



Hinweise und Empfehlungen zur Steuerung der Jugendhilfe

Gemeinsame Stellungnahme des Deutschen Städtetages (DST) und der Arbeitsgemeinschaft für Jugendhilfe (AGJ)

Beschlossen vom
Sozialausschuss des Deutschen Städtetages am 14./15. Januar 1999
sowie vom
Vorstand der Arbeitsgemeinschaft für Jugendhilfe am 27. Januar 1999

Vorwort

Mit der Vorlage der gemeinsam erarbeiteten Stellungnahme von Deutschem Städtetag und der Arbeitsgemeinschaft für Jugendhilfe zu „Hinweisen und Empfehlungen zur Steuerung der Jugendhilfe“ dokumentieren beide Organisationen die aktuelle Bedeutung des Prozesses der Verwaltungsmodernisierung für eine sachgerechte Weiterentwicklung der Jugendhilfe. Ziel der Stellungnahme ist es, Grundsätze und Instrumente der Steuerung der Jugendhilfe konzeptionell zu verdeutlichen und für die Praxis der Jugendhilfe zu präzisieren. Zugleich werden die Grundprinzipien der Jugendhilfe perspektivisch und fachlich verknüpft mit Konzepten und Methoden der Verwaltungsmodernisierung. Es werden Rahmenbedingungen für ein konstruktives Zusammenwirken zwischen freier und öffentlicher Jugendhilfe erörtert und die Auswirkungen für die Planung, Durchführung und Auswertung einer zeitgemäßen Jugendhilfe dargestellt.

Die vorgelegte Stellungnahme dokumentiert den gemeinsamen Willen zur partnerschaftlichen Zusammenarbeit öffentlicher und freier Jugendhilfe, zugleich ist sie Ausdruck der Kompromiss- und Konsensfähigkeit, bei gleichzeitiger Berücksichtigung vorhandener unterschiedlicher Interessen und fachlicher Einschätzungen. Basierend auf Beratungen und Diskussionen im Sozialausschuss des Deutschen Städtetages und im Vorstand der Arbeitsgemeinschaft für Jugendhilfe ist die Stellungnahme ein positives Dokument partnerschaftlicher Zusammenarbeit, das der Weiterentwicklung der Jugendhilfe in Steuerungsfragen der Praxis vor Ort sicherlich hilfreich sein wird.

Köln/Bonn, im Februar 1999

Jochen Dieckmann

Geschäftsführendes Präsidialmitglied
des Deutschen Städtetages

Heribert Mörsberger

Vorsitzender der
Arbeitsgemeinschaft für Jugendhilfe

Präambel

Das Thema „Verwaltungsmodernisierung“ oder „Neue Steuerung“ beherrscht seit geraumer Zeit die Diskussion um die Gestaltung der kommunalen Aufgaben. In nicht wenigen Fällen haben die Verwaltungen der Jugendämter bei der Umsetzung neuer Steuerungsmodelle eine Vorreiterrolle übernommen. Dies wird von Teilen der Jugendhilfe kritisch gesehen, die Fachdiskussion neigt zu einer polarisierenden Betrachtung, geprägt von Misstrauen gegenüber der jeweils anderen Seite. Pädagogische Ansprüche der Jugendhilfe und betriebswirtschaftliche Strategien der Neuen Steuerung stehen sich gegenüber.

Arbeitsgemeinschaft für Jugendhilfe und Deutscher Städtetag wollen mit ihren „Hinweisen und Empfehlungen zur Steuerung der Jugendhilfe“ dazu beitragen, zwischen Jugendhilfe einerseits und Neuer Steuerung bzw. Verwaltungsreform andererseits einen Bogen zu schlagen. Dazu soll auf die vom SGB VIII/KJHG vorgegebenen Verfahrensweisen und Grundlagen zur Steuerung der Jugendhilfeleistungen hingewiesen und diese sollen für die Praxis präzisiert werden. Die Managementmodelle der „Neuen Steuerung“ werden unter dem Aspekt betrachtet, inwiefern sie den Jugendämtern Möglichkeiten eröffnen, durch ergebnisorientierte Verfahrensweisen planerische Prozesse effektiver zu organisieren und Zielvorgaben stärker in die Praxis umzusetzen.

1. Jugendhilfe und Steuerung

1.1 Jugendhilfe braucht Instrumente und Verfahrensweisen zur Steuerung

Auch in der Jugendhilfe sind zielorientierte Steuerungsverfahren notwendig und anzuwenden. Diese müssen von Zieldefinitionen ausgehen und die Zielerreichung angemessen überprüfbar machen.

Dies ergibt sich zum einen aus den Anforderungen des KJHG an den öffentlichen Träger. Er wird in § 79 KJHG verpflichtet, die rechtzeitige und ausreichende Erbringung der gesetzlich vorgegebenen Jugendhilfeleistungen zu gewährleisten. Mittels der in § 80 KJHG vorgegebenen Jugendhilfeplanung müssen Art und Umfang der benötigten Jugendhilfeleistungen für den konkreten Zuständigkeitsbereich des jeweiligen öffentlichen Trägers unter Bezug auf die spezifischen Bedarfslagen und Rahmenbedingungen festgelegt werden. In einem zweiten Schritt muss Jugendhilfe dann durch geeignete Verfahren die Erreichung der gesetzten Ziele sicherstellen. Für den Bereich einzelfallbezogener Hilfen zur Erziehung hat die Jugendhilfeplanung eine Entsprechung im Hilfeplanverfahren nach § 36 KJHG.

Besondere Brisanz erhält die angestrebte Steuerung der Jugendhilfeleistungen durch die gegenwärtige Situation kommunaler Haushalte, die zu einer verstärkten Prioritätensetzung zwingt. Dies bedingt eine stärkere Evaluation des Status quo der Jugendhilfe. Unter dem Gesichtspunkt steigender finanzieller Lasten ist eine umsetzungsbezogene Planung besonders gefordert, da nur so ein effektiver Einsatz der vorhandenen Mittel zu erreichen ist. Schließlich ist für die Jugendhilfe ebenso wie für den Gesamtbereich sozialer Dienstleistungen ein erhöhter Legitimationsdruck festzustellen. Jugendhilfe muss ihre Leistungen transparent und öffentlich darstellen, und auch dafür braucht sie Instrumente und Verfahren.

Ein (selbst-)kritischer Blick auf die bisherige Praxis der Jugendhilfe zeigt, dass die Steuerungsanstrengungen mehr auf die Erstellung allgemeiner Konzeptionen gerichtet waren und demgemäß eine umsetzungsbezogene Steuerung nach Zielen nicht ausreichend stattgefunden hat. Für eine offensive und lebensweltorientierte Jugendhilfe ist umsetzungsorientierte Planung ein unverzichtbares Instrument. Jugendhilfe muss deutlicher als bisher in der Lage sein, die bekannten zwei Fragen zu beantworten: „Machen wir die richtigen Sachen?“ (strategisches Controlling) und: „Machen wir die Sachen richtig?“ (operatives Controlling). Die Normen des KJHG allein liefern noch keine ausreichenden Instrumente und Verfahrensweisen, um diese Fragen zu beantworten. Eine auf outputorientierte Steuerung zielende Verwaltungsreform mit ihren Instrumenten Leistungsbeschreibung/ Pro-

duktplan, Berichtswesen/Kennziffern/Controlling, Kosten- und Leistungsrechnung sowie der Schaffung dezentraler Verantwortungsbereiche, verbunden mit Kontraktmanagement, kann der Jugendhilfe ein Instrumentarium zur Unterstützung fachlicher Zielvorgaben bieten. Gerade die von Neuer Steuerung unterstützte Verbindung von Fach- und Ressourcenverantwortung gibt wichtige Impulse für eine umsetzungsbezogene Organisation der Jugendhilfe.

Andererseits muss das Instrumentarium der Neuen Steuerung daraufhin befragt werden, inwiefern es der besonderen Struktur der Jugendhilfe gerecht und wie die schwierige Frage nach einer Bewertung sozialer Dienstleistungen beantwortet werden kann. Wie erhält eine überwiegend quantitative Steuerungslogik Ergänzungen, wenn Steuerungsbemühungen der Jugendhilfe (und das gilt auch für andere Verwaltungsbereiche) sich auch auf qualitative Aspekte richten? Und selbstverständlich ersetzt Neue Steuerung nicht den jugendpolitischen Diskurs, der zur Zielfindung und Festlegung von Standards unerlässlich ist. Als Prozess der Zielbestimmung, der Politik, Fachbasis und Betroffene einbezieht, ist Jugendhilfeplanung eine wesentliche Bedingung dafür, dass mittels der Produkte nicht nur ökonomische Rationalität praktiziert wird. Jugendhilfeplanung vermittelt die Inhalte, die dann mit den Instrumentarien der Neuen Steuerung umgesetzt werden müssen. Steuerung kann auf Planung nicht verzichten.

