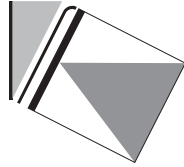


Verein
für
Kommunalwissenschaften e.V.



Aktuelle Beiträge
zur Kinder- und Jugendhilfe 8

**Verwaltungs-
modernisierung**

**Standpunkte und
Entwicklungen
in der Jugendhilfe**

Dokumentation der Fachtagung
am 25. und 26. November 1996
in Berlin

Diese 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:

Dr. Margrit Müller
Roland Kühne

Layout und Satz:

Roland Kühne
Fritz-Kirsch-Zeile 24
12459 Berlin

Berlin 1997

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.

Inhaltsverzeichnis	Seite
Einführung in Zielsetzung und Struktur der Tagung	5
JÜRGEN KNAUER <i>Hauptreferent des Deutschen Städtetages, Köln</i>	
Fachliche Anforderungen der Jugendhilfe an neue Steuerungsmodelle	7
MINISTERIALRAT DR. REINHARD WIESNER <i>Leiter des Referates Kinder- und Jugendhilferecht im Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Bonn</i>	
<u>Drei Situationsberichte aus Jugendämtern</u>	
Verwaltungsmodernisierung: Standpunkte und Entwicklungen in der Jugendhilfe; ein Situationsbericht aus Wuppertal	21
HERBERT WILTS <i>Geschäftsbereichsleiter Soziales und Kultur der Stadt Wuppertal</i>	
Situationsbericht aus dem Jugendamt des Main-Kinzig-Kreises	32
MICHAEL LINDNER <i>Leiter des Jugendamtes des Main-Kinzig-Kreises, Hanau</i>	
Regionalisierung und Neuordnung der sozialen Dienste in Schwerin	39
PETER MARQUARD <i>Leiter des Amtes für Jugend, Soziales und Wohnen der Landeshauptstadt Schwerin</i>	
<u>Referate und Berichte aus den Arbeitsgruppen</u>	
Thema: Steuerungsmöglichkeiten in der Zusammenarbeit mit freien Trägern der Jugendhilfe - Steuerung über Marktmechanismen?	
Impulsreferat: Finanzierung, Leistungsvereinbarungen, Wunsch- und Wahlrecht, Eigenständigkeit der freien Träger	47
NORBERT STRUCK <i>Jugendhilfereferent beim Deutschen Paritätischen Wohlfahrtsverband, Gesamtverband e. V., Frankfurt/Main</i>	
Thesenvorgaben und Bericht der Arbeitsgruppe	59
KLAUS MOHRS <i>Leiter des Jugendamtes der Stadt Wolfsburg</i>	
Diskussionsergebnisse	63
NORBERT STRUCK <i>Jugendhilfereferent beim Deutschen Paritätischen Wohlfahrtsverband, Gesamtverband e. V., Frankfurt/Main</i>	
KLAUS MOHRS <i>Leiter des Jugendamtes der Stadt Wolfsburg</i>	

**Thema: Verwaltungsmodernisierung; Organisation des Prozesses
und strategische Konzepte in Städten**

**Praxisbericht des Jugendamtes Neubrandenburg:
Jugendhilfeplanung und neue Steuerung - Sparkonzept oder Innovation?** 66

HARALD WALTER

Leiter des Jugendamtes der Stadt Neubrandenburg

Bericht der Arbeitsgruppe 76

HERBERT WILTS

Geschäftsbereichsleiter Soziales und Kultur der Stadt Wuppertal

**Thema: Verwaltungsmodernisierung; Organisation des Prozesses
und strategische Konzepte in Landkreisen**

Bericht der Arbeitsgruppe 77

CHARLOTTE ORZSCHIG

Leiterin des Allgemeinen Sozialen Dienstes im Kreisjugendamt Freudenstadt

Thema: Fachlichkeit und Organisation sozialer Dienste

Bericht der Arbeitsgruppe 81

LOTHAR BURGHOFF

Leiter der Verwaltung des Jugendamtes der Stadt Dortmund

PETER MARQUARD

Leiter des Amtes für Jugend, Soziales und Wohnen der Landeshauptstadt Schwerin

**Impulsreferat: Flexibilisierung und Steuerung
im Bereich der Hilfen zur Erziehung** 88

PETER MARQUARD

Leiter des Amtes für Jugend, Soziales und Wohnen der Landeshauptstadt Schwerin

**Offene Podiumsdiskussion:
(Wie) Kann Verwaltungsmodernisierung die Effizienz
der Kinder- und Jugendhilfe fördern?** 93

MODERATION: JÜRGEN KNAUER

Hauptreferent des Deutschen Städtetages, Köln

Literaturhinweise 116

KGSt-Berichte zum neuen Steuerungsmodell 129

Einführung in Zielsetzung und Struktur des Themas

JÜRGEN KNAUER

Hauptreferent des Deutschen Städtetages, Köln

Wir wollen uns mit Fragen der Verwaltungsmodernisierung und den Elementen der neuen Steuerung befassen. Kein Thema hat im letzten Jahrzehnt die öffentliche Verwaltung so beschäftigt wie dieses.

Ebenso intensiv wie die Techniken der neuen Steuerung selbst wird vielerorts die Sinnhaftigkeit der verschiedenen Modelle der neuen Steuerung diskutiert. Die Bandbreite der Meinungen ist riesig. Die einen sehen in der neuen Steuerung das Heil der Welt, die anderen halten sie für eine Diskussion um des „Kaisers neue Kleider“.

Unsere erste Veranstaltung zu dem Problem hatten wir 1995 „Anforderungen der Jugendhilfe an die neuen Steuerungsmodelle“ genannt. Unsere heutige Veranstaltung heißt „Standpunkte und Entwicklungen in der Jugendhilfe“. Wir wollen damit deutlich machen, daß wir mit Ihnen nicht nur über Verwaltungsmodernisierung oder neue Steuerungsmodelle reden wollen, sondern insbesondere darüber, wie sich die sicher im Grundsatz richtigen Bestrebungen, die öffentliche Verwaltung zu modernisieren, aus der Sicht der Jugendhilfe darstellen.

Eine wichtige Fragestellung wird dabei sein, wie die Träger der freien Jugendhilfe an den Diskussionen um die Modernisierung der öffentlichen Verwaltung und den sich daraus ergebenden Konsequenzen für die Organisation und Aufgabenwahrnehmung der Jugendhilfe beteiligt werden können, und zwar so, daß sie bereit sind, zumindest die Elemente der neuen Steuerung, die für die Jugendhilfe als positiv zu betrachten sind, für sich zu akzeptieren.

Ohne unseren Referenten vorgreifen zu wollen, noch einige Worte zur Einstimmung, worum es eigentlich bei der Diskussion um die neuen Steuerungsmodelle geht:

- ein für die Bürger besseres, attraktiveres und effizienteres Dienstleistungsangebot zu entwickeln,
- typische Schwachstellen und Funktionsmängel in der Verwaltung auszuräumen, um schließlich
- die Verwaltungabläufe wirtschaftlicher, in ihren Leistungen transparenter und damit besser steuerbar zu machen.

Dies alles spielt sich vor dem Hintergrund wachsender Anforderungen an die öffentliche Verwaltung und gleichzeitig schrumpfender finanzieller Spielräume ab.

Die Umsetzung dieser Ziele macht aus einem Jugendamt keine Firma. Ausschlaggebend bleibt der gesetzliche Auftrag der Jugendhilfe. Es geht lediglich darum, betriebswirtschaftliche Kenntnisse und Erfahrungen zu nutzen, um gesetzliche, gemeinwesen-

orientierte und kommunalpolitische Ziele der Jugendhilfe besser zu erreichen, ohne dabei die Einheit der Jugendhilfe in Frage zu stellen.

In nicht wenigen Fällen hat die Jugendhilfe in der kommunalen Praxis eine Vorreiterrolle bei der Umsetzung neuer Steuerungsmodelle oder einzelner Elemente hieraus übernommen. Dabei ist zu beobachten, daß Bausteine, Techniken und Mechanismen der betriebswirtschaftlich angelegten Steuerungsmodelle zum Teil ungeprüft übernommen werden. Vernachlässigt wird, daß die Jugendhilfe selbst über eine Reihe von im SGB VIII angelegten Instrumenten verfügt, um den Vollzug ihrer Aufgaben und Leistungen zu steuern. Dazu gehören neben dem Hilfeplan und der darüber hinausgehenden Jugendhilfeplanung sicherlich auch gesetzliche Vorgaben, die sich auf Organisation des Jugendamtes, insbesondere auf das Zusammenspiel zwischen Verwaltung des Jugendamtes und Jugendhilfeausschuß beziehen.

Aus der Sicht der Jugendhilfe kann es deshalb in der Auseinandersetzung mit den Modellen der neuen Steuerung und ihrer Techniken nur darum gehen, die Einheit der Jugendhilfe zu wahren, die Fach- und Ressourcenplanung zusammenzuführen und - ausgehend von einem vorgegebenen begrenzten Finanzrahmen - die Fachbereiche zu befähigen, die in Absprache mit Politik und Verwaltungsführung gesetzten Leistungsziele unter weitgehend eigenverantwortlich gesteuertem Ressourcenverbrauch zu erreichen.

Die offensive Beteiligung an der Verwaltungsmodernisierung kann für die Jugendhilfe eine Chance sein, ihre Leistungen systematisch zu verdeutlichen und die Kostendiskussion auf die Frage der politisch erwünschten Qualität, das heißt auch des sozialpolitisch erwarteten Nutzens hinzuführen. Dazu muß man allerdings herausfinden, wo es in der Diskussion um die Verwaltungsmodernisierung um bloße Kostendeckelung geht und wo wirkliche Ansätze einer qualitativen Reform öffentlicher Dienstleistungen zu suchen sind. Welche Wege der Jugendhilfe auf dieser Suche zur Verfügung stehen, darüber wollen während dieser Veranstaltung reden.

Die Erkenntnisse, die wir aus dem nachfolgenden Grundsatzreferat und aus den Berichten der Praxis gewinnen, sowie die Ergebnisse aus den Arbeitsgruppen sollen in einer Abschlußdiskussion zusammengeführt werden.

Uns allen wünsche ich auf der Suche nach guten Wegen für die Jugendhilfe viel Erfolg!

Fachliche Anforderungen der Jugendhilfe an neue Steuerungsmodelle

MINISTERIALRAT DR. REINHARD WIESNER

Leiter des Referates Kinder- und Jugendhilferecht

im Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Bonn

1. Warum sich Jugendhilfe der Diskussion um eine neue Steuerung nicht verschließen kann

Es soll im folgenden in erster Linie um die fachliche Sicht der Jugendhilfe gehen. Andererseits wäre es aber naiv zu glauben, Jugendhilfe könnte sich ihre Steuerungselemente völlig frei wählen, könnte also autonom entscheiden, ob sie sich an der Diskussion um einen Umbau der Verwaltung, um neue Steuerungsmodelle beteiligt oder nicht. Denn das Jugendamt und damit zumindest die öffentliche Jugendhilfe ist eingebunden in die kommunale Verwaltung.

Wir wissen alle, das Jugendamt besteht nicht nur aus der Verwaltung, sondern repräsentiert über den Jugendhilfeausschuß die Zusammenarbeit von öffentlicher und freier Jugendhilfe. In der kommunalen Verwaltung wird über Modelle neuer Steuerung längst nicht mehr nur abstrakt, sondern auch ganz konkret diskutiert, wobei die KGSt mit ihrem Konzept eine Vorreiterrolle übernommen hat. Die KGSt sagt zwar immer wieder, dies sei nur ein Vorschlag und der müsse vor Ort überprüft, weiterentwickelt, adaptiert werden. Ich habe allerdings den Eindruck, daß zu einer solchen Weiterentwicklung häufig die Zeit und die Kreativität fehlt, die Aussagen der KGSt also ohne weitere Diskussion und Reflexion umgesetzt werden.

In meinen Ausführungen soll es eben nicht nur um die Sicht der Jugendhilfe gehen, was sie sich vielleicht wünscht, was sie sich vorstellt, sondern auch **um das Vorverständnis des neuen Steuerungsmodells** und die **Frage, was aus den Elementen dieses Steuerungsmodelles auf die Jugendhilfe paßt und was sich aber nicht ohne weiteres für die Aufgabenerfüllung in der Jugendhilfe eignet.**

Daß ich hinsichtlich der Anwendung vieler Elemente dieses neuen Steuerungsmodells in der Jugendhilfe skeptisch bin, brauche ich wohl nicht mehr zu wiederholen. Eine gewisse Skepsis konnten Sie auch den Worten von Herrn Knauer entnehmen, ist doch dieses neue Steuerungsmodell im Kontext der Wirtschaft, der industriellen Serienfertigung entstanden, und soll nun auf die öffentliche Verwaltung übertragen werden.

Nun ist auch diese öffentliche Verwaltung für sich kein homogenes Gebilde. Gerade die Jugendhilfe weist einige ganz spezifische Besonderheiten auf. Das ist einmal, wie schon gesagt, die besondere Form der Zusammenarbeit zwischen der öffentlichen Jugendhilfe (wobei mir das Wort Verwaltung gar nicht gefällt, wenn ich von öffentlicher

Jugendhilfe rede) und freien Trägern. Eine andere Besonderheit ist die Gewährung pädagogischer und therapeutischer Leistungen oder - mit anderen Worten - personenbezogener sozialer Dienstleistungen in der Jugendhilfe.

Trotz vielfacher Skepsis und trotz der begründeten Kritik wird sich die Jugendhilfe aber der Diskussion um die Einführung neuer Steuerung nicht einfach versagen können, und ich denke, es wäre auch taktisch unklug, wenn sie das täte. Dann würde sie sich nämlich dem Verdacht aussetzen, daß sie entweder schon ein Optimum bei der wirksamen und wirtschaftlichen Erfüllung ihrer Aufgaben erreicht hat, oder aber, daß sie sich für das Grundanliegen einer besseren Steuerung gar nicht interessiert. Ich denke aber, auch die Steuerung von Jugendhilfe ist verbesserungsfähig, obwohl wir uns mit unseren Instrumenten nicht zu verstecken brauchen. Angesichts von jährlichen Bruttoausgaben von über 32 Milliarden DM in der Jugendhilfe kann und darf sich aber auch die Jugendhilfe dem Anliegen nicht verschließen, über die Verbesserung von Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit nachzudenken.

Ich möchte zunächst auf **organisatorische und fachliche Vorgaben der Jugendhilfe** eingehen und mich dann mit der **Gestaltung pädagogischer und therapeutischer Leistungen** befassen, schließlich **prüfen, ob und inwieweit die neue Steuerung mit ihren Elementen auf diese Besonderheiten, diese Spezifika von Jugendhilfe eingeeht**, und schließlich auch noch kurz die **Tauglichkeit** der beiden jugendhilfespezifischen Steuerungselemente, also **der strukturellen Jugendhilfeplanung und der individuellen Hilfeplanung, im Lichte der neuen Steuerung erörtern**.

2. Vorgaben des KJHG für die Organisation der Jugendhilfe

Ich denke, diese Organisationsvorgaben des KJHG sind unter zwei Aspekten in der Diskussion um eine neue Steuerung relevant. Einmal im Hinblick auf die **Forderung nach einer klaren Verantwortungsabgrenzung zwischen Politik und Verwaltung** und zum anderen im Hinblick auf die **Forderung nach flachen Hierarchien**, also nach dem Abbau von Hierarchieebenen innerhalb der neu zu bildenden Organisationseinheiten, vielerorts Fachbereiche genannt.

Zunächst zur gesetzlichen Verpflichtung, Jugendämter einzurichten: Durch Bundesrecht, nämlich jetzt 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 - wie Sie wissen - nicht neu. Sie geht bereits auf die Novelle zum Reichsjugendwohlfahrtsgesetz von 1953 zurück, und auch diese Regelung ist damals nicht neu geschaffen worden, sondern stand schon im Reichsjugendwohlfahrtsgesetz von 1922, war allerdings zwischenzeitlich ausgesetzt.

Die Vorschrift § 69 Absatz 3 SGB VIII enthält zwei Aussagen, einmal die Verpflichtung für alle örtlichen Träger der Jugendhilfe, Jugendämter zu errichten, und zum anderen die Verpflichtung, alle Aufgaben der örtlichen Jugendhilfe diesen Ämtern zuzu-

ordnen. Daß vor allen Dingen gegen die zweite Aussage, also die Zuordnung aller Aufgaben zu diesen Ämtern, in der Vergangenheit immer wieder verstoßen worden ist, sei nur am Rande erwähnt. Dies ändert freilich nichts an der Rechtslage.

Im Zusammenhang mit der Einführung neuer Steuerungsmodelle geraten nun die beiden Aussagen, also die Errichtung von Ämtern und die Bündelung der Aufgaben bei diesen Ämtern, erneut unter Beschuß. Man gewinnt auch den Eindruck, daß diese Aussagen da und dort schlicht ignoriert werden. Nun muß man einerseits sagen: Ein Gesetz, das am Ende nicht mehr beachtet wird, hat seine Steuerungsfunktion verloren. Der bloße Hinweis auf die Rechtslage hilft wenig, wenn es uns nicht gelingt, inhaltliche Argumente für die Beibehaltung der gesetzlichen Regelung vorzubringen. Ich denke, dabei muß man auch unterscheiden, was die Kernaussage dieser Regelung ist und was möglicherweise nur einen historisch bedingten Rahmen in dieser Aussage darstellt. Ich denke, die **zentrale Aussage des § 69 Absatz 3 SGB VIII** ist die **Verpflichtung zur Bündelung aller Aufgaben der Jugendhilfe bei einer Organisationseinheit**.

Diese Bündelung ist aus folgenden Gründen fachlich und politisch bedeutsam: Nur auf diese Weise wird dem **Grundsatz der Einheit der Jugendhilfe**, also der Zusammenfassung allgemeiner Förderung und individueller Hilfen in bestimmten Lebenslagen Rechnung getragen. Nur auf diese Weise kann **Jugendhilfe aus einer Hand geleistet** werden, kann also eine der individuellen Lebenssituationen von Kindern und Jugendlichen entsprechende, maßgeschneiderte Hilfe entwickelt werden, die dann auch verschiedene Leistungen zusammenfaßt, die diese Leistungen miteinander vernetzt und flexibel weiterentwickelt. Nur auf diese Weise wird die **Einfluß- und Gestaltungsmöglichkeit des Jugendhilfeausschusses und der dort vertretenen freien Träger auf alle Aufgaben der Jugendhilfe gesichert**. Nur auf diese Weise ist die Jugendhilfe stark genug, um ihre **Anwalts- und Einmischungsfunktion** auch gegenüber anderen Verwaltungseinheiten ausüben zu können. Diese Anwalts- und Einmischungsfunktion ist ja in § 1 Absatz 3 SGB VIII erstmals auch ausdrücklich geregelt.

Nun wird in der gesamten Diskussion um neue Steuerung häufig eingewandt, das Jugendamt sei als Organisationseinheit möglicherweise zu klein und müsse mit anderen Einheiten zusammengelegt werden. Hier bietet es sich meines Erachtens an, dem Jugendamt weitere Aufgaben zuzuweisen. Eine Zuordnung weiterer Aufgaben zum Jugendamt ist auch bundesgesetzlich nicht verboten, ja sie wird ja zum Teil auch längst praktiziert.

Der Zusammenhang der Lebenslagen Kindheit, Jugend und Familie läßt es auch sinnvoll erscheinen, andere Leistungen für Familien bei dieser Organisationseinheit zu etablieren, wie etwa:

- Leistungen nach dem Unterhaltsvorschußgesetz,
- Eingliederungshilfe für **alle** behinderten Kinder und Jugendlichen,
- Leistungen nach dem Bundesausbildungsgesetz,
- aber auch Hilfe zum Lebensunterhalt für alle Haushalte mit Kindern oder Aufgaben der Schuldnerberatung.

Ich denke, da sind letztlich der Phantasie keine Grenzen gesetzt. Ein weiterer Aspekt, der hierher gehört, ist die spezielle Interessenvertretung von Kindern. Bevor wir eigene Kinderbüros, Kinderbeauftragte oder Kinderämter einrichten, wäre es von der Sache her sinnvoller, diese Aufgaben in einem erweiterten Kinder-, Jugend- und Familienamt zu bündeln.

Damit bin ich auch bei der Frage, ob die Bezeichnung „Amt“ für eine so erweiterte Organisationseinheit zwingend ist oder ob sie der Änderung im Rahmen einer Neuorganisation der Verwaltung zugänglich ist. Ich neige zur Auffassung, daß die Entscheidung des Gesetzgebers von 1922, die kommunalen Gebietskörperschaften zur Errichtung von Jugendämtern zu verpflichten, in dem damaligen historischen Kontext zu betrachten ist.

Der Gesetzgeber hat auf der Grundlage der damaligen Verwaltungsgliederung die Aufgaben der öffentlichen Jugendhilfe der Organisationsebene „Amt“ zugeordnet. Er konnte und wollte damit aber wohl nicht alle nachfolgenden Generationen - also auch die Verwaltung heute im Jahr 1996 - dazu verpflichten, für immer an diesem Aufbau und an der Organisationsform „Amt“ festzuhalten. Ich hätte daher keine Bedenken, der Organisationseinheit Jugendamt eben auch andere Aufgaben aus dem Kontext Kinder, Jugend und Familie zuzuweisen, und ich halte auch die Bezeichnung „Jugendamt“ nicht für gesetzlich geschützt.

Nicht mit der gesetzlichen Regelung vereinbar halte ich allerdings **eine Lösung, die das Jugendamt zerschlägt**, die einzelnen Aufgaben also verschiedenen Organisationseinheiten zuordnet und sie damit der Dienst- und Fachaufsicht des Jugendamtsleiters entzieht, also zum Beispiel die Jugendarbeit vielleicht dem Fachbereich Sport, Hilfen zur Erziehung einem Fachbereich öffentliche Sicherheit oder Polizei zuordnet, und andere Aufgaben dritten Fachbereichen. Präventive, ganzheitliche, lebensweltorientierte Jugendhilfe wäre dann nicht mehr möglich, und vor allem die Wirkungszusammenhänge verschiedener Hilfen würden nicht mehr deutlich und könnten auch nicht mehr nutzbar gemacht werden.

Und schließlich: **Der Jugendhilfeausschuß würde damit faktisch kalt gestellt.** Eine solche Gefahr sehe ich auch in der Entwicklung der Verwaltungsreform hier in Berlin, wo offensichtlich unterhalb der Abteilungsleitungen „Jugend und Sport“ in den Bezirksämtern weitgehend autonome Leistungs- und Verantwortungszentren (LUV) entstehen sollen.

Ich halte eine solche Lösung nur dann für KJHG-konform, wenn sich diese Zentren mit allen Aufgaben der Jugendhilfe befassen und damit dem Leiter der Verwaltung des Jugendamtes zugeordnet bleiben. Denn der Gesetzgeber des RJWG wollte es ja nicht nur bei der Verpflichtung zur Errichtung von Jugendämtern belassen, sondern er hat bewußt auch die Organisation dieser Verwaltungseinheit Jugendamt geregelt.

Ursprünglich als kollegiale Behörde ausgestaltet, also bestehend aus einem sogenannten Vorstand und Beirat, hat das Jugendamt dann seit 1953 den Charakter einer zwei-

gliedrigen Behörde. Über die Vorzüge und Nachteile dieser Sonderkonstruktion des Jugendamtes ist schon in der Vergangenheit heftig gestritten worden. Ich erwähne nur die Auseinandersetzungen im dritten Jugendbericht aus dem Jahre 1973.

Die Jugendhilfe ist aber wohl - wie kein anderer Bereich der sozialen Verwaltung - durch das Neben- und Miteinander öffentlicher und nicht öffentlicher Träger geprägt. Freie Träger - und das sage ich hier gleich zu Anfang - agieren in der Jugendhilfe nicht als bloße Lieferanten oder Dienstleister, sondern sie agieren auf Grund ihres eigenständigen Auftrages in der Jugendhilfe. Sie werden dazu legitimiert durch das Wunsch- und Wahlrecht der Betroffenen. **Die Konstruktion des Jugendamtes hat daher eine große jugendpolitische und strategische Bedeutung, denn sie eröffnet Möglichkeiten der Einflußnahme**, die aber, wenn man sich die Praxis dann konkret ansieht, offensichtlich längst nicht überall offensiv genutzt werden.

Auf Dauer hat diese Sonderkonstruktion, die immer wieder Stein des Anstoßes in der Kommunalpolitik war, nur dann eine Chance, wenn es gelingt, sich aus dem parteipolitischen Zugriff zu lösen, und wenn es gelingt, stärker die Interessen der eigentlichen Adressaten, der Kinder, Jugendlichen und Eltern zu vertreten. **Jede Verwaltungsneugliederung hat diesen Funktionszusammenhang zwischen der sogenannten Verwaltung des Jugendamtes einerseits und dem Jugendhilfeausschuß andererseits zu berücksichtigen.**

Sollen nun dem Jugendamt, wie ich vorhin angeregt habe, weitere Aufgaben zugewiesen werden, so steht dem aus jugendhilferechtlicher Sicht nichts im Weg. Aus der Sicht des KJHG gäbe es auch keine Bedenken, daß der Jugendhilfeausschuß auch über solche Aufgaben beschließt, die nicht zu den Aufgaben der Jugendhilfe gehören. Grenzen ergeben sich für diese Verfahrensweise aber aus dem Kommunalverfassungsrecht, also aus den jeweiligen Gemeindeordnungen der Länder.

Diese Gemeindeordnungen lassen es nach meiner Auffassung nicht zu, daß Ausschüsse wie der Jugendhilfeausschuß über fremde Materien beschließen - also Ausschüsse, in denen Nicht-Ratsmitglieder Stimmrecht besitzen. Es gibt aber, und da habe ich mich inzwischen belehren lassen, Gutachten - zum Beispiel des Innenministeriums Nordrhein-Westfalens -, die eine solche Praxis für zulässig halten. Ich weiß allerdings nicht, ob die Innenminister der anderen Länder auch dieser Auffassung sind.

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 für einen Fachbereich entgegen** - ebenso übrigens einer Ver-

teilung der finanziellen Mittel auf Einheiten unterhalb der Ebene des Jugendamtes. Das Beschlußrecht des Jugendhilfeausschusses bestünde dann nämlich nicht mehr - wie es in § 71 SGB VIII heißt - im Rahmen der Beschlüsse der Vertretungskörperschaft, denn dem Jugendamt würden vom Rat unmittelbar keine Mittel mehr zur Verfügung gestellt. Es erhielte nur mittelbar über das Fachbereichsbudget die Mittel für die Wahrnehmung seiner Aufgaben zugewiesen.

Diese Ausführungen verdeutlichen, welche **Spannungen es zwischen den organisatorischen Vorgaben des KJHG und bestimmten Elementen der neuen Steuerung** gibt. Auch wenn dieses Konzept nicht für die Jugendhilfe erdacht und erfunden worden ist, so muß es doch in Übereinstimmung mit den gesetzlichen Vorgaben des Bundes- und des Landesrechts gebracht werden.

3. Elemente personenbezogener Dienstleistung in der Jugendhilfe

Jugendhilfe hat eine Vielzahl von Aufgaben gegenüber den Bürgern zu erfüllen, und sie tritt auch in unterschiedlicher Weise gegenüber dem Bürger in Erscheinung. Eine ihrer wesentlichen Aufgaben ist es, im Rahmen von Einrichtungen und Diensten individuelle pädagogische und therapeutische Hilfen zu leisten.

a) Die „**Produktionsprozesse**“ bei diesen individuellen Hilfen laufen aber nach anderen Gesetzen ab als etwa die Produktion in der Industrie oder auch die Tätigkeit in anderen Abteilungen der Verwaltung, zum Beispiel im Straßenverkehrsamt oder Gartenamt. Im Unterschied zur Herstellung von Wirtschaftsgütern beruhen solche **personenbezogenen Dienstleistungen** darauf, daß in ihnen **unmittelbare Interaktionsprozesse zwischen dem „Produzenten“ und den „Konsumenten“** stattfinden müssen. Häufig sind auf beiden Seiten mehrere Personen beteiligt.

In der Jugendhilfe geht es darum, Kompetenzen und Ressourcen von Eltern und Kindern zu stärken, Einsichten zu wecken und Verhaltensänderungen zu initiieren. Soll also eine Leistung der Jugendhilfe Erfolg haben, soll sie wirksam werden - und die Wirksamkeit ist ja eines der zentralen Ziele der neuen Steuerung - so setzt dies die Mitwirkung des oder der Leistungsadressaten an der Leistungserbringung während der gesamten Dauer des Leistungsverhältnisses voraus.

Eine solche Mitwirkung geht über eine bloße Anhörung, wie sie in der Verwaltung durchaus bekannt ist, weit hinaus. **Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Jugendhilfe und Leistungsadressaten müssen durch die Art ihres Zusammenwirkens gemeinsam den Erfolg herbeiführen.** Das beste pädagogische Konzept ist zum Scheitern verurteilt, wenn es nicht auf Resonanz beim Gegenüber trifft, wenn es nicht in der Person des Kindes, des Jugendlichen oder seiner Eltern Wirkungen zeigt. Damit haben wir das **erste Element solcher personenbezogenen sozialen Dienstleistungen** identifiziert: **Sie verlangen das Zusammenwirken von Fachkräften und Leistungsadressaten, und dieses Zusammenwirken muß auf eine Verständigung über die weiteren Schritte und Ziele gerichtet sein.**

- b) Personenbezogene Dienstleistungen versuchen, einen **Bedarf an pädagogischer oder therapeutischer Hilfe** zu decken. Dieser Bedarf ist aber nicht statisch in der Weise, daß er nur einmal festgestellt wird und dann eben immer wieder auf die selbe Art und Weise zu befriedigen wäre. Ihrer Intention nach sollen solche personenbezogenen sozialen Dienstleistungen zu Verhaltensänderungen, zu Verbesserungen von Handlungskompetenzen führen, im Idealfall sich selber überflüssig machen, indem sie Hilfe zur Selbsthilfe leisten. Mit dieser Zielsetzung ändert sich aber auch während der Leistung immer wieder die Bedarfslage.

Nun haben wir es hier im wesentlichen mit Kindern und Jugendlichen zu tun, die sich selber noch in der Entwicklung, in der Veränderung befinden, die einem kontinuierlichen Entwicklungs- und Reifeprozess unterliegen. Verhaltensänderungen aufgrund der personalen Entwicklung einerseits und aufgrund der pädagogischen Einflußnahme von außen andererseits stehen dabei in einem komplexen Wirkungszusammenhang.

Die Leistungsgestaltung - also der „Produktionsprozeß“ - hat sich an dieser Entwicklungsdynamik zu orientieren. Das heißt, der erzieherische Bedarf ist damit ständigen Änderungen unterworfen, und er ist auch immer wieder neu festzustellen. Der Leistungsinhalt ist damit flexibel einem sich ständig ändernden Bedarf anzupassen. Es gibt deshalb - anders als etwa bei Geldleistungen - in der Jugendhilfe keine Entscheidung, die einen solchen Leistungsinhalt auf Dauer fixieren könnte, sondern es gibt nur **prozeßorientierte entwicklungsbegleitende Formen der Entscheidungsfindung - verbunden mit Beratung und pädagogischer Förderung.** Damit haben wir ein **zweites Element** solcher personenbezogenen sozialen Dienstleistungen identifiziert, **ihre Prozeßhaftigkeit.**

- c) Noch ein **drittes Element** scheint mir wesentlich im Interventionsbereich der sozialen Arbeit: Im Bereich der Veränderung von Personen und ihrer materiellen und immateriellen Lebensbedingungen bestehen **keine klaren Ursache-Wirkungs-Beziehungen**, vielmehr haben wir es mit komplexen Interdependenzen zu tun, die aus der Möglichkeit der Adressaten zur selbstgesteuerten Reaktion auf Intervention der Jugendhilfe resultieren. Thomas Olk, Professor in Halle, stellt fest: *„In der Jugendhilfe besteht der Normalfall darin, daß die Erfolgsbedingungen sozialpädagogischer Interventionen nicht bekannt sind.“*

Wenn man diese Aussage im Kontext neuer Steuerung sieht, dann ist sie natürlich sehr frustrierend. Wer sich damit nicht zufriedengestellt sieht, wird fragen:

Ist es nicht möglich, durch Forschung diesen Erfolgsbedingungen und den Zusammenhängen von Ursache und Wirkung ein Stück weit auf die Spur zu kommen? Ich denke, daß noch längst nicht alle Möglichkeiten der Wirkungsforschung in der Jugendhilfe ausgeschöpft sind. Dennoch: **Wirksamkeitsnachweise wie in der Medizin oder Chemie wird es in der Pädagogik nicht geben. Sozialpädagogische Entscheidungen sind daher zwangsläufig auf Hypothesen gestützt, sie sind vorläufig und sie sind auch korrekturbedürftig.**

4. Ziele einer neuen Steuerung

Die Frage ist nun, ob und inwieweit neue Steuerungsmodelle - etwa das von der KGSt propagierte neue Steuerungsmodell - auch der besonderen Aufgabenstellung der Jugendhilfe - und hier gerade für die Erbringung solcher personenbezogenen sozialen Dienstleistungen - geeignet sind.

Lassen wir zunächst noch einmal die **KGSt** selber zu Worte kommen, die ihrem Bericht über outputorientierte Steuerung den Diskussionsrahmen voranstellt. Sie spricht dort **erstens** von „**hohen Anforderungen und Erwartungen an Fachlichkeit und Qualität**“. Die KGSt zitiert auch Stichworte wie „ganzheitlich lebenswelt- und lebenslagenorientiert“ sowie „präventive Ausrichtung“.

Die KGSt konstatiert **zweitens** einen **großen Bedarf der Bürgerinnen und Bürger an Beratung und Unterstützung** und bezeichnet diesen Bedarf als steigend angesichts gesellschaftlicher und sozialstruktureller Entwicklungen. Die KGSt konstatiert darüber hinaus **drittens hohe Anforderungen an die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter** und verlangt Arbeitsbedingungen, die ein hohes Maß an Verantwortlichkeit bieten, und schließlich - das ist gewissermaßen der Kontrapunkt, denn bis dahin kann man eigentlich alle Aussagen problemlos unterschreiben - weist die KGSt **viertens** auf die **prekäre finanzielle Situation der Kommunen** hin, die nun keinen vermehrten Ressourceneinsatz zulasse, sondern eher ein kritisches Überprüfen der Leistungen und ihrer Leistungsfähigkeit erwarten lasse. Die Kunst der neuen Steuerung liegt nun wahrscheinlich darin, diese vier Elemente miteinander oder die ersten drei mit dem vierten in Übereinstimmung zu bringen.

Die **Ziele**, die die **KGSt** im ersten jugendhilfespezifischen Bericht beschreibt und auf die sie sich in den Folgeberichten immer wieder bezieht, lassen sich **in der doppelten Botschaft** zusammenfassen: **Die Wirksamkeit und die Wirtschaftlichkeit der Verwaltungsleistungen und damit eben auch der Jugendhilfeleistungen - insoweit muß man wohl oder übel Jugendhilfe unter Verwaltungsleistungen subsumieren - müssen erhöht werden.** Entsprechende Bemühungen dürfen sich aber nicht in einem einmaligen Akt erschöpfen, sondern stellen einen **kontinuierlichen Prozeß** der selbstkritischen Überprüfung und Bewertung von Arbeits- und Organisationsformen der Jugendhilfe, von Angeboten und deren Qualitäten dar.

Eine grundsätzliche Bedingung von Wirksamkeit ist die Entwicklung und Sicherung von Fachlichkeit und Qualität. Häufig ist nur von Qualitätssicherung die Rede. Ich denke, wir müssen noch ein Stück zurück gehen und uns zunächst fragen: Was ist notwendig, um Qualität überhaupt zu entwickeln und von anerkannten Qualitätsstandards zu sprechen? Nur wenn wir Qualität entwickelt haben, dann läßt sie sich auch sichern.

Qualitative Standards unterschiedlichen Abstraktionsniveaus enthält bereits das KJHG: einmal Pflichten zur Beteiligung, das Wunsch- und Wahlrecht, die Pflicht zum Einsatz von Fachkräften, zum Zusammenwirken von Fachkräften verschiedener Fachrichtungen, oder denken Sie an die Profile einzelner Leistungstatbestände in den §§ 28 ff. KJHG.

Freilich handelt es sich dabei meistens nur um Leitlinien, die nicht konkret genug für eine Steuerung sind. In diesem Zusammenhang hat die KGSt auch den Begriff vom *Dienstleistungsunternehmen* entwickelt. Dabei steht die Orientierung an der Nachfrage und den damit verbundenen Erwartungen des Kunden im Vordergrund.

Bezogen auf das Jugendamt, auf die Jugendhilfe, ist das Bild vom Dienstleistungsunternehmen allerdings - so meine ich - **nur begrenzt tragfähig**. Seine gesellschaftliche Gestaltungs- und Einmischungsfunktion zugunsten von kinder- und familienfreundlichen Verhältnissen, der Auftrag zur Interessenvertretung junger Menschen sowie die besondere Funktion im Rahmen der Erziehung und Sozialisation junger Menschen gehen weit über eine Dienstleistung hinaus.

Nicht vergessen werden darf auch, daß das Jugendamt nach § 1 KJHG auch dem **Schutz von Kindern und Jugendlichen** verpflichtet ist, etwa durch Beratung in Konfliktsituationen, durch Inobhutnahme oder im Extremfall auch durch Anrufung des Vormundschaftsgerichts. Diese Aktivitäten lassen sich, wenn man sie im systemischen Kontext von Kindern, Jugendlichen und ihren Eltern sieht, wohl nur schwer als Dienstleistung begreifen, sind doch mit der Hilfe für das Kind auch Kontroll- und Eingriffsaspekte gegenüber den Eltern verbunden. Diese Kontroll- und Eingriffsaspekte sollte man nicht mit dem neutral oder gar positiv besetzten Begriff Dienstleistung wegdefinieren oder verschleiern. Mit gleichem Recht könnte man dann auch den Sorgerechtheingriff des Vormundschaftsrichters selber als Dienstleistung bezeichnen. Dann wüßte ich aber nicht, welchen sachlichen Inhalt dieser Begriff noch hätte.

Andererseits hat die Jugendhilfe selbst - längst, bevor die ersten Diskussionen über eine neue Steuerung entbrannten - **mit der Einforderung einer Dienstleistungs- oder Adressatenorientierung, eine Abkehr von Traditionen eingeleitet**, nach denen die Probleme der Adressaten und deren Lösung einseitig aus der Sicht der Helfer definiert und die Adressaten bestimmten Maßnahmen oder einer bestimmten Behandlung unterworfen werden. **In einer solchen bereichsspezifischen Übersetzung kann auch die Formel von der Kundenorientierung in der Jugendhilfe eine sinnvolle Anwendung finden und für die Praxis nutzbar gemacht werden**. Es gibt inzwischen allein zu diesem Thema „Jugendhilfe und Kundenorientierung“ eine Fülle von Aufsätzen.

Ein **wesentliches Element der neuen Steuerung** ist die **sogenannte Output- oder Ergebnisorientierung**. Dieser Ansatz ist auch aus der Sicht der Jugendhilfe grundsätzlich positiv zu bewerten. (Auch) Leistungen der Jugendhilfe sind nach allgemeinem fachlichen Verständnis zielorientiert zu planen und anzubieten. Freilich sind hinsichtlich der Genauigkeit der Zielformulierung, des Erreichens formulierter Ziele sowie der Bewertung einer Abweichung im praktischen Verlauf der Hilfe von den vorher formulierten Zielen die Eigenheiten der Jugendhilfe, also etwa der personenbezogenen sozialen Dienstleistungen - „kommunikativ“, „prozeßhaft“, „vorläufig“ - zu berücksichtigen. Und damit werden auch **Grenzen der Steuerung** deutlich.

Diese Grenzen und Eigenheiten müssen auch bei der Forderung berücksichtigt werden, Produkte zu bilden. Hier ist zunächst in Erinnerung zu rufen, daß die Pro-

duktion personenbezogener Dienstleistungen anders abläuft als die Produktion von Wirtschaftsgütern. Produkte im pädagogischen Bereich entstehen aus einer Koproduktion zwischen Fachkraft und Leistungsadressaten oder - wie es Burkhard Müller formuliert - in einem joint venture von Fachkraft und Leistungsadressaten.

Wirksamkeit beziehungsweise ihre Verbesserung setzt aber nicht nur die Anwendung fachlicher Methoden voraus, sie verlangt vor allem die Formulierung von Zielen. Das Ziel, das durch eine outputorientierte Jugendhilfe erreicht werden soll, geht aber über eine bloße Gewährung der Hilfe selbst hinaus. Es reicht nicht aus, Heimerziehung für eine bestimmte Dauer zu einem bestimmten Preis geleistet zu haben. Maßgeblich ist vielmehr, ob es gelungen ist, **Bedingungen** zu schaffen, die der Erziehung und Sozialisation von Kindern und Jugendlichen förderlich sind. **Zielvereinbarungen sind deshalb in erster Linie auf der Ebene von angestrebten Wirkungen anzusetzen.** Deshalb wird in der Literatur zwischen dem sogenannten Output und dem sogenannten Outcome unterschieden. Die KGSt hält es jedoch in ihrer letzten Publikation nicht für realisierbar, den Outcome einer bestimmten Leistung festzustellen. Dann aber bleibt der enorme Aufwand für die Produktbeschreibung fragwürdig.

Fachgerechtes Handeln verlangt auf der Ebene der Produkte - der Erbringung von Jugendhilfeleistungen - **eine situativ angemessene Flexibilität**, und dieser notwendigen Flexibilität muß auch eine globale Steuerung der Jugendhilfe Rechnung tragen. In einem Beschluß des Landesjugendhilfeausschusses von Rheinland-Pfalz vom 22. April 1996, der sich mit dem KGSt-Bericht zur Aufbauorganisation der Jugendhilfe befaßt, heißt es unter der Überschrift „4. Produktbezogene Steuerung“:

„Jugendhilfe läßt sich nicht technokratisch steuern, sie kann insbesondere nicht von vornherein minutiös festgelegt werden auf eine exakte Größenordnung der ‚Produktion‘ eines bestimmten Typs von Jugendhilfeleistung pro Haushaltsjahr. Eine auf Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit ausgerichtete fachliche Steuerung der Jugendhilfe muß vielmehr bei der Beeinflussung von Problemlagen ansetzen. Oberstes Ziel ist es dann, die Entstehung von Problemen durch wirksame Einflußnahme auf die soziale Lebenswelt zu verhindern, den Problemen schon im Ansatz Hilfen entgegenzusetzen.“

Der hier formulierte präventive Auftrag der Jugendhilfe geht allerdings sehr weit. **Jugendhilfe kann nur begrenzt Ursachen für Fehlentwicklungen im Ansatz verhindern** - entweder, weil sie dazu gar nicht die rechtlichen oder fachlichen Möglichkeiten hat, oder weil sie häufig auch zu spät kommt, zu spät aufmerksam gemacht wird. Denn die Leistungen der Jugendhilfe haben heute im allgemeinen oder fast ausschließlich Angebotscharakter.

Neue Steuerung wird in der Praxis **häufig auch dazu verwendet, sogenannte teure Hilfen** - und damit geht es letztlich um Heimerziehung - **entbehrlich zu machen, zu verhindern.** Damit gerät doch aus dem Bewußtsein, daß auch Heimerziehung als sicherlich kostenintensive Hilfe eine bedarfsgerechte Hilfe sein kann. Ihre prinzipielle Vermeidung wäre nicht nur eine Diskriminierung dieser Hilfeart, sondern es bestünde auch die Gefahr, daß auf diese Weise in sogenannte billigere Hilfen ausgewichen wird,

die sich am Ende, weil sie nicht bedarfsgerecht sind, dann aber doch als die teureren erweisen. **Die Forderung nach Überprüfung von Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit richtet sich damit aber nicht nur an das Jugendamt, sondern an alle Erbringer von Leistungen und Diensten, also auch an freie Träger.**

5. Die Bedeutung fachspezifischer Steuerungselemente

Was bedeutet nun die stärkere Ausrichtung Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit für die fachlichen Steuerungsinstrumente Jugendhilfeplanung und Hilfeplan? Können diese Instrumente dem Anspruch auf Wirtschaftlichkeit und auf Wirksamkeit gerecht werden?

Zunächst muß man feststellen, daß Jugendhilfeplanung und individuelle Hilfeplanung durch die Diskussion um eine neue Steuerung oder durch die Einführung einer neuen Steuerung nicht etwa überflüssig würden. Im Gegenteil, beide Instrumente, **Jugendhilfeplanung und Hilfeplan, sind eine unverzichtbare Voraussetzung für eine wirksame Steuerung.** Und das sage nicht nur ich als ein Vertreter der Jugendhilfe. Dies wird von der KGSt selbst in ihren Empfehlungen ausdrücklich anerkannt. Man kann sogar sagen, daß die Jugendhilfeplanung, die ja noch längst nicht überall in der Praxis als Pflichtaufgabe durchgeführt wird, durch die Überlegungen um neue Steuerung einen neuen Schub bekommen hat.

Leistungen der Jugendhilfe erfordern in der Regel die Inanspruchnahme von Einrichtungen und Diensten, und diese Einrichtungen und Dienste müssen geplant und gebaut werden, sie müssen in Betrieb sein, wenn im Einzelfall Leistungen gewährt werden sollen. Dieser Vorlauf wird durch die Jugendhilfeplanung sichergestellt. Je besser Jugendhilfeplanung ist, um so bedarfsgerechter können Hilfen im Einzelfall sein, um so eher ist es möglich, im Rahmen des individuellen Hilfeplans auch die im Einzelfall notwendige Hilfe zu leisten.

Damit zeigt sich einerseits die **Abhängigkeit der individuellen Hilfeplanung von der Jugendhilfeplanung.** Es gibt **aber auch die umgekehrte Abhängigkeit.** Wird nämlich im einzelnen Hilfeplan festgestellt, daß eine an sich notwendige Hilfe nicht zur Verfügung steht (aus welchen Gründen auch immer), dann muß daraus wieder ein Rückschluß auf die weitere Jugendhilfeplanung gezogen werden. Aber auch die beste Jugendhilfeplanung wird nicht garantieren können, daß gewissermaßen jeder Bedarf optimal, das heißt so wirksam und so wirtschaftlich wie möglich gedeckt werden kann, weil neue Problemlagen und neuer Bedarf entstehen können, die man bei bester Planung und Prognose eben nicht vorhersehen kann.

Aber Jugendhilfeplanung hat nun nicht nur die Aufgabe, für eine ausreichende Zahl von Einrichtungen, Diensten rechtzeitig Vorsorge zu treffen. **Qualifizierte Jugendhilfeplanung ist der Garant dafür, daß die Träger der öffentlichen Jugendhilfe ihrer Gewährleistungspflicht nach dem § 79 SGB VIII auch nachkommen können.** Nach dieser Vorschrift sollen sie gewährleisten, daß Einrichtungen und Dienste den verschiedenen Grundrichtungen der Erziehung entsprechend rechtzeitig und ausrei-

chend zur Verfügung stehen. Und damit kommt ein qualitatives Element in die gesamte Jugendhilfeplanung hinein.

