

Sybille Stöbe-Blossey (Hrsg.)

**Perspektiven der Jugend-
hilfeausschuss-Arbeit
- Tagungsdokumentation**

Projektbericht des Instituts Arbeit und Technik 2001-01

ISSN 1430 - 8738

Gelsenkirchen 2001

Herausgeber:

Institut Arbeit und Technik

Munscheidstraße 14

45886 Gelsenkirchen

Telefon +49-209-1707-0

Telefax: +49-209-1707-110

E-Mail: [name@iatge.de](mailto:iat@iatge.de)

WWW: <http://iat-info.iatge.de>

Der Workshop "Perspektiven der Jugendhilfeausschuss-Arbeit " und das zugrunde liegende Projekt „Die Weiterentwicklung der neuen Steuerungsmodelle: Tendenzen und Potenziale am Beispiel der Jugendhilfe“ werden gefördert durch die Hans-Böckler-Stiftung.

Zusammenfassung

Zum Ende der Neunzigerjahre ist die Verwaltungsmodernisierung in den Kommunen in eine neue Phase getreten. In wachsendem Maße wurde deutlich, dass die Rolle der Politik in den ersten Jahren der Reformen nicht hinreichend berücksichtigt wurde. Am Institut Arbeit und Technik wurde 1997/1998 mit Förderung der Hans-Böckler-Stiftung ein Forschungsprojekt durchgeführt, das sich mit dieser Problematik auseinandersetzt. In einem Folgeprojekt befasst sich das Institut nun am Beispiel der Jugendhilfe mit der Frage, wie sich die Einbeziehung der Politik verbessern lässt und welche Instrumente Erfolg versprechend sind. Im Mai 2001 wurde ein Workshop zu Perspektiven der Jugendhilfeausschuss-Arbeit durchgeführt, dessen Ergebnisse in dieser Veröffentlichung dokumentiert sind.

Summary

At the end of the nineties, modernization of community administration has entered a new phase. It has become increasingly clear that the role of politics has not been considered sufficiently well during the first years of the reform process. In 1997, and with support from the Hans-Böckler foundation, the Institut Arbeit und Technik (IAT) has conducted a research project investigating this issue. In a follow-up project on the exemplary case of youth services, IAT now addresses the questions on how the involvement of politics can be improved and what instruments are promising. In May 2001, a workshop on perspectives of youth services committees was held, the results of which are documented in this text.

Inhalt

Vorbemerkung	2
---------------------------	----------

Teil I

1 Sybille Stöbe-Blossey: Neue Steuerungsmodelle und die Rolle der Jugendhilfeausschüsse: Zwischenergebnisse eines Projekts	6
---	----------

Exkurs: Strukturmerkmale der Jugendhilfe	7
---	----------

1.1 Typen von Reformstrategien	8
--------------------------------------	---

1.2 Umstrukturierung der Aufbauorganisation	11
---	----

1.3 Strukturen der Jugendhilfeausschüsse	15
--	----

1.4 Beteiligung des Jugendhilfeausschusses an der Verwaltungsreform.....	19
--	----

1.5 Neue Arbeitsformen in den Ausschüssen	21
---	----

1.6 Berichtswesen in der Jugendhilfe	25
--	----

1.7 Kooperation zwischen Kommune und anderen Akteuren	29
---	----

Fazit	36
--------------------	-----------

Teil II

2 Norbert Struck: Perspektiven: Jugendhilfeausschüsse zwischen Bundesrecht und Verwaltungsreformen	38
---	-----------

2.1 Recht und Realität	38
------------------------------	----

2.2 Verschärfte Spannungen zwischen Bundesrecht und Verwaltungspraxis im Rahmen von (Verwaltungs)-reformprozessen	39
---	----

2.3 Jugendhilfeausschüsse zwischen Programm und Realität	40
--	----

2.4 Jugendhilfeausschüsse im Prozess von Verwaltungsreformen	43
--	----

Teil III

3 Dokumentation der Arbeitsgruppen	48
---	-----------

3.1 AG 1: Instrumente für die Ausschussarbeit Karin Esch	48
---	----

3.2 AG 2: Arbeitsformen des Ausschusses Ulrike Bußmann	55
---	----

3.3 AG 3: Zukunft der freien Träger Norbert Wohlfahrt	60
--	----

Literatur	67
------------------------	-----------

Vorbemerkung

Die Verwaltungsmodernisierung in den Kommunen tritt zum Ende der Neunzigerjahre in eine neue Phase. Seit Beginn der Neunzigerjahre ist eine breite Reformbewegung in Gang gekommen, die sich im Wesentlichen auf konzeptionelle Vorgaben der KGSt („Neues Steuerungsmodell“; KGSt 1991, 1992, 1993, 1995a) stützte: Die Kommunen sollten zu bürgerorientierten Dienstleistungsunternehmen werden und - befreit von verkrusteten Strukturen - die Leistungen für die Bürger nicht nur billiger, sondern auch besser erbringen. Die Organisationsstruktur wird umgestaltet, um zusammenhängende Aufgaben in Fachbereichen zusammenzufassen („Rathaus ohne Ämter“). Jeder Fachbereich erhält für die Erfüllung seiner Aufgaben ein Budget, das er möglichst weitgehend selbst bewirtschaften kann („dezentrale Ressourcenverantwortung“). Damit einher geht die Umgestaltung des Haushaltsplanes: Während der traditionelle Haushaltsplan auf einer Aufgliederung nach Ausgabearten, wie etwa Personal, Büromaterial usw., basiert und keinen Überblick über die mit Hilfe dieser Ausgaben erstellten Leistungen ermöglicht, soll er künftig die Leistungen der Verwaltung („Produkte“) und das für ihre Erstellung notwendige Budget enthalten („produktorientierter Haushaltsplan“). Über Art, Umfang und Qualität der Leistungen werden Zielvereinbarungen abgeschlossen („Kontraktmanagement“) - zwischen Politik und Verwaltung, Verwaltungsspitze und Fachbereichen, Fachbereichsleitungen und Arbeitsteams. Auf der Grundlage dieser Zielvereinbarungen wird die Verantwortung für die Umsetzung weitgehend dezentralisiert, was eine bessere Motivation der Beschäftigten, eine erhöhte Flexibilität und damit mehr Effizienz zur Folge haben soll. Zur Steuerung kommen betriebswirtschaftliche Instrumente (Kosten- und Leistungsrechnung, Controlling) zum Einsatz.

Inzwischen sind vielerorts Erfolge der Modernisierungsbestrebungen sichtbar. Oft ist es gelungen, Kreativitätspotenziale von Mitarbeitern freizusetzen sowie überkommene Strukturen und Arbeitsabläufe zu straffen, so daß Leistungen tatsächlich kundenorientierter angeboten werden können - und dabei Kosten eingespart werden, was angesichts der Finanzkrise eine entscheidende Erfolgsbedingung ist. Dennoch ist es nicht mehr zu übersehen, daß die Modernisierungseuphorie ins Stocken geraten ist.¹ Die Nutzung der im neuen Steuerungsmodell enthaltenen Instrumente scheint sich mancherorts von der ursprünglichen Intention entfernt zu haben: So wurden beispielsweise nicht selten mit großem Aufwand Produkte definiert, ohne dass dies Änderungen in der Verwaltungsorganisation, geschweige denn in der Verwaltungspraxis, zur Folge gehabt hätte. Hier wird deutlich, dass die neuen Steuerungsmodelle so, wie sie ursprünglich propagiert wurden, Elemente enthalten, die in der Umsetzung zu technokratischem Perfektionismus ohne Zielorientierung verführen. Darüber hinaus wurde die politische Dimension der Reformen in der Praxis zunächst weitgehend vernachlässigt.² Es zeigte

¹ „Stillstand auf der ‘Baustelle’?“ lautet in diesem Zusammenhang der bezeichnende Titel eines von Jörg Bogumil und Leo Kibler (1998) herausgegebenen Buches, das sich mit Barrieren der kommunalen Verwaltungsmodernisierung und Schritten zu ihrer Überwindung befasst.

² Zweifellos geriet die politische Perspektive in der Modernisierungspraxis zumindest zu Anfang stark in den Hintergrund; Christoph Strünck (1997:156) spricht nicht zu Unrecht von einer „Verwaltungsreform ohne

sich, dass die Trennung zwischen "Was" und "Wie", zwischen strategischem und operativem Geschäft - zumindest nicht in der strikten Form haltbar ist, wie sie zu Beginn des Reformprozesses vielfach formuliert wurde. Schließlich wurde die Binnenorientierung der Modernisierungsbewegung, die mangelnde Einbeziehung des gesellschaftlichen Umfeldes, in zunehmendem Maße zum Gegenstand der Kritik.

Diese Situation hat Bestrebungen sowohl nach einer verbesserten Umsetzung als auch nach einer konzeptionellen Weiterentwicklung der neuen Steuerungsmodelle zur Folge. Vor diesem Hintergrund wurde am Institut Arbeit und Technik mit Förderung durch die Hans-Böckler-Stiftung 1997/1998 das Projekt "Implementation der neuen Steuerungsmodelle: Die Ausgestaltung der Schnittstellen zwischen Politik, Verwaltung und Bürgern" durchgeführt. Ausgangspunkt dieses Projektes war die Feststellung, dass das Verhältnis zwischen Politik und Verwaltung zu einem wesentlichen Engpassfaktor in der Modernisierung geworden ist. Als Resultate des Projektes ergaben sich vier Anforderungen (vgl. Brandel/Stöbe-Blossey/Wohlfahrt 1999):

- Die politische Beteiligung am Modernisierungsprozess muss verstärkt werden.
- Die Modernisierung der Verwaltung muss begleitet werden durch eine Modernisierung der Strukturen in der politischen Arbeit.
- Als Grundlage für eine verbesserte Steuerung muss ein Berichtswesen erarbeitet werden, das nicht nur finanzielle, sondern auch qualitative Aspekte enthält.
- Über die verstärkte Einbeziehung der Politik hinaus ist auch die Berücksichtigung der Schnittstellen zwischen dem politisch-administrativen System "Kommune" und Akteuren außerhalb dieses Systems notwendig.³

Politikreform", und Frieder Naschold bezeichnet die "nachholende Modernisierung der politischen Steuerungsstruktur" als "eine der zentralen Herausforderungen der kommunalen Verwaltungsmodernisierung" (Naschold 1997:339). Vgl. dazu ausführlich Brandel/Stöbe-Blossey/Wohlfahrt 1999.

³ Dieser Aspekt spielt in der jüngsten Diskussion um die Entwicklung der neuen Steuerungsmodelle eine zunehmend wichtige Rolle: In der Anfangsphase der Modernisierungsdiskussion wurde die Anforderung formuliert, die Kommune müsse sich "von der Behörde zum Dienstleistungsunternehmen" (Banner 1991) entwickeln, womit die Sichtweise vom Bürger als "Kunde", als "Verbraucher" kommunaler Dienstleistungen, in den Mittelpunkt rückte. Eine aktive Rolle des Bürgers ist damit allerdings nicht verbunden: "Der Kunde ist vorrangig Konsument von Dienstleistungen, eher passiv und auf Bedürfnisbefriedigung aus. Er tritt der Verwaltung als Anbieterin von Dienstleistungen mit einer Anspruchshaltung gegenüber." (Bogumil/Kißler 1996:185) Inzwischen zeichnet sich in der Diskussion eine Erweiterung ab, indem die Entwicklung "von der Ordnungskommune zur Dienstleistungs- und Bürgerkommune" (Banner 1998; Plamper 1998) postuliert wird.

Von besonderer Bedeutung wird es in diesem Zusammenhang sein, Vorstellungen über das produktive Zusammenwirken von staatlichen bzw. kommunalen und anderen, gesellschaftlichen Akteuren zu entwickeln und Strukturen vorzuschlagen, die dieses Zusammenwirken verbessern. Diese Strukturen müssen so gestaltet werden, dass privates Engagement gefordert und gefördert und mit gesamtgesellschaftlichen Zielsetzungen verknüpft wird. Für einen Staat, der diese Zielsetzungen verfolgt, wurde in der wissenschaftlichen Diskussion der Begriff des "aktivierender Staates" geprägt (vgl. v. Bandemer et al. 1995; v. Bandemer/Hilbert 1998; Esch/Hilbert/Stöbe-Blossey 2001); analog kann man von einer "aktivierenden Stadt" sprechen.

Für die Umsetzung dieser vier Anforderungen konnten im Rahmen des Projektes eine Reihe von praktischen Ansatzpunkten identifiziert werden. Angesichts des explorativen Charakters des Projektes konnten diese Ansatzpunkte jedoch nicht in jeder Hinsicht konkret ausgearbeitet werden. Vor allem wurde - insbesondere im Hinblick auf die dritte und vierte Anforderung - deutlich, dass sie in vieler Hinsicht einer politikfeldspezifischen Konkretisierung bedürfen. Vor diesem Hintergrund wurde das Projekt „Die Weiterentwicklung der neuen Steuerungsmodelle: Tendenzen und Potenziale am Beispiel der Jugendhilfe“ geplant, das seit Sommer 2000 läuft. Das Feld der Jugendhilfe ist im gegebenen Kontext von besonderem Interesse,

- weil die Jugendämter sowohl von der KGSt (vgl. KGSt 1994) als auch von vielen Kommunen als Pilotämter für die Verwaltungsmodernisierung ausgewählt wurden, so daß sowohl einige Modernisierungserfahrungen als auch kontroverse Diskussionen dazu vorliegen;
- weil die im Kinder- und Jugendhilfegesetz (KJHG) definierte Sonderrolle des Jugendhilfeausschusses als Bestandteil des Jugendamtes sowie die Beteiligung von freien Trägern im Ausschuss die Frage der Kooperationsstrukturen zwischen Politik, Verwaltung und externen Akteuren in besonderer Schärfe aufwerfen;
- weil dieses Feld eine lange Tradition im Hinblick auf das Zusammenwirken unterschiedlicher Akteure aufweist und unter dem Gesichtspunkt einer Überwindung der Binnenorientierung in der Verwaltungsreform interessante Erkenntnisse verspricht;
- weil dieses Zusammenwirken in den letzten Jahren zunehmend durch neu hinzugekommene Akteure ergänzt wird (nämlich zum einen durch freie Initiativen jenseits der traditionellen Wohlfahrtsverbände, zum anderen inzwischen auch durch gewerbliche Anbieter), so daß von einem breiten Spektrum unterschiedlicher Akteure und von einer zunehmenden Entwicklung von „public private partnership“ ausgegangen werden kann.

Am Beispiel der Jugendhilfe sollen in diesem Projekt Möglichkeiten zur Weiterentwicklung der Verwaltungsmodernisierung aufgezeigt werden. Im Mittelpunkt steht zum einen die Frage, wie die Politik (Jugendhilfeausschuss) in den Reformprozess besser eingebunden und ihre Steuerungsfunktion unterstützt werden kann. Zum anderen geht es darum, wie sich eine Kooperation zwischen der Kommune und ihrem Umfeld (etwa Verbänden, Initiativen, Unternehmen, einzelnen Bürgern usw.) so gestalten lässt, dass Effektivität und Effizienz ebenso gestärkt werden wie Partizipation und Bürgerorientierung.

Bei dem Workshop „Perspektiven der Jugendhilfeausschuss-Arbeit“ wurden im Mai 2001 im Institut Arbeit und Technik Zwischenergebnisse des Projektes zur Diskussion gestellt (Teil I dieser Dokumentation). Anschließend ging es um die Perspektiven der Jugendhilfeausschussarbeit im Spannungsfeld von Bundesrecht und Verwaltungsreform (Teil II). In Arbeitsgruppen wurden schließlich einige Themenfelder vertieft, um

den Austausch der Teilnehmer/innen untereinander zu fördern und gemeinsam nach Möglichkeiten zur Weiterentwicklung der Ausschussarbeit zu suchen (Teil III).

Teilnehmer/innen des Workshops waren gut 40 Vertreter/innen aus Jugendhilfeausschüssen, Jugendämtern, Wohlfahrtsverbänden und Wissenschaft, denen an dieser Stelle für ihre Mitwirkung und engagierte Diskussion herzlich gedankt sei. Gedankt sei ebenfalls der Hans-Böckler-Stiftung, die sowohl das Gesamtprojekt als auch den Workshop fördert.

Teil I

1 Sybille Stöbe-Blossey: Neue Steuerungsmodelle und die Rolle der Jugendhilfeausschüsse: Zwischenergebnisse eines Projekts

Die im Folgenden vorgestellten Zwischenergebnisse des Projekts basieren auf der Auswertung von laufenden Fallstudien in 13 Jugendämtern in sieben Bundesländern (Baden-Württemberg, Bayern, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein). Darunter befinden sich sieben Jugendämter in kreisfreien Städten, vier in kreisangehörigen Kommunen und zwei in Kreisen. In jeder Fallstudie werden Interviews mit der Verwaltung des Jugendamtes und mit ca. fünf bis sieben Mitgliedern des Jugendhilfeausschusses geführt. Die Gespräche mit der Verwaltung waren zum Zeitpunkt des Workshops in allen 13 Kommunen durchgeführt; die Interviewserien mit den Ausschussmitgliedern waren in sieben Kommunen ganz und in vier Fällen teilweise abgeschlossen, in zwei Kommunen standen sie noch bevor. Zurzeit (Sommer 2001) läuft zusätzlich die Auswertung einer schriftlichen Befragung von Jugendhilfeausschussvorsitzenden in Nordrhein-Westfalen; darüber hinaus sind Expertengespräche bspw. mit Vertretern der Verbände der freien Wohlfahrtspflege, der Landesjugendämter und der kommunalen Spitzenverbände geplant. Die vorliegende Darstellung gibt somit einen Zwischenstand des Projektes wieder und zielt darauf ab, Zwischenergebnisse zur Diskussion zu stellen und weiterzuentwickeln. Anregungen und Kritik sind daher willkommen.

Die Darstellung der Zwischenergebnisse gliedert sich in sieben Kapitel:

1. Typen von Reformstrategien
2. Umstrukturierung der Aufbauorganisation
3. Strukturen der Jugendhilfeausschüsse
4. Beteiligung des Jugendhilfeausschusses an der Verwaltungsreform
5. Neue Arbeitsformen in den Ausschüssen
6. Berichtswesen in der Jugendhilfe
7. Kooperation zwischen Kommune und anderen Akteuren

Vor der Präsentation der Ergebnisse soll in einem Exkurs eine kurze Einführung in die wichtigsten Strukturmerkmale und Besonderheiten der Jugendhilfe gegeben werden, um auch Leserinnen und Lesern ohne „jugendhilfespezifische“ Fachkenntnisse eine Einordnung der Ergebnisse zu ermöglichen.

Exkurs: Strukturmerkmale der Jugendhilfe

Das Politikfeld der Jugendhilfe wird im Wesentlichen bestimmt durch das Kinder- und Jugendhilfegesetz (KJHG), das am 01.01.1991 in Kraft trat und das im Wesentlichen aus dem Jahre 1924 stammende Jugendwohlfahrtsgesetz (JWG) ablöste. Münder (1996:15f.) nennt vor allem drei wesentliche Veränderungen: Die Zuständigkeiten in der Jugendhilfe wurde bei den örtlichen Jugendämtern konzentriert, Maßnahmen mit eingreifendem Charakter wurden abgebaut, allgemeine Förderungsangebote und präventive Leistungen wurden umfassend benannt. Das KJHG brachte damit allerdings keine wesentlichen Neuerungen, sondern dokumentierte in der Praxis bereits vielfach vorfindbare Entwicklungen. Die folgende Darstellung gibt einen Überblick über die heutigen Strukturen und Aufgaben in der Kinder- und Jugendpolitik.

Inhaltlich unterscheidet das KJHG zwischen "Leistungen der Jugendhilfe" (§ 2 II) und "anderen Aufgaben der Jugendhilfe" (§ 2 III). Der Unterschied zwischen beiden Teilbereichen liegt - ein wenig vereinfachend zusammengefasst - darin, dass es sich bei dem erstgenannten Teil vorrangig um Angebote und Dienstleistungen für junge Menschen und ihrer Familien handelt, während im letzteren Teil eher hoheitlich geprägte Aufsichts- und Kontrollaufgaben im Mittelpunkt stehen. Zu den "Leistungen der Jugendhilfe" gehören die Jugendarbeit, die Jugendsozialarbeit, die Förderung der Erziehung in der Familie, die Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen und in Tagespflege sowie die Hilfen zur Erziehung. Dabei sind die im KJHG aufgezählten Leistungen nicht als abschließender Katalog zu verstehen, sondern können je nach pädagogischem Bedarf ergänzt werden. Zu den "anderen Aufgaben der Jugendhilfe" zu rechnen sind vorläufige Maßnahmen zum Schutz von Kindern und Jugendlichen, der Schutz von Kindern und Jugendlichen in Familienpflege und in Einrichtungen, die Mitwirkung in gerichtlichen Verfahren, das Vormundschafts- und Pflegschaftswesen.

Örtlicher Träger der öffentlichen Jugendhilfe sind die Kreise und kreisfreien Städte (§ 69 I), bei denen ein Jugendamt zu errichten ist (§ 69 III). Landesrechtlich kann geregelt werden, dass auch kreisangehörige Gemeinden, die von ihrer Leistungsfähigkeit her dazu in der Lage sind, ein eigenes Jugendamt errichten können (§ 69 II). Mit der Vorschrift, ein Jugendamt zu errichten, bestätigt das KJHG eine schon im JWG enthaltene Regelung, die letztlich in die kommunale Organisationshoheit eingreift: Es geht nicht nur darum, dass die im KJHG enthaltenen Aufgaben wahrgenommen werden, sondern es wird darüber hinaus festgelegt, dass dies durch ein spezielles Amt, eben das Jugendamt, geschehen soll.

Die organisatorische Besonderheit des Jugendamtes im Vergleich zu allen anderen kommunalen Ämtern besteht in seiner Kollegialverfassung: Seine Aufgaben "werden durch den Jugendhilfeausschuss und durch die Verwaltung des Jugendamtes wahrgenommen" (§ 70 I), wobei die Geschäfte der laufenden Verwaltung durch den Leiter der Verwaltung der jeweiligen Gebietskörperschaft oder - in dessen Auftrag - vom Leiter der Verwaltung des Jugendamtes durchgeführt werden. Der Jugendhilfeausschuss gilt also als Bestandteil des Jugendamtes.

Der Jugendhilfeausschuss wiederum unterscheidet sich durch seine Zusammensetzung von den übrigen kommunalen Ausschüssen: Als stimmberechtigte Mitglieder gehören ihm zu drei Fünfteln Mitglieder der Vertretungskörperschaft des Trägers bzw. vom ihr gewählte, in der Jugendhilfe erfahrene Männer und Frauen an; zwei Fünftel werden auf Vorschlag der örtlichen anerkannten Träger der freien Jugendhilfe von der Vertretungskörperschaft gewählt, wobei die Vorschläge der Jugend- und der Wohlfahrtsverbände angemessen zu berücksichtigen sind (§ 71 I).

In dieser Zusammensetzung der Jugendhilfeausschüsse spiegelt sich die wesentliche Rolle wider, die freie Träger in der Jugendhilfe spielen. Zwar haben die Träger der öffentlichen Jugendhilfe für die Erfüllung der im KJHG enthaltenen Aufgaben "die Gesamtverantwortung einschließlich der Planungsverantwortung" (§ 79 I). Sie sollen gewährleisten, dass die dazu erforderliche Infrastruktur zur Verfügung steht (§ 79 II) und sind in diesem Kontext verpflichtet, eine Jugendhilfeplanung durchzuführen. All dies heißt aber keineswegs, dass die öffentlichen Träger die Einrichtungen selbst unterhalten und die Leistungen selbst erbringen müssten - im Gegenteil. In der Jugendhilfe spielen traditionell freie Träger eine große Rolle, welche auch im KJHG festgeschrieben ist: "Die Jugendhilfe ist gekennzeichnet durch die Vielfalt von Trägern unterschiedlicher Wertorientierungen und die Vielfalt von Inhalten, Methoden und Arbeitsformen." (§ 3 I) Dem Subsidiaritätsprinzip entsprechend sollen öffentliche Träger von eigenen Maßnahmen absehen, wenn geeignete Einrichtungen, Dienste und Veranstaltungen von freien Trägern betrieben oder rechtzeitig geschaffen werden können (§ 4 II).

Die Träger der öffentlichen Jugendhilfe sollen die Tätigkeit von freien Trägern anregen und unter bestimmten Voraussetzungen fördern. Für eine auf Dauer angelegte Förderung ist in der Regel die Anerkennung als Träger der freien Jugendhilfe Voraussetzung (§ 74 I). Bedingung für diese Anerkennung ist - neben fachlichen Anforderungen - unter anderem die Verfolgung gemeinnütziger Ziele (§ 75 I). Die Kirchen und Religionsgemeinschaften des öffentlichen Rechts sowie die auf Bundesebene zusammengeschlossenen Verbände der freien Wohlfahrtspflege sind per definitionem anerkannte Träger der freien Jugendhilfe (§ 75 III). Andere Träger haben einen Rechtsanspruch auf Anerkennung, wenn sie seit drei Jahren die für die Anerkennung formulierten Voraussetzungen erfüllen (§ 75 II). Nur auf die anerkannten freien Träger bezieht sich im Übrigen das erwähnte Subsidiaritätsprinzip nach § 4 II; sollten andere Anbieter die gleichen Leistungen bereitstellen, stellt dies keinen Grund für den öffentlichen Träger dar, auf eigene Angebote zu verzichten.

1.1 Typen von Reformstrategien

Die Reformen der Jugendämter orientieren sich mit unterschiedlicher Schwerpunktsetzung an eher fachlich motivierten Strategien und an der Umsetzung der neuen Steuerungsmodelle. Idealtypisch lassen sich drei Reformtypen unterscheiden.

Im Zuge ihrer Publikationen zur Einführung der neuen Steuerungsmodelle hat die KGSt einige Berichte zur Jugendhilfe vorgelegt. In ihrem Bericht zum Thema

”Outputorientierte Steuerung der Jugendhilfe” aus dem Jahre 1994 stellt sie fest, dass im Vergleich zu anderen Aufgabenbereichen Verfahren zur Verbesserung der Leistungs- und Kostentransparenz ”im Jugend- und Sozialbereich (...) eher selten und noch nicht sehr weit entwickelt” (KGSt 1994:7) sind. Angesichts der qualitativen wie quantitativen Bedeutung des Jugend- und Sozialbereichs sowohl für die Bürger als auch für die Kommune zielte sie daher darauf ab, am Beispiel der Jugendhilfe die Diskussion über die Entwicklung der neuen Steuerungsmodelle im Jugend- und Sozialbereich zu intensivieren. In der Tat zeigt eine Befragung von Jugendämtern, die das Deutsche Jugendinstitut im Rahmen seines Projektes ”Dauerbeobachtung der Jugendhilfe” (Seckinger/Weigel/van Santen/Markert 1998) im Jahre 1996 durchführte, dass 62 % der Jugendämter bereits Umstrukturierungen nach den Empfehlungen der KGSt vorgenommen hatten bzw. sie für die nächste Zeit planten (Seckinger/Weigel/van Santen/Markert 1998:117).

Sowohl mit dem KGSt-Bericht als auch mit den Reformbestrebungen in einer wachsenden Zahl von Jugendämtern wurde eine umfangreiche und kontroverse fachpolitische Diskussion ausgelöst.⁴ Während also einerseits die Jugendämter von der KGSt wie auch von einigen Kommunen als Modellämter ausgewählt wurden, gibt es andererseits kaum einen Verwaltungsbereich, in dem Konzeption und Umsetzung der Reformen so umstritten sind.

Betrachtet man nun nach einigen Jahren Modernisierungspraxis die Reformstrategien, die in den Jugendämtern verfolgt werden, so kristallisieren sich drei Reformtypen heraus. Diese drei Reformtypen lassen sich danach klassifizieren, welches Gewicht einerseits den Neuen Steuerungsmodellen, andererseits fachlichen Reformanforderungen der Jugendhilfe zugemessen wird. Die Übergänge zwischen den drei Typen sind zweifellos fließend; die Klassifizierung ist jedoch hilfreich für das Verständnis der jeweils verfolgten Strategie.

- Einige Jugendämter orientieren sich vor allem an den neuen Steuerungsmodellen. Die Bildung von Produkten, die Budgetierung und ein kennzahlengestütztes Berichtswesen stellen Schwerpunkte der Umstrukturierung der Verwaltungsabläufe dar. Diese Strategie ist oft verbunden mit einer starken Priorität der Kostensenkung. Wir umschreiben diese Orientierung mit dem Stichwort „betriebswirtschaftliche Strategie“.
- Andere Jugendämter orientieren sich vor allem an fachlichen Reformanforderungen: Hier geht es vorrangig um eine verbesserte Umsetzung des KJHG und um die Verwirklichung einer sozialraumorientierten Arbeitsweise. Neue Steuerungsinstrumente werden nur insoweit implementiert, als dies von der Gesamtverwaltung her vorgegeben wird. Teilweise werden diese Instrumente mehr oder weniger stark als Fremdkörper für die Jugendhilfe empfunden. Diese Vorgehensweise lässt sich als „jugendhilfebezogene Strategie“ bezeichnen.

