infrastruktur, die auch für die offene Jugend- und Sozialarbeit in diesem Bereich eine immense Bedeutung hat.

Das ist vielleicht eine große Ausnahme, aber es zeigt, daß man einfach die Perspektiven viel weiter fassen muß - über die klassischen Akteure in diesem traditionellen dualen System hinaus. Da muß es dann auch Verständigungsprozesse geben, runde Tische, wo zum Beispiel so ein Diskothekenbetreiber mit am Tisch sitzt, und mit dem muß man dann auch produktive Projekte entwickeln. Insofern finde ich es wichtig, diesen gesamten Welfare-mix vor Augen zu haben und von klassischen Trägerrollen wegzukommen.

**Jürgen Knauer:** Meine Damen und Herren, bevor ich das Mikrophon an Frau Schlehahn und Herrn Isselhorst weitergebe, gestatten Sie mir eine Bemerkung. Von beiden Vorrednern ist noch einmal die Rolle des Rates angesprochen worden. Damit sich dieses Thema nicht durch die weitere Diskussion zieht, erinnere ich an das, was Herr Wilts gestern vorgetragen hat.

Wenn man neue Steuerung praktizieren will, funktioniert das nur, wenn man nicht nur ihre Techniken kopiert, sondern das ganze System dadurch mit Leben erfüllt, daß die Politik sich auf ihre eigentliche Aufgabe besinnt und

sich auf demokratisch legitimierte Politikentscheidungen zurückzieht. Geschieht dies nicht, kann die neue Steuerung - zumindest so wie sie gedacht ist - nicht funktionieren.

**Elke Schlehahn:** Ich denke, daß ein Unterschied besteht, ob sich eine Trägerlandschaft fünf Jahre entwickelt hat oder 45 Jahre. Das ist eine Sache, die wir mit beachten müssen. In diesen fünf Jahren ist in den neuen Bundesländern noch dazugekommen, daß sich eine Gebietsreform angeschlossen hat und auch die Kreisverbände jetzt aufgefordert sind, sich danach neu zu strukturieren. Dieser Filz, der hier angesprochen worden ist, hat sich also noch nicht so entwickeln können - ich formuliere das mal vorsichtig. Der Trend „Goldgräberstimmung“, da ist was zu holen, der war natürlich da. Und alles, wo es was zu verdienen gibt, ist weg.

Wenn wir uns zum Beispiel die Heimlandschaft anschauen, egal ob im Alten- oder im Jugendhilfebereich, ist die Übergabe an freie Träger sicherlich gegeben. Dort, wo es Probleme gibt, sind die Träger sehr, sehr zögerlich. Das ist ganz einfach eine Tatsache, an der kommen wir nicht vorbei. Aber aufgrund der Strukturveränderungen, die auch bei den freien Trägern stattfinden, bin ich sehr hoffnungsvoll, daß wir hier zu einer guten Zusammenarbeit finden können.

Was mir noch am Herzen liegt, ist natürlich, daß es dann auch von seiten der Länder keine Förderung an den örtlich zuständigen Trägern vorbei geben darf. Wir haben das interessante Phänomen, daß vielfach Träger - Landesträger - gefördert werden und die örtliche Jugendhilfeplanung an diesen Trägern in ihrem Territorium überhaupt keinen Bedarf hat. Es ist also vorher nicht abgestimmt worden, so daß, wenn die Landesförderung wegfällt, irgendwann der Träger kommt und die Kommunenförderung möchte, die jugendhilfeplanerisch nicht gegeben ist.

Der Crash ist also schon programmiert. Dort sind Fehler gemacht worden. Ich denke, es wird auch noch eine Weile dauern, ehe diese Koordinationen alle klappen. Die Zusammenarbeit kann ja nicht nur auf die örtlichen öffentlichen und freien Träger begrenzt werden, sondern muß die überörtlichen einbeziehen. In der Verantwortung der überörtlichen Träger sehe ich noch viele Möglichkeiten, die es auszuschöpfen gilt - unter Einbeziehung der Basis natürlich.

**Richard Isselhorst:** Herr Henkel hatte vorhin gesagt, wir dürfen den Rat als Partner nicht übersehen. Ich denke, wenn wir Kommunalverwaltung und Jugendämter im neuen Steuerungssystem als Dienstleister verstehen, müssen wir zunächst den Klienten, den Bürger als Partner sehen. Ich behaupte, unser derzeitiges Angebotssystem ist für den Bürger überhaupt nicht überschaubar. Er weiß in ganz vielen Fällen nicht, warum er den einen oder den anderen Träger wählen soll, weil dessen Angebote für ihn überhaupt nicht transparent sind. In Düsseldorf gibt es z.B. von verschiedenen Trägern verschiedene Erziehungsberatungsstellen, aber nach welchem System der Bürger sich eine aussuchen soll, bleibt völlig unerfindlich. Es geht mehr oder weniger nach dem Zufallsprinzip.

Wenn wir zweitens sagen, der Rat muß akzeptieren, daß er nur noch für Politiksteuerung zuständig ist und nicht für das Operative, so ist das richtig. Andererseits müssen wir als Verwaltung dann auch sicherstellen, daß wir das, was der Rat beschließt, auch einhalten. Ich weiß aus der Vergangenheit, daß die Verwaltung zu oft versucht hat, Politik zu unterlaufen, weil zum Beispiel die politischen Meinungen in der Verwaltung nach Kommunalwahlen anders waren als die im Rat. Das Vertrauen muß gegeben sein und über Controlling, über Zielvereinbarung usw. sichergestellt werden. Sonst kann dieses Verfahren nicht funktionieren.

Zur Frage der Zusammenarbeit mit freien Träger, mit den etablierten Wohlfahrtsverbänden, den Initiativen und dann eben auch den privaten Anbietern: Je längerfristig eine Beziehung für eine Hilfe Bedeutung hat - nehmen wir mal die stationären Hilfen zur Erziehung oder bestimmte Formen der Jugendsozialarbeit - desto mehr müssen wir natürlich darauf achten, wer unser Partner ist. Der Private, der relativ schnell aus dem Markt geht, wenn der erwartete Ertrag ausbleibt, der den Jugendlichen oder die Familie dann also im Regen stehen läßt, der kann es in solchen Fällen nicht sein. Das heißt, wir brauchen zum Teil die etablierten Partner, weil uns - bei aller Gefahr hölzerner Strukturen - deren Verlässlichkeit wichtig ist.

Auf der anderen Seite gehört in diese Beziehung auch eine neue Ehrlichkeit hinein. Wir wollen doch nicht so tun, als hätte es in den Heimen derzeit und in der jüngsten Vergangenheit nicht viele Wünsche gegeben: Bitte verlegt uns den wieder! Allein das Wort drückt schon eine Menge aus: Nehmt den hier raus, verlegt den anderswohin, der paßt nicht zu uns! Wir haben also gerade

in diesem Denken sehr viel mehr Input- als Output-Orientierung. Ich denke, dieses ganze Steuerungssystem lebt davon, daß sich in unseren Köpfen noch eine ganze Menge verändern wird.

**Jürgen Knauer:** Meine Damen und Herren, wir haben jetzt fast anderthalb Stunden diskutiert, und zwar eher auf einer strategischen Ebene. Ich möchte Sie jetzt gerne ermuntern, an die Kolleginnen und Kollegen an meiner Seite Fragen zu stellen. Bitte, Herr Kollege.