In § 80 SGB VIII sind, wie Sie wissen, die einzelnen **Stufen der Planung** beschrieben: Bestandsfeststellung, Bedarfserhebung, Umsetzung. Die **schwierigste Aufgabe** scheint mir dabei die **Feststellung des Bedarfs** zu sein. Dabei geht es jetzt gar nicht um die Frage, wie man denn die Betroffenen, vor allem Kinder und Jugendliche bei dieser Bedarfsfeststellung einbezieht. Es geht einfach um die **Frage: Welche Parameter, welche Indikatoren bestimmen eigentlich den Bedarf?** Also: Woher weiß man denn, für wie viele Kinder und Jugendliche etwa im Einzugsbereich sozialpädagogische Familienhilfe oder Erziehungsberatung vorgehalten werden muß? Da gibt es natürlich die Statistik aus dem Vorjahr, aber die ist eigentlich keine ausreichende Bezugsgröße, weil sie ja nur etwas über das „Ist“ des Vorjahres aussagt und noch nicht einmal über das „Soll“. Erst recht kann diese Größe nicht ohne weiteres auf die Zukunft fortgeschrieben werden.

Im neuesten Bericht „Integrierte Fach- und Ressourcenplanung in der Jugendhilfe“ der KGSt, der im übrigen mehr Sensibilität für die Eigenarten der Jugendhilfe offenbart als frühere Berichte, werden zur Beschreibung der sozialen Lage - ergänzend zu aufgaben- und zielgruppenorientierten Ansätzen - vor allem **sozialräumliche Ansätze der Jugendhilfeplanung empfohlen**. Sie sollten nach Meinung der KGSt in differenzierter und regionalisierter Form informieren über Lebenslagen, über Sozialisationsbedürfnisse, über Handlungspotentiale und über Defizitlagen. Allerdings weist die KGSt darauf hin, daß es noch keinen einheitlichen Standard bezüglich der Daten und Indikatoren gibt, die im Rahmen von Sozialberichterstattung als Grundlage kommunaler Jugendhilfeplanung dienen sollten. So geben die Materialien in der Regel eben noch keinen schlüssigen Hinweis darauf, über welche Problembereiche die jeweils ausgewählten Indikatoren etwas aussagen. Da ist die Forschung gefragt, solche Indikatoren oder gemeinsame Standards für solche Indikatoren zu entwickeln.

Nach Auffassung der KGSt darf sich die Jugendhilfeplanung aber nicht, so wie das bisher auch in § 80 SGB VIII angelegt ist, auf fachliche Fragen beschränken, also auf die Planung und Durchführung von Angeboten und Einrichtungen und Diensten, sondern **die Jugendhilfeplanung müsse auch die Gesamtkosten geplanter Maßnahmen ausweisen und gegebenenfalls verschiedene Alternativen - sowohl unter fachlichen als auch unter finanziellen Gesichtspunkten, diskutieren**.

Schließlich verlangt die KGSt eine **stärker zielgerichtete Jugendhilfeplanung** und beklagt, Ziele würden selten so klar operationalisiert, daß deren Erreichen oder Nichterreichen ermittelt werden könne. Auf der Grundlage von Zielvereinbarungen müßten nach der Vorstellung der KGSt **operationalisierbare Ziele** zwischen Politik und Verwaltung vereinbart werden, und es müßten **Kennzahlen zur Einschätzung der Zielerreichung** entwickelt werden.

Spätestens bei diesen Forderungen **dürfen oder sollten die Erwartungen nicht zu hoch geschraubt werden. Dies räumt übrigens die KGSt inzwischen selbst ein,**

wenn es in diesem zuletzt zitierten Bericht heißt: „Der Begriff Einschätzung ist in diesem Zusammenhang bewußt als Unterschied zum Messen gewählt. Der Begriff Messen suggeriert im allgemeinen Sprachgebrauch, daß mit Hilfe der Kennzahl sofort eine Bewertung möglich ist, ob eine Arbeit erfolgreich oder nicht erfolgreich war. Dies ist gerade im Sozialsektor jedoch selten der Fall. So kann zum Beispiel ein niedriger Anteil an Fremdplazierungen einerseits ein Indiz für eine exzellente, präventive und ambulante Arbeit sein. Er kann aber andererseits ein Indiz dafür sein, daß Notlagen von Kindern, Jugendlichen und ihren Familien nicht hinreichend wahrgenommen werden und/oder eigentlich notwendige Hilfen vorenthalten werden. Der Begriff des Einschätzens soll deutlich machen, daß Kennzahlen häufig zunächst nur Anregungen zum Nachfragen sind, ohne die Antwort bereits zu beinhalten.“

Ich denke, daß dies eine ganz zentrale Aussage ist, die man sich immer vergegenwärtigen muß, wenn im Bereich der Jugendhilfe von Kennzahlen die Rede ist und wenn es darum geht, Ergebnisse auf Grund von Kennzahlen miteinander zu vergleichen.

Wie die Jugendhilfeplanung ein Instrument zur Steuerung der Angebotsstruktur ist, so ist die **Hilfeplanung nach § 36 SGB VIII ein Instrument zur Steuerung des individuellen Hilfeprozesses**, aber auch eine Grundlage für die nachträgliche Bewertung, ob die vorher angestrebten Ziele erreicht worden sind, ob die vorher festgelegten Hypothesen bestätigt worden sind. Sie hat damit **Controllingcharakter**. Beide Instrumente, also **strukturelle Jugendhilfeplanung und individuelle Hilfeplanung, haben jedoch den spezifischen Anforderungen von Jugendhilfe gerecht zu werden**, also den Anforderungen, die ich vorhin genannt habe; **sie müssen partizipativ, kommunikativ, prozeßhaft und ergebnisoffen ausgestaltet sein**.

Ich betone das zum Abschluß noch einmal, weil ich aus diesen Charakteristika von Dienstleistungen die Grenzen der Steuerung in der Jugendhilfe sehe, vor allem aber, weil ich darauf hinweisen will, daß Steuerung in der Jugendhilfe kein ausschließlich innerbehördlicher Prozeß ist, der sich nur zwischen dem Rat und der Verwaltung abspielt. Nach den Empfehlungen der KGSt geht es nämlich darum, das Verhältnis von Rat und Verwaltung auf eine neue Grundlage zu stellen, zu neuen Vereinbarungen zwischen diesen beiden Seiten zu kommen.

Aber ich denke, diese Sicht ist viel zu eng, wenn es um **Jugendhilfe** geht, denn dort wird der **Steuerungsprozeß maßgeblich von anderen „Ebenen“ mitbestimmt:**

- einmal **von freien Trägern**, die eben nicht nur Dienstleister sind, die gewissermaßen nachher über vorher bestimmte Ausschreibungen einbezogen werden, indem sie dann Angebote einreichen sollen, sondern die über die Steuerungsverfahren selbst und den Inhalt von Zielvereinbarungen mitbestimmen sollen,
- zum anderen von den **Leistungsberechtigten**, die nicht ein fertiggestelltes Produkt erwerben, sondern dieses selber maßgeblich mitgestalten,
- und nicht zuletzt **durch gesetzliche Vorgaben**, durch Entscheidungen des Gesetzgebers, der einerseits inhaltliche Leitlinien, qualitative Standards, aber auch spezifische Verfahren wie Jugendhilfeplanung und Hilfeplan vorgibt.

Aufgabe der Jugendhilfepraxis ist es, die Bedeutung dieser fachlichen Grundprinzipien für die Erfüllung der Aufgaben zu erkennen und sie auch in der verwaltungsinternen Diskussion um die Einführung neuer Steuerung deutlich zu machen. Ich denke, daß die Jugendhilfe in bezug auf Planung und Steuerung ein wesentlich stärkeres Bewußtsein hat als andere Organisationseinheiten in der klassischen Verwaltung, denen nun mit neuer Steuerung „Dampf“ gemacht werden soll. Diesen Vorsprung soll die Jugendhilfe auch selbstbewußt deutlich machen.

Gleichzeitig sollte sie aber **beharrlich auf die Spezifika ihres Arbeitsfeldes hinweisen**, nicht etwa, um damit Sonderkonditionen einzufordern, sondern um deutlich zu machen, daß ein Steuerungsmodell nur dann sinnvoll sein kann, daß es auch nur dann dem gemeinsamen Ziel dient, Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit zu verbessern, wenn es nicht nur vereinbar ist mit den fachlichen Grundprinzipien, also dem Gegenstand, der gesteuert werden soll, sondern wenn es diese fachlichen Grundprinzipien auch aufgreift und in ihrer Wirkungsweise unterstützt.

Verwaltungsmodernisierung: Standpunkte und Entwicklungen in der Jugendhilfe; ein Situationsbericht aus Wuppertal

HERBERT WILTS

Geschäftsbereichsleiter Soziales und Kultur der Stadt Wuppertal

Vorbemerkungen

1. Die heutige Tagung setzt die Beschäftigung mit einem bundesweit diskutierten Thema fort, das bereits im August des vergangenen Jahres unter dem gleichen Veranstalter in Kleinmachnow unter dem Arbeitstitel „Anforderungen der Jugendhilfe an neue Steuerungsmodelle“ aufgegriffen wurde. Der Reformeifer hat sich in der Zwischenzeit auch weiterhin flächendeckend verbreitet, so daß **diese Tagung als Versuch der Orientierung über erreichte Standorte** sicherlich notwendig ist.

Persönlich habe ich nun das Problem, daß ich bereits bei der ersten Tagung über den Sachstand in Wuppertal berichten durfte und nicht weiß, wieviele Damen und Herren aus dem heutigen Teilnehmerkreis daran schon beteiligt waren. Ein Situationsbericht setzt jedoch ein **Mindestmaß an Rückblick auf Vorläufe und Verläufe** voraus, die zur heutigen Situation und zu den Möglichkeiten ihrer Bewertung geführt haben. Ich werde deshalb versuchen, die Vorgeschichte zu reduzieren und sie trotzdem für die Erstzuhörer als Hintergrund erkennbar zu skizzieren.

2. Zunächst zur Situation der Stadt, aus der ich berichte: **Wuppertal** ist eine Großstadt mit rund 390.000 Einwohnern im Bergischen Land, in der Nähe zu Köln und Düsseldorf, **Oberzentrum des Bergischen Landes** mit rund 14 Prozent Anteil an ausländischen Mitbürgern. Eine großflächig gegliederte Stadt mit dem Kunstnamen Wuppertal gibt es erst seit 1930 durch die Zusammenführung zahlreicher geschichtsträchtiger Gemeinwesen wie unter anderem Barmen, Elberfeld, Cronenberg und Ronsdorf.

Die historischen Wurzeln, die räumliche Gliederung des Stadtgebiets und die Folgewirkungen auf das Traditionsbewußtsein der einzelnen Stadtteile haben auch die Strukturen der sozialen Versorgung geprägt. Die gefestigte Existenz zweier Diakonischer Werke - in Barmen und Elberfeld - und ähnliche Verbandsstrukturen im katholischen Bereich widerspiegeln den bergisch-herben Charme von Trägervielfalt in einer langgezogenen Talachse.

Darüber hinaus waren die vielen verschlungenen Pfade aus der Tiefe des Tales hin zu den Höhen im Süden und Norden wohl auch prägend für die Überzeugung, mit dem jeweils gefundenen Weg den einzig richtigen gewählt und sich auf dem Weg zum Gipfel in die Schar der Auserwählten eingereiht zu haben. Aus diesem theologischen Grundmuster haben sich bis zum heutigen Tage auch manche soziale Hand-

lungsstrukturen entwickelt, die nicht immer einfach zu handhaben sind, auf die ich aber auch nicht verzichten möchte.

3. Die Diskussion um eine Verwaltungsreform begann in Wuppertal verstärkt im Jahre 1993. Zu dieser Zeit entsprach die Struktur der Verwaltung im Bereich der Sozial- und Jugendhilfe sowie des Gesundheitswesens dem herkömmlichen Muster. Das Dezernat V umfaßte die Ämter 50, 51 und 53 und vorübergehend die Verwaltung der städtischen Kliniken. Die Zahl der Mitarbeiter belief sich (ohne die Kliniken) auf nahezu 2.000.

Die Haushaltsprognose für 1995 ließ ein Defizit von rund 100 Millionen DM erwarten, davon rund 80 Millionen DM strukturell bedingt. 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. Der methodische Ansatz unterschied sich von allen früheren Versuchen dadurch, daß auf die üblichen Organisationsuntersuchungen verzichtet und stattdessen eine **Unternehmensberatungsfirma** beauftragt wurde, ihre **Erfahrungen aus der Reorganisation von Wirtschaftsunternehmen - erstmalig - auf eine öffentliche Verwaltung zu übertragen.**

Folgende **Thesen und Leitsätze** wurden dabei zugrunde gelegt:

- **Die Wuppertaler Verwaltungsreform ist ein Gemeinschaftsprojekt.** Der Leitsatz war zunächst: „Alles wird radikal in Frage gestellt.“ Unter umfassender Beteiligung von Mitarbeitern, Personalrat, Führungskräften und Politikern sollte das neue Verwaltungsmanagement gestaltet werden. Die Rolle der Unternehmensberatungsfirma sollte darin bestehen, den Prozeß zu begleiten und als externer Querdenker Managementwissen aus der Industrie in die Verwaltung zu bringen.

Im Rückblick ist festzustellen, daß das Ziel im Grundsatz verwirklicht wurde. Rund 800 Mitarbeiter in circa 100 Projektteams waren aktiv beteiligt (ohne Freistellungen!). Das bedeutet aber auch, daß circa 5.200 Mitarbeiter nicht erkennbar aktiv/positiv beteiligt waren. Der Personalrat war anfänglich in wichtigen Teams vertreten, hat sich in der Phase der Inbetriebnahme der neuen Strukturen aber eher zurückgehalten. Der Rat der Stadt hat das Vorhaben zwar einstimmig beschlossen, eine große Fraktion zog sich aber schon im Herbst 1994 weitgehend zurück.

- **Der Wuppertaler Prozeß ist ein offener Prozeß ohne Gutachtervorgaben.** Es war klar, daß die Neuorganisation der Verwaltung in nur einem Jahr - dies war die ursprüngliche Vorgabe des grundlegenden Ratsbeschlusses - mit vorlaufenden Gutachten und externen Vorgaben nicht zu leisten war. Deshalb sollten alle Ergebnisse parallel in Projektteams erarbeitet werden, die den anderen Mitarbeitern gegenüber zu fortlaufender Information über ihre Arbeit verpflichtet sein sollten.

Im Rückblick ist festzustellen, daß der mit dem 1. Januar 1994 eingeleitete Prozeß natürlich länger gedauert hat als ein Jahr; er dauert auch weiterhin an. Die Informa-

tion von Teammitgliedern gegenüber anderen Mitarbeitern war vielfach problematisch. Teamwissen wurde häufig nicht zum Basiswissen, wurde aus unterschiedlichen Gründen von der Basis aber auch nicht abgefragt.

■ **Die Reform schließt alle Verwaltungsbereiche ein. Nichts wird ausgeklammert.**

Der ursprüngliche Auftrag an die Unternehmensberatung bezog sich zunächst nur auf die technischen Dezernate der Verwaltung. In diesem Prozeß, der im Januar 1994 begann, stellte sich jedoch bald heraus, daß insbesondere die Verknüpfungen zu den Querschnittsämtern eine isolierte Lösung kaum möglich erscheinen ließen. Im Sommer 1994 wurde deshalb beschlossen, mit der Einbeziehung der Dezernate für Jugend, Soziales und Gesundheit und für Kultur, Schule und Sport den Umbauprozess auf die gesamte Verwaltung auszudehnen.

Im Rückblick ist festzustellen, daß dieser umfassende Ansatz richtig war. Die ursprüngliche Beschränkung auf den technischen Bereich mag sowohl auf die geringen Kenntnisse des Beratungsunternehmens über Gesamtstrukturen einer kommunalen Großstadtverwaltung als auch auf die gemeinsamen Tendenzen in Rat und Verwaltung zurückzuführen sein, sich bei einem solchen Vorhaben zunächst einmal in eine „Pilotphase“ zu begeben und sich damit noch das eine oder andere Türchen offen zu halten.

■ **Die Verwaltungsreform umfaßt ein neues Verhältnis von Rat und Verwaltung.**

Leitgedanke war, das permanente „Schwarze-Peter-Spiel“ der gegenseitigen Schuldzuweisungen zwischen Rat und Verwaltung durch eine klare Abgrenzung der Aufgaben zu beenden. Der Stadtrat sollte sich danach aus dem laufenden Verwaltungsgeschäft auf seine kommunalpolitische Richtungskompetenz zurückziehen mit dem Ziel: Unternehmerische Leistungen unter demokratischer Aufsicht.

Im Rückblick ist hierzu festzustellen: Diese Absicht war und ist nach wie vor ausgezeichnet, die Umsetzung aber, soweit gewollt, noch verbesserungsfähig. Der Rat der Stadt Wuppertal hatte hierzu am 20. Juni 1994 **Grundsätze des neuen Rollenverständnisses** beschlossen, aus denen ich auszugsweise zitiere:

„Rat und Stadtverwaltung sollen in Zukunft neue Rollen wahrnehmen. Vorgesehen ist eine deutliche Unterscheidung zwischen politischer Gestaltung und demokratischer Aufsicht durch den Rat einerseits und der Geschäftsführung durch die Stadt andererseits. Dies soll mit einem tragfähigen Nahtstellenmanagement geleistet werden...Der Rat sollte sich auf seine Kernaufgaben konzentrieren und die Führung der Geschäfte weitgehend der Stadtverwaltung übertragen.. Der Rat ist ein Auftraggeber der Stadtverwaltung. Die Geschäftsführung ist für die vereinbarungsgemäße Erfüllung der Ratsaufträge verantwortlich...Der Rat der Stadt konzentriert seine Arbeit auf die Grundsatzorientierung der Stadt Wuppertal.“

Auf die Umsetzung der Grundsätze des neuen Rollenverständnisses zwischen Verwaltung und Rat im allgemeinen und Jugendhilfeausschuß im besonderen komme ich noch zurück.

Ansätze und Vorhaben

Bei Beginn des Verwaltungsumbaues zum 1. Januar 1994 gab es im Jugend- und Sozialbereich der Stadt Wuppertal bereits mehrere **unterschiedlich entwickelte Reformansätze**. Es war mein Anliegen, diese in den Verwaltungsumbau einzubeziehen. Einige der wesentlichen Ansätze und Vorhaben möchte ich kurz skizzieren, damit Sie die Dringlichkeit meines Anliegens auch nachvollziehen können:

1. Seit mehr als einem Jahrzehnt wurde zwischen der Stadt und den Verbänden der Freien Wohlfahrtspflege über die **Neuordnung und vertragliche Regelung der Aufgabenverteilung** verhandelt. Diese Vereinbarung zur Regelung von Aufgabefeldern, ihrer Finanzierung und konzeptionellen Gestaltung wurde inzwischen durch feierliche presseöffentliche Unterzeichnung beschlossen.
2. Ein nahezu gleichaltriger Prozeß hatte sich in der **Neuordnung der sozialen Dienste** innerhalb der Stadtverwaltung entwickelt. Noch 1988/89 wurde sozialarbeiterisches Handeln im Bereich von Jugend-, Sozial- und Gesundheitshilfe weitgehend umfassend durch den ASD als Abteilung des Sozialamtes wahrgenommen. Nach dem langen Vorlauf wurden die neuen Strukturen zum 1. Juli 1994 umgesetzt. Dies mußte (oder sollte) fachlich und organisatorisch mit dem angelaufenen Gesamtprozeß der Verwaltungsreform synchronisiert werden.

Zielvorstellung in der sozialen Neustrukturierung waren schlagwortartig die fachliche und räumliche „Bürgernähe“, der Abbau von unrationellen Aufgabenmischungen zwischen Ämtern und Dienststellen und freien Trägern, die Verbesserung von Kommunikation, Kooperation und zügiger Aufgabenerledigung durch klare Absprachen und Vereinbarungen zwischen allen Beteiligten - und nicht zuletzt das Ziel, Personal- und Sachkosten so wirksam einzusetzen, daß damit wieder wirkliche Steuerung im Sinne einer flexiblen und bürgerfreundlichen Reaktion auf neue Aufgaben möglich würde. Die Entwicklungslinien der fachlichen Diskussion könnte ich an dieser Stelle nur unvollkommen darstellen.

In der **organisatorischen Umsetzung** führte dies zur Auflösung der Abteilungen 50/2 (Wirtschaftliche Sozialhilfe) und 50/4 (Allgemeiner Sozialdienst). Die Aufgaben dieser Abteilungen wurden auf der Grundlage einer umfangreich ermittelten Sozialstruktur in insgesamt sieben Bezirkssozialdienste im Stadtbereich integriert. Deren Leiter waren mit der Umsetzung zum 1. Juli 1994 Dienstvorgesetzte aller Mitarbeiter des jeweiligen Bezirkssozialdienstes, das heißt, sowohl der Verwaltungsfachkräfte für Hilfen nach dem BSHG als auch der Sozialarbeiter, deren Aufgabefelder 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 sollte weiterhin Aufgabe des (damals noch vorhandenen) Sozialamtes sein. Auf die Problemlage dieses Aufgabefeldes gehe ich noch gesondert ein, weil sie nach wie vor meinen zentralen Sorgenpunkt und Anlaß nicht nur zur täglichen, sondern gelegentlich auch zur nächtlichen Unruhe bildet.

3. Ein weiterer Organisationsvorlauf war im Jahre 1993 die **Einrichtung einer Steuerungsgruppe als Stabseinheit im Dezernat**, um die dramatische Entwicklung der Heimkosten im Bereich der Jugendhilfe zu beeinflussen. Das von der Steuerungsgruppe entwickelte „**Konzept zur Steuerung von Fremdunterbringungen nach dem KJHG unter Berücksichtigung pädagogischer und ökonomischer Gesichtspunkte**“ hat sich nach meiner Auffassung fachlich und haushaltsmäßig bewährt. Die Arbeit der Steuerungsgruppe ist - vielleicht nicht absolut systemkonform - in die neue Verwaltungsstruktur übergeleitet worden.
4. Außerdem wurden zum 1. Juli 1994 die städtischen Alten- und Altenpflegeheime mit rund 450 Mitarbeitern in einen Eigenbetrieb übergeleitet. Der Betrieb, der als solcher nicht in den Umbauprozess einbezogen wurde, steht unter der Vorgabe, kostendeckend zu arbeiten und den bisherigen Zuschußbedarf haushaltstechnisch zur Entlastung des Geschäftsbereichs zur Verfügung zu stellen.

Ablauf und vorläufiges Ergebnis Status des Verwaltungsumbaues

1. Zwei wesentliche **Leitmotive** bestimmten den Verfahrensablauf, zum einen „**Alles auftauen - neu zusammenfügen**“, und zum anderen „**Nach Geschäften statt nach (Fach-) Abteilungen gliedern**“.
2. Die Absicht, alles aufzutauen, ist relativ am besten gelungen. Bei dem flächendeckenden Abtauprozess konnte aber nicht immer verhindert werden, daß sich die gewaltigen Wassermassen eigene Wege suchten und einer kanalisierten Folgenutzung nicht mehr zur Verfügung standen.

Nach dieser wertungsfreien Vorbemerkung möchte ich Ergebnisse schildern: Mit Wirkung vom 1. Januar 1995 wurden alle bestehenden sieben Dezernate und die dazugehörigen Ämter aufgelöst und das „Unternehmen Stadtverwaltung“ in vier Geschäftsbereiche gegliedert. Dabei entstand aus den verwaltungsgeologischen Verwerfungen auch der Geschäftsbereich 2 - Soziales & Kultur -, der im wesentlichen die bisherigen Dezernate Schule, Kultur und Sport sowie für Jugend, Soziales und Gesundheit unter einem Dach zusammenfaßte. Die **ziel- und altersgruppenorientierte Verknüpfung unterschiedlichster Arbeitsfelder war ein richtiger Schritt in Richtung einer ganzheitlichen gemeindlichen Daseinsvorsorge**, zu dem ich auch heute noch stehe.

Die Sektorierung von Bedarf und Bedürfnissen in unserer Gesellschaft und die Steuerung des Zugangs über Kriterien - wie schon vorhandene Bildung, Finanz- und Durchsetzungskraft und die immer unausgesprochene und unreflektierte Ausgrenzung von Nichterwählten - ist nicht erst seit gestern unser Problem. Es ist aber vor allem ein Problem allgemein ausgeprägter gesellschaftlicher Denkweise: „*Be-güterte mit dem Taxi in die hochsubventionierte Oper oder die anderen zu Fuß in die Kneipe, mit dem Bus in das Kino oder mit dem Rollstuhl vor den Fernseher in den Gemeinschaftsraum.*“

Sie haben verstanden, daß ich mich hier bewußt in die Ausdrucksweise von finger-schwärzenden Tagesdruckwerken begeben habe. Uns - und damit meine ich insbesondere meinen bisherigen Dezernatskollegen für Schule, Kultur und Sport und mich als bisherigen Dezernenten für Jugend, Soziales und Gesundheit - uns lag daran, in gemeinschaftlicher Leitungsverantwortung für den neuen Geschäftsbereich diese Denkstrukturen nach innen und nach außen aufzubrechen und daraus neue Handlungseinheiten zu entwickeln.

In dem bisher erlebten Klima eines gepflegten Mißtrauens zwischen Kultur und Sozialem - mit vielfältigen Ursachen, die sich nicht nur auf Image-, Lobby- und Haushaltsprobleme beschränken - haben in der Folgezeit auch viele Mitarbeiter die Chance erkannt, neue Wege zueinander und miteinander zu finden. Leider nicht alle - und auch nur einer, ist einer zu wenig.

3. Zum gegenwärtigen Status der Organisationsstruktur möchte ich zunächst die Gesamtgliederung des „Unternehmens Stadtverwaltung Wuppertal“ vorstellen - **siehe Abbildung 1.**

Der Geschäftsbereich 2 - Soziales & Kultur -, der nach Haushaltsvolumen und Mitarbeiterzahl etwa die Hälfte der Gesamtverwaltung ausmacht, ist starkt gegliedert. Sie erkennen daraus eine Gliederung, die in der graphischen Darstellung nicht unbedingt horizontale und vertikale Handlungslinien ableiten läßt. In der vertikalen Hauptachse ist die Gliederung durch Verwaltungsvorstand - das heißt hauptamtlicher Oberbürgermeister und Beigeordnete/Geschäftsbereichsleiter-, Geschäftsbereichsleitung Soziales & Kultur, und die Referate A und K -keine Hierarchieebenen- sowie Ressort, Stadtbetriebe und verselbstständigt wirtschaftende Betriebe gekennzeichnet.

Sehr vereinfacht und verkürzt zu den Begriffen „Ressort“ und „Stadtbetrieb“:

- Das **Ressort „Jugendamt und soziale Dienste“** ist mit seinen drei Fachbereichen Kernbereich der Jugend- und Sozialhilfe - **siehe Abbildung 2**; der Ressortleiter ist Jugendamtsleiter im Sinne des KJHG mit entsprechender Qualifikation. Das Ressort „Jugendamt und soziale Dienste“ und die drei Fachbereiche - Kinder- und Jugendhilfe, Allgemeine Grundsicherung sowie Hilfen für Ältere, Kranke und Behinderte - kümmern sich um hilfsbedürftige Menschen. Das Ressort wird konsequent im Sinne von Team-Based-Management organisiert. Die Binnenstruktur ist weitgehend hierarchielos; teambezogene Arbeits- und Kommunikationsstrukturen werden installiert. Zielvereinbarungen werden - bezogen auf Stadtbetriebe und Fachbereiche - über Management-Teams sichergestellt.
- Die erwähnten **Fachbereiche des Ressorts** bilden mit diesem eine **Einheit**; sie sind keine Abteilungen im Sinne hierarchischer Gliederung. In den drei Fachbereichen Kinder- und Jugendhilfe - **siehe Abbildung 3**, Allgemeine Grundsicherung - **siehe Abbildung 4** sowie Ältere, Kranke und Behinderte finden sich inhaltlich im wesentlichen die Aufgaben von Mitarbeitern der früheren Ämter 50, 51 und (teilweise) 53

Strukturen

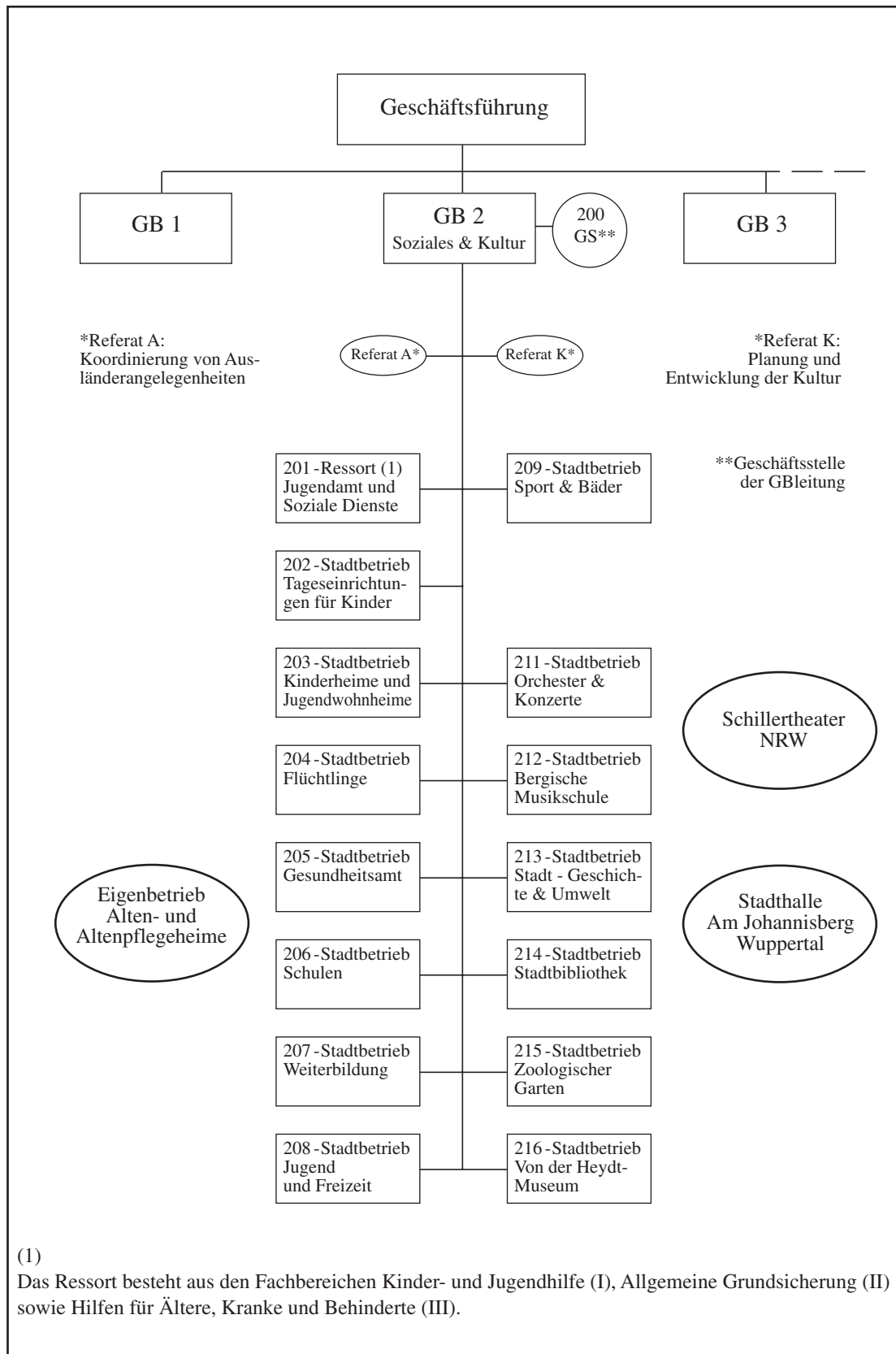


Abbildung 1

Ressort Jugendamt und Soziale Dienste

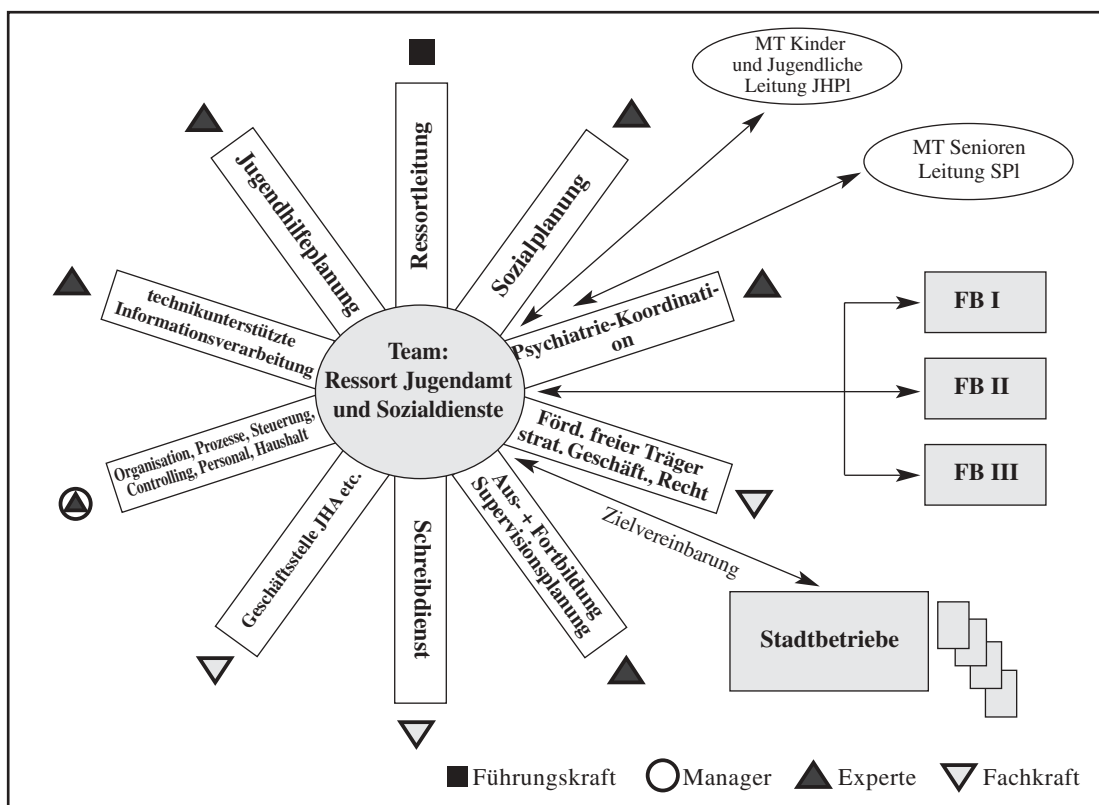


Abbildung 2

© Wuppertal Geschäftsbereich Soziales & Kultur 1996

Fachbereich Kinder- und Jugendhilfe

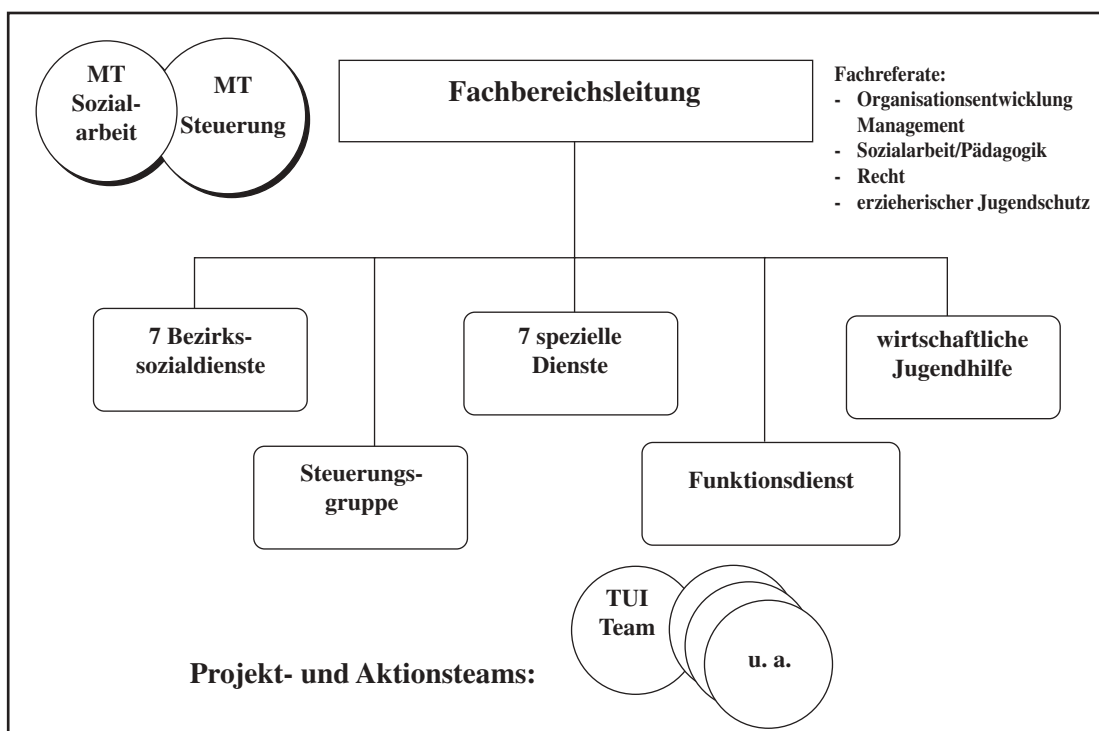


Abbildung 3

© Wuppertal Geschäftsbereich Soziales & Kultur 1996

Fachbereich Allgemeine Grundsicherung

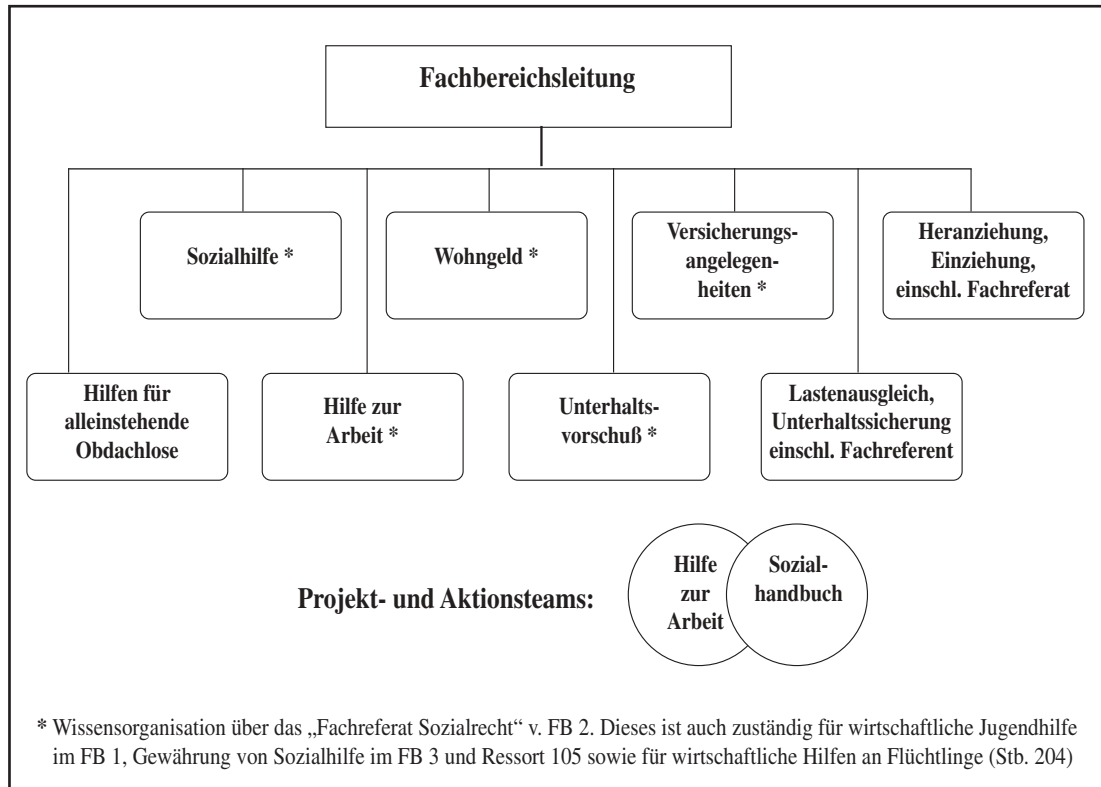


Abbildung 4

© Wuppertal Geschäftsbereich Soziales & Kultur 1996

wieder, allerdings in neuem Aufgabenzuschnitt und vor allem in dem Anspruch, teamorientiert und einheitsübergreifend Sachkompetenz und Haushaltsmittel zu bündeln.

- **Stadtbetriebe** sind keine eigenständigen Einheiten im Sinne des Handels- oder Privatrechts und auch nicht im Sinne der Gemeindeordnung. Sie sind **eigenverantwortliche operative Leistungseinheiten im Gefüge des Geschäftsbereichs mit definierter Aufgabe und Verantwortung**. Auch im Bereich der Jugendhilfe sind sie über Zielvereinbarungen mit dem Ressort und daraus abzuleitende Kontrakte und Teamaufträge untereinander und Absprachen mit freien Trägern der Jugendhilfe an die Erfüllung gesetzlicher Aufgaben, Aufträge der politischen Gremien und die daran orientierten Entscheidungen der Geschäftsbereichsleitung gebunden.
- Zur Aufgabe, Gliederung und Situation eines Stadtbetriebes möchte ich als Beispiel auf den Bereich der Tageseinrichtungen für Kinder verweisen, der nicht nur an den schwankenden Grundfesten unserer kommunalen Finanzen, sondern auch am Fundament von Solidargemeinschaft der Subsidiaritätsanspruchspartner rüttelt.

Sind wir nach und in unseren Wuppertaler Reformverfahren glücklicher, fühlen wir uns fortschrittlicher, haben wir fachlich dokumentierbare und haushaltsmäßig zu beziffernde Ergebnisse? Diese Frage kann ich mit einem eindeutigen Ja und Nein beantworten!

Ich möchte Ihnen abschließend diese **Antwort** näher erläutern, wobei es um meine ganz persönliche Sicht der bisherigen Erfahrungen und meine ebenso persönliche Auffassung zu Anforderungen an weitere Entwicklungen und zu ihren Chancen und Risiken geht. Dies ist weder durch wissenschaftliche Begleitforschung unterstützt noch durch plausible Auswertung von Mitarbeiterbefragungen legitimiert. Es tragen mich an dieser Stelle weder ein Team des Geschäftsbereichs noch ein Netz des Verwaltungsunternehmens oder ein doppelter Boden des Stadtrates.

In der vorläufigen Bewertung aus heutiger Sicht möchte ich zum Abschluß thesenhaft **die** aus meiner Sicht **wesentlichen Aspekte auf drei Ebenen** ansprechen:

Zum Umbauprozess im allgemeinen:

- Der Zeitraum war sehr (oder zu knapp) bemessen. Es war vielfach schwierig, Desorientierung zu überwinden und zur Neuorientierung zu gelangen.
- Die Einbeziehung der Mitarbeiter und deren aktive Beteiligung hätte noch wesentlich stärker sein müssen.
- Der Abbau von Hierarchieebenen und die Einführung neuer, nicht ausreichend präzise definierter Laufbahnsysteme hat zu Verunsicherung und Perspektivverlust geführt.
- Die Bedeutung von Personalentwicklung wurde unterschätzt. Die Positionierung von Mitarbeitern in den neuen Strukturen war vielfach wesentlich schwieriger als die Neustrukturierung selbst.

Zum Geschäftsbereich Soziales & Kultur:

- Die Zusammenlegung war der richtige Ansatz, um weg vom „Kästchendenken“ zu stärkerem Verantwortungsbewußtsein für das Gesamte zu gelangen. Haushaltszwänge und Budgetierung bedrohen jedoch das zarte Pflänzchen des Wir-Gefühls.
- Das Verhältnis zwischen Rat und Verwaltung hat sich noch nicht genügend auf die neue Auftraggeber/Auftragnehmer-Rolle eingespield. Obwohl der Rat durch ein konsequentes Berichtswesen wesentlich umfassender und zeitnäher als bisher informiert und zugleich mit Steuerungsmöglichkeiten versehen wird, ist die Neigung zu Detailentscheidungen noch nicht überwunden.

Zur Jugendhilfe im besonderen:

- Der Jugendhilfeausschuß ist durch den Verwaltungsumbau in der Wahrnehmung seiner Aufgaben nach § 71 KJHG nicht beeinträchtigt worden.
- Die freien Träger finden sich inzwischen in den neuen Strukturen zurecht und haben ihre Ansprechpartner wiedergefunden.
- Die weitgehende Dezentralisierung der Sozialen Dienste, Teamorientierung und Abbau von Hierarchieebenen haben zu Schwierigkeiten in der Wahrnehmung von Fachaufsicht geführt, die noch nicht überwunden sind.
- Die Organisationsform der Stadtbetriebe hat sich bewährt und in vielen Bereichen durch höhere Eigenverantwortung zu stärkerer Kreativität und Kostenbewußtsein geführt.

- Die Einheit der Jugendhilfe ist in der neuen Struktur zu gewährleisten. Die Wahrnehmung der Gesamtverantwortung im Zusammenwirken zwischen Ressort und Stadtbetrieben setzt jedoch ein funktionsfähiges Steuerungssystem unter Einsatz von Jugendhilfeplanung und detaillierte Absprachen im Rahmen von Zielvereinbarungen voraus.

Schlußbemerkung

Einheit (der Jugendhilfe) **in der Vielfalt** (des Geschäftsbereichs) ist nach meiner Auffassung **eine große Chance für lebensweltbezogene Hilfen und Angebote** in einer Organisationsform, die auf ein hohes Maß von Verbindlichkeit im gemeinschaftlichen Handeln hin angelegt ist. Vollkommenheit ist allerdings erst am Ende des unendlichen Prozesses der kontinuierlichen Verbesserung zu erreichen.

Situationsbericht aus dem Jugendamt des Main-Kinzig-Kreises

MICHAEL LINDNER

Leiter des Jugendamtes des Main-Kinzig-Kreises, Hanau

Der Versuch, einen nunmehr über dreieinhalb Jahre laufenden Reformprozeß, zu dessen Beginn ich die Leitung dieses Jugendamtes übernehmen konnte, in einem Bericht darzustellen, der die Länge von 15 Minuten nicht überschreiten soll, führt zu einem Grad der Verdichtung, der notwendigerweise viele Aussagen in Schlagworten erfordert.

Die Einladung zu dieser Veranstaltung verdanke ich einem **Merkmal unseres Reformansatzes**, der leider eine Besonderheit zu sein scheint. Wir versuchen, eine **umfassende Mitarbeiterbeteiligung** umzusetzen, orientiert an dem theoretischen Konzept einer Organisationsentwicklung. Daher wird dieser Teil unseres Konzeptes der Fokus meiner Ausführungen sein; die betriebswirtschaftliche Neuorientierung blende ich aus. Ich gliedere meinen Bericht in die Abschnitte: Warum, wie und mit welchen Erfahrungen versuchen wir diese Mitarbeiterbeteiligung.