Seit kurzem werden auch in der Jugendhilfe verstärkt Modelle der Qualitätssicherung diskutiert und angewendet. Qualitätssicherung im Sinne von Qualitätsmanagement läuft, versehen mit einem eigenen begrifflichen Instrumentarium, als Steuerungsbereich bisher eher parallel zu den genannten Bereichen. Als prozessorientiertes Steuerungsverfahren, das dezentral beim jeweiligen Leistungserbringer angesiedelt ist und dort auf eine kontinuierliche Verbesserung der konkreten Arbeitsverläufe zielt, kann Qualitätsmanagement eine wichtige Ergänzung zu den beschriebenen Steuerungsansätzen darstellen.

1.2 Drei Ansätze zur Steuerung der Jugendhilfe

Damit ergeben sich schwerpunktmäßig drei Bereiche, die beanspruchen, steuernd auf Jugendhilfeleistungen einzuwirken:

- Jugendhilfeplanung bzw. das Hilfeplanverfahren als auf Partizipation zielende Steuerungsverfahren der Jugendhilfe.
- Die Instrumentarien der Neuen Steuerung, die auf eine an Output und Kosten orientierte Steuerung zielen und nach denen bundesweit Verwaltungen und damit auch Jugendämter reformiert werden.
- Qualitätsmanagement als Verfahren, das auf eine kontinuierliche Verbesserung der Arbeitsverläufe und -ergebnisse beim Leistungserbringer zielt.

Diese Ansätze zur Steuerung der Jugendhilfeleistungen sollten als sich ergänzende und aufeinander abzustimmende Bausteine eines übergeordneten Steuerungszusammenhangs gesehen werden. Dieser fragt sowohl nach den Kosten wie nach dem Nutzen der Jugendhilfe und ihrer Leistungen, er sollte Entscheidungsprozesse transparent und partizipativ organisieren und schließlich eine Umsetzung der Zielvorgaben unterstützen. Jugendhilfeplanung und Qualitätsmanagement ergänzen die bei den gegenwärtigen Reformbemühungen bisweilen im Vordergrund stehende Produktebene also um eine Ziel- und eine Prozessebene.

1.3 Auswirkungen für das Verhältnis zwischen Trägern der öffentlichen und freien Jugendhilfe

Da der Träger der öffentlichen Jugendhilfe die Gesamtverantwortung für eine bedarfsgerechte Leistungserbringung im Rahmen kommunaler Handlungsmöglichkeiten hat und demgemäß verstärkt Anstrengungen zur Steuerung der Jugendhilfeleistungen nach Art, Umfang und Kosten unternimmt, berührt dies auch den Bereich der von Trägern der freien Jugendhilfe erbrachten Leistungen. Diese machen in der Jugendhilfe einen großen Anteil aus. Deshalb ist angesichts verstärkter Outputorien-

tierung auch die traditionelle Rolle von öffentlicher und freier Jugendhilfe im Verhältnis zueinander sowie die (Neu-)Gestaltung der Schnittstelle zwischen Geldgeber und Leistungserbringer zu diskutieren. Die Stellungnahme von AGJ und DST geht auch auf diesen Aspekt von Steuerung in der Jugendhilfe ein. Tatsächlich werden in einigen Kommunen, etwa mit der Neugestaltung vertraglicher Regelungen mit Trägern der freien Jugendhilfe, hierzu längst konkrete Schritte unternommen.

2. Auftrag der Jugendhilfe

Die Jugendhilfe arbeitet als Teil der gesellschaftlichen Felder von Erziehung und Bildung in der Bundesrepublik. Sie leistet ihrem gesetzlichen Auftrag nach einen Beitrag zur demokratischen Weiterentwicklung der Gesellschaft. Sie ist in Aufgabe und Struktur historisch gewachsen. Ihr Auftrag ist es, den jungen Menschen bei der Verwirklichung seines Rechtes auf Förderung seiner Entwicklung und Erziehung zu einer eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeit zu unterstützen. Um Jugendhilfe in die Lage zu versetzen, ihren Auftrag zu erfüllen, bedarf sie einer ausreichenden finanziellen Ausstattung ebenso wie eines angemessenen Instrumentariums für eine ziel- und umsetzungsbezogene Steuerung.

Die Aufgaben der Jugendhilfe und ihre grundlegenden Normen werden im SGB VIII – Kinder- und Jugendhilfe (KJHG) – beschrieben. Mit diesem KJHG hat der Gesetzgeber ein modernes Leistungsgesetz geschaffen, das an die Stelle der eher eingriffs- und ordnungsrechtlichen Regelungen des Jugendwohlfahrtsgesetzes trat. Das Kinder- und Jugendhilferecht normiert fördernde und präventive Angebote sowie weitere Leistungen unter der Maßgabe, diese (Angebote, Hilfen und Leistungen) in Kooperation mit den Leistungsberechtigten zu erbringen; Jugendhilfe erfüllt aber auch ordnungsrechtliche Aufgaben der Intervention. Jugendhilfe umfasst allgemeine Förderung und individuelle Hilfe.

Mit der Konzeption der „Offensiven Jugendhilfe“ und der „Lebensweltorientierung“ hat die Jugendhilfe Strategien zur Förderung von Emanzipation und Partizipation entwickelt. Jugendhilfe trägt mit ihrer Fachlichkeit zu einer Integration von sozialer Sicherung und Hilfe mit Beratung und Förderung als Dienstleistung bei. Andererseits weiß Jugendhilfe – und hat dies verfahrenstechnisch normiert –, dass ohne aktive Mitwirkung und Teilhabe der Betroffenen bzw. Leistungsberechtigten ihre Leistungen nicht die erhoffte Wirkung haben. Die Adressaten der Jugendhilfe sind also gleichzeitig „Koproduzenten“ ihrer Leistungen.

Der gesellschaftliche Auftrag der Jugendhilfe ist allerdings nicht auf die Sicherung individueller Rechtsansprüche (z.B. Kindergartenplatz, Hilfen zur Erziehung) und allgemeine Förderung (z.B. Angebote der Jugendarbeit, der Jugendsozialarbeit, des erzieherischen Jugendschutzes) sowie die Gewährleistungsverpflichtung zum Vorhalten einer jugendhilfegerechten Infrastruktur beschränkt, sondern Jugendhilfe hat den gesetzlichen Auftrag, dazu beizutragen, „positive Lebensbedingungen für junge Menschen und ihre Familien sowie eine kinder- und familienfreundliche Umwelt zu erhalten oder zu schaffen“ (§ 1 Abs. 3 KJHG).

Wie alle öffentlich finanzierten gesellschaftlichen Bereiche hat die Jugendhilfe im eigenen und im gesamtgesellschaftlichen Interesse die Verpflichtung, ihre Leistungen im Sinne von Aufwand und Ertrag zu begründen. Dazu macht das KJHG eindeutige verfahrensrechtliche Vorgaben und benennt die erforderlichen Instrumente. Aus diesem Grunde sollen im folgenden Steuerungsgrundlagen und -elemente des KJHG und Elemente des sog. „Neuen Steuerungsmodells“ kurz dargestellt und erläutert werden. Ausgangspunkte dieser Betrachtung sind dabei einerseits die normativen Grundlagen des KJHG und andererseits die grundlegenden und generalisierten Aussagen zum „Neuen Steuerungsmodell“. Auch bei der Verwaltungsmodernisierung, z.B. bei der Implementierung des „Neuen Steuerungsmodells“, sind die konkreten Formen der Zusammenarbeit vor Ort – z.B. zwischen Politik und Verwaltung, Fachressort- und Querschnittsverwaltung – entscheidend für die angestrebte Verbesserung der Leistungserbringung.

3. Steuerungsgrundlagen und -instrumente nach dem KJHG

3.1 Steuerungsgrundlagen

3.1.1 Pluralität, Vielfalt und Partnerschaft

Aufgrund der historischen Entwicklung der Jugendhilfe in Deutschland wird diese durch eine Pluralität von Trägern mit unterschiedlicher Wertorientierung und einer Vielzahl von Inhalten, Methoden und Arbeitsformen repräsentiert. Leistungen der Jugendhilfe werden von Trägern der freien und öffentlichen Jugendhilfe erbracht, wobei sich die Leistungsverpflichtungen an die öffentliche Jugendhilfe richten (§ 3 KJHG). Dieser Grundsatz von Pluralität und Vielfalt gehört nicht nur zu den strukturbildenden Merkmalen von Jugendhilfe, sondern ist auch unter dem Aspekt demokratischer Beteiligung und Mitverantwortung für das Gemeinwesen von zentraler Bedeutung.

Die Träger der öffentlichen Jugendhilfe haben die Gesamtverantwortung für die Erfüllung der Leistungen (und der anderen Aufgaben) der Jugendhilfe, einschließlich der Planungsverantwortung (§ 79 KJHG) und werden zur Wahrnehmung dieser Aufgaben verpflichtet, ein Jugendamt zu errichten (§ 69 Abs. 3 KJHG).

Die Sicherung von Pluralität und Vielfalt und die Umsetzung von Partnerschaft erfordern Strukturen und Verfahrensabläufe, wie sie im KJHG normiert sind: Die Organisation des Jugendamtes als zweigliedrige Behörde und die Beteiligung freier Träger im Jugendhilfeausschuss (§ 71), in Arbeitsgemeinschaften (§ 78) und im Bereich der Jugendhilfeplanung (§ 80).