**Teilnehmer:** Es ist in verschiedenen Statements angesprochen worden, daß man aufpassen muß, daß die neue Steuerung nicht zum bloßen Instrument der Kosteneinsparung verkommt. Da ist es doch wohl naheliegend, daß die Kämmerereien in den öffentlichen Verwaltungen am ehesten in der Gefahr sind, so zu denken, wenn nicht gar zu handeln. So wie sich in Fragen der Jugendhilfe öffentliche und freie Träger in Zusammenarbeit, teilweise auch in Abhängigkeit befinden, ist es zwischen Jugendhilfe - Kämmererverwaltung / Finanzverwaltung genauso. Müßte man da nicht auch mal näher hinschauen, was Jugendhilfe tun könnte, tun sollte?

**Herbert Wilts:** Dazu kann ich nur aus meinen Erfahrungen des letzten und dieses Jahres etwas beitragen. Ich habe jedes Jahr vor der Aufstellung des Haushalts mindestens eine Runde mit der Arbeitsgemeinschaft der Wohlfahrtsverbände, um die gegenseitigen Erwartungen deutlich zu machen.

Im letzten Jahr, als ich die Erwartungen der Verbände natürlich wie immer nicht alle erfüllen konnte, führte dies dazu, daß die Verbände doch einmal mit unserem Kämmerer ein Gespräch führen wollten. Sie kamen dann mit der Erkenntnis wieder, sie verstünden mich nun überhaupt nicht mehr, der Kämmerer habe ihnen deutlich gemacht, das läge doch nur am Sozialdezernenten, wie er das vorhandene Geld einteile, und darum würden sie doch nun bitten.

In diesem Jahr haben wir eine Haushaltssatzung, in der unter anderem steht, daß die Unterabschnitte im Grunde unbegrenzt gegeneinander deckungsfähig sind. Dies ist für den Kämmerer - trotz aller Misere - eine hervorragende Position, denn er kann stets darauf verweisen, die Fachbereiche, die Ämter, Ressorts, der Dezernent möchten doch alles so machen, wie sie es wollten. Von daher verspreche ich mir von der Einbeziehung der Kämmererei relativ wenig. Und je mehr wir in echte Budgetierung hineinkommen, umso mehr

sind im Grunde genommen Kämmerer und Kämmererverwaltung aus dem Spiel, denn die Verantwortung wird verlagert auf die Fachbereiche, Geschäftsbereiche oder wie immer sie heißen.

Und das gilt auch in Richtung auf Politik, die Erfahrung mache ich jetzt. Je stärker die Budgetierung greift, umso mehr kommen diese Gefälligkeitsbeschlüsse oder trägerorientierten Beschlüsse im Rat zustande, nach dem Motto: Die Verwaltung wird es schon richten, denn die kann ja jetzt nach Belieben und Schwerpunkten verteilen - wir setzen nur den Rahmen fest. Insofern muß ich sagen, für die Fachverwaltungen wird die Budgetierung schwieriger, bei allen Chancen, die sie auch hat. Die Kämmerer beziehen sich sozusagen auch nur auf die Rahmenverwaltung.

**Jürgen Knauer:** Ich hatte in meinem Eingangsstatement angekündigt, ein paar Thesen von Herrn Dr. Wiesner, die er gestern etwas provokant in den Raum gestellt hat, in die Diskussion einzubringen. Er hat gesagt: Das Verhältnis öffentlicher und freier Träger ist ein sehr ambivalentes. Es ist nicht nur die vom Bundesverfassungsgericht bestätigte und vom Gesetz gewollte partnerschaftliche Zusammenarbeit, sondern auch Konkurrenz, Partnerschaft und Finanzierungsabhängigkeit in einem. Nachdem wir den Beitrag von Herrn Dr. Manderscheid gehört haben, muß man diese Überlegungen nicht weiter vertiefen, wenn man bereit ist, die Richtung zu akzeptieren, die er aufgezeigt hat.

Herr Wiesner hat auch die Frage gestellt: Was wird eigentlich aus dem Jugendamt, wie es sich der Gesetzgeber vorgestellt hat? Er hat dabei selbst zugestanden, daß wir wohl an dem klassischen Amtsbegriff auf Dauer nicht werden festhalten können, sonst laufen wir Gefahr, daß zumindest diese Bestimmung des Gesetzes sich „italienisiert“, weil sich niemand mehr darum kümmert. Die Frage ist dann allerdings: Wie weit darf man vor dem Hintergrund der Steuerungsdiskussion in das Jugendamt, in seine Zweigliedrigkeit und in die Intentionen des Gesetzgebers eingreifen?

Der Gesetzgeber hat, als er das Pflichtamt Jugendamt vorschrieb, zweifellos gewollt, daß alle Kräfte, die auf die Jugend gerichtet sind, in diesem Amt konzentriert werden. Er hat gleichzeitig über die Verbindung von der Verwaltung des Jugendamtes zum Beschlußorgan Jugendhilfeausschuß gewährleisten wollen, daß alle fachliche Kompetenz vor Ort - öffentliche und freie -

sich zum Thema Jugendhilfe in diesem Ausschuß zusammenfindet, um über das Zusammenspiel von Verwaltung und Jugendhilfeausschuß ein Optimum an Hilfe und Leistung für die Jugend zu erreichen. Wie weit darf man in dieses System eingreifen, ohne daß der Grundgedanke aus dem Blick gerät und möglicherweise auch die Funktion, nämlich die Konzentration aller Hilfen für Kinder und Jugendliche an einer Stelle?

Diese Frage stellt sich mir auch im Blick auf das, was Herr Wilts gestern zu seiner Organisation in Wuppertal vorgetragen hat. Wenn an die Stelle des bisherigen Jugendamtes eine soziale Teamorientierung tritt, ein allzuständiges Team, das möglichst nahe vor Ort arbeitet, inwieweit ist dann noch gewährleistet, daß alle Aufgaben, die der Gesetzgeber dem Jugendamt zugedacht hat, in ihrer Verbindung zum Jugendhilfeausschuß vollzogen werden?

**Teilnehmerin:** Ich möchte das gerne noch um einen weiteren Punkt ergänzen. Ich bin Leiterin eines Sozial- und Jugendamtes und sehe bei uns die Gefahr, daß die Sozialhilfe die Jugendhilfe langsam auffrißt, wenn wir im nächsten Jahr budgetiert und gedeckelt sind, weil in der Sozialhilfe die Kosten steigen werden, weil dort Personal benötigt wird und weil dann sehr schnell gesagt werden wird: Dann gebt doch in der Jugendhilfe den und den Bereich auf. Es ist im letzten Jahr so gewesen, daß wir 1,5 Millionen DM mehr für Sozialhilfe gebraucht haben und der Kämmerer sagte: Die nehmt ihr bitte aus der Position Hilfen zur Erziehung. Dann wird eben keine Heimunterbringung mehr gemacht, und damit wird dann dieser Fehlbedarf ausgeglichen.

Es geht mir also um die Frage: Wie kann Jugendhilfe bei einer Neuorganisation wie zum Beispiel in Wuppertal noch ihre eigene Identität behalten? Ist die Gefahr nicht groß, daß sie von der Sozialhilfe überlagert wird?

**Herbert Wilts:** Es ist natürlich etwas schwierig, jetzt nochmal im Nachschlag die Organisationsvorstellungen, die wir größtenteils auch schon umgesetzt haben, sichtbar zu machen.

Ich hatte gestern schon darauf hingewiesen, daß ich großen Wert darauf gelegt habe, daß wir nicht nur ein Türschild „Jugendamt“ haben, sondern ein Jugendamt im Sinne des KJHG, nämlich ein Amt, das einerseits die unmittelbare Verbindung zum Jugendhilfeausschuß sichert, das aber insgesamt

in allen Aufgaben, die Kinder, Jugendliche und ihre Familien betreffen, auch zur Sicherung von Fachlichkeit und Einheitlichkeit der Aufgabenwahrnehmung in der Lage ist.