Die Ursache des Reformdruckes ist banal: Unsere Gebietskörperschaft gibt mehr Geld aus als sie einnimmt. Dies führt nicht nur in der Privatwirtschaft zu einer existenziellen Bedrohung der Organisation. Die Frage ist daher nicht, ob durch eine Reform gespart werden muß. Vielmehr geht es für uns darum, in diesen Prozeß die Logik der Jugendhilfe einzubringen, wenn wir nicht das Objekt anderer Logiken werden wollen.

Warum Mitarbeiterbeteiligung?

Eine Strategie der Mitarbeiterbeteiligung setzt ein damit im Zusammenhang stehendes Menschenbild voraus, verbunden mit einem spezifischen Verständnis von Strukturen und Funktionen in einer Organisation. Wir gehen dabei von dem „Human-Ressourcen-Ansatz“ aus und von einer systemischen Organisationstheorie. Um dies hier auszuführen, reicht die Zeit nicht. Ich will mich auf den pragmatischen Aspekt der Steuerung beschränken.

Die **Kritik der bisherigen Steuerung der Verwaltung** wird in dem neudeutschen Begriff „**Input-Steuerung**“ zusammengefaßt. Sie setzt einseitig auf der Kostenseite an, was zu einem regelmäßigen Scheitern aller klassischen Sparkonzepte führt. Bekanntlich ist nach dem ökonomischen Prinzip das Verhältnis der eingesetzten Mittel zu dem erreichten Ergebnis zu betrachten.

In diesem Steuerungsmodell ist zwischen Steuerung über Herrschaftsentscheidung und Steuerung über Legitimation zu unterscheiden. Dies führt allgemein zu einem Auseinanderklaffen von Fach- und Ressourcenverantwortung. Unter den spezifischen

Bedingungen der Jugendhilfe kommen wir stark vereinfacht und auf die Erziehungshilfe bezogen zu folgendem Bild - **siehe Abbildung 1:**

Während die politische Ebene durch die ihr gegebene Kompetenz die Ressourcen vorgibt, entscheiden die Aktiven im Allgemeinen Sozialen Dienst durch Ihre Tatbestandsfeststellungen, wer einen legitimen Anspruch auf Leistung hat. Beide Seiten stehen sich sozusagen in natürlichem Mißtrauen gegenüber, da die Macht der jeweils anderen Seite die Ausübung der eigenen Funktion einschränkt.

Kluge Köpfe haben dem ein **neues Steuerungsmodell** entgegengesetzt, deren Instrumente der Welt der Produktion und der dort entwickelten betriebswirtschaftlichen Erkenntnisse entliehen sind:

- outputorientierte Steuerung,
- dezentrale Ressourcenverantwortung,
- Budgetierung und
- Controlling.

Formale und faktische Ressourcenentscheidung in der Erziehungshilfe bei macht- und legitimationsgesteuerter Leistungserbringung:

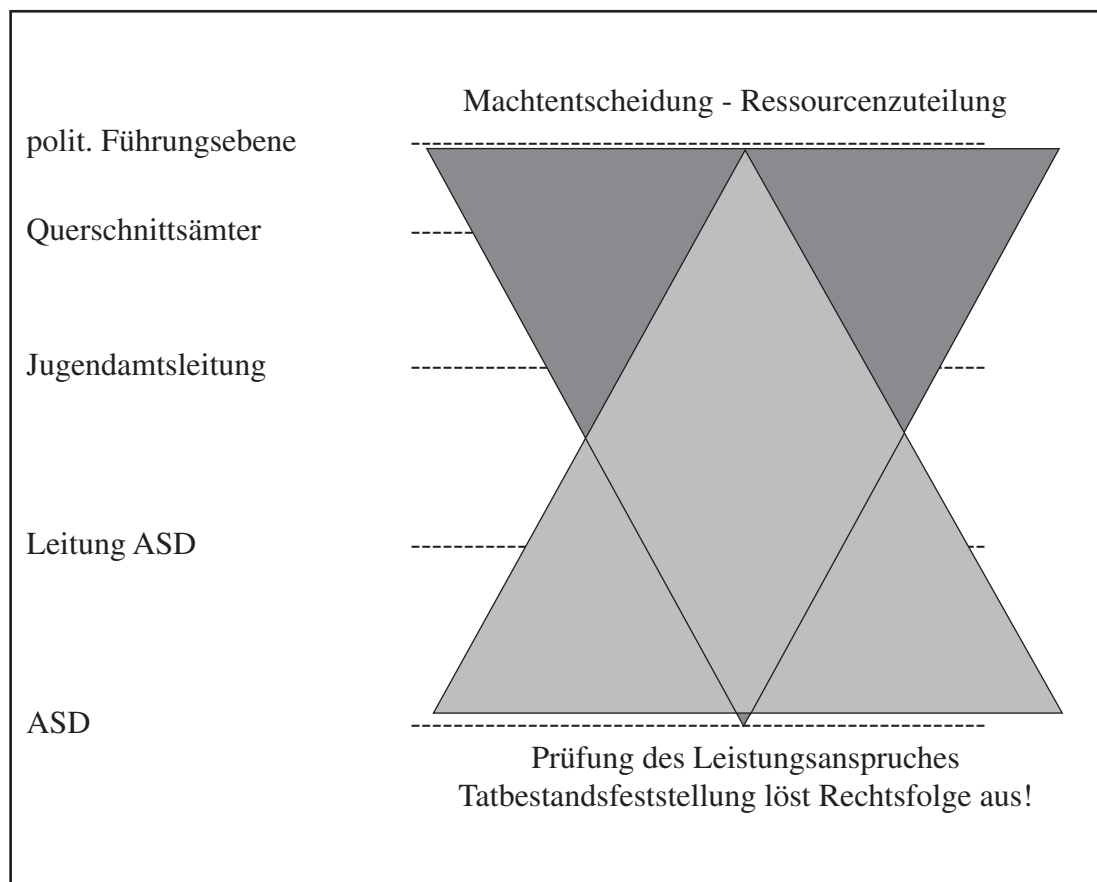


Abbildung 1

© Lindner 1996

Ich möchte und kann dazu hier keine Gegenposition entwickeln. Wir werden Teile davon selbst umsetzen. **Ich behaupte nur schlicht, daß damit das Geschehen in der Jugendhilfe nicht erfaßt wird und ergo auch nicht zu steuern ist!**

Zum Beispiel Produktbeschreibung in der Erziehungshilfe: **Wir haben in der Erziehungshilfe keine abgrenzbaren Produkte.** Wir organisieren Prozesse, in denen die Nutzer der Dienstleistung zugleich als Koproduzenten auftreten, in denen ein Erfolg der Arbeit darin besteht, die aktiven Anteile des Koproduzenten möglichst weit überwiegen zu lassen. Vor allem aber **fehlt es an allgemein anerkannten Rationalitätsstandards für professionelles Handeln**, die ersetzt werden von Legitimationsregelungen und Methodenwissen. Weder besteht eine allgemeine Verständigung über Ziele - auch der § 1 KJHG dient da nicht als Ersatz - noch verfügt die Profession über Möglichkeiten der Messung des Erfolges der Handlungen. Daran ändert auch der Hilfeplan nichts.

Das neue Steuerungsmodell entwickelt Instrumente, mit denen dann nach alter Logik gesteuert wird - siehe Abbildung 2:

Wir meinen dagegen, **nur über die Verständigung aller Beteiligten über den Sinn der Arbeit der Institution kann man zu einer tatsächlichen Steuerung zu kommen.** Dazu brauchen wir die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. **Anstelle der Produktbeschreibungen muß ein Leitbild entwickelt werden**, aus dem Ziele und aus diesen wiederum Grundlagen professionellen Handelns abgeleitet werden. Das daraus erwachsende Leistungsangebot muß flexibel auf Umweltbedingungen reagieren und nicht die Umwelt einer relativ starren Produktpalette angepaßt werden.

Strukturmodell

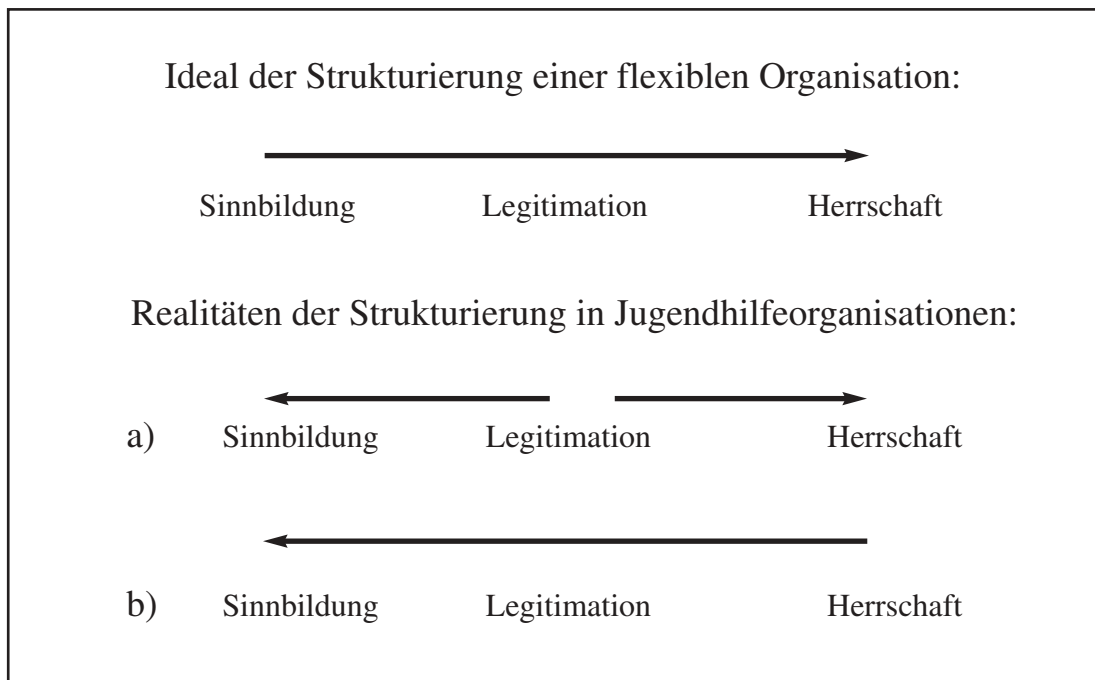


Abbildung 2

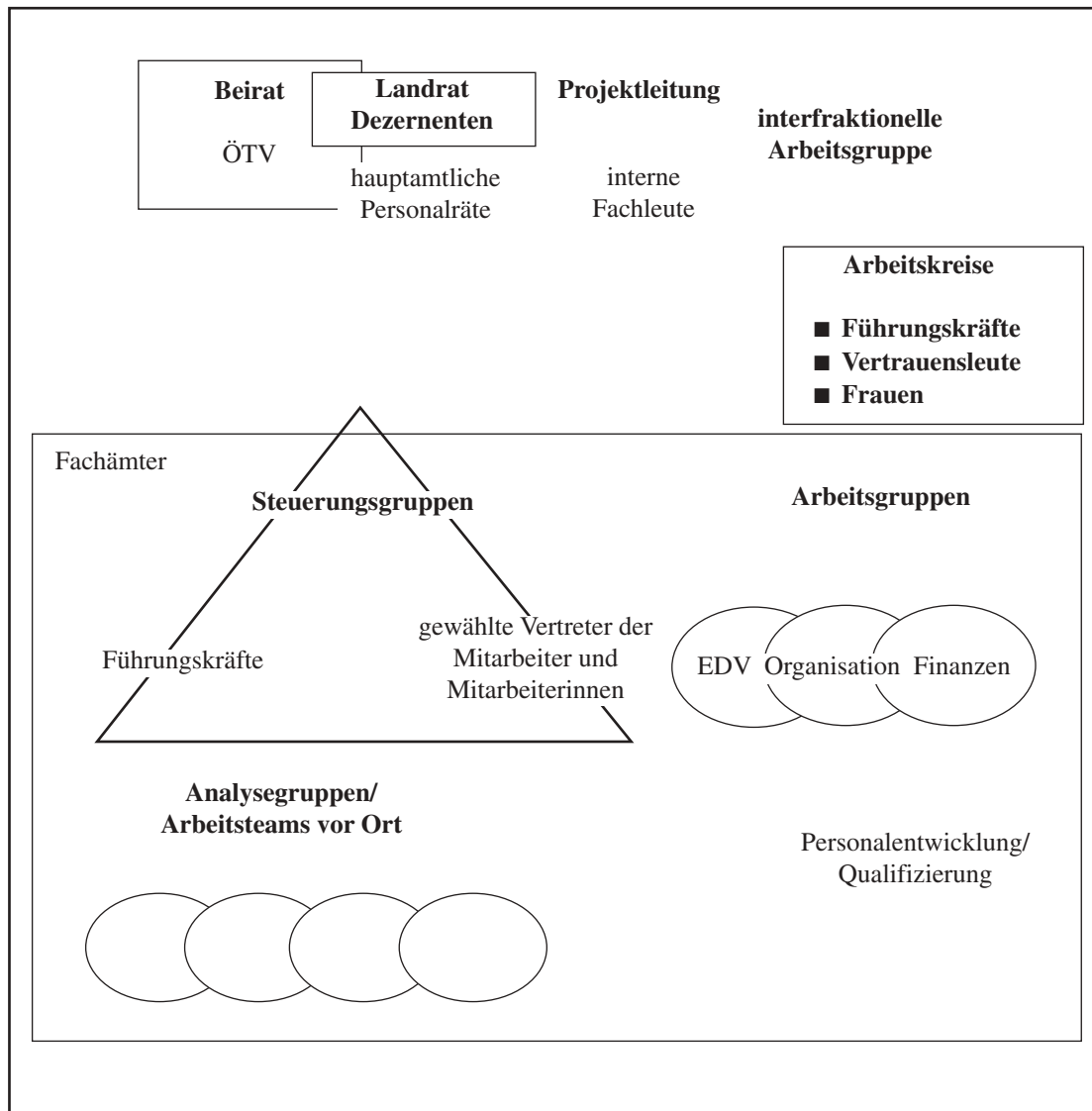


Abbildung 3

© Jugendamt Main-Kinzig-Kreis 1996

Zudem verstehen wir unsere Organisation als ein System, in dem alle Elemente in einem sich wechselseitig beeinflussenden Verhältnis stehen. **Wir wollen unsere Verwaltung nicht nur veränderten Umweltbedingungen anpassen; wir wollen sie wandeln. Grundlage ist das Konzept der Organisationsentwicklung - siehe Abbildung 3.** Auch dieser Begriff ist vor Mißbrauch nicht geschützt, nähere Erläuterungen läßt hier die Zeit nicht zu.

Wie setzen wir Mitarbeiterbeteiligung um?

Hier unterscheide ich allgemeine Voraussetzungen und spezifische Entwicklungen im Jugendamt. Zu Beginn unseres Reformprozesses haben wir die **Rahmenbedingungen**

durch einen Kontrakt mit der Gewerkschaft ÖTV und den Personalvertretungen im Haus verbindlich vereinbart, bestehend aus den Punkten:

- Verzicht auf betriebsbedingte Kündigungen,
- Festlegung auf das Konzept der Mitarbeiterbeteiligung,
- Beteiligung der ÖTV im Beirat und wissenschaftliche Begleitung.

Die ersten Schritte waren dann:

- umfassende Mitarbeiterinformation,
- Mitarbeiterbefragung zur individuellen Situation am Arbeitsplatz,
- Ist-Analyse mit Mitarbeitergruppen sowie
- Workshops zur Entwicklung eines Leitbildes für die Verwaltung.

Nach der ersten Phase wurden andere Ämter zu Pilotämtern bestimmt. Das Jugendamt war somit in ein langsames Tempo gekommen und konnte in relativer Ruhe die nächsten Schritte angehen.

Zu den Elementen des Reformprozesses im Jugendamt des Main-Kinzig-Kreises gehören:

- **Eine fachamtsinterne Steuerungsgruppe.** Wir bildeten eine fachamtsinterne Steuerungsgruppe, die zum Einstieg Entscheidungskompetenz in der Verwaltung der Fortbildungs- und Literaturmittel erhielt, sowie eine erweiterte Mitbestimmung in allen Organisationsfragen. Diese Gruppe ist besetzt mit dem Führungsteam, Vertreterinnen unserer Reformprojektleitung, Personalratsmitgliedern und aus jedem Sachgebiet gewählten Mandatsträgerinnen und -träger. Im Zuge der Entwicklung kam die Entscheidung über Personalressourcen (Stelleneinsatz/Zulagen) und nun die Mitwirkung in der Personalauswahlentscheidung hinzu. Die Gruppe entscheidet nach dem Konsensprinzip.
- **Ein Neues Führungskonzept.** Die bisherige Führung wurde für die Leistungserbringung in vielen Zusammenhängen als nicht förderlich definiert. Hier mußten Form und Inhalt verändert werden.
- **Entwicklung eines Leitbildes.**
- **Steuerung durch Leistungs- und Zielvereinbarungen.** Dieses Steuerungsinstrument wird derzeit im ASD entwickelt. Damit soll der Verständigungsprozeß zwischen Amtsleitung und Regionalteamgruppen über die praktische Umsetzung des Leitbildes organisiert werden: Ist-Analyse, professionelles Handeln, Regeln, Ziele sowie erforderliche und bereitgestellte Mittel.
- **Personalentwicklung. Dazu zählen die** Umsetzung von gemeinsam entwickelten Fortbildungskonzepten sowie Angebote der Weiterbildung. Derzeit wird organisiert, daß Bewertungsgespräche zwischen Amtsleitung und den einzelnen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern stattfinden.
- **Betriebswirtschaftliches Berichtswesen:** Einrichtung eines operativen Teams mit den Bereichen Controlling und Jugendhilfeplanung, Einstieg in die Entwicklung von Kriterien für die Zielerreichungsmessung.

Welche Erfahrungen haben wir bisher gemacht?

Eine **funktionierende Mitarbeiterbeteiligung setzt ein anderes Selbstverständnis** der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer **von ihrer Rolle und ihrem Verhältnis zur Organisation voraus**. Diese Bewußtseinsentwicklung steht in einer Beziehung zu dem Verlauf der Wandlung. Es sind zwei Komponenten eines Prozesses, die sich wechselseitig bedingen.

Der **gesamte Reformprozeß stieß angesichts der Sparpolitik auf erhebliches Mißtrauen** auf der Mitarbeiterebene in der gesamten Verwaltung. Das Beharrungsvermögen im öffentlichen Dienst ist auch bei uns ausgeprägt, verbunden mit einer geringen Identifikation mit der Institution. Mitarbeiterbeteiligung hebt diese Probleme nicht auf, macht es aber leichter, mit ihnen umzugehen und Veränderungen zu bewirken. Nach wie vor beteiligt sich nur ein Teil der Mitarbeiter, dies aber mit deutlich zunehmender Tendenz. Wir warten nicht, bis alle überzeugt sind, sondern arbeiten mit denen, die dazu bereit sind, und setzen auf die Stärke der Ergebnisse.

Die **politische Entscheidungsebene** ist in einem anderen und zugleich höheren Maße gefordert. Sie **muß sich inhaltlich und mit Verwaltungshandeln und dessen Ergebnissen, mit Wirkungszusammenhängen und mit betriebswirtschaftlichen Planungsprozessen auseinandersetzen**. Von dort müssen für die Leitbildentwicklung Impulse kommen und Entscheidungen fallen. Dies stellt sich unter den besonderen Bedingungen der Kommunalpolitik als äußerst schwierig dar. Das liegt zunächst an den objektiven Grenzen der Möglichkeiten der Arbeit der Gremien. Hier muß die Verwaltung durch Vorarbeit unterstützen.

Schwieriger sind **strukturelle Grundprobleme. Die vorgebliche Leistungsorientierung steht oft im Widerspruch zum Festhalten an den bisherigen Funktionen des Systems**, die zum Erhalt der eigenen Rolle unabdingbar erscheinen. Da kann Finanznot rasch zum Alibi für die Abstinenz im Entscheidungs- und Gestaltungswirken werden. **Wir fordern eine Repolitisierung der kommunalen Entscheidungen**, auch und gerade in der Jugendhilfe. Dieser Begriff zielt nicht auf das Eingebundensein in parteipolitische Programmatik, sondern vielmehr auf die Organisation des gesellschaftlichen Diskurses über die Ziele und Inhalte der Jugendhilfe sowie den daraus abzuleitenden Ressourcenbedarf.

Neben den allgemeinen Erfahrungen stellt das Jugendamt auch hier eine Besonderheit dar. Von ihren Grundbedingungen her bieten gerade die Professionen der Sozialarbeit und Sozialpädagogik gute Voraussetzungen, in dem umrissenen Prozeß eine wesentliche Rolle zu übernehmen. Aber auch hier gab es, nicht von allen, aber von einflußreichen Personen zum Teil Widerstand, Mißtrauen und Unverständnis.

Ich sehe hier eine komplexe Vermischung der Probleme der beteiligten Professionen und Ergebnisse seither unzureichender Steuerung. Zu dem erstgenannten Bereich zählen Unsicherheiten über die eigene Rolle, Voraussetzungen und Möglichkeiten der Arbeit, fehlende Reflexionsmöglichkeiten über Ergebnisse des eigenen Tuns.

In der ersten Arbeitsphase warfen Skeptiker den Beteiligungsbereiten vor, sie ließen sich für die Ziele der Amtsleitung instrumentalisieren. Andere steckten zu tief in der Arbeit, um den Blick nach vorne richten zu können. Die erkennbaren Erfolge der Mitarbeiterbeteiligung, aber auch die erkennbare Brisanz der Haushaltslage, brachten ein Umschwenken.

Die Möglichkeiten werden nun breiter genutzt; die inzwischen erfolgte Neuwahl zur Steuerungsgruppe brachte neue, kritische Kolleginnen und Kollegen in das Gremium. In der Organisation der Fortbildung und der Planung der Verteilung der Personalressourcen, aber auch in der Personalauswahl, wurde durch die Mitarbeiterbeteiligung eine höhere Akzeptanz und eine bessere Qualität erreicht. Derzeit läuft die Diskussion der Fragen: **Wie ist erweiterte Mitbestimmung mit Verantwortung und neuer Verbindlichkeit zu koppeln? Dient die Steuerungsgruppe der Steuerung oder der Basisdemokratie?**

Die **Verständigungsebenen** sind **unterschiedlich**. Während in den Verwaltungsbereichen Pragmatismus in der Lösung der Arbeitsprobleme gefordert ist, die relativ klar definiert werden, steht in den sozialen Fachbereichen der Dialog über fachliche Entwicklungen im Mittelpunkt, sowohl in der eigenen Arbeit als auch im Umgang mit veränderten sozialen Umweltbedingungen. Kernpunkt der Kritik war hier das Führungsverhalten. Um Ansätze zu finden, haben wir gemeinsame Fortbildungsschritte organisiert und in spannenden Klausurtagungen die bestehenden Strukturen analysiert. Darüber kamen wir in einen offensiven Dialog, der die gemeinsamen Schritte hin zu den nächsten Reformstufen möglich gemacht hat.

Unser Ziel ist die Wandlung, die mehr Zeit braucht als die Anpassung. Dafür sehen wir die Chance, bei knapper werdenden Haushaltsmitteln langfristig wirksame qualitative Verbesserungen der Fachlichkeit mit den vorgegebenen Sparzielen zu verbinden. Schon heute haben wir im Vergleich hessischer Landkreise eine überdurchschnittlich günstige Kostenentwicklung, was trotz angespannter Finanzlage den Ausbau der ambulanten Hilfen und die qualitative Verbesserung der Jugendarbeit ermöglicht.

Regionalisierung und Neuordnung sozialer Dienste in Schwerin

PETER MARQUARD

Leiter des Amtes für Jugend, Soziales und Wohnen der Landeshauptstadt Schwerin

„Je näher wir den modernen, vernunftgeleiteten Menschen kennenlernen, desto mehr entdecken wir wieder, wie wichtig moralische Grundsätze und wie positiv der Einfluß von Gefühlen ist. Menschen hörten natürlich niemals auf, affektiv und normativ zu handeln; es sind vielmehr die Sozialwissenschaften und die auf ihnen beruhenden intellektuellen Perspektiven, die diese Tatsache nun wieder anerkennen.“ (Amitai Etzioni, 1996)

Gerade wenn wir über den Zusammenhang einer Neuorganisation sozialer Dienste und der Einführung eines neuen Steuerungsmodells in der öffentlichen Verwaltung nachdenken, müssen wir uns im Hinblick auf die Motivation, die Innovation und das mögliche Engagement sowohl der Mitarbeiterschaft als auch der Nutzerinnen und Nutzer unserer Dienstleistungen dahingehend verständigen, daß die **Wünsche, Bedürfnisse und Fähigkeiten der Menschen nicht durch neue Steuerungsinstrumentarien bestimmt werden können**. Auch ist gerade in personenbezogenen sozialen Dienstleistungsberufen die hergebrachte Professionalisierung allein nicht umstandslos der lineare Weg zur Sicherung von Rationalitätsstandards.

Es bleibt eine **Kluft zwischen dem prinzipiellen Anspruch professionellen Wissens auf rationale Problemlösungen und dem faktischen, in die situativen Aushandlungsprozesse eingelassenen Arbeitswissen**. Gleichermaßen bleibt die **Differenz zwischen den generalisierten Problemlösungsangeboten und den lebenspraktischen Perspektiven der Betroffenen**. Eine relative Autonomie der professionellen Tätigkeit und die Sicherstellung einer professionellen Mindeststruktur **erfordert** deshalb eine immer wieder stattfindende **Rückbindung professioneller Praxis an die Rechte und Interessen der Nutzerinnen und Nutzer der sozialen Dienste und an die gesellschaftlichen Prozesse**, auf die sich ihre Intervention bezieht.

Für diesen Prozeß benutzen Dewe/Otto das Schlagwort **„Demokratische Rationalität“**. Für unseren Bereich geht es damit um die jugendhilfepolitische Verknüpfung der zur Verfügung stehenden Mittel von Hilfeplanung, Jugendhilfeplanung, Berichtswesen und öffentlichem Dialog mit der Bedarfsaushandlung und entsprechenden Bereitstellung räumlicher, personeller und finanzieller Ressourcen im politischen Entscheidungsprozeß von Jugendhilfeausschuß und Kommunalparlament.

Zur Neuorganisation sozialer Dienste (NOSD) in Schwerin

Im folgenden möchte ich über die Regionalisierung sozialer Arbeit und über Beiträge für eine soziale Kommunalpolitik in der Landeshauptstadt Schwerin sprechen. Das,

was für die Bürger gut ist, kann nicht allein zwischen Ämtern und Dienstleistungsanbietern ausgehandelt werden. Die Bürgerinnen und Bürger sind an diesem Prozeß zu beteiligen. Je größer eine Kommune ist und je größer der Einzugsbereich eines Amtes und eines freien Trägers ist, um so geringer wird die Möglichkeit des Bürgers, sich an Prozessen der Problemdefinition und -lösung zu beteiligen und desto unübersehbarer werden für alle Beteiligten die Zusammenhänge.

Um so weniger besteht also die Möglichkeit, die Welt zu verstehen: Je größer das soziale System gedacht wird, auf das man Bezug nimmt, desto geringer wird die Chance, daß sich so etwas wie ein Gemeinwesen überhaupt herausbildet. Auch aus dieser Überlegung heraus begründet sich ein **Plädoyer für die Regionalisierung und Entspezialisierung sozialer Dienste**. In diesem Sinne unterstützte und forderte der in der Landeshauptstadt Schwerin für die sozialen Dienste zuständige Dezernent, Jochen Rößler, **einen sozialpolitischen Zugang zur Neuordnung sozialer Dienste und zur Einführung neuer Steuerungsinstrumentarien** in diesem Arbeitsfeld.

Die **Zielsetzung der Neuorganisation** sozialer Dienste (NOSD) und damit der Regionalisierung sozialer Arbeit in Schwerin läßt sich in folgenden **Thesen** zusammenfassen:

- Mobilisierung der Problemlösungskapazitäten eines lebendigen Gemeinwesens,
- Erhöhung der Identifikation der Bürgerinnen und Bürger mit dem Stadtteil,
- Vernetzung formeller und informeller sozialer Dienstleistungen und Unterstützungssysteme unterschiedlichen Professionalisierungsgrades,
- Optimierung des Einsatzes öffentlicher Ressourcen wie Zeit, Geld und Personal,
- Ermutigung zur Erprobung innovativer Problemlösungsstrategien,
- Verbesserung der Arbeitszufriedenheit und der Leistungsbereitschaft der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den sozialen Diensten.

Diese **Zielsetzungen** können mit folgenden Begriffen und Thesen **konkretisiert** werden:

- Lebensweltorientierung bedeutet für die Fachkraft, daß sie mit einem überschaubaren Bezirk konfrontiert ist, dem sie sich in seiner jeweiligen Eigenart zuwenden kann.
- In einem ganzheitlichen Ansatz sieht die Fachkraft die Familie als Ganzes und ihren Bezug zum Stadtteil; behandelt wird nicht ein „Fall“ aus der Familie oder gar ein bereits im voraus zergliederter Aspekt eines Falles, wie zum Beispiel Scheidungsfolgen, Alkoholismus, Kriminalität usw.
- Die Lebenslagen der Nutzerinnen und Nutzer sind für die Fachkräfte der sozialen Dienste besser einsehbar in dem Sinne, daß Maßnahmen effektiver eingesetzt werden können.
- Möglichkeiten des Stadtteils können zum Vorteil der Bewohnerinnen und Bewohner wie auch zum Vorteil für die sozialen Dienste besser genutzt werden, weil sie unmittelbarer, effektiver und kostensparender arbeiten können.
- Die Kooperation sozialer Dienste wird strukturell-organisatorisch unterstützt, lange Wege werden vermieden und Absprachen erleichtert.

Ein **regionalisiertes Konzept sozialer Arbeit**, das sich an Lebenslagen orientieren und gemeinwesenbezogen arbeiten will, muß auf **Ganzheitlichkeit** setzen und im Stadtteil/Wohnquartier mit seinen Angeboten und (Er)Kenntnissen präsent sein. In Schwerin kann dies voraussichtlich in vier Regionen der Stadt umgesetzt werden. Die Anzahl der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter und die Problemdichte in einzelnen Bereichen macht eine weitere Differenzierung im Stadtteil nach Zielgruppen (Altersgruppen) grundsätzlich unmöglich. Ergänzend zum Gemeinwesenansatz soll in den (zentral verbleibenden) Fachbereichen durch einzelne Fachgruppen eine zusätzliche „Zielgruppenorientierung“ sichergestellt werden: Kinder, Jugendliche, Erwachsene, ältere Menschen. In diesen Fachgruppen liegt dann die Kompetenz für die Sicherung zielgruppenspezifischer Konzepte und Angebote im Stadtteil. Gleichzeitig soll so eine Isolation einzelner Zielgruppen im Stadtteil verhindert werden.

Neben diesem Zielgruppenprinzip kann es **besondere Zuständigkeiten und Dienste für besonders hilfsbedürftige Menschen** geben: Drogenabhängige, Wohnungslose, Alkoholiker, Straffällige/Haftentlassene, psychisch Kranke. Solche besonderen Zuständigkeiten und Dienste müssen unter anderem je nach Zweckmäßigkeit zentral organisiert und erreichbar sein oder können - zum Beispiel bei besonderer Konzentration der betroffenen Menschen an einem Ort - von einem Regionalbüro aus für die ganze Stadt wahrgenommen werden. Diese Aufgabenverteilung ist bei der Personalbemessung zu berücksichtigen.

Soziale Kommunalpolitik

Es gilt, den sozialen Charakter von Kommunalpolitik insgesamt zu fördern. **Soziale Kommunalpolitik heißt, eine besondere Verantwortung bei der Bewältigung sozialer Probleme zu übernehmen.** Dabei bleiben das politische Interesse und das gesellschaftliche Engagement der - vor allem jungen - Menschen ein Seismograph für die Zukunft unserer Gesellschaft: Selbstbestimmungsrechte und Mitwirkungsmöglichkeiten zu stärken bedeutet, mehr Demokratie zu wagen. Will man eine Aufwertung der Stadt, mehr Quantität und Qualität für die Arbeitsplätze, so ist damit auch eine Verteuerung des Lebens und infolgedessen eine wachsende Ausgrenzung von „Modernisierungsverlierern“ verbunden. Die **Bekämpfung von Armut**, ihrer nur teilweise kommunal zu verantwortenden Ursachen und ihrer (in jedem Fall auf der kommunalen Ebene sichtbaren und hier zu bearbeitenden) Auswirkungen **erfordert integriertes Handeln**, in der Regel auf benachteiligte Stadtteile konzentriert.

Der **Sozialraum** gewinnt dabei **Vorrang vor dem Sozialfall**, der dabei allerdings nicht außer acht gelassen werden darf. Denn eine **Kommune ist mehr als ein Dienstleistungsbetrieb**, der nur auf betriebswirtschaftliche Effizienz zu achten hat. Soziale Stabilität und Gerechtigkeit sind in den Kommunen - und dem Staat insgesamt - vom Grundgesetz vorgegebene Ziele (und ein wichtiger Standortfaktor).

Gerade im Rahmen kommunaler Politik ist es möglich, die konkreten Anliegen auch von jungen Menschen aufzugreifen, die Folgen gesellschaftlicher Erosionsprozesse zu

hindern und neue Impulse für soziale Gestaltungs- und Partizipationsprozesse zu entwickeln. Dies kann nur gelingen, wenn kleinräumige Lösungsmodelle im unmittelbaren Lebensumfeld durch die Betroffenen selbst entwickelt und umgesetzt werden.

Eine „**Repolitisierung der Kommunalpolitik**“ meint deshalb:

- die stärkere und konsequente Einbeziehung der Bürgerinnen und Bürger in politische Entscheidungsprozesse und
- die stärkere Interessenvertretung und Sachwalterfunktion von Anliegen der Bürgerinnen und Bürger gegenüber dem Land und dem Bund zu entwickeln.

Dabei geht es um die Gestaltung der Alltagsbedingungen insgesamt, sie müssen als eine Einheit in der Lebenswelt verstanden werden. Dazu gehören vor allem Sicherheit in den beruflichen Perspektiven, Stärkung der lokalen Ökonomie, Verbesserung des Wohnumfeldes und der Wohnsituation, günstige Rahmenbedingungen familiären Aufwachsens, Schaffung und Unterstützung von Netzwerken im sozialen Bereich.

Kommunikationsstrukturen für die NOSD

Vorhandene Einrichtungen und Arbeitsstrukturen müssen für die Stadtteilorientierung und die Gemeinwesenarbeit gezielt genutzt und weiterentwickelt werden. **Die vier geplanten Regionalbüros** sollen sich als **Anlaufstellen** für Angelegenheiten des Stadtteils und auch besonders einzelner Zielgruppen - Kinder, Jugendliche, Erwachsene/Eltern und Alte - verstehen.

In diesem Sinne können Sprechstunden angeboten werden, in denen - oder über die - **kurzfristig alle (sozialen) Hilfen erreichbar** sind; hierzu gehört die Zusammenarbeit aller Dienste und Angebote - unter anderem Jugend-, Sozial- und Altenhilfe - der öffentlichen und freien Träger. Solche Sprechstunden können weiter regionalisiert auf der Ebene von Wohnquartieren angeboten werden. Die kleinste räumliche Einheit erreicht das Amt für Jugend, Soziales und Wohnen mit den Kita/Horten der Stadt.

Eine räumliche Struktur muß um **regelmäßige „Kommunikation“** ergänzt werden. **Stadtteilkonferenzen** für Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sozialer Dienste und für alle aktiven und engagierten Menschen im Stadtbezirk - auch auf der Ebene einzelner, größerer Stadtteile - müssen Probleme benennen, Lösungswege erörtern und Bearbeitungsvorschläge formulieren; sie müssen auch einen effektiven und effizienten Einsatz aller Ressourcen der unterschiedlichen Träger, Verbände, Initiativen und Einzelpersonlichkeiten organisieren.

Dabei haben die **Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Stadt eine wesentliche, motivierende und koordinierende wie helfende Aufgabe!** Solche Gremien brauchen konkrete Projekte, Anleitung und Moderation. Hierzu gehört auch eine Verknüpfung mit den Ortsteilbeiräten. Für diese Arbeit müssen personelle Ressourcen (über die Regionalbüros) bereitgestellt werden; **Aufgaben und Kompetenzen für solche Funk-**

tionen im Rahmen von Gemeinwesenarbeit sind explizit zu definieren und für alle nachvollziehbar festzulegen.

Kommunikationsstrukturen für eine bürgerfreundliche Arbeitsweise sind im Rahmen der Regionalisierung und der Integration von Sozial- und Jugendhilfe sowie Wohnungswesen auch für die Zusammenarbeit innerhalb des Amtes ausdrücklich zu vereinbaren und ständig zu überprüfen. So sind **Abgrenzungsprobleme** zur fachlichen und sachlichen Zuständigkeit bei der Bearbeitung im Amt (zumindest) **auf zwei Ebenen** zu erwarten: zwischen den städtischen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern vom Sachgebiet „Wirtschaftliche Hilfen“ und ASD/Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeitern; andererseits zwischen den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern eines Sachgebietes bezüglich des Kontaktes zu den Klienten.

Als Minimum der Zusammenarbeit ist neben der Teamarbeit nach innen für die Klienten/Kunden nach außen die **Fähigkeit** bei jeder Mitarbeiterin und jedem Mitarbeiter zur „**Wegweiserberatung**“ anzustreben. (Dies gilt innerhalb der differenzierten wirtschaftlichen Hilfen und andererseits bei Verweisung zwischen wirtschaftlichen Hilfen und ASD.) Darüber hinaus ist ein Verfahrensablauf mit „Federführung“ zu prüfen - eine Ansprechpartnerin oder ein Ansprechpartner nach außen mit Kompetenz zur Beteiligung aller notwendigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von innen; dies erfordert breites Fachwissen sowie Koordinations- und Kommunikationsfähigkeit.

Festlegung des Oberbürgermeisters zur Neuorganisation sozialer Dienste

Nach intensiven Vorbereitungen in einer Projektgruppe des Amtes für Jugend, Soziales und Wohnen (Amt 55) traf die Leitung der Stadtverwaltung am 10. September 1996 eine grundlegende Entscheidung im Sinne des angedachten NOSD-Prozesses, womit die bisherigen konzeptionellen Überlegungen bestätigt und das Amt 55 zusammen mit dem Hauptamt beauftragt wurde, zur entsprechenden Neuorganisation der Aufbau- und Ablauforganisation eine **Organisationsverfügung für den Oberbürgermeister** zu entwickeln.

Anzustreben ist nun eine **regionalisierte Arbeitsstruktur** für das Jahr 1997; eine Realisierung in Form der geplanten vier Regionalbüros wird praktisch für Anfang 1998 erwartet. Bei einem ersten Schritt ist davon auszugehen, daß etwa 80 bis 85 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter regional eingesetzt werden können und somit 85 bis 90 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den zentral verbleibenden Fachbereichen weiter tätig sein werden. Für die Organisation von voraussichtlich vier Regionalbüros sind die notwendigen Vorbereitungen hinsichtlich der Bereitstellung von Ressourcen für die logistische Infrastruktur: Räume, technische Ausstattung, Arbeitsplatzbeschreibungen und Planung des Personaleinsatzes zu treffen.

Als weitere Grundlage für die Zusammensetzung der jeweiligen Mitarbeiterschaft in einem Regionalbüro (RB) sind sozial-statistische Daten im Hinblick auf eine begründbare Arbeitsverteilung zusammenzustellen (Sozialatlas/Leistungskarte). Die Neuorga-

nisation sozialer Dienste ist mit der Einführung des „Neuen Steuerungsmodells Schwerin“ abzustimmen. Für die Stadtvertretung wird eine **Vorlage zur Einführung des „Neuen Steuerungsmodells Schwerin“** erarbeitet, die die **Neuorganisation sozialer Dienste als Pilotprojekt** beinhaltet.

Einzelne Maßnahmen sind mit der Unterstützung anderer Ämter der Stadtverwaltung vorzubereiten und durchzuführen: Neben Organisationsfragen geht es um Personalplanung und -entwicklung und damit in Verbindung um Fortbildung; Berichterstattung, Controlling und EDV-Einsatz; Haushaltswesen und Mittelbewirtschaftung, Kostenplanung für regionale Standorte und die Standortplanung in Verbindung mit einem Raumkonzept; Sicherung der rechtlichen Vorgaben und Datenschutz.

Schließlich wird das **Amt 55** mit der **Formulierung von Arbeitsaufträgen** für externe Moderation, Beratung und Bearbeitung einzelner Sachfragen beauftragt, und in diesem Zusammenhang sollen verstärkt Maßnahmen zur prozeßbegleitenden Fortbildung der Mitarbeiterschaft entwickelt werden. Finanzielle Mittel werden allerdings grundsätzlich nicht ergänzend zum normalen Haushalt zur Verfügung gestellt. Grundsätzliche Übereinstimmung konnte in jüngster Zeit zwischen der Dienststelle, dem Personalrat und Amt 55 zu den Inhalten einer vorgesehenen **Dienstvereinbarung zum Schutze der Mitarbeiterschaft vor betriebsbedingten Kündigungen** erzielt werden.

Organisation des Amtes und des NOSD-Prozesses

Die **Neuorganisation sozialer Dienste** wendet sich in Schwerin aufgrund der zur Verfügung stehenden Mitarbeiterschaft, der Problemdichte und der absehbaren Bevölkerungsentwicklung **an jeweils etwa 30.000 Einwohnerinnen und Einwohner in insgesamt vier regionalen Zentren**. Die Grenzen dieser Versorgungsgebiete und der in ihnen arbeitenden Regionalbüros des Amtes 55 ergeben sich zum einen aus der angestrebten annähernd gleichen Bevölkerungsverteilung und zum anderen aus natürlichen Grenzen, wie zahlreichen Seen und Hauptverkehrsstraßen sowie bestimmten Siedlungsgebieten.

Eine weitere räumliche Gliederung im Hinblick auf eine Orientierung der sozialen Arbeit in Wohnquartieren muß der künftigen Entwicklung vorbehalten bleiben. Das derzeit gültige Organigramm für das Amt für Jugend, Soziales und Wohnen weist neben der Amtsleitung, dem Schreibdienst und einer Stabsstelle (Sozial- und Jugendhilfeplanung, Projektentwicklung) zwar weitere acht Abteilungen aus, die sich aber entsprechend den bis zum Oktober 1995 tätigen früheren Ämtern in die Bereiche Sozialamt, Kinder- und Jugendhilfe sowie Wohnungswesen gliedern lassen.

Bisher haben diese drei Arbeitsbereiche lediglich eine gemeinsame Verwaltungsabteilung und eine einheitliche Amtsleitung bekommen. Allerdings führte bereits diese Zusammenführung zu positiven Effekten im Hinblick auf eine bürgerfreundliche und schnelle Entscheidungsfindung in Einzelfragen sowie auf eine Erleichterung der Ko-

operation, zum Beispiel bei der Entscheidung über Zuständigkeitsfragen und Kosten oder auch bezogen auf die Vermittlung von Wohnungen für besondere Problemgruppen.

Der aktuelle Entwurf für ein **künftiges Organigramm** - Stand vom 20. November 1996 - sieht neben der Amtsleitung weiterhin eine Stabsstelle für die Sozial- und Jugendhilfeplanung sowie Controlling vor. Die angestrebte Aufbauorganisation soll vor allem eine ganzheitliche Bearbeitung in den Regionalbüros im Stadtteil ermöglichen und fördern. Daraus ergibt sich die Gliederung aller Aufgaben in jeweils zwei Fachgruppen (Wirtschaftliche Hilfen, Allgemeiner Sozialer Dienst) in den insgesamt vier Regionalbüros.

Neben dem zweckmäßig zentral beizubehaltenden Fachbereich „Verwaltung“ (Finanzen, Personal, Berichtswesen) sollen die weiter zentral wahrzunehmenden Aufgaben nach „Zielgruppen“ (Erwachsene, Alleinstehende und ältere Menschen; Kinder und Jugendliche und deren Familien) in zwei in der Zentrale einzurichtenden Fachbereichen organisiert werden. Mit einer solchen Aufbauorganisation soll berücksichtigt werden, daß insbesondere die konkrete Aufgabenwahrnehmung gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern überwiegend in Regionalbüros (Ganzheitlichkeit) stattfindet; fachliche Anleitung, Einheitlichkeit und Gesamtverantwortung für alle Bevölkerungsgruppen in der ganzen Stadt werden von der Zentrale gewährleistet (Zielgruppen; Verwaltung).

Diese Organisationsprinzipien ermöglichen nach aktuellem Stand der Aufgabenwahrnehmung innerhalb der ganzen Stadtverwaltung die **Entwicklung einer effektiven und effizienten Ablauforganisation im Amt 55**, die das Prinzip der Integration und Dezentralisierung der Fach- und Ressourcenverantwortung weitgehend realisiert. Eine Weiterentwicklung der Ablauforganisation unter Berücksichtigung eines neuen Steuerungsmodells Schwerin soll auch künftig eine ständige Überprüfung der internen Aufgabengliederung ermöglichen.

Die pädagogische und verwaltungsmäßige Leitung der bei der Stadt verbliebenen Einrichtungen im Bereich der Kindertagesstätten, Heime und Jugendclubs soll voraussichtlich im Jahr 1997 in einem „**Regiebetrieb Einrichtungen**“ zusammengefaßt werden; dieser Regiebetrieb kann gegebenenfalls mittelfristig auch in eine andere Rechtsform überführt werden.

Weitere Arbeitsaufträge und qualifizierte Mitarbeiterbeteiligung

Die **Projektgruppe NOSD** besteht im Amt 55 aus inzwischen mehr als 15 Personen, die alle Hierarchieebenen und auch alle Arbeitsfelder insgesamt vertreten können. Beteiligt sind außerdem das Hauptamt, das Personalamt und der Personalrat. Aus der Projektgruppe heraus wurden unter Einbeziehung von weiteren Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern inzwischen zunächst vier Arbeitsgruppen zur Bearbeitung einzelner Umsetzungsschritte gebildet - Tätigkeitsprofil Sozialarbeiter im Stadtteil, Personalentwicklung, EDV, Neuorganisation der wirtschaftlichen Hilfen.

Die Projektgruppe ist sich des umfassenden Arbeitsplanes bewußt, der noch vor ihr liegt und den sie selbst in **sechs Handlungsfelder** eingeteilt hat: weitere Erarbeitung grundlegender Konzeptionen; ständige Information an Leitungskräfte, Mitarbeiterschaft, freie Träger, Öffentlichkeit und Politik; Personalentwicklung im Sinne von Fortbildung, Supervision, Führungsverhalten, Controlling und Entwicklung der fachlichen Kommunikation; Weiterentwicklung des Organigramms zur Optimierung der Arbeitsabläufe und zur tatsächlichen Realisierung einer Integration von Fach- und Ressourcenverantwortung; räumliche Gliederung der Arbeitsbezirke und Ausstattung der Regionalbüros; Weiterentwicklung des Haushaltswesens und des Finanzmanagements in Verbindung mit Kontraktmanagement und Budgetierung.