⁴ vgl. zum Beispiel die Beiträge in Flösser/Otto 1996 und Merchel/Schrappner 1996; zusammenfassend Stöbe-Blossey 1998.

- Eine dritte Gruppe von Jugendämtern versucht, beide Reformansätze aktiv zu verknüpfen. Hier werden die Elemente der neuen Steuerungsmodelle als Instrumente betrachtet, mit deren Hilfe man fachliche Ziele besser realisieren kann, und an die speziellen Anforderungen der Jugendhilfe angepasst. Es handelt sich somit um eine „Verknüpfungsstrategie“.

Die an dritter Stelle genannte Verknüpfungsstrategie bedarf einer Erläuterung. Konkret lässt sich die aktive Verknüpfung beider Reformansätze an unterschiedlichen Handlungsfeldern festmachen:

- Wenn innerhalb der Gesamtverwaltung eine konsequente Budgetierung realisiert wird, kann das Jugendamt seine Autonomie in der Ressourcenbewirtschaftung dazu nutzen, sozialraumbezogene Budgets einzurichten (vgl. auch KGSt 1998). Dezentralisierung der Ressourcenverantwortung in der Gesamtverwaltung ermöglicht eine weitere Dezentralisierung innerhalb des Amtes. Möglich ist weiterhin, die einzelnen Sozialraumbudgets zur Bewirtschaftung an jeweils einen Träger oder Trägerverbund zu vergeben (bspw. Stuttgart; vgl. BMFSFJ 2000). Es scheint allerdings so zu sein, dass diese Möglichkeiten selbst dort, wo die Arbeit in sozialraumbezogenen Teams organisiert wird, selten genutzt werden. Dies hängt nicht zuletzt damit zusammen, dass einzelne Problemfälle - wie etwa Heimunterbringungen - das Budget eines Sozialraums leicht sprengen können und Verschiebungen zwischen den Sozialräumen erfordern würden. Dies gilt insbesondere dort, wo die Sozialräume eher kleinräumig definiert sind. Realisierbar dürfte diese Option insofern in erster Linie in Großstädten sein.
- Eine wesentlich höhere Bedeutung kommt der dezentralen Ressourcenverantwortung im Hinblick auf die fachlich nutzbare Flexibilität zu: „Präventive Projekte, für die ich kurzfristig mehr Geld brauche, muss ich nun nicht mehr gegenüber dem Kämmerer begründen, weil ich weiß, dass sie in meinem Budget mittelfristig zu Einsparungen führen.“, so die Aussage eines Interviewpartners aus einer Jugendamtsverwaltung. In diesen Möglichkeiten werden in vielen Jugendämtern die Hauptvorteile der neuen Steuerungsmodelle gesehen.
- Die Jugendhilfeplanung kann gestärkt und als Basis für ein Berichtswesen genutzt werden: Im Dialog mit den lokalen Akteuren werden Jugendhilfepläne erarbeitet, um Bedarfe festzustellen und auf dieser Grundlage Prioritäten zu setzen und Maßnahmen abzuleiten. Über die Umsetzung der Maßnahmen wird regelmäßig berichtet. Eine solche Vorgehensweise bietet die Chance, fachspezifische und qualitative Aspekte im Berichtswesen zu verankern. Dort, wo eine gezielte Verknüpfung einer dialogorientierten Jugendhilfeplanung mit dem Berichtswesen betrieben wird, zeigt sich, dass der Gesamtprozess von den Ausschussmitgliedern außerordentlich positiv bewertet wird. Genutzt werden diese Chancen dennoch selten: In vielen Fällen fristet die Jugendhilfeplanung trotz der gesetzlichen Vorgaben ein Schattendasein

oder wird sogar weiter in den Hintergrund gedrängt, weil die konzeptionellen Kräfte auf die Umsetzung der neuen Steuerungsmodelle konzentriert werden.

- Sowohl von Ausschussmitgliedern als auch von Verwaltungsvertretern wird häufig ein Anstieg der fachlichen Anforderungen an die Jugendhilfeausschussarbeit konstatiert, mit dem die Qualifikation der Mitglieder nicht Schritt hält. Ein Berichtswesen, das handhabbare Informationen sowohl quantitativer als auch qualitativer Art enthält, kann vor diesem Hintergrund der Qualifizierung der Ausschussarbeit dienen.
- Produkte können als Grundlage für Transparenz über das Leistungsspektrum und für Leistungsverträge genutzt werden. Dies setzt allerdings eine konsequente Produktorientierung im kommunalen Haushalt voraus. Dort, wo dies realisiert ist, sehen die meisten Ausschussmitglieder die Produkte – auch wenn sie anfangs oft skeptisch waren – als wichtiges Arbeitsinstrument an.

Die Beispiele zeigen, dass neue Steuerungsmodelle einerseits und fachliche Anforderungen der Jugendhilfe andererseits keineswegs Gegensätze sind. Vielmehr können die neuen Steuerungsinstrumente in der Tat zur fachlichen Weiterentwicklung genutzt werden. Dies gilt allerdings nur dann, wenn die Verknüpfung offensiv betrieben wird; eine technokratische Anwendung von Instrumenten reicht nicht aus.

1.2 Umstrukturierung der Aufbauorganisation

Die Reformen in den Kommunalverwaltungen haben für die Jugendämter zu sehr unterschiedlichen Modellen der Aufbauorganisation geführt.

1.2.1 Modellvarianten in der Aufbauorganisation

In den meisten Kommunen ging und geht die Einführung neuer Steuerungsmodelle einher mit einer mehr oder weniger tief greifenden Umstrukturierung der Aufbauorganisation. Während es bislang in den meisten Kommunen Jugendämter mit recht vergleichbarem Aufgabenzuschnitt gab, führten die Reformen zu höchst unterschiedlichen Lösungen⁵:

In den meisten Kommunen gibt es nach wie vor eine Organisationseinheit mit dem „klassischen“ Aufgabenzuschnitt des Jugendamtes, so wie dies nach dem KJHG vorgesehen ist. Dabei lassen sich drei Varianten unterscheiden:

- In einigen Kommunen wurde das Jugendamt zu einem eigenen Fachbereich (mit unterschiedlichen Benennungen, etwa „Fachbereich für Kinder, Jugendliche und

⁵ Zu der Diskussion um die Aufbauorganisation sowie zu einigen Beispielen vgl. Liebig 2001:79ff.

Familien“⁶). Dies ist insbesondere bei Jugendämtern der Fall, die eine im Verhältnis zur Gesamtverwaltung große Mitarbeiterzahl aufweisen (etwa weil sie relativ viele Aufgaben nicht an freie Träger delegiert haben, sondern selbst erledigen). Des Weiteren findet sich diese Lösung in Kommunen, die sich für die Bildung von verhältnismäßig vielen und damit eher kleinen Fachbereichen entschieden haben.

- In einigen Fällen wird das Jugendamt zu einer Abteilung innerhalb eines Fachbereichs, bleibt aber insoweit eigenständig, als es keine inhaltliche Integration mit den anderen Abteilungen des Fachbereichs gibt. Die Situation ist insofern vergleichbar mit der eines herkömmlichen Amtes in einem Dezernat. Eine solche Konstruktion gibt es vor allem bei eher kleinen Jugendämtern oder bei Kommunen, die nur wenige und damit sehr große Fachbereiche geschaffen haben.
- In einigen Kommunen wurde die herkömmliche Organisationsstruktur beibehalten. In diesen Fällen bleibt es beim „klassischen“ Jugendamt.

Einige Kommunen haben im Zuge der Fachbereichsbildung die Aufgaben der Jugendhilfe mit anderen Aufgaben zusammengefasst, wobei in der Regel das Ziel verfolgt wird, diese Aufgabenfelder nicht nur organisatorisch nebeneinander zu stellen, sondern inhaltlich zu integrieren. Von Bedeutung ist hier vor allem die Zusammenführung mit dem Sozialbereich und darüber hinaus mit dem Schulbereich.

In einigen Kommunen schließlich gibt es keine zusammenhängende Organisationseinheit für die Aufgaben der Jugendhilfe mehr. Die einzelnen Aufgaben sind in diesen Fällen aufgeteilt auf mehrere Abteilungen, teilweise auch Regie- oder Eigenbetriebe, innerhalb eines größeren Fachbereichs, in dem auch noch andere Aufgaben wahrgenommen werden (so können beispielsweise in einem kommunalen Fachbereich drei von acht Abteilungen mit Aufgaben der Jugendhilfe befasst sein).

1.2.2 Kontroversen über die Aufbauorganisation

Sowohl die Zusammenfassung der Jugendhilfe mit anderen Aufgabenfeldern als auch die Aufteilung auf Abteilungen wurde in der Fachwelt sehr kontrovers diskutiert. Verwiesen wird dabei auf das KJHG, das die Wahrnehmung der Jugendhilfeaufgaben durch ein eigens zu errichtendes Jugendamt vorschreibt. Mit dieser Regelung sollte die sozialpädagogische Autonomie der Jugendhilfe organisatorisch abgesichert werden (Münder 1996:92); das Jugendamt sollte eine eigenständige sozialpädagogische Fachbehörde sein.

⁶ Insofern kann man eigentlich nicht mehr von dem „Jugendamt“ als für alle Kommunen gültige Bezeichnung der für die Aufgabe der Jugendhilfe zuständigen Einheit sprechen; die Benennungen variieren inzwischen sehr stark. Aus Gründen der sprachlichen Vereinfachung wird in diesem Beitrag dennoch der Begriff „Jugendamt“ als Sammelbegriff für die für Jugendhilfeaufgaben zuständige Organisationseinheit beibehalten.

Angesichts dessen gibt es durchaus unterschiedliche Auffassungen darüber, ob die Praxis der Integration von Jugendhilfeaufgaben in größere Fachbereiche überhaupt zulässig ist. Die Befürworter sprechen von der „weit gehenden Aufhebung überkommener Zuständigkeitsgrenzen - die sich eher aus vorwiegend angewandten Rechtsgrundlagen herleiten als durch Abgrenzbarkeit von zu thematisierenden Lebenslagen (...)“ (Rößler 1997:72) und sehen Chancen für stärker integrierte, lebensweltbezogene Arbeitsansätze; Kritiker warnen vor einer „Sozialpolitisierung der Jugendhilfe“ (Greese 1997:83) und sehen insbesondere durch eine Zusammenfassung mit Sozialhilfe-Aufgaben die emanzipatorischen Ansätze gefährdet.

Bis hin zu der Forderung nach einem Einschreiten der Kommunalaufsicht (Greese 1997:84) geht die Kritik an der Aufgliederung von Aufgaben der Jugendhilfe in weitgehend verselbstständigte Organisationseinheiten (Regiebetriebe, Eigenbetriebe). In einer derartigen organisatorischen Aufsplitterung wird von einigen eine Gefährdung der Einheit der Jugendhilfe gesehen. Es gibt die Befürchtung, dass das nach der Ausgliederung von Dienstleistungsbereichen übrig gebliebene 'Jugendamt' Abstand nehmen würde von den Perspektiven präventiver, sozialstrukturell orientierter und der sozialen Daseinsvorsorge verpflichteten Jugendhilfe und zu einem ordnungsbehördlich-hoheitlichem Paradigma zurückkehren könnte.

Die KGSt greift diese Diskussionen in ihrem Bericht zur "Aufbauorganisation in der Jugendhilfe" auf und vertritt die Auffassung, dass „die Vor- und Nachteile einer Einbindung des Jugendamtes in einen umfassenden Fachbereich (...) noch nicht hinreichend sicher eingeschätzt werden“ (KGSt 1995b:9) können. In jedem Falle sei bei einer „Zusammenfassung von Jugendhilfeaufgaben mit fachlich nahe stehenden Aufgaben (...) Folgendes zu gewährleisten:

- „Die dem Jugendamt durch das KJHG zugewiesenen Entscheidungsmöglichkeiten dürfen nicht eingeschränkt werden.
- Der Jugendhilfeausschuss ist für die Aufgaben des örtlichen Trägers nach dem KJHG zuständig.
- Das insbesondere in § 72 bestimmte fachliche Profil der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter für die Wahrnehmung von Jugendhilfeaufgaben muss erhalten bleiben.
- Die Erhebung, Verwendung und Weitergabe von personenbezogenen Daten der Jugendhilfe im Fachbereich ist eindeutig nach den Vorschriften des KJHG zu regeln.“ (KGSt 1995b:8f.)

Es liegen keine Untersuchungen vor, die eine abschließende Bewertung darüber erlauben würden, inwieweit sowohl Befürchtungen als auch Hoffnungen durch die Umstrukturierungen Realität geworden sind. Die bisherigen Ergebnisse aus den in diesem Beitrag ausgewerteten Fallstudien ermöglichen es allerdings, einige Ansatzpunkte zur Bewertung unterschiedlicher Organisationsmodelle zu ermitteln:

Das in jeder Hinsicht „beste“ Organisationsmodell gibt es nicht. So lassen sich beispielsweise keine Hinweise dafür finden, dass die Zusammenfassung der Jugendhilfe mit anderen Aufgabenfeldern zwangsläufig zu einer Schwächung der Jugendhilfe führt; dies scheint eher durch andere Faktoren beeinflusst zu werden, wie etwa durch den

Stellenwert, den Jugendpolitik in der Kommune hat, oder durch die persönliche Position des Amtsleiters innerhalb der Verwaltung oder des Ausschussvorsitzenden innerhalb des Rates. Ähnliches gilt für die Aufgliederung der Jugendhilfeaufgaben auf verschiedene Abteilungen, wenn auch bei einer solchen Lösungen am ehesten zu befürchten ist, dass eine offensive Vertretung von Jugendhilfeinteressen institutionell erschwert wird: Wenn etwa der Fachbereichsleiter Prioritäten eher bei anderen Aufgaben setzt, ist es für die einzelnen für Jugendhilfe zuständigen Abteilungsleiter zweifellos schwer, die Belange der Jugendhilfe zur Geltung zu bringen.

Betrachtet man die Diskussion um die Integration mit dem Sozialbereich einerseits und dem Schulbereich andererseits, so ist festzustellen, dass für beide Lösungsmöglichkeiten schlüssige Argumente vorgebracht werden: Die Befürworter einer Integration mit dem Sozialbereich führen an, dass Jugendamt und Sozialamt oft mit demselben Personenkreis zu tun haben, so dass die Integration „Hilfe aus einer Hand“ ermöglicht. Die Gegner argumentieren, dass die Identität des Personenkreises nicht der Regelfall ist und befürchten, dass die Rigidität der Sozialhilfe den fachlichen Anspruch der Jugendhilfe gefährdet. Bezüglich der Zusammenfassung mit dem Bereich „Schule“ wird darauf verwiesen, dass Jugendhilfe und Schule dieselbe Zielgruppe haben und die Problemfelder Schnittstellen aufweisen (bspw. Übergang von der Schule in den Beruf als Aufgabe von Schule und von Jugendberufshilfe, Nachmittagsbetreuung von Schulkindern als Gebiet der Kooperation von Schulen und Einrichtungen der Kindertagesbetreuung). Im Gegensatz dazu wird festgestellt, dass Schule als kommunale Aufgabe sich lediglich auf Schulverwaltung beziehe („Schulverwaltungsamt als Hausmeisterorganisation“), so dass inhaltliche Verknüpfungspunkte nur scheinbar bestehen. Die Protagonisten einer Integration wollen allerdings genau dies aufbrechen und streben eine stärkere kommunale Verantwortung für die Gestaltung der Schullandschaft an.

In den Fallstudien zeigt sich, dass sowohl Verwaltungs- als auch Ausschussvertreter in der Regel von den Vorteilen ihrer jeweiligen Lösung überzeugt sind - ein Ergebnis, das dafür spricht, dass in der Tat beide Varianten Vorteile mit sich bringen. In Kommunen, in denen keine inhaltliche Integration mit anderen Aufgabenfeldern vorgenommen wurde oder angestrebt wird, wird in diesem Zusammenhang darauf hingewiesen, dass Schnittstellenprobleme nicht nur durch Änderungen der Aufbauorganisation gelöst werden können und müssen. Vielmehr seien hier Projekte gefragt, die in Zusammenarbeit unterschiedlicher Organisationseinheiten durchzuführen sind. Die Notwendigkeit solcher Kooperationsformen über die Grenzen der Aufbauorganisation hinweg wird mit dem Hinweis darauf unterstrichen, dass Schnittstellen zu vielen Bereichen bestehen, die zwangsläufig nicht alle in einer Organisationseinheit zusammengefasst werden können. Darüber hinaus ist die Zusammenfassung von Aufgaben in einer Organisationseinheit keineswegs eine Garantie dafür, dass Schnittstellen tatsächlich berücksichtigt werden: Dies ist nur erreichbar, wenn die formale Integration durch einen Organisationsentwicklungsprozess begleitet wird.

So prinzipiell die Diskussion um Vor- und Nachteile von unterschiedlichen Lösungen der Aufbauorganisation oft geführt wird, so sehr zeigt sich doch in der Praxis, dass die diesbezüglichen Entscheidungen oft von sehr pragmatischen Überlegungen bestimmt werden, so etwa von der Größe des zu bildenden Fachbereichs im Vergleich zu

den anderen Fachbereichen oder von personalpolitischen Aspekten. Auch die Beibehaltung der herkömmlichen Organisationsstruktur ist keineswegs gleich bedeutend damit, dass keine Reform des Jugendamtes stattfindet. Auch das Gegenteil kann der Fall sein: Es gibt Kommunen, die auf eine Umstrukturierung der Aufbauorganisation bewusst verzichten, um sich auf eine Reform der Verwaltungsabläufe und die Implementation der einzelnen Instrumente der neuen Steuerung zu konzentrieren.

1.3 Strukturen der Jugendhilfeausschüsse

Die Entscheidungen über die Aufbauorganisation haben unterschiedliche Konsequenzen für die Struktur des Jugendhilfeausschusses.

1.3.1 Veränderungen der Ausschussstruktur: Entwicklungen in der Praxis

Immer häufiger ist das Prinzip „Ein Fachbereich - ein Ausschuss - ein Budget“ handlungsleitend für die Gestaltung der Ausschussstruktur in einer Kommune. Auf diese Weise will man die Strukturen in Verwaltung und Politik aufeinander abstimmen und eine umfassende Budgetverantwortung für den jeweiligen Fachbereich realisieren. Die Eigenständigkeit des Jugendhilfeausschusses, so wie sie bislang aus dem KJHG selbstverständlich abgeleitet wurde, wird damit immer häufiger in Frage gestellt.

In der Praxis gibt es inzwischen höchst unterschiedliche Lösungen. Wenn das Jugendamt ein eigener Fachbereich wird, bleibt meistens - nahezu automatisch - der Jugendhilfeausschuss als eigenständiger Ausschuss erhalten. Dort, wo das Jugendamt nicht identisch mit einem Fachbereich ist, hat sich eine Vielzahl von Strukturvarianten entwickelt.

In vielen Fällen bleibt der Jugendhilfeausschuss als durch das KJHG vorgeschriebener Ausschuss bestehen und bildet eine Ausnahme, mit der das Prinzip „Ein Fachbereich - ein Ausschuss - ein Budget“ durchbrochen wird. Daraus müssen sich nicht zwangsläufig Probleme ergeben; in der Praxis wird, gerade bei größeren Fachbereichen, sowieso eine weitere Budgetierung unterhalb der Fachbereichsebene vorgenommen. Höhere Abstimmungserfordernisse ergeben sich lediglich in Situationen, in denen Verschiebungen zwischen den einzelnen Budgets innerhalb des Fachbereichs notwendig werden.

In manchen Kommunen wurde keine oder nur eine teilweise Anpassung der Ausschuss- an die Fachbereichsstruktur vorgenommen. In diesen Kommunen steht der Jugendhilfeausschuss - analog zur herkömmlichen Struktur - neben anderen Fachausschüssen innerhalb eines Fachbereichs. Dies ist oft dann der Fall, wenn es sehr große Fachbereiche gibt. Auch eine solche Lösung geht in der Regel mit einer Budgetierung unterhalb der Fachbereichsebene einher.

Eine weitere Lösungsvariante besteht darin, den Jugendhilfeausschuss unterhalb des Fachbereichsausschusses anzusiedeln. Um das Prinzip „Ein Fachbereich - ein Ausschuss - ein Budget“ zu realisieren, ist der Jugendhilfeausschuss in dieser Konstruktion

nur noch für fachliche Fragen, nicht mehr für das Budget zuständig. Eine solche Lösung erweist sich in der Praxis als problematisch und in den Augen der Jugendhilfeausschuss-Mitglieder als unbefriedigend. Sie führt zum einen zu einem Bedeutungsverlust des Jugendhilfeausschusses, zum anderen zu Doppelberatungen und Zeitverzögerungen.

In Kommunen, in denen auf der Verwaltungsseite eine inhaltliche Integration mit anderen Aufgabenfeldern vorgenommen wird, stellt sich automatisch auch die Frage nach der Zusammenlegung der betreffenden Ausschüsse. Insbesondere einige kleinere Kommunen versuchen hier zu neuen Regelungen zu kommen. Angesichts der Regelungen im KJHG werden damit rechtliche Probleme aufgeworfen. Diese ergeben sich zum einen aus der Frage, ob der Jugendhilfeausschuss sich auch mit anderen Themenfeldern befassen darf, zum anderen daraus, dass im Jugendhilfeausschuss Vertreter freier Träger stimmberechtigt sind und die Ausdehnung dieser Stimmberechtigung auf andere Themenfelder problematisch sein kann.

Einige Kommunen haben aus dieser Situation die Konsequenz gezogen, es trotz einer inhaltlichen Integration auf der Verwaltungsseite bei zwei Ausschüssen zu belassen. Diese Entscheidung wird mancherorts auch durch die örtlichen Konstellationen in der Politik beeinflusst: Nicht überall hat die Politik Interesse an der Zusammenlegung von Ausschüssen und der damit verbundenen Reduzierung von Positionen als Vorsitzender oder Ausschussmitglied. Umgekehrt finden sich auch Fälle, in denen man Ausschüsse, etwa für Jugend und Soziales, zusammengelegt hat, obwohl auf der Verwaltungsseite beide Felder in zwei getrennten Fachbereichen bearbeitet werden. Auch eine solche Entscheidung ist stark von den Konstellationen in der lokalen Politik geprägt - wenn etwa in einer Wahlperiode Vorsitz und Personenkreis in beiden Ausschüssen weitgehend identisch sind, beschließt man für die nächste Periode die Zusammenlegung.

Diejenigen Kommunen, die sich für eine Zusammenlegung entscheiden, streben teilweise eine offizielle Lösung an (etwa im Rahmen der Experimentierklausel in der nordrhein-westfälischen Gemeindeordnung), teilweise betrachten sie den lokalen Konsens als ausreichend. Durch unterschiedliche Konstruktionen versucht man, rechtliche Probleme zu vermeiden. So trennt man in einer Kommune die Tagesordnung des Ausschusses für Jugend und Soziales in zwei Teile, wobei die Vertreter der freien Träger im auf die Jugendhilfe bezogenen Teil stimmberechtigt sind und in den Sozialbereich betreffenden Fragen eine beratende Funktion haben. In einer anderen Kommune legt man hingegen Wert darauf, die Integration beider Felder auch in der Tagesordnung deutlich zu machen, und hat die Vertreter freier Träger daher als sachkundige Bürger in den Sozialausschuss aufgenommen. Die Trägervertreter sind somit in Jugendhilfefragen als Vertreter der freien Jugendhilfe nach § 71.1 KJHG und im Sozialbereich als sachkundige Bürger stimmberechtigt. In einer Kommune, in der der Schul- mit dem Jugendhilfeausschuss zusammengefasst wurde, hat man die Entscheidungen über die Besetzung von Schulleiterpositionen in den Rat verlagert, um bei eventuellen Konkurrentenklagen nicht durch die Mitwirkung der Trägervertreter angreifbar zu sein.

1.3.2 Zur Diskussion um die Struktur der Jugendhilfeausschüsse

In den Befragungen bewerten die Ausschussmitglieder die Zusammenlegung von Ausschüssen differenziert und nicht so generell positiv wie die verwaltungsseitige Integration. Dort, wo Jugendhilfe und Soziales zusammengefasst wurden, betrachten viele Mitglieder die dadurch entstandene Integration der Trägervertreter in den Sozialausschuss als Gewinn, da die freien Träger ja auch im Sozialbereich eine wesentliche Rolle spielen. Bei einer Integration mit dem Schulausschuss hingegen wird kritisiert, dass nun zu viele Personen zum Thema „Schule“ mitreden, ohne sich dort auszukennen.

Sowohl im Hinblick auf die Integration mit dem Schul- als auch mit dem Sozialausschuss wird es von einigen Mitgliedern als ungünstig empfunden, dass der Ausschuss nun wesentlich mehr Themen behandelt: Dadurch würden entweder die Sitzungen länger bzw. häufiger, oder die Behandlung der Themen würde kürzer und oberflächlicher. Experten für ein Themenfeld, bspw. Schule, seien nun gezwungen, auch die übrigen Themen „über sich ergehen zu lassen“ (so ein Interviewpartner). Aus diesen Gründen plädieren einige Interviewpartner, die der verwaltungsseitigen Integration durchaus positiv gegenüberstehen, dafür, es bei zwei Ausschüssen zu belassen - weniger Ausschüsse bedeuten eben nicht zwangsläufig mehr Effizienz.

Nun kann man argumentieren, dass es sich bei diesen Kritikpunkten um Übergangsprobleme handelt, die darauf hindeuten, dass die inhaltliche Integration noch nicht wirklich gelungen ist und dass die Tagesordnungen der Ausschüsse nach wie vor mit Detailfragen überfrachtet sind, statt die Konzentration auf strategische Fragen widerzuspiegeln. Teilweise mag dies zutreffen. Was die Konzentration auf strategische Fragen betrifft, zeigt sich, dass dies für die Ausschüsse zunächst eher Mehrarbeit bedeutet: So bedingt beispielsweise die Entwicklung von Standards, an denen sich die Einzelfallentscheidungen der Jugendamtsverwaltung orientieren sollen, eine intensive Auseinandersetzung mit dem jeweiligen Thema.

Letztlich kann aktuell nur darüber spekuliert werden, ob und inwieweit sich die von den Ausschussmitgliedern angesprochenen Probleme der Zusammenlegung im Laufe der Zeit lösen werden. Eine Variante zur Lösung der angesprochenen Probleme betrifft die Arbeitsformen des Ausschusses (vgl. 1.5). Will man die Struktur „Ein Fachbereich - ein Ausschuss - ein Budget“ auch bei größeren Fachbereichen gewährleisten, können innerhalb des Ausschusses Arbeitsgruppen gebildet werden, die sich intensiv mit einem bestimmten Aufgabenbereich befassen. Die Arbeit in Arbeitsgruppen wird in einem solchen Fall zur Regel; der Gesamtausschuss tagt seltener.

Darüber hinaus stellt sich in der Tat die Frage, ob die Zusammenlegung von Ausschüssen immer die beste Alternative ist. Wenn auf der Verwaltungsseite darauf hingewiesen wird, dass Schnittstellenprobleme zwischen verschiedenen Aufgabenfeldern auch durch projektformige Kooperationen gelöst werden können und müssen (vgl. 1.2.2), so gilt dies analog für die Ausschüsse: Gemeinsame Sitzungen des Jugendhilfeausschusses mit anderen Ausschüssen können dazu ein geeignetes Instrument darstellen. Diese Lösung erlaubt im Übrigen auch eine Verknüpfung mit weiteren Politikfeldern innerhalb der Kommune und ist ebenfalls im Kontext mit der Entwicklung neuer

Arbeitsformen in der Ausschussarbeit (vgl. 1.5) - unabhängig von Fragen der Zusammenlegung - von Interesse.

Ebenso wie im Hinblick auf die Aufbauorganisation der Verwaltung zeigt sich, dass es die eine beste Lösung für die Ausschussstruktur nicht gibt und dass die Strukturen in jeder Kommune stark von den jeweiligen politischen Konstellationen und Interessenlagen geprägt ist. Insofern wünschen sich einige Kommunen einen größeren lokalen Gestaltungsspielraum, um ihre Lösungsvorstellungen umsetzen zu können, ohne damit in eine rechtliche Grauzone zu geraten.