Natürlich ist das unter Umständen ein mühsameres Geschäft, wenn man von der hierarchischen Amts- und Ebenenstruktur abweicht und die Erreichung der Ziele über Dienst- und Zielvereinbarungen sicherstellen will. Aber die Fachlichkeit muß dadurch nicht in Frage gestellt sein. Denn jeder Eigenbereich, ob er nun als Betrieb organisiert ist oder als Abteilung innerhalb des Jugendhilfefeldes, hat ja auch seine unmittelbar eigene Aufgabe, in diesem Konzern Fachlichkeit mit sicherzustellen.

Die Frage ist nur, wie weit es optimal gelingen wird, dies zu bündeln und die Zentrifugalkräfte, die dann auch auf solche Betriebseinheiten wirken, entsprechend mit einzufangen. Wenn man aber im Sinne der „reinen Lehre“ die Aufgaben des Amtes beschreibt, dann entspricht meines Erachtens diese Konstruktion, die wir versuchen, durchaus den Intentionen des Gesetzes.

Der Jugendhilfeausschuß hat bei uns im übrigen dieses Konstrukt natürlich auch sehr kritisch diskutiert, und für ihn war eine der ersten Fragen: Wer wird denn künftig eigentlich Ansprechpartner sein für den Jugendhilfeausschuß? Wir haben aber, muß ich sagen, einen Jugendamtsleiter, der auch für diese Funktion zuständig ist. Wir haben weiterhin, wie immer die häßlichen Bezeichnungen lauten mögen, einen Wahlbeamten, der die Funktionen so wahrnimmt wie in der Vergangenheit.

Ich räume ein, dieses stärker teambezogene Ziel erreichen zu wollen, ist natürlich auch sehr stark personenbezogen. Von daher ist vielleicht diese Konstruktion anfälliger als eine herkömmliche Ämterstruktur mit einer größeren Austauschbarkeit von Personen nach dem herkömmlichen Muster. Aber gleichwohl werde ich Ihnen gerne nach einem bestimmten Zeitraum über Erfahrungen genauso offen berichten, wie ich das gestern zu tun versucht habe, um Ihnen die augenblickliche Situation zu schildern.

Das zweite ist die Frage der Finanzen. Ich glaube, unabhängig von der Konstruktion eines Jugendamtes wird sich im Rahmen von Budgetierung oder überhaupt ausgelagerter Finanzverantwortung die Frage ständig verstärken, wie Ausgabenmehrungen in bestimmten Bereichen - so in der Sozialhilfe -

sich auf andere auswirken. Ich glaube, an der Klärung kommen wir mit unserer Wuppertaler Lösung nicht vorbei, aber auch nicht in der Konstruktion zweier herkömmlicher Ämter, Jugendamt und Sozialamt. Die Aufzehrung mag ja dann möglich sein. Ich kann das auch noch nicht vorhersagen.

Wir werden jetzt für die Vorbereitung des Doppelhaushalts zunächst einmal den Kampf beginnen, inwieweit in dieser Phase die Aufwendungen der Sozialhilfe aus der ersten Stufe der Budgetierung außen vor bleiben. Nur das löst natürlich das Grundproblem für die Gesamtverwaltung überhaupt nicht, wo denn - wie in der Vergangenheit - hier mal wieder fünf oder da mal wieder zehn Millionen DM mehr herzunehmen und zu finanzieren sind.

Wir kommen also nicht daran vorbei, daß die Gesamtverfügbarkeit der Einkünfte, die im Verwaltungshaushalt auftauchen, letztlich nicht über Kredite finanzierbar ist. Insofern habe ich mir neulich auch wieder die große Freude meiner Kollegen zugezogen, als ich auf den absoluten Vorrang der Aufwendungen für die Sozial- und Jugendhilfe hingewiesen habe.

Nur, was bringt es? Wenn der Eimer leer ist, ist er leer, und insofern werden wir auch in der Jugendhilfe an entsprechenden Einsparungen nicht vorbeikommen, ob nun linear oder wie immer man das in der Gewichtung verteilt. Gerade an dieser Stelle ist aber Politik gefordert, um zu sagen: Wo wollen wir jetzt die Schwerpunkte setzen, wenn der Eimer nur einmal auszuleeren ist? Lassen wir es zu, daß Mehraufwendungen der Sozialhilfe etwa in einem Geschäftsbereich zu Lasten der Jugendhilfe verarbeitet werden? Was haben wir für Jugendhilfepolitik für eine Gewichtung? Das ist eine Entscheidung, mit der die Politik sich Meriten verdienen könnte - und nicht mit den 25 Mark für den bezirklichen Träger!

**Jürgen Knauer:** Bevor ich das Wort an Herrn Isselhorst weitergebe, möchte ich das noch ein wenig kommentieren. Das Gesetz sagt, der Jugendhilfeausschuß entscheidet im Rahmen der vom Rat zur Verfügung gestellten Mittel. Bei einem Gesamtbudget Soziales und Jugend kommen aber Überlappungen zustande, die genau diesen Grundsatz des Gesetzes durchbrechen!

Früher waren wir es gewohnt, daß in einer Dreierkategorie gespart wurde, wenn es sein mußte. Erst kamen die Rechtsansprüche, dann die Pflichtaufgaben und dann die freiwilligen Aufgaben. Wie verhält sich Budgetierung

zu Leistungsansprüchen? Herr Isselhorst, wenn Sie das vielleicht in Ihre Ausführungen mit einbinden würden...

**Richard Isselhorst:** Was hier über die Aufzehrung durch die Sozialhilfe gesagt wurde, hat ja mit neuer Steuerung nichts zu tun. Das müssen wir uns immer wieder klarmachen. Das erfolgt im System der alten Steuerung.

Wir können nicht schauen, ob Gelder, die im Etat des Jugendamtes stehen, zur Deckung anderer Aufgaben herangezogen werden und ob das rechtens ist oder nicht. Wir müssen schauen, ob die Aufgaben, die die Jugendämter zu erfüllen haben, zu finanzieren sind, und das in einem sinnvollen Umfang! Die reine Kategorisierung - hier die gesetzlichen Pflichtleistungen und dann irgendwo noch ein paar freiwillige Leistungen, die beispielsweise im Jugendamt Düsseldorf vor drei Jahren noch mit vier Prozent zu Buche geschlagen sind und jetzt schon nicht mehr - hilft uns nicht weiter.

Wir müssen dazu kommen, daß wir tatsächlich über unsere Produktbeschreibungen ausdrücken, was wir leisten können. Wenn wir beispielsweise eine Hilfe, ich nehme mal die sozialpädagogische Familienhilfe heraus, so schlecht mit Finanzmitteln und Personal ausstatten, daß sie keine Effektivität mehr hat, dann wird doch ganz deutlich: Wir haben aus diesem Geldtopf, aus diesem Produkt gegenüber dem Vorjahr 20 Prozent herausgezogen und haben die Ergebnisse, daß mehr Kinder ins Heim gehen mußten, daß die sozialpädagogische Familienhilfe nicht gegriffen hat. So kann uns neue Steuerung und das Produktbeschreibungssystem helfen.

Dann zur Zuständigkeit der Jugendämter: Es sind ja die Hilfen für Kinder, Jugendliche und ihre Familien aus einem ganz bestimmten gesellschaftspolitischen Anspruch heraus so zentral den Jugendämtern zugewiesen worden, weil eben Förderung von Kindern und Jugendlichen Investition in die Zukunft bedeutet! Wenn Familiensysteme auseinanderbrechen, hat das für die Gesellschaft in zweierlei Hinsicht ganz schlimme Folgen. Das eine sind die rein sachlichen Dinge, das andere sind die finanziellen Mittel, die der Staat dann zusätzlich aufzuwenden hat.