Der gesamte **Prozeß** im Amt für Jugend, Soziales und Wohnen wurde in dem einen Jahr seines organisierten Bestehens **ohne zusätzliche Ressourcen**, zum Beispiel im Hinblick auf externe Beratung und Moderation, ausschließlich mit Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Amtes betrieben, die dieses Engagement zusätzlich unter Beibehaltung ihrer normalen Aufgaben erbrachten.

Insofern sind die zum Teil praktizierten und darüber hinaus angedachten **Möglichkeiten der Mitarbeiterbeteiligung und der Informationspolitik als basisnahe Versuche und gleichzeitig Forderung für die Zukunft zu verstehen**: Regelmäßige Sprechstunden des Amtsleiters und von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Projektgruppe am Freitag; monatlich ein kurzes Informationsblatt für die gesamte Mitarbeiterschaft; sogenannte NOSD-Briefkästen für schriftliche Rückmeldungen; zweitägige Seminare im Abstand von circa sechs Monaten für Leitungskräfte; Tagesveranstaltungen vor Ort für die Mitarbeiterschaft und Vertreter freier Träger sowie Kommunalpolitikerinnen und Kommunalpolitiker. Es fehlt insbesondere die Befragung der Mitarbeiterschaft zum NOSD-Prozeß und ihre Beratung im Hinblick auf individuelle Entwicklungsmöglichkeiten und fachspezifischen Fortbildungsbedarf.

Impulsreferat: Finanzierung, Leistungsvereinbarungen, Wunsch- und Wahlrecht, Eigenständigkeit der freien Träger

NORBERT STRUCK

*Jugendhilfereferent beim Deutschen Paritätischen Wohlfahrtsverband,
Gesamtverband e. V., Frankfurt/Main*

Gefragt wird im Titel unserer Arbeitsgruppe nach Steuerungsmöglichkeiten in der Jugendhilfe und es werden, wenn ich es recht sehe, **zwei Steuerungsformen gegenübergestellt**: erstens **die Steuerung in der Zusammenarbeit mit den freien Trägern** und zweitens **die Steuerung über Marktmechanismen**.

Sie werden von mir keine andere Antwort auf eine so zugespitzte Frage erwarten als die, daß selbstverständlich die Steuerung der Jugendhilfe nur in Zusammenarbeit mit den freien Trägern sinnvoll geschehen kann. Und wenn ich die Debatte richtig verfolgt habe, geht auch kaum jemand davon aus, daß die Jugendhilfe sinnvoll über Marktmechanismen gesteuert werden kann. Allenfalls für bestimmte, relativ eng zu fassende Segmente dieses Steuerungsprozesses kommen den neuen Steuerungsmodellen Entscheidungsprozesse auf der Basis von marktähnlich organisierten Anbieterkonkurrenzen in Betracht.

Und dennoch: Irgendwie ist alles kontrovers und irgendwie ist immer auch alles mitgemeint beziehungsweise irgendwo auch mitgesagt. Kurz: **Die Situation ist ebenso kontrovers wie verwirrend und - sie ist oft emotional heftig aufgeladen**.

Hejo Manderscheid hatte bei einer GEW-Veranstaltung in Frankfurt am Main diese Emotionalität - im Anschluß an seine Erfahrungen auf dem 10. Deutschen Jugendhilfetag in Leipzig im Sommer dieses Jahres - zum Gegenstand einer spontanen Deutung gemacht: Sie sei wohl der wütenden Trauer der freien Träger geschuldet, die mit einiger Heftigkeit aus dem Ruhelager eingespielter Mauschelkartelle der öffentlichen und freien Träger unter der Bettdecke einer sogenannten partnerschaftlichen Zusammenarbeit gestoßen wurden beziehungsweise werden und sich schwer damit tun, sich auf neue Realitäten einzustellen.

Ich glaube zwar nicht, daß die Deutung so ganz weit trägt, auch wenn sie mancherorts vielleicht einen wichtigen Aspekt beschreibt. Aber ich glaube schon, daß es Sinn macht, sich **über die Affekte in der Auseinandersetzung Gedanken zu machen**, wenn man in die Diskussion dieses Themas einsteigt.

In der Praxis gibt es eine Reihe von Konzepten und Ansätzen dafür, wie **emotional aufgeladene Konflikte** bearbeitet werden können. **Drei Blickrichtungen** scheinen mir für die Möglichkeiten zu einer besseren Bearbeitung der hier zur Rede stehenden Konflikte erfolgversprechend:

1. der systemische und historische Blick - also der Blick durch's **Teleskop**;
2. das Konkretisieren der Streitgegenstände - der Blick durch's **Mikroskop**;
3. das Erkennen jeweils eigener verleugneter beziehungsweise verdrängter Anteile im Gegenüber, also das **Forträumen von Sichtblenden**.

Mittels solcher Operationen möchte ich **einiges entdramatisieren und differenzieren, um mit mehr Pragmatik als bisher nach Lösungswegen zu suchen**. Ich bin mir sicher, auch nach solchen Operationen bleibt einiges kontrovers. Dennoch, so scheint es mir, lohnt sich der Versuch. Und ich verbinde mit diesem Versuch die Hoffnung, daß sich nach einem solchen Durchgang die kontroversen Details zwischen öffentlichen und freien Trägern, wie sie in den Stichworten unserer Arbeitsgruppe angesprochen sind, besser und gezielter bearbeiten lassen.

1. Das Teleskop: Der systemische und historische Blick

Wenn man die Kontroversen um die neue Steuerung in der Jugendhilfe verfolgt, so kann man den Eindruck gewinnen, daß die **neue Steuerung in der Jugendhilfe oft so wahrgenommen** wird, **als wäre sie ein Instrument**, das speziell erfunden wurde, **um die Jugendhilfe zu quälen**.

Eine solche Wahrnehmung gilt es immer wieder zu kontrastieren mit den Tatsachen, daß es bei der neuen Steuerung um eine **Reform der gesamten (kommunalen) Verwaltung** geht und daß der Trend zu einer solchen Verwaltungsreform mit ansatzweise ähnlichen Strategien des „public management“ zumindest in vielen europäischen Ländern in Gang gekommen ist. Und ich denke, daß so manches, was manchem in der Jugendhilfe so quälend unsinnig vorkommt - wie zum Beispiel die leidigen „Produktbeschreibungen“ - in diesen Gesamtkontexten durchaus eine Plausibilität haben.

Und natürlich ist es so, daß es auch für die freien Träger in Auseinandersetzungen um „angemessene“ oder „unangemessene“ Kosten von Einrichtungen und Maßnahmen durchaus spannend ist zu erfahren, welche realen Kosten eine kommunale Einrichtung tatsächlich erzeugt, um bei der Legitimation ihrer Preise nicht mit kameralistischen Trugbildern zu konkurrieren.

Mein Eindruck ist aber, daß in den **Verwaltungen der Jugendämter**, die sich an die **Umsetzung der neuen Steuerung** gemacht haben, **oft zu eng, zu technokratisch verfahren** wurde, so daß weniger die „Philosophie“ der neuen Steuerung mit den fachlichen und organisatorischen Gegebenheiten verknüpft wurden, sondern **sehr schnell Dinge „kurzgeschlossen“** wurden. Dabei kamen dann recht hölzerne Gerippe von Produktbeschreibungen zustande: schematisch, penibel und ziemlich inhaltsleer.

Burkhard Müller hat in seinem **Buch „Qualitätsprodukt Jugendhilfe“**¹ diesen Sachverhalt meines Erachtens sehr anschaulich herausgearbeitet. Er schreibt:

¹ Müller, Burkhard: Qualitätsprodukt Jugendhilfe - Kritische Thesen und praktische Vorschläge, Freiburg 1996

„Ich sehe aber die Gefahr, daß naive Umsetzung und vernichtende Kritik der output-orientierten Steuerung sich gegenseitig blockieren und letztlich dazu führen, daß das Ganze im Sande verläuft. Das wäre bedauerlich. Denn die größte Gefahr scheint mir nicht darin zu bestehen, daß hier ökonomisches Effizienzdenken überbewertet und der Jugendhilfe übergestülpt wird. Die größte Gefahr scheint mir der Etikettenschwindel zu sein, der Outputsteuerung und sachbezogene Effektivität sagt, aber in Wirklichkeit Festigung bürokratischer Kontrolle und Deckelung der Kosten meint.

Die Modelle der KGSt leisten dieser Gefahr insofern Vorschub, als sie, je konkreter sie Planungsschritte für die Jugendhilfe vorschlagen, desto rigider im hierarchisch von oben nach unten planenden Verwaltungsdenken befangen scheinen.“¹

Und genau an dieser Stelle scheint es mir sinnvoll, in der Diskussion um die neue Steuerung den **Blickwinkel** zunächst **noch einmal** zu **öffnen**, von den engen Fixierungen auf die KGSt-Gutachten zum Bereich Jugendhilfe wieder Abstand zu nehmen. Dann gilt es, mit dem so gewonnenen **Weitblick** in den Blick zu nehmen,

- daß es **in Europa unter dem Oberbegriff der Verwaltungsreform** und weitgehend gleichen Unterbegriffen durchaus **differierende Konzepte** gibt, die insbesondere auf einer Skala **zwischen den Polen Neoliberalismus und Gemeinwohlorientierung** in ihrer Unterschiedlichkeit zu kennzeichnen sind.²
- daß manche der **Probleme kommunaler Verwaltungen**, die die neuen Steuerungsmodelle zum Ausgangspunkt nehmen, **unabweisbar reale Probleme** sind - auch Probleme der Effektivität und Effizienz von Verwaltungen. **Trotzdem sind Verwaltungen keine Konzerne, und ein Reformkonzept, das entsprechende Differenzen nicht berücksichtigt, muß auf Widerstand stoßen.** Aber man wird ebenso überlegen müssen, ob die übergreifenden Verwaltungsprobleme, die mit neuen Steuerungselementen bearbeitet werden sollen, sich auch im speziellen Bereich der Jugendverwaltung so stellen, oder ob nicht manche davon zumindest in Teilbereichen durchaus gelöst sind und somit im Rahmen der neuen Steuerung eher zu hegen als zu ignorieren wären.
- Schließlich kann man sich fragen, ob die **Diskussionen**, denen sich die Jugendhilfe zur Zeit ausgesetzt sieht, nicht **Teil eines gesamtgesellschaftlichen Prozesses** sind, den der Soziologe Ulrich Beck als **„reflexive Modernisierung der Gesellschaft“** bezeichnet hat - eine These, die neulich Christian Lüders vom DJI in einem Referat entfaltet hat.³ War die Moderne gekennzeichnet durch die Rationalisierung von traditionellen gesellschaftlichen Beständen (Überlieferungen, Religion und Natur), so kennzeichnet die reflexive Modernisierung - nach Beck - die „Rationalisierung der Rationalisierung“.

¹ Müller, Burkhard: Qualitätsprodukt Jugendhilfe - Kritische Thesen und praktische Vorschläge, Freiburg 1996, S.12

² vgl. Naschold, F.: Ergebnissteuerung, Wettbewerb, Qualitätspolitik - Entwicklungspfade des öffentlichen Sektors in Europa, Berlin 1995 (edition sigma)

³ vgl. Beck, Ulrich u. a.: Reflexive Modernisierung, Frankfurt/M. 1996

Mit diesem Prozeß aber gehen **moderne Gesellschaften** zunehmend dazu über, den **Rest von Traditionsbeständen**, auf denen sie - unreflektiert - aufliegen, zu **zerstören**. Und das geschieht mit freisetzenden Folgen: Freisetzungen von vormaligen Gewißheiten und Sicherheiten ebenso wie von überkommenen Zwängen und Einengungen.

Dieser wohl nicht umkehrbare Prozeß erzeugt zwar einerseits neue Problemlagen, für deren Bearbeitung die soziale Arbeit sich anbietet aber auch angefordert wird, er erzeugt aber eben auch ein Brüchigwerden von bisherigen Selbstverständnissen und Selbstgewißheiten der Jugendhilfe und vermehrte Anfragen an ihre Begründungen und Wirkungsannahmen.

In der **Diskussion um Qualität und Qualitätssicherung** werden solche Anfragen plötzlich dringlich, und sie treffen durchaus auf eine Profession, die darauf in dieser Form nicht vorbereitet ist. Allerdings bin ich der Meinung, daß die **Jugendhilfe im Rahmen der Aushandlungsstrategien des KJHG produktive Instrumente erarbeitet** hat, mit denen sie auf den Verlust von Selbstgewißheiten antwortet - und damit wären wir wieder bei dem oben angeführten Punkt, **dem etwas respektlosen Umgang der neuen Steuerung mit den in der Jugendhilfe bereits entwickelten** - aber ohne Zweifel zumeist noch nicht voll zur Anwendung gebrachten - **Steuerungsinstrumenten der Jugendhilfe**.

Zur Entdramatisierung der Diskussionen kann auch ein **Blick in die Vergangenheit** ganz gut taugen. Ich denke da an verschiedene Facetten:

- Zum einen möchte ich gerne daran erinnern, wie **jung und unvollendet der Siegeszug der Fachlichkeit in die Leitungspositionen der Jugendhilfe** noch ist. Wenn im Rahmen der gegenwärtigen Diskussionen von jungen, alerten Organisationsberatern verkündet wird, daß die Jugendhilfe immer nur die fachlichen Dimensionen in den Blick genommen und sich um's Geld nicht geschert habe, denke ich, daß es an der Zeit ist, noch mal darauf hinzuweisen, daß Heimleitungen lange Zeit von der Verwaltung und ihren Erfordernissen geprägt wurden und daß sich pädagogische Fachkräfte als Leitung von Heimen erst im Zuge der Reformen der 70er Jahre stärker behaupten konnten. Ich kenne die Heimerziehung durchaus noch als ein Unternehmen, bei dem es ständig um Geld ging.
- Zum anderen - auch das mag ein wenig zur Entdramatisierung beitragen - möchte ich daran erinnern, daß das **Verhältnis von Fachlichkeit und Kosten nicht erst neuerdings Thema der Jugendhilfe** ist.

„Die ab Mitte des 19. Jahrhunderts zunehmende Gestaltung Öffentlicher Erziehung als eine - auch mit Kosten verbundene - staatliche Aufgabe ließ die Frage nach dem Ertrag dieser Aufwendungen bedeutsam werden. Es galt, die Erfolge öffentlich veranstalteter und finanzierter Erziehung zu belegen.“¹

¹ Wißkirchen, Martin: Erfolge in der Fürsorgeerziehung - Untersuchungen zur Lebensbewahrung; in: Schrappner/Sengling: Waisenhäuser und Erziehungsanstalten in Westfalen, Münster, S. 157

So beginnt ein Aufsatz von Martin Wißkirchen zum Thema „Erfolge der Fürsorgeerziehung - Untersuchungen zur Lebensbewahrung“, der sodann als erste Erfolgsuntersuchung eine Befragung von Wichern aus dem vergangenen Jahrhundert, aus den Jahren 1867/68 bei 79 Rettungshäusern anführt - damals mit dem Ergebnis einer 71prozentigen Erfolgsrate.

Kostenfragen standen also **schon an der Wiege der Heimerziehung. Aber auch in den Jahren vor der neuen Steuerung, standen Kostenfragen in der Fachöffentlichkeit zur Debatte.** So hatte zum Beispiel die IGfH 1981 ihre Jahrestagung unter das Thema gestellt „Wieviel kostet ein Kind?“, so fand im Kontext der Erarbeitung des 8. Jugendberichts im November 1987 eine Anhörung von Expertinnen und Experten zum Thema „Einfluß von Finanzierungssystemen auf Inhalte, Strukturen und Arbeitsweisen der Jugendhilfe“ statt - eine Themenstellung übrigens, die ich auch für unsere Diskussionsrunden während dieser Fachtagung und während anderer Veranstaltungen empfehlen würde.

Und schließlich möchte ich noch auf ein **Gutachten der KGSt** aus dem Jahr **1975** verweisen. Damals ging es um die **„Organisation des Jugendamtes: Erziehungshilfen außerhalb des Elternhauses“**. Ich möchte daraus einige **Zitate** vorstellen, um zu zeigen, daß auch damals der Kostenaspekt keineswegs ausgeklammert war, manches mag Ihnen vielleicht recht aktuell erscheinen:

„Wie alle Tätigkeiten der Verwaltung, sollte auch die Tätigkeit dieses besonderen Sozialdienstes wirtschaftlich sein. Durch eine bewußte weitere Akzentuierung des Pflege- und Adoptivkinderdienstes und durch den Ausbau und die Verstärkung dieser Hilfen sowie den damit verbundenen Abbau anderer Hilfen in Heimen können - abgesehen von den vorrangigen Vorteilen im menschlich-sozialen Bereich - erhebliche Kosten eingespart werden.“ (S. 5)

„Seit einigen Jahren - nicht erst seit dem erheblichen Ansteigen von Heimkosten - ist das Bewußtsein für die Betreuung von Pflege-, Adoptions- und Heimkindern stärker geworden. Dem entspricht eine Schwerpunktverlagerung von der Heimerziehung in den >offenen Erziehungsraum<; damit sind auch Konsequenzen gezogen worden aus einer Entwicklung, die in einer erstaunlich großen Zahl von Fällen dazu führte, daß junge Menschen in Einrichtungen stationär untergebracht wurden, weil Hilfen im Vorraum der Heimerziehung nicht ausreichend bereitgestellt beziehungsweise entwickelt waren.“(S. 8)

„Die Erziehung außerhalb der Elternfamilie ist - selbst wenn sie freiwillig erfolgt - ein Eingriff Dritter in den persönlichen Bereich der Familie. Wegen der Bedeutung dieses Eingriffs und der damit verbundenen Konsequenzen für das Zusammenleben der Familie und die Persönlichkeitsentwicklung des Kindes beziehungsweise des Jugendlichen sollte die Entscheidung nicht in jedem Fall von einem einzelnen vorbereitet und getroffen werden, sondern in bestimmten Fällen im Rahmen einer Gruppenarbeit. Hinzu kommt, daß die Entscheidung über die jeweilige Hilfeart wegen der damit verbundenen Kosten einer sorgfältigen Prüfung bedarf.“ (S. 14)

2. Das Mikroskop: Die Konkretisierung der Streitgegenstände

Ich habe vor einigen Wochen eine **Fachtagung** zum Thema „**Qualitäts(verun)sicherung in der Jugendhilfe**“ durchgeführt. Bei dieser Tagung ging es mir darum, verschiedene **Projekte zum Themenkreis „Qualitätssicherung, Selbstevaluation und Controlling“** in der Jugendhilfe diskutierbar zu machen. Dabei zeigte sich ganz deutlich, daß sich die strittigen Fragen minimieren, sobald man in die Details geht.

Betrachtet man zum Beispiel das **Controlling** näher, so zeigt sich zum einen, daß dieser Begriff tatsächlich nicht eindeutig definiert ist, sondern **zwischen den Aspekten Kontrolle und Steuerung** changiert. Es zeigt sich auch, daß der Begriff sich in der Tat aus der Kontrolle des Rechnungswesens heraus entwickelt hat und erst in jüngster Zeit mit neuen Bedeutungsinhalten aufgeladen wurde, die stärker seine innovativen Steuerungskomponenten in den Mittelpunkt rücken.¹ Insofern wundert es auch nicht, daß harte quantitative Controllinginstrumente, die mit Geldmeßgrößen arbeiten, nach wie vor einen Kernbereich des betrieblichen Controllings bilden.

Qualitative, strategisch auf die langfristige Zielerreichung ausgelegte Controllinginstrumente sind demgegenüber komplexer, weniger prägnant entwickelt und weniger eindeutig handhabbar. Sie sind in ihrer Angewiesenheit auf kommunikative Prozesse anschlussfähig an andere Formen der Selbstreflexion sozialer Organisationen und teilen mit diesen die Notwendigkeit, Ungewißheiten einzubeziehen und auszuhalten. Wenn man das einmal in Betracht gezogen hat, wird es eher zu einer pragmatischen Frage, ob solche Selbstreflexion mit dem Begriff des qualitativ-strategischen Controllings bezeichnet oder aber zum Beispiel als Element von Jugendhilfeplanungsprozessen oder als Evaluation begriffen wird. Wichtig ist dabei nur, daß die qualitativen Probleme, die durch den Charakter sozialer Dienstleistungen als Koproduktionen entstehen, die durch die Notwendigkeit, daß soziale Arbeit zum Teil Lebens(frei)räume schaffen muß, nicht eingeebnet werden dürfen.

Wenn das klar ist, dann kann man zunächst einmal wieder unbefangen auch mit dem Begriff des Controlling umgehen - aber auch nur dann. In Wirklichkeit ist es aber so, daß **die verschiedenen Begriffe machtbesetzt** sind - und zwar durchaus von Ort zu Ort teilweise unterschiedlich - und daß deshalb der Kampf um Begriffe oft so leidenschaftlich geführt wird, weil über die Wahl der Begriffe reale Macht verteilt wird.

Ich will das am **Beispiel des Verhältnisses von Jugendhilfeplanung und Controlling** verdeutlichen. Ich habe eine bestimmte Auffassung von der Notwendigkeit und Leistungsfähigkeit von Jugendhilfeplanung als einem kommunikativen Prozeß, deren Umrisse im KJHG entwickelt sind. Ich halte eine solche Jugendhilfeplanung nach wie vor für ein komplexes und sensibles Steuerungsinstrument. Ich sehe allerdings auch, daß eine Jugendhilfeplanung, die den gesetzlichen Vorgaben und fachlichen Standards gerecht wird, bisher noch weitgehend unterentwickelt gehalten wird. Meine Befürchtung ist nun, daß die Erfordernisse der neuen Steuerung vielerorts nicht zu einer Auf-

¹ vgl. Schrader, Michael: Controlling in sozialen Organisationen, in: Theorie und Praxis der sozialen Arbeit 10/1996, S. 2 ff.

wertung der Jugendhilfeplanung und damit auch zu ihrer großzügigeren Ausstattung führen. Ich bin übrigens nicht der Meinung, daß dem so sein muß!

Die Logik der neuen Steuerung könnte in diesem Punkt auch ganz anders zu Buche schlagen! Aber in den meisten Fällen, die ich beobachte, tut sie ebendies nicht. Stattdessen werden **zentrale Controlling-Konzepte für die ganze Verwaltung** aufgebaut und mit Ressourcen versehen, und in manchen Städten taucht schon die **Frage auf, ob nicht die Jugendhilfeplanung weitgehend entbehrlich wird**, wenn in der zentralen Controllingabteilung der für die Jugendhilfe zuständige Mitarbeiter benannt ist. Manche Jugendhilfeplanerinnen und Jugendhilfeplaner schielen schon auf die imageträchtige Controllerposition, möglicherweise mit Neuem-Steuerungs-Aufstieg in der Bezahlung.

Und da muß dann deutlich gemacht werden: die **Jugendhilfeplanung läßt sich** von ihren Aufgaben her bei weitem **nicht auf eine Controllingfunktion reduzieren**, selbst wenn ein komplexes System von Controlling zugrundegelegt wird, das nicht nur Kennzahlen verarbeitet! Und: Die Jugendhilfeplanung ist eine der Aufgaben, für die das Jugendamt gesetzlich zuständig ist, die also nicht in die Querschnittsverwaltung ausgelagert werden kann! (§ 69, Absatz 3 KJHG)

Ein **anderes Beispiel für notwendige Differenzierungen** ist das **Konzept der Kundenorientierung als Managementkonzept**. Dieses kann für einen Gesamtbetrieb durchaus ernst zu nehmende Komponenten haben. Wenn man sich vom neoliberalen Grundduktus und der damit verkoppelten Gesellschaftsvision nicht abschrecken läßt, kann man darüber zum Beispiel bei Minoru Tominaga¹, einem in Deutschland tätigen japanischen Unternehmensberater, etwas erfahren, das in seinen Aussagen teilweise durchaus anknüpfungsfähig ist an eine gute Jugendhilfeplanung.

Ich denke da zum Beispiel an das **Prinzip, Beschwerden als kostengünstiges Feedback zu nutzen**, anstatt ihnen als querulatorischer Belästigung die Wege zu verstopfen. Ich glaube, daß **eine Jugendhilfe-Beschwerdestelle** zum Beispiel **eigentlich ein Element der Jugendhilfeplanung** sein müßte. Allerdings kenne ich bisher noch keinen Jugendhilfeausschuß, der offensiv und öffentlich um einen solchen Beitrag bitten würde.

Wenn ich manchmal von zum Teil haarsträubenden Einzelerfahrungen höre und die Berichtenden bitte, diese Erfahrungen doch dem Jugendhilfeausschuß für die kommunale Jugendhilfeplanung zur Verfügung zu stellen, ernte ich zumeist ziemlich irritierte Blicke - auch von Fachkräften. Mit dem Verein „Kinder haben Rechte“, den wir in diesem Jahr in Münster gegründet haben, bewegen wir uns ein Stück weit auf einem solchen Weg.

Ich will aber nicht im Detail Möglichkeiten eines Managements sozialer Organisationen unter dem Aspekt der Kundenorientierung diskutieren, sondern nur aufzeigen, daß

¹ Tominaga, Minoru: Die kundenfeindliche Gesellschaft - Erfolgsstrategien für Dienstleister, Düsseldorf 1996

die Fixierung unserer Diskussionen hier zum Beispiel auf die Kundenterminologie im Zusammenhang mit der Marktideologie - so berechtigt sie meiner Meinung nach auch ist! - möglicherweise weniger fruchtbar ist als die Rückschau „back to the roots“, um produktive Elemente zu identifizieren.

Aber man muß auch sehen, daß **die Praxis** diesen **Kundenbegriff in einer teilweise gefährlichen Weise** - losgelöst von seinem Stellenwert in Managementkonzepten - **rezipiert** hat. Heinrich Kupffer hat schon sehr früh darauf hingewiesen, daß mit den Begriffen „Kunde“ und „Markt“ nur allzu schnell impliziert ist, daß nur noch der *bedient* wird, der *nachfragt*. Dabei geraten dann aktivierende fachliche Erfordernisse an die Jugendhilfe aus dem Blick.

Daß das keineswegs eine bloß theoretische Überlegung ist, zeigte jüngst ein Urteil eines Amtsgerichts, das eine Roma-Frau zu einem Jahr Gefängnis verurteilt hat, weil sie die Hilfe des Jugendamtes nicht beantragt hat, um auf ihre beiden immer wieder bei Diebstählen aufgefallenen Sprößlinge einzuwirken. Nach einem Angebot hatte das Jugendamt von weiteren Angeboten abgesehen, da die Eltern in dieser Situation nicht bereit waren, erzieherische Hilfen zu beantragen.

Ich glaube, daß hier die Dienstleistungsorientierung des KJHG gründlich - im obengenannten Sinne - mißverstanden wurde und daß insbesondere die Bestimmung des § 9 KJHG, nach der „*die jeweiligen besonderen sozialen und kulturellen Bedürfnisse und Eigenarten junger Menschen und ihrer Familien zu berücksichtigen*“ sind, überhaupt nicht zur Kenntnis genommen wurde. Ein fataler Rückzug aus Dienstleistungsgesichtspunkten, der jetzt gerichtlich auf dem Rücken der überforderten Mutter strafrechtlich ausgetragen wird.

3. Die Sichtblenden

Ich möchte in diesem dritten Punkt die Stichworte unserer Arbeitsgruppe aufgreifen, ein wenig konkreter werden und begründen, warum ich die **Kategorie der Fairness** für die **entscheidende Leitformel im Verhältnis öffentlicher und freier Träger** halte und erläutern, warum ich denke, daß zur Zeit manche Sichtblenden mancherorts den Zugang zur Fairness verbauen. Unsere **Stichworte** waren: Finanzierung, Leistungsvereinbarungen, Wunsch- und Wahlrecht sowie Eigenständigkeit der freien Träger:

3.1. Finanzierung

Unbestritten steht den meisten Kommunen das Wasser bis zum Hals und ohne Zweifel **engen sich** damit **die Gestaltungsräume kommunaler Politik bedrohlich ein**. Nicht unbestritten hingegen ist die Formel, daß der „Sozialstaat nicht mehr bezahlbar“ sei. So hat zum Beispiel der DGB explizit einen solchen Formulierungsvorschlag wieder aus seinem Grundsatzprogramm gestrichen. Diesem neoliberalen Credo stehen etwa Analysen von Ulrich Deppe für den Gesundheitssektor entgegen, in denen er nach-

weist, daß die Rede von der „Kostenexplosion im Gesundheitswesen“ eine Schimäre ist. Ihm stehen Untersuchungen zum Reichtum in Deutschland entgegen, wie sie insbesondere auch von Ulrich Huster angestoßen wurden. Und auch bei Schui/Spoo¹ finden sich eine Menge von Belegen für die These ihres Buches „Geld ist genug da“.

Dennoch können wir diesen Problemkomplex im Moment mal beiseite lassen, denn selbst wenn das vorhandene Geld so verteilt werden würde, daß das notwendige Quantum auch bei der Jugendhilfe ankäme, stellt sich ja die Frage nach der wirtschaftlichen Verausgabung dieser Mittel - oder sie sollte sich zumindest stellen.

Bei **Fragen der Finanzierung** stehen immer mindestens **drei Aspekte** zur Diskussion: die **Höhe der Kosten**, die **Finanzierungsformen** und die **Standards der erbrachten Leistungen**. Von der Sache her geht es um die Finanzierung von Jugendhilfeangebotsstruktur und Jugendhilfeinfrastruktur einerseits und um Leistungen zur Befriedigung individuellen Hilfebedarfs andererseits - sowie um die Interdependenzen zwischen beiden. Dabei sehe ich im Hinblick auf Verkürzungen der gegenwärtigen Wirtschaftlichkeitsdebatten vor allem **folgende Gefahren**:

- die Vernachlässigung der Förderung von Jugendhilfeinfrastruktur, weil nur noch bezahlt werden soll, was unmittelbar wirkt,
- eine Überreaktion gegenüber allen Formen von Pauschalierungen, weil jeder Angst hat, etwas zu bezahlen, was er gar nicht „bekommt“, wobei dann manchmal vergessen wird, daß jede Finanzierungsform auch Elemente von Pauschalierungen enthält und daß es gute nüchtern-sachliche Gründe dafür gibt.

Ich muß mich beschränken, deshalb will ich in bezug auf den sachlich ganz wesentlichen Aspekt der Infrastrukturfinanzierung nur mit einem Zitat auf den Punkt „**Finanzierung präventiver Ressourcen**“ im **8. Jugendbericht** hinweisen:

„Lebensweltorientierte Jugendhilfe verlangt die Finanzierung präventiver und auf die gegebenen sozialen Ressourcen und Bezüge hinzielender Hilfen. Gegenüber einer Finanzierung, die in Ressortzuständigkeiten eingeengt und mit gegenseitigen Be- und Entlastungen beschäftigt ist, gegenüber einer Finanzierung, die Probleme individuell zuschreibt und individuelle Notlagen zur Finanzierungsbasis macht, kommt es darauf an, in aufgabenbezogenen, offenen und vernetzten Arrangements Räume und Gestaltungsmöglichkeiten zu sichern.“²

Manche sehen diesbezüglich Chancen für eine verbesserte Infrastrukturförderung durch die neue Steuerung. Viele sehen eher diesbezügliche Gefahren durch die neue Steuerung, wenn diese Ökonomisierungsvorstellungen so gestaltet sind, daß nur noch die Arbeit „hart am Fall“ finanziert werden soll. Ich denke, hier sind **fachliche Verständigungsprozesse** - insbesondere auch zwischen freien und öffentlichen Trägern - **notwendig, um die Steuerungsinstrumente auf das fachlich Notwendige hin zu**

¹ Schui/Spoo (Hrsg.): Geld ist genug da - Reichtum in Deutschland, Heilbronn 1996

² 8. Jugendbericht, Bonn 1989, S. 200

gestalten und zu verhindern, daß solche Instrumente nicht gewollte Vorentscheidungen über fachliche Fragen beinhalten.

Kommen wir zur **Frage der Pauschalierungen bei Finanzierungsvereinbarungen**. Wenn bei Paul der Bedarf ist, an seiner Beziehung zu seiner Oma zu arbeiten und bei Sabine an ihrer Rolle in der Klassengemeinschaft und, und, und..., dann muß dieser individuelle Hilfebedarf um Himmels Willen natürlich nicht kostenmäßig differenziert ausgedrückt werden und auch kein Antragsverfahren durchlaufen etc. **Jede Kostenregelung ist ein System der Pauschalierungen!** Das ist sachlich gar nicht aufzuheben, und das ist auch gut so. Die Frage ist also nicht, ob die bösen freien Träger die Tarnkappenfinanzierung pauschaler Entgelte haben wollen, wohingegen die guten Öffentlichen die glasklare transparente Individualisierung der Bezahlung haben wollen - das ist ein ideologischer Popanz.

Die **Frage** ist vielmehr, **welche Kostenbestandteile sinnvollerweise wie pauschalisiert werden und welche aus diesen Pauschalisierungssystemen herausgenommen werden**. Das Kriterium sollte dabei sein, daß die Finanzierungsformen einerseits die gewollte Pädagogik stützen und sie nicht verhindern und daß sie andererseits so konstruiert sind, daß sie wirtschaftlich sind - also nicht aus ihrer formalen Struktur heraus Kosten erzeugen, die für die Bewältigung der fachlichen Aufgabe gar nicht nötig sind. Meine Leitformel in bezug auf Kostenhöhe und Finanzierungsstrukturen ist, daß beide dem Gegenstand angemessen und fair sein müssen.

3.2. Leistungsvereinbarungen

Zur Zeit herrscht weiteste **Verwirrung über den Begriff der Leistungsvereinbarungen und seine Implikationen**.¹ Die Jugendhilfe kennt **zwei Grundformen der Finanzierung der freien Jugendhilfe**, die unterschiedliche Grundlagen und unterschiedliche Implikationen haben: **die Förderung und Leistungsentgelte**. Näheres zur Förderung ist im § 74 KJHG geregelt, Grundlegendes in den Haushaltsordnungen und SGB X. Die Grundlage für Leistungsverträge ist im § 77 KJHG gegeben. Förderung zielt auf die ergänzende Unterstützung von Aufgaben, die der freie Träger aus eigenem Antrieb und nach Möglichkeit auch mit Eigenmitteln auf den Weg bringt. Leistungsentgelte kommen da in Betracht, wo der öffentliche Träger „*Einrichtungen und Dienste der Träger der freien Jugendhilfe in Anspruch*“ nimmt, wie es im § 77 KJHG heißt, etwa, um von ihm gewährte Rechtsansprüche zu erfüllen.

Es mag Gründe geben, Umstellungen von einem Zuwendungsbescheid (§ 31 SGB X) auf einen Zuwendungsvertrag (§ 53 SGB X) vorzunehmen. Allerdings sind die meisten hierfür angeführten Gründe - Jährlichkeit, Rückfall eingeworbener Eigenmittel bei der Fehlbedarfsfinanzierung, geringe Deckungsfähigkeit der Einzelpositionen...-

¹ vgl. hierzu Hesse-Schiller, Werner: Allgemeine Aspekte zu Vertragsgestaltungen zwischen freien und öffentlichen Trägern, in: Der PARITÄTISCHE Wohlfahrtsverband (Hrsg.), Output ohne Input? - Zur kommunalen Finanzierung freier Jugendhilfe, Frankfurt/M. 1995, S. 37 ff.

nicht zwingend. Auftretende Probleme können - rechtlich gesehen - bei vorhandenem politischen Willen auch im Rahmen angemessen ausgestalteter Zuwendungsbescheide gelöst werden.

Was gegenwärtig aber oft **zu Problemen** führt, ist, daß **oftmals Zuwendungsverträge mit Leistungsverträgen gleichgesetzt** werden, und daß dann Verträge entstehen, die aus der Sicht der freien Träger oft weder das eine noch das andere wirklich sind, sondern Zwischendinge, die die Nachteile beider Vertragsformen zu Lasten der freien Träger kombinieren. Eigenmittel und Prüfungsberechtigungen folgen dann dem Zuwendungsrecht und das Recht der Leistungsdefinition dem Leistungsrecht.

3.3. Eigenständigkeit der freien Träger

Es gibt freie Träger, die ihre **regionale Monopolstellung** in den vergangenen Jahren **recht rüde behauptet** haben und dies auch noch heute tun. Solche Monopolstellungen haben sich zumeist in einem engen Verbund von lokaler Politik, Administration und Träger entfaltet und verfestigt. „**Mauschelkartelle**“ habe ich diese Struktur einmal genannt, und die Vermutung liegt nahe, daß **solche Strukturen fachliche Entwicklungen öfter blockieren als befördern.**

Es gibt andererseits eine **Vielzahl von freien Trägern**, die **Motoren fachlicher Innovationen** in den letzten Jahren gewesen sind, die sich mit ihren Angeboten auf Versorgungslücken und nicht auf Marktlücken ausgerichtet haben. Und dort, wo ihnen nicht der Existenzboden längerfristig durch eben solche „Mauschelkartelle“ entzogen wurde, haben sie sichtbar zur fachlichen Qualifizierung der Jugendhilfeangebote und zur Bereicherung des jugendhilfepolitischen Diskurses beigetragen. Ihre **Hoffnung** in den letzten Jahren war insbesondere **eine Jugendhilfeplanung, die als kommunikativer Prozeß organisiert und vom fachlichen Ringen um angemessene Strukturen, Angebote und Ressourcenverteilungen bestimmt ist.** Sie sollte den Stachel im Fleisch der Machtkartelle darstellen. Ich denke, daß dies nach wie vor der - zumeist uneingelöste - Auftrag des KJHG ist.

Die **Eigenständigkeit freier Träger** dient der **Bereicherung der Lösungskapazitäten von Jugendhilfe durch Pluralität**, sie baut nicht auf „blindem Vertrauen“ und dem Anspruch, machen zu können, was man will. Sie ist aber sehr wohl ein plausibles Korrektiv gegenüber rein administrativ bestimmter Definitionsmacht in der Jugendhilfe, die aus strukturellen und fachlichen Gründen nicht zugeschüttet werden sollte. Insofern sind die Normen des KJHG, die die Selbständigkeit freier Träger betonen, die Pluralität zur Gestaltungsaufgabe der Jugendhilfe machen und auf Aushandlungsprozesse angelegt sind, und die am zweigliedrigen Jugendamt festhalten, meines Erachtens sachgerecht, und wir sollten aus fachlichen Gründen, nicht aus lobbyistischen Motiven an ihnen festhalten.

Ich hoffe, daß wir in der Diskussion diese Problemstellungen noch an Beispielen konkretisieren können, denn es hängt sehr von den konkreten Konstellationen und Bedin-

gungen ab, welche Gewichtungen konkret vorzunehmen sind. Und ich glaube, auch hier sind **Normen der Fairness zentral**, beziehungsweise **Normen einer partnerschaftlichen Zusammenarbeit**, die diesen Namen verdient und die mit der notwendigen Ressource Vertrauen so umgehen kann, daß daraus weder mauschelige Vertrauensseligkeit wird, noch ignoranten Mißtrauen.

3.4. Wunsch- und Wahlrecht

Es ist ganz gut, daß wir zum Schluß noch einmal bei denen landen, um die es bei der ganzen Diskussion vor allem gehen muß: die Adressatinnen und Adressaten, die Leistungsberechtigten, die Betroffenen und meinetwegen auch unsere „Kunden“, wenn dieser Begriff denn nicht Marktmacht suggeriert, sondern Respekt einfordert. **Im BSHG ist ja das Wunsch- und Wahlrecht mittlerweile ziemlich heruntergewirtschaftet** worden - ich meine, **die Jugendhilfe kann sich das nicht leisten.**

Ich gebe zu, daß im Alltag dem Wunsch- und Wahlrecht oft noch keine große praktische Bedeutung zukommt. Ich glaube aber, daß seine **Bedeutung als Steuerungsinstrument** durchaus zunehmen kann. In dem Maße, in dem wir es schaffen, zum Beispiel Hilfen zur Erziehung tatsächlich sozialraumbezogen zu verankern - und wir müssen uns immer wieder klarmachen, daß wir zumeist davon noch einiges entfernt sind -, werden auch die Wahlkompetenzen und -wünsche von jungen Menschen und Eltern zunehmen. Ich glaube, daß dadurch auch die **Qualität der Aushandlungsprozesse im Hilfeplanverfahren verbessert werden wird und Hilfen zeit- und zielgerichteter zur Verfügung gestellt werden können.**

Sicherlich war die Wurzel des Wunsch- und Wahlrechts der Schutz religiöser Grundüberzeugungen der Eltern im Erziehungsprozeß. Sicherlich hat seine Bedeutung in dieser Hinsicht in einer stärker säkularisierten Welt abgenommen. Aber genauso sicher hat seine Bedeutung in bezug auf die Einbeziehung der Leistungsadressatinnen und -adressaten in den Gestaltungsprozeß der Hilfen zugenommen, woran ja auch die Formulierungen des § 36 KJHG anknüpfen. Insofern ist das **Wunsch- und Wahlrecht eine zentrale Facette von Partizipation, die es zu stärken gilt!**

Thesenvorgaben und Bericht der Arbeitsgruppe

KLAUS MOHRS

Leiter des Jugendamtes der Stadt Wolfsburg

Verwaltungsmodernisierung ist notwendig, weil

- die bisherige Organisationsstruktur mit mächtigen Querschnittsämtern nicht effektiv und effizient ist,
- Fach- und Ressourcenverantwortung zusammengehören,
- Dezentralisierung und Abbau von Hierarchien als Motivationsstütze des Mitarbeiterinnen- und Mitarbeiter-Kapitals angesehen werden können,
- Steuerung über Input und bisherige Haushaltspläne sowohl von Politik als auch Verwaltung zunehmend kritisch gesehen wird,
- Budgetierung mehr Spielraum für fachliche Entscheidungen als bisherige Haushaltsverfahren läßt,
- und Haushaltskonsolidierung den entsprechenden Druck fördert.

Neue Steuerungsmodelle müssen der Fachlichkeit dienen.

- Die Rechte der Jugendlichen dürfen nicht eingeschränkt werden.
- Jugendhilfeplanung muß von der Bedarfsdefinition bis zum Controlling ein wesentlicher Bestandteil bleiben.
- Budgetierung darf nicht Deckelung um jeden Preis bedeuten.
- Positionen der Fachmitarbeiter sind zu stärken.

Wo sind die freien Träger von der neuen Steuerung im wesentlichen betroffen?

- Rechte Jugendhilfeausschuß,
- Budgetierung,
- Outputsteuerung, Steuerung über Produkt und Leistungsdefinition,
- neues Kontraktdenken,
- Haushaltskonsolidierung.

Allgemeine Thesen zu Finanzierung, Leistungsvereinbarungen, Qualitätskontrolle

- Wir haben über viele Jahre hinaus eine Verknappung öffentlicher Mittel, dies bedeutet: verschärfte Verteilungskämpfe um Höhe der Budgets, verschärfte Diskussion über Leistungen (Qualität und Quantität), die angeboten werden sollen, mit wenigen Mitteln möglichst viel für Klienten/Kunden/Bürger erreichen.
- Was kann mit knappen Mitteln umgesetzt werden?
- Leistungsvereinbarungen wurden präziser und häufiger gefordert, das System der

verlorenen Zuschüsse wird seltener.

- Qualitätskontrollen wurden eingefordert , alles muß meßbar sein.

Fragen von Leistungsvereinbarungen und Qualitätskontrollen

- Wird nur noch das finanziert, was konkret vereinbart und meßbar ist?
- Wird eine Veränderung von Leistungen im laufenden Prozeß erschwert oder behindert?
- Wird es zu einer zunehmenden Verbürokratisierung kommen?
- Läßt sich ein konkretes Tun in der Jugendhilfe sinnvoll messen, welche Indikatoren sind denkbar?

Anforderungen an Finanzierung, Leistungsvereinbarungen oder Qualitätskontrolle hängen ab von:

- Höhe der Zuschüsse; je höher desto stärkere Anforderungen an Leistungsvereinbarungen und Qualitätskontrollen!
- Wer trägt finanzielle Risiken?
- Anforderungen an Verbände mit ausschließlich ehrenamtlicher Struktur müssen gering sein.
- Unterschiede in der Meßbarkeit müssen berücksichtigt werden.

Zur Eigenständigkeit der freien Träger

- Sie bleibt grundsätzlich erhalten.
- Die Eigenständigkeit wird eingeschränkt, wenn es um die Verwendung öffentlicher Mittel geht.
- Je mehr die finanziellen Risiken auf die kommunalen Haushalte übertragen werden, um so stärker wird die Trägerfreiheit in bezug auf die Finanzierung eingeschränkt.
- Kommunen fordern zunehmend Einblick in Kostenstruktur/Overheadkosten der freien Träger.
- Notwendig ist ein Kontraktmanagement zwischen Jugendhilfe und freien Trägern durch Zielvorgaben und Zielkontrollen und nicht durch Einflußnahmen auf Maßnahmen.

Zum Wunsch- und Wahlrecht für Klienten, Kunden, Bürger

Dieses wird weniger davon abhängen, welche Verwaltungsreformen durchgeführt werden, sondern von den zur Verfügung stehenden Mitteln und der Nachfrage.

- Hohe Wahlfreiheit bei Angeboten der Jugendarbeit, Beratungsstellen, Kindertagesstätten; Einschränkungen zunehmend auf Einwohner der zuständigen Gebietskörperschaft.

- Einschränkungen bei erzieherischen Hilfen durch Zweckmäßigkeit und Verhältnismäßigkeit der Mittel.

Bereich	Bedarf	Finanzierung	Leistungsvereinbarungen	Qualitätskontrolle
Jugendarbeit (verbandliche)	Basis: Jugendhilfeplanung, kommunal weitgehend steuerbar	meist verlorener Zuschuß, zum Teil aktivitätsbezogen (Fahrten, Lager) relativ kleiner Anteil an Gesamtkosten	wenig detailliert und strukturiert, geringer Verwaltungsaufwand	Berichte allgemeiner Art über Aktivitäten, Wirkungsanalyse sehr beschränkt möglich
Kindertagesstätten	Basis: Jugendhilfeplanung; Rechtsanspruch, daher kommunal bedingt steuerbar (mehr im Bereich Krippen und Hort)	Festzuschüsse bis hin zu Defizitzuschüssen; hoher Anteil an Gesamtvolumen meist Platzzahlen und Angebote	zum Teil sehr detailliert, insbesondere bei Defizitverträgen; beschreiben zuzahlen) statt qualitative	hohe Nachweiskontrolle bezüglich Finanzen; quantitativ (Platznachweise (pädagogische Leistungen)
Erzieherische Hilfen (zum Beispiel Heime)	einzelfallorientiert, kaum steuerbar durch Politik oder Verwaltungsleitung, stärker steuerbar durch Jugendamt	einzelfallorientiert; meist über Pflegesätze	detaillierte Vereinbarungen über pädagogische Leistungen und dazugehörige Kosten zum Teil einzelfallorientiert oder bezüglich Leistungen einer Einrichtung	Überprüfung der Finanzdaten, qualitative Betrachtung der Leistungen

Die Arbeitsgruppe bestand aus etwas über 20 Mitgliedern, die sich aus Vertreterinnen und Vertretern der freien Jugendhilfe, aus kommunalen Vertreterinnen und Vertretern (Kreise, Städte) sowie Vertreterinnen und Vertretern von Landesbehörden zusammensetzte. Eine **Abfrage zu Beginn der Arbeitsgruppengespräche** zeigte, daß erst wenige mit der Einführung der Verwaltungsmodernisierung beziehungsweise neuen Steuerungselementen begonnen haben.