3.1.2 Beteiligung, Grundrichtung der Erziehung, Wunsch- und Wahlrecht

Das KJHG geht in seiner Grundkonzeption davon aus, dass neben der Fachlichkeit der sozialen Dienste die Form und Intensität der Beteiligung und Mitwirkung der Betroffenen bzw. Leistungsberechtigten ausschlaggebend für den Erfolg von Leistungen ist. Diese Interaktion zwischen Nutzer/innen und Erbringer/innen von Leistungen ist besonders bei personenbezogener sozialer Dienstleistung von zentraler Bedeutung, da Professionalität und Fachlichkeit nicht automatisch und linear zum Erfolg, zur Sicherung von Rationalitätsstandards führen. Es bleibt eine Kluft zwischen dem prinzipiellen professionellen Wissen um rationale Problemlösungen und dem faktischen, in die situativen Aushandlungsprozesse eingelassenen Arbeitswissen. Gleichmaßen bleibt die Differenz zwischen den generalisierten Problemlösungsangeboten und den lebenspraktischen Perspektiven der Betroffenen.

Bei der Ausgestaltung der Leistungen der Jugendhilfe sind die Kinder und Jugendlichen unter Berücksichtigung ihrer wachsenden Fähigkeiten und dem wachsenden Bedürfnis zu selbständigem, verantwortungsbewusstem Handeln sowie der jeweiligen besonderen sozialen und kulturellen Bedürfnisse und Eigenarten an allen sie betreffenden Entscheidungen der Jugendhilfe zu beteiligen. Die unterschiedlichen Lebenslagen von Mädchen und Jungen sind zu berücksichtigen, Benachteiligungen sind abzubauen und die Gleichberechtigung von Mädchen und Jungen ist zu fördern (§§ 8 und 9 KJHG).

Diese grundlegenden Prinzipien finden sich dann auch im verfahrensrechtlichen Teil des Gesetzes wieder, wenn es z.B. um die Beteiligungsrechte bei der Gewährung von Hilfen zur Erziehung i.S. der §§ 27 ff. KJHG geht, also im Rahmen des Hilfeplanverfahrens (§ 36 KJHG). So räumt das KJHG den Leistungsberechtigten ausdrücklich das Recht ein, zwischen Einrichtungen und Diensten verschiedener Träger zu wählen und selbst Wünsche zur Gestaltung der Hilfe zu äußern (§ 5 KJHG) sowie über die Grundrichtung der Erziehung zu entscheiden (§ 9 KJHG).

3.2 Struktur der Jugendhilfe

Die Aufgaben der Jugendhilfe werden auf der örtlichen Ebene im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung verantwortet. Die im Artikel 28 Absatz 2 des Grundgesetzes verbrieft Selbstverwaltungsgarantie der Gemeinden steht jedoch unter einem Gesetzesvorbehalt, der durch das KJHG und die Landesausführungsgesetze ausgefüllt wird. Jugendhilfe gehört somit zu den sog. pflichtigen Aufgaben der Selbstverwaltung. Dies gilt für die gesamten Aufgaben des KJHG mit seinen strukturellen und verfahrensrechtlichen Vorgaben.

Diese Vorgaben setzen einen – für alle Modernisierungsbestrebungen in diesem Bereich – organisatorischen und strukturellen Rahmen:

- Zur Sicherung der Einheit der Jugendhilfe und
- zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben hat jeder örtliche Träger ein Jugendamt (§ 69 Abs. 3 KJHG) zu errichten (und zu erhalten) und
- das Jugendamt ist als zweigliedrige Behörde (§ 70 KJHG) zu gestalten.

Dabei hat der Jugendhilfeausschuss das Beschlussrecht in Angelegenheiten der Jugendhilfe im Rahmen der von der Vertretungskörperschaft bereitgestellten Mittel, der von ihr erlassenen Satzung und der von ihr gefassten Beschlüsse. Explizit wird ihm die Aufgabe der Jugendhilfeplanung und der Förderung der Jugendhilfe zugewiesen (vgl. § 71 KJHG).

Jede Verwaltungsneugliederung muss diese Aufgabenstellung und den Funktionszusammenhang zwischen der Verwaltung des Jugendamtes und dem Jugendhilfeausschuss sowie die besondere Stellung gegenüber der Kommunalvertretungskörperschaft berücksichtigen. Damit ist der Jugendhilfeausschuss unter Berücksichtigung der skizzierten normativen Vorgaben auch zentraler Ort der Steuerung der Jugendhilfe (und dies entspricht dem Grunde nach der Philosophie des „Neuen Steuerungsmodells“ mit dezentraler Ressourcenverantwortung).

3.3 Steuerungsinstrumente des KJHG

Das KJHG umfasst im wesentlichen drei Steuerungsinstrumente:

- den Hilfeplan,
- die Jugendhilfeplanung,
- den Haushalt, d.h. die zur Verfügung stehenden Finanzmittel.

3.3.1 Hilfeplan

Der Hilfeplan – besser: das Verfahren zur Entwicklung eines Hilfeplans – ist das Instrument der Entscheidungsfindung für bestimmte Hilfen im Einzelfall. Die Hilfeplanung soll im Wege des Einzelfallmanagements über die erforderlichen Verfahrensschritte sicherstellen, dass die tatsächliche Hilfeleistung auch bedarfsgerecht und zielgenau erbracht werden kann. Dies setzt auch vereinbarte Ziele voraus. Dazu bedarf es der Fachlichkeit, die Suche nach der notwendigen und angemessenen Hilfe im Einzelfall als Aushandlungsprozess von Betroffenen, Leistungsberechtigten und Fachkräften zu gestalten.

Wissen und Erfahrung über die Wirkungsweise, die Kenntnis über Standards und Qualität der Anbieter von Hilfen und die Fähigkeit, im Aushandlungsprozess die Ausgestaltung der Hilfe zu definieren, sind Voraussetzung für eine erfolgreiche Leistungserbringung.

Durch den Hilfeplan wird auch der Prozess der Realisierung der Hilfe dokumentiert und so die Voraussetzung für deren Bewertung geschaffen. Durch systematisches Auswerten der Hilfeplandaten wird Hilfeplanung zum Kernstück der Jugendhilfeplanung in diesem Leistungsspektrum des KJHG. Daraus können Bedarfe und Anforderungsprofile für die Angebote von Hilfen zur Erziehung konzeptionell und infrastrukturell entwickelt werden.

3.3.2 Jugendhilfeplanung und Arbeitsgemeinschaften

Jugendhilfeplanung muss quantitative Rahmenbedingungen definieren und über einen fachlichen Diskurs qualitativ ausgestalten und absichern helfen. Jugendhilfeplanung zielt auf der Grundlage einer Bedarfsfeststellung auf die generelle Bereitstellung erforderlicher Hilfen und die Sicherung sozialer sowie fachlicher Standards unter frühzeitiger Beteiligung der Träger der freien Jugendhilfe. Arbeitsgemeinschaften nach § 78 KJHG sind dabei geeignete Formen zur Förderung der Qualität von Verfahrensweisen und Leistungen.

Jugendhilfeplanung setzt die Verständigung über Leitbilder der Jugendhilfe und einer kommunalen Jugend- und Sozialpolitik voraus. Auf dieser Basis können sodann die konkreten Jugendhilfeleistungen zwischen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Jugendhilfe, Trägern der freien und öffentlichen Jugendhilfe, mit (Querschnitts-)Verwaltung und Politik und unter Beteiligung von Kindern, Jugendlichen und ihren Familien gemeinsam entwickelt werden. Erforderlich ist eine Verständigung über fachliche, strukturelle und finanzielle Bedingungen für die Qualität und Quantität des Angebots.

Bei den Hilfen zur Erziehung geschieht dies unter Berücksichtigung der fachlich anerkannten und weitgehend akzeptierten Konzeption einer lebensweltorientierten Jugendhilfe und ihrer Strukturmaximen Prävention, Dezentralisierung, Alltagsorientierung, Integration und Partizipation. Das bedeutet im einzelnen:

- Sicherung der pädagogischen Handlungsmaximen des KJHG,
- flexible Hilfearrangements anstatt Versäulung und Segmentierung,
- Vermeidung unnötigen Institutionenwechsels,
- Optimierung der Abstimmung zwischen ambulanten, teilstationären und stationären Angeboten,
- Synchronisierung von Hilfen,
- Einbindung kurzfristiger Hilfen ohne Hilfeplan,
- Lebenslagenbezug und Verankerung im Sozialraum.