Es hat immer Randbereiche gegeben, in denen Hilfen, Angebote und Leistungen für junge Menschen nicht von den Jugendämtern erbracht wurden. Nehmen Sie nur den ganzen jugendkulturellen Bereich - Kinderabteilungen

der Stadtbüchereien, Kinder- und Jugendtheater, Jugendmusikschulen - oder Kinder- und Jugendförderung im Sportbereich. Haben das die Jugendämter gemacht? Wir müssen wirklich schauen, was unverzichtbar für die Jugendhilfe ist, und nicht eines Absolutheitsanspruches wegen sagen: Alles das, was mit Kindern und Jugend zu tun hat, gehört uns. Wir müssen wirklich nach dem Sinn des Ganzen fragen. Dann allerdings ist die Jugendhilfe gefordert, weil die Fachlichkeit wichtig ist.

**Joachim Henkel:** Ich wollte noch etwas ergänzen zum Punkt Transparenz im Zusammenhang mit der Kommunalpolitik. Öffentliche Förderung der Jugendhilfeleistungen wird grundsätzlich durch den Stadtrat beschlossen. Das gilt auch für die Einstellung von Förderung. Ich will das hervorheben, weil das heute nicht mehr überall ein selbstverständliches Prinzip ist. Die öffentliche Jugendhilfe sollte ein Interesse daran haben, daß derartige grundsätzliche Entscheidungen im Jugendhilfeausschuß und Rat behandelt werden.

Diese Transparenz ist für die Jugendhilfe eher ein Gewinn als ein Verlust. Durch diesen öffentlichen Vorgang entsteht ein Quervergleich mit anderen Leistungsbereichen der Verwaltung, und der Rat ist gezwungen, Prioritäten festzulegen. Da die Jugendhilfe fast ausschließlich gesetzliche Aufgaben wahrnimmt, wird sie im Quervergleich besser abschneiden als andere Leistungsbereiche der Verwaltung.

**Herr Knauer:** Meine Damen und Herren, ich fasse noch einmal zusammen, um was es ging. Wir sind eigentlich alle der Meinung, daß jeder gut beraten ist, sich an der Diskussion um neue Steuerungsmodelle intensiv zu beteiligen beziehungsweise, wenn sie in seiner Verwaltung noch nicht in Angriff genommen worden sind, sich darauf vorzubereiten; sonst läuft man Gefahr, den Anschluß zu verlieren.

Voraussetzung einer neuen Steuerung der Verwaltung, insbesondere in dem Bereich, den wir zu vertreten haben, nämlich der Jugendhilfe und der Sozialhilfe, ist eine neue Beziehung zu den freien Trägern der Jugendhilfe und den Verbänden der Wohlfahrtspflege.

Die Beschränkung des Hilfevollzuges - wie bisher nur auf öffentliche und freie Träger - muß aufgegeben werden. Es werden sich zunehmend andere, hauptsächlich gewerbliche Anbieter in diesem System etablieren, wobei die

Vokabel des Qualitätsmanagements - mit Leben erfüllt - künftig eine große Rolle spielen wird.

Neue Steuerung - eine dritte Erkenntnis - funktioniert nur, wenn sie auch von einem entsprechenden Politikverständnis getragen wird. Und last not least: Bei aller Diskussion um die Möglichkeiten einer Verwaltungsmodernisierung im Sinne neuer Steuerungsmodelle dürfen gesetzlich vorgegebene Grundsätze zur Organisation und Ausgestaltung bestimmter Hilfevollzüge nicht vernachlässigt werden.

Es bleibt mir noch, Ihnen allen für Ihre Geduld mit uns zu danken, natürlich verbunden mit einem herzlichen Dankeschön an meine Gesprächspartner heute morgen, und Ihnen zu wünschen, daß Sie von den anderthalb Tagen, die Sie hier verbracht haben, profitieren konnten. Das war unser Anliegen, Ihnen nahe zu bringen, was neue Steuerung bedeutet, was die Begrifflichkeiten meinen, wie man sie im Kontext zu einem positiven Ergebnis führen kann, trotz aller damit verbundenen Schwierigkeiten.

Wir können wohl jetzt in der Hoffnung auseinandergehen, daß Sie, wenn in Ihrer Verwaltung Überlegungen zur Verwaltungsmodernisierung angestellt werden, dem nicht mehr ganz unvorbereitet gegenüberstehen. Meine Damen und Herren, ich danke Ihnen auch im Namen unseres Veranstalters, des Vereins für Kommunalwissenschaften, und hoffe, daß ich Sie bei ähnlicher Gelegenheit einmal wieder begrüßen darf.

## **Das ABC der neuen Steuerung - Definitionen zu verschiedenen Begriffen**

### **Benchmarking**

Benchmarking ist ein Management-Instrument, das die Positionierung der eigenen Organisation ermöglicht und die Suche nach Spitzenleistungen anderer Organisationen erleichtert. Durch eine Beurteilung der eigenen Leistung (z.B. mit Hilfe von Kennzahlen) werden Leistungslücken, d.h. Optimierungspotentiale, sichtbar.

Im Gegensatz zum interkommunalen Vergleich, der sich auf gleichartige Organisationseinheiten bezieht (Vergleich Jugendamt Stadt A mit Jugendamt Stadt B), erschließt Benchmarking eine weitere Dimension: den Vergleich von gleichartigen Arbeitsprozessen in unterschiedlichen Organisationen (Vergleich Zahlbarmachung in der wirtschaftlichen Jugendhilfe mit Zahlungsverfahren in einem Versicherungskonzern).

### **Budgetierung**

Die Budgetierung stellt ein Verfahren dar, bei dem Verwaltungsziele durch Planung operationalisiert (und gegebenenfalls in einem Kontraktmanagementprozeß ausgehandelt und vereinbart) werden. Die Input-Budgetierung (Deckelung) legt ein Finanzvolumen fest, mit dem die Fachbereiche zurecht kommen müssen. Planungsgrundlage bilden die zur Verfügung stehenden Mittel.

Die Output-Budgetierung basiert auf den zu erbringenden Leistungen und leitet die benötigten Finanzmittel hieraus ab. Durch die Budgetierung sollen Leistungsanreize geschaffen sowie die Kompetenz und Verantwortung der Fachbereiche gestärkt werden.

### **Controlling**

Controlling bedeutet die Integration von Planung, Steuerung und Kontrolle in einem institutionalisierten Regelkreis. Es dient der Definition von Plangrößen,

der Durchführung von Soll-Ist-Vergleichen, der Analyse und Diagnose von Planabweichungen, der Erarbeitung von möglichen Therapiemaßnahmen sowie der Festlegung von Fristen und Verantwortlichkeiten zur Abhilfe. Controlling hat einen prozeßbegleitenden und zukunftsgerichteten Charakter. Es befaßt sich im Gegensatz zur Rechnungsprüfung und Innenrevision nur ergänzend mit vergangenheitsbezogenen Betrachtungen. Controlling spielt deshalb eine wichtige Rolle in Zielfindungs-, Planungs- und Budgetierungsprozessen.

### **Dezentrale Ressourcenverantwortung**

Das Konzept der dezentralen Ressourcenverantwortung ist Kernbestandteil der neuen Steuerungsphilosophie. Es basiert auf der Delegation von Kompetenz und Ressourcenverantwortung von der Querschnitts- auf die Fachverwaltung und - soweit möglich - von der Vorgesetzten- auf die Sachbearbeitungsebene.

Die dezentrale Ressourcenverantwortung hat zum Ziel, daß Entscheidungen dort getroffen und verantwortet werden, wo die größte Nähe zum Entscheidungsgegenstand vorhanden ist. Durch die Übertragung von Handlungsspielräumen für Personal- und Sachmittel bei gleichzeitiger Ergebnisverantwortung sollen Motivations- und Leistungspotentiale freigesetzt, die Wirtschaftlichkeit erhöht und Kosten gespart werden.