Konkret haben die Teilnehmerinnen und Teilnehmer zum Stand der Verwaltungsmodernisierung wie folgt geantwortet:

fertig	sehr weit	beginnt jetzt	begonnen	denken darüber nach	erste Vorstellun- gen	noch nichts
0	0	7	3	9	1	0

Eine **zweite Abfrage** zu den in der Vorankündigung dargestellten Stichpunkten zeigte, daß ein **Interessenschwerpunkt** der Arbeitsgruppenmitglieder bei **Leistungsverträgen und Finanzierungsfragen** liegt.

An welchen Fragestellungen aus der Vorankündigung haben Sie besonderes Interesse?

Finanzen	Leistungs- verträge	Qualitäts- sicherung	Selbständigkeit freier Träger	Wunsch- und Wahl- recht
13	15	7	5	2

Diskussionsergebnisse

NORBERT STRUCK

*Jugendhilfereferent beim Deutschen Paritätischen Wohlfahrtsverband,
Gesamtverband e. V., Frankfurt/Main*

KLAUS MOHRS

Leiter des Jugendamtes der Stadt Wolfsburg

These 1:

Jugendhilfe tut gut daran, die Themen der neuen Steuerung mit ihren eigenen Konzepten zu besetzen - insbesondere Jugendhilfeplanung.

Deutliche Kritik wurde an rein betriebswirtschaftlichen Vorgehensweisen bei der Einführung der neuen Steuerungsmodelle geübt. Immer wieder wurde herausgestellt, daß die Spezifika der Jugendhilfe zu Beginn formuliert werden müssen und zu beachten sind. Die gesetzlichen Vorgaben der §§ 74, 76 und 77 KJHG sind beim Miteinander von öffentlichen und freien Trägern zu beachten. Es sollte nicht nur Leistungsverträge geben.

In diesem Zusammenhang wurde von Teilnehmern darauf hingewiesen, daß eine Finanzierung zum Teil über Defizitverträge oder Globalförderung stattfinden, die nicht als effektiv und effizient bezeichnet werden könne. Auch auf die Overheadkosten freier Träger und die Notwendigkeit, diese zu beleuchten oder zu effektivieren, wurde hingewiesen.

Wichtig war den Teilnehmenden, an der Rolle der Jugendhilfeplanung festzuhalten. Gerade Jugendhilfeplanung ist geeignet, bei der Zielfindung, der Feststellung des Bedarfs und daraus abzuleitender Maßnahmen eine wichtige Orientierungshilfe zu sein. Zu kritisieren ist die Bereitstellung von zum Teil sehr geringen Mitteln für Jugendhilfeplanung im Vergleich zu den Kosten, die für die Einführung neuer Verwaltungsmodelle zur Verfügung gestellt werden.

These 2:

Die Jugendhilfeausschüsse sind an einer Einführung neuer Steuerungsmodelle zu beteiligen (mehr als Verwaltungsmodernisierung) und für diese Aufgaben zu qualifizieren.

Breiten Raum nahm die Erörterung der Rolle der Jugendhilfeausschüsse ein. Aufgrund der unterschiedlichen Qualifikationen der Ausschüsse und ihrer Mitglieder wurde das Erfordernis der Qualifizierung der Jugendhilfeausschüsse abgeleitet.

Insbesondere die Auswirkungen auf die Klienten/Kunden/Bürger, aber auch das erforderliche Zusammenspiel zwischen freien und öffentlichen Trägern zeigen, daß die Einführung von neuen Steuerungsmodellen über eine reine Verwaltungsmodernisierung hinausgeht und die Jugendhilfeausschüsse sich deshalb zu beteiligen haben. Dem

Jugendhilfeausschuß obliegt unter anderem sowohl die strategische Planung als auch die strategische Steuerung der Jugendhilfe. Der Jugendhilfeausschuß muß sich nach Meinung der Arbeitsgruppe notfalls seine Rechte einklagen.

These 3:

Die Beteiligung der freien Träger an den neuen Steuerungsmodellen muß insbesondere über Jugendhilfeplanung und Jugendhilfeausschüsse erfolgen.

Einigkeit bestand darin, daß freie Träger bei den Neuen Steuerungsmodellen zu beteiligen sind. Als Negativbeispiel wurde der Badische Produktplan genannt, der ohne Beteiligung der freien Träger erstellt wurde. Die Beteiligung an der Jugendhilfeplanung und der Mitglieder des Jugendhilfeausschusses können dies absichern. Auch bei der Formulierung von Leistungsverträgen oder Förderungen sollte partnerschaftlich miteinander verfahren werden. Es wurde diskutiert, inwieweit die Trennung von Fach- und Ressourcenverantwortung zwischen freien und öffentlichen Trägern angestrebt werden muß. Einige sahen es als großen Nachteil an, daß die Fachverantwortung bei den freien Trägern liegt, die Ressourcen aber von den öffentlichen Trägern finanziert werden.

These 4:

Anspruch und Wirklichkeit zu den Thesen 1 bis 3 klaffen sehr weit auseinander.

Dies war in der Diskussion spürbar. Die Jugendhilfeausschüsse haben bisher selten ihre notwendige Rolle in diesem Prozeß erkannt und für sich definiert. Absprachen oder Kontrakte mit den Jugendhilfeausschüssen gibt es bisher kaum.

Auch die Jugendhilfeplanung ist vielerorts eher ein „Kümmerling“. Bei den Zieldefinitionen für strategisches Planen und Steuern wird die Jugendhilfeplanung viel zu wenig einbezogen. Viel zu selten wird vor der Einführung neuer Steuerungsmodelle ein „Leitbild der Jugendhilfe“ vorangestellt. An Beispielen wurde aufgezeigt, daß nicht nur bei der Erstellung des Badischen Produktplanes, sondern häufig auch anderswo die Beteiligung der freien Träger nicht gesehen oder gewollt wird. Dies gilt auch für einzelne freie Träger, die sich einer Beteiligung an neuen Steuerungsmodellen verweigern.

These 5:

Es gibt Finanzknappheit bei öffentlichen Trägern. Neue Steuerungsmodelle sollen helfen, besser damit umzugehen.

Bei diesem Problem zeigte sich, daß aufgrund der knappen Haushaltsmittel vielerorts nur noch Krisenmanagement betrieben werden kann. Dabei reicht die Spanne der Meinungen von der Aussage „Wo nur noch gespart wird, kann man nicht mehr steuern!“ bis hin zu der Position, daß neue Steuerung die Möglichkeit einräumt, bestimmte Fachlichkeiten zu favorisieren, um mit Haushaltskürzungen besser umgehen zu können.

Gerade auch in Zeiten knappen Geldes und knappen Mittelabflusses an freie Träger sind Qualitätsanforderungen und Wirkungsanalysen wichtig. Aufwand und Ertrag müssen dabei anhand einer Kosten-Nutzen-Analyse betrachtet werden. Kontrovers wurde diskutiert, inwieweit dies im Bereich der Jugendhilfe möglich ist. Erwähnt wurde, daß es unumgänglich ist, die Begrifflichkeit der Jugendhilfe nach außen verständlich zu machen und mit betriebswirtschaftlichen Elementen zu verknüpfen. Mittelanforderungen und deren Abfluß müssen von anderen nachvollziehbar sein.

These 6:

Die sogenannten weichen Leistungen sollten durch Jugendhilfeplanung und neue Steuerungsmodelle verstärkt werden.

In Zeiten knapper Mittel ist die Gefahr besonders groß, Gelder bei sogenannten weichen Leistungen der Jugendhilfe einzusparen. Jugendhilfeplanung müßte mit klaren Zielvorgaben Notwendigkeiten für diese Arbeitsbereiche formulieren. Über Elemente von neuer Steuerung ist zu versuchen, Qualitäten und Wirksamkeiten dieser Arbeitsbereiche näher zu „durchleuchten“ und nach außen nachvollziehbar zu machen.

These 7:

Öffentliche und freie Träger müssen verstärkt Lobbyarbeit im Verteilungskampf der Ressourcen leisten.

Die Lobbyarbeit wurde immer wieder angesprochen. Jugendhilfe hat zum Teil Nachholbedarf, was die Schaffung von Lobby angeht. Da in den nächsten Jahren Haushaltsmittel knapp sein werden, muß im Verteilungskampf der verschiedenen Politikbereiche die Bedeutung und Wichtigkeit von Jugendhilfe herausgestellt werden. Dabei muß immer wieder darauf hingewiesen werden, daß in gesellschaftlichen Krisensituationen die Nachfragen nach Leistungen der Jugendhilfe steigen und weiter steigen werden. Dashed darf Budgetierung nicht Deckelung der Jugendhilfemittel bedeuten.

Wichtig ist, daß freie und öffentliche Träger, die zum Teil in Konkurrenz zueinander stehen, Lobbyarbeit nach Möglichkeit gemeinsam leisten. Wichtig ist dabei der Jugendhilfeausschuß. Dieser muß in den übrigen Vertretungskörperschaften werbend auftreten. In dieser Hinsicht existiert ein deutliches Defizit.

Schlußbemerkungen

Die Zeit für die Arbeitsgruppengespräche war knapp bemessen. Trotzdem hat es eine zum Teil sehr fruchtbare Diskussion miteinander und zwischen den verschiedenen Interessenvertretern gegeben. Zu dem gutem Diskussionsverlauf trug auch der äußere Rahmen bei, der trotz der Größe der Gruppe intensive Gesprächsrunden ermöglicht hatte.

Praxisbericht des Jugendamtes der Stadt Neubrandenburg: Jugendhilfeplanung und neue Steuerung - Sparkonzept oder Innovation?

HARALD WALTER

Leiter des Jugendamtes der Stadt Neubrandenburg

1. Vorbemerkungen

Die Stadt Neubrandenburg hat etwa 79.500 Einwohner; die Tendenz ist sinkend. Das Durchschnittsalter beträgt 36 Jahre; die Tendenz ist steigend. 32 Prozent der Einwohner sind bis 27 Jahre alt.

Das Jugendamt wurde - 1990 beginnend - neu aufgebaut und strukturiert. Mit 15 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Verwaltung und rund 1.200 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern in den Einrichtungen (unter anderem 46 Kitas und Horte, zwei Heime, acht Jugendfreizeiteinrichtungen) und weiteren 78 ABM-Kräften erfolgte der Einstieg. Für die Jugendhilfe standen 1991 insgesamt 57 Millionen DM für Ausgaben zur Verfügung.

Im Dezember 1995 hatte die Verwaltung des Jugendamtes 54 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in fünf Abteilungen und circa 500 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den Kitas sowie sonstigen Jugendhilfeeinrichtungen der Stadt. Es hat sich eine breite Trägerlandschaft entwickelt; allein in der Jugendarbeit sind über 50 Vereine und Gruppierungen tätig. Für 1996 hatte das Jugendamt ein Zuschußbudget von 44 Millionen DM. Es waren 19 Millionen DM Einnahmen geplant und 63 Millionen DM Ausgaben vorgesehen, was 20,3 Prozent des Gesamthaushaltes der Stadt entsprach.

2. Der Zugang zur neuen Steuerung

Als häufiger Ansatz, um über Verwaltungsmodernisierung nachzudenken, wird oft die aktuelle Misere der Kommune - leere Kassen, knappe Ressourcen - und der sich daraus ergebende Sparzwang gewählt. In Neubrandenburg war das nicht der Fall. Der Prozeß der Jugendhilfeplanung führte zwangsläufig zu der Frage, wie die Verwaltung ihre Arbeit besser an den Ansprüchen des Kinder- und Jugendhilfegesetzes als modernes Leistungsgesetz orientieren kann.

Im Jugendamt der Stadt Neubrandenburg wird bereits seit 1991 eine intensive Jugendhilfeplanung betrieben. Dazu wurden **fünf Planungsgruppen** gebildet, in denen die Fachabteilungen und die freien Träger vertreten sind. Es sind die Planungsgruppen Hilfen zur Erziehung, Jugendarbeit, Kinderförderung, Förderung der Erziehung in der Familie sowie Jugendsozialarbeit. Unter Leitung einer Koordinierungsgruppe und Einbeziehung des externen Begleiters, dem ISA Münster, konnte so 1993 der erste Ju-

Jugendhilfeplanungsbericht der Stadt Neubrandenburg fertiggestellt und der Stadtvertretung vorgelegt werden. Im Prozeß der Jugendhilfeplanung wurden immer wieder Fragen zu Möglichkeiten der weiteren Qualifizierung der Arbeit des Jugendamtes aufgeworfen.

Der in der **Jugendhilfeplanung** herausgearbeitete **vielfältige Handlungsbedarf** stand **im Konflikt zu den Umsetzungsmöglichkeiten durch:**

- zu wenig Gestaltungsspielraum für die Verwaltung und den einzelnen Mitarbeiter,
- zu viel Reibungsverluste innerhalb der Verwaltung (zwischen Ämtern und Ressorts),
- den unterentwickelten Dienstleistungscharakter der Verwaltung und der Einrichtungen,
- veraltete Strukturen, Hierarchien und Abläufe,
- unzureichende Leistungsanreize,
- die Begrenztheit der Ressourcen,
- unzureichende Regelungen der Gemeindehaushaltsversorgung.

Die Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit der Jugendhilfe war nicht optimal. Insbesondere ging es darum, die Verwaltungstätigkeit im Komplex effizienter und transparenter zu gestalten und das Jugendamt zum modernen Dienstleistungssystem zu qualifizieren.

Im Rahmen der Jugendhilfeplanung sind eine Reihe von Handlungsbedarfen formuliert und als **politische Leitziele** von den zuständigen kommunalpolitischen Gremien bereits verabschiedet worden. Zur Umsetzung dieser neuen Ziele und Handlungsbedarfe in ein konkretes **Maßnahmeprogramm** ist es erforderlich, **Ressourcenverteilungen in der Jugendhilfe neu zu bestimmen**. Dabei bietet es sich an, zunächst diesen Prozeß - gleichsam als Probelauf - **nach den Kriterien der neuen Steuerung** zu organisieren.

Die neue Steuerung bietet den **Vorteil**, daß

- die neu definierten Aufgaben und Leistungen von vornherein unter Kosten-Nutzen-Gesichtspunkten bewertet und umgesetzt werden,
- sich die Jugendhilfeplanung als offensives Instrument einer zukunftsgerichteten Gestaltung der Jugendhilfe bei gleichzeitiger Rechenschaftslegung über einen zielgerichteten und effizienten Einsatz der Mittel qualifizieren kann,
- das neue Steuerungsmodell in allen Abteilungen gleichzeitig erprobt werden kann, ohne dies allerdings durch eine Neuorientierung des Gesamtbereiches zu überfordern,
- die Mitarbeiter zunehmend dadurch motiviert werden, daß ihnen die Umsetzung des von ihnen herausgearbeiteten Handlungsbedarfs trotz knapper Kassen ermöglicht wird.

Das Jugendamt selbst ergriff die Initiative. Im April des Jahres 1995 wurde eine **jugendamtsinterne Ideenbörse** durchgeführt, an der Abteilungsleiterinnen und Abteilungsleiter sowie die Fachgruppenleiterinnen und -leiter teilnahmen. In der Leitungsebene wurde der eindeutige Wille zur Durchführung des Projektes bekundet. Daraufhin

fand unter Leitung des Oberbürgermeisters im Juni ein Workshop mit den beteiligten Querschnittsämtern, dem Personalrat, dem Jugendamt, den Planungsgruppenleiterinnen und -leitern und den Betreuerinnen und Betreuern aus Münster statt.

Folgende **Ansprüche** wurden formuliert:

- Stärkung der Fachkompetenz durch Zusammenführung von Ressourcen und Personalverantwortung im Jugendamt;
- Ergebnis- und wirkungsorientiertes Handeln der Verwaltung;
- Stärkung der Gesamtverantwortung des Jugendamtes für Organisations- und Personaleinsatz, Haushalts- und Ressourcenplanung (zum Beispiel Selbstverwaltung der Liegenschaften), Kosten- und Leistungsberechnungen;
- Schaffung flacher Hierarchien;
- Abgabe von Verantwortung und Entscheidungskompetenz an Mitarbeiter.

Das Jugendamt hat daraufhin ein Konzept zum Pilotprojekt „neue Steuerung“ erarbeitet, welches im Oktober 1995 von der Stadtvertretung verabschiedet wurde.

3. Ziele des Pilotprojektes

- Modellhafte Umsetzung eines effektiven Mittel- beziehungsweise Ressourceneinsatzes durch neue Formen der Verwaltungssteuerung.
- Einführung einer outputorientierten Steuerung durch Ausrichtung der Planung, Durchführung und Kontrolle des Verwaltungshandelns auf die beabsichtigten tatsächlichen Ergebnisse der Jugendhilfe zur Gewährleistung von Bürgernähe, Leistungsfähigkeit und Wirtschaftlichkeit.

Auf der Grundlage der fortgeschrittenen Jugendhilfeplanung der Stadt Neubrandenburg und der anspruchsvollen Anforderungen des KJHG gilt es, durch eine grundlegende Verwaltungsmodernisierung ein **neues Anforderungsprofil des Jugendamtes und somit die Jugendhilfe zum modernen Dienstleistungssystem zu entwickeln**. In Verbindung mit diesem Projekt wird beginnend mit dem Planungsjahr 1996 eine schrittweise Budgetierung der finanziellen Ausstattung der Jugendhilfe im Jugendamt eingeführt. Die entsprechenden Ergebnisse des Projektes sind zur Übertragung auf andere Bereiche und der Gesamtverwaltung aufzubereiten.

3.1. Ausgangssituation, Prämissen

Als wichtige **Prämissen für einen Einstieg in die Neugestaltung von Steuerungsprozessen im Jugendamt** lassen sich benennen:

- qualifizierter Entwicklungsstand der Jugendhilfeplanung als breit verankerter Prozeß der Fachplanung durch Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der öffentlichen und freien Träger,

- Herausarbeitung des aktuellen und zukünftigen Handlungsbedarfs der Jugendhilfe im Planungsbereich der Stadt Neubrandenburg,
- Verabschiedung der Jugendhilfeplanung und damit politische Anerkennung des Handlungsbedarfs durch den Jugendhilfeausschuß und die Stadtvertretung der Stadt Neubrandenburg (Leitzielbeschlüsse),
- realistische Chancen zur Umsetzung dieser Beschlüsse durch die Möglichkeiten zur ressortübergreifenden Umnutzung von Ressourcen im Jugendhilfebereich,
- hohe Motivation der Fachkräfte, ihre Fachplanung auch umzusetzen, und die Wirksamkeit der von ihnen empfohlenen Maßnahmen zu erproben beziehungsweise nachzuweisen,
- Bestehen eines fachlichen Willens (im Jugendamt und in den Querschnittsämtern) sowie des politischen Willens, neue Steuerungsformen in der Stadt Neubrandenburg zur Sicherung einer effektiven und zielgerichteten Verwendung öffentlicher Ressourcen zu erproben und umzusetzen,
- Probelauf der Budgetierung von drei Jugendhilfeeinrichtungen im Planjahr 1995.

3.2. Arbeitsschritte

Folgende Arbeitsschritte wurden vor diesem Hintergrund konkretisiert:

- Operationalisierung des Handlungsbedarfs der Jugendhilfeplanung in bezug auf Ziele (Was soll erreicht werden?), Produkte (Welche Leistungen müssen hierfür erbracht werden?), Kosten (Welche Ressourcen sind dafür nötig?);
- gegebenenfalls Überarbeitung der Prioritätensetzung der Jugendhilfeplanung unter Berücksichtigung von Kosten-Nutzen-Überlegungen;
- Erarbeitung von Kriterien (angestrebte Zielgruppen, Umfang, Dauer, Wirkungen) zur Ermöglichung und Gewährleistung späterer Vergleiche (Zielindikatoren);
- Beschlußfassung durch den Jugendhilfeausschuß;
- Ressourcenzuweisung an die Fachabteilungen und Einrichtungen;
- Umsetzung der Maßnahmen;
- Controlling und Berichterstattung.

3.3. Gremienbildung

Zur Absicherung dieses Vorgehens, zur Sicherung der Rahmenbedingungen sowie zur Gewährleistung späterer Übertragbarkeit auf alle Felder der Jugendhilfe und der Verwaltung insgesamt erschien es sinnvoll, eine **Projektgruppe** ins Leben zu rufen, die die Aufgabe übernahm, den Gesamtprozeß zu begleiten und die Durchführbarkeit und Akzeptanz sowie die spätere Übertragbarkeit auf die Gesamtverwaltung sicherzustellen.

Dieser Projektgruppe gehören an:

- Vertreterinnen und Vertreter der Fachabteilungen beziehungsweise der Fachplanungsgruppen (fünf Personen);

- Jugendamtsleiterin oder -leiter;
- Leiterin oder Leiter des Projekt- und Servicebüro;
- je ein Vertreter der Querschnittsämter (Hauptamt, Personalrat, Kämmerei);
- eine Vertreterin oder ein Vertreter des Personalrates;
- eine Vertreterin oder ein Vertreter des Jugendhilfeausschusses und Unterausschusses Jugendhilfeplanung/Steuerung;
- externe Begleitung;,,
- Vertreterin oder Vertreter des Landesjugendamtes.

Das Service- und Projektbüro erstellt einen Arbeits- und Zeitplan und stellt die Verbindung zu anderen Projekten der Stadtverwaltung her. Die Projektgruppe wird unterstützt durch ein **Servicebüro für den Aufgabenbereich der Jugendhilfeplanung und der neuen Steuerung**. In diesem Büro sind unter anderem die derzeitigen Aufgabenfelder der Planungs- und Koordination und der Datenbeschaffung zu integrieren.

Zentrale Aufgaben dieses Büros sind unter anderem:

- Erarbeitung von Grundsatzmaterialien,
- Durchführung von Informations- und Fortbildungsveranstaltungen,
- Gewährleistung umfassender Information aller relevanter Stellen und Gremien über geplante Schritte und (Zwischen-)Ergebnisse des Projektes zur Sicherung von Transparenz, zur Förderung der Motivation und zum Abbau von Widerständen,
- kontinuierliche Datenerhebung (Leistungs-, Sozial-, Infrastruktur-, und Wirtschaftsdaten) und Datenpflege,
- kontinuierliche Berichterstattung an die Projektgruppe, die Planungsgruppen, die Fachbereiche/Abteilungen, die Querschnittsämter, den Jugendhilfeausschuß und die Stadtvertretung bezüglich der erbrachten Leistungen (Produkte) und der aufgewendeten Kosten anhand der Zielindikatoren (Controlling),
- Erarbeitung eines Produktplanes in Zusammenarbeit mit den Fachkräften,
- Berechnung von Produktkosten.

Die weitere Aufgabenbestimmung geschieht durch die Projektgruppe sowie durch die anderen Partner im Planungs- und Umsetzungsprozeß.

3.4. Externe Beratung

Für bestimmte Phasen des Umsetzungsprozesses erschien es hilfreich, eine externe Beratung in Anspruch zu nehmen. Dazu wurde die Zusammenarbeit mit einem Verein bei der Fachhochschule Neubrandenburg vereinbart.

3.5. Zeitplanung, Perspektive

Das **Pilotprojekt** ist auf **drei Jahre** angelegt und soll **in drei Phasen** vollzogen werden:

1. Phase Vorbereitung:

- Konstituierung der Projektgruppe „neue Steuerung“, Erarbeitung und Festlegung der strategischen Ziele, Termin III/95;
- Gespräche zur Motivation der Mitarbeiter;
- Einrichtung des Projekt- und Servicebüros (Räume und personelle Besetzung), Termin IV/95;
- Vorbereitung der Budgetierung des Jugendamtes (Zuarbeit Haushaltsplan der Stadt), Termin III/95.

2. Phase Projektrealisierung 1996/97:

- Vorlegen des Arbeits- und Zeitplanes der Projektgruppe;
- Präzisierung der Zeitplanung des Projektes;
- Aufbau- und Ablauforganisation;
- Erarbeitung der „Spielregeln“ für die neue Steuerung;
- schrittweise Einführung von Elementen der neuen Steuerung in der Jugendhilfe, Termin I/96.

3. Phase Ergebnismitteilung, Fortführung:

- Reflexion, Verallgemeinerung der Ergebnisse und deren Anwendung auf die gesamte Stadtverwaltung;
- Auswertung Projekt, Dokumentation, Termin ab 1998;
- Stabilisierung und kontinuierliche Verbesserung der neuen Steuerung.

Perspektivisch wird in Neubrandenburg ein kontinuierlicher Einbezug weiterer Arbeitsfelder der Jugendhilfe bei gleichzeitiger Erweiterung der Kompetenzen zum Budgeteinsatz angestrebt.

4. Elemente (Bausteine) der Steuerung

4.1. Budgetierung

Die Budgetierung begann im Haushaltsjahr 1996 im Verwaltungshaushalt des Jugendamtes auf der Basis eines Zuschußbudgets. Dabei ist ein Budget ein nach Sachzusammenhang gebildeter Teilbereich des Gesamthaushaltes, der dem Budgetverantwortlichen zur möglichst weitgehenden eigenen Bewirtschaftung zur Verfügung steht.

Eine entsprechende Vereinbarung zur Realisierung der Budgetierung wurde bereits im Vorbereitungszeitraum zwischen der Kämmerei und dem Jugendamt abgeschlossen. Durch die Budgetierung wurde die Finanzverantwortung für die Haushaltsmittel der Jugendhilfe an das Fachamt (Jugendamt) übergeben. Den Abteilungsleitern wurde ihr Bereichsbudget übertragen und ein Budgettrapport eingeführt, welcher die monatlichen Abweichungen und Handlungsnotwendigkeiten ausweist.

Zur effektiven und sparsamen Verwendung ist es notwendig, ein **neues Finanzmanagement** zu entwickeln. Kostenbewußtsein in allen Bereichen sowie eine laufende Analyse der Leistungserbringung ist als unabdingbare Voraussetzung der Bewirtschaftung der Mittel anzusehen.

Zur **Budgetierung** wurden in der Haushaltssitzung für 1996 entsprechende **Leitlinien** festgelegt, die im wesentlichen folgendes beinhalten:

- Übertragung eines Gesamtbudgets - bestehend aus vier Teilbudgets - für die Bereiche Verwaltung, des Jugendamtes, Jugendarbeit, soziale Leistungen, Kindertagesförderung als frei verfügbare Budgets;
- Einrichtung von Sonderbudgets für Personalkosten und Gebäudeunterhaltung, übergreifend für die oben genannten Bereiche für das gesamte Jugendamt;
- volle gegenseitige Deckungsfähigkeit aller Ausgaben in den Sonderbudgets und in den frei verfügbaren Budgets;
- Anreize für das Jugendamt durch Verbleib eines erheblichen Anteils der finanziellen Mittel bei managementbedingten Mehreinnahmen oder Minderausgaben;
- Einführung eines Budgetrapports;
- schrittweises maßnahmeorientiertes Verwaltungscontrolling;
- Übertragbarkeit von Ausgaben in das Folgejahr.

4.2. Produkte

Parallel zur Budgetierung wurden die sogenannten Produkte definiert. Durch eine breite Mitwirkung freier Träger in den Fachplanungsgruppen entstand ein **Angebotskatalog der Jugendhilfe** der Stadt Neubrandenburg in Anlehnung an die Systematik der KGSt. In fünf Angebotsbereichen wurden elf Angebotsgruppen gebildet, welche 46 Angebote erfassen. Als inhaltlicher Anspruch wurde herausgestellt, eine Systematik und geeignete Indikatoren zu finden, welche die Angebote definierbar machen.

Im Mittelpunkt stand die Frage der Wirkung der Leistung auf den Adressaten. Insofern bildet diese Systematik ein Hilfsmittel für die Jugendhilfeplanung zur Schaffung von Leistungskriterien für kommunale Standards, nicht für eine Standardisierung der Jugendhilfe.

Zur Umsetzung des Handlungsbedarfs der Jugendhilfeplanung wurde begonnen, mit den freien Trägern der Jugendhilfe **Leistungsverträge** für die von ihnen erbrachten Aufgaben abzuschließen. Damit wurde der **Ring des Kontraktmanagements erstmals geschlossen**. Zwischen der Kommunalpolitik und der Verwaltungsspitze entstand mit der Beschlußfassung über den Handlungsbedarf der Jugendhilfeplanung und die Bereitstellung der dafür notwendigen Ressourcen - dem Jugendhilfebudget - die entsprechende Vereinbarung. Der Oberbürgermeister übertrug diese Aufgaben dem Jugendamt und ermöglichte mit dem Pilotprojekt den „Versuch“, neue Steuerungsinstrumente einzusetzen. Das Jugendamt vereinbarte mit freien Trägern die konkreten Leistungen.

4.3. Personalmanagement

Bei konsequenter Realisierung des Projektes sind vorhandene Aufbau- und Ablaufstrukturen zu hinterfragen, um den **Anspruch der ergebnis- und wirkungsorientierten Arbeitsweise der Verwaltung** zu entsprechen. Das Konzept des Jugendamtes ist darauf nicht ausgerichtet, möglichst viel Personal einzusparen, sondern mit dem vorhandenen Personalbestand, die sich verändernden Aufgaben und Anforderungen maximal zu erfüllen. Eine **breite Einbeziehung der Mitarbeiter in diesen Prozeß** ist unumgänglich.

Bereits nach der ersten Ideenbörse gab es im Jugendamt eine offene Gesprächsrunde mit allen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Amtes. Tarifsysteem und Beamtentum erschienen als Hürde für ein solches Projekt. Es sollten deshalb trotzdem die Möglichkeiten genutzt werden, die sich zur Zeit bieten. Als Anspruch für unser Projekt wurde formuliert, Veränderungen im Personalbereich nur mit den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern - nicht gegen sie - zu verwirklichen. Als **grundlegendes Erfordernis** stellte sich heraus, daß eine **permanente Fortbildung aller Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in diesem Prozeß** zu realisieren ist.

Unter dem Motto „Umbau statt Abbau“ wurden die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter angeregt, im Vergleich zur Struktur des Angebotskataloges und zur neuen, fachbereichsbezogenen Budgetverantwortung die **alten Strukturen der Verwaltung zu hinterfragen**. Im Ergebnis dessen wurden bereits im ersten Projektjahr „**Probelaufe**“ für neue Strukturen durchgeführt, indem die bis dahin dem Amtsleiter zugeordneten Stabsstellen - so „Jugendhilfeplankoordinator“ und „Personalkoordinierung“ - an die Abteilung Verwaltung/Controlling abgegeben wurden. Das Sachgebiet BaföG wurde ebenfalls der Abteilung Verwaltung/Controlling zugeordnet. Die **Bündelung von Personal-, Finanz-, und Organisationsverantwortung in Anbindung an die Jugendhilfeplanung in einer Abteilung war die Zielstellung**.

Des Weiteren wurden die Mitarbeiter der Abteilung Unterhalt/Wirtschaftliche Jugendhilfe der Abteilung Verwaltung/Controlling (Unterhaltsangelegenheiten) zugeordnet. Die Bündelung der abschließenden Entscheidungsverantwortung für Hilfen zur Erziehung unter Einbeziehung der finanziellen Erfordernisse in einer Abteilung mit hoher Selbständigkeit war Ziel des Probelaufes. In den Abteilungen wurde **im Sinne flacher Hierarchien die Sachgebietsleiter-Ebene in Frage gestellt**. Dazu wurde die **Teamarbeit** in den Mittelpunkt gestellt. Bereits zum Ende des Jahres 1996 konnten diese Probelaufe mit positivem Ergebnis beendet werden.

Noch zum letzten Quartal 1996 begann probeweise die Zusammenlegung der Abteilung Jugendarbeit mit der Abteilung Kinderförderung (Kitas) zur Abteilung Kinder- und Jugendförderung. Die Bewertung soll im Frühjahr 1997 erfolgen.

Zur Erhöhung der Personalverantwortung des Jugendamtes wurde mit dem Personalrat eine **Vereinbarung (Kontrakt) zur Fort- und Weiterbildung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Jugendamtes** und über die Angestelltenlehrgänge sowie

über die Eigenverantwortung zur Entscheidung von Dienstreisen getroffen. Die erforderlichen Finanzen wurden dem Jugendamt zugeordnet. Das Personalamt nimmt diesbezüglich jetzt eine Servicerolle ein.

Einen weiteren **Probelauf** haben die Kolleginnen und Kollegen **des städtischen Kinder- und Jugendnotdienstes** angeboten und begonnen. Dort will man ohne bisherige Leiterstelle durch zwei Fachteams die Angebote „Kurzfristige Notaufnahmen“ und „Mittelfristige Betreuung“ - bis drei Monate - von Kindern gewährleisten.

Mit der Steuerung des erforderlichen Stellenabbaus in Kitas kam es erstmals zu einer **Dienstvereinbarung** mit dem Personalrat. Hauptgegenstand bildet die Gewährleistung der strukturellen Fachlichkeit beim Stellenabbau durch die Heraushebung bestimmter Gruppen von Erziehungs- und Leitungspersonal mit bestimmten fachlichen Fähigkeiten und Fertigkeiten.

4.4. Dezentrale Ressourcenverwaltung

Grundlage für die dezentrale Ressourcenverwaltung bildet die **Übernahme der Gesamtfinanzverantwortung des Jugendamtes für das Budget der Jugendhilfe sowie deren Untergliederung auf die Abteilungsleitung und Leitung der Einrichtungen.**

Darüber hinaus hat das Jugendamt die **Bewirtschaftung aller circa 50 Liegenschaften der Jugendhilfe** übernommen. Dazu gehört der Betrieb, die Vermietung an freie Träger und Dritte, die Instandhaltung sowie der Um- und Ausbau von Einrichtungen. Beim Neubau von Einrichtungen - zum Beispiel Kita „Maja und Willi“, Jugendclub Monckeshof, Feriendorf Cammin - übernimmt das **Jugendamt die Bauherrenrolle.** Das Hochbauamt nimmt eine Servicerolle ein.

Im gesamten **Vertragswesen** mit Dritten für alle Jugendhilfeleistungen sowie Einrichtungen und technische Leistungen tritt das **Jugendamt als Vertragspartner** auf. Dabei stehen die Querschnittsämter dem Jugendamt beratend als Servicebereiche zur Verfügung. In **Eigenverantwortung** des Jugendamtes wird neu ab Januar 1997 die **Beschaffung für das Amt** realisiert. Durch eine Vereinbarung mit dem Hauptamt werden Befugnisse und Mittel an das Jugendamt übertragen. Förderlich für den Prozeß der Erhöhung der dezentralen Ressourcenverantwortung war die **Übertragung der Anweisungsbefugnis im Rahmen der Kassenanordnungen** an die betreffenden Sachbearbeiter bis 20.000 DM, den Sachgebietsleiter bis 50.000 DM und den Abteilungsleiter bis 100.000 DM.

4.5. Controlling

Mit der Neuformierung der Abteilung Verwaltung/Controlling ist begonnen worden, Planungs-, Lenkungs- und Kontrollabläufe zu verknüpfen. Das neu eingerichtete „Servicebüro Jugendhilfeplanung und neue Steuerung“ nimmt im Rahmen der Modernisie-

zung des Finanzmanagements sowie der Kostenkalkulation zu den Angeboten Controllingaufgaben wahr. **Ein dem Angebotskatalog entsprechendes Berichtswesen ist zur Zeit im Aufbau.**

5. Fazit

Bereits in der ersten Phase wurde viel Wert auf die **Betroffenenbeteiligung** gelegt. Verschiedenste Formen nach innen und außen wurden dafür genutzt. Auf den Klientenkreis der Jugendhilfe gerichtet waren das: Stadtteilkonferenzen der Jugendhilfeplanung, Gesprächsseminare, Befragungen, eine Imageanalyse des Jugendamtes sowie eine Feldstudie von Studenten der Fachhochschule Neubrandenburg im Bereich Jugendarbeit.

Als wesentliche Erfahrung ist die rechtzeitige und **umfassende Einbeziehung der freien Träger** in diesen Prozeß zu benennen. Vorbehalte und Mißtrauen gegenüber einer neuen Steuerung konnten somit weitgehend abgebaut werden. In allen Arbeitsgremien sind Vertreterinnen und Vertreter der freien Träger beteiligt.

Die bisherige Entwicklung zeigt, daß durch Einführung erster Elemente der neuen Steuerung **neue Möglichkeiten der Wahrnehmung der Eigenverantwortung** eröffnet wurden, die der **Profilierung der Jugendhilfe** in Neubrandenburg förderlich sind. Ein Projekt zur gemeinsamen Einrichtung einer Eltern-Kind-Begegnungsstätte in einem Stadtteil - getragen durch die Ämter Jugendamt, Gesundheitsamt, Sozialamt - soll darüber hinaus Leistungen vor Ort verknüpfen und ein Test für eine sogenannte Außenstelle sein.

Zur Begleitung der gesamten Entwicklung im Projekt hat der **Jugendhilfeausschuß den ständigen Unterausschuß „Jugendhilfeplanung“ auf diese Vorhaben gelenkt und als Unterausschuß „Jugendhilfeplanung/Steuerung“ neu profiliert.** Über den Vertreter des Unterausschusses sowie des Jugendhilfeausschusses in der Pilotprojektgruppe werden **Reflexionen an die fachpolitische Ebene** gegeben. Zwischenberichte des Projekt- und Servicebüros und Berichterstattung des Oberbürgermeisters an die Stadtvertretung sichern die **Rückkopplung an die kommunalpolitische Ebene.**

Die Anwendung von für die Jugendhilfe modifizierten neuen Steuerungselementen als Instrument einer qualifizierten Jugendhilfeplanung dient durchaus der Entwicklung und Förderung der Jugendhilfe.

Bericht der Arbeitsgruppe

HERBERT WILTS

Geschäftsbereichsleiter Soziales und Kultur der Stadt Wuppertal

Wir haben das **Verhältnis von kommunalpolitischer - fachpolitischer Ebene** zur Verwaltung des Jugendamtes diskutiert und unsere Probleme geäußert. Wichtig war, daß es hier eine **Neudefinition auch im Zusammenhang mit Neuorganisation** geben muß, eine **Neuverteilung der Aufgaben**. Eine große Rolle spielte in der Diskussion der **Stellenwert der Jugendhilfeplanung** für die Erarbeitung von Zielvorgaben für jegliche Art von Umstrukturierung - und zwar auch als Abgrenzung zum Versuch des Einstiegs über die Finanznot. Das steht beispielsweise auch im Zusammenhang mit der Einheitlichkeit und Fachlichkeit der Jugendhilfe.

Wir haben über die Frage des Einstiegs gesprochen: Wie kommt es zu Prozessen der Umsteuerung, zu neuen Steuerungsmodellen? Wir waren uns darüber einig, daß dieser **Einstieg nur die Fachlichkeit** - die Spezifik der Jugendhilfe - sein kann, und nicht die Frage der Finanznot oder des Budgetrahmens beantworten kann, auch wenn wir diese natürlich nicht außer acht lassen. Denn wenn man lediglich vom Haushalt ausgeht, läßt sich die Fachlichkeit nicht sichern. Darüber waren wir uns in der Gruppe einig.

Erörtert wurden **Fragen der Budgetierung**. Dabei stellten wir fest, daß auch unter diesem Begriff sehr Unterschiedliches verstanden wird, und dementsprechend wurden die Verfahrensschritte sehr unterschiedlich entwickelt.

Das **Thema „Personalmanagement“** wurde angesprochen. Zur **Mitarbeiterbeteiligung** gab es sehr unterschiedliche Erfahrungen. Wir waren der Auffassung, daß **jeder Umorganisations- und Steuerungsprozeß ganz entscheidend von der Motivation, und damit von der Einbeziehung und dem Informationsfluß zwischen den Mitarbeitern abhängt**. In dem Zusammenhang wurden Fragen der flexiblen Stellenplanung und insbesondere die Frage der Fort- und Weiterbildung sowohl im fachlich-inhaltlichen Bereich als auch im Umgang mit neuen Strukturen diskutiert.

Intensiv hat uns der Aspekt **„Einheit der Jugendhilfe unter Absicherung durch organisatorische Strukturen“** beschäftigt: die Frage, wie weit organisatorische Strukturen und Abweichungen oder extensive Auslegungen aus den organisationsrechtlichen Vorschriften des KJHG auch der Fachlichkeit entgegenstehen können - nicht nur in der internen Struktur, sondern auch in der Außenwirkung auf Bürgerinnen und Bürger, die die Leistungen der Jugendhilfe in Anspruch nehmen.

Als **Fazit** läßt sich folgendes sagen: **Jugendhilfe, Fachlichkeit und Einheit der Jugendhilfe sollte Primat gegenüber der Betriebswirtschaft haben. Der Einstieg in die Steuerung sollte über Fachlichkeit, nicht über Haushaltszwänge erfolgen**. Wir werden uns bemühen müssen, beide Aspekte auch in der weiteren Entwicklung zusammenzubringen.

Bericht der Arbeitsgruppe

CHARLOTTE ORZSCHIG

Leiterin des Allgemeinen Sozialen Dienstes im Kreisjugendamt Freudenstadt

Die Teilnehmerinnen und Teilnehmer der Arbeitsgruppe stellen sich zunächst vor: in ihrer Funktion in ihren Organisationen und in ihrer Wahrnehmung des aktuellen Standes der Verwaltungsmodernisierung in bezug auf ihre Organisation.

Diese Einschätzung wurde durch eine Punktabfrage dokumentiert:

fertig	sehr weit	begonnen	denken nach	nichts
0	3	6	4	0

Die Moderatoren stellten die Möglichkeit vor, die in der Ausschreibung genannten Themen so Jugendhilfe und Kommunalpolitik, Qualitätssicherung, Personalentwicklung und Mitarbeiterbeteiligung - in einer strukturierten Diskussion an folgenden **Fragen** zu erörtern:

- Welche Hauptprobleme gibt es?
- Welche Strategien haben wir bisher angewandt?
- Welche Widerstände gibt es?
- Welche Kooperationspartner/Ressourcen gibt es?
- Welche konkreten Handlungsschritte sehen wir?

Zum Themenkomplex Jugendhilfe/Kommunalpolitik

Hauptprobleme:

- fehlende Fachkenntnis,
- Ressourcenknappheit als Alibi,
- Befangenheit,
- Fraktionszwang,
- fehlende Entscheidungskompetenz,
- geringer Stellenwert der Jugendhilfe.

Strategie:

- die Beteiligung der Verbände im Jugendhilfeausschuß,
- Formen der Betroffenenbeteiligung,
- intensive Öffentlichkeitsarbeit,
- gute Vorlagen,
- gute Darstellungen.

Widerstände:

- Die Bevölkerung lehnt die Entscheidung ab.
- Politik reagiert populistisch.

Kooperationspartner/Ressourcen:

- Kompetenz der Mitarbeiter einbringen,
- Verbände und Betroffene als Bündnispartner.

Konkrete Handlungsschritte:

- laufende Informationen,
- Mitarbeiter aus der Praxis berichten im Jugendhilfeausschuß,
- externe Schulung,
- Klausurtagung für Verwaltung und Politik,
- Sitzungen vor Ort.

Zum Themenkomplex Mitarbeiterbeteiligung

Hauptprobleme:

- wenig Probleme wahrgenommen,
- geringe Zeitverzögerung bei Information der Mitarbeiter,
- mangelnde Aufklärung,
- fehlende Motivation der Mitarbeiter.

Strategie:

- Infoecke,
- abstimmen,
- Personalratsinformation,
- anhören,
- überzeugen,
- miteinander reden,
- partnerschaftliches Verhalten.

Widerstände:

- Ängste.
- Angst, den Arbeitsplatz zu verlieren.
- „Ihr macht das doch sowieso alleine!“

Kooperationspartner/Ressourcen:

- externe Befragung,
- Personalrat einbinden,
- Jugendhilfeforum als Forum nutzen.

Konkrete Handlungsschritte:

- Vereinbarungen treffen,
- Kontrakt schließen,
- Offenheit gewährleisten,
- Personalrat beteiligen,
- verbindliche Vereinbarungen treffen.

Zum Themenkomplex Qualitätssicherung (Alter Wein in neuen Schläuchen?)

Hauptprobleme:

- Fragebögen; Antworten sind steuerbar.
- Persönliche Stärken und Schwächen der Mitarbeiter sind dominant.
- Wie stelle ich welche Einheitlichkeit her?
- Sparzwänge kontra Fachlichkeit.
- Sprachliche Verständigung.

Strategie:

- Absicherung der Rahmenbedingungen und Entscheidungen der Mitarbeiter,
- Reflexion mit den Mitarbeitern über Erfolge der Arbeit,
- Informationen fachlich aufgearbeitet auch unter betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten,
- aktiv nach außen,
- gemeinsame fachliche Strategien entwickeln.

Widerstände:

- Mitarbeiterunverständnis,
- Abschotten aus Gewohnheit,
- schwach entwickelte Bereitschaft, neues anzugehen,
- gut eingerichtet im Bestehenden.

Kooperationspartner/Ressourcen:

- politische Ebene einbinden,
- Fortbildung,
- ohne Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter geht nichts.

Konkrete Handlungsschritte:

- bewußt die Frage stellen, wo uns neue Steuerung bei der Qualitätsentwicklung hilft,
- eigene Ziele entwickeln und formulieren,
- Komplexität aufzeigen,
- sich kümmern um belastete, „stille“ Mitarbeiter,
- Selbstverständlichkeiten anders bewerten - was wir schon tun.

Die Zeit reichte nicht aus, um das Thema Personalentwicklung gesondert zu erörtern. Elemente der Diskussion um Personalentwicklung flossen allerdings in die Diskussion des Themas Mitarbeiterbeteiligung ein.

In einer **Schlußrunde** ergab sich folgendes Bild auf die **Frage: „Was werde ich in meiner Organisation im Hinblick auf Verwaltungsmodernisierung als nächstes tun?“**

- Gesunde Skepsis ist angezeigt.
- Es geht in kleinen Schritten voran.
- Es gibt keine Rezepte.
- Bewußt weitermachen.
- Nicht den Begriffen nachjagen.
- Eine Umsetzung der Verwaltungsmodernisierung forcieren.
- Fortbildung für sich selbst und Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter planen.
- Sich des Zeitaufwandes bewußt sein.
- Sich nah am Menschen befinden.
- Es geht nichts ohne die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter.