Mit der Jugendhilfeplanung besitzt die Jugendhilfe das zentrale Steuerungsinstrument, das es offensiv zu nutzen gilt und das methodisch ausgefeilt werden muss. Von besonderer Bedeutung ist es folglich im Bereich der Hilfen zur Erziehung, die Verbindung zwischen dem Hilfeplan (den individuellen Hilfeplänen) als Bestandteil operativer Jugendhilfe und der strategisch ausgerichteten Jugendhilfeplanung kontinuierlich weiterzuentwickeln:

Verknüpfung der (anonymisierten und aggregierten) prozessproduzierten Daten der Hilfeplanung mit dem der Jugendhilfeplanung zugrundeliegenden Berichtswesen und der Jugendhilfestatistik; Verknüpfung dieser Jugendhilfedaten mit der kommunalen Sozialberichterstattung und weiteren strukturbezogenen Datenbeständen (z.B. Sozialatlas, Leistungskarte). Durch solche sozialräumliche Betrachtungsweisen können auch Zusammenhänge zwischen Hilfen im Einzelfall, also Umfang und Kosten individueller Leistungen und infrastruktureller Ausstattung interpretiert werden. Schließlich sind auch gezielte Wirkungsanalysen von Maßnahmen und Verfahren (Evaluierung) durchzuführen.

Die „steuernde Funktion“ der Jugendhilfeplanung wird letztlich dadurch wirksam, dass die Ergebnisse der Jugendhilfeplanung durch Entscheidungen des Jugendhilfeausschusses bzw. der Vertretungskörperschaft Verbindlichkeit erlangen und deshalb umgesetzt werden müssen.

3.3.3 Finanzielle Steuerung: Der Haushalt

Die Verknüpfung der jugendhilferelevanten Daten im Dreischritt „Statistik – Berichtswesen – Planung“ mit den Finanzdaten ist eine zentrale Voraussetzung für eine aussagekräftige Soll-Ist-Analyse, für Effizienz und für das Qualitätsmanagement. Die Verknüpfung dieser Daten ist Voraussetzung für eine politische Steuerung durch die kommunale Vertretungskörperschaft und eine fachpolitische Steuerung durch den Jugendhilfeausschuss.

Der Jugendhilfeausschuss als Teil des Jugendamtes entscheidet über die von der Vertretungskörperschaft bereitgestellten Mittel (§ 71 Abs. 3 KJHG). Insoweit enthält das KJHG bereits einen Ansatz für die dezentrale Ressourcenverantwortung in der Jugendhilfe.

4. Das „Neue Steuerungsmodell“

4.1 Allgemeine Anmerkungen

Man wird der Vielfalt und der Unterschiedlichkeit von Verwaltungsreformprozessen in den verschiedenen Kommunen nicht gerecht, würde man von „dem Steuerungsmodell“ sprechen. Dies gilt auch für seine Anwendung und Umsetzung in der Jugendhilfe. Die Diskussion zur Verwaltungsmodernisierung (Dienstleistungsorientierung, „New Public Management“ etc.), – auch die um ein „Neues Steuerungsmodell“ – ist in der Theorie grundsätzlich gesellschaftspolitisch, damit inhaltlich, strukturell und ökonomisch angelegt.

Orientiert am Idealbild eines kundenorientierten Dienstleistungsunternehmens soll die kommunale Verwaltung

- kunden- und bürgerfreundlicher werden,
- effektiver und kostenbewusster arbeiten,
- Zuständigkeiten für Fachaufgaben und Finanzentscheidungen zusammenführen,
- Entscheidungen transparent und nachvollziehbar treffen,
- Entscheidungsabläufe beteiligungsorientiert gestalten,
- Entscheidungskompetenzen und Verantwortung von der Verwaltungsspitze auf die Handlungsebene delegieren und
- teamorientierte Arbeitsformen einführen.

Diese Zielvorstellungen einer zeitgemäßen und kundenorientierten Verwaltung entsprechen dem Verständnis moderner Jugendhilfe.

Im Folgenden sollen die verschiedenen Elemente und Instrumente des „Neuen Steuerungsmodells“ kurz vorgestellt und aus Sicht der besonderen Verfasstheit der Jugendhilfe bewertet werden. Die dargestellten allgemeinen Aussagen über Steuerungsgrundlagen und -instrumente des KJHG werden den Steuerungselementen und Instrumenten des „Neuen Steuerungsmodells“ gegenübergestellt und bezüglich ihrer Anwendung und Nutzbarmachung in der Jugendhilfe bewertet.

4.2 Elemente und Instrumente des „Neuen Steuerungsmodells“

4.2.1 Zielformulierung und Leitbildentwicklung

Grundlage eines Gesamtkonzepts von Verwaltungsmodernisierung ist die Entwicklung eines Leitbildes. Ein Leitbild ist eine längerfristig gültige Aussage, wie eine Organisationseinheit, z.B. die Gesamtverwaltung oder das Jugendamt, ihre Aufgabe versteht und diese wahrnehmen will. Ein Leitbild umfasst folgende Elemente:

- Grundverständnis von Zweck und Aufgabe der jeweiligen Verwaltungseinheit,
- Festgelegter Rahmen, innerhalb dessen sich die Beziehungen der verschiedenen Zielgruppen bewegen und
- die Formulierung allgemeiner (Leistungs)Ziele und Qualitätsstandards.

Leitbilder können nicht verordnet, sie müssen kommunikativ entwickelt werden.

Innerhalb eines allgemeinen Leitbildes der öffentlichen Verwaltung ist ein spezielles „Leitbild Jugendamt“ zu entwickeln, das die besonderen Aufgabenstellungen und die spezifische Verfasstheit der Jugendhilfe berücksichtigt. Dies bietet sich vor allem dann an, wenn Leitbilder tatsächlich handlungsleitend für den Verwaltungsreformprozess und damit auch die Neustrukturierung der Jugendhilfe sein sollen.

Leitbilddiskussionen sind also umfassender als Zielformulierungen. Ziele sind aus Leitbildern zu entwickeln.

4.2.2 Dezentrale Ressourcenverantwortung (und Ressourcenverwaltung)

Das Konzept der dezentralen Ressourcenverantwortung (und dessen technische Seite, die Ressourcenverwaltung) ist ein Grundanliegen der Verwaltungsmodernisierung. Wesentlich ist die Übertragung der Verantwortung von den Querschnittsämtern auf die Fachressorts – also beispielsweise vom Haupt-, Organisations-, Personalamt und der Kämmerei auf das Jugendamt – und soweit möglich von der Vorgesetzten- auf die Sachbearbeiterebene.

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

Bei der Umsetzung der dezentralen Ressourcenverantwortung sind für die Jugendhilfe folgende Fragen im Interesse der Fachlichkeit zu beantworten:

- Für welche Leistungen wird die Ressourcenverantwortung delegiert: Für die Gesamtleistungen der Jugendhilfe, also das Gesamtbudget? Was bedeutet das für die von der Jugendhilfe nicht oder nur bedingt beeinflussbaren Aufwendungen für Leistungen, auf die individuelle Rechtsansprüche bestehen, z.B. für Hilfen zur Erziehung? Können diese dann – entsprechend den normativen Vorgaben – allein unter dem Aspekt der Notwendigkeit und Geeignetheit gewährt werden oder müssen sie aus rein finanziellen Erwägungen eingeschränkt werden? Müssen diese Leistungen vom gesamten Gemeinwesen erbracht und deshalb über „Vorabdotierung“ sichergestellt werden?
- Wird eine sozialräumliche oder eine hilfeformspezifische Zuordnung der Ressourcenverantwortung angestrebt?
- Bis auf welche Ebene soll die Ressourcenverantwortung delegiert werden? Führt dies nicht zu einer Segmentierung und Parzellierung von Ressourcen, die die Entwicklung eines Gesamtprofils von Jugendhilfe verhindern?
- Werden rechtzeitig die erforderlichen Ressourcen bereitgestellt (Know-how, Personal, Finanzen, Technik)?

Innerhalb des Gesamtbudgets der Jugendhilfe hat der Jugendhilfeausschuss zu befinden. Dabei ist zu beachten, dass Gestaltungsspielräume im Sinne der Verwirklichung des Leitbildes zur Verfügung stehen. Einrichtungen und Dienste sollen ihre Mittel eigenständig verantworten und – soweit dies kapazitätsmäßig sinnvoll ist – auch verwalten können. Dies setzt voraus, dass eine betriebswirtschaftliche Orientierung und entsprechendes Kostenbewusstsein vorhanden sind. Sozialräumliche Zuordnung von Mitteln bietet sich für bestimmte Aufgaben dann an, wenn Jugendhilfe ein aussagekräftiges System von Statistik und Berichterstattung und ein differenziertes System von Controlling (einschließlich von Maßnahmenevaluierungen) entwickelt hat.

Bereits außerhalb der Diskussion um ein „Neues Steuerungsmodell“ lassen sich im Rahmen des bestehenden Haushaltsrechts Elemente dezentraler Ressourcenverantwortung umsetzen (Deckungsringe, Mittelübertragungen, Verwendung von Personalmitteln bei offenen Stellen für Sachmittel etc.). Allerdings sind im Bereich der Personalbewirtschaftung Grenzen gesetzt.