### **Kontraktmanagement**

Ein wichtiges Element der dezentralen Ressourcenverantwortung ist das Kontraktmanagement, das dem Führungsinstrument der Zielvereinbarung (Management by objectives) nachempfunden ist. Das Kontraktmanagement sieht vor, daß auf allen Ebenen (Politik - Verwaltungsspitze, Verwaltungsspitze - Dezernent, Dezernent - Amtsleiter, Amtsleiter - Abteilungsleiter, Abteilungsleiter - Mitarbeiter) Leistungspakete ausgehandelt und vereinbart werden.

Diese Leistungspakete legen eine zu erbringende Leistung (z. B. Produkt) und das hierfür zur Verfügung stehende Budget fest. Nach Ablauf des Kontrakts können auf dieser Basis Erfolg (oder Mißerfolg) der Leistungserbringung evaluiert werden. Der Aushandlungsprozeß verläuft in einem „Gegen-

stromverfahren“, d.h. top-down werden Leistungs- und Finanzrahmen definiert (Nachfrage) und gleichzeitig bottom-up Maßnahmen, Leistungen oder Produkte angeboten (Angebot).

### **Kosten- und Leistungsrechnung**

Die Kosten- und Leistungsrechnung ist ein betriebswirtschaftliches Instrument zur Ermittlung und Darstellung des Werteverzehrs für die Erstellung einer Leistung. Sie bezieht sich rückblickend auf entstandene und vorausschauend auf anzusetzende Kosten. Sie dient dazu, die Informationen zu liefern, die für die Entscheidung zur Steuerung und Kontrolle der Effizienz und Effektivität benötigt werden. Die Kostenrechnung unterscheidet zwischen Kostenarten (z.B. Einzelkosten, Gemeinkosten), Kostenstellen (z.B. Abteilung 51.1) und Kostenträgern (z.B. Kindergartenplätze). Der Begriff Leistungsrechnung beinhaltet die dezidierte zeit- und mengenmäßige Erfassung periodisch abgegrenzter Einzelleistungen sowie deren kostenmäßige Bewertung.

### **Outputorientierte Steuerung**

Dem Einsatz betriebswirtschaftlicher Steuerungsinstrumente geht häufig eine Definition von Produkten voran, um den Fokus des Verwaltungshandelns auf den Bürger (Kunde, Klient) zu richten. Das Produkt ist somit die Basis der outputorientierten Steuerung.

Im Gegensatz zur bisherigen Input-Steuerung über den Haushaltsplan orientiert sich die Output-Steuerung an der Definition konkreter Leistungen oder Produkte und der Vereinbarung der erforderlichen Budgets. Durch die outputorientierte Steuerung wird eine enge Koppelung zwischen Budget und Leistung hergestellt. Der Prozeß der Leistungserstellung kann dadurch besser geplant, gesteuert und überwacht werden.

### **Outsourcing**

Outsourcing bezeichnet die Auslagerung von eigenen Aufgaben oder Tätigkeiten in eine externe Organisationseinheit. Diese Aufgaben (z.B. Rechen-

zentrumsleistungen oder Reinigungsdienste) werden dann nicht mehr in Eigenregie wahrgenommen, sondern am freien Markt eingekauft. Im Rahmen des Outsourcing werden u.a. interne Organisationseinheiten verselbständigt (z.B. als Betriebsgesellschaft mbH) und dem Wettbewerb ausgesetzt. Dabei findet eine Abwägung statt, welche Variante günstiger ist (Make-or-buy-Entscheidung).

### **Politikentwicklung**

Politikentwicklung verfolgt den Zweck, die Politiker in den Veränderungsprozeß der Verwaltung mit einzubinden. In unterschiedlichsten Informationsveranstaltungen und Arbeitskreisen werden den Politikern Chancen und Risiken sowie Möglichkeiten und Grenzen der neuen Steuerung nähergebracht und zielorientierte Maßnahmen zur Sicherung des politischen Willens bei der Umsetzung erarbeitet.

Hierzu werden die Auswirkungen der Umstrukturierung auf die politische Tagesarbeit verdeutlicht. Gleichzeitig werden die Ratsherren und Ratsfrauen in die Lage versetzt, die Verwaltung ergebnisorientiert zu steuern (outputorientierte Steuerung) und so ihren politischen Auftrag mit Hilfe qualitativ besserer Informationen leichter und wirkungsvoller zu erfüllen.

### **Produkte**

Ein Produkt ist eine Leistung oder eine Gruppe von Leistungen (z.B. Kindergartenplatz, Amtspflegschaft, Familienförderung), die von externen Nutzern (z.B. Bürger, Gesellschaft, Gesetzgeber) nachgefragt werden. Das Produkt kann in einem Produktverzeichnis zu Produktgruppen und Produktbereichen zusammengefaßt werden. Das Produkt ist im Rahmen der outputorientierten Steuerung Ausgangspunkt sämtlicher Informations- und Entscheidungsprozesse. Jedem Produkt sollten Kosten und Erlöse eindeutig zugeordnet werden können.

Außerdem müssen für jedes Produkt Zielgruppe bzw. Abnehmer und Ziele benannt werden. Um die benötigten Ressourcen bestimmen und die Wirksamkeit des Produktes am Markt erkennen zu können, muß die Produktbeschreibung genaue Angaben zu den geforderten Mengen und Standards ent-

halten sowie den Input an Zeit und Geld erkennen lassen und Daten zur Qualität und Zielerreichung beinhalten. Im Rahmen der Einführung einer Kostenrechnung fällt den Produkten die Funktion von Kostenträgern zu. Die Bildung von Produkten ist zudem Ausgangspunkt für die Neustrukturierung der Aufbau- und Ablauforganisation.

### **Qualitätsmanagement**

Unter den Begriff Qualitätsmanagement oder TQM (Total Quality Management) fällt die Steuerung von Erfolgsfaktoren einer Organisation hinsichtlich einer konsequenten Kundenorientierung, eines kontinuierlichen Verbesserungsprozesses, einer Beeinflussung von Qualitäts-, Zeit- und Kostenfaktoren, einer Bewußtseins- und Verhaltensänderung sowie des Trainings der Mitarbeiter.

Qualitätssicherung findet statt durch Eigenverantwortlichkeit eines jeden für sich, das Team und die Gesamtorganisation. In Qualitätszirkeln werden Fehlermöglichkeiten und Fehlerursachen diskutiert. Die Institutionalisierung eines kontinuierlichen Verbesserungsprozesses setzt Wissenspotentiale der Beschäftigten bewußt ein und trägt darüber hinaus zur Motivation des einzelnen bei.

## Literaturhinweise

Arbeitsgruppe „Präventive Jugendhilfe“  
Jugendhilfe zwischen Kundenorientierung und Fürsorge:  
Die Notwendigkeit einer stärkeren  
AdressatInnenorientierung in der Jugendhilfe  
in: neue praxis, Neuwied, 1995/2, S. 118-132

Bechtel, Klaus  
Das Modell „Konzern Stadt Herten“  
in: Verwaltungsorganisation, Herzogenrath, 1995/3-4, S. 11-17

Biehal, Franz (Hrg.)  
LeanService. Dienstleistungsmanagement der Zukunft für  
Unternehmen und Non-Profit-Organisationen  
Wien: Haupt Verlag 1993. - 195 S.

Biesenkamp, Rainer  
Veränderungen in sozialen Einrichtungen.  
Organisationsentwicklung und Stellenbeschreibung in der Praxis  
Frankfurt am Main: Eigenverlag des Deutschen Vereins  
für öffentliche und private Fürsorge 1993. - 240 S.