Bericht der Arbeitsgruppe

LOTHAR BURGHOFF

Leiter der Verwaltung des Jugendamtes der Stadt Dortmund

PETER MARQUARD

Leiter des Amtes für Jugend, Soziales und Wohnen der Landeshauptstadt Schwerin

Die Teilnehmerinnen und Teilnehmer dieser Arbeitsgruppe waren überwiegend in Städten mit mehr als 100.000 Einwohnern als Leitungskräfte tätig: in der Stadtjugendpflege, Amtsleitungen, Dezernaten. In allen Kommunen wird zum Thema „Neue Steuerung“ gearbeitet: Ein Produktplan existiert - jetzt wird die dezentrale Budgetierung für Hilfen zur Erziehung geplant; Pilotprojekte werden in einzelnen Abteilungen des Jugendamtes durchgeführt; nach einer Phase intensiver Mitarbeiterbeteiligung wird jetzt bereits regionalisiert beziehungsweise dezentralisiert. Eine dezentrale Ressourcenverantwortung für das Jugendamt wird eingeführt - man befinde sich im Jahr eins der Budgetierung.

Diese Aussagen verdeutlichen, wie **unvermeidbar** für die Jugendhilfe eine **Auseinandersetzung mit den Zielen und Instrumentarien des neuen Steuerungsmodells** (NSM) ist, um sie unter Wahrung der spezifischen Erfordernisse der Jugendhilfe richtig zu implementieren. Demnach kann es allerdings auch **nicht das Modell der neuen Steuerung** geben, sondern die Ziele und Instrumentarien sind den fachlichen und örtlichen Gegebenheiten anzupassen. Nur so kann unter Wahrung fachlicher Standards wirklich mehr Effektivität erreicht werden.

Im Rahmen einer Vorstellungsrunde wurde eine Eingangsfrage allgemein erörtert: Liegen die Hauptwiderstände gegen das NSM innerhalb der Verwaltung oder im Verhältnis zu den freien Trägern? In den Antworten wurden folgende Aspekte besonders betont: Eine **Mitarbeiterbefragung und weitere Formen der Beteiligung** sind sehr **wesentlich**. Die Empfehlungen der KGSt und ähnliche grundsätzliche Ausführungen zur neuen Steuerung müssen immer auf die örtlichen Verhältnisse „übersetzt“ werden.

Insbesondere bei der Neuregelung von Verfahrensweisen zur Bezuschussung sollten die **freien Träger von Beginn an intensiv einbezogen** werden. Konflikte bei der Finanzierung und Vergabe von Leistungen der Erziehungshilfe seien allerdings unvermeidbar. Obwohl die Einführung von NSM in der Regel Unterstützung in der Mitarbeiterschaft finde, werde eine **grundsätzlich positive Aufnahme solcher Instrumentarien sehr häufig dadurch verhindert**, daß die Einführung neuer Instrumentarien der Steuerung zumeist mit einer „**Deckelung**“ **der finanziellen Ressourcen** verbunden sei. Wenn dies auch eine Stellenkürzung bedeute, würde in der fachlich-organisatorischen Weiterentwicklung zum Beispiel die erforderliche Regionalisierung verhindert werden; gleichzeitig würde eine solche Bedrohung der Arbeitsplätze jegliche Innovation bremsen.

Ganzheitlichkeit und flexible Hilfen im Spannungsfeld von Hilfeplanung, Qualitätssicherung und Kostenminimierung

Im Mittelpunkt der Gespräche standen folgende Fragen:

- Kinder- und Jugendhilfegesetz und neue Steuerung - ein Gegensatz?
- Braucht Jugendhilfe überhaupt eine neue Steuerung?
- Ist das Jugendamt in seiner gesetzlichen Organisation und Praxis - eine brauchbare Institution für Ganzheitlichkeit und flexible Hilfen in der Jugendhilfe?
- Stellt die Jugendhilfeplanung ein Instrument für Qualitätssicherung und Kostenminimierung?

Es bestand Übereinstimmung, daß es auf Dauer nur unter Verwendung von Instrumentarien der neuen Steuerungsmodelle möglich sein wird, die Jugendhilfeleistungen des Kinder- und Jugendhilfegesetzes optimal und zum Wohle der Leistungsberechtigten anzubieten. **Die bisherigen Organisationsstrukturen müssen überprüft und flexibler gestaltet werden.** Weiter wurde die Meinung vertreten, daß das Jugendamt die neue Steuerung auch als **Motivation für das Angehen von neuen Zielen** nutzen kann.

Insoweit stellen sich Kinder- und Jugendhilfegesetz und neue Steuerung nicht als Gegensatz, sondern als Ergänzung dar. Betont wurde allerdings immer wieder, daß, wenn neue Steuerung erfolgreich greifen soll, sie von unten nach oben unter größtmöglicher Partizipation der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter aufgebaut werden muß. **Ein Überstülpen von oben** ohne Akzeptanz durch die Mitarbeiterschaft **verringert die Erfolgsaussichten** deutlich.

Angesprochen wurde auch, daß neue Steuerung vielfach als Instrument der Kostendeckelung verstanden wird. Das ist allerdings nicht vorrangiges Ziel der neuen Steuerung; **Ziel ist vielmehr der optimale Einsatz der nicht unbegrenzt zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel.** Von den Teilnehmenden wurde in diesem Zusammenhang geäußert, daß die Instrumente der neuen Steuerung aber in jedem Fall hilfreich sind, um mit der verordneten Deckelung umzugehen.

Das **Jugendamt** in seiner gesetzlichen Organisationsform und Praxis wurde von den Teilnehmerinnen und Teilnehmern durchaus als **brauchbare Institution für Ganzheitlichkeit und flexible Hilfen in der Jugendhilfe** angesehen. **Gefordert** wurde allerdings immer wieder eine **stärkere Flexibilität der Angebote und Dienste** des Jugendamtes sowie eine **Stärkung der flexiblen Zusammenarbeit mit den freien Trägern.** Des weiteren wurde Steuerungsverantwortung im Rahmen von dezentraler Ressourcenverantwortung und Planungshoheit für das Jugendamt eingefordert.

Es wurde immer wieder unterstrichen, daß das Kinder- und Jugendhilfegesetz nicht „Rezeptheft“ und damit die Aufgabenstellung des Jugendamts in diesem Gesetz abschließend geregelt ist. Nach Meinung der Teilnehmenden ist das **Kinder- und Jugendhilfegesetz und damit auch das Jugendamt als Ideenwerkstatt für derzeitige und künftige fachliche Herausforderungen zu sehen.** Insoweit ist die derzeitige

Aufgabenstellung des Jugendamtes nicht abschließend, sondern nur ein Spiegelbild des derzeitigen Bedarfs.

Bei der Betrachtung dieser Teilfrage wurde auch dem immer wieder auftretenden Aspekt der gesetzlich normierten Rechtsansprüche im Kinder- und Jugendhilfegesetz und den vielfach nicht in der erforderlichen Höhe zur Verfügung stehenden Finanzen Aufmerksamkeit geschenkt. Hier ist es Aufgabe des Jugendamtes, im Hinblick auf Ganzheitlichkeit und flexible Hilfen unter anderem **im Rahmen von Jugendhilfeplanung und Abstimmungsprozessen mit den freien Trägern Prioritäten zu setzen.**

Jugendhilfeplanung wurde überwiegend als **das Instrument zur Qualitätssicherung in der Jugendhilfe** angesehen. Eingebunden in ein Gesamtkonzept ist Jugendhilfeplanung auch unabdingbare Voraussetzung zur sinnvollen und optimalen Mittelverwendung. Es kann nicht Aufgabe von Jugendhilfeplanung sein, einen mittelfristigen Jugendhilfeplan „mit fertigen Lösungen“ vor allem in Richtung Kostenminimierung von oben nach unten zu transportieren. Auch in die Jugendhilfeplanung müssen die Mitarbeiter mit ihren fundierten Fachkenntnissen eingebunden werden. Wesentlich ist in diesem Zusammenhang auch, daß die Mitarbeiter, die Jugendhilfeplanung in den Jugendämtern betreiben, einen ausgeprägten Dialog mit den Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen der Fachbereiche pflegen.

Eine weitere **unabdingbare Voraussetzung** ist, **daß Jugendhilfeplanung von den Verantwortlichen in Politik und Verwaltung gewollt, ernst genommen und mitgetragen wird.** Um Jugendhilfeplanung zu einem Instrument der Qualitätssicherung werden zu lassen, ist die **Einbeziehung der anerkannten freien Träger der Jugendhilfe** in diesem Prozeß gemäß § 80 Kinder- und Jugendhilfegesetz (KJHG) unabdingbar.

Neue fachliche Steuerung am Beispiel der Hilfen zur Erziehung

Die **Erörterung von drei Fragen** bildete den Inhalt der Diskussion zu diesem Thema:

- Ist der Hilfeplan ein geeignetes Steuerungsinstrument?
- Was hat Priorität - Flexibilität in der Hilfestellung versus Zuständigkeitsregelungen?
- Bilden der Rechtsanspruch auf bedarfsgerechte Hilfe und neue Steuerung einen Gegensatz?

Übereinstimmend wurde der **Hilfeplan** als **wesentliches Steuerungsinstrument** für die erzieherischen Hilfen angesehen. Das bezieht sich sowohl auf den einzelnen Jugendhilfefall wie auf den Gesamtkomplex der erzieherischen Hilfen. Der Weg kann dabei grundsätzlich von der individuellen Hilfeplanung und Hilfedurchführung zum strategischen Instrument gehen.

Ein mit den Betroffenen abgestimmter Hilfeplan schafft hohe Akzeptanz und erhöht die Erfolgsaussichten der gewährten erzieherischen Hilfen. Er hat ebenfalls Be-

deutung für die Jugendhilfeplanung, nämlich dann, wenn die Jugendhilfeplanung auch Ansätze des Hilfeplanes nach § 36 KJHG enthält. In einem solchen Falle kann die Jugendhilfeplanung die tatsächlichen Bedürfnisse der Leistungsberechtigten weitgehend berücksichtigen.

Unter Aufgabe der bisher zum Teil starren Zuständigkeitsregelungen sprachen sich die Teilnehmer für eine **stärkere Flexibilisierung bei der Hilfestellung** aus. Angeregt wurde der Aufbau von Fachgruppen mit einer breiten Zuständigkeitspalette. Als **erstrebenswertes Ziel** wurde die „**Gewährung von Hilfen aus einer Hand**“ bezeichnet. Es wurde vorgeschlagen, Fallführung und Zusammenwirken der Fachkräfte in Form von Casemanagement zu organisieren. Diese Form trägt dazu bei, daß Zuständigkeitsregelungen eine Flexibilisierung nicht verhindern müssen.

Zu der Frage, ob der im KJHG normierte Rechtsanspruch auf bedarfsgerechte Hilfe und neue Steuerung konträr zueinander stehen, stellten die Teilnehmer fest, daß auch durch die Instrumente der neuen Steuerung das Kinder- und Jugendhilfegesetz nicht außer Kraft gesetzt wird. Bei positiver Anwendung der Instrumente der neuen Steuerung können diese nach Auffassung der Diskussionsteilnehmer helfen, die Rechtsansprüche leichter einlösbar zu machen. Insoweit können die Steuerungsmechanismen unterstützend und verstärkend wirken.

Weiter wurde betont, daß die Leistungen und Angebote der Jugendhilfe sich nicht in die Instrumente der neuen Steuerung einpassen müssen, sondern daß genau umgekehrt die Instrumente der neuen Steuerung in der Weise für die Jugendhilfe anwendbar gemacht werden müssen, die erforderlich ist, um **eine optimale Hilfe- und Leistungsgewährung** zu ermöglichen. Zudem ist **die neue Steuerung kein Ersatz für eine verantwortliche Jugendhilfeplanung**.

Am Ende der Diskussion dieses Themenbereiches wurden die Diskussionsergebnisse mit Zustimmung der Teilnehmer in folgenden **Thesen** zusammengefaßt:

- I** Der **Hilfeplan** ist ein **Instrument der Entscheidungsfindung** über den im Einzelfall festzustellenden Bedarf an erzieherischen Hilfen. Mit ihm wird auch der Prozeß der Realisierung der Hilfe dokumentiert und so die Voraussetzung für eine Bewertung geschaffen. Damit wird die **Hilfeplanung** zu einem **Kernstück der Jugendhilfeplanung** in diesem Bereich der Leistungen des KJHG.
- II** **Qualifizierte Planung bei der Erstellung des Hilfeplanes** gemäß § 36 KJHG unter ernstgenommener Beteiligung der Betroffenen und der Beachtung des Wunsch- und Wahlrechtes gemäß § 5 KJHG, sowie der Beteiligung der verschiedenen in Frage kommenden Fachkräfte **bringt** im Ergebnis **nicht nur die fachlich adäquate Hilfe**, sondern - auf den gesamten Hilfsfall bezogen - auch **die kostengünstigste** (Vergleich von finanziellem Aufwand und erzieltm Erfolg).
- III** **Jugendhilfeplanung gemäß §§ 79 ff. KJHG**, die in ihren Ansätzen auch die Hilfeplanung nach § 36 KJHG und die darin enthaltene Sichtweise der Betroffenen

berücksichtigt, **schafft bürgernahe, bürgerfreundliche und mit einem hohen Grad von Akzeptanz** seitens der Kinder, Jugendlichen und Eltern **versehene Hilfeangebote**.

IV Eine **strategische Jugendhilfeplanung muß** grundsätzlich **die qualitativen Rahmenbedingungen definieren** und über einen fachlichen Diskurs absichern helfen. Jugendhilfeplanung zielt auf die generelle Bereitstellung erforderlicher Hilfen und die Sicherung sozialer sowie fachlicher Standards mit Beteiligung der Träger der freien Jugendhilfe. Dazu gehört auch eine politische Verständigung über Ziele und Standards in der Jugendhilfe. Erforderlich ist auch eine Verständigung über Leitbilder der Kinder- und Jugendhilfe und eine soziale Kommunalpolitik: Kinder, Jugendliche und ihre Familien sind gleichberechtigte Nutzer unserer sozialen Dienstleistungen; sie sind notwendigerweise Koproduzenten bei der Entwicklung erzieherischer Hilfen.

Tauglichkeit der Instrumentarien einer neuen Steuerung in der Jugendhilfe

Zu diesem Thema wurde in der Arbeitsgruppe über folgende Fragen diskutiert:

- Sind die hergebrachten Finanzierungssysteme noch zeitgemäß oder reformbedürftig?
- Warum sind Berichtswesen, Evaluation und Controlling wirksame Mittel zur Qualitätssicherung und bedarfsgerechten Steuerung?
- Warum sind Produkte, Budgetierung und Kontrakte taugliche Möglichkeiten zur Qualitätssicherung und Kostenminimierung?

Es bestand Einigkeit in der **Zielsetzung**, daß die **Finanzierungssysteme sowohl die freie Trägerschaft sichern als auch der Partnerschaft zwischen öffentlichen und freien Trägern der Jugendhilfe entsprechen müßten**. Auch weil Entscheidungen zu qualitativen Maßstäben oft politisch nicht durchgesetzt werden könnten, müsse man sich jenseits der Anwendung neuer Steuerungsmodelle und Finanzierungssysteme zu den zunächst (jugend)politisch zu treffenden Grundsatzentscheidungen bekennen.

Im Bereich der **Finanzierungssysteme** sollten **Ziele und Leistungen deutlich beschrieben** werden, damit auf dieser Grundlage jugendpolitisch über Schwerpunkte entschieden werden könne. Eine Finanzierung mit Festbeträgen sollte möglich sein, die jährliche Bindung von Mitteln sollte abgeschafft werden. Auch dürfe es keinen Automatismus für den Übergang einer ABM-Finanzierung zu einer Regelförderung geben.

Die Diskussion zu dieser Fragestellung wurde in folgender **These** zusammengefaßt:

V **Zwischen Kostenträgern und Leistungsanbietern/-erbringern müssen im voraus Finanzierungsmöglichkeiten und -konzepte vereinbart werden**; damit werden dann nicht pauschale Angebote finanziert, sondern Entgelte für Leistungen, die nach Inhalt, Qualität und Umfang beschrieben sind, aber Flexibilität zu-

lassen. Das entsprechende Leistungsangebot ist dann durch jugendpolitische Beschlüsse abzusichern.

Im Hinblick auf die nächste Fragestellung wurde die **mögliche positive Bedeutung eines sozialraumbezogenen Controllings** unterstrichen. In bezug auf die schon diskutierten Finanzierungssysteme wurde deren Flexibilisierung auch in Verbindung mit dem Haushaltsrecht gefordert, damit Maßnahmen der Steuerung auch umsetzbar würden. Es sei zu unterscheiden zwischen einem fachlichen (Qualitätssicherung) und finanziellen (Kostenminimierung) Controlling. Schließlich sei in diesem Zusammenhang auch der **Bereich Personalförderung und -entwicklung als unverzichtbares Element einer wirksamen neuen Steuerung** zu ergänzen.

Die Diskussion darüber kann wiederum in **Thesen** zusammengefaßt werden:

VI In der Planungsdiskussion der Jugendhilfe geht es vorrangig um den Zusammenhang von Zielen, Leistungen/Produkten und Wirkungen sowie um die Kosten dafür. Dieser Zusammenhang muß für ein operatives (Effizienz des Verwaltungshandelns und Umsetzung der strategischen Pläne/Richtlinien) wie strategisches (auf grundlegende Ziele ausgerichtetes) Controlling ausgewertet und genutzt werden. **Controlling** meint hier auch im Sinne von Fachberatung das **Instrumentarium zur bedarfsgerechten und zielgenauen Abstimmung der im Einzelfall erforderlichen Hilfe mit den infrastrukturellen Planungen und der Bereitstellung der finanziellen Mittel.**

VII Erforderlich ist eine **ständige Qualifizierung, Beratung und Personalentwicklung der Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen sowie eine Optimierung ihrer Arbeitsbedingungen:** Dazu gehören die Integration der Fach- und Ressourcenverantwortung auf der Ebene, die für die qualifizierte Fallbearbeitung verantwortlich ist, die Verknüpfung der fachlichen und technischen Möglichkeiten im Berichtswesen, der Sozialraumbezug sowie Förderung der Strukturmaximen und Handlungsprinzipien einer offensiven Jugendhilfe sowie nachfrageorientierte Fortbildung.

Die **Instrumentarien der neuen Steuerung** wie Produkte, Budgetierung und Kontrakte wurden grundsätzlich **als Möglichkeit zur Qualitätssicherung** betrachtet. **Wesentlich** sei allerdings ihr fachlicher und damit **für die Jugendhilfe spezifischer Einsatz**, damit sie nicht rein fiskalisch (Haushaltskürzung) genutzt würden. Bezogen auf die häufig gewünschten interkommunalen Vergleiche unter Nutzung von sogenannten Kennziffern wurde das Erfordernis einer umfassenden und grundsätzlichen Verständigung über die jeweils angelegten „Kriterien“ unterstrichen: Wer Äpfel will, darf nicht Obst bestellen.

Auch die KGSt schreibt in ihrem Bericht Nr. 3/96 „Integrierte Fach- und Ressourcenplanung in der Jugendhilfe“: *„An interkommunale Vergleiche sind besondere Anforderungen zu stellen... Die Daten sind ... ja häufig eher Anlässe zum Nachfragen statt eindeutig interpretierbare Fakten.“*

Es herrschte Übereinstimmung hinsichtlich der **Auffassung, daß Effektivität und Effizienz durch fachliche Steuerung und Kostentransparenz sehr wohl zur Qualitätssicherung und damit auch zur Kostenminimierung führen.** Das kommt in folgender **These** zum Ausdruck:

VIII Die Regionalisierung qualifizierter Jugendhilfeangebote - integriert in die soziale Infrastruktur - bewirkt, daß individuelle Interventionen sich verringern und damit Kostenminimierung erreicht wird.

Abschließend wurde die zu verallgemeinernde Einschätzung der Arbeitsgruppe in einer letzten **These** zusammengefaßt:

IX Qualitätssicherung und Kostenminimierung sind keine Gegensätze, sondern fachliche und finanzielle Erfolge, die nebeneinander stehen und sich aus dem optimalen Einsatz der Möglichkeiten des KJHG und der Instrumente der neuen Steuerung zu einem positiven Gesamtergebnis zusammenfinden.

Impulsreferat: Flexibilisierung und Steuerung im Bereich der Hilfen zur Erziehung

PETER MARQUARD

Leiter des Amtes für Jugend, Soziales und Wohnen der Landeshauptstadt Schwerin

Verschiedene Formen der Erziehungshilfe

Die aktuelle **Diskussion über flexible Erziehungshilfen** vollzieht sich **vor dem Hintergrund einer Neuorientierung der Kinder- und Jugendhilfe, die das KJHG im Sinne eines modernen Sozialleistungskonzeptes versteht**. Dieses Verständnis macht insbesondere für die örtliche kommunale Jugendhilfe neue Organisationskonzepte notwendig.

Das KJHG schreibt im Abschnitt über die Hilfen zur Erziehung vor, daß notwendige und geeignete Hilfe zu leisten ist, wenn eine dem Wohl eines Kindes oder Jugendlichen dienende Erziehung nicht gewährleistet ist. Diese angemessene Erziehung sollen die Träger der Jugendhilfe durch verschiedene Formen sozialpädagogischen Handelns realisieren. Es besteht Einigkeit darüber, daß **die im Gesetz genannten Hilfsformen nicht erschöpfend gemeint** sind, sondern Raum für die Etablierung weiterer Arrangements lassen. Weniger Klarheit besteht allerdings darüber, was die Aufzählung für die strukturelle Organisation der Jugendhilfe bedeutet.

Die **Kostenentwicklung befördert ein Nachdenken über neue Steuerungsmodelle und eine Qualifizierung der Gewährung von Hilfen zur Erziehung**. Dieser Ansatz bietet die Chance, zu einer Integration fachlicher und finanzieller Ressourcenverantwortung zu kommen. Leistungen der Jugendhilfe oder insbesondere Hilfen zur Erziehung dürfen nicht isoliert von der Entwicklung gesellschaftlicher Rahmenbedingungen budgetiert werden, weil in jenen Bereichen häufig die Ursachen für den Hilfebedarf entstehen.

Zu flexiblen Erziehungshilfen

Unter Berufung auf das KJHG spezialisieren sich hilfedurchführende Organisationen (oder Teile dieser Einrichtungen) auf eine der im Gesetz genannten Hilfeformen. Die Logik der erzieherischen Hilfen zeichnet sich so durch ein fachliches Denken in Form von Angeboten und Konzepten aus. Die **Angebotsorientierung der hilfedurchführenden Einrichtungen entspricht gleichzeitig der Produktorientierung der hilfegebenden Verwaltung**. Diese Differenzierung führt zu einer Abschottung der Hilfeformen gegeneinander sowie zur Entwicklung und Vorratshaltung eines passenden Angebots für jedes Problem.

Die Spezialisierung der Professionellen bedeutet auf der Ebene der Organisation notwendigerweise, daß jene Standardsituationen sicherzustellen sind, die für die Anwen-

derung des spezialisierten Handlungsrepertoires notwendig sind. So werden die Lebenslagen von Kindern und Jugendlichen vor dem Hintergrund der verfügbaren Konzepte und Angebote betrachtet.

Nicht das „Vorhalten“ einzelner Hilfeformen, denen dann Kinder und Jugendliche zugewiesen werden, ist strukturell sicherzustellen: **Die Einrichtungen der Jugendhilfe sind so lern- und wandlungsfähig zu gestalten, daß sie kurzfristig in der Lage sind, gemäß den individuellen Problemlagen angemessene Betreuungsformen zu generieren.** Es werden keine vorab konzipierten Angebote vorgehalten und so tritt **an die Stelle einer Handlungsspezialisierung nun ein CASE-Management.** Ergibt sich die Notwendigkeit einer Veränderung der Betreuungsform, so wird diese von den betreuenden Professionellen realisiert.

Damit die Veränderung von Betreuungsarrangements tatsächlich **adressatenorientiert** beziehungsweise **problemangemessen** bleibt, bedarf es der Etablierung eines systematischen und möglichst partizipativen Feedback-Systems in der Organisation - zum Beispiel durch regelmäßige Befragung der Kinder und Jugendlichen und die Auswertung ihrer Beschwerden. Auf der Ebene der Organisation soll die Einrichtung autonomer Teams die Flexibilität und kontinuierliche Verbesserung von Betreuungsarrangements für den Einzelfall gewährleisten.

Zu den Qualitätsstandards

Neben den rechtlichen Angebots- und Zugangsregulierungen über die Leistungsgesetze und den Erfahrungen aus dem Dialog mit den Nutzerinnen und Nutzern bilden **Sozialberichterstattung und Sozialplanung** ein zentrales Steuerungsmedium der Dienstleistungsproduktion in der sozialen Arbeit. Sie bekommen eine wichtige Funktion für eine partizipatorische, aktiv gestaltende kommunale Sozialpolitik.

Eine strategische Jugendhilfeplanung muß qualitative Rahmenbedingungen definieren und über einen fachlichen Diskurs absichern helfen. Jugendhilfeplanung zielt auf die generelle Bereitstellung erforderlicher Hilfen und die Sicherung sozialer sowie fachlicher Standards mit Beteiligung der Träger der freien Jugendhilfe. Arbeitsgemeinschaften sind dabei geeignete Formen zur Sicherung der Qualität von Verfahrensweisen und Leistungen.

Erforderlich ist eine **Verständigung über Leitbilder der Kinder- und Jugendhilfe** und einer sozialen Kommunalpolitik: Kinder, Jugendliche und ihre Familien sind gleichberechtigte Nutzer unserer sozialen Dienstleistungen; sie sind notwendigerweise Koproduzenten bei der Entwicklung erzieherischer Hilfen.

Erforderlich ist eine Verständigung über fachliche, strukturelle und finanzielle Bedingungen für die Qualität und Quantität des Angebots erzieherischer Hilfen: **Sicherung pädagogischer Handlungsmaximen nach dem KJHG für die Hilfen zur Erziehung;** gegen Versäulung zugunsten flexibler Hilfearrangements; keine unnötigen In-

stitutionenwechsel; Optimierung der Abstimmung zwischen ambulanten, teilstationären und stationären Angeboten; Einbindung kurzfristiger Hilfen ohne Hilfeplan; Lebenslagenbezug und Verankerung im Sozialraum; Hilfeplanung als Aushandlungsprozeß; Weiterentwicklung hierfür förderlicher Organisationsstrukturen und Finanzierungsmodalitäten.

Erforderlich ist eine **ständige Qualifizierung, Beratung und Personalentwicklung für die Mitarbeiter** sowie eine **Optimierung ihrer Arbeitsbedingungen**: Integration der Fach- und Ressourcenverantwortung auf der fallbearbeitenden Ebene; Verknüpfung der fachlichen und technischen Möglichkeiten für ein Berichtswesen; Sozialraumbezug sowie Förderung der Strukturmaximen und Handlungsprinzipien einer offensiven Jugendhilfe; nachfrageorientierte Fortbildung.

Berichtswesen und Controlling

Sozialberichterstattung und Sozialplanung haben eine wesentliche Funktion zur zielorientierten Konstruktion, Reflexion und **Wirkungsanalyse** der fachlichen und stadtteilbezogenen Systeme der sozialen Dienstleistungsproduktion. Eine Leistungsbetrachtung der sozialen Arbeit und eine Bedarfsfeststellung darf nicht am betrieblichen output der Hilfesysteme oder den „Produkten“ ansetzen, sondern muß wirkungsanalytisch den „out-come“ und damit das Ergebnis unserer Leistungen bei den Adressaten untersuchen.

Ein differenziertes Berichtswesen mit bereichsspezifischen Geschäftsstatistiken, Darstellung des Ressourceneinsatzes im Verhältnis zu Ergebnissen/Wirkungen unter Einbeziehung von Haushaltsdaten ist eine Voraussetzung für die Steuerung der fachlichen und finanziellen Ressourcen.

Die Bereitstellung der Mittel für die Erfüllung des individuellen Rechtsanspruchs auf Hilfe zur Erziehung ist eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe der Kommunalpolitik, die nicht zu Lasten anderer Aufgaben der Kinder- und Jugendhilfe erfüllt werden darf. Jugendhilfe muß dabei mit einem qualifizierten Berichtswesen, **mit einer bereichsspezifischen Budgetierung** nachweisen, daß die Mittel erforderlich sind und wirtschaftlich eingesetzt werden.

In der Planungsdiskussion der Jugendhilfe geht es vorrangig um den Zusammenhang von Zielen, Leistungen/Produkten und Wirkungen. Dieser Zusammenhang muß für die öffentliche Legitimation von Jugendhilfeleistungen und deren Kosten transparent gemacht und für ein **operatives** (Effizienz des Verwaltungshandelns und Umsetzung der strategischen Pläne/Richtlinien) wie **strategisches** (auf grundlegende Ziele ausgerichtetes) **Controlling** ausgewertet werden.

Controlling meint damit auch im Sinne von **Fachberatung** das Instrumentarium zur bedarfsgerechten und zielgenauen Abstimmung der im Einzelfall erforderlichen Hilfe mit den infrastrukturellen Planungen und der Bereitstellung der finanziellen Mittel -

also die qualitative und quantitative Verknüpfung von individueller Hilfe mit der allgemeinen Angebotsentwicklung und dem generellen Einsatz fachlicher und finanzieller Mittel.

Umfassendes Berichtswesen und qualifiziertes Controlling ergeben auf fachlicher Seite die erforderlichen Daten und Handlungsoptionen, mit denen ein **Kontraktmanagement begründet** vorbereitet und entsprechende Haushaltsmittel für ein Budget angemeldet werden können.

Infrastruktur und individuelle Hilfeplanung

Die **Hilfeplanung** ist auf die Qualität und damit auf die Standards und Ziele der Hilfeformen zu richten; sie soll im Wege des Einzelfallmanagements über die geeigneten Verfahrensschritte die tatsächliche Leistung der bedarfsgerechten und zielgenauen Hilfe sicherstellen. Deshalb ist Hilfeplanung immer **ein fachlicher Aushandlungsprozeß aller Beteiligten**.

Der Hilfeplan ist ein Instrument der Entscheidungsfindung über den im Einzelfall festzustellenden Bedarf an erzieherischen Hilfen. Mit ihm wird auch der Prozeß der Realisierung der Hilfe dokumentiert und so die Voraussetzung für eine Bewertung geschaffen. Damit wird die **Hilfeplanung zu einem Kernstück der Jugendhilfeplanung** in diesem Bereich der Leistungen des KJHG.

Die Verbindung zwischen dem Hilfeplan als Bestandteil operativer Jugendhilfe und der strategisch ausgerichteten Jugendhilfeplanung muß kontinuierlich weiterentwickelt, die **Jugendhilfedaten verknüpft** werden:

- Verknüpfung der (anonymisierten) prozeßproduzierten Daten der Hilfeplanung mit dem der Jugendhilfeplanung zugrundeliegenden Berichtswesen und der Jugendhilfestatistik,
- Verknüpfung dieser Jugendhilfedaten mit der kommunalen Sozialberichterstattung und weiteren strukturbezogenen Datenbeständen (Sozialatlas/Leistungskarte).

Demokratische Rationalität

Besonders in personenbezogenen sozialen Dienstleistungsberufen ist die hergebrachte Professionalisierung allein nicht umstandslos der lineare Weg zur Sicherung von Rationalitätsstandards. Es bleibt eine **Kluft zwischen dem prinzipiellen Anspruch professionellen Wissens auf rationale Problemlösungen und dem faktischen - in die situativen Aushandlungsprozesse eingelassenen - Arbeitswissen**. Gleichermaßen bleibt die **Differenz zwischen den generalisierten Problemlösungsangeboten und den lebenspraktischen Perspektiven der Betroffenen**.

Eine relative Autonomie der professionellen Tätigkeit und die Sicherstellung einer professionellen Mindeststruktur erfordert deshalb eine immer wieder stattfindende

Rückbindung professioneller Praxis an die Rechte und Interessen der Nutzerinnen und Nutzer der sozialen Dienste und an die gesellschaftlichen Prozesse, auf die sich ihre Intervention bezieht.

„Als politisches Gemeinwesen ist die Kommune ihren Einwohnern für die Durchsetzung spezifisch öffentlicher, gemeinwohlorientierter Ziele verantwortlich: innerer Friede, gesunde Lebensbedingungen, gerechter Zugang zu bestimmten Grundleistungen, Schutz der Schwachen. Es kann daher beim Umbau der Kommunalverwaltung zum Dienstleistungsunternehmen kein blindes Nachahmen von Strukturen und Instrumenten aus dem privaten Sektor geben ...“ (KGSt-Bericht 5/1993,14)

Demokratische Rationalität meint deshalb auch die jugendhilfepolitische Verknüpfung der dargestellten Mittel von Hilfeplanung, Jugendhilfeplanung, Berichtswesen und öffentlichem Dialog mit der Bedarfsaushandlung und entsprechenden Bereitstellung räumlicher, personeller und finanzieller Ressourcen im politischen Entscheidungsprozeß von Jugendhilfeausschuß und Kommunalparlament.¹

¹ vgl. Klatetzki, Thomas: Angebotsorientiert oder adressatenorientiert - Zwei Varianten zur Strukturierung der Hilfen zur Erziehung, in AGJ (Hrsg.): Das Jugendamt als Dienstleistungsunternehmen, Bonn 1995
siehe auch Klatetzki, Thomas: Flexible Erziehungshilfen, Münster 1995
vgl. Dewe, Bernd / Otto, Hans-Uwe: Demokratische Rationalität - Ein notwendiges Steuerungselement modern sozialer Arbeit als Dienstleistung, in: Münder / Jordan(Hrsg.): Mut zur Veränderung, Münster 1996

Offene Podiumsdiskussion: (Wie) Kann Verwaltungsmodernisierung die Effizienz der Kinder- und Jugendhilfe fördern?

MODERATION: JÜRGEN KNAUER
Hauptreferent des Deutschen Städtetages, Köln

Jürgen Knauer: Wenn wir uns alle in einem Prozeß befinden und niemand sagen kann, im Besitz abschließender Erkenntnisse zu sein, können wir alle auf der Grundlage unserer eigenen Erfahrungen in solchen Veranstaltungen voneinander lernen. Ich bin in den zwei Tagen durch die Gruppen „gewandert“ und habe mir angehört, was an Themen diskutiert wurde. Das ist von den Vorträgen der Berichterstatter unterstützt worden.

Für die nun vor uns liegende Abschlußdiskussion möchte ich Ihnen eine Debatte über **vier Themenkomplexe** vorschlagen, die ich in **Thesen** fassen will:

- 1. Jugendhilfe tut gut daran, die Diskussion um die neue Steuerung mit eigenen Thesen und Inhalten zu besetzen. Jugendhilfe hat ihre Spezifika. Die neue Steuerung ist jedoch kein grundsätzlicher Widerspruch zur Jugendhilfe.**
- 2. Findet man den Zugang zu den Techniken und Methoden der neuen Steuerung am besten über die Jugendhilfeplanung oder über die Finanzierung der Jugendhilfe?**
- 3. Die Beteiligung der freien Träger an der Neuorganisation muß insbesondere über Jugendhilfeplanung und Jugendhilfeausschüsse erfolgen.**
- 4. Wir brauchen verstärkt gemeinsame Lobbyarbeit öffentlicher und freier Träger der Jugendhilfe, sowohl was die Verteilungskämpfe um die nur begrenzt zur Verfügung stehenden Mittel anbelangt als auch bei dem Bemühen, die Einheit der Jugendhilfe zu erhalten. Dabei geht es insbesondere um die Organisation des Jugendamtes (§ 69 Absatz 3 KJHG), um die Verbindung zum Jugendhilfeausschuß sowie um die Beteiligung der freien Träger am Prozeß der Verwaltungsmodernisierung.**

Das, meine Damen und Herren, sind meine Vorschläge zur Podiumsdiskussion. Ich eröffne hiermit die **Debatte zum Themenkomplex 1**, zur These: Jugendhilfe tut gut daran, die Diskussion um die neue Steuerung mit eigenen Thesen und Inhalten zu besetzen. Jugendhilfe hat ihre Spezifika. Die neue Steuerung ist jedoch kein grundsätzlicher Widerspruch zur Jugendhilfe.

Peter Marquard, *Leiter des Amtes für Jugend, Soziales und Wohnen der Landeshauptstadt Schwerin:* Den ersten Teil - Jugendhilfe tut gut daran, neue Steuerungs-

delle mit eigenen Konzepten und Inhalten zu besetzen - kann ich uneingeschränkt unterstützen; zumindest Elemente aus diesen neuen Steuerungsmodellen sind kompatibel.

Bei dem zweiten Teil - Jugendhilfe hat ihre Spezifika, neue Steuerung ist jedoch kein grundsätzlicher Widerspruch zur Jugendhilfe - denke ich: Über die Spezifika sind wir schnell im Konsens; was aber neue Steuerungsmodelle sind oder unter ihnen verstanden wird, unterscheidet sich in den Konzepten, in den Implementationsversuchen, im Ausmaß an Modelltreue oder Dilletantismus, mit dem Dinge umgesetzt werden - und zwar so stark, daß ich denke, man muß ein paar Varianten einbringen. Auf dieser allgemeinen Thesenebene würde ich die oben getroffene Aussage also nicht unterschreiben.

Für mich heißt das zum Beispiel, daß ein freier Träger vor Ort ganz schnell mit dem Hauptamt und anderen Querschnittsämtern in Kontakt kommen sollte, um deren Position kennenzulernen und Entscheidungen mit zu beeinflussen. Ich kann mir vorstellen, daß freie Träger ganz schnell ein Bündnis mit der Verwaltung des Jugendamtes schließen, um zu erreichen, daß diese Dinge dort auf den Weg kommen. Ich kann mir aber auch vorstellen, daß ein Konzept von neuer Steuerung vor Ort entwickelt wird, was so dominiert ist von einer „Verstaatlichung“ der neuen Steuerung, wenn man das so sagen will, was so wenig gemeinwesenbezogene Steuerung und Regulative enthält, daß ich sagen würde versucht da Sand reinzustreuen.

Meines Erachtens existiert zur Zeit das Problem, daß es eben **die** neue Steuerung an sich nicht gibt, sondern daß es so unterschiedliche Umsetzungen und Machtkonstellationen gibt, innerhalb derer einzelne Begriffe und Konzepte aus der neuen Steuerung besetzt werden, daß man sich dann auch praktisch jeweils anders dazu verhalten muß. Trotzdem meine ich wiederum, der erste Punkt ist richtig. Es macht Sinn für die öffentliche wie für die freie Jugendhilfe, Elemente daraus mit eigenen Konzepten zu besetzen und im Dialog über Jugendhilfeausschuß und Jugendhilfeplanung an diese Thematik heranzugehen.

Ich will versuchen, meine Gedanken zuzuspitzen und in vier Komplexe zu fassen.

1. Wir sind uns meines Erachtens völlig einig darüber, daß es das Modell nicht gibt, wie die KGSt den Anschein erweckt und wie das auch manche Kollegen aus unserem Fachbereich meinen, als ob es die Methode, den Zugang, die Implementationsmethode gäbe. Auch diese Fachtagung zeigt deutlich, wie völlig unterschiedlich die einzelnen Fachbereiche und Städte handeln und trotzdem einen gemeinsamen Blickwinkel haben.
2. Als jemand, der erst ein gutes Jahr in der öffentlichen Verwaltung ist, sage ich ganz unbefangen: Ich will unbedingt diese neue Steuerung, sonst halte ich das in der öffentlichen Verwaltung nicht lange aus. Sie funktioniert nicht, weil sie so organisiert ist, sie funktioniert, obwohl sie so organisiert ist. Wenn wir da nicht dringend etwas tun, machen wir die ganze öffentliche Verwaltung weiter kaputt, entfernen uns von den Bürgern und schmeißen das Geld zum Fenster hinaus. Insofern ist Verwaltungs-

modernisierung ein grundsätzliches Anliegen für öffentliche Verwaltung, das ich aber auch für unser Feld der Jugendhilfe nutzen möchte.

3. Zumindest am Anfang hat die KGSt nicht so richtig gewußt, was sie da eigentlich zum Thema Jugendhilfe veranstaltet. Die ersten outputorientierten Steuerungsgutachten, speziell auf unseren Bereich bezogen, sind den Spezifika der Jugendhilfe nicht gerecht geworden. Das letzte nun, „Integration von Fach- und Ressourcenverantwortung“ 3/96, deutet nach meinem Empfinden ein deutliches Umdenken an. Aber das war auch ein Weg über mehrere Jahre, vielleicht erklärt das einiges von unserer Skepsis.
4. Ich habe den Eindruck, daß auch manche Kollegen bei uns gerne auf die Mißverständnisse, auf die falschen Ansätze eingehen, die die KGSt mit produziert hat; aber dann in dem Sinne, daß sie nicht zur Kenntnis nehmen, daß es schon konstruktive Erfolgsbeispiele aus unserem Bereich gibt. Sie greifen nur die zu Recht negativen Punkte heraus - denn das kann man ja so einfach niedermachen - und kommen dann zu dem Ergebnis: Neue Steuerung kann bei uns nicht funktionieren. Also die Ängste bei vielen Kolleginnen und Kollegen, sich auf bestimmte Elemente einzulassen, werden meines Erachtens oft noch von irrationalen Erklärungsmustern, von einer nicht objektiven Aufnahme dessen geprägt, was diese neue Steuerung für unser Fachgebiet bieten kann.

Michael Lindner, *Leiter des Jugendamtes des Main-Kinzig-Kreises, Hanau*: Um meine Position zu der Frage darzulegen, ob es einen Widerspruch gibt zwischen der Anwendung der neuen Steuerungsinstrumente und der Entwicklung der Qualität in der Jugendhilfe, möchte ich kurz auf die jüngere Geschichte der Jugendhilfe eingehen:

Zunächst einmal sind für mich die neuen Steuerungselemente nur das, was der Begriff auch sagt, es sind Instrumente, die eingesetzt werden können, um bestimmte Ziele zu erreichen. Die dahinter stehende Frage lautet also: Welche Ziele haben wir? Wir haben in der jüngeren Zeit - so in den 70er Jahren - eine nie zuvor gekannte Ausweitung der Bereiche der Jugendhilfe erlebt, sowohl in quantitativer als auch in qualitativer Hinsicht. Dies vollzog sich scheinbar als Erfolg eines politischen Durchsetzungsprozesses, aus meiner Sicht jedoch eher aus der Bereitschaft, sich eine ganze Reihe von Problemen delegieren zu lassen, ohne die Frage zu stellen, ob Jugendhilfe tatsächlich in der Lage ist, diese Probleme auch mit Erfolg zu bearbeiten.

Aus dieser Phase heraus, aus dieser scheinbar ewig währenden Gesamtversorgung, entwickelte sich die Sozialpädagogisierung, die unter anderem aus meiner Sicht die Folge hatte, daß sich die Jugendhilfe größtenteils unter der Glocke „Diskussion der Fachlichkeit“ eingeschlossen und vergessen hat, daß Jugendhilfe zunächst einmal einen gesellschaftlichen Diskurs zur Voraussetzung hat, womit sich Jugendhilfe - mit welchen Mitteln und mit welchen Zielen - beschäftigen muß.

Das war in einem kurzen Abschnitt gesellschaftlicher Entwicklungen, in der auch in der Jugendhilfe viele glaubten, daß die Ausdehnung des Bruttosozialproduktes und die

ökonomische Prosperität eine Selbstverständlichkeit ist, wo durch immer weiter wachsenden Wohlstand alle gesellschaftlichen Widersprüche in unserem Lande auf Dauer zugedeckt werden können.

Wir befinden uns am Ende dieses Abschnitts, und ich denke, Jugendhilfe muß repolitisiert werden, das heißt, wir müssen auch wieder lernen, daß wir aus der Glocke der Fachlichkeit herausgehen und uns auf inhaltliche Auseinandersetzungen einlassen müssen, worin der gesellschaftliche Auftrag der Jugendhilfe besteht. Nur *so* können wir bestehen, und deshalb meine ich, daß wir die Instrumente neuer Steuerung durchaus einsetzen können - gleichzeitig aber den Diskurs darüber führen müssen, welche Ziele wir verfolgen und wie wir diese Ziele erreichen. Raus aus der Isolation und rein in den gesellschaftlichen Raum!

Herbert Wilts, *Geschäftsbereichsleiter Soziales und Kultur der Stadt Wuppertal*: Zu der These, so wie Herr Knauer sie formuliert hat, kann ich inhaltlich zunächst nur schlicht sagen: Ja. Die Frage ist nur, wie setzt man die Zielvorstellung - mit Inhalten der Jugendhilfe besetzt - um?

Erstens: Ich habe bei unseren Diskussionen um neue Steuerungsmodelle zunächst die immer noch offene Frage, inwieweit wir neue Steuerung jetzt so völlig isoliert von dem Bereich der Jugendhilfe diskutieren und uns dann Gedanken über die Besetzung machen können. Ich stelle jedenfalls fest, daß neue Steuerung gegenwärtig weitgehend nicht nur auf dieser Ebene stattfindet, sondern daß es in der Regel auch um Prozesse, Umbrüche innerhalb einer Gesamtverwaltung geht.

Ich halte es deswegen für ganz entscheidend, daß unabhängig von der Zielbestimmung, die ich natürlich ebenso für notwendig halte, zunächst einmal klar und deutlich die Positionierung von Jugendhilfe, von Jugendhilfeverwaltung, vom Jugendamt innerhalb dieses jeweiligen kommunalen Prozesses stattfindet. Deswegen unterstreiche ich auch, daß wir als Jugendhilfe hier nicht den Prozeß um Effektivität zunächst abgehoben diskutieren, sondern daß wir uns da einklinken, andernfalls geht die Entwicklung zum Teil auch über Jugendämter hinweg, bevor inhaltliche Diskussionen überhaupt geführt werden.

Zweitens: Die Zieldiskussion ist sicher nötig. Wenn ich allerdings an die Diskussion denke, habe ich den Eindruck, als hätte über viele Jahre hinweg Standortbestimmung oder Zieldiskussion nicht stattgefunden. Ich glaube, da stellen wir teilweise auch das Licht unter den Scheffel, haben gegenwärtig nur noch wenig Rezepte, um in diese neuen Prozesse hinein auch schon genügend definierte Zielbestimmung mit einzubringen.

Harald Walter, *Leiter des Jugendamtes der Stadt Neubrandenburg*: Ich möchte gleich anknüpfen und meine, daß es **die** neue Steuerung nicht gibt, somit auch das neue Steuerungsmodell nicht als „Wunderwaffe“ zur Füllung der leeren Kasse, der leeren Kommunalkassen, sondern neue Steuerung mehr als Mittel zum Zweck zu betrachten ist. Es geht um unsere jugendhilfespezifische Zielsetzung, die wir mit Hilfe neuer Steuerung besser erreichen können.

Der Zielfindungsprozeß erfordert intensive Jugendhilfeplanung, in der kommunalpolitische Ziele und Zielvorgaben formuliert werden. Damit komme ich schon zum Themenkomplex 2, zu der Frage, welchen Zugang wir zum neuen Steuerungsmodell wir sehen. Ich sehe diesen Zugang darin, daß fachlich fundierte Aussagen und Zielsetzungen zusammengefaßt, komprimiert und über den Weg der Jugendhilfeplanung detailliert und leistungsbezogen untersetzt werden. Das ist die Grundlage dafür, Elemente der neuen Steuerung modifiziert für die Jugendhilfe einzusetzen, sie zur Profilierung der Jugendhilfe wirksam zu machen.