In diesem Zusammenhang ist die Integration von Fach- und Ressourcenverantwortung besonders wichtig und unter Berücksichtigung der vorstehenden Probleme dezentraler Ressourcenverantwortung und der Hinweise zur Budgetierung/Plafondierung grundsätzlich zu begrüßen, hier liegt eine Chance für die Jugendhilfe und ihre Weiterentwicklung. Ebenso muss sich das Selbstverständnis und die Qualität der Querschnittsverwaltung grundlegend in Richtung „internes Dienstleistungs- und Servicecenter“ wandeln, dessen zentrale Funktion im Bereich von Consulting liegt. Es ist also

ein Wandel von einer entscheidenden und kontrollierenden hin zu einer beratenden Funktion erforderlich.

4.2.3 Budgetierung und Plafondierung

Eng im Zusammenhang mit den Überlegungen für eine dezentrale Ressourcenverantwortung stehen Verfahren der Budgetierung und Plafondierung; diese sind aber nicht Voraussetzung für eine dezentrale Ressourcenverantwortung. Die Budgetierung stellt ein Verfahren dar, bei dem Verwaltungsziele durch Planung operationalisiert (und gegebenenfalls im Sinne eines Kontraktmanagements vereinbart) werden. Die Plafondierung (Input-Budgetierung, Deckelung) legt ein Finanzvolumen fest, mit dem die jeweiligen Fachbereiche zurechtkommen müssen. Planungsgrundlage bilden die im Rahmen der Haushaltssatzung zur Verfügung gestellten Mittel. Diese Plafondierung wird in der Praxis aufgrund des Konsolidierungshintergrunds am häufigsten angewendet.

Die Ursprungsidee der Budgetierung hingegen geht von den zu erbringenden Leistungen aus und leitet davon die benötigten Finanzmittel ab (Verknüpfung und Vereinbarung von Finanz- und Leistungszielen: Output-Budgetierung).

Budgetierung bzw. Budgetverantwortung setzt voraus, dass der Verbrauch der Ressourcen ursächlich zugeordnet wird und die verantwortlichen Organisationseinheiten/Fachbereiche die Entscheidung über die Verwendung der Haushaltsmittel bzw. die Flexibilität im Haushaltsvollzug haben. Budgetierung basiert auf dem Dreischritt:

- Veränderung des Verfahrens der Haushaltsaufstellung
- Flexibilisierung des Haushaltsvollzugs
- Verknüpfung von Finanz- und Leistungszielen.

Ausgehend von der politisch-strategischen Richtungsentscheidungskompetenz der Vertretungskörperschaft – Festlegung des Budgetvolumens – sollen neue Leistungsanreize geschaffen sowie die Fachkompetenz und Verantwortung der Fachbereiche gestärkt werden.

Für Dienstleistungen der sozialen Daseinsvorsorge gibt es eine Gesamtverantwortung des Gemeinwesens. Diese Risiken können nicht einem Geschäfts- bzw. Fachbereich alleine aufgebürdet und innerhalb eines plafonierten Haushalts bewältigt werden. Hierbei entstände die Gefahr, dass bei steigenden Ausgaben für Leistungen, auf die ein individueller Rechtsanspruch besteht, z.B. die Umsetzung des Rechtsanspruchs auf einen Kindergartenplatz, steigende Ausgaben für Hilfen zur Erziehung, Zunahme der Sozialhilfe etc., andere Leistungen der Jugend- und Sozialhilfe abgebaut und „auf Null“ gefahren werden müssten. Dies widerspräche dem Charakter der in den Leistungsgesetzen ebenfalls festgelegten Pflichtleistungen.

4.2.4 Kontraktmanagement

Kontraktmanagement setzt die Definition von klaren Zielen voraus. Aus Sicht der Jugendhilfe ist weniger die Frage des Verfahrens als vielmehr die nach der „Definitionsmacht“ von Zielen entscheidend. Wenn diese Ziele im Sinne des partnerschaftlichen Zusammenwirkens der Träger der freien Jugendhilfe mit dem Träger der öffentlichen Jugendhilfe und im Sinne der entsprechenden Aufgabenstellung und Verantwortlichkeit des Jugendhilfeausschusses innerhalb des vom Rat vorgegebenen Rahmens vereinbart werden, entspricht dies den Grundstrukturen des Verhältnisses von Jugendhilfeausschuss und Verwaltung des Jugendamtes.

Kontraktmanagement geht davon aus, dass Voraussetzung für dezentrale Ressourcenverantwortung klare Zielvereinbarungen sind. Kontraktmanagement sieht vor, dass auf allen Ebenen (Politik – Verwaltung, Verwaltungsspitze – Dezernate, Dezernent – Amtsleitung, Amtsleitung – Abteilungsleitung, Abteilungsleitung – Mitarbeiterschaft) Leistungspakete ausgehandelt werden (Management by objectives). Diese Leistungspakete legen eine zu erbringende Leistung und ihre Qualität sowie das hierfür zur Verfügung stehende Budget fest. Nach Ablauf des Kontrakts können auf dieser Basis Erfolge der Leistungserbringung evaluiert werden. Die Vereinbarung verläuft in einem „Gegen-

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

Es empfiehlt sich, Kontraktmanagement als grundsätzliches Steuerungselement für das gesamte Leistungsspektrum der Jugendhilfe zu implementieren, weil Aufgabenwahrnehmung und Leistungserbringung transparent und überprüfbar werden.

4.2.5 Produkte und Produktbildung

Die Grundlage für die Bereitstellung von „Produkten“ (Produkte sind Leistungen, die als Kristallisationspunkt outputorientierter Steuerung verwendet und dafür nach festgelegten Merkmalen beschrieben werden) durch die Kommunalverwaltung sind die politisch, vor allem durch Gesetze, Beschlüsse der Vertretungskörperschaft und des Jugendhilfeausschusses, bestimmten Aufgaben und die damit verbundenen Ziele. Sie bilden den Auftrag für die Art, den Umfang und die Qualität der Produkte. Es ist zu unterscheiden zwischen verwaltungsexternen Produkten, die unmittelbar der Deckung eines außerhalb der Verwaltung bestehenden Bedarfes dienen (Kindergartenplatz, Erziehungshilfe) und verwaltungsinternen Produkten, die einen Bedarf innerhalb der Verwaltung decken. Typische Beispiele sind hierfür die Produkte der sogenannten Querschnittsämtler im Bereich Organisation, Personal, Technikunterstützung etc. Fachbereichsinterne Produkte entstehen insbesondere im Bereich Fachplanung oder bei der Steuerung und Verwaltung eines Fachbereiches. (Interne Produkte können auch qualifiziert beschrieben und analysiert werden; ihre Kosten sollten nach Möglichkeit eindeutig anderen Produkten zugeordnet werden. Hilfsweise können sie als „Verwaltungsgemeinkosten“ ausgewiesen und anteilig auf die Produkte verteilt werden.)

Produkte bedürfen u.a. folgender wesentlicher Beschreibungsmerkmale:

- Für jedes Produkt ist die Verantwortung festzulegen, welche Organisationseinheit im Fachbereich für die Erreichung der Leistungs- und Finanzziele zuständig ist. Wenn zusätzlich weitere mitwirkende Organisationseinheiten benannt werden (für interne Produkte, private oder freie Anbieter), können die Partner für notwendige Kontrakte kenntlich gemacht werden.
- Für jedes Produkt sind die damit verbundenen Ziele zu nennen. Sie müssen handlungsleitend sein als auch durch die Verwaltung beeinflussbar und messbar sein. Sie sollten sowohl quantitative als auch qualitative Gesichtspunkte sowie Merkmale der Bürger- und der Mitarbeiterzufriedenheit beinhalten. Kennzahlen können sich dazu sowohl auf den Produktionsprozess als auch auf das Produktionsergebnis und auf die Wirkungen des Produktes beziehen.
- Für jedes Produkt ist ein Leistungsumfang zu bestimmen. Er ist nicht mit Tätigkeitslisten zu verwechseln, sondern beschreibt den Umfang der Ergebnisse der Tätigkeiten.
- Die Finanzdaten beginnen mit einer Zuordnung der Produktkosten und -erlöse zu den Unterabschnitten des Haushaltes. Damit wird die notwendige Schnittstelle zur Haushaltsplanung und zum Haushaltsvollzug definiert. Die finanzwirtschaftlichen Kennzahlen müssen abhängig vom örtlichen Stand des Finanzmanagements bzw. der Budgetierung ausgewiesen werden.
- Weiterhin sind zusätzliche Informationen aufzuführen, die notwendig sind, um die Zielgruppen- und Zielerreichung sowie die Quantität und Qualität des Produktes, einschließlich der Zufriedenheit der Nutzer und der Mitarbeiterschaft, einschätzen zu können. Diese Informationen sollen Anlässe zu Fragen und Reflexion bieten und erste Anhaltspunkte zu ihrer Beantwortung geben.