Damit ist die Diskussion um Änderungen im KJHG angesprochen, wie sie sowohl von den Landesinnenministern als auch teilweise von den kommunalen Spitzenverbänden angestrebt werden („Zuständigkeitslockerungsgesetz“⁷). Diese Initiativen zielen darauf ab, Öffnungsklauseln einzuführen, die die Möglichkeit zur Abschaffung des Sonderstatus der Jugendämter insgesamt wie auch der Jugendhilfeausschüsse bieten. Dies beinhaltet auch die Beendigung der stimmberechtigten Mitgliedschaft der Vertreter freier Träger.

In den Interviews wurden sowohl Verwaltungs- als auch Ausschussvertreter danach gefragt, wie sie zu diesen Initiativen stehen. Die Beteiligung der freien Träger an der Ausschussarbeit wird grundsätzlich von nahezu allen Akteuren (Verwaltung, Politik, Trägervertreter) positiv gesehen. Angeführt werden hier vor allem ihre Fachkompetenz und ihre Verankerung in der Gesellschaft. Insofern stehen die meisten Befragten Initiativen, die auf eine Veränderung zielen, negativ oder zumindest skeptisch gegenüber. Darüber hinaus wird darauf verwiesen, dass die freien Träger für viele Leistungen Eigenanteile erbringen, die sie sicher in Frage stellen würden, wenn sie nicht mehr über den Jugendhilfeausschuss in Verantwortung und Gestaltung eingebunden wären.

Vereinzelt allerdings werden diese Initiativen begrüßt, um mehr kommunalen Freiraum bei der Gestaltung der Ausschussstruktur zu erhalten und Zielsetzungen wie die Zusammenführung mit anderen Politikfeldern leichter realisieren zu können. Dabei wird aber immer betont, dass die Integration der freien Träger auch weiterhin sichergestellt werden muss. „Aber dazu sind auch andere Formen denkbar als eine stimmberechtigte Mitgliedschaft“, so die Auffassung eines Amtsleiters, der hinzufügt, dass derartige Formen der verstärkten Einbindung gesellschaftlicher Akteure auch für andere Ausschüsse sinnvoll wäre und schon von daher kein Sonderstatus des Jugendhilfeausschusses erforderlich sei.

Kritisch im Hinblick auf die Beteiligung der freien Träger wird vor allem das Problem der Interessenkollision gesehen. Zum einen nehmen einige Rats- und Verwaltungsvertreter die Arbeit der Träger im Jugendhilfeausschuss vor allem als die Vertretung von Eigeninteressen des jeweiligen Verbandes wahr. Zum anderen wird ein Konflikt in der Identität zwischen der Rolle der Trägervertreter als Leistungserbringer und Mitglied in der kontrollierenden Instanz gesehen. Nur in Ausnahmefällen wird allerdings die Konsequenz formuliert, dass die freien Träger nicht mehr Mitglied sein sollten - in der Regel dann, wenn die Rolle der Träger in der jeweiligen Kommune als ein

⁷ vgl. dazu den Beitrag von Norbert Struck in Teil II; zu den Argumenten im Einzelnen Verein für Kommunalwissenschaften 2000; zusammenfassend Liebig 2001.

übermächtiges Kartell angesehen wird. Meistens sind Ausschuss- wie Verwaltungsvertreter der Meinung, dass die Probleme durch die Vorteile der Mitgliedschaft überkompensiert werden.

Insgesamt verlaufen die „Fronten“ in Bezug auf eine Strukturveränderung des Jugendhilfeausschusses jedenfalls keineswegs zwischen den öffentlichen und den freien Trägern der Jugendhilfe, sondern eher zwischen den Akteuren auf dem Gebiet der Jugendhilfe einerseits und Vertretern von Querschnittspolitik und -verwaltung andererseits. Aus der Perspektive der Jugendhilfe besteht ein weitgehender Konsens darüber, dass man besser „Veränderungen im System“, so ein Interviewpartner, als Strukturbrüche anstreben sollte.

1.4 Beteiligung des Jugendhilfeausschusses an der Verwaltungsreform

Die Beteiligung der Jugendhilfeausschüsse an der Konzipierung der Verwaltungsreformen ist meistens gering ausgeprägt.

Betrachtet man die Prozesse zur Modernisierung der Kommunalverwaltungen, so zeigt sich, dass die Beteiligung der Politik generell nicht sehr ausgeprägt ist. In einer bundesweiten Repräsentativbefragung von Ratsmitgliedern, die 1997 durchgeführt wurde, zeigte sich, dass nur ein gutes Drittel sich über die Maßnahmen der Verwaltungsmodernisierung in ihrer Stadt gut (36 %) unterrichtet fühlt, ein knappes Viertel (24 %) bezeichnet seinen Informationsstand als mittelmäßig, und 40 % halten sich für schlecht informiert. Die Einbeziehung in die Modernisierung wird (noch) kritischer beurteilt: Mehr als die Hälfte schätzt sie als zu gering ein; 40 % halten den Grad der Einbeziehung für richtig, 7 % sprechen von einer zu starken Einbeziehung (Brandel/Stöbe-Blossey/Wohlfahrt 1999:27f.; ausführlich Brandel/Rusche/Stöbe-Blossey/Wohlfahrt 1998).

Erste Erfahrungen lassen vermuten, dass die Beteiligung trotz der Sonderrolle des Jugendhilfeausschusses in Politikfeld „Jugendhilfe“ nicht stärker ausgeprägt war bzw. ist als in anderen Politikfeldern. Auch die Partizipation freier Träger an der Ausgestaltung und Umsetzung der Reform scheint in den meisten Kommunen im Vergleich zu ihrer Bedeutung in der Jugendhilfe nicht sehr weit entwickelt zu sein (Corsa 1997; van Santen 1998:47; Struck 1997).

Die Auswertung der Interviews bestätigen diese Vermutungen. Die Beteiligung der Fachausschüsse an der Reform der Fachverwaltungen ist noch deutlich geringer ausgeprägt als die des Rates an der Reform der Gesamtverwaltung. In den meisten Kommunen geben die Ausschussmitglieder an, sie seien zwar - mehr oder weniger gut - informiert worden, hätten aber keine Möglichkeit gehabt, Entscheidungen im Vorfeld zu beeinflussen und die Reform mitzugestalten. Einige Befragte haben als Vertreter ihrer Fraktionen an Beteiligungsgremien auf der Ebene des Rates teilgenommen, so dass sie über die Reformansätze der Gesamtverwaltung gut orientiert waren, und konnten diese

Informationen für den Bereich der Jugendhilfe nutzen. Gegenüber anderen Ausschussmitgliedern haben diese Mitglieder natürlich einen Informationsvorsprung.

Was die Beteiligung der freien Träger betrifft, so sind diese zunächst über die Mitgliedschaft von Trägervertretern im Ausschuss im selben Maße eingebunden wie die „durchschnittlichen“ Ratsmitglieder. Spezielle Informationsveranstaltungen für die freien Träger gab es nur in wenigen Kommunen. Produktdefinitionen werden auch dann in der Regel nicht abgestimmt, wenn sie die Grundlage für Leistungsverträge mit den Trägern bilden. In einigen Fällen allerdings gab es zumindest gezielte Informationen der Träger über die Produktbildung.

Die Bewertung der Beteiligung durch die Ausschussmitglieder fällt unterschiedlich aus. Einige sind unzufrieden über die mangelnden Mitgestaltungsmöglichkeiten; andere hingegen meinen, dass sie als ehrenamtliche Politiker gar nicht die zeitliche Möglichkeit gehabt hätten, sich intensiver mit den Reformen zu befassen.

Dennoch gibt es einzelne Beispiele einer intensiven Beteiligung, die von allen Beteiligten als sehr positiv bewertet werden. In einer Kommune hatte man im Jugendamt gerade eine extern moderierte Projektgruppe zur Entwicklung der Jugendhilfeplanung eingerichtet, als die Einführung des neuen Steuerungsmodelle aktuell wurde. Da man nach Auffassung der Jugendamtsleitung neue Steuerungsmodelle und Jugendhilfeplanung „nicht auseinander halten kann“, hat man sich in dieser Gruppe auch mit der Verwaltungsreform befasst. Im Jugendhilfeausschuss wurde eine Planungsbegleitgruppe gebildet, in der alle Fraktionen vertreten waren. Diese Gruppe tagte vier- bis fünfmal pro Jahr. Vor der Beschlussfassung im Jugendhilfeausschuss wurden ihr Ergebnisse vorgetragen und diskutiert, so dass Ausschussbeschlüsse im Vorfeld geklärt waren. Es gab drei Arbeitsgemeinschaften nach § 78 (Jugendarbeit, Kindertagesstätten, Hilfen für Familien); parallel dazu bestanden von 1994 bis 1998 drei Mitarbeiterarbeitsgruppen. Auf diese Weise wurde die neue Organisationsstruktur vorbereitet; die externe Moderation legte Texte vor, die in den Arbeitsgruppen diskutiert wurden.

In einer anderen Kommune initiierte das Amt einen Unterausschuss „Jugendhilfeplanung“, als Mitte der Neunzigerjahre aus der Politik der Wunsch nach der Entwicklung einer Jugendhilfeplanung kam, um eine „erhöhte Fachlichkeit“ in der Politik zu fördern. Dieser Ausschuss, der drei- bis viermal im Jahr tagt, hat die Umorganisation wesentlich begleitet und befasst sich nach wie vor mit aktuellen, eher konzeptionell orientierten Themen, wie etwa mit der Entwicklung und Umsetzung des vom Landesjugendamt initiierten „Wirksamkeitsdialogs“ für die Jugendarbeit.

Es dürfte kein Zufall sein, dass in beiden Fällen eine Verknüpfung von Jugendhilfeplanung und Verwaltungsreform vorzufinden ist. Eine Strategie, die auf Dialog und Beteiligung setzt, ist für beide Arbeitsfelder relevant. Auf die Chancen, die in dieser Verknüpfung liegen, wurde unter 1.1 bereits hingewiesen.

1.5 Neue Arbeitsformen in den Ausschüssen

Neue Arbeitsformen innerhalb der Ausschüsse entstehen langsam, aber in wachsendem Maße.

1.5.1 Probleme der Ausschussarbeit

Verwaltungsmodernisierung ohne Politikmodernisierung wird auf Dauer nur von begrenzter Reichweite sein können. Zum einen bedingen die Strukturen von Verwaltungsarbeit und politischer Arbeit einander, so dass neue Strukturen in der Verwaltung nur dann ihre volle Wirkung entfalten können, wenn es abgestimmte Modernisierungsschritte in der Politik gibt. Zum anderen bleibt selbst eine intensive Ausschussbeteiligung am Modernisierungsprozess ein Intermezzo, wenn dieser nicht ihrerseits Reformanforderungen aufgreift.

Verschärft wird die Notwendigkeit von Veränderungen in der Ausschussarbeit dadurch, dass die inhaltlichen Anforderungen an den Jugendhilfeausschuss gestiegen sind und weiter steigen werden. Darüber sind sich die befragten Verwaltungs- und Ausschussvertreter einig. Genannt werden in diesem Zusammenhang zum Beispiel gesellschaftliche Veränderungen und sich verschärfende Problemlagen, auf die reagiert werden muss, und die wachsende Bedeutung von Themen wie Qualitätssicherung und Prävention.

Dem stehen vielfältige Probleme in der Ausschussarbeit gegenüber, die ebenfalls sowohl von Verwaltungs- als auch von Ausschussvertretern angeführt werden. In einigen Kommunen wird berichtet, dass die Arbeit im Jugendhilfeausschuss für die Ratsmitglieder zunehmend unattraktiv geworden sei: „Dort ist nichts mehr zu verteilen, da fehlen die Profilierungsmöglichkeiten.“ Während früher oft der Fraktionsvorsitzende der Mehrheitsfraktion den Vorsitz innegehabt hätte, seien inzwischen eher „Ratsmitglieder aus der dritten Reihe“ Mitglieder des Ausschusses. Damit sei auch die Durchsetzungsfähigkeit der Jugendhilfepolitik im Rat geschwächt.

Auch in Kommunen, in denen es unmittelbare Probleme bei der Besetzung der Ausschussplätze nicht gibt, wird - vor allem von Seiten der Verwaltungsvertreter - das Verhältnis zwischen Jugendhilfeausschuss und Rat thematisiert. Hier wird der Wunsch geäußert, dass der Jugendhilfeausschuss seine Kompetenzen stärker nutzen sollte. Dies gilt sowohl für die Rechte, die ihm nach dem KJHG zustehen, als auch für die Zuständigkeiten, die im Rahmen der Budgetierung und der dezentralen Ressourcenverantwortung delegiert wurden. Eine aktivere Rolle des Ausschusses fordern einige Jugendamtsleiter in doppelter Hinsicht: Zum einen wünscht man sich „mehr Inputs für die Verwaltung des Jugendamts“, zum anderen eine intensivere jugendhilfepolitische Interessenvertretung im Rat und in den Fraktionen.⁸

Nicht selten wird - sowohl von Verwaltungs- als auch von Ausschussvertretern - eine mangelnde fachliche Kompetenz von Ausschussmitgliedern beklagt. Diese Pro-

⁸ Auch in der Literatur wird vielfach darauf hingewiesen, dass der Jugendhilfeausschuss seine Kompetenzen nur unzureichend nutzt; vgl. zusammenfassend Liebig 2001:54f. mit weiteren Literaturangaben.

blematik bezieht sich vor allem auf die Ratsvertreter im Ausschuss, während die Vertreter der freien Träger in der Regel durch ihre berufliche oder ehrenamtliche Tätigkeit zumindest mit Teilfragen der Jugendhilfe vertraut sind. In Einzelfällen scheinen allerdings auch die Träger Schwierigkeiten mit einer qualifizierten Besetzung ihrer Ausschussplätze zu haben. Dies gilt vor allem in kleinen Kommunen, wenn es zum Beispiel in einem Kreis mehrere Stadtjugendämter gibt und die oft auf Kreisebene organisierten Träger mehrere Ausschüsse abdecken müssen. In einer Kommune wird auch auf das Problem hingewiesen, dass kein großer Träger mehr in der Kommune eine Geschäftsstelle unterhält, so dass die Trägervertreter von außerhalb kommen.

Das Verhältnis zwischen Ratsmitgliedern und Trägervertretern im Ausschuss ist nicht immer spannungsfrei.⁹ Einige Ratsmitglieder fühlen sich durch die höhere Fachkompetenz der Trägervertreter „an die Wand gedrückt“, einige Trägervertreter kritisieren, dass viele Vorabsprachen innerhalb der Fraktionen getroffen würden und sie davon ausgeschlossen seien: „Uns versuchen die nur einzubinden, wenn sie uns brauchen.“ In anderen Kommunen wird hingegen kritisiert, dass die Trägervertreter zu eng an die Fraktionen gebunden seien und damit ihre Funktion einer jugendhilfepolitischen Interessenvertretung gegenüber der Berücksichtigung von parteipolitischen Belangen zu kurz käme.

1.5.2 Initiativen zur Veränderung der Ausschussarbeit

Die Entwicklung der Verwaltungsmodernisierung ebenso wie die Wahrnehmung von Problemen in der Ausschussarbeit führen in vielen Kommunen zu Initiativen zur Veränderung der Ausschussarbeit. Dabei ist festzustellen, dass dieses Thema in vielen Kommunen noch relativ neu zu sein scheint, jedoch langsam eine entsprechende Diskussion in immer mehr Ausschüssen in Gang kommt (und teilweise auch von der Verwaltungsseite angestoßen wird).¹⁰

Konkret werden von den Interviewpartnern in diesem Kontext vielfach zunächst Maßnahmen zur Steigerung der Sitzungseffizienz genannt. Dazu gehört beispielsweise die Vereinbarung über eine frühzeitige Versendung von Tagesordnungen und Sitzungsunterlagen - was, wie die häufige diesbezügliche Kritik in den Interviews zeigt, in vielen Verwaltungen noch lange keine Selbstverständlichkeit ist. In einer Kommune hat man sich darauf geeinigt, dass der Inhalt schriftlicher Vorlagen nicht mehr mündlich vorgetragen wird, um die Zeit stattdessen für Diskussionen zu nutzen. Von Seiten der Verwaltungen wird häufiger mit Folien und anderen Formen der visuellen Darstellung gearbeitet. In einigen Ausschüssen ist man bestrebt, verstärkt die jeweils mit einem

⁹ Zur Problematik der unterschiedlichen Interessen und „Kollisionslagen“ im Ausschuss vgl. Munder/Ottenberg 1999:75ff.

¹⁰ Zur Qualitätsentwicklung in den Ausschüssen vgl. auch Der Paritätische Wohlfahrtsverband 2000, insbes. S. 18ff.; allgemein zu den Möglichkeiten der Ausschussarbeit Landschaftsverband Westfalen-Lippe 2000.

Thema befassten Sachbearbeiter einzuladen, um eine unmittelbare Diskussion zwischen ihnen und den Ausschussmitgliedern zu ermöglichen.

Um den Anforderungen an eine strategische Steuerung und an eine vertiefte inhaltliche Diskussion gerecht zu werden, führen die Ausschüsse in verstärktem Maße Klausuren und Fachtagungen durch. So wurden in einer Kommune beispielsweise Standards für die Erziehungshilfe entwickelt, um der Verwaltung Entscheidungskriterien für Einzelfälle an die Hand zu geben. Mit ähnlichen Zielperspektiven werden Arbeitsgruppen zu bestimmten Themenfeldern eingerichtet. Auch die Durchführung von gemeinsamen Sitzungen mit anderen Ausschüssen gewinnt an Bedeutung, wenn es darum geht, inhaltliche Fragen, die auf der Schnittstelle zwischen zwei Ausschüssen angesiedelt sind, vertieft zu diskutieren. Des Weiteren werden zu bestimmten Themen Referenten eingeladen, die aus der Verwaltung oder aus Verbänden gewonnen werden.

Von den Ausschussmitgliedern werden diese Arbeitsformen durchweg als sehr positiv empfunden, und zwar sowohl im Hinblick auf die Möglichkeiten einer verbesserten Steuerung als auch für die eigene Qualifizierung. Derartigen Arbeitsformen wird auch der Vorzug gegeben gegenüber Seminaren von Anbietern außerhalb der Kommune. Während einige Verwaltungsvertreter bedauern, dass „ihre“ Ausschussmitglieder nur in geringem Maße zur Teilnahme an externen Fortbildungsveranstaltungen bereit seien, merken einige Ausschussmitglieder an, dass sie derartige Veranstaltungen – beispielsweise beim Landesjugendamt – als für sie nicht geeignet empfunden hätten, weil Verwaltungsvertreter dort die überwiegende Mehrheit bilden und diese eine Fachdiskussion führen, die für ehrenamtliche Politiker schwer nachvollziehbar sei. Einige Befragte merken zwar an, dass sie Wert auf den Austausch mit anderen Kommunen legen, jedoch scheinen dafür Veranstaltungen sinnvoll zu sein, die sich speziell an die Ausschussmitglieder wenden.

Eine zunehmend wichtige Rolle bei der Ausrichtung der Ausschussarbeit spielt auch die Organisation der Partizipation von Jugendlichen und Bürgergruppen. Zu diesem Zweck führen einige Ausschüsse ihre Sitzungen verstärkt außerhalb des Rathauses beispielsweise in Jugendeinrichtungen durch: „Die Leute aus der Einrichtung können dann eine Stunde gestalten; da müssen wir Politiker zuhören.“ Weitere Instrumente sind Jugendbefragungen und die Durchführung von konkreten Beteiligungsprojekten. In vielen Kommunen gibt es Projekte zur Partizipation von Kindern und Jugendlichen, in denen diese etwa ihre Vorstellungen zu Freizeitangeboten oder ihre Wünsche an die Gestaltung von Spielflächen einbringen können. Häufig werden solche Projekte auch genutzt, um Material für die Jugendhilfeplanung zu sammeln: Die in diesem Rahmen erarbeiteten Vorstellungen von Kindern und Jugendlichen gehen in die kommunale Planung ein.

Ein anderes Instrument besteht in der Durchführung von Ortsteilkonferenzen, in denen, in der Regel moderiert durch das Jugendamt, Vertreter von jugendpolitisch relevanten Akteuren zusammentreffen - von Schulen, Kindertagesreinrichtungen, Jugendzentren, Kirchen und Verbänden sowie interessierte Privatpersonen. Auch auf dieser Ebene werden Vorstellungen über gewünschte Angebote entwickelt, die auf den Ortsteil - bzw. bei Kreisjugendämtern auf die jeweilige Mitgliedskommune - bezogen sind.

Was das Verhältnis zwischen Ratsmitgliedern und freien Trägern betrifft, so wird dies im Hinblick auf die Veränderung der Ausschussarbeit nur selten thematisiert. In diesem Zusammenhang ist anzumerken, dass das Verhältnis zwischen Trägervertretern und Fraktionen lokal höchst unterschiedlich ist. Auf der einen Seite gibt es Kommunen, in denen die Trägervertreter den einzelnen Fraktionen zugeordnet sind und regelmäßig an ihren Sitzungen teilnehmen. In diesen Kommunen werden die Plätze der Trägervertreter meistens nach einem parteipolitischen Zugriffsverfahren besetzt, das heißt, die einzelnen Träger reichen Vorschläge ein, aus denen jede Fraktion je nach Mehrheitsverhältnissen eine bestimmte Anzahl auswählen kann. Auf der anderen Seite ist in manchen Kommunen ein Verfahren vorzufinden, das eine Besetzung der Plätze freier Träger unabhängig vom Fraktionsproporz vorsieht: Hier erstellen die örtlichen Träger eine gemeinsame Liste für die zur Verfügung stehenden Plätze, die vom Rat faktisch nur noch bestätigt wird. Zwischen diesen beiden Extremen liegen Verfahrensweisen, in denen die Fraktionen auf der Grundlage der Trägervorschläge im Konsens eine Liste erstellen. Eine solche Liste ist in der Regel natürlich auch mehr oder weniger stark von Proporzaspekten geprägt: „Ist doch klar, dass die SPD die AWO drinhaben will und die CDU die Caritas!“

Unabhängig davon, wie die Auswahl der Trägervertreter zustande kommt, wird von einigen Befragten darauf hingewiesen, dass es wichtig ist, eine zu starke Bindung von Trägervertretern an eine Fraktion aufzubrechen. In einer Kommune hat man daher vor einigen Jahren das am Parteiproporz orientierte Auswahlverfahren umgestellt und richtet sich nun nach dem Vorschlagspaket der örtlichen Träger. Dies, so ein Ratsmitglied, sei zunächst gewöhnungsbedürftig gewesen, habe aber zu einer Verbesserung der inhaltlichen Arbeit über parteipolitische Grenzen hinweg geführt. Aus einer anderen Kommune wird berichtet, dass der Jugendhilfeausschuss durch die Orientierung am Vorschlagspaket der Träger nicht mehr unbedingt die Mehrheitsverhältnisse im Rat widerspiegelt, da durch die Trägervorschläge überproportional viele Personen in den Ausschuss kamen, die inhaltlich eher der Minderheitsfraktion nahe standen. Dies wiederum habe dazu geführt, dass die Mitglieder der Mehrheitsfraktionen sich an kontroversen Diskussionen und bei Abstimmungen im Jugendhilfeausschuss „lächelnd zurücklehnen“, so ein Befragter, und darauf verwiesen, dass man den Beschluss im Rat „kippen“ werde. Hieran zeigt sich, dass, je nach örtlicher Kultur, dieselbe Maßnahme zu höchst unterschiedlichen Ergebnissen führen kann.

Umgekehrt gibt es auch Fälle, in denen die Vertreter der freien Träger zwar nach Parteiproporz bestimmt werden, aber sich deshalb nicht zwangsläufig der jeweiligen Partei zugehörig fühlen oder von den Parteien einer bestimmten Fraktion zugerechnet werden. Kennzeichnend dafür ist die folgende Aussage eines Trägervertreters: „Ich bin zwar über das CDU-Ticket im Ausschuss, aber die anderen Fraktionen laden mich auch ein, um Themen inhaltlich zu diskutieren, und es ist selbstverständlich, dass ich dahin gehe. Mein Kollege von der AWO geht genauso selbstverständlich auch zur CDU.“ Unabhängig davon, wie die Auswahl der Trägervertreter zustande kommt, ist dies offenkundig ein Punkt, der für die inhaltliche Diskussion im Ausschuss wichtig ist: Wenn die Trägervertreter sich nicht zu stark in eine bestimmte Fraktion einbinden lassen, son-

dern eher eine inhaltlich unabhängige Position wahrnehmen, trägt dies zu einer offeneren Diskussion - über Fraktionsgrenzen hinweg - im Ausschuss insgesamt bei.

Die Kultur der Zusammenarbeit innerhalb des Ausschusses ist auch darüber hinaus örtlich sehr unterschiedlich. Es gibt Ausschüsse, in denen - nach kontroverser inhaltlicher Diskussion, wie die Mitglieder betonen - die meisten Entscheidungen letztlich einstimmig fallen, und es gibt Ausschüsse, die von Kampf Abstimmungen geprägt sind. Bei ersteren findet sich ein manchmal sehr hohes Maß an Wir-Gefühl: Die Ausschussmitglieder verstehen sich in erster Linie als jugendhilfepolitische Interessenvertreter und nehmen diese Funktion - mehr oder weniger ausgeprägt - auch innerhalb ihrer Ratsfraktion wahr. In manchen Fällen wird dieses Wir-Gefühl gepflegt, indem gemeinsame Unternehmungen organisiert werden: „Wir gehen öfter mal zusammen grillen. Und gerade wenn wir inhaltlich heftig diskutiert haben, ist es wichtig, danach zusammen ein Bier zu trinken.“

Es wäre mit Sicherheit verfehlt, derartige Aussagen dahingehend zu interpretieren, dass der Jugendhilfeausschuss damit zu einem eher unpolitischen Kaffeekränzchen würde. Das Gegenteil trifft eher zu: Eine Vertrauenskultur innerhalb des Ausschusses schafft eine Basis für kontroverse, aber konstruktiv mit dem Ziel der Problemlösung geführte inhaltliche Diskussionen. Eine derartige Kultur ist oft stark von den handelnden Personen geprägt. Es ist fraglich, inwieweit sie sich gezielt aufbauen lässt. Viele der hier aufgeführten Maßnahmen können sicher Schritte auf dem Weg dorthin sein - zu nennen sind insbesondere die Durchführung von Klausurtagungen, Workshops usw. und die Schaffung einer möglichst unabhängigen Position der Trägervertreter.

1.6 Berichtswesen in der Jugendhilfe

Die Entwicklung von Berichtswesen und Controlling in der Jugendhilfe befindet sich noch im Anfangsstadium.

Um die in den neuen Steuerungsmodellen postulierte zielorientierte, strategische Steuerung durch die Politik überhaupt realisieren zu können, fehlt bislang weitgehend das Instrumentarium. Hier liegt ein entscheidender Engpassfaktor für eine Veränderung der derzeitigen kommunalpolitischen Praxis. Gerhard Banner, der die Entwicklung der neuen Steuerungsmodelle als damaliger Vorsitzender der KGSt maßgeblich geprägt hat, stellt zu Recht fest: "Die Kommunalpolitiker werden die Steuerungsmöglichkeiten, die sie heute haben, nur im Austausch gegen bessere Steuerungsmöglichkeiten aus der Hand geben." (Banner 1995:364)

Die Basis für die allseits geforderte, aber vom Instrumentarium her noch unzureichend konkretisierte strategische Steuerung liegt in einem Berichtswesen, das nicht nur auf Finanzen, sondern vor allem auch auf Qualität bezogen ist. Hermann Hill bezeichnet das Informationsmanagement zwischen Rat und Verwaltung als „die entscheidende Voraussetzung für eine gelingende Umsetzung des Neuen Steuerungsmodells“ (Hill 1997:27). Zwar wird inzwischen in einer zunehmenden Zahl von Verwaltungen an der Einführung von Controlling gearbeitet, jedoch beschränken sich die bislang vorfind-

baren Ansätze vielfach auf eine betriebswirtschaftlich orientierte Analyse und Überwachung der Kostensituation. Nun sind zweifellos auch diese Daten für die Politik von Bedeutung; über die Erreichung politisch gesetzter inhaltlicher Ziele sagen sie jedoch nichts oder wenig aus. In der Literatur wird denn auch festgestellt, dass es bislang kaum Beispiele für ein gutes Berichtswesen gibt (Dieckmann 1996:26; Hill 1998:114).

Dies gilt auch für die Jugendhilfe. Zwar verfügt die Jugendhilfe im Gegensatz zu den meisten anderen Politikfeldern über ein Instrumentarium der inhaltlichen Planung und Steuerung, das im Sinne eines politischen Controllings weiterentwickelt werden könnte (vgl. auch Gemeinsame Stellungnahme des Deutschen Städtetages und der Arbeitsgemeinschaft für Jugendhilfe 1997, 2.3.2). Inwieweit sich aus der Jugendhilfeplanung allerdings eine Grundlage für ein politisches Controlling ableiten lässt, ist in der Fachdiskussion umstritten (Seckinger/Weigel/van Santen/Markert 1998:124f.).

