

Karin Esch und Sybille Stöbe-Blossey

## **Kinder- und Jugendpolitik: Unter Modernisierungsdruck?!**

### **1 Einleitung**

Kinder- und Jugendpolitik steht vor wachsenden Herausforderungen. Gesellschaftliche Veränderungen bringen immer komplexere Problemstrukturen mit sich. Gebraucht wird eine offensive Kinder- und Jugendpolitik, um die Zukunft der nachwachsenden Generationen zu sichern. Der Kommunalpolitik kommt auf diesem Handlungsfeld eine Schlüsselfunktion zu: Probleme konkretisieren sich auf örtlicher Ebene und verlangen nach entsprechenden, der lokalen Situation angemessenen Lösungen. Der Staat setzt der Kommune dafür zwar Rahmenbedingungen; insbesondere das Kinder- und Jugendhilfegesetz (KJHG) definiert die Aufgaben der Kinder- und Jugendpolitik. Der Gestaltungsspielraum in der Umsetzung ist jedoch erheblich, so dass es sich um ein Politikfeld handelt, das in besonderem Maße kommunalpolitischer Verantwortung unterliegt.

Im Zuge der kommunalen Verwaltungsmodernisierung haben sich die Strukturen dieses Politikfelds in der Kommune verändert. Diese Veränderungen hat das Institut Arbeit und Technik in einem von der Hans Böckler Stiftung geförderten Projekt untersucht. Insbesondere ging es dabei um die Rolle des Jugendhilfeausschusses und um die Zusammenarbeit zwischen dem Amt und seinen Kooperationspartnern. Im Rahmen der Untersuchung kamen erstmals auf breiter Basis die Jugendhilfeausschussmitglieder selbst zu Wort: Neben einer schriftlichen Befragung der nordrhein-westfälischen Ausschussvorsitzenden wurden 85 Ausschussmitglieder in acht Bundesländern telefonisch interviewt.

Einige ausgewählte Ergebnisse des Projektes sollen im folgenden zur Diskussion gestellt werden. Einleitend werden kurz die Probleme und Strukturen kommunaler Kinder- und Jugendpolitik skizziert (1). Anschließend folgt eine Darstellung der wichtigsten Tendenzen der Verwaltungsmodernisierung in der Jugendhilfe (2). Daraufhin wird auf die Modernisierung der politischen Ebene, also des Jugendhilfeausschusses, eingegangen (3). Abschließend wird die Frage angesprochen, inwieweit die Reformen dazu beitragen, den inhaltlichen Herausforderungen in einem Politikfeld besser zu begegnen.

## **2 Kinder- und Jugendpolitik als kommunales Handlungsfeld**

Die Verantwortung in der Kinder- und Jugendpolitik wahrzunehmen wird für die kommunale Politik immer schwieriger. Je größer die kommunalen Gestaltungsspielräume in einem Politikfeld sind, desto stärker wird vor dem Hintergrund der extrem angespannten Finanzsituation jede einzelne Maßnahme in Frage gestellt. Kinder- und Jugendpolitik kann sich nur in einzelnen Teilbereichen – etwa bei der Erfüllung des Rechtsanspruchs auf einen Kindergartenplatz für Drei- bis Sechsjährige – darauf berufen, dass bestimmte Ausgaben aufgrund von bundesrechtlichen Vorgaben unumgänglich sind. In den meisten Fällen sind die Handlungsanforderungen, die sich aus dem KJHG ergeben, sowohl qualitativ als auch quantitativ interpretationsbedürftig. Kinder- und Jugendpolitik in der Kommune muss somit die Notwendigkeit und die Problemangemessenheit ihrer Handlungen immer neu rechtfertigen.