Ziel ist ein pyramidenförmiges Informationswesen aus Leistungen, Produkten, Produktgruppen und Produktbereichen – zusammengefasst dargestellt in einem Produktplan. Für die Zusammenfassung von Leistungen zu einem „Produkt“ ist die maßgebliche Frage zu beantworten, welche Organisationseinheit benötigt routinemäßig differenzierte Informationen über Einzelleistungen, die in einem

Produkt gebündelt werden. In Abhängigkeit von der Differenziertheit einer Kosten-Leistungsrechnung und dem Maß der dezentralen Ressourcenverantwortung sind solche Produkte und ein auf sie bezogenes Berichtswesen auf der jeweiligen Entscheidungsebene anzusiedeln. Die jeweils übergeordnete Ebene kann sich unter dem Gesichtspunkt der Steuerungsrelevanz auf „verdichtete“ Produktinformationen (Produktgruppen, Produktbereiche) konzentrieren. Jede Stelle, Organisationseinheit und Ebene erhält routinemäßig genau die Informationen, die sie für ihre Funktion braucht. Dies hindert nicht, bei Bedarf detaillierte Informationen anzufordern und zu verarbeiten. Produkte beschreiben dann Arbeitsergebnisse und nicht Ergebnisse im Sinne von Wirkungen; Produkte sind Informationsträger. Jedes Produkt soll möglichst in fachlicher Hinsicht in drei Qualitätsdimensionen beschrieben und gesteuert werden: Prozessziele, Ergebnisziele, Wirkungsziele.

Für eine interkommunale Vergleichbarkeit müssen sich die örtlichen Produktdefinitionen an den genannten Beschreibungsmerkmalen ausrichten und nicht an der jeweils örtlichen Aufbauorganisation. Vergleiche ermöglichen Lernprozesse, Politik und Verwaltung erhalten durch sie wesentliche Steuerungsinformationen.

Auch für Planung, Berichtswesen und Controlling in der Jugendhilfe ist es hilfreich, Ziele und Aufgaben zu definieren und darauf bezogen Leistungen/Produkte zu beschreiben, denen Kosten und Einnahmen sowie insbesondere qualitative Daten zur Wirkungsweise zugeordnet werden. Produkte sind Mittel zum Zweck: Sie beschreiben Leistungsbündel, die zur Erreichung bestimmter Ziele dienen. Produkte und Produktpläne müssen deshalb in eine Zielebene eingebunden sein. Politik, Leistungserbringer und Betroffene setzen durch Jugendhilfeplanung fachliche Schwerpunkte, durch deren Ausfüllung sich der Nutzen der Produkte erweisen muss. Unterbleibt die Einbindung der Produkte in Ziele, besteht die Gefahr, dass die in den Kennziffern ebenfalls auszuweisenden Kosten die Bewertung des Produktes beherrschen.

In Worten der Neuen Steuerung: Der Produktplan ist Grundlage sowohl für strategisches als auch für operatives Controlling, beide müssen möglich sein. So verstanden ist der Produktplan auch für die Jugendhilfe ein zentrales Steuerungsinstrument, mit dem der Erfolg der Leistungserbringung ebenso festgestellt werden kann wie die dafür eingesetzten Ressourcen.

4.2.6 Berichtswesen

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 der Leistungen bei den Adressaten untersuchen.

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

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.

Unter dieser Sichtweise ist grundsätzlich zu definieren, wer welche Daten für welche Zwecke und auf welcher Ebene der Steuerung braucht. Gesammelte, aggregierte und ausgewertete Daten dürfen kein Selbstzweck sein, sondern sind vom praktischen Nutzwert (fachliches Steuerungserfordernis) her zu definieren. Daten und Vergleiche von Daten liefern keine Handlungsanleitung zur Steuerung, sondern müssen erst interpretiert werden und werfen Fragen auf, die in einem diskursiven Prozess

beantwortet werden müssen. Diese Interpretation und Beantwortung erfolgt im Rahmen der Jugendhilfeplanung.

So gesehen war und ist Jugendhilfe – im Vergleich zu anderen Bereichen der Kommunalverwaltung – auch im Sinne des neuen Steuerungsmodells – Vorreiter.

4.2.7 Kennzahlen

Kennzahlensysteme sollen den einzelnen Entscheidungsträgern durch Informationsverdichtung eine verbesserte Entscheidungs- bzw. Steuerungsgrundlage liefern. Im System der Neuen Steuerung sollen Kennzahlen aussagefähige und messgenaue Indikatoren sein, die die Leistungen oder die Strukturen eines Bereichs in den Dimensionen Quantität, Qualität und Kosten darstellen. Kennzahlen versuchen also, entscheidungsrelevante Größen sozusagen „auf den Punkt zu bringen“. Sie sind Grundlage für Berichtswesen und Controlling. Nicht nur für die Jugendhilfe sondern auch für andere Steuerungsfelder wirft die Entwicklung von Kennziffern sowohl inhaltlich-konzeptionelle wie messtheoretische Probleme auf. Was wird als relevante Messgröße zur Feststellung des Grades der Zielerreichung (und dafür sollen Kennziffern dienen) angesehen? In dieser Funktion enthalten Kennziffern fachliche Wertungen und sind in einem Dialog mit den an der Erstellung des jeweiligen Produktes Beteiligten zu erarbeiten. Vor einer Kennziffernbildung müssen die produktspezifischen Ziele festgelegt sein, denn Kennziffern sind gewissermaßen deren Spiegelbild. Ihnen kommt kein eigenständiger Stellenwert zu. Es dürfte kaum möglich sein, alle relevanten Entscheidungsgrundlagen durchgängig in abstrakte Zahlenwerte umzusetzen, so dass produktrelevante Entscheidungen sich immer auf eine breitere Informationsbasis stützen müssen. Für eine Beurteilung von Kennziffern im konkreten Fall muss auch untersucht werden, ob das Produkt, dem sie zugeordnet sind, sinnvoll gebildet ist. Dies ist etwa dann wichtig, wenn über produktspezifische Kennziffern einzelne Leistungen verglichen werden sollen. Erfasst das Produkt eine zu heterogene Leistungsbreite, so haben Kennziffern als produktbezogene Durchschnittswerte zur Beurteilung einzelner Leistungen nur begrenzte Aussagekraft. Dies gilt auch für den interkommunalen Vergleich von Produkten anhand von Kennziffern. Die Aussagekraft der Kennziffern nimmt zu, wenn die Produkte hinsichtlich ihrer Beschaffenheit vergleichbar sind, was wiederum mit den Rahmenbedingungen zusammenhängt. In jedem Fall können Abweichungen in den Werten aber zu einer sinnvollen Reflexion über die eigene Leistungserbringung und deren Rahmenbedingungen animieren.

4.2.8 Controlling

Controlling meint Vorgänge des „Regelns“, „Steuerns“ und „Beherrschens“. Controlling ist ein funktionsübergreifendes Steuerungsinstrument, das den unternehmerischen Entscheidungs- und Steuerungsprozess durch zielgerichtete Informationser- und -verarbeitung unterstützt. Controlling sorgt über die Durchführung von Soll-Ist-Vergleichen, die Analyse und Diagnose von Planabweichungen dafür, dass das Datenmaterial und das Instrumentarium zur Verfügung stehen, die einer systematischen Planung dienen und durch die notwendige Kontrolle helfen, die Unternehmensziele (Leitbilder!) zu erreichen.

Die verschiedenen Elemente des Controlling-Systems müssen für die Jugendhilfe zusammengeführt werden. Zu berücksichtigen ist dabei erneut die Verknüpfung mit der Jugendhilfeplanung. Controlling ist ein Umsetzungsinstrument für die Ergebnisse der Jugendhilfeplanung; es dient nicht nur der Ausführung, sondern auch der Rückkoppelung. Controlling und Jugendhilfeplanung sind also beides unverzichtbare und sich bedingende Elemente der Steuerung. Controlling stellt sich insofern als Teil eines Regelkreises zur Steuerung dar. Diese Steuerung vollzieht sich typischerweise in folgenden Schritten:

1. Konkretisieren von Zielvorgaben und Vereinbaren von Zielsetzungen (Kontraktmanagement).
2. Überprüfen und Bewerten der messbaren Arbeitsergebnisse.

Fasst man den Controlling-Begriff weiter als Summe aller Maßnahmen, die zu Steuerungszwecken ergriffen werden, so kann die Jugendhilfeplanung auch als ein Teilelement des Controlling verstanden werden. Stets bleibt die Erarbeitung fachlicher Ziele aber der Jugendhilfeplanung vorbehalten und wird nicht durch andere Elemente Neuer Steuerung verdrängt.