Peter Marquard: Die Spezifika der Jugendhilfe möchte ich noch einmal aufgreifen. Das ist eine Diskussion über bestimmte Strategien, Arbeitsweisen, Ziele der Jugendhilfe, die nicht zwangsläufig aus der Debatte über die Einführung neuer Steuerung gespeist wird oder werden muß; aber auch das hat sich jedenfalls für mich, der ich neu in die neuen Bundesländer gekommen bin, positiv miteinander verbunden.

Ich erinnere etwa an meine Hinweise zu unserer Diskussion in Schwerin über Regionalisierung. Ich habe gemerkt, daß es da in anderen Städten unterschiedliche Ansätze in eine ähnliche Richtung gibt. Das ist schon eine neue altbekannte Diskussion, Generalisierung wird zur Spezialisierung, Stadtteilorientierung, Gemeinwesenarbeit kontra Spezialdienste. Da kommen heute alte Debatten wieder hoch, die in Westdeutschland in unterschiedlichen Konstellationen und Schlachten zu verschiedenen Zeiten schon mal geschlagen wurden - wie die Diskussion über neue Steuerung, ob man beispielsweise Budgets auch sozialraumbezogen vergeben kann.

Das Befördern dieser alten Debatte ist notwendig, um Arbeitsweisen wieder aufzunehmen. Insofern meine ich nur, daß neben den zwischen uns sicher unstrittigen Spezifika, wie wir sie so als Grundnormen aus dem Kinder- und Jugendhilfegesetz ableiten, es auch noch Diskussionsbedarf über bestimmte Arbeitsweisen innerhalb der Jugendhilfe gibt. Das scheint mir an dem Stichwort Regionalisierung, Gemeinwesenbezug, Spezialdienste doch auch wieder aufgekommen zu sein.

Und auch erinnernd an den Beitrag von Herrn Wiesner mit speziellem Bezug zur organisatorischen Eigenständigkeit des Jugendamtes, auch die Diskussion um den eigenständigen ASD, seine Zuordnung zum Jugendamt oder nicht Zuordnung zum Jugendamt mit geteilter Dienst- und Fachaufsicht und alles mögliche, ist längst nicht ausgestanden. Also auch solche Konstruktionsfragen zu Spezifika der Jugendhilfe sind in unserem Feld bei weitem noch nicht zu Ende buchstabiert.

Karl-Heinz Struzyna, Leiter des Jugendamtes Berlin-Hellersdorf: Nachdem vor rund fünf Jahren die ersten Veröffentlichungen der KGSt zu neuen Steuerungsmodellen erschienen sind, ist meines Erachtens jetzt Zeit für eine konkrete Zwischenbilanz. Die Tagung mag einen wesentlichen Schritt dazu leisten.

Zwischenbilanz heißt für mich, wegzukommen von den emotionsgeladenen Proklamationen, die einerseits die absoluten Gegner von neuen Steuerungsmodellen führen versus den vehementen Befürwortern hin zu einer differenzierteren Sicht - das heißt, hin

zu einer sachlichen Bewertung der Chancen und der Risiken, die in den Steuerungsmodellen liegen, wobei es **das** neue Steuerungsmodell nicht gibt, sondern sich eine ganze Palette unterschiedlich geeigneter Modelle herausgebildet hat, die es zu bewerten gilt.

Dazu sind Fragen zu stellen und mit inzwischen konkret vorhandenen Erfahrungen zu beantworten: Welche Entwicklungen sind eigentlich durch die neuen Steuerungsmodelle eingetreten? Oder anders herum gefragt: Welche Entwicklungen sind möglicherweise auch verhindert worden? Welche konkreten positiven, gelungenen Beispiele gibt es für die Einführung neuer Steuerungsmodelle? Und auch andersherum gefragt: Welche negativen Beispiele gibt es inzwischen?

Wir müssen durch eine solche Bewertung auch die Verhältnisse wieder vom Kopf auf die Füße stellen. Die neuen Steuerungsmodelle und die dahinter stehenden betriebswirtschaftlichen Überlegungen und Grundmuster sind ja kein Selbstzweck. Das ist ja nichts, was für sich selbst ein gesellschaftliches Ziel darstellen kann, sondern sie können immer nur Mittel zum Zweck sein, um den gesellschaftlichen und fachlichen Auftrag der Jugendhilfe - ich benutze an der Stelle ganz bewußt diese beiden Begriffe - effizienter und effektiver erfüllen zu können.

Dafür mögen sie taugen, und daraufhin sind sie zu überprüfen. Ich halte es auch für erforderlich, die Frage noch einmal neu zu stellen: Worin besteht eigentlich das Ziel der Einführung solcher neuen Steuerungsmodelle? Weil die Einschätzungen auch während dieser Tagung sehr unterschiedlich sind; zugleich die Befürchtung vorhanden ist, da stehe nur die Finanzknappheit dahinter, dominiert häufig eine differenzierte Sichtweise.

Hier muß also noch einmal neu gefragt werden: Worin besteht das Ziel, solche Instrumente einzuführen und was soll damit in der Jugendhilfe eigentlich erreicht werden? Danach muß gefragt werden: An welchen Indikatoren kann man erkennen, ob man dieses Ziel erreicht hat oder in welchem Maße man dieses Ziel erreicht hat? Erst durch die Zielbestimmung und die Definition der Indikatoren für die Zielerreichung kann man zu realistischen Bewertungen gelangen.

Die Jugendämter sind sozialpädagogische Fachbehörden und keine betriebswirtschaftlichen Experimentierbuden. Soweit die betriebswirtschaftlichen Methoden die Erreichung der gesellschaftlichen und fachlichen Ziele unterstützen und fördern, ist dem nichts entgegenzuhalten, im Gegenteil. Da gebe ich Herrn Marquard völlig recht. Die Jugendhilfe hat ja fachliche Defizite und auch die öffentliche Verwaltung, in der sich die öffentliche Jugendhilfe abspielt. Jeder, der in der öffentlichen Jugendhilfe tätig ist, weiß, wie enorm hinderlich diese Defizite sind. Deshalb kann es durchaus im Interesse der Jugendhilfe liegen, betriebswirtschaftliche Steuerungselemente für die Erreichung ihrer Ziele und die Erledigung ihres Auftrages verantwortungsbewußt nutzbar zu machen.

Erstaunlicherweise geschieht die Einführung neuer Steuerungsmodelle meist ohne eine wissenschaftliche Begleitung, wie sie sonst bei der Erprobung von Modellvorhaben

obligatorisch ist. Leider fehlen auch vergleichende Untersuchungen, die die bisherigen Erfahrungen in der Jugendhilfe bewerten, die zweckmäßige Organisationsformen von unsinnigen oder gesetzwidrigen unterscheiden, Untersuchungen, die wirksame Steuerungsinstrumente identifizieren, welche den fachlichen und gesetzlichen Auftrag unterstützen, anstatt ihn lediglich finanziell zu minimieren.

Bei der Verwaltungsmodernisierung gibt es Gewinner und Verlierer. Aus der jeweiligen Perspektive ist die Bewertung realer Ergebnisse viel zu sehr eine Glaubensfrage als eine objektive Beurteilung. Hinzu kommt der politische Erfolgsdruck: Was aufgrund politischer Beschlüsse eingeführt wurde, hat gefälligst erfolgreich zu sein. Was jetzt gebraucht wird, ist eine fachliche Bewertung auf wissenschaftlicher Basis: Wo wird womöglich die Funktionsfähigkeit der Jugendhilfe durch die Einführung neuer Steuerungsmodelle beeinträchtigt? Und andersherum gefragt: Wo wird die Aufgaben-erledigung der Jugendhilfe durch bessere Steuerungsinstrumente gefördert?

Jürgen Knauer: Ich unterstelle, daß Sie mir die Erlaubnis geben, daß ich den Schwerpunkt Ihrer Anmerkungen dem Themenkomplex 4 zuordne, bei dem es um die Einheit der Jugendhilfe geht.

Norbert Struck, *Jugendhilfereferent beim Deutschen Paritätischen Wohlfahrtsverband, Gesamtverband e. V., Frankfurt/Main:* Ich denke, das Problem ist wirklich, was alle konzedieren, und deswegen wird schwer diskutierbar, daß es **die** neue Steuerung nicht gibt. Wir haben jetzt Diskussionspartner gehört, die sich einerseits in der Jugendhilfe engagieren, um Jugendhilfe bemühen und zum anderen mit Umorganisations- und Modernisierungsprozessen in ihrer Verwaltung befaßt sind.

Hier habe ich zum ersten Mal in einer solchen Diskussion sehr viele Ansätze gehört, wo Leute bereits ein ganzes Stück vorangekommen sind, um durchaus in Kooperation mit freien Trägern, mit Jugendhilfeausschüssen sowie mit Jugendhilfeplanungsinstrumenten an die Protagonisten neuer Steuerung in der Verwaltungsspitze heranzutreten und zu sagen: Schaut, da haben wir doch einiges entwickelt, was eigentlich kompatibel ist, und jetzt definiert uns das nicht rigide runter, was wir im Detail zu tun haben, sondern wir haben hier eine Andockstelle, an der wir mit euch diskutieren und sagen: Definiert das mal in euer Bezugssystem hinein. Das ist meines Erachtens auch der Modus, mit dem Lösungen gefunden werden können.

Ich würde zu bedenken geben, daß es durchaus Kommunen gibt, in denen sowohl die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter als auch freie Träger sehr differente Erfahrungen machen mit dem, was ich gerade als Erfahrungsgehalt dieser Diskussion für mich herauszudestillieren versucht habe - wo Leute die Erfahrung machen, daß ihnen unter dem Label neuer Steuerung ein Modell übergestülpt wird, wo also ganz fürchterliche Gängelungsversuche passieren, wo Vorgaben von Messen und Quantifizieren eher etwas Zwanghaftes als etwas Befreiendes haben und wo es innerhalb des Modells der neuen Steuerung durchaus verschiedene Zielsetzungen gibt. Je nachdem, wie innerhalb dieser verschiedenen Zielsetzungen Akzente in der praktischen Umsetzung gesetzt werden, kann das einerseits befreiende und andererseits katastrophische Züge annehmen.

Ich denke, wir müssen einfach diesen Aspekt von Wirklichkeit mit im Auge behalten, wenn wir diese Dinge diskutieren, denn es gibt noch relativ wenig Empirie darüber. Es gibt ja ohnehin für einen solchen sozialen Großversuch zur Umsetzung der neuen Steuerungsmodelle relativ wenig systematisch institutionalisierte Selbstreflexionen, ob denn dieses Modell das bewirkt, was es bewirken soll usw. Das ist schon erstaunlich bei einem Prozeß, der so viel aufwühlt, so wenig an systematisierter Reflexion und so wenig an empirischem Absichern von Erfahrungen zu haben. Das ist schon ein Problem für sich innerhalb dieser neuen Steuerung.

Klaus Mohrs, *Leiter des Jugendamtes der Stadt Wolfsburg*: Ich möchte noch einmal an den Gedanken anknüpfen, den Herr Marquard genannt hat. Ich denke, neue Steuerungsmodelle aufzuhalten hat überhaupt keinen Sinn; sie werden kommen, sie müssen auch kommen, zumindest in den öffentlichen Verwaltungen. Die Hinweise auf mißlungene Versuche deuten eigentlich darauf hin, daß es die Jugendhilfe einfach nicht geschafft hat, ihre Spezifika einzubringen, weil sie selbst entweder zu schwach ist oder weil die Lobby zu wenig ausgeprägt ist. Daß neue Steuerungsmodelle kommen, dafür sorgen die anderen. Wir müssen dafür sorgen, daß unsere jugendhilfespezifischen Interessen eingebracht werden. Dafür sorgen die anderen nämlich nicht.

Barbara Bayani, *Koordinatorin im Dezernat Soziales, Jugend und Sport der Stadt Wetzlar*: Ich möchte etwas Grundsätzliches dazu sagen: Die Zielsetzung „neues Steuerungsmodell“ oder auch „Umsetzung eines neuen Steuerungsmodells“ erhält allein durch diese Formulierung schon etwas Starres. Diese Erforderlichkeit möchte ich einmal generell in Frage stellen. Warum kann denn die Absicht, etwas Neues anzufangen, nicht als Anregung begriffen werden, um in einen permanenten Prozeß einzusteigen - nämlich weil erkannt wurde, daß es auf dem bisherigen Wege nicht mehr weiter geht oder sich etwas festgefahren hat?

Ich will hier nicht für ein „Dauerkrisenmanagement“ plädieren, aber ich fände es nicht gut, wenn wir nach endlosen Diskussionen über ein neues Steuerungsmodell lediglich irgendwann feststellen würden, daß es bei den einen umsetzbar ist und bei den anderen nicht. Denn dann - und das sollten wir ehrlich bekennen - lehnen wir uns alle zurück und sagen: Jetzt haben wir „diese Kuh so oder so vom Eis“, und das war's. Das war es dann aber auch wieder für mindestens zehn Jahre, bevor sich überhaupt mal wieder jemand traut, Modernisierungsvorschläge zu machen. Das wäre eigentlich schade.

Ich finde die Diskussion über Reformen ideal, die jetzt durch die KGSt in Gang gesetzt wurde, um in einen permanenten Prozeß einzusteigen, in den wir als Verwaltung unsere Vorstellungen einbringen und dadurch Flexibilität bewahren können. Dazu zähle ich auch den Bereich der Jugendhilfe. Denn: Wir müssen trotz steigender Anforderungen flexibler und manövrierfähig werden, damit wir künftig in der Lage sind, gesellschaftlichen Bedürfnissen und Entwicklungen wesentlich zeitnaher als bisher Rechnung zu tragen.

Michael Lindner: Genau das möchte ich als Vorschlag für den Fortgang der inhaltlichen Auseinandersetzung zu diesem Thema aufgreifen. Nach 26 Jahren in dieser Pro-

fession bin ich sowieso etwas allergisch auf den Begriff „Modelle“, weil ich zu viele Modelle erlebt habe, die von irgendwelchen Seiten der Jugendhilfe übergestülpt werden sollten. Deshalb halte ich es für den Fortgang der Diskussion für ausgesprochen fruchtbar, wenn wir feststellen: Es gibt kein neues Steuerungsmodell.

Wir haben auch im Zuge dieser Tagung wieder erlebt, mit dieser Bezeichnung werden sehr unterschiedliche Dinge verbunden, und es ist kein Begriff, der geeignet ist, sehr schnell einen allgemeinen Konsens über die Inhalte dessen, was damit gemeint ist, herzustellen. Ich halte es auch nicht für richtig, immer den KGSt-Papieren hinterherzulaufen, die dortige Begrifflichkeit zu übernehmen, nur um den Anschein zu erwecken, daß man durchaus auf der Höhe der Zeit ist.

Das, was die Kollegin gerade angesprochen hat, kann ich für mich bestätigen. Jugendhilfe ist vom Kern her so angelegt, reflexiv zu arbeiten. Das ist das entscheidende Jugendhilfespezifikum, was wir in diese Diskussion einbringen können. Nur sollten wir uns hinter diesem Anspruch nicht verstecken, weil er bei genauerer Betrachtung der Praxis in weiten Teilen überhaupt nicht eingelöst ist. Von daher sehe ich auch die Notwendigkeit, über neue Formen der Steuerung nachzudenken, aber auch mit dem Ziel, einen permanenten Veränderungsprozeß zu organisieren und nicht etwa durch einen kurzen, aber schmerzhaften Anpassungsprozeß den Anschein zu erwecken, jetzt haben wir's mal wieder für die nächsten fünf Jahre.

Jürgen Knauer: Stichwortartig möchte ich nun die **Ergebnisse der Diskussion zum Themenkomplex 1** zusammenfassen:

Die Vorstellungen über die neue Steuerung sind höchst unterschiedlich. Es gibt keine neue Steuerung an sich. Die Jugendhilfe sollte sich einbringen, das nützt der Jugendhilfe, insbesondere aber dem Bürger.

Die neue Steuerung bedeutet nichts anderes als ein Bündel von Instrumenten, die dazu verhelfen sollen, Ziele besser zu erreichen. Jugendhilfe muß sich darüber klar werden, welche Ziele sie verfolgt - zum Beispiel durch Jugendhilfeplanung. Dazu muß Jugendhilfe sich ihres gesellschaftlichen Auftrages bewußt werden. Jugendhilfe muß sich „einklinken“, wenn sie nicht von Dritten gesteuert werden will.

Die Instrumente der neuen Steuerung müssen daraufhin betrachtet werden, ob und wie sie Effektivität und Effizienz der Jugendhilfe fördern können. Sie sind nicht Selbstzweck, sondern Mittel zum Zweck.

Auf der Grundlage der bisherigen Erfahrungen ist eine Zwischenbilanz angesagt. Begreifen wir die Diskussion um die Verwaltungsmodernisierung als Prozeß, an dessen Ende eine Verbesserung der Leistungen für den Bürger stehen soll!

Meine Damen und Herren! Ich möchte jetzt zum **Themenkomplex 2** überleiten, zu der **Frage:** Findet man den Zugang zu den Techniken und Methoden der neuen Steuerung am besten über die Jugendhilfeplanung oder über die Finanzierung der Jugendhilfe?

Dazu noch eine Information: Die AGJ und der Deutsche Städtetag haben eine kleine Arbeitsgruppe gebildet, die sich mit der Steuerung der Jugendhilfe ganz generell auseinandersetzen soll. Wir sind übereingekommen, unter dem Thema: „Steuerung der Jugendhilfe“ den Versuch zu machen, die im KJHG enthaltenen jugendhilfespezifischen Steuerungselemente zu verdeutlichen, bewußter zu machen und sie dann zu den Elementen der neuen Steuerung in Beziehung zu setzen.

Ziel dieses Vorhabens ist es, herauszufinden, was zueinander paßt und was sich widerspricht. Mit der Handreichung, die im Ergebnis bei diesem Unternehmen herauskommen soll, wollen wir versuchen, ein wenig zur Versachlichung des Themas beizutragen.

Harald Walter: Obwohl ich vorhin sagte, daß ich die neue Steuerung oder Elemente dieser Steuerung nicht als „Wunderwaffe“ sehe, befürworte ich dennoch diesen Weg unter der Voraussetzung, daß diese Elemente jugendhilfegerecht gestaltet werden. Ich sehe dafür konkret diese Möglichkeit und habe mich gewundert, daß man auch im Bereich der Jugendhilfe doch häufig widerspruchlos hinnimmt, wenn die Geldnot als Einstieg in die Strukturdiskussion genommen wird. Denn wenn das der ursächliche Grund wäre, sich mit dieser Frage zu beschäftigen, hätten wir schon verloren!

Ich sehe deshalb immer wieder die Möglichkeit und Notwendigkeit, die Jugendhilfeplanung als jugendhilfespezifisches Planungsinstrument voranzustellen. Das war auch unser Ansatz in Neubrandenburg unter dem Gesichtspunkt des modernen Leistungsgesetzes KJHG und die Überlegung, wie wir dieses Leistungsgesetz inhaltlich und strukturell auch umsetzen können, mit welchen Mitteln und Möglichkeiten.

Dabei mußten wir feststellen, daß herkömmliche Spielregeln - Regelungsdichte, Verwaltungsaufbau, Hierarchien, Reibungsverluste - eigentlich dagegen sprechen, mit alten Verwaltungsinstrumenten die Ziele und Aufgaben der Jugendhilfe zu erfüllen. Deswegen befürworte ich auch die These: Der Zugang zur neuen Steuerung führt über die Jugendhilfeplanung. Da, wo es nicht erfolgt ist, würde ich empfehlen, das schnell zu tun, denn über eine durch die Kommunalpolitik legitimierte Zielvorgabe hat man jederzeit die Möglichkeit, auch gegen Vorgaben, die im Finanzbereich gemacht werden anzugehen, um zu sagen, auf welcher Ebene sich die Jugendhilfe in der Planungsphase befindet und wie sie auch finanziell untersetzt und realisiert werden sollte.

Dagmar Szabados, Bürgermeisterin, Stadtverwaltung Halle: Ich stimme völlig mit Ihnen überein, der Zugang sollte über die Jugendhilfeplanung laufen. Aber ich meine, auch zu unserem Verständnis gehört, daß wir noch einmal deutlich machen, daß wir nicht losgelöst von den Kosten Jugendhilfeplanung betrachten, sondern daß ein Kostenbewußtsein in der Jugendhilfeplanung mit dazu gehört.

Norbert Struck: Ich hatte gestern in unserer Arbeitsgruppe die Idee: Wenn wir die Jugendhilfeplanung mit Aufgaben und Funktionen befrachten, die sie sowohl seitens der öffentlichen Träger als auch seitens der freien Träger erfüllen soll, und uns auf der anderen Seite den kümmerlichen Zustand an Infrastruktur, Personalstellen und Ressourcen anschauen, die die Jugendhilfeplanung in vielen Kommunen nach wie vor hat,

dann tut sich ein Dilemma auf. Meiner Überlegung, die gestern negativ beantwortet wurde, besteht darin, ob nicht ein Teil jener Ressourcen, die verbraucht, eingesetzt und „freigeschauft“ werden, um den Prozeß der neuen Steuerung innerhalb der Verwaltung zu organisieren - zum Beispiel durch Begleitforschung, externe Beratung sowie durch Stellen, die innerhalb der Querschnittsverwaltung dafür freigesetzt werden -, ganz ernsthaft für Jugendhilfeplanung mobilisiert werden muß.

Wenn wir die These ernst nehmen, daß Jugendhilfeplanung einen strategisch entscheidenden Teil an der sachgebietsgerechten Form neuer Steuerung und Verwaltungsmodernisierung zu tragen hat, dann denke ich, muß man sagen: Ein Teil dieser Ressourcen, die für diesen Modernisierungsprozeß mobilisiert werden, gehört in diesen Bereich der Jugendhilfeplanung, sonst ist sie strategisch-strukturell permanent überfordert und kann diesen Anforderungen nicht gerecht werden.

Und ich finde, da müßten Jugendhilfeausschüsse und Verwaltungsleitungen des Jugendamtes die Auseinandersetzung führen und in Aushandlungsprozesse mit den Querschnittsämtern und mit den Organisationsstellen treten, die für neue Steuerung zuständig sind, um hier irgendwie eine Umschichtung zu bekommen. Denn es kann nicht sein, daß die Jugendhilfeplanung - in der Regel ist es ein wirklich kümmerliches Niveau an Ressourcenuntersetzung - auf diesem Niveau daherdümpelt und auf der anderen Seite aber alle möglichen Ressourcen in dem Prozeß der Verwaltungsmodernisierung bewegt werden, denn das ist dann ein operationalisiertes Indiz dafür, daß dieser Prozeß der Verwaltungsmodernisierung an der Jugendhilfe und ihren eigenen Strukturen vorbeiläuft.

Michael Lindner: Ich will kurz zu dem scheinbaren Widerspruch, der in der Fragestellung liegt, aus einer betriebswirtschaftlichen Perspektive Stellung nehmen: Wenn die Antwort auf den Umgang mit der Finanzlücke die Budgetierung ist, dann muß doch ganz klar in jeder Diskussion gesagt werden, daß ein Budget immer das Endprodukt eines längeren betriebswirtschaftlichen Planungsprozesses darstellt, in dem es darum geht, planerisch festzustellen, welche Mittel ich einsetzen muß, um mit einem bestimmten Produktionsprozeß zu einem bestimmten Ergebnis zu kommen.

Diese Beschreibung des Produktionsprozesses und des Zusammenhanges zwischen eingesetzten Mitteln und erreichten Leistungen kann nur über die Jugendhilfe erfolgen. Von daher sehe ich gar keinen Widerspruch; sondern jeder Versuch, über eine Budgetierung auf die finanziellen Probleme zu antworten, erfordert sozusagen einen intensiven Einsatz der Jugendhilfeplanung. Es wird in der privaten Wirtschaft keinen Betrieb geben, der zuallererst mal sein Budget festlegt und dann überlegt, was mit diesem Budget vielleicht irgendwo in der Produktion geschehen kann. Umgekehrt wird ein Schuh draus, und das müssen wir in der Jugendhilfe auch einfordern.

Herbert Wilts: Nur zu dem Hinweis von Herrn Lindner: Das ist natürlich auch die Crux im Zusammenhang zwischen Budgetierung oder - besser gesagt - Etatisierung und betriebswirtschaftlichen Prinzipien zur Produktpalette. Denn die Frage ist natürlich, ob wir im Rahmen von Jugendhilfeplanung eine möglichst breit gefächerte, fach-

lich wünschenswerte Produktpalette entwickeln und dann zunächst mal den Schritt vornehmen und sagen: Wie stellt sich denn die Kostensituation dar, wenn wir das alles so umsetzen? Und da, denke ich, kommen wir nicht an der Erkenntnis vorbei, daß sich insofern in der Jugendhilfe Gewisses doch unterscheidet von den betriebswirtschaftlichen Verläufen und Denkweisen, wie sie in der Industrie gang und gäbe sind.

Wir haben, glaube ich, auch manchmal Schwierigkeiten in der Begrifflichkeit, wenn wir von Budgets reden, nämlich bei der Frage: Ist es das, was wir zur wünschenswerten oder für notwendig gehaltenen Zielerfüllung nötig haben und was wir dann sozusagen in der Binnenstruktur möglichst effektiv umsetzen? Oder ist es das, was wir dann irgendwo über Politik oder über verwaltungsinterne Grabenkämpfe noch irgendwo herauskriegen und sagen, wie gehen wir mit dem am effektivsten um? Insofern habe ich meine Schwierigkeiten, wenn man das auf die Fragestellung bringt: Einstieg, Zugang nur über Jugendhilfeplanung oder Einstieg nur über ein vorgegebenes Instrument der Finanzen?

Ich glaube - das klingt immer so etwas vermittelnd, aber ich muß trotzdem sagen -, daß Jugendhilfeplanung eigentlich auch die jeweilige Fortschreibung dessen berücksichtigen muß, was an Ressourcen zur Verfügung steht, um es in einem entsprechend gefächerten optimalen Sinne einzusetzen. Von daher gibt es für mich durchaus zwei Zugänge, denn ich kann mich nicht nur auf die Schiene der Jugendhilfeplanung begeben, wenn ich allein mal für mich sehe, was bei uns in den letzten 15 Jahren munter geplant, von allen politischen Gremien selbst zu guten Zeiten mit großem Wohlgefallen akzeptiert, vielleicht sogar noch gelesen und dann wieder in die Schublade gelegt worden ist. Und irgendwann ist aus diesem Prozeß von Jugendhilfeplanung letztlich immer wieder ein Aufgreifen und Fortschreiben geworden.

Ich glaube, das Entscheidende ist auch, daß überhaupt das Instrument von Planung, Inhalt und Funktion von Planung auch in der Fachpolitik, aber erst recht in der Allgemeinpolitik, noch deutlicher gemacht werden muß. Ich meine, dann würden wir auch etwas mehr Erfolg damit haben, dies auch als wirkliche Steuerung oder Steuerungsinstrument zu verdeutlichen.

Jürgen Knauer: Als Resümee der Diskussion zum **Themenkomplex 2** möchte ich folgende **Ergebnisse** hervorheben:

Finanzzwänge sind der falsche Einstieg in die Verwaltungsmodernisierung. Der richtige Zugang ist die kommunalpolitisch legitimierte Jugendhilfeplanung. Das bedingt, daß der Jugendhilfeplanung größere Aufmerksamkeit - auch finanziell - zugewendet wird als bisher.

Budgetierung erfordert ein vorheriges Tätigwerden der Jugendhilfe im Sinne von Jugendhilfeplanung, gegebenenfalls auch Leistungsbeschreibungen und - wo möglich - Kosten-Leistungs-Rechnung. Entscheidend ist, daß das Instrument der Planung in der Kommunalpolitik zu größerer Geltung kommt als bisher.

Meine Damen und Herren! Wir kommen nun zum **Themenkomplex 3**, zur Debatte über die **These**: Die Beteiligung freier Träger an der Neuorganisation muß insbesondere über Jugendhilfeplanung und Jugendhilfeausschüsse erfolgen.

Dazu möchte ich als Einstimmung hervorheben: Gemeinsame Lobbyarbeit öffentlicher und freier Träger ist die Zauberformel, die möglicherweise zu Erfolgen dort verhelfen kann, wo dies heute nicht möglich erscheint. Allenthalben wird beklagt, daß die Partnerschaftstheorie des KJHG und die Wirklichkeit auseinanderklaffen. Sicher ist das Bild, das das KJHG zeichnet, ein Idealbild.

Wie uns allen bekannt ist, kann man Idealen nachstreben - wohlwissend, daß man sie nie wird erreichen können. Das heißt aber nicht, daß man es erst gar nicht versucht. Wenn wir in der Politik mit für die Jugendhilfe wichtigen Fragestellungen Erfolg haben wollen, dann nur gemeinsam mit den Trägern der freien Jugendhilfe. Der Jugendhilfeausschuß, in dem öffentliche und freie Träger zusammenwirken, ist die Plattform, über die Belange der Jugendhilfe in die kommunalen Vertretungskörperschaften transportiert werden müssen.

Norbert Struck: Ich denke, das ist eine relativ klare Aussage. Wie Sie gerade gesagt haben, ist der Jugendhilfeausschuß ein Nadelöhr, über das diese Intentionen zu verwirklichen sind. Das geht aber eben nur dann, wenn Jugendhilfeausschüsse nicht nur eine traurige Realität von „Mauschelkartellen“ und Abstimmungskartellen bilden, sondern wenn sie sich tatsächlich die Zeit für fachliche Probleme nehmen, die sie zu bearbeiten und für die sie Lösungen zu entwickeln haben - und wenn sie sich die Zeit nehmen, sich über gemeinsame Ziele zu verständigen und sich selber handlungsfähig zu machen, Kompetenzen anzueignen und eigene Wege zu beschreiten.

Christin Latk, *Leiterin des Jugendamtes des Niederschlesischen Oberlausitzkreises, Niesky*: An der Stelle fällt mir ein Diskussionspunkt ein, den wir in unserer Arbeitsgruppe als sehr schwierig erlebt haben, ich meine die unterschiedlichen Ausführungsgesetze zum KJHG in den Ländern. Da besteht in einigen Bundesländern ja die Regel, daß die Verwaltung den Vorsitz des Jugendhilfeausschusses wahrnimmt. Das erscheint mir an vielen Stellen gegenläufig zu der These, die eben aufgestellt wurde, daß öffentliche und freie Jugendhilfe zusammen Politik machen müssen. Ich denke, daß der Jugendhilfeausschuß dort, wo die Verwaltung den Vorsitz oder die Federführung hat, nicht wirklich frei arbeiten kann, denn der Jugendhilfeausschuß ist ja das klassische Instrument, um nach außen hin Lobbyarbeit zu machen.

Von daher wäre es mir wichtig, an dieser Stelle noch mal allen Mut zu machen, sich dafür einzusetzen, daß die Gesetzgebung in den einzelnen Ländern entsprechend verändert wird, damit der Jugendhilfeausschuß die Kompetenzen wahrnehmen kann, die vom Bundesgesetzgeber gewollt sind.

Horst-Peter Schubert, *Abteilungsleiter Soziale Dienste beim Paritätischen Wohlfahrtsverband e. V., Stuttgart*: Ich will die Ebene des Jugendhilfeausschusses einmal kurz verlassen und auf die Landesebene gehen. Wir haben jetzt in Baden-Württem-

berg einen fertigen „Kommunalen Produktenplan“. Er ist ausschließlich von der öffentlichen Seite erstellt worden, unter vollständiger Ausklammerung der freien Träger. Federführend waren große Städte im Landesteil Baden.

Das ist natürlich keine gute Vorgabe für die Zusammenarbeit in der Jugendhilfe. Ich betone, es handelt sich um einen speziell badischen Vorgang, obwohl der Produktenplan für ganz Baden-Württemberg gelten soll. An seiner Weiterentwicklung und Umsetzung in der Jugendhilfe werden nun wohl auch die freien Träger beteiligt werden, nicht zuletzt dank eines bei ihnen angesiedelten Bundesmodellprojektes „Neue Steuerungssysteme in der Jugendhilfe“ in Stuttgart und im Landkreis Göppingen.

Als Zweites wünsche ich mir bei dem Thema eine gemeinsame Lobbyarbeit im Schluß zwischen öffentlicher und freier Jugendhilfe. Wir müssen mit unseren Anliegen auch in andere Politikfelder und Finanzströme hineinkommen. Es genügt nicht, innerhalb der Kommunalverwaltung oder des Jugendhilfeausschusses gegen Kürzungen im ohnehin knapp bemessenen Jugendhilfeetat zu kämpfen. Wir müssen vielmehr deutlich machen, daß die Jugendhilfe dem zunehmenden gesamtgesellschaftlichen Aufgabendruck mit den ihr bisher zugestandenen Ressourcen und Finanzen nicht mehr gewachsen ist und welche gesamtpolitischen Folgen das hat. Mein Hauptanliegen ist daher, ganz im Sinne des KJHG den Einmischungsauftrag der Jugendhilfe in anderen Politikfeldern stärker zur Geltung zu bringen und so für eine sachgerechtere Berücksichtigung der Lebenslagen ihrer Zielgruppen im politischen Verteilungskampf Sorge zu tragen.

Jürgen Knauer: Würden Sie das bitte etwas erläutern. Was meinen Sie mit anderen Politikfeldern und welche Zielrichtung sehen Sie dabei?

Horst-Peter Schubert: In meiner Arbeitsgruppe ist von einem Landrat berichtet worden, der sich massiv und erfolgreich dafür eingesetzt hat, zur Finanzierung akuter Notstände in der Jugendhilfe auf zusätzliche Straßenbaumittel zurückzugreifen und deren ursprünglichen Etatansatz vorerst einzufrieren. Das wäre ein konkretes Beispiel, wie man zumindest vorübergehend an andere Finanzbereiche herankommen kann.

Dauerlösungen sind natürlich diffiziler. Sie sind aber dringend geboten, da es in der Jugendhilfe meiner Ansicht nach nicht mehr um die Absicherung des status quo geht, sondern um die Finanzierung immer neuer Aufgaben, etwa der Folgekosten der Massenarbeitslosigkeit. Es kann nicht sein, daß dafür immer nur die gleichen oder sogar noch gekürzte Mittel zur Verfügung stehen!

Peter Ottenberg, Mitglied des Jugendhilfeausschusses Berlin-Wilmersdorf: Vielleicht gestatten Sie mir als Kommunalpolitiker auch eine Anmerkung. Ich bin ja hier sehr stark in der Minderheit. Zuvor eine Nebenbemerkung: Wenn die Leitung der Verwaltung des Jugendamtes, für dessen Bereich ich im Jugendhilfeausschuß sitze, heute anwesend wäre, wäre das wunderbar. Bloß diese Leitung ist schon seit über zwei Jahren nicht besetzt. Das ist dann auch ein Ausdruck, wie manchmal das Selbstverständnis der Verwaltung des Jugendamtes ist.

Ich will auf den Diskussionsstrang der vorherigen These eingehen und sagen: Wenn zutreffend festgestellt wurde, daß Jugendhilfeplanung das Fachinstrument sein muß, um Jugendhilfe zu definieren und darüber den Zugang zu neuen Steuerungsmodellen zu finden, und wenn auf der anderen Seite eine der herausgehobenen Aufgaben des Jugendhilfeausschusses die Jugendhilfeplanung ist, dann ist es natürlich erforderlich - sofern, wie schon beschrieben, in manchen Jugendhilfeausschüssen Schlaffnasen sitzen -, daß die Verwaltung des Jugendamtes darin auch eine Aufgabe zur Qualifizierung sieht.

Ich sehe, daß sich natürlich auch der Jugendhilfeausschuß selbst qualifizieren muß aufgrund der ihm gesetzlich zugewiesenen Aufgabe. Doch wenn der Jugendhilfeausschuß selbst nicht in der Lage dazu ist oder sich dazu nicht in der Lage fühlt - es gibt auch objektive Probleme, zum Beispiel Fachlichkeit, Professionalität und Ehrenamtlichkeit -, dann hat auch die Verwaltung des Jugendamtes die verdammt Pflicht und Schuldigkeit, den Jugendhilfeausschuß mit auf die Reise zu nehmen.

Nur wenn über den Jugendhilfeausschuß und darüber hinaus auch in den Räten Lobbyarbeit im Interesse der Jugendhilfe geleistet werden kann, dann nützt das auch allen, die in dem Bereich tätig sind. Wenn das nicht passiert, dann hat der Jugendhilfeausschuß auch in den politischen Fraktionen und bei den freien Trägern nicht den Stellenwert, der ihm eigentlich zugestanden werden muß aufgrund des Gesetzes. Und dann wird die Jugendhilfe im Rahmen der Etatberatung immer wieder den „Bach hinuntergehen“.

Michael Lindner: Ich habe etwas gegen die Verwendung des Begriffes „Lobby“ in diesem Zusammenhang. Die Lobby ist von ihrer Funktion her ein Instrument der eigenen Interessendurchsetzung, und ich halte es nicht für sehr fruchtbar, wenn wir in der Diskussion der Jugendhilfe immer die Eigeninteressen der Profession gleichsetzen mit den Interessen der Nutzer unserer Dienstleistungen. Ich halte es für sehr wichtig, daß wir diese beiden Bereiche auseinanderhalten, sowohl der Profession Eigeninteresse zugestehen als aber eben auch differenzieren.

Weiterhin bin ich der Auffassung, daß wir in der Phase der jetzigen politischen Diskussion und auch in der Diskussion der Entwicklung der Jugendhilfe stärker die Begriffe der Bedarfsermittlung und der Bedarfsdeckungsplanung in den Vordergrund stellen. Ich möchte in diesem Zusammenhang auch auf das Instrument der Arbeitsgemeinschaft nach § 78 KJHG aufmerksam machen, das nach meiner Erkenntnis viel zu wenig angewandt wird.

Dort haben wir im Unterschied zum Jugendhilfeausschuß die Möglichkeit, Arbeitssituationen herzustellen, in denen die Vertreterinnen und Vertreter der öffentlichen Jugendhilfe mit denen der freien Jugendhilfe tatsächlich kollegial zusammenarbeiten können, denn im Jugendhilfeausschuß ist die öffentliche Jugendhilfe in der Regel nicht als stimmberechtigter Teilnehmer dieser Gremien vorhanden. Zudem können die Arbeitsgemeinschaften nach § 78 KJHG regional und fachlich soweit heruntergebrochen werden, daß sie einen Zuschnitt haben, in dem tatsächlich effektive Arbeit geleistet werden kann.

Jürgen Knauer: Als **Ergebnisse** der Diskussion zum **Themenkomplex 3** möchte ich folgendes benennen:

Die Ziele der Jugendhilfe lassen sich im politischen Raum verdeutlichen, wenn öffentliche und freie Träger zusammenstehen. Die Autonomie freier Träger in ihrem auch anwaltlichen Verständnis für Kinder und Jugendliche bleibt hiervon unberührt. Plattform der Zusammenarbeit können Arbeitsgemeinschaften nach § 78 KJHG sein.

Nun soll der **Themenkomplex 4** im Mittelpunkt der Debatte stehen; es geht um die **These:** Gemeinsame Lobbyarbeit öffentlicher und freier Träger unter dem Gesichtspunkt der Organisation des Jugendamtes (§ 69 Absatz 3 KJHG), der Verbindung zum Jugendhilfeausschuß sowie der Beteiligung freier Träger am Prozeß der Verwaltungsmodernisierung.

Wenden wir uns damit dem schwierigsten Thema zu, das in fast allen Gruppen unter dem Obersatz „Einheit der Jugendhilfe“ diskutiert worden ist. Es geht um die Organisation des Jugendamtes, um Fragen der Zusammenarbeit mit dem Jugendhilfeausschuß sowie um die Beteiligung freier Träger.

Meine Damen und Herren! Erlauben Sie mir einen kleinen Einstieg in den zweiten Teil unseres Themas: Wie immer, wenn irgendwo etwas Neues eingeführt werden soll, gibt es Fälle, bei denen zunächst alles Bestehende beseitigt wird, in der Hoffnung, man könne auf der Basis einer solchen „Brandrodung“ zu neuen „Ackerflächen“ gelangen. Ob das für die Jugendhilfe so zutreffend ist, darf man bezweifeln. Mir scheint vielmehr, daß es nach dieser hinter uns liegenden Diskussionsphase an der Zeit ist, einmal Bilanz zu ziehen, wo wir denn bei der Verwaltungsmodernisierung stehen, wo positive Erfahrungen, wo aber auch negative Erfahrungen mit den neuen Steuerungsinstrumenten gemacht worden sind.

Peter Marquard: Wie Sie aus meinem gestrigen Vortrag wissen, haben wir in Schwerin ein Amt für Jugend, Soziales und Wohnen. Noch vor wenigen Jahren wäre ich in der engeren Szene der Jugendhilfe dafür verprügelt worden, die Einheit der Jugendhilfe durch diese Amtskonstruktion aufzugeben. Nun habe ich ja gestern von Herrn Wiesner auch ein bißchen Absolution bekommen mit der Formulierung, man könne im Bereich der Jugendhilfe sehr wohl zusätzliche Aufgaben anlagern, und das Jugendamt müsse verwaltungsorganisatorisch nicht als ein eigenständiges allein seeligmachendes Amt auftauchen. Insofern denke ich, daß auch wir den Vorschriften noch Genüge tun.

Ich möchte das aber von einer anderen Seite her aufrollen: Stichwort Jugendhilfeplanung. Selbstverständlich gehört dazu eine vernünftige Sozialberichterstattung. Und wenn Sie sich schon den Begriff „Sozialberichterstattung“ vornehmen, dann reden wir schon nicht mehr nur über Jugendhilfeleistungen, sondern natürlich hat das was mit Arbeitslosigkeit, Wohnungsnot und vielem mehr zu tun. Und dann heißt es auch in § 1 Absatz 3 Nummer 4 KJHG, daß die Jugendhilfe dazu beitragen soll, positive Lebensbedingungen für junge Menschen zu schaffen usw. Es geht nicht nur um Erziehungshilfen, es geht nicht nur um Jugendarbeit. Positive Lebensbedingungen haben mit sehr

vielen Dingen zu tun, mit Schule und mit Straßenbahn, mit Ärzteversorgung und Wohnraumversorgung und Renovierung von Plattenbauten und vieles mehr.

Ein Kollege sagte, Einmischung sei gefordert: Ja, Ingrid Mielenz hatte vor 15 oder 20 Jahren den Begriff maßgeblich mit erfunden und geprägt. Ich meine: Ich muß mich nicht mehr einmischen. Ich bin zuständig für die kommunale Arbeitsmarktpolitik in Schwerin, bin zuständig für die Wohnraumvergabe im Rahmen der Zweckbindungsvorgaben des Wohnungsbelegungsbindungsgesetzes in den neuen Bundesländern. Ich bin für bestimmte Dinge zuständig!

Allerdings ist es nicht so einfach, aus drei Amtsleitern einen zu machen, und er soll das alles beherrschen. Manchmal verzweifelt man daran. Ich will nur sagen: Wenn denn solche Konstruktionen geschaffen werden durch die Neuorganisation, die es uns ermöglichen, unter einem Dach den Aufgaben nachzugehen, die wir brauchen, um positive Lebensbedingungen für junge Menschen und ihre Familien gestalten zu können, und wir zumindest nicht mehr behindert werden durch unterschiedliche Zuständigkeiten - was Amtsleiter, aber auch Haushaltsstellen usw. anbetrifft -, dann scheint mir das im Sinne der Sache durchaus die richtige Richtung zu sein.

Von dieser Zielsetzung aus, von der ich glaube, daß sie sehr wohl die Einheit der Jugendhilfe bestätigt und daß sie sich auch auf die Zielsetzung des KJHG berufen kann, frage ich, welche organisatorischen, fachlichen und finanziellen Strukturen sind heute - mehr als 70 Jahre nach Erfindung des Jugendwohlfahrtsgesetzes - die geeigneten Strukturen, um die Einheit der Jugendhilfe im Alltag noch halbwegs erlebbar zu machen?

Karl-Heinz Struzyna: Das Gesetz sieht nicht zufällig die Bildung **eines** Jugendamtes vor, um dadurch die Aufsplittung von Jugendhilfeaufgaben auf verschiedene Ressorts oder in mehrere Organisationsbereiche zu vermeiden und die Einheit der Jugendhilfe zu gewährleisten.

Einheit der Jugendhilfe klingt zunächst wie ein abstrakter, historisch gewachsener Begriff. Er hat allerdings auch heute einen ganz greifbaren und aktuellen Sinn. Der Sozialisationsprozeß eines jungen Menschen beginnt spätestens mit der Geburt und endet rechtlich mit 18 Jahren. Dieser Sozialisationsprozeß ist eine Einheit, die sich aus einer Vielzahl von untrennbar miteinander verwobenen Komponenten zusammensetzt. Das KJHG läßt sogar noch bis zum Alter von 27 Jahren etliche Hilfen und Unterstützung zu; und das hat ja auch seinen Sinn.

Ich kann diesen Prozeß nicht an jeder beliebigen Stelle abschließen und nach veränderten Gesichtspunkten neu beginnen. Ursache-Wirkungs-Zusammenhänge umfassen den gesamten Zeitraum. Wenn ich zum Beispiel Heimunterbringung vermeiden will, dann muß ich etliche Jahre vorher, bevor es zu zugespitzten Konflikten kommt, in die Sozialisation, in die Familie eingreifen, Präventionsleistungen zur Verfügung stellen, umsteuern. Wenn ich den präventiven Bereich wie Jugendförderung oder Tagesbetreuung und die Erziehungshilfen unterschiedlichen Einheiten zuordne, dann zerteile ich

geradezu diesen sozialisationsbedingten Zusammenhang. Die Steuerung dieser Einheiten erfolgt unabhängig voneinander, ich kann Ursachen von Heimunterbringung nicht mehr dort bekämpfen, wo diese in Erscheinung treten.

Es kann meines Erachtens auch nicht im betriebswirtschaftlichen Interesse liegen, wirksame fachliche Steuerungsinstrumente unwirksam zu machen, indem organisatorische Aufteilungen vorgenommen werden, die Ursache und Wirkung entkoppeln. Das ist ja ein wesentlicher Gesichtspunkt der Einheit der Jugendhilfe, daß ich den Sozialisationsprozeß nicht zerstückeln kann. Ich brauche - auch unter betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten - eine Steuerungseinheit, die den gesamten Sozialisationsprozeß des jungen Menschen umfaßt.

Ein anderer Aspekt, der mir Unbehagen verursacht, ist, daß große Unternehmensberatungsfirmen ein Verwaltungsmodell propagieren, das alles „Soziale“ wie Jugendhilfe, Sozial- und Gesundheitswesen, Arbeits(losen)verwaltung und Wohnungsamt auf der einen Seite, auf der anderen Seite Bereiche wie Investitions- und Wirtschaftsförderung, Bauplanung und Stadtentwicklung, Vergabe öffentlicher Aufträge usw. zusammenfaßt.¹ Auf der einen Seite also existiert der „Sozialbürger“, der seine Ansprüche geltend macht, Leistungen beansprucht, dem Staat auf der Tasche liegt, auf der anderen Seite der „Wirtschaftsbürger“, der investieren will, bauen, mitplanen, Aufträge ausführen will, dem Staat also zur Prosperität verhelfen will.