In der Praxis lässt sich feststellen, dass es inzwischen fast überall regelmäßige Budgetberichte (monatlich bis halbjährlich) gibt. Darüber hinaus legen die Jugendämter den Ausschüssen oft punktuelle (qualitative) Berichte zu einzelnen Themenfeldern vor. Nach wie vor gibt es aber auch Kommunen (und zwar auch solche, die früh mit der Verwaltungsmodernisierung begonnen haben und in der einschlägigen Diskussion als relativ fortgeschritten gelten), in denen die Ausschussmitglieder bei entsprechenden Fragen mit dem Begriff „Berichtswesen“ kaum etwas anfangen können, weil es keinerlei systematische Informationen gibt.

Eine wichtige Rolle für die Steuerung insgesamt und das Berichtswesen insbesondere spielt das Produktkonzept. Gerade in der Jugendhilfe war die Produktbildung anfangs sehr umstritten („Menschen sind doch keine Produkte!“). Skepsis wurde in den letzten Jahren auch in der Verwaltungsreformdiskussion deutlich: Die Produktdefinition schien zeitweise vielerorts zu einer technokratischen Aktion mit viel Aufwand und wenig Konsequenzen zu verkommen (vgl. Reichard 1998).

Die Auswertung der Interviews ergibt ein anderes Bild. Die Vorbehalte aus jugendhilfepolitischer Perspektive sind inzwischen weitgehend abgebaut; zwar geben nicht wenige Interviewpartner an, zunächst Probleme mit dieser Begrifflichkeit gehabt zu haben, aber für die Gegenwart gilt dies in den meisten Fällen nicht mehr. Dort, wo tatsächlich ein produktorientierter Haushalt realisiert wurde, wird er von den Ausschussmitgliedern nahezu durchweg positiv bewertet: Er wird als ein wichtiges Arbeitsinstrument angesehen, das mehr Transparenz sowohl über die vorhandenen Leistungen als auch über die damit verbundenen Kosten schafft. Skepsis über den Nutzen des produktorientierten Haushalts findet sich fast ausschließlich in denjenigen Kommunen, in denen das Konzept (noch) nicht vollständig umgesetzt ist.

Die Weiterentwicklung des produktorientierten Haushalts im Sinne der Verbindung mit einer Zielbildung in Form von Kennzahlen einerseits und Berichten über die Zielerreichung andererseits ist noch nicht häufig vorzufinden. In einer Kommune beispielsweise werden, wenn der Haushaltsplan beschlossen wird, auch die Inhalte des Berichtswesens festgeschrieben. Es gibt zum einen standardisierte Kennzahlen, die in monatlichen Berichten enthalten sind. Zum anderen werden bei der Aufstellung des Haushaltsplans Schwerpunkte festgelegt, zu denen die Politik gesonderte (auch qualitative) Berichte erhalten will. Aspekte der Qualität werden insofern einbezogen, als man Stan-

dards und Ziele definiert (z. B. „keine Heimunterbringung von 0-3-jährigen“) und bei den Produkt- und Leistungsbeschreibungen inhaltliche Verbindlichkeiten festlegt (z. B. wird bezüglich der Trennungs- und Scheidungsberatung das Ziel formuliert, in mindestens drei Gesprächen ein einvernehmliches Konzept in Bezug auf die Kinder zu entwickeln). Andere Produkte werden mit Zielgrößen versehen; so gibt es etwa bezüglich des Produkts „Heimerziehung“ das Ziel, dass fünf Kinder pro Jahr in eine Familie oder ein familienähnliches System zurückkehren sollen.

Die Ausschussmitglieder bewerten die Kennzahlen als eine sinnvolle Arbeitsgrundlage. Sie sehen darin eine Möglichkeit, sowohl Entwicklungen in der Jugendhilfe als auch die Erreichung von gesetzten Zielen zu verfolgen. Abweichungen bilden einen Anlass nachzufragen. Teilweise wünschen die Ausschussmitglieder allerdings mehr inhaltliche Erläuterungen.

Derartige Formen des Berichtswesens sind meistens in das Controlling-Konzept der Gesamtverwaltung eingebunden. Es gibt darüber hinaus Beispiele dafür, dass Jugendämter - teilweise zusätzlich zum verwaltungsweiten System - eigene, jugendhilfe-spezifische Ansätze entwickeln:

Ein Jugendamt erarbeitet auf der Basis der Jugendhilfeplanung mittelfristige so genannte Maßnahmeprogramme, die im Jugendhilfeausschuss verabschiedet werden und den Rahmen für die Arbeit über fünf Jahre bilden. Zur Konkretisierung werden jährliche Maßnahmeprogramme beschlossen, die die Schwerpunkte der Arbeit für das folgende Jahr darstellen (zum Beispiel: „Einführung von Verfahren der Qualitätsentwicklung und Evaluation“; „Betreuungsangebote für Kinder ab 6 Jahre“; „Überprüfung der Verfahren zur Förderung der Jugend- und Familienbildung“; „Stärkere Förderung und Unterstützung von ehrenamtlicher Kinder- und Jugendarbeit“). Zu jedem Themenfeld wird erläutert, welche Aktivitäten konkret geplant sind.

Die Entwicklung des jährlichen Maßnahmeprogramms ist in das Verfahren zur Haushaltsaufstellung eingebunden. Der Prozess der Haushaltsaufstellung beginnt mit einem Eckwertebeschluss des Kreistages, aus dem sich die Budgets für die Fachbereiche ergeben. Diese werden dann innerhalb des Fachbereichs verteilt. Der Jugendhilfeausschuss diskutiert das Maßnahmeprogramm zunächst inhaltlich und beschließt Eckpunkte, die dann von der Verwaltung des Jugendamtes konkretisiert und zusammengefasst werden. Wenn sich herausstellt, dass das Budget für die Umsetzung des Maßnahmeprogramms nicht ausreicht, muss der Ausschuss entscheiden, ob das Programm gekürzt oder ob die Jugendamtsumlage der Mitgliedskommunen erhöht wird, und eine entsprechende Empfehlung an den Kreistag beschließen.

Der Jugendhilfeausschuss beschließt das Maßnahmeprogramm als Kontrakt, aus dem dann die Arbeitsaufträge für die einzelnen Mitarbeiter abgeleitet werden. Auf der Basis der Maßnahmeprogramme werden dem Jugendhilfeausschuss Berichte zur Umsetzung vorgelegt. Darin ist der qualitative Teil des Controllings zu sehen, der nach den Vorstellungen des Amtes in das geplante verwaltungsweite, kennzahlengestützte Controlling eingehen wird. Das Maßnahmeprogramm schafft ein hohes Maß an Transparenz: „Der Ausschuss weiß, was er von dem Amt erwarten kann – nicht mehr, aber auch nicht weniger“, so der Amtsleiter.

Das Instrument wird von den Ausschussmitgliedern durchweg sehr positiv bewertet. Einige Mitglieder betonen, dass dieses Instrument nicht nur zur Steuerung der Verwaltung, sondern nicht zuletzt zum Beschlusscontrolling des Ausschusses dient: Die Politik kann systematisch verfolgen, zu welchen Ergebnissen die Diskussionen im Ausschuss geführt haben und wie diese Ergebnisse umgesetzt werden.

An diesem Beispiel zeigt sich ein weiteres Mal der Nutzen einer Verbindung der Jugendhilfeplanung mit Elementen der neuen Steuerung. Mit der Jugendhilfeplanung - wenn sie denn ernsthaft betrieben wird - besteht eine inhaltliche Diskussionsgrundlage, aus der die Maßnahmen abgeleitet werden können, die in den Kontrakt eingehen. Die eingangs erwähnte Frage danach, ob die Jugendhilfeplanung eine Basis für ein politisches Controlling darstellen kann, muss insofern mit „Ja“ beantwortet werden. Die Jugendhilfeplanung muss allerdings, wie das skizzierte Beispiel zeigt, um Elemente des Kontraktmanagements ergänzt werden: Zum einen müssen aus den Plänen konkrete Maßnahmen abgeleitet werden, zum anderen muss die Umsetzung dieser Maßnahmen systematisch beobachtet und in Form von Berichten an den Ausschuss transparent gemacht werden.

Ein solches, eher jugendhilfespezifisches, Verfahren kann durchaus sinnvoll verbunden werden mit einem Berichtswesen, das mit Kennzahlen auf der Basis des Produkthaushalts arbeitet. Kennzahlen für einige Produkte können aus der inhaltlichen Diskussion um die Maßnahmen abgeleitet werden, indem man sich vergegenwärtigt, was eigentlich mit den einzelnen Maßnahmen erreicht werden soll. Wenn beispielsweise die Schaffung von mehr Plätzen für die Betreuung von Schulkindern vorgesehen ist, kann der Produkthaushalt als Kennzahl den angestrebten Versorgungsgrad enthalten. Die Ermittlung derartiger Zahlen über erbrachte Leistungen (also über den „Output“ des Verwaltungshandelns) ist noch relativ einfach; schwieriger wird es, wenn gesellschaftliche Wirkungen („Outcome“) erfasst werden sollen. Die inhaltliche Diskussion um die Maßnahmen dürfte es am ehesten erlauben, hier zu Ergebnissen zu kommen. Wenn es etwa um Maßnahmen der Jugendberufshilfe geht, wäre es denkbar, Indikatoren zu entwickeln, die die Zahl der Ausbildungsabbrüche oder die Vermittlung von Jugendlichen ohne Schulabschluss in Ausbildungsstellen erfassen.

In manchen Kommunen wird sowohl bei der Frage nach der Jugendhilfeplanung als auch nach der Entwicklung eines systematischen Berichtswesens darauf verwiesen, dass die Ressourcen fehlen, um aufwändige konzeptionelle Arbeiten zu leisten. Auch aus den Ausschüssen heraus wird zwar durchaus ein Bedarf an Information artikuliert, aber auch immer wieder darauf verwiesen, dass man als ehrenamtliches Mitglied nicht die Möglichkeit habe, sich mit einer zu großen Menge an Informationen auseinander zu setzen. Nur selten scheint die Politik Druck auf die Verwaltung auszuüben mit dem Ziel, konzeptionelle Arbeiten und eine systematische Informationsversorgung zu erweitern.

Diese eher zurückhaltenden Positionen in Verwaltung und Ausschuss sind zweifellos durchaus verständlich, insbesondere in Kommunen, die in starkem Maße von Haushaltsproblemen betroffen sind. Wenn die Ämter mit so knappen Ressourcen agieren müssen, dass das Tagesgeschäft kaum noch erledigt werden kann, ist es sicher schwierig, Ressourcen für die Entwicklung von Planungs- und Informationssystemen

frei zu machen. Dennoch muss diese Haltung als kurzfristig betrachtet werden. Zum einen ist gerade bei knappen Ressourcen ein zielgenauer Einsatz wichtig, und dieser wird durch Planungs- und Informationssysteme gefördert. Zum anderen zeigen die Praxisbeispiele, dass eine systematische Herangehensweise mittelfristig den Arbeitsaufwand für Politik und Verwaltung reduziert. Ausschussmitglieder, die mit funktionierenden Systemen arbeiten, betonen, dass sie nun leichter als früher erkennen können, wo Probleme liegen; für die Verwaltung wird die Arbeit kalkulierbarer. Sicher bedeutet die Entwicklung derartiger Systeme zunächst erhöhten Aufwand, doch auch dieser lässt sich inzwischen in Grenzen halten, da es Beispiele gibt, an denen man sich orientieren kann.

1.7 Kooperation zwischen Kommune und anderen Akteuren

Das Kooperationsverhältnis der Kommune mit anderen Akteuren - insbesondere Verbänden - wird zwar vielfach in Frage gestellt und neu organisiert. Insgesamt bleibt die „Akteurslandschaft“ aber erstaunlich stabil und ist sehr stark von lokalen Traditionen geprägt.

1.7.1 Ausdifferenzierung des Akteursspektrums?

Die Jugendhilfe verfügt über eine lange Tradition in der Zusammenarbeit zwischen Kommune und externen Akteuren. Bürgerschaftliches Engagement, das im Kontext der Diskussionen um die "Bürgerkommune" inzwischen in der Debatte um Verwaltungsmodernisierung verstärkte Beachtung erfährt, hat in der Jugendhilfe schon immer eine wichtige Rolle gespielt. Die Struktur bürgerschaftlichen Engagements befindet sich allerdings in einem Veränderungsprozess: Das traditionelle, wohlfahrtsverbandlich organisierte Ehrenamt weist eher eine abnehmende Tendenz auf; demgegenüber gewinnen Formen des Engagements an Bedeutung, die an aktuellen individuellen Lebenslagen anknüpfen (MAGS 1996; Wendt 1996).

Diese Entwicklung wird auch im Hinblick auf die Jugendhilfe diskutiert: Waren lange Zeit die Wohlfahrtsverbände die dominierenden externen Akteure, so wird inzwischen - zeitgleich und teilweise verknüpft mit der Entwicklung der neuen Steuerungsmodelle - von einer Ausdifferenzierung des Akteursspektrums gesprochen. In wachsendem Maße entwickeln sich Selbsthilfegruppen und andere selbst organisierte Initiativen - zu nennen sind beispielsweise die Selbstorganisation von Angeboten der Kinderbetreuung und der offenen Jugendarbeit, der Bau und die Betreuung von Spielplätzen oder die Entwicklung von Nachbarschaftsinitiativen mit unterschiedlichsten Tätigkeitsfeldern. Vielfach sind diese Gruppen bewusst in Abgrenzung zu den als bürokratische Großorganisationen wahrgenommenen Verbänden entstanden.¹¹ Darüber hinaus treten

¹¹ Ein großer Teil dieser Gruppen hat sich allerdings dem Deutschen Paritätischen Wohlfahrtsverband angeschlossen, um angesichts der rechtlichen Regelungen insbesondere auf dem Gebiet der Förderung die Vorteile der Mitgliedschaft in einer Dachorganisation zu nutzen.

gewerblich-private Institutionen auf, die einzelne Leistungen anbieten, wobei die Verbände befürchten, dass die Entwicklung der neuen Steuerungsmodelle zu einer stärkeren Konkurrenz durch gewerbliche Träger führen wird (Berthelmann/Niehaus 1996:285).¹² Gerade vor dem Hintergrund der Entwicklung von Ausschreibungsverfahren und Leistungsverträgen bezieht sich eine weitere Befürchtung der (etablierten) freien Trägern darauf, dass sie zum bloßen Leistungsanbieter degradiert und nach ausschließlich ökonomischen Kriterien bewertet werden könnten: "Tendenziell scheint der freie Träger in den Status eines Erbringers von Leistungen in Delegation gedrängt zu werden, und das Verhältnis zwischen öffentlichen und freien Trägern tendiert in Richtung einer zunehmenden Hierarchisierung von Beziehungen." (Merchel 1996:300)

Welche Bedeutung diese "neuen" Akteure in der Jugendhilfe praktisch haben, ist allerdings umstritten. So deutet einiges darauf hin, dass gewerbliche Anbieter in der Jugendhilfe bei weitem (noch?) nicht die Bedeutung erlangt haben wie in anderen sozialpolitisch relevanten Sektoren. Ob die Arbeit von freien Initiativen eher als komplementär oder als Konkurrenz zu den Verbänden zu betrachten ist, ist ebenfalls offen.

Betrachtet man die Ergebnisse der Fallstudien, so lassen sich zunächst sehr große lokale Unterschiede in der Quantität der Aufgabenwahrnehmung durch das Amt selbst feststellen: Es gibt Ämter, die fast alle Leistungen selbst erbringen, und Ämter, die nur ein Fallmanagement übernehmen und darüber hinaus alle Leistungen delegieren. Dabei lassen sich die Differenzen nicht mit Faktoren wie Gemeindegröße, Region oder politischen Mehrheitsverhältnissen erklären - zwei benachbarte, ähnlich strukturierte Kommunen können eine durchaus sehr unterschiedliche Situation aufweisen; offenkundig sind lokale Traditionen ausschlaggebend, die nicht durch leicht erfassbare Strukturmerkmale zu erklären sind.

Es gibt auch keineswegs, wie man im Kontext der Diskussion um die neuen Steuerungsmodelle vielleicht annehmen könnte, eine eindeutige Tendenz zu einer stärkeren Auslagerung von Leistungen. Zwar werden derartige Überlegungen in den Kommunen verstärkt diskutiert, aber bislang scheint es hier wenig Veränderungen zu geben. Eine untersuchte Kommune ging im Zuge der Verwaltungsmodernisierung sogar den umgekehrten Weg: Der allgemeine Sozialdienst, der vorher bei freien Trägern angesiedelt war, wurde in kommunale Trägerschaft übernommen, da man das Fallmanagement selbst übernehmen wollte. Begründet wurde diese Kommunalisierung gerade mit der Umsetzung der neuen Steuerungsmodelle: Zwar könne und solle die Leistungserbringung delegiert werden, die Steuerungsfunktionen sollten jedoch bei der Kommune liegen.

Eine zu weit gehende Auslagerung von Aufgaben ist für die Kommune aus Steuerungsgründen problematisch: Wenn sie nicht mehr selbst Leistungserbringer ist, fehlen ihr auch Erfahrungen, um die Leistungsangebote von Dritten zu bewerten. Auch aus der

¹² Verstärkt werden diese Befürchtungen dadurch, dass im Zuge der europäischen Einigung das Subsidiaritätsprinzip mit seiner Sicherung der Vorrangstellung freier Träger aus wettbewerbsrechtlichen Gründen in Frage gestellt wird. Vor allem aber ist in einigen sozialpolitisch relevanten Bereichen die Entwicklung einer starken privaten Konkurrenz bereits im Gange. Insbesondere gilt dies, gefördert durch die Regelungen der Pflegeversicherung, auf dem Gebiet der Pflege, wo private Pflegedienste mit den Verbänden um Marktanteile kämpfen.

Perspektive der freien Träger ist dies nicht wünschenswert: „Kommunen, die selbst Leistungen erbringen“, so ein Trägervertreter, „sind kompetentere Gesprächspartner, insbesondere dann, wenn es um Fragen der Qualität geht.“

Nicht vom Amt selbst wahrgenommene Aufgaben werden nach wie vor vorrangig durch frei-gemeinnützige, in der Regel verbandliche Träger durchgeführt. Die viel diskutierte, eingangs angesprochene Ausdifferenzierung des Akteurspektrums spielt in der Praxis bislang nur eine geringe Rolle. Dies hängt nicht zuletzt mit der Tendenz der meisten Ämter zusammen, an bewährten Strukturen festzuhalten. Betont wird vielfach, dass Vertrauen wichtig ist. Insofern gibt es nur in wenigen Kommunen gezielte Versuche, das Trägerspektrum zu verbreitern.

Auch die Bedeutung von gewerblichen Anbietern ist bei weitem nicht so schnell gewachsen, wie es in den Debatten der letzten Jahre die einen gehofft und die anderen befürchtet haben. In diesen Debatten ist eine Entideologisierung festzustellen: Sowohl in den Verwaltungen als auch in den Ausschüssen gibt es kaum grundsätzliche Bedenken gegen die Zusammenarbeit mit gewerblichen Anbietern; betont wird, dass der entscheidende Faktor die Leistung, nicht die Rechtsform ist. Weit verbreitet ist allerdings die Skepsis darüber, ob Jugendhilfe für Gewerbliche ein interessantes Feld sein kann und ob die gewünschte Qualität und Kontinuität abzusichern sind. Darüber hinaus wird darauf verwiesen, dass sich die Grenzen zwischen gemeinnützigen und gewerblichen Trägern verwischen: So würden gemeinnützige Träger inzwischen für viele Leistungen die Rechtsform einer GmbH wählen.

Was Selbsthilfegruppen und andere bürgerschaftliche Initiativen außerhalb der Verbände betrifft, so ist ebenfalls festzustellen, dass sie nur in wenigen Fällen in Felder vorstoßen, die vorher von den Verbänden abgedeckt werden. Eine Konkurrenz zwischen Initiativen und Verbänden wird demnach auch nur vereinzelt wahrgenommen. In den meisten Fällen sind die Leistungen von Initiativen eher komplementär.

1.7.2 Zur Entwicklung von Wettbewerb

Die Konkurrenz zwischen den Leistungsanbietern - sowohl zwischen den Verbänden untereinander als auch zwischen diesen und anderen Akteuren - wird sehr unterschiedlich wahrgenommen und bewertet, wobei die Einschätzungen sogar in derselben Kommune oft stark auseinander gehen. Eine Mehrheit der Befragten ist der Meinung, dass es eine verstärkte Konkurrenz gibt, bedingt sowohl durch die Ressourcenknappheit als auch durch neue Verfahrensweisen wie die Nutzung von Ausschreibungen. Andere Befragte verneinen die Frage nach der Konkurrenz mit der Begründung, dass „der Kuchen verteilt“ sei.

Von vielen Befragten wird die Entwicklung von Konkurrenz positiv eingeschätzt, weil man Chancen für einen Qualitätswettbewerb sieht. Einige Verwaltungen versuchen bewusst, den Trägern die Konkurrenzsituation deutlich zu machen, um Leistungsverbesserungen zu erreichen: Man habe zum Beispiel, so ein Amtsleiter, den Kindergärten gesagt, dass aufgrund der demographischen Entwicklung in einigen Jahren jeder 5. Kindergartenplatz wegfallen würde. Seitdem seien die Kindergärten sehr kreativ bei der

Entwicklung von Angeboten. Ganztagsbetreuung bspw. sei inzwischen kein Problem mehr.

Andere Befragte befürchten, dass die Konkurrenz eher zu Preisdumping und Qualitätsverlusten führt. Ein Amtsleiter meint, dass sich die Konkurrenz zwischen den Leistungsanbietern „zu einem erheblichen Problem“ entwickelt. Nach seinen Beobachtungen versuchen beispielsweise Heime plötzlich, ambulante Hilfen anzubieten und in andere Sektoren vorzustoßen, für die sie nicht wirklich qualifiziert sind; innerhalb der einzelnen Sektoren ersetzen Träger Angestellte durch Honorarkräfte, um Kosten zu sparen. Eine Qualitätskonkurrenz sehe er nicht, wobei er anmerkt, dass dies ein Problem sei, das die Ämter zumindest mitzuverantworten haben: „Wahrscheinlich senden wir keine hinreichenden Signale in diese Richtung aus - wir müssten unsere Anfragen, Ausschreibungen und Verträge viel stärker so gestalten, dass deutlich wird, dass wir Wert auf Qualität legen.“ In einem ersten Schritt in diese Richtung nimmt man in Verträge nun verstärkt Klauseln auf, die eine Mindestqualifikation des Personals fordern, und zwar explizit auch für eventuelle Unterauftragnehmer.

An diesem Beispiel wird deutlich, dass es in erheblichem Maße dem Einfluss der Jugendhilfepolitik unterliegt, welche Auswirkungen die Konkurrenz unter den Leistungsanbietern hat. Es ist nicht zuletzt Sache des Jugendhilfeausschusses, Qualitätsstandards zu entwickeln, an denen sich die Auftragsvergabe orientieren kann und die den Anbietern gegenüber deutlich machen, welche Qualität gewünscht wird.

Leistungsverträge sind in allen Kommunen von wachsender Bedeutung und werden immer mehr zum selbstverständlichen Instrument für die Ausgestaltung der Beziehungen zwischen Kommune und Leistungsanbietern. In den einzelnen Feldern stellt sich die Bedeutung unterschiedlich dar: Bezüglich der Förderung freier Träger nach § 74 KJHG stellen Verträge eine Ausnahme dar und sind umstritten, da es hier nicht um Leistungserbringung Delegation und Kostenerstattung, sondern um die Förderung der freiwilligen Aktivitäten von Verbänden geht. Im Hinblick auf stationäre und teilstationäre Angebote hingegen sind durch die 1998 eingefügten §§ 78a-g KJHG „Vereinbarungen über Leistungsangebote, Entgelte und Qualitätsentwicklung“ vorgeschrieben. Diese werden in einigen Bundesländern durch Entgeltkommissionen zentral ausgehandelt.

Dazwischen liegen alle weiteren Leistungen der Jugendhilfe wie bspw. ambulante Erziehungshilfen, Beratungsangebote und die Trägerschaft von Einrichtungen wie Kindergärten oder Jugendheimen. Hier schließen die Kommunen immer häufiger Verträge mit den Leistungsanbietern, wobei die Ausgestaltung erheblich differiert:

Einige Verträge beschränken sich auf eine kurze Beschreibung der zu erbringenden Leistungen. In anderen Fällen wird versucht, Ziele zu definieren, die mit diesen Leistungen erreicht werden sollen. Teilweise enthalten die Verträge auch Berichtspflichten. Beispielsweise verpflichtet eine Kommune die Anbieter, in kurzen qualitativen Berichten über ihre Aktivitäten Rechenschaft abzulegen. In manchen Fällen beziehen sich die Verträge auf die Produkte, die in der Kommune definiert wurden. Eine Abstimmung der Produktbeschreibungen mit den Anbietern scheint allerdings (noch?) eine Ausnahme darzustellen. Es gibt aber Fälle, in denen die Anbieter mit denselben Produktbeschreibungen arbeiten wie die Kommune, was nach Auffassung der Beteiligten die Zusammenarbeit erleichtert.

Sehr unterschiedlich gestaltet ist auch das Verhältnis zwischen Grundfinanzierung und fallbezogenen Abrechnungen. Es gibt Verträge, in denen pauschal eine bestimmte Anzahl von Personalstellen und eine bestimmte Infrastruktur finanziert werden, damit der Anbieter eine Leistung vorhält (bspw. Erziehungsberatung). Diese Verträge bringen im Grunde für den Anbieter keinen wesentlichen Unterschied zur früheren Zuschussfinanzierung. Umgekehrt gibt es Verträge, nach denen ausschließlich fallbezogen abgerechnet wird, so dass der Anbieter das Risiko trägt. In einigen Ämtern ist man der Meinung, dass eine solche Vertragspolitik zu Qualitätsproblemen führt, weil die Anbieter dazu neigen, ihr Risiko durch die verstärkte Beschäftigung von Honorarkräften oder Mitarbeitern mit befristeten Arbeitsverträgen zu minimieren. Aus diesem Grunde gibt es Zwischenlösungen: Ein Amt bspw. garantiert den Anbietern eine Grundfinanzierung, die etwa 80 % der zu erwartenden Fälle entspricht. Darüber hinaus gehende Fälle werden fallbezogen abgerechnet.

Unterschiedlich gehandhabt wird auch die Laufzeit der Verträge. Häufig vorzufinden ist das Modell einer dreijährigen Laufzeit, oft verbunden mit einer stillschweigenden Verlängerung um ein weiteres Jahr, wenn der Vertrag nicht gekündigt wird. Kürzere Laufzeiten scheinen eher selten zu sein; hingegen gibt es auch Verträge mit fünfjähriger Laufzeit. Verträge, die über mehrere Jahre laufen, werden grundsätzlich von allen Beteiligten als positiv bewertet: Für die Anbieter bringen sie Planungssicherheit, für Amt und Ausschuss eine Entlastung, weil nicht mehr für jedes Haushaltsjahr neu verhandelt werden muss.

Einige Ausschussmitglieder - sowohl Träger- als auch Ratsvertreter - merken allerdings kritisch an, dass der Preis für die langfristige Orientierung darin besteht, dass es schwierig ist, auf neue Problemlagen einzugehen: „Das Geld ist über Jahre hinaus für ein bestimmtes Leistungsspektrum gebunden; für neue Aufgaben ist da kein Platz mehr.“, so umschreibt ein Ausschussmitglied das Problem, das in der Tat bei einem insgesamt knappen Budget schwer zu lösen ist. Einfacher zu handhaben ist eine andere Schwierigkeit, auf die von einigen Trägervertretern hingewiesen wird: Bei langfristigen Verträgen werde die Finanzierung zum Ende der Laufzeit aufgrund von Tariferhöhungen zunehmend knapp. Dieses Problem kann gelöst werden, indem eine bestimmte Steigerungsrate von vornherein vereinbart wird. Einige Kommunen binden diese Rate an einen Index für die Entwicklung der Personalkosten im öffentlichen Dienst.

Insgesamt wird das Instrument des Leistungsvertrags von allen Beteiligten grundsätzlich positiv bewertet. Für die kommunale Seite bedeutet es mehr Transparenz; Vertreter der freien Träger sehen einen Vorteil darin, dem öffentlichen Träger nun als Vertragspartner und nicht als Zuschussempfänger gegenüber zu stehen: „Das hatte immer was von Almosen, aber jetzt ist offensichtlich, welche Leistung wir für das Geld erbringen.“ Positiv ist aus der Sicht der Träger auch, dass eine bestimmte Leistung definiert wird und die Kommune nicht, wie nach Aussage einiger Befragter früher oft geschehen, plötzlich für denselben Zuschuss mehr verlangen kann.