Zur Sicherstellung der Gesamtverantwortung einer Kommunalverwaltung muss es auch ein Konzept für ein Gesamtcontrolling mit entsprechenden Regeln und Verfahren geben. Dabei wird die Leitung durch ein Controlling in dem Sinne unterstützt, dass nicht vergangenheitsorientierte Kontrolle durchgeführt wird, sondern eine steuerungsorientierte (zukunftsorientierte) Führungsunterstützung erfolgt. Diese ist erforderlich und zweckmäßig, wenn Entscheidungsspielräume eingeräumt werden und Leistungsergebnisse im Vordergrund der Betrachtung aller Beteiligten (Bürgerinnen und Bürger, Vertretungskörperschaft, Verwaltungsführung und jeweilige Vorgesetzte) stehen. Ein solches Controlling wird durchgeführt für alle entscheidungsrelevanten Bereiche, in denen verschiedene Ziele vorgegeben wurden: Leistungsziele, Finanzziele, Personalentwicklungsziele, Ressourcenverbrauch. Controlling muss dann die Informationsgrundlagen liefern, vor allem Soll-Ist-Vergleiche und Prognosen der zukünftigen Entwicklung für die Rahmenziele der gesamtstädtischen Entwicklung durchführen, um Ursachen für Zielabweichungen analysieren, Entscheidungsbedarfe feststellen und alternative Lösungsmöglichkeiten einschließlich der damit verbundenen Risiken für die Entscheidungsebenen aufzeigen zu können. Fachliches Controlling muss für die jeweiligen Aufgaben und Leistungen prinzipiell dort angesiedelt sein, wo die entsprechende Fachlichkeit vorhanden ist. Aufgrund der immanenten Logik der dezentralen Ressourcenverantwortung und unter Berücksichtigung des besonderen Charakters und der Beteiligungsgebote in der Jugendhilfe muss es jenseits der Aufgaben der Querschnittsämter deshalb ein Fachcontrolling der Jugendhilfe selbst geben. Deshalb muss Jugendhilfe eigenständige Instrumente und Methoden für ein in die Jugendhilfeplanung integriertes Controlling entwickeln.

Im Bereich der Hilfen zur Erziehung sollte ein „Hilfeplancontrolling“ die systematische Auswertung der Hilfepläne in Bezug auf Zielsetzung und Erfolg sicherstellen.

5. Qualitätsmanagement als Steuerungsverfahren

Seit einigen Jahren wird in den Bereichen Soziales, Gesundheit und Kultur mit zunehmendem Nachdruck über Qualitätssicherung diskutiert. Vorbehalte gründen sich auf die Befürchtung einer qualitätsmindernden Normierung der jeweiligen Arbeit, also auch sozialer Arbeit, durch Einführung von Qualitätsstandards. Das aus der Industrie adaptierte Verfahren sei sozialer Arbeit nicht angemessen. Qualitätssicherung wird als heimliches Sparinstrument gesehen. Schließlich wird in der Forderung nach Qualitätssicherung Kritik an der geleisteten Arbeit gesehen und darauf verwiesen, dass soziale Arbeit doch schon immer um Qualität bemüht gewesen sei und dafür auch Verfahren entwickelt habe.

Die Qualitätsdiskussion hat eine Vielzahl von Begriffen entwickelt, die oft unterschiedlich gebraucht werden und auch dies hat Misstrauen und Ablehnung unterstützt. Das Thema ist auch für die Jugendhilfe bedeutend: Qualitätssicherung ist als Steuerungsverfahren zu einer an Zielen orientierten Leistungserbringung anzusehen; so ergibt sich ein Bezug zu Jugendhilfeplanung und Neuer Steuerung.

5.1 Qualitätsmanagement in der Jugendhilfe

Zunehmend sehen sich Träger und Einrichtungen dem Anspruch ausgesetzt, ihre Tätigkeit effektiver und effizienter zu gestalten. Der Vorwurf lautet, die Leistungen seien nicht transparent und nachvollziehbar. Wenn Ressourcen zunehmend ziel- und ergebnisorientiert verteilt werden, muss Jugendhilfe darauf reagieren. Wenn soziale Arbeit vermehrt unter Dienstleistungsaspekten betrach-

tet wird, dann rücken damit Nutzer-/innenanforderungen in den Mittelpunkt. Auch darauf muss Jugendhilfe sich einstellen.

Sicherlich dürfen Konzepte und Strategien aus der freien Wirtschaft nicht unbedacht auf den Bereich sozialer Arbeit übertragen werden. Schwierigkeiten zeigen sich bei der Verwendung des Kundenbegriffs oder beim Problem einer eindeutigen Definition von Qualität sowie ihrer Messung. Auch ist zu bedenken, dass die Herstellung sozialer Dienstleistungen meist nicht als unabhängiger Prozess abläuft, sondern dass der „Kunde“ gewissermaßen als „Koproduzent“ anzusehen ist.

Die Kernpunkte von Qualitätsmanagement können folgendermaßen zusammengefasst werden:

- Qualität der Dienstleistung wie persönliches Handeln orientieren sich an den Anforderungen der Nutzer/innen.
- Um Strukturen und Arbeitsabläufe effektiv und effizient zu gestalten, werden zentrale Prozesse der Leistungserbringung auf die Leistungsziele hin optimiert.
- Um dabei erfolgreich zu sein, müssen Potentiale und Kompetenzen aller Mitarbeiter/innen genutzt werden.
- Qualitätsmanagement wirkt innovativ auf Aufbau- und Ablauforganisation.

Qualitätsmanagement in diesem Sinne ist eine Anforderung an die freien wie öffentlichen Träger. Es hat überall dort eine Berechtigung, wo kundenbezogen Leistungen erbracht werden. Wenn durch den internen Einsatz von Qualitätsmanagementverfahren mehr Transparenz bezüglich der Ziele und Leistungen und bezüglich des Erfolgs der Arbeit entsteht, so können Leistungserbringer damit im Außenverhältnis auch den sich ändernden Anforderungen z.B. der Kunden oder der Geldgeber besser entsprechen. Die nötigen Aushandlungsprozesse über das „Was“ der Leistungserbringung werden erleichtert.

6. Neue Steuerung und Träger der freien Jugendhilfe

Bedeutsam ist die Frage, welche Auswirkungen die neuen Steuerungsmodelle auf das Zusammenwirken der Träger der freien und öffentlichen Jugendhilfe und damit auf die strukturelle Verfasstheit der Jugendhilfe insgesamt haben.

Diese Ausführungen konzentrieren sich auf das durch Leistungsentgelte bestimmte Verhältnis zwischen öffentlichen und freien Trägern der Jugendhilfe. Auch diesem Verhältnis ist das Gebot der partnerschaftlichen Zusammenarbeit und der Achtung der Selbständigkeit der freien Jugendhilfe des § 4 KJHG zugrunde gelegt. Die darüber hinaus dem öffentlichen Träger obliegende grundlegende Verpflichtung zur Förderung der freien Jugendhilfe nach § 74 KJHG bleibt hiervon unberührt.

6.1 Rahmenbedingungen für das Zusammenwirken zwischen freier und öffentlicher Jugendhilfe

Der Träger der öffentlichen Jugendhilfe hat im Rahmen der ihm in § 79 KJHG übertragenen Gesamtverantwortung dafür Sorge zu tragen, dass die gesetzlich normierten Leistungen der Jugendhilfe in der richtigen Art (Qualität) und im richtigen Umfang (Quantität) für Kinder, Jugendliche und Familien zur Verfügung stehen. Dazu ist es nötig, und zwar für den konkreten Bereich des jeweiligen Trägers der öffentlichen Jugendhilfe, sich über die vorhandenen Jugendhilfeleistungen nach Art und Umfang ein Bild zu machen und Entscheidungen darüber herbeizuführen, welche und wie viele Leistungen gebraucht werden und in welchem Umfang Leistungen finanziert werden können bzw. sollen.

Wenn nun die Gesamtverantwortung beim Träger der öffentlichen Jugendhilfe liegt und wenn eine outputorientierte Betrachtung der Leistungen in den Vordergrund gerückt ist, dann hat das notwendigerweise auch Auswirkungen auf das Verhältnis zwischen Trägern der öffentlichen und freien Jugendhilfe. Dies gilt um so mehr, als in der Jugendhilfe sowohl historisch gewachsen als auch ge-

setzlich normiert ein erheblicher Anteil der Leistungen durch Träger der freien Jugendhilfe erbracht wird.

Mit der Normierung von Pluralität, Vielfalt sowie Partnerschaft und dem Gebot des § 4 Abs. 2 KJHG, die „Selbständigkeit ... in Zielsetzung und Durchführung ihrer Aufgaben“ zu achten, wird die eigenständige Stellung der freien Träger als Partner der öffentlichen Jugendhilfe beschrieben. Diese Grundprinzipien der Trägerpluralität und -autonomie machen deutlich, dass es zu einem Spannungsverhältnis zwischen der Beachtung der Vielseitigkeit der Trägerlandschaft einerseits und dem Ziel eines möglichst effizienten Mitteleinsatzes andererseits kommen kann. Freie Träger sind weder „Erfüllungsgehilfen“ der öffentlichen Hand noch „Delegationsnehmer“, die deren Aufgaben übernehmen. Sie erfüllen eigene Aufgaben und sind an der Entwicklung und Ausgestaltung der Jugendhilfe zu beteiligen. Zugleich kann sich die öffentliche Jugendhilfe nicht durch „out-sourcing“ ihrer Verantwortung entziehen.