Gleichzeitig wachsen die inhaltlichen Herausforderungen, wie einige Stichpunkte exemplarisch deutlich machen können:

- die steigende Zahl an Ein-Eltern-Familien und die Zunahme der Frauenerwerbstätigkeit mit immer stärker ausdifferenzierten Arbeitszeitregelungen führen zu individuell unterschiedlichen Betreuungsbedarfen für Kinder aller Altersgruppen;

- Defizite in der Integration von ausländischen Kindern und Jugendlichen machen Fördermaßnahmen notwendig, die frühzeitig ansetzen und von der sprachlichen Förderung im Elementarbereich bis hin zur Begleitung der beruflichen Integration aufeinander aufbauen;
- Jugendsozialarbeit muss immer wieder neu reagieren auf soziale Problemsituationen von Jugendlichen, Qualifikationsdefizite und Schwierigkeiten bei der beruflichen Integration, Suchtverhalten, Schuldenprobleme sowie Kriminalität und Gewaltbereitschaft.

Diese Herausforderungen stellen sicher in vieler Hinsicht Querschnittsaufgaben dar, die unterschiedliche Bereiche kommunaler Politik berühren. Zentrale Instanz zur Bearbeitung von kinder- und jugendpolitischen Fragen ist jedoch das Jugendamt. Diesem ist durch das KJHG eine Struktur vorgegeben, die es von allen anderen kommunalen Ämtern unterscheidet:

Die Aufgaben „werden durch den Jugendhilfeausschuss und durch die Verwaltung des Jugendamtes wahrgenommen“ („Kollegialverfassung“; § 70 I KJHG). Der Jugendhilfeausschuss gilt also als Bestandteil des Jugendamtes. In seiner Zusammensetzung unterscheidet er sich von den übrigen kommunalen Ausschüssen: Als stimmberechtigte Mitglieder gehören ihm zu drei Fünfteln Vertreter des Rates (bzw. Kreistages) an, zwei Fünftel kommen aus dem Bereich der freien Träger der Jugendhilfe. In dieser Zusammensetzung der Jugendhilfeausschüsse spiegelt sich die wesentliche Rolle wider, die freie Träger spielen. In der Kinder- und Jugendpolitik gilt das Subsidiaritätsprinzip: Die öffentlich Hand soll sich in der Leistungserbringung zurückhalten, wenn diese von freien Trägern zur Verfügung gestellt werden können. Die kommunale Kinder- und Jugendpolitik stellt somit ein Politikfeld dar, das in besonderem Maße durch die Kooperation von öffentlichen und gesellschaftlichen Institutionen gekennzeichnet ist.

### **3 Die kommunale Verwaltungsmodernisierung und die Kinder- und Jugendpolitik**

Veränderungen für die Strukturen in der Kinder- und Jugendpolitik ergaben sich aus der kommunalen Verwaltungsmodernisierung, die seit Anfang der Neunziger Jahre unter dem Stichwort „Neues Steuerungsmodell“ eine wachsende Zahl von Kommunen erfasste und sich wesentlich auf die konzeptionellen Vorgaben der Kommunalen Gemeinschaftsstelle (KGSt) stützte. Um die kommunalen Aufgaben stärker dienstleistungsorientiert und auch wirtschaftlicher zu erfüllen, sollten Organisationsstrukturen umgestaltet werden, um zusammenhängende Aufgaben in Fachbereichen zusammenzufassen. Jeder Fachbereich sollte ein Budget erhalten, das er möglichst weitgehend selbst bewirtschaften kann („dezentrale Ressourcenverantwortung“). Damit einher geht die Umgestaltung des Haushaltsplanes, der künftig die Leistungen der Verwaltung („Produkte“) abbilden und das für ihre Erstellung notwendige Budget enthalten sollte („produktorientierter Haushaltsplan“). Über Art, Umfang und Qualität der Leistungen werden Zielvereinbarungen abgeschlossen („Kontraktmanagement“). Zur Steuerung kommen betriebswirtschaftliche Instrumente (Kosten- und Leistungsrechnung, Controlling) zum Einsatz.