Die konkrete Ausgestaltung der Verträge ist allerdings in manchen Kommunen Gegenstand der Kritik: Hier wird - nicht nur von Trägervertretern - angemerkt, dass die Kommune die Träger finanziell zu sehr unter Druck setze, so dass einzelne Träger sich bereits zurückgezogen hätten: „Wenn das so weiter geht, werden wir bald Schwierig-

keiten haben, genügend Leistungsanbieter zu finden“, prognostiziert ein Ratsmitglied. In dieser Schärfe scheint sich die Problematik aber nur in Einzelfällen zu stellen; in der Mehrheit der Kommunen wird die Zusammenarbeit zwischen Kommune und Anbietern als fair empfunden.

Die in der Fachdiskussion immer wieder geäußerte Befürchtung, die freien Träger würden zum bloßen Anbieter von Leistungen in Delegation degradiert und verlören ihre gesellschaftliche Funktion, wird von den Trägervertretern auf lokaler Ebene nicht geteilt. Zum einen herrscht hier offenkundig eher eine pragmatische Sichtweise vor; so lange man mit dem Vertragssystem einigermaßen klarkommt, führt man keine Grundsatzdiskussion. Zum anderen berührt das Vertragssystem nur einen Teil der Funktionen der freien Träger, nämlich die Funktionen als Leistungserbringer, während ihre Rolle als Mitgestalter im Jugendhilfeausschuss davon nicht tangiert wird.

Sehr unterschiedlich genutzt und bewertet wird das Instrument der Ausschreibung. Es gibt Ämter, die alle Leistungen ausschreiben, und andere, die dieses Instrument bisher nicht genutzt haben und dies auch für die Zukunft nicht beabsichtigen. Bislang stellt die Durchführung von Ausschreibungen noch eher eine Ausnahme dar. Die Auffassung mancher Juristen, die unter Berufung auf EU-Recht eine Ausschreibungspflicht postulieren, hat sich bislang nicht durchgesetzt und wird auch vom Europäischen Gerichtshof (noch?) nicht geteilt.

Dennoch werden die Vor- und Nachteile von Ausschreibungen sehr kontrovers diskutiert. Für Ausschreibungen werden die folgenden Argumente angeführt: Ausschreibungen ...

- zwingen zur genauen Definition der gewünschten Leistung;
- schaffen Transparenz;
- ermöglichen objektive Auswahl nach Qualitäts- und Kostenkriterien;
- führen zur Ausschöpfung von Wirtschaftlichkeitsreserven;
- stellen ein Signal an neue Anbieter dar, dass man die Chance hat, eine Aufgabe zu übernehmen, wenn man gut ist.

Auch die Gegenargumente sind zahlreich: Ausschreibungen ...

- stehen im Widerspruch zum Wunsch- und Wahlrecht nach KJHG, weil der Leistungsberechtigte keine Wahlmöglichkeiten mehr hat, wenn die das Amt auf der Basis von Ausschreibungen einen Anbieter auswählt;
- behindern die fachlich fundierte Auswahl der Leistungsanbieter und bringen die Gefahr, sich zu sehr an Kosten zu orientieren, weil man unter Rechtfertigungsdruck gerät, wenn man nicht den billigsten Anbieter auswählt;
- sind unnötig, weil Anbieter und ihre Leistungsfähigkeit bekannt sind;

- gefährden die gewachsene gute Kooperation mit den Trägern;
- schaffen nur Scheinobjektivität, weil Entscheidungen faktisch doch nach anderen Kriterien getroffen werden.

Verfolgt man die Diskussion, so ist festzustellen, dass vieles davon abhängt, was genau unter einer Ausschreibung verstanden wird. Die Kritiker des Instruments denken oft an das formalisierte Verfahren einer Ausschreibung nach VOB/VOL, wie es etwa für kommunale Bauaufträge oder Beschaffungen gilt. Dies ist aber in aller Regel nicht gemeint, wenn in der Jugendhilfe von Ausschreibungen die Rede ist. Hier dient die Ausschreibung zum einen der Definition der gewünschten Leistung und zum anderen der Gewinnung von Anbietern, wobei die konkrete Auswahl sich nicht zwangsläufig nur nach finanziellen Kriterien richten muss und Gegenstand von Verhandlungen und durchaus auch von politischen Entscheidungen sein kann. Es ist diese „weiche“ Form der Ausschreibung, die nach Auffassung der meisten Befürworter sinnvoll ist, weil sie die potenziellen Vorteile dieses Instruments zum Tragen bringt und die Nachteile vermeidet.

Kritiker wiederum bezeichnen eine derartige Ausschreibung als Scheinverfahren. In der Tat wird von einzelnen Befragten von Fällen berichtet, in denen der Ausschuss sich für einen „Klienten“ der Mehrheitsfraktion entschieden habe, obwohl das Ergebnis der Ausschreibung eine andere Auswahl nahe gelegt hätte. Einzelfälle dieser Art wird man wahrscheinlich nie ganz vermeiden können; jedoch ist es Sache des Ausschusses, wie er das Instrument handhabt. Wenn in Amt und Ausschuss ein grundsätzlicher Konsens über die Sinnhaftigkeit von Ausschreibungen besteht und man gemeinsam Entscheidungskriterien entwickelt, dürfte der Umgang mit dem Instrument mittelfristig so weit zur Routine werden, dass Entscheidungen auf der Basis der Ausschreibungen getroffen werden.

Was das Wunsch- und Wahlrecht betrifft, so stellen sich hier vor allem dann Probleme, wenn Einzelfälle ausgeschrieben werden. Diese Art der Ausschreibung wird auch unter dem Gesichtspunkt des Datenschutzes als problematisch angesehen und von daher nur selten praktiziert und auch von vielen abgelehnt, die grundsätzlich Ausschreibungen befürworten. Wenn es um die Bereitstellung von Diensten - etwa Erziehungsberatung - oder um die Trägerschaft von Einrichtungen geht, wird der Nutzen der Ausschreibung von den Befragten, die Erfahrungen mit diesem Instrument haben, aufgrund der aufgeführten Pro-Argumente höher gewichtet.

Die Befürchtungen im Hinblick auf eine Verschlechterung der Kooperation mit den Trägern sind nach den Erfahrungen der Ämter, die mit Ausschreibungen arbeiten, ebenfalls zu relativieren. Einige Befragte berichten davon, dass es zunächst in der Trägerlandschaft - insbesondere bei großen Trägern, die bis dahin quasi ein Monopol hatten - einen „Aufschrei“ und politische Interventionen gegeben habe, als man mit der Durchführung von Ausschreibungen begonnen hat. Zu nachhaltigen Störungen in der Zusammenarbeit habe dies jedoch nicht geführt. In der Tat dürfte, wenn das Ausschreibungsverfahren transparent gehandhabt wird, für alle Beteiligten schnell erkennbar sein, dass es sich um eine faire Grundlage für die Vergabe von Aufträgen handelt.

Zusammenfassend lässt sich aus den Fallstudien die Schlussfolgerung ziehen, dass die Verwaltungsmodernisierung durchaus Veränderungen für die Trägerlandschaft gebracht hat und mit der Weiterentwicklung auch in Zukunft bringen wird. Der Druck auf die einzelnen Träger ist zweifellos gestiegen. Dies gilt zunächst in finanzieller Hinsicht im Hinblick auf die Ausschöpfung von Wirtschaftlichkeitsreserven. Dort, wo dies politisch gewollt und durch eine entsprechende Handhabung von Leistungsverträgen und Ausschreibungen unterstützt wird, bezieht sich dies aber auch auf die Qualität. Insgesamt aber scheinen die Veränderungen bislang zumindest nicht so tief greifend zu sein, wie in der Diskussion darüber teilweise befürchtet (oder erhofft) wurde. Für die nächsten Jahre dürfte es zum einen darauf ankommen, Erfahrungen mit der Anwendung der Instrumente zu sammeln und die Ausgestaltung zielorientiert zu verbessern. Zum anderen muss beobachtet werden, welche Auswirkungen sich auf die Qualität der Leistungen ergeben - gerade angesichts der problematischen Ressourcenlage der meisten Kommunen ist die Gefahr der Entstehung einer Dumping-Konkurrenz nämlich selbst dann nicht von der Hand zu weisen, wenn die Akteure dies nicht beabsichtigen.

Fazit

Die Erfahrungen aus den Fallstudien lassen darauf schließen, dass eine Verknüpfung zwischen fachspezifischen und betriebswirtschaftlichen Reformansätzen am ehesten das Potenzial bietet, den ursprünglichen Anspruch der neuen Steuerungsmodelle zu realisieren - nämlich Leistungen für den Bürger nicht nur kostengünstiger, sondern auch besser zu erbringen. Die Debatte um die Verwaltungsmodernisierung sollte demnach fachspezifisch ausdifferenziert und erweitert werden. Die künftige Entwicklung wird vor allem zwei Schwerpunkte haben müssen:

Zum einen wird die Rolle der Politik im Modernisierungsprozess nach wie vor zu wenig berücksichtigt. An Bedeutung wird vor allem die Modernisierung der Arbeitsformen in der Politik gewinnen, denn ohne parallele Veränderungen in Rat und Ausschüssen werden die Reformansätze sowohl in der Gesamtverwaltung als auch in den einzelnen Ämtern entweder leer laufen oder zu einer weit gehenden Abkopplung von politischer Steuerung führen.

Zum anderen zeigt sich, dass die Instrumente der neuen Steuerung in vielen Fällen nur ansatzweise entwickelt sind. Dies gilt für Berichtswesen und Controlling ebenso wie für Verfahren zur Förderung des Wettbewerbs. Hier wird die Berücksichtigung von fachspezifischen Besonderheiten von wesentlicher Bedeutung sein.

Speziell in der Jugendhilfe werden die Entwicklungen überlagert von der Diskussion um die Rolle der freien Träger und - damit zusammenhängend - um die besondere Struktur des Jugendhilfeausschusses. Hier wird es in hohem Maße darauf ankommen, auf welche Weise die freien Träger ihre Funktion wahrnehmen: Wenn sie sich einerseits als kompetente Leistungsanbieter, andererseits als Mitgestalter einer zukunftsorientierten Jugendhilfepolitik und als Katalysator von bürgerschaftlichem Engagement profilieren

ren können, lassen sich die Sonderstrukturen der Jugendhilfe legitimieren - der bloße Hinweis auf die Regelungen des KJHG wird dafür auf Dauer nicht ausreichen.

Teil II

2 Norbert Struck, Paritätischer Gesamtverband: Perspektiven: Jugendhilfeausschüsse zwischen Bundesrecht und Verwaltungsreformen

2.1 Recht und Realität

2.1.1 Spannungen zwischen Bundesrecht und Verwaltungspraxis

In Art. 20 Abs. 2 GG heißt es, die vollziehende Gewalt (sprich Verwaltung) ist an Gesetz und Recht gebunden. Ein Blick auf manche Facetten bundesdeutscher Jugendhilfewirklichkeit lässt einen manchmal zweifeln, ob diese Bindung wirklich so eng ist wie sie sein sollte. Hier nur einige Eindrücke zum Thema:

- In Frankfurt/M. gibt es neben dem Jugendhilfeausschuss einen Ratsausschuss, der auch für Jugend zuständig ist. Eigentlich ist das bundesrechtlich anders geregelt und nur dann hinnehmbar, wenn dem Ratsausschuss keine de-facto-Kompetenzen in Fragen der Kinder- und Jugendhilfe zukommen.
- Es kommt offenbar häufiger vor, dass der Jugendhilfeausschuss bei Entscheidungen des Rates in Bezug auf die Kinder- und Jugendhilfe entgegen der gesetzlichen Regelung nicht angehört wird.
- Mancherorts gibt es Budget- und Kontingentrestriktionen bei Leistungen, auf die individuelle Rechtsansprüche bestehen. In Hamburg haben vor nicht allzu langer Zeit die Verwaltungsgerichte dieser Praxis den Verweis erteilt.
- Jugendhilfeplanung wird mancherorts nicht gemacht - oder so unzureichend, dass sie den gesetzlichen Vorgaben bei weitem nicht entspricht.
- § 24 SGB VIII fordert ein bedarfsgerechtes Angebot von Tageseinrichtungen für unter Dreijährige und für Schulkinder - im Westen ist davon oft nichts zu merken.

Die Liste könnte – glaube ich - noch ein ganzes Stück weit fortgesetzt werden, aber zur Illustration mögen diese Hinweise im Moment reichen.

2.2 Verschärfte Spannungen zwischen Bundesrecht und Verwaltungspraxis im Rahmen von (Verwaltungs)-reformprozessen

Die Art und Weise, wie Verwaltungsreformkonzepte mancherorts umgesetzt werden, haben vielfach solche Spannungen zwischen Bundesrecht und Verwaltungspraxis weiter verschärft. In der Folge gab es in den letzten Jahren eine ganze Reihe von Aktivitäten, die darauf abzielten, den bundesrechtlichen Rahmen des SGB VIII aufzuweichen, zu deregulieren. Ich will hier nur kurz an die wichtigsten Etappen erinnern:

- Das „Zuständigkeitslockerungsgesetz“, das im Bundesrat plötzlich zentrale Organisationsnormen des SGB VIII ins Visier genommen hatte, schlussendlich - nach heftigen Protesten aus der Fachöffentlichkeit - dann aber ohne einen Artikel zum SGB VIII verabschiedet wurde.
- Die Initiative zur Kommunalisierung der Aufsicht über Kindertagesstätten im Rahmen von Art. 125 a Abs. 2 GG-Reform. Dieses Gesetz soll im Rahmen des Bund-Länder-Ausgleichs weiterverhandelt werden und ist z. Zt. noch im Gesetzgebungsverfahren.
- Die Beschlüsse der Innenministerkonferenz zur Aufweichung der Bestimmungen des SGB VIII zum Jugendamt vom November letzten Jahres und vom 10. Mai dieses Jahres, die in diesen Tagen eine Abfuhr durch die Jugendministerkonferenz erfahren.
- Man könnte auch noch z. B. auf die de-facto-Auflösung des Landesjugendamts in Hessen verweisen, bei der es vielleicht noch eine höchst fragliche Bindung ans Gesetz, auf keinen Fall mehr aber eine Bindung an das Recht als dem mit dem Gesetz intendierten gibt.
- Weiterhin gibt es kommunale Auflösungen von Jugendämtern als zusammengehöriger Organisationseinheit - entgegen den klaren Bestimmungen des SGB VIII. Allerdings muss hierbei auch auf den Befund der Untersuchung des Deutschen Jugendinstituts für den 11. Kinder- und Jugendbericht verwiesen werden, nach der dies Einzelfälle sind. Insgesamt haben sich die Jugendämter in den letzten Jahren normkonformer organisiert.
- Schließlich möchte ich noch auf zwei - lesenswerte! - Rechtsgutachten der letzten Zeit verweisen, die ebenfalls Symptome dafür sind, dass fragwürdige Reformpraktiken Anlass ernsthafter Legalitätsprüfungen sind:
 - Mrozynski: Freie Träger zwischen Förderung und Kontraktmanagement (über den Jugendring Dortmund zu beziehen)
 - Münder: Sozialraumorientierung und das Kinder- und Jugendhilferecht (über das Sozialpädagogische Institut des SOS-Kinderdorf e.V. zu beziehen)

Meine grundlegende Hypothese in Bezug auf die Aktivitäten gegen das zweigliedrige Jugendamt ist: Sie richten sich nicht unbedingt gegen die realen Aktivitäten von Jugendhilfeausschüssen sondern vielmehr gegen deren Aktivitätspotenzial für den Fall, dass sie ihre Rechte tatsächlich wahrnehmen. Nur zu oft bleiben Konflikte latent, weil entsprechendes Handeln fehlt.

2.3 Jugendhilfeausschüsse zwischen Programm und Realität

In unserer Arbeitshilfe „Qualitätsentwicklung in Jugendhilfeausschüssen“ (Der Paritätische Wohlfahrtsverband 2000) haben wir uns ausführlich mit Diskrepanzen zwischen Programm und Realität von Jugendhilfeausschüssen befasst und versucht, Ansatzpunkte für eine Qualifizierung der Jugendhilfeausschuss-Arbeit zusammenzutragen, durch die die Realitäten dem Programm des KJHG besser angeglichen werden können.

Hier ist jetzt nicht die Zeit, dies noch einmal vorzutragen. Deshalb will ich mich auf die Spannungsverhältnisse beziehen, die durch die Konzepte zur Verwaltungsreform speziell induziert werden. Dabei will ich der Frage nachgehen, ob nicht die strategischen Ziele von Verwaltungsreform möglicherweise besser erreichbar sind, wenn man sich im Rahmen des SGB VIII-Tableaus bewegt, statt es durch bestimmte Operationalisierungsformen und Instrumentenbildungen sprengen zu wollen.

2.3.1 Die Programmatik der Jugendhilfeausschüsse im SGB VIII

„Die **Aufgaben des Jugendamtes** werden durch den Jugendhilfeausschuss und durch die Verwaltung des Jugendamtes wahrgenommen“ - heißt es in § 71 Abs. 1. Die Aufgabe des Jugendamtes ist die Wahrnehmung der **Aufgaben der Jugendhilfe**, denn zu diesem Zweck muss es nach § 69 Abs. 3 von den Trägern der öffentlichen Jugendhilfe eingerichtet werden. Aufgaben der Jugendhilfe wiederum sind nach § 2 die **Leistungen und anderen Aufgaben der Jugendhilfe**.

Für diese Aufgabenerledigung gibt es einen klaren - hierarchischen, sich trichterförmig konkretisierenden - Organisationsrahmen:

- die Beschlüsse der Vertretungskörperschaft;
- die Beschlüsse des Jugendhilfeausschusses, die sich innerhalb der Beschlüsse der Vertretungskörperschaft, der von ihr erlassenen Satzung des Jugendamtes und der von ihr zur Verfügung gestellten Mittel bewegen müssen;
- die Verwaltung des Jugendamtes, der die Erledigung der Geschäfte der laufenden Verwaltung obliegt, bei der sie sich im Rahmen der Beschlüsse der beiden ihr übergeordneten Strukturen bewegen muss.

Alle drei Ebenen sind dabei an „Recht und Gesetz“ gebunden, also auch an die bundesrechtlichen Normen des SGB VIII. Bezogen auf den Jugendhilfeausschuss gibt es im SGB VIII verbindliche Kontexte. Da sind zunächst seine Zuständigkeiten:

Er befasst sich mit **allen Angelegenheiten** der Jugendhilfe: rechtlich ein sehr umfassender Begriff, der über den SGB VIII bezogenen Begriff der „Aufgaben der Jugendhilfe“ noch hinausgeht, was auch durch die erste ihm „insbesondere“ übertragene Zuständigkeit unterstrichen wird: „die Erörterung aktueller Problemlagen junger Menschen und ihrer Familien“. Ein Jugendhilfeausschuss müsste sich also schon auf sehr abwegiges Terrain begeben, wenn jemand seine Nichtzuständigkeit behaupten wollte.

Insbesondere befasst er sich auch mit „**Anregungen und Vorschlägen** für die Weiterentwicklung der Jugendhilfe“. Damit ist sicherlich gemeint, dass der Jugendhilfeausschuss selbst hier anregend wirken soll, aber damit ist auch gemeint, dass er sich mit von außen kommenden Anregungen und Vorschlägen befasst. Sofern Verwaltungsreformen dieses zum Gegenstand haben - und zumindest die KGSt-Berichte sind ja voll von solchen Vorschlägen - hat der Jugendhilfeausschuss also ein originäres Befassungsrecht.

Aus diesen umfassenden und allgemeinen Zuständigkeitsbestimmungen des Bundesgesetzgebers werden sodann noch zwei sehr konkrete Zuständigkeiten hervorgehoben:

- Die Zuständigkeit für die **Jugendhilfeplanung**, zu der sich insbesondere in §§ 80 und 78 nähere Bestimmungen finden. Ich halte diesen Bezugspunkt für eine ganz wesentliche Veränderung gegenüber dem JWG! Denn durch diesen Zusammenhang erfährt der Jugendhilfeausschuss eine zwingende Anbindung an ein breites Partizipationskonzept, das sich sowohl auf die Betroffenen bezieht wie auch auf das Trägerspektrum. M. E. kann der Jugendhilfeausschuss seine Aufgaben nur in diesem Einbindungskontext sinnvoll erledigen.
- Die Zuständigkeit für die **Förderung der freien Jugendhilfe**, zu der sich insbesondere in § 74 nähere Bestimmungen finden. Wenn man so will, hat der Jugendhilfeausschuss hier also eine klar abgegrenzte Budgetzuständigkeit.

Schon aus diesen Zuständigkeitsbeschreibungen ergibt sich m. E., dass der Jugendhilfeausschuss ein **strategischer Brückenkopf** sein muss, wenn es um Verwaltungsreformen mit Bezug zum Jugendamt geht. Seine Aufgabe ist es, darauf zu achten, dass der Prozess der Verwaltungsreform „nach Recht und Gesetz“ also auch SGB VIII-konform interpretiert und implementiert wird. Es ist doch klar, dass in den Querschnittsämtern einer Kommune zunächst einmal wenig Wissen über die speziellen Normen des Kinder- und Jugendhilferechts besteht und dass von daher allgemeine Reformkonzepte sich oft zunächst ignorant verhalten gegenüber diesen Vorgaben. Dieser Gestaltungsaufgabe muss sich der Jugendhilfeausschuss stellen! Ergebnisse einer vom Deutschen Jugendinstitut für den 11. Kinder- und Jugendbericht durchgeführten Jugendamtsbefragung ergaben jedoch eine „gemessen an den gesetzlichen Bestimmungen zu geringe Beteiligung von Jugendhilfeausschüssen an den organisatorischen Veränderungen“ in den Ju-

gendämmern. Allerdings äußerten die Jugendamtsleitungen die Einschätzung, dass in den Regionen, in denen die Jugendhilfeausschüsse frühzeitig beteiligt wurden, dies insgesamt zu einer Stärkung der Kinder- und Jugendhilfe im kommunalpolitischen Kräftefeld führte.

Zur Wahrnehmung seiner Aufgaben stehen dem Jugendhilfeausschuss insbesondere auch drei bundesrechtlich verbriefte Rechte zu:

- das **Beschlussrecht** (im Rahmen der von der Vertretungskörperschaft bereitgestellten Mittel und gefassten Beschlüsse und der Satzung),
- das **Anhörungsrecht** vor jeder Beschlussfassung des Rates in Fragen der Jugendhilfe und vor Berufung des/der Jugendamtsleiters/in **und**
- das **Antragsrecht** an die Vertretungskörperschaft.

Bundesrechtlich stellt sich also die Situation insgesamt so dar, dass der Jugendhilfeausschuss (ebenso wie die Jugendhilfeplanung!) eine zwingend vorgeschriebene „Steuerungsebene“ innerhalb der Kommune darstellt. M. E. hat die KGSt dies bisher nie systematisch berücksichtigt, auch wenn sie mittlerweile die Existenz des Jugendhilfeausschuss zur Kenntnis genommen hat.

2.3.2 Der Jugendhilfeausschuss in den Gutachten der KGSt

Dies war im Gutachten zur „Outputorientierten Steuerung der Jugendhilfe“ - 1994 - durchaus noch nicht der Fall. Damals hatte ich dazu angemerkt: „Es erscheint mir nicht unerheblich, dass das ganze Gutachten den Jugendhilfeausschuss mit keinem Wort erwähnt: er hat auch - systematisch gesehen - keinen Ort in diesem Konzept. Dieses Schicksal teilt er übrigens mit der Jugendhilfeplanung, die lediglich Erwähnung findet, um ihr zu bescheinigen, dass sie den Ansprüchen an eine ausreichende Leistungs- und Kostentransparenz zumeist nicht genügt. Die freien Träger als Leistungserbringer hingegen finden einmal Erwähnung, galt es doch, sie zwecks übersichtlicher Führung von Leistungs- und Kostenvergleichen angemessen zu erfassen.“

- Im Gutachten 3/1996 zur „Integrierten Fach- und Ressourcenplanung“ gab es dann ein - wenngleich etwas eigenwilliges - Konzept von Jugendhilfeplanung.
- Im Gutachten 12/1998 über das „Kontraktmanagement zwischen öffentlichen und freien Trägern“ standen dann zwar auch die freien Träger im Mittelpunkt - allerdings nur als „Leistungserbringer“.

Im letzten Gutachten zur Jugendhilfe - 11/2000 - „Strategisches Management IV: Fachbereichsstrategien am Beispiel der Jugendhilfe“ hätte man vielleicht erwarten können, dass dem Jugendhilfeausschuss eine systematische Erörterung gegönnt würde. Dem ist

nicht der Fall. Der Jugendhilfeausschuss findet zwar in verschiedenen Kontexten Erwähnung - aber von einer systematischen Erörterung sieht auch dieser Bericht ab. Der Jugendhilfeausschuss taucht zunächst auf

- als ein Gremium, bei dessen Mitgliedern man am einfachsten subjektive Einschätzungen für eine SWOT-Analyse erfragen kann (S. 25);
- als ein „Entscheidungsträger“ angesprochen, für dessen Entscheidungen die Verwaltung Informationen bereitzustellen hat (S. 27 f).

Allenfalls einigen Ausführungen gegen Ende des Berichts könnte man entnehmen, dass ihm zumindest implizit ein bestimmtes Konzept zugrunde liegt - allerdings eines, das von dessen bundesrechtlichen Spezifika abstrahiert.

Erlauben Sie mir eine kurze Randbemerkung zu den Beispiel-Inhalten dieses KGSt-Berichts: In seiner Substanz enthält er da nicht mehr als die Erkenntnis, dass Pflegepersonen und ambulante Maßnahmen preiswerter sind als die Heimerziehung. Das ist nun allerdings schon länger bekannt und unschwer nachzuvollziehen. Man kann sich mal Gutachten der KGSt zur Jugendhilfe aus den 70er Jahren vornehmen und wird entdecken, dass damals schon die Forderung nach einem Ausbau von Pflegekinderwesen und ambulanten Hilfen zur Erziehung flankiert wurde vom Kostenargument - mit ganz ähnlichen prognostischen Berechnungen wie denen, die jetzt im Gewand des strategischen Managements präsentiert werden. Und auch damals schon gab es den Hinweis, dass bloße fachliche Appelle möglicherweise nicht hinreichen, um die gewünschten Effekte zu erzielen, sondern dass man zuvor investieren müsse. Und wenn man ehrlich ist, sind die vorausgesagten Effekte heute genauso „gegriffen“ oder begründet wie damals. Die Frage ist doch, welche Ausblendungen die Foliensammenhänge der Modelle enthalten, wie in solchen Modellen z.B. der Konflikt thematisch wird, wenn im Zuge der Verwaltungsmodernisierung z.B. auf Entspezialisierung gesetzt wird und deshalb Pflegekinderdienste abgeschafft werden und andererseits mit den budgetentlastenden Segnungen des Pflegekinderwesens gearbeitet würde.

Insgesamt bleibt das Subjekt von Steuerung und Steuerungsentscheidungen in den KGSt-Gutachten oft bemerkenswert changierend. Wenn gefragt wird, wie „man“ zu bestimmten Feststellungen kommt (S. 25), bleibt oft unklar, wer denn nun dieses „man“ ist.

2.4 Jugendhilfeausschüsse im Prozess von Verwaltungsreformen

Jugendhilfeausschüsse täten gut daran, einerseits die Verwaltungsmodernisierungsstrategien am Maßstab der Regelungen des SGB VIII zu überprüfen - sowohl im Hinblick auf Inhalte als auch auf Verfahren und Kompetenzen. Und andererseits gilt es m. E., die Effizienz der jugendhilfespezifischen Steuerungsinstrumente für die im Verwaltungsmodernisierungsprozess proklamierten Ziele noch einmal herauszuarbeiten.

Die ehrenamtlichen Mitglieder des Jugendhilfeausschusses dürften allerdings oft praktisch von der Dynamik sich durchsetzender Veränderungsprozesse in der Verwaltung überrollt werden. Sie müssten deshalb das Thema strategisch besetzen und einerseits die Ressourcen der Verwaltung tatsächlich beanspruchen (durch Beschlüsse) und zum anderen darauf bestehen, dass ggf. externer Sachverstand einbezogen wird, um grundlegende Weichenstellungen auf ihre SGB VIII-Kompatibilität hin zu untersuchen und zu bewerten und eben ggf. zu modifizieren. Ansatzpunkte dafür liefern übrigens m. E. durchaus die „Hinweise und Empfehlungen zur Steuerung der Jugendhilfe“ vom Deutschen Städtetag und der AGJ.

Ich will jetzt nur einzelne Beispielpunkte herausgreifen. Ich denke auch, dass systematische Ableitungen von Konfliktpunkten aus den KGSt-Modellen heraus nicht sehr weit tragen, weil letztlich die Umsetzungsformen in den einzelnen kommunalen Verwaltungen doch sehr unterschiedlich sind.