Wenn ich öffentliche Verwaltung auf diese zwei unterschiedlichen Zielgruppen hin ausrichte, bin ich schnell bei einer Zwei-Klassen-Gesellschaft angelangt: Den Marmoreingang und die Ledersessel für diejenigen, die dem Staat etwas geben, den Nebeneingang und die Warteräume für diejenigen, die vom Staat etwas wollen. Dies wäre eine Entwicklung, die mir nicht nur als Fachmann der Jugendhilfe nicht behagt, sondern auch gesellschaftspolitisch.

Christian Pokorni, *Leiter des Referates Jugendarbeit im Sächsischen Staatsministerium für Kultus, Dresden*: Ich gewinne immer mehr den Eindruck, daß bei den neuen Steuerungsmodellen zwei Dinge zum Teil bewußt vermischt werden, um das eine wie das andere möglicherweise nicht angehen zu müssen. Das teilt sich doch zum einen in ein Überdenken der Organisationsmodelle auf, in denen die Jugendhilfe abläuft, und in einem zweiten Teil, in die Überprüfung der Angebote und Dienstleistungen der Jugendhilfe. Ich kann nur davor warnen, diesen ersten Teil, das Überdenken von Organisationsmodellen, und da möglicherweise auch das Nachdenken, ob diese Organisationsmodelle wirtschaftlich arbeiten, mit der Begründung, daß Jugendhilfe kein betriebswirtschaftliches Experimentierfeld sei, zurückzustellen.

Ich glaube, die Politik ist da auch schon weiter. Wenn ich die Beschlüsse der Jugendministerkonferenz sehe, die sich bereits Gedanken gemacht hat, wie man - und insofern ist Schwerin da Spitzenreiter - zum Beispiel Jugendwohnen, Wohnen von jungen Familien integrieren kann in den Gesamtbereich der Jugendhilfe mit dem Papier zum

¹ siehe „Spiegel“ 20/1996, S. 38 ff.

Jugendwohnen und zum Wohnen für junge Familien, und wie zum Beispiel auch in der Jugendhilfe viel stärker arbeitsmarktpolitische Möglichkeiten des Arbeitsförderungsgesetzes zur Verbesserung des Lehrstellenangebotes genutzt werden können, und wie auch zum Beispiel - und das ist ein Auftrag für die nächste Jugendministerkonferenz - sehr viel stärker Kinder- und Jugendinteressen auch im Hinblick auf Stadtplanung einbezogen werden können, dann kann ich nur davor warnen, immer wieder zu sagen, Jugendhilfe ist eine Einheit und die hat auch organisatorisch eine Einheit zu sein, denn das läuft sonst weg.

Insofern sollte man also die Extrembeispiele, wie sie in Wuppertal und in Schwerin schon umgesetzt sind, durchaus vor diesem Hintergrund sehen. Und das ist Konsens von 16 Jugendministern, und das läuft weiter, das wird weiter überlegt und ausgebaut. Dieser organisatorischen Dinge sollte man sich also stärker annehmen.

Lothar Burghoff, *Leiter der Verwaltung des Jugendamtes der Stadt Dortmund*: Um keinen falschen Zungenschlag in die Diskussion kommen zu lassen, die Überlegungen und Vorschläge der Jugendministerkonferenz in allen Ehren, die können sicherlich zur fachlichen Diskussion beitragen, die können Anregung sein und helfen, die Diskussion nach vorne zu treiben.

Trotzdem ist es mir genau an dieser Stelle wichtig, darauf hinzuweisen, daß die Ausführung des KJHG, die Sicherstellung der Fachlichkeit in der Jugendhilfe, die Sicherstellung der Einheit der Jugendhilfe einschließlich des Einsatzes der finanziellen Ressourcen kommunale Selbstverwaltungsaufgabe ist und damit keine Bindungswirkung aus solchen Beschlüssen von Jugendministerkonferenzen oder ähnliche Gremien auf die kommunale Ebene resultieren. Ich denke, das muß man sehen, und damit wird die Verantwortung für das, was wir hier in zwei Tagen diskutiert haben, nach wie vor auf die kommunale Ebene an die Adresse öffentlicher Träger und der Jugendhilfe, nämlich der Jugendämter, und auch an die auf den kommunalen Ebenen tätigen freien Träger zurückgegeben.

Herbert Wilts: Ich will zu dem während dieser Tagung fast am meisten gebrauchten Begriff der „Einheit der Jugendhilfe“ zunächst einmal sagen, daß ich schon der Meinung bin, daß man an diesem Begriff „Einheit“ oder auch an der Einheitlichkeit von Jugendhilfe sowohl organisatorisch als auch inhaltlich eine ganz große Spannbreite festmachen kann. Von daher habe ich immer, wenn dieses Wort erklingt, zwar große Hochachtung davor und halte es auch nach wie vor hoch, bin aber trotzdem der Meinung, daß man organisationsbezogen zunächst einmal daraus sehr Unterschiedliches machen kann.

Ich bekenne, daß ich die lebenswelt- und die lebensfeldbezogenen Ansätze zunächst mal für die Ausgangslage dessen halte, was ich mir organisatorisch wünsche und was ich dann glaube, mit dem Gesetz vereinbaren zu können.

Daher bin ich auch der Meinung, daß wir den Kernbereich von Jugendhilfe des herkömmlichen Jugendamtes sichern müssen in der Frage: Was geht Hilfeplanung im

weitesten Sinne, was geht die Sicherung eines umfassenden situationsbezogenen Hilfeangebotes an. Das ist wichtig. Aber daß gerade von der Lebensweltbezogenheit her für mich die Einbeziehung, und zwar auch organisatorisch abgesicherte Einbeziehung - etwa des Bereichs Schule, des Bereichs Sport, des Bereichs Bildung und manch andere, auch eine möglichst enge organisatorische Verknüpfung mit gleichen Entscheidungssträngen außerordentlich vorteilhaft ist.

Wir haben in der Vergangenheit immer gesagt, das können wir eigentlich auch so. Natürlich: Es gab die Ämter, es gab die Aufgaben vorher, es gab die Erkenntnisse, daß man manches zusammenführen wollte. Aber wenn ich allein nur an die Definitions- und Abgrenzungsschwierigkeiten zwischen Jugendhilfe und Schule denke, dann glaube ich, daß man auch im Interesse einer einheitlichen Jugendhilfe und eines einheitlichen Ansatzes alle organisatorischen Lösungsmöglichkeiten ausnutzen sollte, um diese Bereiche - wenn es denn sein muß, zunächst etwas gewaltsam - „zusammenzuzwingen“, um überhaupt deutlich zu machen, was sind das für handelnde Personen, von Inhalten mal ganz abgesehen.

Das sind sicher alles Strukturveränderungen, die sich möglicherweise auch anders lösen lassen. Ich glaube aber, die Entwicklung eines gemeinsamen Verantwortlichkeitsgefühls für eine bestimmte Hilfsituation und ein umfassender Ansatz ist etwas, was im Vordergrund aller Überlegungen stehen muß. Deswegen spreche ich mich nicht für eine Atomisierung von Leistungen in einem größeren Gefüge aus, sondern ganz im Gegenteil, um noch mehr Phantasie im Rahmen der gesetzlichen Organisationsvorgaben einzusetzen und notfalls auch mit extensiver Auslegung zu einem solchen umfassenden Hilfeansatz zu kommen.

In dem Zusammenhang sehe ich auch das Verhältnis freie Träger - öffentliche Träger etwas differenzierter. Ich bin nämlich nicht der Meinung, daß Verwaltungsreform, Verwaltungsumbau und neue Steuerungsmodelle sozusagen nur primär und ausschließlich ein internes Problem des Verwaltungsumbaus sind, sondern - da möchte ich meine Sicht sehr deutlich zum Ausdruck bringen - ich halte das für ein Anliegen von extremer Mitverantwortung, ich will nicht sagen Leihverantwortung, zwischen öffentlichen und freien Trägern.

Wir werden keine neue Steuerung haben können, in die freie Träger nicht auch verantwortlich mit einbezogen sind. Ich erinnere an die Diskussion im letzten Jahr zu dem gleichen Thema, als wir uns am Ende der Tagung im Podium in der Diskussion zumindest einstiegsweise um eine neue Definition von Subsidiarität bemüht haben. Ich glaube, diese Diskussion werden wir auch im Zusammenhang mit neuen Steuerungsmodellen intensiv weiter betreiben müssen, denn sonst werden wir irgendwann eine Frontenbildung haben, die, ob man es nun als Lobby bezeichnet oder nicht, eigentlich mehr zur Blockade führt als zur Weiterentwicklung.

Peter Marquard: Herr Wilts hat dankenswerterweise für mich noch einmal das aufgegriffen, was ich eingangs meinte: Lebensweltbezug, Bezug auf die Lebenslagen. Die Ganzheitlichkeit des Ansatzes muß mein Ausgangspunkt sein. Von daher versuche

ich, wirkungsvolle Maßnahmen im Sinne des inhaltlichen Anliegens des KJHG zu entwickeln, damit ich „positive Lebensbedingungen“ unterstützen kann. Dann haben wir im ersten Kapitel, §§ 1 bis 9, wesentliche grundlegende Normen des KJHG definiert: Wunsch- und Wahlrecht, Partnerschaft, Pluralität, Partizipation - alles durchbuchstabiert.

Das sind für mich die grundlegenden Normen für die Einheit der Jugendhilfe, die wiederum auch noch an anderen Stellen im zweiten und dritten Leistungskapitel des KJHG - und wenn wir die Jugendhilfeplanung im fünften Kapitel mit einbeziehen - noch mal bekräftigt worden. Da ist für mich inhaltlich Einheit der Jugendhilfe definiert, nämlich die allgemeine Förderung, die Prävention und die Intervention in einem Gesamtzusammenhang aus dem Blickwinkel der betroffenen Kinder und Jugendlichen. Aber wie ich das organisiere - und ich sage noch mal, welche anderen Leistungsbereiche ich da alle mit einbeziehen muß, damit das vernünftig läuft -, ist möglicherweise nicht mit dem begrenzten Instrumentarium der Jugendhilfe zu machen.

Da greife ich bewußt das Beispiel Schule auf. Der § 13 Absatz 4 KJHG besagt eben nur, daß die Maßnahmen der Jugendhilfe mit der Schulverwaltung abgestimmt werden sollen. Aber daß es in unserer Stadt die Schulverwaltung nicht geregelt bekommt, einen größeren Teil der Kinder zu beschulen, was ihr gesetzlicher Auftrag ist, ist damit überhaupt nicht berührt. Ich habe Möglichkeiten.

Wir sind dabei, diese zu entwickeln, um auf die Schule und die Schulverwaltung einzuwirken. Aber das KJHG gibt mir dieses Instrumentarium überhaupt nicht. Die Jugendhilfe ist durch das KJHG verpflichtet, meine Maßnahmen der Schulsozialarbeit mit der Schulverwaltung abzustimmen. Ich will dies nur mal als ganz kleines Beispiel nehmen, um zu sagen: Ich brauche dieses Zugehen auf andere Bereiche, wo Sozialisation, Entwicklung, Freizeitgestaltung von Kindern und Jugendlichen stattfindet.

Dies ist aber überhaupt kein Hinweis darauf, daß ich die Allzuständigkeit des Jugendhilfeausschusses für die Angelegenheiten der Jugendhilfe in Frage stellen würde. Ich habe keineswegs andeuten wollen, daß man dieses in Frage stellen sollte. Von daher bleibt für mich der Jugendhilfeausschuß gerade wegen der von mir jugendpolitisch gewollten Beteiligung der freien Träger das zentrale Steuerungsinstrument für den Bereich der Jugendhilfe.

Harald Walter: Ich bin für die Jugendhilfeleistung aus einer Hand, also die Einheitlichkeit der Jugendhilfeleistung, um die Spezifik der Jugendhilfe zu erhalten. Ich bin auch noch für die Anbindung anderer Leistungen, wenn sie denn strukturell Vorteile bringen, so wie sie zum Beispiel auch Herr Marquard darstellte. Ich kann das nachvollziehen, bin aber nicht mehr für die Überlagerung der Jugendhilfe durch andere Bereiche. Denn das kann im Interessenkonflikt münden, der diese Struktur irgendwo zu verantworten hat - wenn zum Beispiel der Rahmen so eng ist, daß man Wohnungs- oder Sozialleistung gegen Jugendhilfeleistung ab- oder abwägen müßte. Insofern sehe ich Mammutämter als Struktureinheit nicht als die Zukunft. Für Ganzheitlichkeit läßt die Jugendhilfe die Einmischfunktion zu.

Norbert Struck: Es gibt zu dieser Einheitlichkeit für mich zwei Aspekte. Der eine ist, daß ich die Leute, die Verwaltungsrecht und Verwaltungspraxis besser kennen, einfach einmal fragen muß, wieso denn das nicht bei Zulagerung und Anlagerung, Ausweitung der Jugendhilfe ohnehin vor sich geht. Meistens gibt es doch Dezernate, die Ämter unter sich haben, und so ist auch das Jugendamt zugeordnet. Warum funktioniert das denn in herkömmlichen Strukturen nicht, denn der zuständige Dezernent hat doch den hierarchischen Durchblick...?

Einwurf: Weil es auch verschiedene beteiligte Dezernate gab.

Norbert Struck: Es wäre dann die Frage, ob die richtigen Ämter im richtigen Dezernat zusammengefaßt waren? Das Problem, das sich mir in dem Zusammenhang stellt, ist weniger, daß es aus der Perspektive der Jugendhilfe sinnvoll sein könnte, Zugriff auf andere Ressourcen, Kompetenzen und sonst was zu haben. Ich habe nur die Befürchtung, daß die Jugendhilfe da leicht ein bißchen größenwahnsinnig werden könnte. Tatsächlich ist die Jugendhilfe innerhalb der kommunalen Verwaltung ein relativ schwacher Part, und in 90 Prozent der Verwaltung wird sich Widerstand regen, wenn man sagt, das Ressort des Schulamtsleiters wird auf den Jugendhilfebedarf hin zugeschnitten, anstatt zu sagen, wir müssen Lötstellen haben, wo wir kooperieren und bestimmte Erfordernisse und Probleme in irgendeiner Form lösen.

Meine Befürchtung dabei ist, daß die Struktur der Jugendhilfe nach KJHG und in der Tradition des JWG mit zweigliedrigem Jugendamt, mit Jugendhilfeausschuß, mit bestimmten Fachlichkeitserfordernissen, die oft in der Praxis unterlaufen werden, zersprengt wird.

Daß zusätzliche Ressourcen existieren, auf die man Zugriff gewinnt, das geht eigentlich eher undramatisch, wenn es denn gelingt, die Sachen links zu überholen, anstatt da plötzlich gegen die Wand zu fahren und dabei das Ganze zersprengt wird und die Definitionsprozesse in der Jugendhilfe immer stärker von anderen Aufgaben und Problemen her bestimmt werden. Und deswegen bin ich so auch aus der Perspektive freier Träger zunächst mal sehr legalistisch und sage, die existierende Struktur, wie wir sie im KJHG haben, hat erst einmal ihre Vernunft und Geschichte und ihre Produktivität.

Ich bin sehr skeptisch und will mir das sehr genau ansehen, wenn daran „herumgefummelt“ und davon abgewichen wird. Denn gerade wenn wir jetzt in unseren Diskussionen auch als freie Träger, Jugendhilfeausschuß, Jugendhilfeplanung und all das, was ja nun auf diese Amtsstruktur Jugendamt bezogen ist, strategisch so aufgewertet haben, dann denke ich, muß auch sichergestellt sein, daß das erhalten bleibt.

Es fehlt für meinen Geschmack im Moment so ein bißchen eine Empirie, um zu erfahren, was sich eigentlich in verschiedenen Städten vollzieht. Ich habe das Gefühl, es gärt unheimlich viel, und wir haben in unserer Zeitschrift „Forum Erziehungshilfen“ gesagt, wir müssen dringend einen Überblick bekommen, was eigentlich an Modellen entwickelt wird. Es ist ein problematischer Punkt, aber man kann es vermutlich nicht so rein strukturell, rein rechtlich diskutieren. Man muß vielmehr sehr genau in die De-

tails gehen und entscheiden, ob das dann ein Zugewinn an Kompetenzen für die Jugendhilfe oder ob es eher eine Verohnmächtigung der Jugendhilfe ist. Das würde ich sehr genau untersuchen.

Jürgen Knauer: Ohne auch nur ansatzweise den Versuch unternemen zu wollen, Ihnen jetzt eine Lösung dieses sicherlich wichtigsten Problems für die Jugendhilfe in der ganzen Modernisierungsdiskussion anbieten zu wollen, kann man, wenn man die in der Diskussion zum **Themenkomplex 4** genannten **Argumente** richtig zusammenfaßt, eine Richtung aufzeigen:

Die Einheit der Jugendhilfe ist nicht in Frage gestellt, wenn die Aufgabenpalette des Jugendamtes durch andere Aufgaben ergänzt wird -siehe Programmsätze des § 1 KJHG. Der eigentliche Auftrag der Jugendhilfe darf durch diese Aufgabenarrondierung jedoch nicht in Frage gestellt werden. Positiv ist, wenn unter dem Dach der Jugendhilfe Aufgaben zusammengeführt werden, die dazu beitragen, den Auftrag der Jugendhilfe zu erfüllen.

Bedenklich sind Organisationsformen, die zusammengehörige Teile der Jugendhilfe auf verschiedene Organisationseinheiten verteilen, ohne eine zentrale Steuerung zu gewährleisten. Mindestvorgabe muß sein, die Grundintension des KJHG zu beachten, nämlich die gesamte Kraft der Jugendhilfe vor Ort an einer Stelle zu konzentrieren. Das setzt keine Ämterorganisation voraus, wie der Wortlaut des KJHG den Eindruck erweckt, sondern nur die Zusammenführung aller Jugendhilfebereiche unter einer Organisationseinheit. Es gilt, die Organisationsvorhaben des KJHG mit Phantasie gegebenenfalls auch extensiv auszulegen, ohne die Grundintension des Gesetzes zu verletzen. Entscheidend ist der ganzheitliche Ansatz der Jugendhilfe im Sinne des Lebensweltbezuges seiner Arbeit.

Meine Damen und Herren! Mit dieser Zielperspektive können wir sicherlich nicht die Probleme lösen, mit denen die Praxis seit Beginn der Verwaltungsmodernisierungsdiskussion kämpft. Vielleicht sollten wir an anderer Stelle einmal versuchen, ein Memorandum der Jugendhilfe zu entwickeln, das die Grundsätze des Kinder- und Jugendhilfegesetzes, die bestimmend für die Organisationsvorgaben des Gesetzes waren, verdeutlicht und auch noch einmal bewußt macht, was den Gesetzgeber des Reichsjugendwohlfahrtsgesetzes bewogen hat, der Jugendhilfe ein Amt vorzuschreiben, das vom Bundesverfassungsgericht in späteren Jahren als notwendige Annexregelung zur Erledigung der Aufgaben der Jugendhilfe bestätigt worden ist. An diese Rechtsprechung und an die damit verbundenen Gedankengänge sollten wir uns gelegentlich auch bei der Verwaltungsmodernisierung erinnern. Es könnte uns nützen!

Literaturhinweise

AFET-Fachausschuß „Praxis erzieherischer Hilfen“

**Vorschlag zur Berechnung von Kostensätzen
mit dem Modell der Fachleistungsstunde.**

In: AFET Mitglieder-Rundbrief, Hannover: Arbeitsgemeinschaft
für Erziehungshilfe e.V. -AFET-; (1996); Nr.2

AFET-Arbeitsgruppe „Neue Steuerungsformen in der Erziehungshilfe“

**Neues Steuerungsmodell für die Kommunalverwaltung und seine
Auswirkungen auf die Erziehungshilfe.**

In: AFET Mitglieder-Rundbrief, Hannover: Arbeitsgemeinschaft
für Erziehungshilfe e.V. -AFET-; (1996); Nr.2

Arbeitsgemeinschaft für Jugendhilfe -AGJ- (Hrsg.)

**Das Jugendamt als Dienstleistungsunternehmen - Steuerungsmechanismen
in der Jugendhilfe. Eigenständigkeit, Innovation, Marktkompetenz
und Ressourcensteuerung in der Jugendhilfe. Dokumentation der Fachtagung
am 21. und 22. Juni 1995 in Nürnberg.**

Bonn: Eigenverlag (1995); 151 S.

ISBN 3-922975-46-1

Bezugsadresse: AGJ, Haager Weg 44, 53127 Bonn

Arbeitsgruppe „Präventive Jugendhilfe“

**Jugendhilfe zwischen Kundenorientierung und Fürsorge: Die Notwendigkeit
einer stärkeren AdressatInnenorientierung in der Jugendhilfe.**

In: neue praxis, Neuwied: Luchterhand; 25 (1995); Nr.2

Backhaus-Maul, Holger

Trägerkonkurrenz und Wirtschaftlichkeitsmaximen im Sozialsektor

In: Nachrichtendienst des Deutschen Vereins,

Frankfurt/Main: Eigenverlag; 76 (1996); Nr.9

Bayerisches Landesjugendamt, München (Hrsg.)

**Das Jugendamt als Dienstleistungsunternehmen.
Von der outputorientierten Steuerung zum Total Quality Management.**

München: Eigenverlag (1996); 107 S.; Abb.

Bezugsadresse: Bayerisches Landesjugendamt, Richelstr.11, 80634 München

Bechtel, Klaus

Das Modell „Konzern Stadt Herten“.

In: Verwaltungsorganisation, Herzogenrath; (1995); Nr.3-4

Behörde für Schule, Jugend und Berufsbildung /

Amt für Jugend, Hamburg (Hrsg.)

Biehal, Franz (Hrsg.)

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

Wirtschaft und Kommunalverwaltung im Umbruch: Konsequenzen für Sozial- und Jugendämter

In: Die innovative Verwaltung, Düsseldorf: Raabe; (1996); Nr.4

Brenner, Gerd

Neue Steuerung und Jugendarbeit. (Kommentierte Literaturlauswahl).

In: deutsche jugend, Weinheim: Juventa; 44 (1996); Nr.11

Brülle, Heiner / Reis, Claus / Reiss, Hans-Christoph

„Public Management“ - auf dem Weg zur „postbürokratischen Verwaltung“? Besonderheiten bei der Umsetzung neuer Steuerungsmodelle in der sozialen Arbeit

In: Nachrichtendienst des Deutschen Vereins, Frankfurt/Main: Eigenverlag; 76 (1996); Nr.6

Brülle, Heiner / Altschiller, Clemens

Sozialmanagement - Dienstleistungsproduktion in der kommunalen Sozialverwaltung.

In: Flösser, Gaby / Otto, Hans-Uwe (Hrsg.) Sozialmanagement oder Management des Sozialen? Bielefeld: Karin Böllert KT-Verlag (1992); S.49-72

Bürger, Ulrich

Zwischen Sparzwängen und Leistungsverpflichtungen - Tendenzen und Widersprüche der kommunalen Jugendhilfefinanzierung in einer reichen Gesellschaft.

In: Zentralblatt für Jugendrecht, Köln: Heymanns; 82 (1995); Nr.10

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: Votum; 1 (1995); Nr.3

Bundeskonzferenz für Erziehungsberatung e.V., Fürth
**Produkt Beratung - Materialien zur
outputorientierten Steuerung in der Jugendhilfe.**

Fürth (1996); 180 S.

Bezugsadresse: Förderverein der Bundeskonferenz für Erziehungsberatung e.V.,
Herrnstr.53, 90763 Fürth

Bundesarbeitsgemeinschaft Jugendsozialarbeit - Jugendaufbauwerk
-BAG JAW-, Bonn (Hrsg.)

**Themenheft: Neue Steuerung und Qualitätsstandards
in der Jugendsozialarbeit.**

In: Jugend Beruf Gesellschaft, Bonn; 47 (1996); Nr.3-4

Bundesarbeitsgemeinschaft Kinder- und Jugendschutz -BAJ-, Bonn (Hrsg.)
Schirmer, Ursula

**Alter Wein in neuen Schläuchen? Anmerkungen zur Beschreibung
des Kinder- und Jugendschutzes
in den Begriffen der neuen Steuerungsmodelle.**

Bonn (1996); 47 S.; Lit.

(Modelle Dokumente Analysen)

Bezugsadresse: Bundesarbeitsgemeinschaft Kinder- und Jugendschutz,
Haager Weg 44, 53127 Bonn

Bundesvereinigung Kulturelle Jugendbildung e.V. -BKJ-, Remscheid (Hrsg.)
**Das neue Steuerungsmodell. Auswirkungen auf freie Träger
in der Kinder- und Jugendarbeit. Dokumentation der Fachtagung
am 28.Oktober 1995 in der Akademie Remscheid.**

Remscheid (1996); 91 S.; Abb., Tab., Lit.

Bezugsadresse: Bundesvereinigung Kulturelle Jugendbildung e.V.,
Küppelstein 34, 42857 Remscheid

Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband (Hrsg.)

**Output ohne Input? Zur kommunalen Finanzierung freier Jugendhilfe.
Erweiterte Dokumentation einer Fachtagung
vom 21. - 23. August 1995 in Frankfurt am Main.**

Frankfurt am Main: Eigenverlag (1995); 130 S.

(Schriften des Deutschen Paritätischen Wohlfahrtsverbandes; 49)

Bezugsadresse: Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband,
Heinrich-Hoffmann-Straße 3, 60528 Frankfurt am Main

Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge (Hrsg.)

**„... und sie bewegt sich doch“. Die Jugendhilfe auf dem Weg
zur Modernisierung: Selbstverständnis, Konzepte, Organisationsformen.**

Frankfurt am Main: Eigenverlag (1995); 105 S.

(Schriften allgemeinen Inhalts; 32)

ISBN 3-17-006761-3

Bezugsadresse: Eigenverlag des Deutschen Vereins
für öffentliche und private Fürsorge, Am Stockborn 1 - 3, 60439 Frankfurt am Main

Diakonie in Düsseldorf -DiD-, Düsseldorf (Hrsg.)

Produktbeschreibungen.

Düsseldorf (1996)

Bezugsadresse: Diakonie in Düsseldorf, Herr Krebs, Langestr. 20a, 40233 Düsseldorf

Diedering, Wolfgang

Analytische Budgetierung in sozialen Organisationen.

Ziele, Wege und Controlling.

Freiburg: Lambertus (1994); 239 S.

ISBN 3-7841-0741-9

Eichmann, Rainer

Neue Steuerung im Bereich Jugend und Soziales: Der KGSt-Ansatz.

In: Forum Jugendhilfe, Bonn: Arbeitsgemeinschaft für Jugendhilfe; (1996); Nr.3;

Eichmann, Rainer

Outputorientierte Steuerung der Jugendhilfe.

In: Jugend Beruf Gesellschaft, Bonn; 45 (1994); Nr.4

Evangelischer Erziehungsverband e.V. -EREV-, Hannover (Hrsg.)

**Dienstleistung Jugendhilfe?! Anregungen zu Unternehmenskultur,
Organisationsentwicklung und Qualitätsmanagement.**

Hannover: Eigenverlag (1996); 79 S.

(EREV-Schriftenreihe; 1/96)

Bezugsadresse: EREV-Geschäftsstelle, Lister Meile 87, 30161 Hannover

Flösser, Gaby / Otto, Hans-Uwe (Hrsg.)

Neue Steuerungsmodelle für die Jugendhilfe.

Neuwied: Luchterhand (1996); 140 S.; Abb., Lit.

ISBN 3-472-02645-6

Flösser, Gaby

Soziale Arbeit jenseits der Bürokratie. Über das Management des Sozialen.

Neuwied: Luchterhand Verlag (1994); 232 S.

ISBN 3-472-01894-1

Freier, Dietmar

**Eigenständigkeit für kommunale soziale Dienste und Einrichtungen -
Chancen der Diskussion um „Privatisierung“, fachlich nutzen!**

In: Nachrichtendienst des Deutschen Vereins

Frankfurt am Main: Eigenverlag, 74 (1994); Nr.6

Gernert, Wolfgang

Zur Neuen Steuerung in der Jugendhilfe.

In: sozialmagazin, Weinheim: Juventa; 21 (1996); Nr.4

Grabler, Susanne / Schröder, Jan

Controlling im Sozialbereich.

In: Nachrichtendienst des Deutschen Vereins

Frankfurt am Main: Eigenverlag; 74 (1994); Nr.5

Grömig, Erko / Thielen, Hartmut

**Städte auf dem Reformweg. Zum Stand der Verwaltungsmodernisierung
(Ergebnisse einer Umfrage des Deutschen Städtetages)**

In: Der Städtetag, Stuttgart: Kohlhammer; 49 (1996); Nr.9

Guderian, Andreas

Neue Steuerung und Jugendarbeit in einer Kleinstadt.

In: deutsche jugend, Weinheim: Juventa; 44 (1996); Nr.2

Haid-Loh, Achim

**Der Kunde als König - Hilfeplanung freier Träger
als Herzstück eines Paradigmenwechsels?!**

In: Evangelische Jugendhilfe, Hannover: Evangelischer Erziehungsverband e.V.
- EREV -; 72 (1995); Nr.4

Hammer, Wolfgang

**Neue Steuerungsmodelle in der Kinder- und Jugendarbeit / Jugendsozialarbeit
in Hamburg. Perspektiven einer outputorientierten Ressourcensteuerung.**

Hamburg (1995); 62 S.

Bezugsadresse: Behörde für Schule, Jugend und Berufsbildung / Amt für Jugend /
Unterabteilung Kinder- und Jugendarbeit / Jugendsozialarbeit,
Hamburger Straße 37, 22083 Hamburg

Harborth, Michael

Controlling in der Jugendhilfe. Kosten in der Heimerziehung.

In: sozialmagazin, Weinheim: Juventa; 20 (1995); Nr.7-8

Hill, Hermann / Klages, Helmut in Verbindung mit dem Deutschen Landkreistag
(Hrsg.)

**Kreisverwaltung der Zukunft. Vergleichende Untersuchung aktueller Moderni-
sierungsansätze in ausgewählten Kreisverwaltungen
(im Rahmen des Innovationsrings Kreisverwaltung der Zukunft).**

Düsseldorf: Raabe (1995); 225 S.

ISBN 3-88649-504-3

Hinte, Wolfgang

Neue Steuerung: gewaltiges Wortgeklingel ohne Folgen?

Und alle arbeiten weiter wie bisher

In: Jugendpolitik, Neuwied: Luchterhand; 21 (1995); Nr.3-4

Höhner, Jürgen

Amtspflegschaft - ein Produkt?

In: Der Amtsvormund, Heidelberg: Deutsches Institut für Vormundschaftswesen e.V.; 68 (1995); Nr.6

Hollerith, Erich

Qualitätssicherung und Qualitätsförderung als Aufgaben des Trägers von sozialen Einrichtungen.

Teil I: Grundlegende Überlegungen zum Qualitätsmanagement.

In: Evangelische Jugendhilfe, Hannover: Evangelischer Erziehungsverband e.V. - EREV -; 72 (1995); Nr.5

Hollerith, Erich

Qualitätssicherung und Qualitätsförderung als Aufgaben des Trägers von sozialen Einrichtungen.

Teil II: Einführung und Aufbau eines Qualitätsmanagements am Beispiel der Evangelischen Heimstiftung Pfalz.

In: Evangelische Jugendhilfe, Hannover: Evangelischer Erziehungsverband e.V. - EREV -; 73 (1996); Nr.1

Janssen, Karl

Das Jugendamt - ein bürgerorientiertes Dienstleistungsunternehmen für Kinder, Jugendliche und deren Familien.

In: Der Amtsvormund, Heidelberg: Deutsches Institut für Vormundschaftswesen e.V.; 69 (1996); Nr.8

Jauß, Gerhard

Von der Fürsorge zur Dienstleistung?

Betrachtungen aus der Sicht eines Einrichtungsleiters.

In: Evangelische Jugendhilfe, Hannover: Evangelischer Erziehungsverband e.V. - EREV -; 72 (1995); Nr.3

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; 141 (1994); Nr.9

Klatetzki, Thomas (Hrsg.)

Flexible Erziehungshilfen. Ein Organisationskonzept in der Diskussion

2., überarb. Aufl.

Münster: Votum; (1995); 183 S.

ISBN 3-926549-98-X

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

**Die Bedeutung der Kennzahlen für
die Neuen Steuerungsmodelle der Sozialverwaltung.**

In: Soziale Arbeit, Berlin; 45 (1996); Nr.12

Kühn, Dietrich

Neue Steuerungsmodelle der Sozialverwaltung - Chancen und Gefahren.

In: neue praxis, Neuwied: Luchterhand; 25 (1995); Nr.4

Kulbach, Roderich / Wohlfahrt, Norbert

**Modernisierung der öffentlichen Verwaltung.
Konsequenzen für die freie Wohlfahrtspflege.**

Freiburg i.Br.: Lambertus (1996); 130 S.

ISBN 3-7841-0851-2

Kulbach, Roderich

**Das Neue Steuerungsmodell in der Jugendhilfe:
Umsetzungsprobleme bei der Produktentwicklung.**

In: Evangelische Jugendhilfe, Hannover: Evangelischer Erziehungsverband e.V.

- EREV -; 73 (1995); Nr.4

Landschaftsverband Westfalen-Lippe, Landesjugendamt, Münster (Hrsg.)

Neue Steuerung und Produktorientierung in der Jugendarbeit.

Münster (1996); 281 S.; Abb., Tab., Lit.

(Fachberatung Jugendarbeit Ideen und Konzepte; 8)

Bezugsadresse: Landschaftsverband Westfalen-Lippe, Landesjugendamt,

Referat 10, Warendorfer Str. 25, 48133 Münster

Landschaftsverband Westfalen-Lippe, Landesjugendamt, Münster (Hrsg.)

Organisationsentwicklung in der Jugendhilfe. Materialband.

**Beiträge zur Organisationsentwicklung aus den Arbeitstagen des
Landesjugendamtes Westfalen-Lippe von Oktober 1992 bis März 1994.**

Münster (1995); 213 S.

Bezugsadresse: Landschaftsverband Westfalen-Lippe, Landesjugendamt, 48133 Münster

Maier, Konrad

Notwendigkeit und Grenzen der Ökonomisierung Sozialer Arbeit.

In: sozialmagazin, Weinheim: Juventa; 20 (1995); Nr.6

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 am Main: Eigenverlag des Deutschen Vereins; 24 (1993); Nr.1

Meinhold, Marianne

**Qualitätssicherung und Qualitätsmanagement in der Sozialen Arbeit.
Einführung und Arbeitshilfen.**

Freiburg i.Br.: Lambertus (1996); 120 S.
ISBN 3-7841-0872-5

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 / Schrapper, Christian (Hrsg.)

**„Neue Steuerung“.
Tendenzen der Organisationsentwicklung in der Sozialverwaltung.**

Münster: Votum (1996); 311 S.; Abb., Lit.
ISBN 3-930405-26-1

Merchel, Joachim

**Neue Steuerung in der Jugendhilfe:
handlungsfeldspezifische Differenzierungen im Kontext
pluraler Trägerstrukturen. Teil 1. (Teil 2 in Nachrichtendienst, 1996/8).**

In: Nachrichtendienst des Deutschen Vereins,
Frankfurt/Main: Eigenverlag; 76 (1996); Nr.7

Merchel, Joachim

**Qualitätssicherung bei den Erziehungshilfen:
Ein neues Thema mit neuen Perspektiven?**

In: Forum Erziehungshilfen, Münster: Votum; 2 (1996); Nr.3

Merchel, Joachim

**Sozialverwaltung oder Wohlfahrtsverband als „kundenorientiertes
Unternehmen„: ein tragfähiges, zukunftsorientiertes Leitbild? .**

In: neue praxis, Neuwied: Luchterhand; 25 (1995); Nr.4

Merchel, Joachim / Schrapper, Christian

**Hilfeplanung gem.§ 36 KJHG als fachliche und
organisatorische Herausforderung an das Jugendamt.**

In: Nachrichtendienst des Deutschen Vereins,
Frankfurt am Main: Eigenverlag; 75 (1995); Nr.4

Müllensiefen, Dietmar

„Neue Fachlichkeit“ in der sozialen Arbeit:

Nur ein neues Etikett oder ein verheißungsvoller Paradigmawechsel?

In: Nachrichtendienst des Deutschen Vereins,

Frankfurt am Main: Eigenverlag; 75 (1995); Nr.4

Müller, Burkhard

Qualitätsprodukt Jugendhilfe. Krische Thesen und praktische Vorschläge.

Freiburg i.Br.: Lambertus (1996); 120 S.

ISBN 3-7841-0870-9

Müller, Burkhard

Fachlichkeit und Controlling in der Jugendhilfe.

In: sozialmagazin, Weinheim: Juventa; 20 (1995); Nr.7-8

Müller, Burkhard

Lean Management in der Jugendarbeit.

Über die begrenzten Chancen

pädagogischer Qualität in kommunalen Verteilungskämpfen.

In: sozialmagazin, Weinheim: Juventa; 19 (1994); Nr.4

Oppen, Maria

Vom Verwaltungsapparat zum Dienstleistungsunternehmen?

Klientenorientierte Gestaltungsvarianten sozialpolitischer Administrationen.

Berlin: Ed. Sigma (1991); 259 S.

Ortmann, Friedrich

Neue Steuerungsformen der Sozialverwaltung und sozialen Arbeit.

In: Nachrichtendienst des Deutschen Vereins,

Frankfurt/Main: Eigenverlag; 76 (1996); Nr.2

Pitschas, Rainer

Die Jugendverwaltung im marktwirtschaftlichen Wettbewerb.

Balanceprobleme zwischen Rechtmäßigkeit, Wirtschaftlichkeit und Fachlichkeit.

In: Die öffentliche Verwaltung, Stuttgart: Kohlhammer; (1994); Nr.23

Polubinski, Michael

Die neue Steuerung: Modell Herten.

In: Zentralblatt für Jugendrecht, Köln: Heymanns; 81 (1994); Nr.6

Polubinski, Michael

Tilburg und die Jugendhilfe: Plädoyer für ein aktives Einmischen.

In: Zentralblatt für Jugendrecht, Köln: Heymanns; 81 (1994); Nr.5

Pröll, Reiner

Der Kunde als Produkt der neuen Steuerung?

**Steuerung nach dem KJHG - Bedarfsbefriedigung und
Qualitätssicherung im Kontext von Pluralität und Partnerschaft.**

In: Forum Jugendhilfe, Bonn: Arbeitsgemeinschaft für Jugendhilfe -AGJ- (1996); Nr.1

Rebbe, Friedrich-Wilhelm

**Der Hilfeplan nach § 36 KJHG als Steuerungselement
einer outputorientierten Jugendhilfe**

AFET Mitglieder-Rundbrief, Hannover: Arbeitsgemeinschaft für Erziehungshilfe e.V.
-AFET-; (1995); Nr.3

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 am Main: Eigenverlag; 73 (1993); Nr.5

Schmid, Peter

**Prospektiv heißt vorausschauend. Zur pädagogischen
Relevanz neuer Finanzierungsformen in der Jugendhilfe.**

In: Evangelische Jugendhilfe, Hannover: Evangelischer Erziehungsverband e.V.
- EREV -; 73 (1995); Nr.5

Schmidt-Grunert, Marianne

Die „BWL-isierung“ als Hoffnungsträger der Sozialen Arbeit.

In: sozialmagazin, Weinheim: Juventa; 21 (1996); Nr.4

Schramm, Dieter

Qualitätskontrolle in „Sozialen Einrichtungen“ / Nonprofit-Organisationen.

In: sozialmagazin, Weinheim: Juventa; 19 (1994); Nr.3

Schraper, Christian

**Nur besser ist billiger - oder: Wie kann in der Jugendhilfe
durch bessere Arbeit Geld gespart werden?**

In: Forum Erziehungshilfe, Münster: Votum; 1 (1995); Nr.3

Schraper, Christian

**Von der Eingriffsbehörde zur Leistungsverwaltung?
Überlegungen zu Aufgabenstellung, Struktur und Arbeitsweise
des örtlichen Jugendamtes nach dem KJHG.**

In: Klatetzki, Thomas (Hrsg.)

Flexible Erziehungshilfen. Ein Organisationskonzept in der Diskussion.
2., überarb. Aufl.
Münster: Votum; (1995), S.72—95

Schröer, Hubertus
Jugendamt im Wandel.
Von der Eingriffsverwaltung zum modernen Dienstleistungsunternehmen.
In: neue praxis, Neuwied: Luchterhand; 24 (1994); Nr.3

Schultz, Andreas
Normierte Beziehungsarbeit? ISO 9000 und die Folgen für die Sozialarbeit.
In: sozialmagazin, Weinheim: Juventa; 21 (1996); Nr.4

Späth, Karl
Vom KJHG zur KGST. Braucht Erziehungshilfe neue Steuerung?
In: Jugendhilfe, Neuwied: Luchterhand; 34 (1996); Nr.6

Späth, Karl
Erziehungshilfen auf dem Weg zur Dienstleistung?
In: Sozialpädagogik, Gütersloh: Gütersloher Verlagshaus; (1995); Nr.4

Spiegel, Hiltrud von
Qualitätsentwicklung in Zeiten knapper werdender Mittel.
In: Evangelische Jugendhilfe, Hannover: Evangelischer Erziehungsverband e.V.
- EREV -; 73 (1995); Nr.3

Struck, Norbert
Ein Gespenst geht um: Outputorientierte Steuerung der Jugendhilfe.
In: Forum Erziehungshilfen, Münster: Votum; 1 (1995); Nr.3

Strünck, Christoph
Wandel der Wohlfahrtsverbände durch Kontraktmanagement.
Das Beispiel des Paritätischen Wohlfahrtsverbandes
In: neue praxis, Neuwied: Luchterhand; 25 (1995); Nr.4

Strukturmerkmale für die Organisation kommunaler sozialer Dienste
(Diskussionsgrundlage).
In: Nachrichtendienst des Deutschen Vereins,
Frankfurt am Main: Eigenverlag; 75 (1995); Nr.8

Tauche, Almuth
Neues Denken - Alte Erkenntnisse. Handlungsbedarf und
Handlungsspielräume für Kommunale Sozialdienste.
In: Nachrichtendienst des Deutschen Vereins,
Frankfurt/Main: Eigenverlag; 76 (1996); Nr.1

Tegethoff, Hans Georg

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

In: neue praxis, Neuwied: Luchterhand; 25 (1995); Nr.2

Themenheft: Kurs wohin? Neue Steuerung und Jugendarbeit.

In: Jugendpolitik, Neuwied: Luchterhand; 21 (1995); Nr.3-4

Themenheft: Lean Management und neue Organisationskonzepte.

In: Blätter der Wohlfahrtspflege, Stuttgart; 140 (1993); Nr.6

Themenheft: Management sozialer Organisationen (I).

In: Blätter der Wohlfahrtspflege, Stuttgart; 141 (1994); Nr.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; 141 (1994); Nr.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; 141 (1994); Nr.10

Aus dem Inhalt: Soziale Kommunalplanung statt kommunaler Sozialplanung - 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 am Main: Eigenverlag; 74 (1994); Nr.6

Verein für Kommunalwissenschaften e.V. (Hrsg.)

Anforderungen der Jugendhilfe an neue Steuerungsmodelle. Dokumentation der Fachtagung am 28. und 29. August 1995 in Kleinmachnow bei Berlin.

Berlin: Eigenverlag (1996); 160 S.

(Aktuelle Beiträge zur Kinder- und Jugendhilfe; 3)

ISBN 3-931418-04-9

Bezugsadresse: Verein für Kommunalwissenschaften e.V.,
Postfach 12 62 24 , 10593 Berlin

Wendt, Wolf Rainer

Von der Defizitfixierung zur Ressourcenorientierung.

In: Blätter der Wohlfahrtspflege, Stuttgart; 139 (1992); Nr.5

Woerner, Clemens

**Von der Fürsorge zur Dienstleistung.
Betrachtungen aus der Sicht eines Jugendhilfeplaners.**

In: Evangelische Jugendhilfe, Hannover: Evangelischer Erziehungsverband e.V.
- EREV -; 73 (1995); Nr.3

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, Christa

**Die Bildung von Fachbereichen im Rahmen der Verwaltungsreformen
aus der Sicht des Jugendamtes.**

In: Der Amtsvormund, Heidelberg: Deutsches Institut
für Vormundschaftswesen e.V.; 69 (1996); Nr.3

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 am Main: Eigenverlag; 75 (1995); Nr.3

KGSt-Berichte zum neuen Steuerungsmodell

- 12/1991 Dezentrale Ressourcenverantwortung: Überlegungen zu einem Neuen Steuerungsmodell
- 19/1992 Wege zum Dienstleistungsunternehmen Kommunalverwaltung-Fallstudie Tilburg
- 5/1993 Das Neue Steuerungsmodell - Gründe, Konturen, Umsetzung
- 6/1993 Budgetierung: Ein neues Verfahren der Steuerung kommunaler Haushalte
- 6/1994 Haushaltskonsolidierung und Aufgabenkritik
- 7/1994 Dezentrale Personalarbeit - Der Beitrag der Personalwirtschaft zur Modernisierung der Verwaltung
- 8/1994 Das neue Steuerungsmodell - Definition und Beschreibung von Produkten
- 9/1994 Outputorientierte Steuerung der Jugendhilfe
- 13/1994 Personalentwicklung: Grundlagen für die Konzepterarbeitung
- 14/1994 Organisationsarbeit im Neuen Steuerungsmodell
- 15/1994 Verwaltungskontrolling im Neuen Steuerungsmodell
- 17/1994 Die Realisierung von Erschließungsanlagen: Projekte im Neuen Steuerungsmodell
- 1/1995 Vom Geldverbrauchs- zum Ressourcenverbrauchskonzept: Leitlinien für ein neues kommunales Haushalts- und Rechnungsmodell auf doppischer Grundlage
- 6/1995 Qualitätsmanagement
- 8/1995 Das Neue Steuerungsmodell in kleineren und mittleren Gemeinden
- 10/1995 Das Neue Steuerungsmodell - Erste Zwischenbilanz
- 11/1995 Aufgaben und Produkte der Gemeinden und Kreise für Soziales, Jugend, Sport, Gesundheit und Lastenausgleich
- 13/1995 Personalkostenmanagement - Einbeziehung der Personalkosten in die Budgetierung

- 3/1996 Integrierte Fach- und Ressourcenplanung in der Jugendhilfe
- 5/1996 Aufgaben und Produkte der Gemeinden, Städte und Kreise für die Bereiche
Räumliche Nutzungen, Bau, Kommunale Immobilien und Umweltschutz
- 8/1996 Kommune und Wettbewerb. Erste Überlegungen und Empfehlungen
- 9/1996 Neue Steuerung im Schulbereich
- 10/1996 Das Verhältnis von Politik und Verwaltung im Neuen Steuerungsmodell
- 11/1996 Zentrale Steuerungsunterstützung
- 12/1996 Aufgaben und Produkte der Gemeinden und Kreise im Bereich Recht,
Sicherheit und Ordnung