6.2 Folgen einer stärkeren Outputorientierung für Träger der öffentlichen und freien Jugendhilfe

Der Träger der öffentlichen Jugendhilfe erscheint als Geldgeber, der im Rahmen seiner Gesamtverantwortung sicherstellt, dass die erforderlichen Leistungen in ausreichendem Umfang und in angemessener Qualität erbracht werden. Träger der freien Jugendhilfe bzw. die von ihnen betriebenen Einrichtungen erscheinen als Leistungserbringer. Sie wirken an der Erfüllung eines öffentlichen Auftrages mit und ihre Angebote werden insoweit auch aus öffentlichen Mitteln finanziert. Zu erbringende Leistungen sind als Äquivalent der kommunalen Finanzierung – im Sinne einer Zielvereinbarung – zu benennen. Die Leistungserbringung ist im Rahmen der Vereinbarungen nachzuweisen. Daraus ergeben sich eine Reihe von Konsequenzen aber auch von offenen Fragen.

Der Träger der öffentlichen Jugendhilfe muss klare Ziele benennen als Rahmen für eine konkrete Leistungsvereinbarung. Diese Ziele sind Ergebnis von Planungsprozessen, für die der Träger der öffentlichen Jugendhilfe zwar nach § 80 KJHG die Gesamtverantwortung trägt, die aber partizipativ unter Einbeziehung des fachlichen Know-hows der Anbieter vor Ort und in Abstimmung mit der Politik zu gestalten sind. Das KJHG macht mit Hinweis auf die zu bildenden Arbeitsgemeinschaften nach § 78 sowie mit Hinweis auf den Aufgabenbereich des Jugendhilfeausschusses nach § 71 einschlägige Verfahrensvorgaben; angemessen ist hier ein Dialog.

Die wichtige sozialpolitische Funktion der Träger der freien Jugendhilfe bleibt dabei unberührt.

Unter diesen Voraussetzungen können Elemente und Instrumente des „Neuen Steuerungsmodells“ für die Entwicklung des Verhältnisses von freien und öffentlichen Trägern sinnvoll sein. Beispielsweise

- kann eine umfassende Leitbilddiskussion das Selbstverständnis und das Verhältnis von öffentlichen und freien Trägern klären helfen;
- kann ein Berichtswesen für mehr Klarheit und Transparenz bei Entscheidungen sorgen und auf die Bedeutung der sozialen Arbeit bzw. sozialpolitischer Problemstellungen hinweisen.

6.3 Bewertung vereinbarter Leistungen

Eine Bewertung der von Trägern der freien Jugendhilfe erbrachten Leistungen findet nach Maßgabe der konkret getroffenen Zielvereinbarungen statt. Es ist Aufgabe beider Seiten, gemeinsam nach Instrumenten und Verfahrensweisen zu suchen, die eine Bewertung der Zielerreichung (Effektivität) auch im Bereich qualitativer Zielvorgaben ermöglichen. Die Diskussion hat hier gerade erst begonnen.

Die Philosophie des Neuen Steuerungsmodells strebt darüber hinaus eine Bewertung der Anbieter durch Vergleich untereinander anhand von Kennziffern an. Die Möglichkeiten dazu müssen dort zurückhaltend beurteilt werden, wo Leistungen nicht normiert sind. Ein direkter Vergleich ist nur zwischen einheitlich standardisierten Leistungen aussagekräftig. Die derzeitige Qualität weiter Be-

reiche der Jugendhilfe besteht aber gerade in der Vielfalt ihrer Angebote, die aus ihrem individuellen, auf den konkreten Bedarf bezogenen Zuschnitt resultiert. Auch hier muss die Diskussion über die Erfüllung beider Anforderungen – Vergleichbarkeit bei gleichzeitiger Vielfalt und Individualität der Leistungen – dringend geführt werden.

6.4 Beteiligung der Träger der freien Jugendhilfe im Verwaltungsmodernisierungsprozess

Eine größere Transparenz der erbrachten bzw. zu erbringenden Leistungen kann der Qualität der Jugendhilfe nur zugute kommen. Gleichermäßen wichtig es aber, diesen Bereich als gemeinsames Lernfeld von Trägern der öffentlichen und freien Jugendhilfe zu sehen. Die stärkere Outputorientierung sollte im Rahmen eines Dialogs zwischen Verwaltung und Leistungserbringern mit gemeinsamen Erfahrungen gefüllt werden. Erst dadurch können angemessene Konkretisierungen der Elemente des Neuen Steuerungsmodells gefunden werden. Wichtig ist also der Aufbau besserer kommunikativer Strukturen zwischen Verwaltung und Trägern der freien Jugendhilfe.

Grundlegende organisatorische und strukturelle Veränderung in der Aufbau- oder Ablauforganisation des Jugendamtes sind im Jugendhilfeausschuss zu beraten. Damit ist auf dieser Ebene eine Beteiligung der Träger der freien Jugendhilfe formal gesichert.

Dem Grundsatz der partnerschaftlichen Zusammenarbeit entsprechend ist es geboten, darüber hinausgehende Informations- und Beteiligungsformen zu schaffen, zumindest dann, wenn nicht verwaltungsinterne Abläufe neu geregelt werden sollen, sondern Strukturentscheidungen (z.B. Veränderungen der Zuständigkeiten von Ansprechpartnern, Statistik und Berichtswesen etc.) gefällt werden. Über den Zeitpunkt und die Tiefe der Beteiligung können keine generellen Aussagen gemacht werden, denn dies hängt in erster Linie vom Gegenstand und Umfang des Reformprozesses ab.

Die frühzeitige Beteiligung der Träger der freien Jugendhilfe empfiehlt sich auch deshalb, weil Umstrukturierungs- und Modernisierungsprojekte nicht gegen-, sondern nur miteinander in eine erfolgreiche Praxis überführt werden können.

7. Zusammenfassung

Das „Neue Steuerungsmodell“ bietet Steuerungselemente und Instrumente an, die eine produktive Verknüpfung mit den Steuerungsinstrumenten des KJHG ermöglichen und methodisch vielfach bereits Eingang gefunden haben. Es geht nicht um die Frage „KJHG oder Neues Steuerungsmodell“, sondern darum, die Elemente und Instrumente im methodischen Sinne für die Jugendhilfe verwendbar zu machen, ohne den Charakter der Jugendhilfe aufzugeben. Das „Neue Steuerungsmodell“ insgesamt gibt wichtige Impulse für die unabdingbare Modernisierung der Kommunalverwaltungen. Wenn wesentliche Elemente unter den spezifischen normativen Vorgaben der Jugendhilfe und ihrer speziellen strukturellen Verfasstheit konsequent angewendet werden, können sie die qualitative Weiterentwicklung der Jugendhilfe fördern. So können

- Leitbildentwicklung,
- dezentrale Ressourcenverantwortung und Integration mit der fachlichen Verantwortung,
- Kontraktmanagement,
- exakte Definition und Beschreibungen von Leistungen und Aufgaben,
- Qualitätsmanagement aus fachlicher Sicht,
- ein ausdifferenziertes Berichtswesen und ein
- Controllingsystem innerhalb der Jugendhilfe

fachliche Impulse zur Qualifizierung der Jugendhilfe geben und ihre Steuerungsmöglichkeiten verbessern.

Voraussetzung ist jedoch, dass im Rahmen der örtlichen Verwaltungsreformprozesse und bei der Neustrukturierung der Kommunalverwaltung Jugendhilfe als Aufgabenfeld mit spezifischen struk-

turellen Erfordernissen akzeptiert wird. Qualität und Quantität sozialer Leistungen bleiben Gegenstand gesellschaftspolitischer Aushandlung!

Die KGSt hat bereits 1993 deutlich gemacht: „Als politisches Gemeinwesen ist die Kommune ihren Einwohnern für die Durchsetzung spezifisch öffentlicher, gemeinwohlorientierter Ziele verantwortlich: Innerer Frieden, 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).

Entscheidend dafür, dass Instrumente des „Neuen Steuerungsmodells“ in der Jugendhilfe sinnvoll angewandt werden können, ist, dass der grundlegende Zweck, die Erhöhung von Transparenz des Verwaltungshandelns, bei den Überlegungen zur konkreten Ausgestaltung der Instrumente handlungsleitend bleibt. Von einer erhöhten Transparenz profitieren freie wie öffentliche Träger. Empirische Daten, Kennziffern und Quantifizierungen sind Hilfsmittel zur Erhöhung dieser Transparenz und müssen ihre Sinnhaftigkeit an diesem Maßstab legitimieren.

Jugendhilfe vor Ort muss sich selbst positionieren. Vorstehende Hinweise und Empfehlungen können nur entsprechend der Gegebenheiten vor Ort Anwendung finden. Jugendhilfe muss im Zusammenwirken von Trägern der freien und öffentlichen Jugendhilfe ihre Chance nutzen und insgesamt einen Gestaltungswillen erkennen lassen, ihr Handlungsfeld im Rahmen der Verwaltungsmodernisierung und trotz knapper werdender Finanzmittel selbst zu gestalten.

*Kontakt: Arbeitsgemeinschaft für Jugendhilfe (AGJ)
 Mühlendamm 3
 10178 Berlin
 Tel.: (030) 400 40 200
 Fax: (030) 400 40 232
 E-Mail: agj@agj.de
 www.agj.de*

*Die Arbeitsgemeinschaft für Jugendhilfe wird aus Mitteln
des Kinder- und Jugendplans des Bundes gefördert.*