2.4.1 Bürgernähe und Partizipation

Verwaltungsmodernisierung tritt ja - in ihren Präambeltexten zumindest - auch unter der Zielvorgabe von Bürgernähe und Partizipation auf. Jugendhilfeausschüsse sind m. E. nicht in der Lage, die ihnen übertragene Aufgabe und Verantwortung wahrzunehmen, wenn sie nicht auf dem mit den Vorgaben zur Jugendhilfeplanung und den Arbeitsgemeinschaften geforderten Instrumentarium der Träger- und Betroffenenbeteiligung verknüpft sind. Sind aber diese Beteiligungsstrukturen und -kulturen entwickelt, so ist in der Regel in diesem Zweig der Verwaltung mehr Bürgernähe und Partizipation realisiert als in den meisten anderen. Zumindest fordert das SGB VIII ein, solche Strukturen verbindlich zu gestalten. Ich glaube, dass einige der in der Praxis zu beobachtenden Umsetzungsdefizite auch damit zusammenhängen, dass vielerorts die Anfang der 90er Jahre aufbrechende Diskussion um Jugendhilfeplanung von den neuen Steuerungsdiskussionen erstickt worden ist. Zumindest ist mein Eindruck, dass die anspruchsvollen Konzepte einer kommunikativen oder kooperativen Jugendhilfeplanung, die dem SGB VIII zugrunde liegen, seit Mitte der 90er Jahre kaum noch weiter ausbuchstabiert wurden und dass vor allem auch die notwendigen Ressourcen für ihre Umsetzung nicht mehr bereitgestellt wurden, weil diese jetzt auf die Umorganisationsprozesse hin gebunden wurden. Es mag da Ausnahmen geben, aber ich glaube im Prinzip ist dem so. Dass dieser Prozess stagniert hat, lese ich übrigens auch aus den Jugendhilfeplänen heraus, die ich in letzter Zeit zu Gesicht bekommen habe. Sie enthalten oft eine ganze Menge an Sozialberichterstattung, die ich wertvoll finde, aus der aber kaum konsequent Folgerungen in Bezug auf den Bestand, die Bedarfe und die notwendigen Ressourcen abgeleitet werden. Hier könnten Texte zur Neuen Steuerung teils ganz hilfreich sein, wenn sie dazu beitragen, die Datenfülle so zu strukturieren, dass am Ende schlichte Fragen aus ihr heraus beantwortet werden können: Was wollen wir erreichen? - Was müssen wir tun? - Wie müssen wir es tun? - Was müssen wir einsetzen?

Es ist doch zum Verzweifeln, wenn man nach Jahren der Diskussion über mädchengerechte Jugendhilfeplanung auf Städte oder Kreise trifft, die keine einzige Mäd-

chenwohngruppe vorhalten, in denen die Unterbringung eines Mädchens in einer Mädchenwohngruppe also zwangsläufig einen Schulwechsel und den Wechsel des gesamten Lebensumfeldes bedeutet! Solche jugendhilfepolitischen Skandale dürfte es eigentlich nicht geben, wenn es eine ernsthafte Jugendhilfeplanung gäbe und der Jugendhilfeausschuss seine Verantwortung hierfür wahrnehme.

Zur Wahrnehmung gehört die Ausbildung von Wahrnehmungsorganen. Das führt mich zu meinem zweiten Punkt:

2.4.2 Qualitätsentwicklung

Auch - aber nicht nur - im Rahmen von neuer Steuerung wird von Zeit zu Zeit auf das Thema Qualitätsmanagement verwiesen. Ich bin nun kein sonderlich großer Freund der Systeme, die unter diesem Titel ihr aggressives Marketing betreiben, und ein großer Skeptiker in Bezug auf deren Gebrauchswertversprechen. Aber eine Facette, die in den QM-Systemen zumeist angesprochen, aber für meinen Geschmack viel zu wenig ausbuchstabiert wird, scheint es mir wert, in der Kinder- und Jugendhilfe dringend Beachtung zu finden. Ich meine die Hochschätzung von Kundenbeschwerden. Ich bin davon überzeugt, dass eine für die Leistungsberechtigten und Betroffenen identifizierbare Stelle, die Beschwerden über Zustände, Missstände, Rechtsfehler, Untätigkeiten und Entmündigungen wertschätzend und interessiert zur Kenntnis nimmt und als Erkenntnisquelle für die Verbesserung von Strukturen und Verfahren nutzt, größten Gebrauchswert für die Qualifizierung der Jugendhilfe hätte. Ich glaube, dass hier eine wichtige Aufgabe von Jugendhilfeausschüssen liegt, sich darüber Gedanken zu machen, wie diese Informationen substantiell zu erhalten und zu sichern sind. Ich glaube, dass Verwaltungen sich strukturell mit diesem Thema schwer tun - aller propagierten Bürgernähe zum Trotz - und dass der Jugendhilfeausschuss strukturell geeignet ist, dieses Thema voranzubringen. Ein Jugendhilfeausschuss mit guter Öffentlichkeitsarbeit und Reputation könnte sich diese Aufgabe selbst zueigen machen, er kann sich aber auch überlegen - was mir näher liegend scheint -, diese Aufgabenwahrnehmung etwa bei einem Verein „Kinder haben Rechte“ oder beim Kinderschutzbund oder bei Stadtteiltreffen anzusiedeln - und natürlich entsprechend zu fördern. Die Wege, über die man an diese kostbaren Informationen zur Qualitätsentwicklung kommt, sind auch vielgestaltig: vom Bekannt machen in Schulen und Jugendeinrichtungen und der Verpflichtung, Kinder- und Jugendliche über ihre Rechte und Beschwerdemöglichkeiten zu informieren, über Qualitätsentwicklungsvereinbarungen bis hin zu Internetseiten mit E-mail-Möglichkeiten und Chat-rooms ist da vieles denkbar. Ich habe jedenfalls den Eindruck, dass Jugendhilfeausschüsse auf diesem Feld strategisch sinnvolle Möglichkeiten besitzen, initiativ zu werden und ihre Lobbyfunktion für Kinder, Jugendliche und Familien wahrzunehmen.

Ich will es noch mal ganz deutlich sagen: Ich bin der Meinung, dass das größte Qualitätsentwicklungspotenzial - und vermutlich auch das größte Einsparpotenzial - sowohl auf der Seite der Angebotsentwicklung wie auch auf der Seite fachlichen Kompetenz darin liegt, dass Kinder- und Jugendhilfe den Normen und Intentionen des SGB VIII entsprechend realisiert wird.

2.4.3 Kontraktmanagement

Ich glaube, hier berühren wir den z. Zt. kritischsten Punkt mit den größten Bruchstellen zwischen KGSt-Modellen und sozialrechtlichen Normen und Rechtsfiguren. Wir kennen in der Kinder- und Jugendhilfe zwei grundlegende Finanzierungsformen: die Förderung (§ 74) und die Finanzierung über Entgelte (§§ 77 und 78a ff).

Die Förderung geht davon aus, dass freie Träger ihre eigenen Anliegen verfolgen und insoweit sie dabei auch sozialstaatliche Aufgaben erledigen, einen Anspruch auf Förderung haben, der ihre Eigenleistungen ergänzt.

Die Finanzierung über Entgelte geht davon aus, dass Leistungsberechtigte Ansprüche auf Leistungen gegen den öffentlichen Träger haben, die durch Einrichtungen und Dienste freier Träger erbracht werden. Aus dem Leistungsanspruch der Bürger entsteht so der Anspruch auf Zahlung der Entgelte für die erbrachten Leistungen. Ob die Entgelte nun als kostendeckend oder als leistungsgerecht bezeichnet werden - diese Entgelte lassen rechtssystematisch gesehen keinen Raum für die Forderung nach Eigenmitteln des Trägers.

Die über Entgelte zu finanzierenden Leistungen haben sich im Laufe der Sozialstaatsentwicklung ausgeweitet: von der Heimerziehung ausgehend, kamen Rechtsansprüche auf die anderen Hilfen zur Erziehung hinzu und schließlich das Recht auf einen Kindergartenplatz, - und in (hoffentlich baldiger) Zukunft werden wohl auch bundesweit Rechtsansprüche auf Tagesbetreuungsplätze von unter 3 und über 6-jährigen hinzukommen. Dennoch gibt es in der Kinder- und Jugendhilfe eine Reihe von Handlungsfeldern, bei denen die Förderung der selbstbestimmten Aktivitäten freier Träger weiterhin eine Rolle spielt.

Unter dem häufig schillernd verwendeten Begriff von „Leistungsverträgen“ sind manche ModernisiererInnen kommunaler Verwaltungen derzeit dabei, solche Unterschiede einzuebnen und die Grundstrukturen der Kinder- und Jugendhilfe umzupflügen. Nach diesen Vorstellungen gibt es dann nur noch den strategisch steuernden Leistungsgewährer, der über Kontrakte (sprich „Leistungsverträge“) Beziehungen zu Leistungserbringern unterhält. Dieses Modell soll tendenziell alle Bereiche der Jugendhilfe bestimmen: nur noch „Zulieferbetriebe“ für den „Konzern Stadt“.

Wer dann zum Leistungserbringer wird, sollte sich dann nach diesen Vorstellungen am besten über ein Auswahlverfahren im Anschluss an „Ausschreibungen“ ergeben. Die Leistungspakete, die da zur „Ausschreibung“ kommen, schnürt dann der Leistungsgewährer, mal einen Stadtteil, mal einen Bezirk, mal ambulante Hilfen - einzeln oder am Stück. Und dann schaut man, wer's am billigsten zu machen verspricht, klammert sich krampfhaft an die Fiktion, dass Leistung und Qualität schon jeweils gleich gemeint seien - und flugs ist der Zuschlag erteilt.

Diesen Vorstellungen von Effizienz und betriebswirtschaftlicher Effektivierung allerdings sollten sich Jugendhilfeausschüsse mit Vehemenz und ihren guten Rechten entgegenstellen, drohen sie doch - konsequent umgesetzt - das gesamte System der Jugendhilfe und des Kinder- und Jugendhilferechts umzustülpen!

Bevor man sich in dieses Boot von Verwaltungsmodernisierung zerren lässt, sollte man sich fragen, ob einem die folgenden Momente tatsächlich gleichgültig sind:

- Pluralität der Träger
- Wunsch- und Wahlrecht der Leistungsberechtigten
- individuelle Rechtsansprüche
- kooperative Steuerung
- Eigenständigkeit der Träger
- ehrenamtliches Engagement
- Fachlichkeitskonstruktionen

Da mit solchen Konzepten ureigene Rechte und Konstitutionsbedingungen des Jugendhilfeausschusses bedroht sind, sollten Jugendhilfeausschüsse hier sehr deutlich und bestimmt frühzeitig intervenieren. Die beiden anfangs erwähnten Rechtsgutachten von Mrozynski und Münder liefern hierfür viele Anknüpfungspunkte, die in den kommenden Monaten jetzt aus verschiedenen Perspektiven für die Arbeit der Jugendhilfeausschüsse aufbereitet werden müssen.

Und nur aus der befugten Widerständigkeit, die Jugendhilfeausschüsse gegen solche Manageralismus-Visionen entwickeln können, erklärt sich m. E. die Verbissenheit der Innenminister, diese Bastion zu schleifen. Nicht aus den Heldentaten vergangener Tage - sondern aus ihrer strategisch zentralen Lage als Störfaktor einer entfachlichenden Ökonomisierung.

Also: nehmen Sie das SGB VIII beherzt in die Hand und behaupten Sie, dass Verwaltungsreformen immer dann gehen, wenn sie zur Verwirklichung des Gesetzes beitragen und nicht gegen das Gesetz. Sie haben dabei neben dem Recht auch die besseren Argumente und Perspektiven auf Ihrer Seite.

Teil III: Dokumentation der Arbeitsgruppen

Am Nachmittag fanden drei Arbeitsgruppen statt, die den Teilnehmern der Tagung die Möglichkeit boten, einige Themenfelder vertieft zu diskutieren. Die Ergebnisse dieser Diskussionen werden im Folgenden dokumentiert. Die Arbeitsweise der Arbeitsgruppen stellte sich sehr unterschiedlich dar: Während die Arbeitsgruppe 3 („Die Zukunft der freien Träger“) auf der Basis eines Vortrages diskutierte, standen in der Arbeitsgruppe 2 („Neue Arbeitsformen des Jugendhilfeausschusses“) mit Hilfe von Metaplantchnik die Beiträge der Teilnehmer im Mittelpunkt; Arbeitsgruppe 1 („Neue Steuerungsinstrumente für den Ausschuss“) stellte eine Mischform dar. Diese unterschiedlichen Arbeitsformen spiegeln sich auch in der folgenden Zusammenfassung der Ergebnisse.

3 Dokumentation der Arbeitsgruppen

3.1 AG 1: Instrumente für die Ausschussarbeit Karin Esch

3.1.1 Die neuen Steuerungsinstrumente im Überblick unter besonderer Berücksichtigung der Jugendhilfe

Das neue Steuerungsmodell (KGSt 1991, 1992, 1993, 1995a) ist mit der Anforderung angetreten, sowohl die Abläufe in der Binnenverwaltung als auch die Steuerungsprozesse zwischen Politik und Verwaltung zu verbessern. Während die Modernisierungsprozesse innerhalb der Verwaltung in den meisten Kommunen weit vorangeschritten sind, gilt das Verhältnis zwischen Politik und Verwaltung als „Bruchstelle Nr. 1“ in den derzeitigen Modernisierungsbemühungen (Brandel/Stöbe-Blossey/Wohlfahrt 1999). In der Arbeitsgruppe 1 des Workshops ging es darum, Stärken und Schwächen der neuen Steuerungsinstrumente für den Jugendhilfeausschuss zu diskutieren.

Das Ziel des Beitrags besteht zunächst darin, die neuen Steuerungsinstrumente und ihre Verbindungen zueinander darzustellen. Hierbei wird deutlich, dass die neuen Steuerungsinstrumente in unmittelbarem Kontext zur Binnenmodernisierung der öffentlichen Verwaltung stehen. Im Anschluss werden die besonderen Herausforderungen für das Politikfeld der Jugendhilfe bei der Implementation von neuen Steuerungsinstrumenten herausgearbeitet, wobei die Einschätzungen der Arbeitsgruppenteilnehmer einfließen.

3.1.1.1 Die neuen Steuerungsinstrumente

Als die wesentlichen neuen Steuerungsinstrumente können das externe Berichtswesen und das Kontraktmanagement hervorgehoben werden. Kontraktmanagement und externes Berichtswesen sind miteinander verbunden, weil das Berichtswesen erst ein sinnvolles Kontraktmanagement ermöglicht. „Ein Kontrakt ist eine schriftliche Absprache zwischen zwei Partnern über in einem definierten Zeitraum zu erreichende Ergebnisse

mit einem festgelegten Budget.“ (Naschold/Oppen/Wegener 1998:16) Kommunale Spitzeninnovationen). Kontraktinhalte sind somit:

- inhaltliche Ziele
- Festlegung finanzieller Ressourcen
- Angabe von Kennzahlen, Indikatoren zur Bewertung des Ergebnisses
- Anreiz-, Sanktionierungs- und Eingriffsmöglichkeiten für Auftraggeber und Auftragnehmer.

Ziel des Kontraktmanagements ist es, durch diese Komponenten Politikern eine Steuerung der Verwaltung durch Delegation zu ermöglichen. Durch ein effizientes Kontraktmanagement soll das in der kommunalen Politik häufig feststellbare „Kanaldeckelsyndrom“ abgebaut werden. Bei dem „Kanaldeckelsyndrom“ handelt es sich um jenes Phänomen, dass Politiker sich häufig in operative Tagesgeschäfte einmischen, anstatt strategische Grundsatzentscheidungen zu treffen. „In welcher Stadt wird nicht von den Stadtverordneten zehnmal länger über die Ausstattung einer Fußgängerzone gestritten als über einen Millionenkredit?“ fragt Jochen Dieckmann (1996:25) ketzerisch.

Die ursprüngliche Vision des neuen Steuerungsmodells ging davon aus, dass durch ein Kontraktmanagement die Aufgaben zwischen Politik und Verwaltung getrennt werden können (KGSt1991, 1992, 1993), wobei die Politik für das „Was“ und die Verwaltung für das „Wie“ zuständig sein sollte. Dieses Postulat einer strikten Aufgabentrennung zwischen Politik und Verwaltung löste eine heftige Diskussion aus (vgl. z.B. Bull 1996:69ff., Kleinfeld 1996:248, Prätorius 1997:160ff.) und kann zwischenzeitlich nicht mehr als das Ziel eines effizienten Kontraktmanagements gelten. Dies hat vor allem damit zu tun, dass die ursprüngliche Perzeption des neuen Steuerungsmodells die Besonderheiten des politischen Tagesgeschäfts nicht berücksichtigt. „Das Kümern“ von Kommunalpolitikern um alltägliche Probleme wird vielfach als Bürgernähe bewertet und stellt damit einen wesentlichen Faktor zur politischen Profilierung dar (Brandel/Stöbe-Blossey/Wohlfahrt 1999:18ff.). Erfolgreiche politische Strategien zeichnen sich dadurch aus, möglichst schnell Veränderungen herbeizuführen und sich nicht in extrem langfristigen und nicht sofort nachvollziehbaren Entscheidungen festzulegen.

In den bisherigen Modernisierungskonzepten wird dieser politische Aspekt nur in unzureichendem Maße berücksichtigt. Nicht zuletzt aus diesem Grunde ist das Kontraktmanagement nur in wenigen Kommunen in seiner ganzen Reichweite implementiert. Insofern kann durchaus davon ausgegangen werden, dass bisher eine Verwaltungs- ohne Politikreform stattgefunden hat (Strünck 1997:156).

Die mangelnde Implementation von neuen Steuerungsinstrumenten auf der politischen Seite ist aber auch darauf zurückzuführen, dass für ein voll funktionsfähiges Kontraktmanagement zunächst ein entsprechendes Berichtswesen existieren muss. Nur durch ein aussagekräftiges Berichtswesen für die Politik ist ein Kontraktmanagement möglich. Das Berichtswesen erfüllt den Zweck, dass Politiker nicht nur auf Nachfrage an die Verwaltung oder sporadisch, sondern regelmäßig und nach einer bestimmten Systematik informiert werden. Dadurch werden Politiker dazu befähigt, nötigenfalls während der Kontraktlaufzeit rechtzeitig steuernd in laufende Prozesse einzugreifen. Dar-

über hinaus soll das Berichtswesen Entwicklungstrends des jeweiligen Politikfeldes abbilden, um entsprechende Informationen zum Abschluss neuer Kontrakte zu gewinnen. Das Berichtswesen stellt somit die Informationsversorgung der Politiker sicher. Durch die systematische Berichterstattung sollen Politiker einen ganzheitlichen Blick für das gesamte Politikfeld erhalten und über die Aufgabenerfüllung durch die Verwaltung besser als bisher informiert werden.

Viele Kommunen sind derzeit im Begriff, ein Berichtswesen zu implementieren, wozu ein kooperatives Zusammenspiel zwischen Verwaltung und Politik notwendig ist. Bisher waren die Modernisierungsbemühungen stark verwaltungszentriert geprägt. Damit das Berichtswesen aber von der politischen Seite auch angenommen wird, hat sich herausgestellt, dass es wichtig ist, Politiker in den Modernisierungsprozess durch Workshops, Arbeitsgemeinschaften, Informationsveranstaltungen etc. einzubinden. Dadurch wird es möglich, dass die Verwaltungsseite entsprechend früh Wünsche und Anforderungen der politischen Seite bei der Vorbereitung des neuen Berichtswesens berücksichtigt.

Diese Positionen wurden von den Teilnehmern der Arbeitsgruppe bestätigt und korrelieren auch mit den Ergebnissen aus den bisher durchgeführten Interviews mit Politikern im Rahmen des Projektes. Besonders positiv wurde hervorgehoben, dass durch ein systematisches Berichtswesen die Aufgabenfülle transparenter und die erbrachten Leistungen nachvollziehbarer werden.

Allerdings beziehen sich diese Erfahrungen bisher vor allem auf die quantitative Dimension des Berichtswesens in Form von Budgetberichten. Die Budgetberichte ermöglichen eine bessere Übersicht über die verbrauchten Ressourcen, wodurch ggf. eine interne Umschichtung der Budgets erfolgen kann. Die damit einhergehende Flexibilität wird von den Politikern, die bisher Erfahrungen mit dem quantitativen Berichtswesen gesammelt haben, geschätzt, weil eine schnellere Gegensteuerung und Verlagerung von Schwerpunkten erfolgen kann.

Qualitative Komponenten im Berichtswesen werden in den meisten Kommunen bisher vor allem durch eine Beschreibung des Ist-Zustandes berücksichtigt. Aus den bisherigen Ergebnissen des Projektes kann ausgemacht werden, dass viele Verwaltungen sich nach Implementation oder Anschub quantitativ orientierter betriebswirtschaftlicher Instrumente (bspw. Kosten- und Leistungsrechnung) darum bemühen, darüber hinaus gehende qualitative Instrumente zu entwickeln. Es ist daher zu erwarten, dass auf Basis dieses prozessorientierten verwaltungsinternen Qualitätsmanagements sich entsprechende Informationen für die Qualitätskomponente des Berichtswesens für die Politik generieren lassen.

Eine Ausweitung des bisherigen Berichtswesens um die Qualitätskomponente ist zu vermuten, weil der gesamte Implementationsprozess der neuen Steuerungsinstrumente mit folgender Logik einhergeht: Erst wenn sich in der Verwaltung die neuen Instrumente (bspw. Kosten- und Leistungsrechnung) etabliert haben, sind entsprechend wirksame Veränderungen im Bereich der politischen Sphäre steuerungstechnisch zu beobachten. Den Ausgangspunkt in der Verwaltung stellt dabei häufig die Definition von Produkten dar, auf deren Basis dann eine Umstellung der Haushaltssystematik weg von einem input- und hin zu einem produktorientierten Haushalt stattfindet. Nur in wenigen

Kommunen ist die politische Seite an dem Produktdefinitionsprozess beteiligt. Dies ist einerseits auf den Zeitmangel der Politiker zurückzuführen. Andererseits wird der Produktdefinitionsprozess als eine originäre operative Tätigkeit der Verwaltung bewertet.

Die Definition von Produkten bereitet vielen Verwaltungen zunächst große Probleme, weil Tätigkeiten mit Leistungen und Leistungen mit Produkten verwechselt werden. Dies führt nicht selten zu unübersichtlichen Produktkatalogen, die in der Praxis nicht zur Anwendung kommen. So konstatiert ein Teilnehmer der Diskussionsrunde, dass in seiner Kommune zwar ein aufwändiges Produktbuch erstellt wurde, dieses jedoch keine weitere Anwendung fand. Mit dem Scheitern des Produktbuches wären - seiner Wahrnehmung nach - schließlich alle Modernisierungsbemühungen gescheitert. Um solche Frustrationen zu verhindern, erscheint es bei der Definition von Produkten sinnvoll, folgende Aspekte zu berücksichtigen:

- Die strategische Komponente von Produktgruppen sollte als Basis für das Berichtswesen der Politik berücksichtigt werden. Zudem müssen die Produkte selbst so konkret sein, dass eine operative Steuerung im Fachbereich möglich ist.
- Das Produktbuch muss in seiner Endfassung auf die Kosten- und Leistungsrechnung angepasst sein. Während des Definitionsprozesses muss man sich den Zweck, den Produkte in der Kosten- und Leistungsrechnung erfüllen, kontinuierlich vergegenwärtigen.
- Produkte sollten der Fachbereichsgliederung der jeweiligen Verwaltung entsprechen und jedes Produkt dem jeweils dafür verantwortlichen Mitarbeiter zuweisbar sein.

Als flankierende Maßnahme zur Einführung von neuen Steuerungsinstrumenten hat sich ein gemeinsames Leitbild von Politik und Verwaltung herausgestellt. Das Leitbild selbst ist nicht als ein Steuerungsinstrument im engeren Sinne zu verstehen. Während dieses Prozesses können vielmehr sowohl Politiker als auch Verwaltungsmitarbeiter ihre Vorstellungen über das Ziel der Modernisierungsbemühungen einbringen, was das gegenseitige Verständnis fördert.

Die Verbindungen der neuen Steuerungsinstrumente zwischen politischer Sphäre und Verwaltungssphäre können grafisch folgendermaßen zusammengefasst werden:

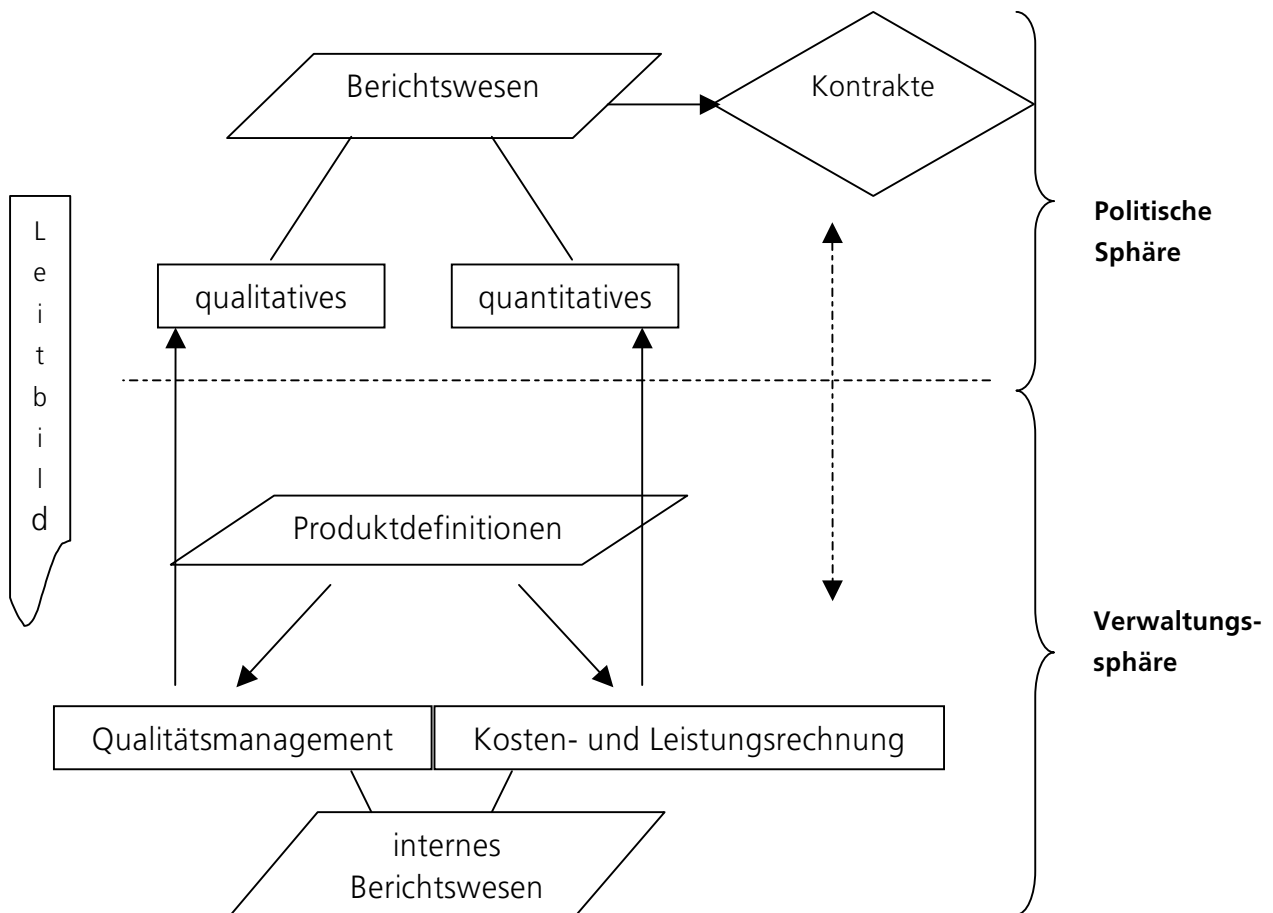


Abb. 1 Die neuen Steuerungsinstrumente im Überblick

3.1.2 Die Herausforderungen an die neuen Steuerungsinstrumente in der Jugendhilfe

Für die Jugendhilfe stellen die anvisierten Ziele, die mit der Einführung der neuen Steuerungsinstrumente verbunden sind, eine besondere Herausforderung dar, weil es sich um ein Politikfeld handelt, das neben den politischen und administrativen Akteuren auch verbandliche Akteure in den Modernisierungsprozess einbinden muss. Hierbei forderten die Teilnehmer der Arbeitsgruppe einhellig, dass die verbandlichen Vertreter in den Jugendhilfeausschüssen Experten und nicht Repräsentanten sein sollten (vgl. auch Wohlfahrt in diesem Band). Teilweise stellt sich nach Meinung der Diskutanten die Situation im Jugendhilfeausschuss aber so dar, dass ein Repräsentant eines Verbandes entsandt werde, der zwar rhetorisch brillant sei, die fachliche Diskussion aber nur in unzureichendem Maße kenne. Gerade die Einbindung der fachlichen Expertise wäre jedoch zur Entwicklung von Qualitätsmaßstäben in der Jugendhilfe dringend notwendig, weil sich die Entwicklung von eindeutigen Qualitäts- und Evaluationskriterien im Jugendhilfebereich als besonders schwierig darstellt. Die Vertreter der freien Träger könnten somit einen „Brückenkopf“ zwischen Verwaltung und Politik bilden.