Blume, Michael  
Zur Diskussion um ein neues Steuerungsmodell  
für Kommunalverwaltungen - Argumente und Einwände  
in: Der Gemeindehaushalt, Stuttgart, 1993/1, S. 1-8

Bollmann, Dieter  
Erneuerung der Öffentlichen Verwaltung hat begonnen.  
Beispiele aus dem Jugend-, Sozial- und  
Gesundheitsbereich der Kommunalverwaltung  
in: Verwaltungsorganisation, Herzogenrath, 1995/5, S. 25-28

Brehmer, Monika  
Produkt „Jugendgerichtshilfe“. Die Verwaltungsreform und  
ihre Auswirkungen auf die Arbeit in der Jugendgerichtshilfe

in: DVJJ-Journal, Hannover, 1995/1, S. 82-83  
Bezugsadresse: Deutsche Vereinigung für Jugendgerichte und  
Jugendgerichtshilfen e.V. - DVJJ -, Lützerodestr.9, 30161 Hannover

Brülle, Heiner  
Sozialplanung und Verwaltungssteuerung -  
Dienstleistungsproduktion in der kommunalen Sozialverwaltung  
in: ÖTV Hauptverwaltung (Hrg.), Soziale Arbeit im Wandel.  
Dokumentation der Tagung vom 4. bis 7. Oktober 1994  
in Undeloh, Stuttgart 1994, S. 9-32

Brülle, Heiner / Altschiller, Clemens  
Sozialmanagement - Dienstleistungsproduktion  
in der kommunalen Sozialverwaltung  
in: Flösser, Gaby / Otto, Hans-Uwe (Hrg.),  
Sozialmanagement oder Management des Sozialen?  
Bielefeld: Karin Böllert KT-Verlag 1992, S. 49-72

Buckert, Friedhelm  
Outputorientierte Steuerung der Jugendhilfe  
in: Evangelische Jugendhilfe, Hannover, 1995/2, S. 5-9

Bürger, Ulrich  
Zwischen Sparzwängen und Leistungsverpflichtungen -  
Tendenzen und Widersprüche der kommunalen  
Jugendhilfefinanzierung in einer reichen Gesellschaft  
in: Zentralblatt für Jugendrecht, Köln, 1995/10, S. 447-456

Bürger, Ulrich  
Erziehungshilfen in Konzepten zum Umbau der Jugendhilfe.  
Herausforderungen zur Sicherstellung bedarfsgerechter  
Versorgungsstrukturen im Zeichen von Kostendruck  
und im Verhältnis zum Neuen Steuerungsmodell  
in: Forum Erziehungshilfen, Münster, 1995/3, S. 105-110

Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge (Hrg.)  
„... und sie bewegt sich doch“. Die Jugendhilfe auf dem Weg  
zur Modernisierung: Selbstverständnis, Konzepte, Organisationsformen

Frankfurt/Main: Eigenverlag des Deutschen Vereins  
für öffentliche und private Fürsorge 1995. - 105 S.

Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge  
Strukturmerkmale für die Organisation kommunaler  
sozialer Dienste (Diskussionsgrundlage)  
in: Nachrichtendienst des Deutschen Vereins,  
Frankfurt/Main, 1995/8, S. 307-311

Diedering, Wolfgang  
Analytische Budgetierung in sozialen Organisationen.  
Ziele, Wege und Controlling  
Freiburg: Lambertus Verlag 1994. - 239 S.  
ISBN 3 - 7841 - 0741 - 9

Eichmann, Rainer  
Outputorientierte Steuerung der Jugendhilfe  
in: Jugend Beruf Gesellschaft, Bonn, 1994/4, S. 255-261

Engelhardt, Hans Dietrich  
Innovation durch Organisation. Unterwegs zu  
problemangemessenen Organisationsformen  
München: Fachhochschulschriften  
Prof. Dr. Jürgen Sandmann 1991. - 295 S.  
ISBN 3 - 926555 - 04 - 1

Flösser, Gaby  
Budgetierung / Controlling - Mit weniger Geld besser arbeiten?  
Das Spannungsfeld von fachlicher Effektivität und  
„betriebswirtschaftlicher“ Effizienz in der ASD-Arbeit  
Dokumentation der Arbeitstagung  
des Landschaftsverbandes Westfalen-Lippe  
für leitende Sozialarbeiter/-innen im  
Allgemeinen Sozialdienst der Städte und Kreise  
vom 6. bis 8. Dezember 1993 im Jugendhof Vlotho  
Münster 1994.  
Bezugsadresse: Landschaftsverband Westfalen-Lippe, 48133 Münster

Flösser, Gaby  
Soziale Arbeit jenseits der Bürokratie.  
Über das Management des Sozialen  
Neuwied: Luchterhand Verlag 1994. - 232 S.  
ISBN 3 - 472 - 01894 - 1

Föhrigen, Falko  
Dessauer Design. Neues Steuerungsmodell in der Stadtverwaltung  
in: Die Neue Verwaltung, Berlin, 1995/4, S. 11-13

Freier, Dietmar  
Eigenständigkeit für kommunale soziale Dienste und Einrichtungen -  
Chancen der Diskussion um „Privatisierung“ fachlich nutzen!  
in: Nachrichtendienst des Deutschen Vereins,  
Frankfurt/Main, 1994/6, S. 210-214

Furch, Kristian / Hauser, Thomas / Pätzold, Erich  
Ergebnisorientierte Steuerung der öffentlichen Verwaltung  
in: der städtetag, Köln, 1995/4, S. 230-238

Gehrmann, Gerd / Müller, Klaus  
Management in sozialen Organisationen.  
Handbuch für die Praxis sozialer Arbeit  
Regensburg: Walhalla Fachverlag 1993. - 280 S.  
ISBN 3 - 8029 - 7440 - 9

Grabler, Susanne / Schröder, Jan  
Controlling im Sozialbereich  
in: Nachrichtendienst des Deutschen Vereins,  
Frankfurt/Main, 1994/5, S. 189-192

Gröhler, Liane  
Erfahrungen mit neuem Steuerungsmodell im Landkreis Oberhavel  
in: Verwaltungsorganisation, Herzogenrath, 1995/1, S.17-21

Grotenbeck, Walter  
Sozialmarketing im Jugendamt  
in: Blätter der Wohlfahrtspflege, Stuttgart, 1990/6

Hafeneger, Benno  
Controlling in der Jugendhilfe. Kürzen, abbauen, schließen.  
Neun kurzschlüssige und durchschaubare Argumente  
des Sparens in der Jugendpolitik, der Kinder- und Jugendhilfe  
in: sozialmagazin, Weinheim, 1995/7-8, S. 14-17

Harborth, Michael  
Controlling in der Jugendhilfe. Kosten in der Heimerziehung  
in: sozialmagazin, Weinheim, 1995/7-8, S. 30-35

Hill, Hermann / Klages, Helmut in Verbindung mit  
dem Deutschen Landkreistag (Hrg.)  
Kreisverwaltung der Zukunft - vergleichende Untersuchung  
aktueller Modernisierungsansätze in ausgewählten Kreisverwaltungen  
(im Rahmen des Innovationsrings „Kreisverwaltung der Zukunft“)  
Düsseldorf: Raabe Verlag 1995. - ca. 200 S.