Wie in der Diskussion mit den Arbeitsgruppenteilnehmern des Weiteren deutlich wurde, zeichnet sich mancherorts eine Verbindung zwischen Jugendhilfeplanung und dem Berichtswesen für die Politik ab. Diese Entwicklung erscheint grundsätzlich auch sinnvoll und notwendig, weil in der Jugendhilfeplanung die unmittelbar relevanten Daten für das Berichtswesen – sowohl hinsichtlich der Überprüfung erreichter Ziele als auch der zukünftigen Bedarfe – erhoben werden. Ein Knackpunkt wird von den Teilnehmern vor allem darin gesehen, für die Politik eine entsprechend geeignete Abstraktionsebene aus den Daten der Jugendhilfeplanung auszumachen.

Dabei muss berücksichtigt werden, dass es sich in der Jugendhilfe vornehmlich um personenbezogene Dienstleistungen handelt. Personenbezogene Dienstleistungen zeichnen sich dadurch aus, dass der Leistungsempfänger – hier bspw. Jugendliche und Eltern - in dem Leistungsprozess mitwirkt. Der Leistungsempfänger ist aus dieser Perspektive nicht Nachfrager bzw. Empfänger eines bestimmten materiellen Produktes, sondern in den Prozess der zu erbringenden Leistung integriert. Der Prozess als solcher ist somit wertschöpfend, sodass hier höhere Anforderungen an die politische Steuerung gestellt werden. Die politische Seite muss deshalb durch die neuen Steuerungsinstrumente dazu befähigt werden, den Aktivierungsbemühungen der Verwaltung im Prozess besondere Rechnung zu tragen.

3.1.3 Resümee und Ausblick

Die meisten Kommunen haben bei der Implementation des neuen Steuerungsmodells mit der Definition von Produkten begonnen. Dabei war anvisiert, darauf aufbauend ein Kontraktmanagement zwischen Politik und Verwaltung zu implementieren, das von einem Berichtswesen gestützt wird. Der Definitionsprozess gestaltete sich vielfach als problematisch, weil Produkte zu eng definiert wurden. Dadurch wurde der Produktkatalog nicht gebrauchsfähig, sodass nicht selten der ganze Modernisierungsprozess ins Stocken geraten ist. Die mit dem neuen Steuerungsmodell eigentlich verbundene Politikreform hat deshalb häufig gar nicht stattgefunden oder nur in Ansätzen begonnen.

Derzeit macht es den Eindruck, dass die politische Sphäre verstärkt in den Modernisierungsprozess eingebunden wird. Dabei haben sich auch einige Initiativen zur Verbesserung der Ausschussarbeit selbst herausgebildet (vgl. den Bericht aus der Arbeitsgruppe 2 in dieser Dokumentation). In vielen Kommunen spielen Unterausschüsse der Jugendhilfeausschüsse (hier vor allem der Unterausschuss Jugendhilfeplanung) bei den Modernisierungsmaßnahmen eine wichtige Rolle. Durch die geringere Anzahl von Mitgliedern in den Unterausschüssen wird es möglich, „Promotoren“ für die Reform des Gesamtausschusses zu gewinnen, die dann eine Multiplikatorfunktion übernehmen.

Die ursprüngliche Trennung der Modernisierungsbemühungen zwischen Binnenverwaltung und politischer Sphäre erscheint als nicht sinnvoll. Einerseits können dadurch leicht Reformblockaden von politischer Seite ausgehen, weil sich Politiker damit schwer tun, die von der Verwaltung entworfenen Vorschläge sofort und ohne eigenes Zutun umzusetzen. Es erscheint deshalb nach wie vor notwendig, die politische Seite

möglichst früh einzubeziehen und in transparenter Art und Weise über den Modernisierungsprozess zu informieren. Dabei sollten die Politiker als konstruktive Mitgestalter des Reformprozesses angesehen werden und nicht als Kontrahenten. In der Jugendhilfe sind dabei zudem auch die Vertreter der freien Träger als konstruktive Akteure hervorzuheben. Bei dem Aufbau eines Berichtswesens ist die Berücksichtigung der Wünsche der politischen Seite notwendig, weil dadurch die Voraussetzungen zur Annahme wesentlich höher sind.

In der Jugendhilfe ist der Modernisierungsprozess mit besonders hohen Hürden belegt, die aber bei Meisterung entsprechend große Effekte bewirken können. Die neuen Steuerungsmodelle haben in der Jugendhilfe bisher vor allem bewirkt, dass eine Qualitätsdebatte angestoßen wurde.

Noch deutlicher sollte bei den Modernisierungsbemühungen auf den dienstleistungscharakter des Politikfeldes geachtet werden. Dadurch könnten Politikern auch schlagkräftigere Argumente zur Profilierung geliefert werden. Grundsätzlich sollte die politische Seite vor allem in der Jugendhilfe als konstruktiver Mitgestalter berücksichtigt werden, weil in den Jugendhilfeausschüssen häufig Politiker vertreten sind, die sich in ihrem Hauptberuf nicht selten ebenfalls mit der Materie der Jugendhilfe beschäftigen.

Die mit der Verwaltungsmodernisierung verbundenen Veränderungen im Binnenbereich müssen zukünftig stärkere Auswirkungen auf die politische Sphäre zeigen. Dabei sind vor allem politische Spezifika zu beachten. Die Herausforderung besteht wohl vor allem auch darin, ein gutes Klima zwischen Verwaltung und politischer Sphäre herzustellen, das von Vertrauen und Kooperationswillen gekennzeichnet ist. Dieser Faktor ist im gesamten Modernisierungsprozess nicht zu unterschätzen. Wie die vorläufigen Ergebnisse des Projektes zeigen, stellt es sich nämlich häufig so dar, dass die Modernisierungsbemühungen besonders dort weit voran geschritten sind, wo Politik und Verwaltung an einem Strang gezogen haben.

3.2 AG 2: Arbeitsformen des Ausschusses

Ulrike Bussmann

3.2.1 Ausschussarbeit: Probleme und Lösungsansätze

Mit neuen Arbeitsformen des Jugendhilfeausschusses beschäftigten sich in dieser Arbeitsgruppe 12 Teilnehmer/innen (Vorsitzende von Jugendhilfeausschüssen, neue und langjährige Mitglieder und Vertreter/innen von Wohlfahrtsverbänden). Auf der Grundlage der Erfahrungen der Teilnehmer/innen wurden Probleme der Ausschussarbeit (3.2.1.1) und mögliche Lösungsansätze (3.2.1.2) diskutiert.

3.2.1.1 Probleme der Ausschussarbeit

Vielen Mitgliedern kommt vor allem die **politisch-strategische Diskussion** im Ausschuss zu kurz. Dies hängt mit mehreren Faktoren zusammen. Es gibt Ausschüsse, die nur viermal im Jahr für mehrere Stunden tagen und so schon aus Zeitgründen zu einem "reinen Vorlagen-Beschlussgremium verkommen". Weiterhin sind die Ausschussmitglieder in der Regel "nur" ehrenamtlich tätig und können auch aus Zeitmangel für die Vorbereitung fachlich der Diskussion schlecht folgen. Vielfach wird auch beklagt, dass Beschlussvorlagen erst wenige Tage vor der Ausschusssitzung zugesandt werden, so dass eine inhaltlich fundierte Auseinandersetzung mit einem Sachthema kaum noch möglich ist. Die steigende **Komplexität des Feldes** tut ein Übriges dazu, fachspezifische Themen nur noch von den unmittelbar betroffenen Fachleuten führen und letztendlich entscheiden zu lassen. Oft werden fachliche Diskussionen deshalb nur von den jeweils betroffenen Fachleuten der Verbände geführt, die unmittelbar im Kontext des behandelten Themas tätig sind. Auch die immer stärker angespannte Haushaltslage hat zunehmenden Einfluss auf inhaltliche Diskussionen. Durch den wachsenden finanziellen Druck werden Entscheidungen ohne lange Beratungen durchgesetzt, ohne Berücksichtigung mittel- und langfristiger Auswirkungen. Schließlich wurde in diesem Zusammenhang auch die **fehlende Leitungs- und Moderationskompetenz** mancher Vorsitzender gerügt. Diese wichtige Funktion innerhalb des Ausschusses sollte qualitativ hochkarätig besetzt sein.

Weiterhin wird Politikern auch **mangelnde Kompetenz und Interesselosigkeit** an Themen des Jugendhilfefachschusses vorgehalten: "Die attraktiven Ausschüsse wie der Finanzausschuss oder der Bauausschuss sind bei Politikern beliebter, weil man sich damit besser in der Außendarstellung profilieren kann. In den Jugendhilfeausschuss werden Politiker geschickt, die übrig geblieben oder noch ganz jung und unerfahren ins Feld geschickt werden." Entscheidungen würden in einer solchen Konstellation "nur noch aus dem Bauch" und nach parteipolitischem Kalkül getroffen.

Bezüglich der Verbandsvertreter wird von einigen Teilnehmern festgestellt, dass viele nur darauf schauen, "ihr eigenes Fell zu retten, langfristige Politik wird dabei aus den Augen verloren". Dies führt auch zur mangelnden Verknüpfung freier Träger. Nicht immer bringen Verbandsvertreter tatsächlich die gewünschte Fachkompetenz ein. Als

problematisch wird dies vor allem in Kreisen eingestuft, in denen viele, meistens kleine städtische Jugendämter bestehen: Aufgrund der Vielzahl von zu besetzenden Ausschussplätzen haben die Träger manchmal Schwierigkeiten, genügend qualifizierte Vertreter zu finden.

Die **Abstimmung der Jugendhilfe mit anderen Ausschüssen** wurde vielfach als mangelhaft bewertet. So werden nur mangelhafte Informationen über Belange von Kindern und Jugendlichen in andere Ausschüssen weitergegeben. Beispielsweise findet im Hinblick auf die Spielplatzplanung zu wenig Austausch mit dem Planungs- und Baubereich statt, obwohl dies notwendig wäre, weil es immer wieder baurechtliche Probleme gibt (bspw. Nachbarschaftsklagen). Besonders schwierig ist hier die Situation von Kreisjugendhilfeausschüssen, da der Planungs- und Baubereich Sache der einzelnen Kommune ist, sodass Ausschüsse auf Kreisebene mit vielen Akteuren zu tun haben.

Auch die **fehlende Wahrnehmung des Ausschusses in der Öffentlichkeit** wurde häufig bemängelt. Dies hängt auch mit der schwierigen Erfolgsdarstellung in der Gesellschaft zusammen: "Es ist für ein Ausschussmitglied leichter, die Ansiedlung eines Unternehmens mit 20 Arbeitsplätzen in der Öffentlichkeit als Erfolg zu verkaufen, als die Reduzierung der Heimunterbringungen in einem Stadtteil." Dies gilt insbesondere, wenn ein hoher Konsens im Ausschuss besteht, was nach einhelliger Aussage vieler Mitglieder die Ausschussnormalität ist: "Wenn ein großes Bauvorhaben im Bauausschuss und der Öffentlichkeit kontrovers diskutiert wird, hat es die volle Aufmerksamkeit der Medien. Geht es jedoch um einen einhelligen Beschluss für die Instandsetzung von Jugendheimen, "hört kaum ein Mensch hin". Die Transparenz der Jugendhilfeausschussarbeit ist daher ungenügend. So weiß in der Öffentlichkeit kaum jemand, was im Jugendhilfeausschuss überhaupt gemacht wird.

Ein weiterer Punkt ist schließlich die **Kinderfeindlichkeit in der Gesellschaft**. Der Jugendhilfeausschuss sollte sich eigentlich als Anwalt von Kindern und Jugendlichen verstehen. Diese Rolle, so einige Teilnehmer selbstkritisch, wird oft nur unzureichend wahrgenommen. Dies habe etwas damit zu tun, dass sich Ausschussmitglieder außerhalb der formalen Ebene selbst häufig zu wenig auf die Belange von Kindern und Jugendlichen einlassen. So fänden z. B. Ortstermine oder direkte Anhörungen von Jugendlichen nur marginal statt.

3.2.1.2 Ansätze zur Verbesserung der Ausschussarbeit

Viele Teilnehmer berichteten aus ihren Kommunen von Ansätzen zur Verbesserung der Ausschussarbeit. Teilweise handelt es sich dabei um Initiativen, die in den letzten Jahren gezielt ergriffen worden sind, teilweise um quasi „historisch gewachsene“ Arbeitsformen, die in manchen Kommunen langjährige Selbstverständlichkeit sind, für andere aber neue Anregungen bedeuten. Auf der Grundlage der geschilderten Erfahrungen wurden in der Diskussion im Workshop weitere Vorschläge entwickelt.

Ein wesentlicher Diskussionspunkt betraf laufende **Fortbildungen** für die Mitglieder des Ausschusses. Regelmäßig durchgeführte Fachtage und Schulungen können in Einrichtungen vor Ort stattfinden. Dies gilt insbesondere darum, weil im Jugendhil-

feausschuss zum Teil eine hohe Fluktuation der Mitglieder festzustellen ist. Vor allem neue Mitglieder des Ausschusses sollten zu Beginn der Ratsperiode an einer Tagung zum "ABC des JHA" teilnehmen (mit Themen wie z. B.: „Was ist eine Arbeitsgemeinschaft § 78“). In einer Kommune werden in der ersten Sitzung des Jugendhilfeausschusses Informationen über seine Rechte und Pflichten verteilt. Weiterhin wäre es wichtig, Informationsveranstaltungen mit unterschiedlich besetzten Zielgruppen wie z. B. zum Kindergartenbedarfsplan, allgemeine Einführungen für alte und neue Mitglieder und Fortbildungen zum Neuen Steuerungsmodell zu veranstalten. Dies kann in Form eines Einführungsnachmittages oder eines Tagesseminars geschehen. Ein Ausschussmitglied schlug vor, regelmäßig Experten zu bestimmten Themenfeldern einzuladen. Die Referenten können aus der Verwaltung selbst kommen; es wäre aber auch sinnvoll, zu einzelnen Themen externe Referenten zu engagieren.

Um die laufende Arbeit effizienter zu gestalten, sind einige Verbesserungen in der Arbeitstechnik notwendig. Für Ausschussvorsitzende und Amtsleiter wären **Qualifizierungen in Moderationstechniken** sinnvoll. Um den Sachverstand und die Vorinformation der einzelnen Mitglieder zu erhöhen, ist es erforderlich, **Beschlussvorlagen rechtzeitig vor der Sitzung zu verschicken**. An dieser Stelle besteht in vielen Kommunen noch ein großes Defizit. Weiterhin würde die **kontinuierliche Überprüfung "alter Beschlüsse"** die Mitglieder bei der Kontrolle der eigenen Arbeit unterstützen.

Die **Zusammenarbeit zwischen der Verwaltung und dem Jugendhilfeausschuss** wird häufig als positiv geschildert. Ein Ausschussvorsitzender berichtete, dass er im Hinblick auf Kommunikation und Informationsfluss sehr positive Erfahrungen damit gemacht hat, mit dem Amtsleiter einen regelmäßigen informellen „Jour fixe“ durchzuführen. Auch könnte der JHA-Vorsitzende regelmäßig an Teambesprechungen mit Mitarbeitern des Jugendamtes teilnehmen. Dies würde eine offenere Kommunikation mit dem Jugendamt ermöglichen und ist schon vereinzelt in Kommunen sehr positiv angenommen worden.

Mit anderen Ausschüssen sollten häufiger **gemeinsame Sitzungen** durchgeführt werden, um die Belange von Kindern und Jugendlichen auch in andere Ausschüsse einzutragen und Themen, bei denen es inhaltliche Berührungspunkte gibt, gemeinsam zu diskutieren. Dies betrifft vor allem Ausschüsse wie den Schul-, den Sozial- und den Gesundheitsausschuss, aber nicht zuletzt auch den Bau- und den Planungsausschuss: Belange von Kindern und Jugendlichen müssten in der Stadtplanung viel stärker berücksichtigt werden. Weiterhin wurde vorgeschlagen, dass Kreisjugendhilfeausschüsse Infoveranstaltungen für Ratsmitglieder der Mitgliedskommunen durchführen sollten, um die Politik „vor Ort“ für Fragen der Jugendhilfepolitik zu sensibilisieren.

Einen Anknüpfungspunkt für eine verbesserte strategische Diskussion kann die **Jugendhilfeplanung** bilden. Zur Verbesserung der **Jugendhilfeplanung** wurde beispielsweise in einer Kommune eine Moderatorengruppe gebildet. Die Moderatorengruppe soll benutzt werden, um langwierige Themen, die viel Zeit und Sachkompetenz brauchen, aus dem Ausschuss herauszunehmen und vorzubereiten. Diese Moderatorengruppe kann drei Untergruppen zu den Themen Kindergarten und Kindertagesstätten, Kinder und Jugend sowie Hilfen zur Erziehung bilden. Nach einer vorbereitenden Beratung der

Moderatorengruppe könnten die Schwerpunkte in den Untergruppen bearbeitet und in den Ausschuss getragen werden.

Die Bildung von nichtöffentlichen **Unterausschüssen** zur Vorbereitung von Ausschusssitzungen hat sich schon in vielen Kommunen bewährt. Dort besteht mehr Zeit für inhaltliche Diskussionen und Absprachen, die so im Ausschuss selbst eingespart werden kann. Auch kann in nichtöffentlicher Diskussion eine offenere, stärker lösungsorientierte inhaltliche Debatte ohne Rücksicht auf Profilierungsinteressen stattfinden.

Im Jugendhilfeausschuss sollte die **Qualitätsdebatte** einen breiteren Raum einnehmen. Dabei kann die Erarbeitung von Indikatoren als Messlatte für die Auswirkungen der Jugendarbeit eine wichtige Funktion einnehmen. Weiterhin sollte eine regelmäßige Wirkungsanalyse durch kontinuierliche Diskussionen mit den Beteiligten eingeführt werden.

Die jetzt in vielen Kommunen anvisierten **Sozialraumkonferenzen und Sozialraumanalysen** könnten eine Basis bilden, die Jugendarbeit in den Bezirken qualitativ zu verbessern. An diesen Konferenzen sollten Mitarbeiter des ASD (Allgemeiner Sozialdienst), fachübergreifende Mitarbeiter, Ansprechpartner in der Verwaltung, freie Träger sowie Ansprechpartner aus kreisangehörigen Kommunen teilnehmen.

Vielfach wurde gewünscht, die **Bürgerbeteiligung** zu verbessern. Dazu sollte beispielsweise Bürgern mehr Rederecht in den Sitzungen eingeräumt werden. Eine Möglichkeit wäre auch, Bürgern projektbezogenes Rederecht einzuräumen. So wäre einerseits die Bürgerbeteiligung gesichert, andererseits einem permanent zu großem Plenum entgegenwirkt. Viele Teilnehmer waren sich einig, dass ein zu großer Ausschuss nicht mehr arbeitsfähig wäre. Auch könnten Sitzungen "vor Ort" eingeführt werden, um mit Bürgern unmittelbar ins Gespräch zu kommen. Hierfür könnten z.B. Sitzungen wechselweise in den Räumlichkeiten konkreter Projektpartner in den einzelnen Bezirken stattfinden.

Mit der Einführung eines **Kinder- und Jugendparlaments** wurden schon in vielen Kommunen gute Erfahrungen gemacht. Durch die punktuelle Einbindung von Kindern und Jugendlichen zu bestimmten Sachthemen wird ein direkter Draht zur eigentlichen Zielgruppe des Ausschusses und ein innovatives Bindeglied zur Öffentlichkeit gelegt. Außerdem ist es möglich, die Wünsche und Bedürfnisse von Kindern und Jugendlichen aus erster Hand zu erfahren.

Ein Weg, die **Öffentlichkeitsarbeit** zu verbessern, sind gezielte Pressegespräche und Hintergrundinformationen vor den Sitzungen. Redaktionen könnten rechtzeitig mit Pressemitteilungen versorgt werden und Einladungen zu Sitzungen erhalten. Das „Sommerloch“ könnte gezielt genutzt werden, um Themen in die Presse zu bringen, die nicht so sehr von der Tagesaktualität abhängen. Weiterhin könnten öffentlichkeitswirksame Aktionen, die Belange von Kindern und Jugendlichen betreffen, durchgeführt oder besser vermarktet werden (z. B. Neueröffnung eines Spielplatzes, oder die Unterstützung einer Elterninitiative für einen Spielzeugbasar).

3.2.1.3 Fazit

Es gibt nicht "die Modellkommune", so wie es nicht "die innovative Arbeitsform" im Jugendhilfeausschuss gibt. So unterschiedlich, wie die Kommunen strukturiert sind, so unterschiedlich sind die Arbeitsformen, die neu implementiert werden. Darum kann auch nicht gesagt werden, dass eine neue Arbeitsform für alle Kommunen gleich gut handhabbar sind. Viel hängt ab von dem Engagement und Interesse einzelner Personen, gleichgültig welcher Fraktion oder welchem Verband sie angehören. Weiterhin können traditionell gewachsene Strukturen ein Motor, aber auch ein Hemmschuh für innovative Arbeitsformen im Ausschuss sein.

Wichtig wäre es, erfolgreich eingeführte Arbeitsformen zu dokumentieren, aber auch immer wieder auf ihre Wirksamkeit hin zu überprüfen. Insbesondere für neue Ausschussmitglieder könnte dieser kontinuierliche Verbesserungsprozess hilfreich sein, sich qualitativ schneller und besser in die Ausschussarbeit einzuarbeiten. So könnten neue und alte Ideen auf ihre Durchsetzungsfähigkeit überprüft und immer wieder optimiert oder ausprobiert werden. Auch im Jugendhilfeausschuss gilt, dass das Rad nicht zweimal erfunden werden muss. Insofern kommt auch dem Austausch zwischen Mitgliedern unterschiedlicher Jugendhilfeausschüsse eine wesentliche Bedeutung zu. Foren für einen solchen interkommunalen Erfahrungsaustausch sollten daher verstärkt geschaffen werden.

3.3 Arbeitsgruppe 3: Zukunft der freien Träger Norbert Wohlfahrt

3.3.1 Folgen der Ökonomisierung des Sozialsektors für das Kooperationsverhältnis öffentlicher und freier Träger - Thesen

3.3.1.1 These 1

Im sozialen Dienstleistungssektor lassen sich Entwicklungstendenzen beobachten, die sich als grundlegende Veränderung der Organisation sozialer Arbeit und sozialer Dienste beschreiben und analysieren lassen. Gewöhnlich wird dieser Vorgang als „Ökonomisierung“ des sozialen Dienstleistungssektors auf den Begriff gebracht (vgl. z. B. Krölls 1996), als „Systemwechsel“ (Wittenius 1998) oder „Paradigmenwechsel“ (Meyer 1998) in der sozialen Arbeit beurteilt und nicht selten vor dem Hintergrund einer „Restrukturierung“ der gesamten Sozialpolitik (Butterwege 1999) oder „Vermarktwirtschaftlichung“ der gesamten Gesellschaft beleuchtet (Lechner 1994).

Mittels wettbewerbszentrierter Modernisierungsinstrumente soll ein Sektor, in dem nicht genügend Wettbewerb herrscht, Marktkräfte außer Kraft gesetzt und Anreizstrukturen falsch gepolt sind, effizienter gestaltet werden; ferner sollen die hochgradig organisierten Akteure des Systems in ihrer eigenständigen Definitionsmacht und Gestaltungsfähigkeit geschwächt und die korporatistische Steuerung des Systems aufgelöst werden (vgl. Meyer 1997, Monopolkommission). Angenommen wird, dass der staatlich regulierte soziale Dienstleistungssektor durch diese Strukturmerkmale einer marktwirtschaftlichen Allokation und Verteilung weitgehend entzogen sei und die dem System innewohnenden Wohlfahrts-, Wachstums- und Beschäftigungspotenziale dadurch verschüttet worden seien. Nach neoklassischer Lehrmeinung muss dereguliert werden, d.h. die staatliche und verbandliche Kontrolle muss durch die Einführung einer wettbewerblichen Rahmenordnung substituiert werden. Nur auf diesem Wege böte sich „die Chance, durch die Konkurrenz zwischen (...) Leistungserbringern Effizienzsteigerung zu bewirken und falsche Anreizstrukturen korrigieren zu können“ (Monopolkommission 1997: 419).

3.3.1.2 These 2

Welche Ordnungsstruktur kennzeichnet den Sozialsektor und welche neuen Verhältnisse entstehen?

- Dem öffentlichen Träger stehen verbandlich organisierte freie Träger gegenüber, denen insbesondere durch das Subsidiaritätsprinzip (§ 10 BSHG) eine privilegierte Stellung zukommt; die Zusammenarbeit zwischen öffentlichen und freien Trägern ist als Korporatismus bezeichnet worden und meint, dass einige exklusive Organisationen mit staatlichen Stellen ein bilaterales Verhandlungssystem zur Steuerung des Systems organisierten Helfens und insbesondere zur Aushandlung der vom öf-

fentlichen Träger an den freien Trägern zu transferierenden Finanzmittel bilden bzw. lange Zeit gebildet haben; in der Selbstwahrnehmung und Außendarstellung wurde häufig von der Sozialpartnerschaft geredet.

- Dem Betätigungsrecht der freien Träger steht die Gesamtverantwortung der öffentlichen Träger gegenüber. Diese erstreckt sich im Wesentlichen auf die Gestaltung der sozialen Infrastruktur. Sie beinhaltet nicht das Recht, auf Konzepte und Einzelmaßnahmen eines freien Trägers Einfluss zu nehmen. So weit an die freie Jugendhilfe eine Förderung geleitet wird, kann diese jedoch von einer Einbindung in die Jugendhilfeplanung abhängig gemacht werden. Gewisse Unterschiede bestehen allerdings zwischen der institutionellen und Projektförderung. Nur bei letzterer ist die Einbindung in die Jugendhilfeplanung eindeutig geregelt. Der öffentliche Träger ist jedoch in der Wahl der Förderungsart frei, sodass er letztlich immer seine Planungsvorstellung durchzusetzen vermag. Bis zu einem gewissen Grad kann der Jugendhilfeausschuss auf die Entwicklung von Leistungsverträgen Einfluss nehmen. Da die Leistungsverträge in wesentlichen Teilen die Förderung der Jugendhilfe betreffen, kann sich der Jugendhilfeausschuss dieser Frage annehmen und Beschlüsse darüber fassen, wann Leistungsverträge überhaupt abgeschlossen werden sollen.
- Die Neuorganisation des sozialen Dienstleistungssektors mittels Elementen des Wettbewerbsmarktmodells sowie durch Rückgriff auf öffentliches Vertrags- und Privatrecht verfolgt auch das Ziel, die als Neokorporatismus bezeichnete Zusammenarbeit von Verbänden und Staat im sozialen Dienstleistungssektor neu zu gestalten, um die Exklusivität einiger Verhandlungspartner bei der Formierung sozialpolitischer Programme sowie im Aushandlungsprozess von Entgeltrahmenvereinbarungen zu relativieren (vgl. Heinze/Voelzkow 1998, Backhaus-Maul/Olk 1997). Einige Ökonomen betrachten das neokorporatistische Arrangement als bilaterales Kartell bei der Versorgung mit sozialen Diensten: „Der Konzentration der Sozialhilfeträger und Sozialversicherungen als Kostenträger und Nachfrager steht das Wohlfahrtskartell auf der Angebotsseite gegenüber“ (Monopolkommission:450). Da in Teilen der alten Sozialgesetzgebung gefordert wurde, landesweite einheitliche Rahmenverträge auszuhandeln und darüber hinaus auch Arbeitsgemeinschaften zu gründen, wurde aus der Sicht ökonomischer Kritiker der alten Ordnungsform des sozialen Dienstleistungssektors die Entstehung korporatistischer Arrangements begünstigt (vgl. Meyer 1997:163f). Dieser Seite des Neokorporatismus wurde durch die Einführung preis- und leistungsbezogener Entgeltregelungen in der jüngsten Sozialgesetzgebung der Boden entzogen. Auch durch die Etablierung von Trägerkonkurrenz ist versucht worden, die Möglichkeiten zur Bildung kartellähnlicher Strukturen zurückzudrängen. Deregulierungsbedarf besteht aber weiterhin aus Sicht der Kritiker, da durch den Zusammenschluss der sechs Spitzenverbände der freien Wohlfahrtspflege zur Bundesarbeitsgemeinschaft und ähnlicher „Koalitionen“ auf Landes- bzw. örtlicher Ebene weiterhin „Kartellabsprachen“ organisierbar sind.