Hill, Hermann  
Ein Werkstattbericht - Einführung eines neuen Steuerungsmodells  
in: Verwaltungsorganisation, Herzogenrath, 1995/1, S. 6-11

Hinte, Wolfgang  
Von der Stadtteilarbeit zum Stadtteilmanagement  
in: Blätter der Wohlfahrtspflege, Stuttgart, 1992/5

Höhner, Jürgen  
Ampsfigenschaft - ein Produkt?  
in: Der Amtsvormund, Heidelberg, 1995/6, S. 695-700

Institut für Sozialarbeit und Sozialpädagogik (ISS) (Hrg.)  
Maelicke, Bernd / Reinbold, Brigitte  
Organisationsentwicklung im sozialen Bereich. Tagungsreader  
Frankfurt/Main: Eigenverlag des ISS 1990. - 124 S.  
Bezugsadresse: Institut für Sozialarbeit und Sozialpädagogik e.V.,  
Am Stockborn 5-7, 60439 Frankfurt/Main

Janning, Hermann  
Rahmenbedingungen neuer Steuerungsmodelle und

dezentraler Organisationsstruktur in der Kommunalverwaltung  
in: VOP (Zeitschrift für öffentliche Verwaltung),  
Baden-Baden, 1994/4, S. 239-245

Janning, Hermann / Helle, Reinhard  
Neue Steuerungsmodelle: Das Soester Modell.  
Personal- und Organisationsentwicklung unter besonderer  
Berücksichtigung dezentraler Ressourcen- und Ergebnisverantwortung  
in: Verwaltungsorganisation, Herzogenrath, 1995/1, S. 12-16

Jansen, Karl / Schrapper, Christian (Hrg.)  
Neue Steuerungsformen im Jugendamt.  
Entwicklung, Umsetzung, Erfahrungen  
Münster: Votum Verlag 1995. - ca. 200 S.  
ISBN 3 - 930405 - 26 - 1

Jauß, Gerhard  
Von der Fürsorge zur Dienstleistung?  
Betrachtungen aus der Sicht eines Einrichtungsleiters  
in: Evangelische Jugendhilfe, Hannover 1995/3, S. 3-8

Jung, Rüdiger / Kleine, Meinolf  
Management. Personen - Strukturen - Funktionen - Instrumente  
München: Hanser Verlag 1993. - 432 S.

Kabitz, Susanne / Schroedter, Rolf  
Besser - und billiger! Für eine Verwaltungsreform  
in der Kommunalverwaltung.  
Das Projekt „Reduzierung von Jugendhilfekosten  
durch den Ausbau von präventiven  
und ambulanten Hilfen“ in Kiel geht neue Wege  
in: Blätter der Wohlfahrtspflege, Stuttgart, 1994/9

Klages, Helmut  
Kreisverwaltungen müssen sich neuen Herausforderungen stellen.  
Öffentliche Verwaltung steht vor  
entscheidender Bewährungsaufgabe und -chance  
in: Der Landkreis, Stuttgart, 1995/1, S. 15-18

Klages, Helmut  
Grundsätze und Erfordernisse einer grundlegenden  
Erneuerung und Modernisierung der öffentlichen Verwaltung  
in: Die Neue Verwaltung, Berlin, 1994/4, S. 17-20

Kommunale Gemeinschaftsstelle (KGSt) (Hrg.)  
Aufbauorganisation in der Jugendhilfe  
Köln 1995. - 62 S.  
(KGSt-Bericht Nr. 3/1995)  
Bezugsadresse: Kommunale Gemeinschaftsstelle (KGSt),  
Lindenallee 13-17, 50968 Köln

Kommunale Gemeinschaftsstelle (KGSt) (Hrg.)  
Outputorientierte Steuerung der Jugendhilfe  
Köln 1994. - 103 S.  
(KGSt-Bericht Nr. 9/1994)  
Bezugsadresse: Kommunale Gemeinschaftsstelle (KGSt),  
Lindenallee 13-17, 50968 Köln

Kommunale Gemeinschaftsstelle (KGSt) (Hrg.)  
Das Neue Steuerungsmodell:  
Definition und Beschreibung von Produkten  
Köln 1994. - 75 S.  
(KGSt-Bericht Nr. 8/1994)  
Bezugsadresse: Kommunale Gemeinschaftsstelle (KGSt),  
Lindenallee 13-17, 50968 Köln

Kommunale Gemeinschaftsstelle (KGSt) (Hrg.)  
Budgetierung: Ein neues Verfahren  
der Steuerung kommunaler Haushalte  
Köln 1993. - 25 S.  
(KGSt-Bericht Nr. 6/1993)  
Bezugsadresse: Kommunale Gemeinschaftsstelle (KGSt),  
Lindenallee 13-17, 50968 Köln

Kommunale Gemeinschaftsstelle (KGSt) (Hrg.)  
Das neue Steuerungsmodell. Begründung - Konturen - Umsetzung  
Köln 1993. - 40 S.

(KGSt-Bericht Nr. 5/1993)  
Bezugsadresse: Kommunale Gemeinschaftsstelle (KGSt),  
Lindenallee 13-17, 50968 Köln

Kommunale Gemeinschaftsstelle (KGSt) (Hrg.)  
Wege zum Dienstleistungsunternehmen Kommunalverwaltung.  
Fallstudie Tilburg  
Köln 1992. - 226 S.  
(KGSt-Bericht Nr. 19/1992)  
Bezugsadresse: Kommunale Gemeinschaftsstelle,  
Lindenallee 13-17, 50968 Köln

Kommunale Gemeinschaftsstelle (KGSt) (Hrg.)  
Dezentrale Ressourcenverantwortung:  
Überlegungen zu einem neuen Steuerungsmodell  
Köln 1991. - 45 S.  
(KGSt-Bericht Nr. 12/1991)  
Bezugsadresse: Kommunale Gemeinschaftsstelle (KGSt),  
Lindenallee 13-17, 50968 Köln

Kübler, Christoph  
Soziales Controlling. Perspektiven, Bausteine, Planungsansätze  
Overath b. Köln: Verlag MEDIENWERKSTATT 1993. - 160 S.  
Bezugsadresse: Verlag MEDIENWERKSTATT,  
Kaldauer Höhe 44, 51491 Overath

Kühn, Dietrich  
Neue Steuerungsmodelle der Sozialverwaltung -  
Chancen und Gefahren  
in: neue praxis, Neuwied, 1995/4, S. 340-348

Kulbach, Roderich  
Das Neue Steuerungsmodell in der Jugendhilfe:  
Umsetzungsprobleme bei der Produktentwicklung  
in: Evangelische Jugendhilfe, Hannover 1995/4, S. 3-8

Landschaftsverband Westfalen-Lippe, Landesjugendamt (Hrg.)  
Organisationsentwicklung in der Jugendhilfe. Materialband

Münster 1995.

Bezugsadresse: Landschaftsverband Westfalen-Lippe,  
Landesjugendamt, 48133 Münster

Maier, Konrad

Notwendigkeit und Grenzen der Ökonomisierung sozialer Arbeit  
in: sozialmagazin, Weinheim, 1995/6, S. 45-49

Meier-Ziegler, Rudolf

Lean Management und Lean Production. Überlegungen  
für ein radikales Umdenken im Sozialwesen  
in: Archiv für Wissenschaft und Praxis der sozialen Arbeit,  
Frankfurt/Main, 1993/1, S.48-63

Meixner, H. E.

Bausteine neuer Steuerungsmodelle.  
Mitarbeiter zu Mitdenkern und Mitgestaltern gewinnen  
Rostock: Hanseatischer Fachverlag für Wirtschaft 1994. - 156 S.  
ISBN 3 - 929027 - 26 - 7

Merchel, Joachim

Sozialverwaltung oder Wohlfahrtsverband  
als „kundenorientiertes Unternehmen“: ein tragfähiges,  
zukunftsorientiertes Leitbild?  
in: neue praxis, Neuwied, 1995/4, S. 325-340

Merchel, Joachim / Schrapper, Christian

Hilfeplanung gem. § 36 KJHG als fachliche und  
organisatorische Herausforderung an das Jugendamt  
in: Nachrichtendienst des Deutschen Vereins,  
Frankfurt/Main, 1995/4, S.151-156

Müllensiefen, Dietmar

„Neue Fachlichkeit“ in der sozialen Arbeit:  
Nur ein neues Etikett oder  
ein verheißungsvoller Paradigmawechsel?  
in: Nachrichtendienst des Deutschen Vereins,  
Frankfurt/Main, 1995/4, S.156-162

Müller, Burkhard  
Fachlichkeit und Controlling in der Jugendhilfe  
in: sozialmagazin, Weinheim, 1995/7-8, S. 18-29

Müller, Burkhard  
Lean Management in der Jugendarbeit. Über die begrenzten Chancen  
pädagogischer Qualität in kommunalen Verteilungskämpfen  
in: sozialmagazin, Weinheim, 1994/4, S. 54-60

Oppen, Maria  
Vom Verwaltungsapparat zum Dienstleistungsunternehmen?  
Klientenorientierte Gestaltungsvarianten  
sozialpolitischer Administrationen  
Berlin: Ed. Sigma 1991. - 259 S.