- Das Kinder- und Jugendhilfegesetz betont in besonderer Weise die Zusammenarbeit von öffentlichen und freien Trägern. Der öffentliche Jugendhilfeträger hat „die Gesamtverantwortung einschließlich der Planungsverantwortung (§ 79 I SGB VI-II), die dazu erforderliche Infrastruktur ist zu gewährleisten. Besondere Bedeutung haben die freien Träger in der Aufgabe einer Anwaltsfunktion in der Jugendhilfe, die das KJHG in § 1 Abs. 3 Nr. 4 neu eingeführt hat. Dort heißt es: „Jugendhilfe soll zur Verwirklichung des Rechts auf Erziehung dazu beitragen, positive Lebensbedingungen für junge Menschen, ihre Familien sowie eine kinder- und familienfreundliche Umwelt zu erhalten oder zu schaffen“. Für die partnerschaftliche Zusammenarbeit mit dem freien Träger gilt: „Dass die Selbstständigkeit der freien Träger in der Jugendhilfe (...) in Zielsetzung und Durchführung ihrer Aufgaben sowie in der Gestaltung ihrer Organisationsstruktur“ vom öffentlichen Träger zu achten ist (§ 4 SGB VIII). Durch Trägerkonkurrenz, Leistungsverträge, Budgetierungen und Controllingverfahren werden nicht nur die Beziehungen zwischen öffentlichen und freien Trägern neu reguliert, sondern auch die internen Organisationsstrukturen der Verbände nachhaltig verändert: „Da flattern ihnen (den Verbänden) Aufforderungen ins Haus, ihre Produktbeschreibungen für den nächsten Fördermittelantrag einzureichen, da werden sie aufgefordert, mit der Kommune neue Verträge über die zu erbringenden Leistungen und entsprechende Entgelte einzugehen, und da ergehen Anforderungen, operationalisierte und quantifizierte Leistungsnachweise zu erstellen“ (Struck 1998:31).

3.3.1.3 These 3

Für die Wohlfahrtsverbände bestehen auf Grund der Tatsache, dass staatliche bzw. öffentlich-rechtliche Kostenträger den sozialen Dienstleistungsmarkt nach wie vor stark regulieren, weitaus größere Schonfristen zur Reorganisation ihrer Unternehmen als für andere Anbieter in deregulierten Bereichen, wie z.B. der Telekommunikation oder dem Energiemarkt. Die Entwicklung zu mehr Wettbewerb erzeugt allerdings auch hier immer stärker eine Veränderung des unternehmerischen Handelns weg von den Bezugsgruppen Politik (als nach wie vor dominantem Nachfrager) und staatliche Kostenträger hin zu den Nutzern (Kunden) der Dienste und ihren für den Entscheidungsprozess über die Inanspruchnahme relevanten Vertretern wie Angehörigen u.a.. Unter diesen Umständen bedeutet Wettbewerb nicht mehr allein – wie in „geschützten“ Zeiten – eine Auseinandersetzung um inhaltliche Konzepte, sondern es geht um Effizienzvorteile, wie sie jedes Unternehmen für seine Leistungen definieren und erreichen muss. Der Wettbewerb zwingt die Unternehmen der Freien Wohlfahrtspflege zu einer Konkurrenz, in der Effizienzvorteile von entscheidender Bedeutung sein können. In Folge dieser Entwicklung verbessern die Verbände ihr Management, neue Trägerschaften entwickeln sich, GmbHs werden gegründet, Dienstleistungen wurden vergeben, gemeinsam werden Einkauf, Vertrieb und Personalaquisition organisiert. Und auch zur besseren Kapitalausstattung hat man sich etwas einfallen lassen.

Dabei geraten die Wohlfahrtsverbände zunehmend in einen Rollenkonflikt: Der Konflikt zwischen der Anbieterfunktion und der Interessenvertretungsfunktion wird in einem wettbewerblich organisierten Sozialsystem immer offenkundiger und er verschärft sich, je mehr es aus Sicht der Verbände darauf ankommt, der Marktmacht der Kostenträger die Lobby der Nachfrager und Anbieter entgegenzustellen. Es könnte eine Glaubwürdigkeitskrise entstehen, die aus der ungenügenden Trennung von materiellen Eigeninteressen bei der sozialpolitischen Gestaltungsfunktion und Trägerfunktionen als sozialer Dienstleistungsanbieter resultiert. Offensichtlich bedarf es in einem ökonomisierten Sozialsektor einer stärkeren Rollentrennung beider Funktionen, die zugleich mit der Frage verbunden werden muss, worin die eigentliche Bedeutung und Zukunftsfähigkeit des Wohlfahrtsverbandes als Mitgliederverband und sozialanwaltliche Interessenvertretung besteht.

3.3.1.4 These 4

Denkt man die jetzt eingeleitete Entwicklung weiter, so könnte sich folgendes, von der Monopolkommission bereits umrissene, Szenario ergeben:

„Das von einigen Kommunen bereits praktizierte Kontraktmanagement bietet eine interessante Alternative: die Leistungsverträge zwischen Kommune und Sozialunternehmen beinhalten zunächst eine Leistungsbeschreibung und die Entgelthöhe. Das Sozialunternehmen stellt entweder Kapazitäten oder ein Versorgungspaket zur Verfügung, wobei das unternehmerische Risiko vom Unternehmen getragen wird. Im Gegensatz zum bestehenden System ist die Finanzierung monistisch organisiert. Der Auftraggeber erhält eine Leistungs- bzw. Qualitätsdokumentation, die Kostenrechnungen hingegen werden nicht offen gelegt. Die Budgetverantwortung der Kommunen ist teilweise von der Kämmerei in die jeweiligen Fachressorts verlagert. Der zwischen Kommune und Sozialunternehmen vereinbarte Kontrakt ist in diesem Fall privatrechtlicher Natur. Da ein Wettbewerb um die Leistungskontrakte angestrebt wird, darf die Vergabe nicht freihändig erfolgen, sondern auf dem Wege eines öffentlichen Ausschreibungsverfahrens. Damit wird ein indirekter Bestandsschutz verhindert und die geschaffene Transparenz schafft realistische Chancen für Newcomer.“ (BT-Drucksache 13/11291:346f.)

In diesem Szenario würden das Gemeinnützigkeitsprivileg und der Vorrang der freien Wohlfahrtspflege Hemmnisse bei der Umsetzung des Konzepts darstellen. Die Verbände der freien Wohlfahrtspflege würden perspektivisch zu reinen Dienstleistungsanbietern, der öffentliche Träger bestimmt über den Inhalt der Leistungen, die gemeinsame Verantwortung für die Planung und Gestaltung der Jugendhilfe entfällt: „Tendenziell scheint der freie Träger in den Status eines Erbringers von Leistungen in Delegation gedrängt zu werden, und das Verhältnis zwischen öffentlichen und freien Trägern tendiert in Richtung einer zunehmenden Hierarchisierung von Beziehungen“ (Merchel 1996:300).

3.3.1.5 These 5

Durch die Einführung des Kontraktmanagements und z.T. durch die Verwirklichung eines Managements durch Zielvereinbarungen wird eine neuartige Verantwortungsteilung zwischen Politik und Verwaltung angestrebt, nach der der Politik Aufgaben der Zielsetzung und Kontrolle sowie der Bereitstellung von (Produkt-)Budgets zufallen. Diese Neuschneidung der Verantwortungsbereiche nach dem Muster von Auftraggeber (Rat) und Auftragnehmer (Verwaltung) bleibt nicht ohne Folgen für die Rolle des Jugendhilfeausschusses. „Durch die Konstruktion des Jugendhilfeausschusses (...) kann man – anders als bei anderen Ausschüssen und Verwaltungsbereichen – nicht von einer Perspektive der Entflechtung von Verwaltung und Politik sprechen“ (Merchel 1998:38). Nach der Logik des Wettbewerbsmodells wird die angestrebte Verantwortungsaufteilung den bisherigen Einfluss der Politik und die politische Mitwirkung der freien Träger begrenzen wollen.

Unterstützt werden könnte eine solche Entwicklung durch eine Verbandspolitik, in der die Ebenen verbandlicher Leistungserstellung und jugendhilfepolitischer Mitverantwortung weiter unscharf gehalten werden und bspw. planerische Absprachen durch unternehmerische Zwecksetzungen der Verbände unterlaufen bzw. ausgehöhlt werden. Damit würde sich im Sinne der Vorstellungen der Monopolkommission der Widerspruch zwischen Sozialanwaltschaft und ökonomischem Konkurrenzbetrieb als wettbewerbsbehindernd und damit zweckwidrig darstellen. Es stellt sich also die Frage, inwiefern es den Verbänden gelingt, die Unterschiedlichkeit der Interessenlage von jugendhilfepolitischen Verantwortungsträger und Leistungserbringer verbandspolitisch (und auch organisatorisch) deutlich zu machen.

Schon jetzt lassen sich in einigen Kommunen Entwicklungen beobachten, die das Beschlussrecht des Jugendhilfeausschusses unterlaufen (auch wenn dies rechtswidrig ist). Demgegenüber steht die Forderung, an den bestehenden Regelungen fest zu halten: „Die jugendhilferechtlich verankerte Beteiligung der Adressaten sowie der freien Träger an der Planung und Ausgestaltung der Leistungen entspricht in besonderer Weise dem modernen Ansatz der Bürgerbeteiligung“ (Bundesarbeitsgemeinschaft der Landesjugendämter 1999:20).

3.3.1.6 These 6

Die Verständigung darüber, welche Jugendhilfeleistungen vor Ort gewünscht, gebraucht, notwendig und bezahlbar sind, ist eine höchst widersprüchliche und komplexe, konfliktbeladene und interessengeleitete Aushandlungsprozedur auf unterschiedlichen Ebenen: der Ebene der Adressaten und der Fachkräfte der Jugendhilfe, der Ebene der Fachkräfte der freien und öffentlichen Jugendhilfe, der Ebene der Fachkräfte und der fachpolitischen Ebene und der Ebene der kommunalpolitischen Schwerpunktsetzung. Vor diesem Hintergrund ist Jugendhilfeplanung nicht vorstellbar als einmaliger Akt, der mit der Formulierung eines fertigen Plans endet, sondern Jugendhilfeplanung bedeutet, einen an den Bedingungen der Kommune orientierten fachlichen und fachpolitischen

Entwicklungsprozess in Gang zu setzen und aufrechtzuerhalten. Verbindliche regionale Versorgungsstrukturen und Kooperationen zwischen freien und öffentlichen Trägern sind damit ein unverzichtbares operatives Element einer Verbindung von Hilfeplanung und Jugendhilfeplanung im Gemeinwesen. Jugendhilfeplanung stellt die Fakten und Einschätzungen zur Verfügung, sorgt für Beteiligung und Kommunikation, schafft Strukturen verbindlicher Kooperation zwischen Jugendamt und allgemeinem Sozialdienst auf der einen Seite und Einrichtungen und Diensten auf der anderen Seite. Gerade in einem stärker durch Wettbewerb und das Verfolgen von Einzelinteressen geprägten sozialen Umfeld ist es aus Sicht einer handlungsfähigen Jugendhilfeplanung unerlässlich, Arbeitsbündnisse zu stiften, die eine bedarfsgerechte Infrastruktur der Unterstützung, Entlastung und Hilfe bereitstellen. Jugendhilfeplanung ist keine Legitimationsbasis für den „Fall“, ebenso wie die sozialraumbezogene soziale Arbeit keine Legitimationsbasis für das „Feld“ darstellt.

3.3.1.7 These 7

Es stellt sich also die Frage nach Alternativen zu einem reinen Wettbewerbsmodell, in dem die freien Träger lediglich als Leistungsanbieter fungieren, und einem Mixmodell, in dem die bestehenden jugendhilferechtlichen Regulierungen durch das Konkurrenzverhalten der Träger einerseits und durch schleichende Auflösung der partnerschaftlichen Zusammenarbeit andererseits untergraben werden: „Geht denn das zusammen: partnerschaftliche Zusammenarbeit und Trägerwettbewerb? Und: Das SGB VIII erlaubt schon jetzt die Leistungserbringung auch Einzelpersonen und privatgewerblich Handelnden jedweder Rechtsform“ (Kreft 1999:292). Ein Steuerungsmodell, das die politische Ebene (Jugendhilfeausschuss, Förderrichtlinien), die finanzielle Ebene (Budgetierung, Engelssystem) und die fachliche Ebene (Hilfeplan, Jugendhilfeplanung) gleichermaßen umfasst, bedarf klarer Qualitätskriterien auf der Ebene der Bedarfsfeststellung, der Hilfeplanung und der Leistungsplanung. Wenn man die Steuerung der Jugendhilfe als einen ständigen Prozess auf allen Ebenen (Einzelfallebene und Planungsebene) versteht, dann ist partnerschaftliche Zusammenarbeit und gegenseitiges Vertrauen in die Kompetenz der Partner eine unabdingbare Voraussetzung. Wie ein solches Steuerungssystem in der Kooperation öffentlicher und freier Träger gestalten werden kann, muss in einem gemeinsamen Qualitätsentwicklungsprozess vor Ort entschieden werden. Ziel der gemeinsamen Anstrengungen sollte es sein, die Entwicklung von freien Trägern zu opportunistischen Erfüllungsgehilfen einer immer mächtigeren Verwaltung oder zu stigmatisierten Querulanten zu verhindern, die zunehmend in Konkurrenz mit wertneutralen Anbietern Kosten- und Qualitätsstandards unterbieten.

3.3.2 Diskussion

In der Diskussion wurde die Gefahr eines Auseinanderdriftens von Trägerfunktion und Anwaltschaft unterschiedlich bewertet. Die Zusammenarbeit von öffentlichen und freien Trägern im Jugendhilfeausschuss sei wesentlich von lokalen Faktoren geprägt, wie von der Vertrauenskultur zwischen Politik und Verwaltung und der Kultur der Zusammenarbeit zwischen den Verbänden. Dass der aktuell vorherrschende Trend zu mehr Wettbewerb das Ausbalancieren von Trägerinteressen und anwaltschaftlichen Funktionen nicht leichter macht, wurde allgemein als richtig konstatiert. Problematisch sei es in diesem Zusammenhang, wenn im Jugendhilfeausschuss nicht die Fachvertreter der Verbände, sondern die Vertreter der ökonomischen Interessen das Vertretungsmandat bekommen. Als gefährlich für die Arbeit des Jugendhilfeausschusses wurde die Tendenz zu kleinen Jugendämtern benannt. Gestaltungsspielräume und das Setzen fachlicher Akzente seien in diesem Kontext kaum noch möglich. Eine organisatorische Lösung für den Konflikt zwischen Träger- und Anwaltschaft innerhalb der Spitzenverbände der freien Wohlfahrtspflege scheint nicht in Sicht. Entsprechende Überlegungen einer „Neusortierung“ im Rahmen der verbandspolitischen Strategien (z.B. Fachverbände als Lobbyisten, Spitzenverbände als Sozialanwalt) stehen erst am Anfang und sind in ihren Auswirkungen auf den Jugendhilfeausschuss skeptisch zu bewerten.

Einig war man sich in der Einschätzung, dass eine Öffnung des JHA gegenüber gewerblichen Trägern zu keiner substanziellen Verbesserung der Arbeit führen würde. Dem stehe das eher gewerbliche Interesse privater Anbieter und die daraus folgende Selektivität der Betätigungsfelder entgegen. Wichtig erschien allen Diskussionsteilnehmern das Thema Fortbildung der Ausschussmitglieder. Hier müssen von den Freien Verbänden in Zukunft vermehrt Anstrengungen unternommen werden. Insgesamt herrschte der Eindruck vor, dass die Allianz zwischen öffentlichen und freien Trägern zwar in Frage gestellt wird, aber grundsätzlich nicht aufgebrochen werden kann. Kritischer ist demgegenüber das Verhältnis zu den nicht-fachlichen Verwaltungseinheiten, die das betriebswirtschaftliche Steuerungsinteresse in den Vordergrund stellen. Grundsätzliche Reformen der Ausschussarbeit oder gar der rechtlich normierten Zweigliedrigkeit wurden in der Diskussion als nicht zielführend beurteilt. Es gehe eher um eine kooperative Qualitätspolitik als um neue organisatorische Lösungen und Modelle.

Literatur

- Bandemer, S. v./Blanke, B./Hilbert, J./Schmid, J., 1995: Staatsaufgaben. Von der schleichenden Privatisierung zum aktivierenden Staat. In: Behrens et al. (Hrsg.) 1995, S. 41-60
- Bandemer, S. v./Blanke, B./Nullmeier, F./Wewer, G. (Hrsg.), 1998: Handbuch zur Verwaltungsreform. Opladen
- Bandemer, S. von/Hilbert, J., 1998: Vom expandierenden zum aktivierenden Staat. In: Bandemer, S. v. et al. (Hrsg.), 1998, S. 25-32
- Banner, G., 1991: Von der Behörde zum Dienstleistungsunternehmen. Die Kommunen brauchen ein neues Steuerungsmodell. In: VOP, S. 6-11
- Banner, G., 1995: Effiziente Verwaltung - Anforderungen an die Verwaltungsspitze. In: Der Landkreis 8-9, S. 361-364
- Banner, G., 1998: Von der Ordnungs- zur Dienstleistungs- und Bürgerkommune. In: Der Bürger im Staat 4, S. 179-186
- Behrens, F./Heinze, R. G./Hilbert, J./Stöbe, S./Walsken, E.-M. (Hrsg.), 1995: Den Staat neu denken. Reformperspektiven für die Landesverwaltung. Modernisierung des öffentlichen Sektors, Sonderband 3. Berlin
- Berthelmann, R./Niehaus, J., 1996: Selber lenken - Das Neue Steuerungsmodell aus der Sicht der Jugendverbands- und Jugendringarbeit. In: Merchel/Schrappner 1996, S. 276-295
- Bogumil, J./Kißler, L. (Hrsg.), 1997: Verwaltungsmodernisierung und lokale Demokratie. Risiken und Chancen eines Neuen Steuerungsmodells für die lokale Demokratie. Baden-Baden.
- Bogumil, J./Kißler, L. (Hrsg.), 1998: Stillstand auf der "Baustelle"? Barrieren der kommunalen Verwaltungsmodernisierung und Schritte zu ihrer Überwindung. Baden-Baden
- Bogumil, J./Kißler, L., 1996: Der Bürger als Kunde? Zur Problematik von Kundenorientierung in kommunalen Gestaltungsvorhaben. In: Reichard, C./Wollmann, H. (Hrsg.), 1996, S. 183-194.
- Brandel, R./Rusche, S./Stöbe, S./Wohlfahrt, N., 1998: Verwaltungsmodernisierung und die Entwicklung der kommunalpolitischen Arbeit - Ergebnisse einer Befragung. Projektbericht des Instituts Arbeit und Technik 1998-06. Gelsenkirchen
- Brandel, R./Stöbe, S./Wohlfahrt, N., 1998: Modernisierung der Jugendhilfe - welche Rolle spielt die Politik? Projektbericht des Instituts Arbeit und Technik 1998-08. Gelsenkirchen

- Brandel, R./Stöbe-Blossey, S./Wohlfahrt, N., 1999: Verwalten oder gestalten? Ratsmitglieder im neuen Steuerungsmodell. Modernisierung des öffentlichen Sektors, Band 13. Berlin
- Bull, H.-P., 1996: Neue Steuerungsmodelle als Teil der Verwaltungsreform? In: Ipsen, J. (Hrsg.), 1996, S. 69-81.
- Butterwegge, C., 1999: Wohlfahrtsstaat im Wandel. Probleme und Perspektiven der Sozialpolitik. Opladen
- Corsa, M., 1997: Eine Einmischung in die Diskussion über neue Steuerungsmodelle. In: deutsche Jugend 2, S. 67-75
- Der Paritätische Wohlfahrtsverband (Hrsg.), 2000: Qualitätsentwicklung in Jugendhilfeausschüssen. Arbeitshilfen des Paritätischen Wohlfahrtsverbandes. Frankfurt
- Dieckmann, Jochen, 1996: Bürger, Rat und Verwaltung. In: Schöneich, M. (Hrsg.), 1996, S. 19-32
- Esch, K./Hilbert, J./Stöbe-Blossey, S., 2001: Der aktivierende Staat. Konzepte, Potentiale und Entwicklungstrends am Beispiel der Jugendhilfe. In: Heinze, R. G./Olk, T., 2001, Opladen, S. 519-548
- Flösser, G./Otto, H.-U. (Hrsg.), 1996: Neue Steuerungsmodelle in der Jugendhilfe. Neuwied - Kriftel - Berlin.
- Gemeinsame Stellungnahme vom Deutschen Städtetag und der Arbeitsgemeinschaft Jugendhilfe (AGJ), 1997: Hinweise und Empfehlungen zur Steuerung der Jugendhilfe. O. O.
- Greese, D., 1997: Jugendämter vor dem Aus? - Geschichtslos in die Beliebigkeit der Postmoderne. In: Forum Erziehungshilfe 2, S. 82-85
- Grimm, D. (Hrsg.), 1994: Staatsaufgaben. Baden-Baden
- Grunow, D./Wollmann, H. (Hrsg.), 1998: Lokale Verwaltungsreform in Aktion: Fortschritte und Fallstricke. Basel – Boston - Berlin
- Heinelt, H. (Hrsg.), 1997: Modernisierung der Kommunalpolitik. Neue Wege zur Ressourcenmobilisierung. Opladen
- Heinze, R. G./Olk, T. (Hrsg.), 2001: Bürgerengagement in Deutschland: Bestandsaufnahme und Perspektiven. Opladen
- Hill, H., 1998: Gesetzgebung und Verwaltungsmodernisierung. In: Zeitschrift für Gesetzgebung 2, S. 101-116
- Ipsen, J. (Hrsg.), 1996: Verwaltungsreform – Herausforderung für Staat und Kommunen. Baden-Baden.
- KGSt (Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung), 1991: Dezentrale Ressourcenverantwortung: Überlegungen zu einem neuen Steuerungsmodell. KGSt Bericht Nr. 12. Köln

- KGSt (Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung), 1992: Wege zum Dienstleistungsunternehmen Kommunalverwaltung: Fallstudie Tilburg. KGSt Bericht Nr. 19. Köln
- KGSt (Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung), 1993: Das neue Steuerungsmodell. KGSt Bericht Nr. 5. Köln
- KGSt (Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung), 1994: Outputorientierte Steuerung in der Jugendhilfe. KGSt Bericht Nr. 9. Köln
- KGSt (Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung), 1995a: Das neue Steuerungsmodell. Erste Zwischenbilanz. KGSt Bericht Nr. 10. Köln
- KGSt (Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung), 1995b: Aufbauorganisation in der Jugendhilfe. KGSt-Bericht Nr. 3. Köln
- KGSt (Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung), 1998: Kontraktmanagement zwischen öffentlichen und freien Trägern in der Jugendhilfe. KGSt-Bericht Nr. 12. Köln
- Kleinfeld, R., 1996: Kommunalpolitik. Eine problemorientierte Einführung. Opladen
- Kreft, D., 1999: Jugendhilfe - Was hat sich eigentlich bewährt? Was gilt es zu verteidigen? In: Theorie und Praxis der sozialen Arbeit, Heft 8, S. 290-293
- Krölls, A., 1996: Zwecke, Folgewirkungen und Ideologien staatlicher Privatisierungspolitik. In: Widersprüche, Heft 59, S. 45 – 56
- Landschaftsverband Westfalen-Lippe (Hrsg.), 2000: Der Jugendhilfeausschuss. Einführung, Stichworte, Materialien. Landesjugendamt - Arbeitshilfen. Münster
- Lechner, N., 1994: Marktgesellschaft und die Veränderung von Politikmustern. In: Prokla. Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft, Heft 97, S. 549 –561
- Liebig, R., 2001: Strukturveränderungen des Jugendamts. Kriterien für eine „gute“ Organisation der öffentlichen Jugendhilfe. Weinheim - München
- MAGS (Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen) (Hrsg.), 1996: Zukunft des Sozialstaates. Freiwilliges soziales Engagement und Selbsthilfe. Düsseldorf
- Merchel, J., 1996: Wohlfahrtsverbände auf dem Weg zum Versorgungsbetrieb? Auswirkungen der Modernisierung auf Funktionen und Kooperationsformen der Wohlfahrtsverbände. In: Merchel/Schrappner (Hrsg.) 1996, S. 296-311
- Merchel, J./Schrappner, C. (Hrsg.), 1996: "Neue Steuerung". Tendenzen der Organisationsentwicklung in der Sozialverwaltung. Münster
- Meyer, D., 1997: Steuerungsmängel im System der Freien Wohlfahrtspflege. In: Sozialer Fortschritt, Heft 6-7, S. 158 – 168
- Mezger, E., 1998: Das Netzwerk "Kommunen der Zukunft" und der Beitrag der Hans-Böckler-Stiftung. In: Bogumil, J./Kißler, L. (Hrsg.), 1998, S. 21-38

- Monopolkommission, 1997: Marktöffnung umfassend verwirklichen. Zwölfter Bericht der Monopolkommission gemäß § 24b Abs. 5 Satz 1 GWB, 1996/97
- Münder, J., 1996: Einführung in das Kinder- und Jugendhilferecht. Münster
- Münder, J./Ottenberg, P., 1999: Der Jugendhilfeausschuss. Münster
- Naschold, F., 1997: Politische Steuerung und kommunale Verwaltungsmodernisierung. In: Naschold, F./Oppen, M./Wegener, A. (Hrsg.), 1997, S. 305-340.
- Naschold, F./Oppen, M./Wegener, A. (Hrsg.), 1997: Innovative Kommunen. Internationale Trends und deutsche Erfahrungen. Stuttgart.
- Naschold, F./Oppen, M./Wegener, A., 1998: Kommunale Spitzeninnovationen – Konzepte, Umsetzungen, Wirkungen in internationaler Perspektive, Berlin.
- Plamper, H., 1998: Obrigkeitliche Kommune, Dienstleistungskommune, Bürgerkommune: Zur aktuellen Reformdiskussion. In: von Trott zu Solz, L. (Hrsg.), 1998, S. 11-16
- Prätorius, R., 1997: Dezentralisation durch Kontrakt? In: Bogumil, J./Kißler, L. (Hrsg.), 1997, S. 157-164.
- Reichard, C., 1998: Der Produktansatz im “Neuen Steuerungsmodell” - Von der Euphorie zur Ernüchterung. In: Grunow, D./Wollmann, H. (Hrsg.), 1998, S. 85-102
- Rößler, J., 1997: Das Jugendamt im Gefüge kommunaler Sozialpolitik. In: Forum Erziehungshilfe 2, S. 68-72
- Schöneich, M. (Hrsg.), 1996: Die Modernisierung der kommunalen Selbstverwaltung. Köln
- Seckinger, M./Weigel, N./van Santen, E./Markert, A., 1998: Situation und Perspektiven der Jugendhilfe - eine empirische Zwischenbilanz, München.
- Stöbe-Blossey, S., 1998: Verwaltungsmodernisierung im Jugendamt - Die aktuelle Diskussion im Überblick. In: Brandel, R./Stöbe, S./Wohlfahrt, N. (Hrsg.), 1998, S. 11-29
- Struck, N. 1997: Neue Steuerung - Zwischenbilanz aus Sicht freier Träger. In: Forum Erziehungshilfen 4, S. 303-326
- Struck, N., 1998: Auf dem Weg zu neuen Entgeltregelungen in der Jugendhilfe. In: Theorie und Praxis der sozialen Arbeit 1, S. 30 – 33
- Strünck, C., 1997: Kontraktmanagement und kommunale Demokratie. Schnittstellenprobleme als demokratietheoretische Dimension der Verwaltungsmodernisierung. In: Heinelt, H. (Hrsg.), 1997, S. 153-170
- Trott zu Solz, L. v. (Hrsg.), 1998: Bürgerorientierte Kommune - Wege zur Stärkung der Demokratie. Projektdokumentation Band 1: Hearing und Auftaktveranstaltung. Gütersloh

- van Santen, E., 1998: "Output" und "outcome" der Implementierung Neuer Steuerung. In: Neue Praxis 1, S. 36-49
- Verein für Kommunalwissenschaften e.V., 2000: Braucht flexible Jugendpolitik ein neues Jugendamt? 2. Berliner Diskurs zur Jugendhilfe. Berlin
- Wendt, W. R. et al., 1996: Zivilgesellschaft und soziales Handeln. Bürgerschaftliches Engagement in eigenen und gemeinschaftlichen Belangen. Freiburg i. Br.
- Wittenius, U., 1998: Systemwechsel in der sozialen Arbeit. In: Theorie und Praxis der Sozialen Arbeit, Heft 9, S. 335 – 339