Pitschas, Rainer  
Die Jugendverwaltung im marktwirtschaftlichen Wettbewerb  
in: Die Öffentliche Verwaltung, Stuttgart, 1994/23, S. 973-986

Polubinski, Michael  
Die neue Steuerung: Modell Herten  
in: Zentralblatt für Jugendrecht, Köln, 1994/6, S. 267-270

Polubinski, Michael  
Tilburg und die Jugendhilfe: Plädoyer für ein aktives Einmischen  
in: Zentralblatt für Jugendrecht, Köln, 1994/ 5, S. 207-209

Rauschenbach, Thomas  
Die schlanke Jugendhilfe: Von der quantitativen  
Expansion zum qualitativen Wandel?  
in: Arbeitsgemeinschaft für Erziehungshilfe (AFET) e.V. (Hrg.)  
Erziehungshilfe auf Diät. Bericht über die AFET-Fachtagung  
vom 24. bis 26. Mai 1994 in Regensburg, Hannover: 1994, S. 19-30,  
Bezugsadresse: Arbeitsgemeinschaft für Erziehungshilfe (AFET) e.V.,  
GandhisträÙe 2, 30559 Hannover

Reiss, Hans-Christoph  
Controlling und Soziale Arbeit

Neuwied: Luchterhand Verlag 1993. - 260 S.  
ISBN 3 - 472 - 01503 - 9

Schäfer, Wolfgang / Koch, Wolfgang  
Zukunftsorientierte Umorganisation eines Sozialdezernats  
(Sozialamt, Jugendamt, Gesundheitsamt, Stadtamt  
für Wohnungswesen) am Beispiel Dortmund  
in: Nachrichtendienst des Deutschen Vereins,  
Frankfurt/Main, 1993/5, S.184-188

Schramm, Dieter  
Qualitätskontrolle in „Sozialen Einrichtungen“/  
Nonprofit - Organisationen  
in: sozialmagazin, Weinheim, 1994/3, S. 22-28

Schraper, Christian  
Nur besser ist billiger - oder: Wie kann in der Jugendhilfe  
durch bessere Arbeit Geld gespart werden?  
in: Forum Erziehungshilfe, Münster, 1995/3, S. 112-115

Schraper, Christian  
Von der Eingriffsbehörde zur Leistungsverwaltung?  
Überlegungen zu Aufgabenstellung,  
Struktur und Arbeitsweise  
des örtlichen Jugendamtes nach dem KJHG  
in: Klatetzki, Thomas (Hrg.)  
Flexible Erziehungshilfen. Ein Organisationskonzept in der Diskussion  
Münster: Votum Verlag 1994, S. 39-63

Schröer, Hubertus  
Jugendamt im Wandel. Von der Eingriffsverwaltung  
zum modernen Dienstleistungsunternehmen  
in: neue praxis, Neuwied, 1994/3, S. 263-274

Simon, Titus  
Aktuelle Probleme bei der Umsetzung  
des Kinder- und Jugendhilfegesetzes (KJHG)  
in: deutsche jugend, Weinheim, 1994/12, S. 541-545

Späth, Karl

Erziehungshilfen auf dem Weg zur Dienstleistung?

in: Sozialpädagogik, Gütersloh, 1995/4, S.154-163

Struck, Norbert

Ein Gespenst geht um: Outputorientierte Steuerung der Jugendhilfe

in: Forum Erziehungshilfen, Münster, 1995/3, S. 101-104

Tegethoff, Hans Georg

Schlankheitskur für die Jugendhilfe. Rationalisierung  
nach dem Modell der Kommunalen Gemeinschaftsstelle  
für Verwaltungsvereinfachung (KGSt)

in: neue praxis, Neuwied, 1995/2, S. 132-150

Themenheft: Lean Management und neue Organisationskonzepte

in: Blätter der Wohlfahrtspflege, Stuttgart, 1993/6

Themenheft: Management sozialer Organisationen (I)

in: Blätter der Wohlfahrtspflege, Stuttgart, 1994/7-8

Aus dem Inhalt: Handlungsfelder von Führung und Leitung -

Ziele suchen und Ziele verwirklichen -

Sozialarbeit als Dienstleistung - Hilfe als Vertrag

Themenheft: Management sozialer Organisationen (II)

in: Blätter der Wohlfahrtspflege, Stuttgart, 1994/9

Aus dem Inhalt: Finanzierungsformen prägen Organisationsstrukturen:

Was sich ändern muß - Veränderungen planen und

umsetzen: Wie man Organisationen umbaut

Themenheft: Management sozialer Organisationen (III)

in: Blätter der Wohlfahrtspflege, Stuttgart, 1994/10

Aus dem Inhalt: Soziale Kommunalplanung statt kommunaler Sozial-

planung - Vom wirtschaftlichen Nutzen humaner Daseinsvorsorge -

Reorganisation sozialer Dienste - Beispiel Jugendhilfeplanung

Trube, Achim

Zur Krise örtlicher Sozialverwaltung und den Chancen

anwendungsorientierter Organisationsentwicklung

in: Nachrichtendienst des Deutschen Vereins,  
Frankfurt/Main, 1994/6, S. 214-220

Wendt, Wolf Rainer  
Von der Defizitfixierung zur Ressourcenorientierung  
in: Blätter der Wohlfahrtspflege, Stuttgart, 1992/5

Willhöft, Manfred  
Erneuerung und Modernisierung  
der Kreisverwaltungen in den neuen Bundesländern  
in: Die Neue Verwaltung, Berlin, 1995/2, S. 6-10

Woerner, Clemens  
Von der Fürsorge zur Dienstleistung.  
Betrachtungen aus der Sicht eines Jugendhilfeplaners  
in: Evangelische Jugendhilfe, Hannover, 1995/3, S. 9-13

Wöhrle, Armin  
Jugendhilfe und Management. Fortbildung und Beratung  
im Kontext von Personal- und Organisationsentwicklung  
München: Fachhochschulschriften  
Prof. Dr. Jürgen Sandmann, 1992. - 244 S.  
ISBN 3 - 929221 - 01 - 2

Wolf, Manfred  
Betriebswirtschaftliche Steuerungsinstrumente in der sozialen  
Arbeit. Eine Zwischenbilanz der Teilnehmerinnen und Teilnehmer  
des 15. Akademiekurses „Leitende Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter  
in der Sozial- und Jugendhilfe“  
in: Nachrichtendienst des Deutschen Vereins,  
Frankfurt/Main, 1995/3, S. 106-107

Zur gegenwärtigen Diskussion über  
„Neue Steuerungsmodelle in der Jugendhilfe“.  
Presseverlautbarung über die 78. Arbeitstagung der  
Bundesarbeitsgemeinschaft der Landesjugendämter (BAGLJÄ)  
vom 3. bis 5. Mai 1995 in Weimar  
in: Jugendhilfe, Neuwied, 1995/5, S. 309