Die Jugendämter wurden in vielen Verwaltungen zu Pilotämtern, in denen mit der Umsetzung der Reformkonzepte frühzeitig begonnen wurde. In der Tat zeigt eine Befragung von Jugendämtern, die das Deutsche Jugendinstitut im Jahre 1996 durchführte, dass bereits 62% der Jugendämter Umstrukturierungen nach den Empfehlungen der KGSt vorgenommen hatten bzw. sie für die nächste Zeit planten (Seckinger/Weigel/van Santen/Markert 1998:117). Als das IAT im Jahre 2001 die nordrhein-westfälischen Jugendhilfeausschuss-Vorsitzenden befragte, ergab sich, dass in der Hälfte der Jugendämter Maßnahmen zur Verwaltungsmodernisierung durchgeführt wurden, bei einem weiteren Drittel sind sie in Planung (Bussmann/Esch/Stöbe-Blossey 2003). Dabei zeigt die Praxis, dass die einzelnen Ämter unterschiedliche Strategien verfolgen (siehe Kasten).

### **Reformstrategien in Jugendämtern**

„*Betriebswirtschaftliche Strategie*“: Einige Jugendämter orientieren sich vor allem an den neuen Steuerungsmodellen. Die Bildung von Produkten, die Budgetierung und ein kennzahlengestütztes Berichtswesen stellen Schwerpunkte dar. Diese Strategie ist oft verbunden mit einer starken Priorität der Kostensenkung.

„*Jugendhilfebezogene Strategie*“: Andere Jugendämter orientieren sich vor allem an fachlichen Reformanforderungen. Hier geht es vorrangig um eine verbesserte Umsetzung des KJHG. Neue Steuerungsinstrumente werden nur insoweit implementiert, als dies von der Gesamtverwaltung her vorgegeben wird. Teilweise werden diese Instrumente als Fremdkörper für die Jugendhilfe empfunden.

„*Verknüpfungsstrategie*“: 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. Beispielsweise wird die Jugendhilfeplanung als Grundlage für ein Berichtswesen weiterentwickelt; die Dezentralisierung der Ressourcenverantwortung wird genutzt, um vor allem präventiv ausgerichtete Projekte flexibler finanzieren zu können; Produkte bilden die Basis, um Qualitätsanforderungen für einzelne Leistungen zu definieren und mit freien Trägern vertraglich zu vereinbaren. Die Verknüpfungsstrategie zeigt, dass die neuen Steuerungsinstrumente zur fachlichen Weiterentwicklung genutzt werden können.

Die Verwaltungsmodernisierung bringt schließlich – unterschiedlich ausgeprägt je nach Kommune – Veränderungen im Verhältnis zwischen Kommune und freien Trägern mit sich. Die Finanzierung über Zuschüsse verliert an Bedeutung; stattdessen werden Leistungsverträge abgeschlossen: Hier werden die zu erbringenden Leistungen definiert und

die Entgelte vereinbart. Teilweise enthalten die Verträge auch Berichtspflichten und Kennzahlen. Darüber hinaus versuchen einige Kommunen, den Wettbewerb zwischen den Anbietern fördern. Dies geschieht in immer mehr Kommunen über Ausschreibungen, in denen die gewünschten Leistungen definiert werden. Vorteile werden darin gesehen, dass auf diese Weise auch neue Anbieter eine Chance erhalten.

Nachdem viele Verbandsvertreter dieser Entwicklung zunächst sehr skeptisch gegenüber standen, ist nun zu beobachten, dass viele bemüht sind, neue Anforderungen offensiv aufzugreifen und die Verbandsstrukturen ebenfalls zu modernisieren. Dies wird allgemein positiv bewertet; einig sind sich jedoch Vertreter aus Verwaltung, Politik und Verbänden darüber, dass es nicht zu einem Preisdumping-Wettbewerb auf Kosten der Qualität kommen darf: Hier müssen verstärkt Verfahrensweisen gefunden werden, die Qualitätsanforderungen deutlich machen. Trotz aller Konflikte zeigt sich, dass Innovationen nicht gegen die traditionellen Verbände gerichtet sein müssen, sondern in vielen Fällen mit ihnen konzipiert und umgesetzt werden können.

#### **4 Modernisierung der Verwaltung – Modernisierung der Politik?**

Inwieweit die Verwaltungsreform auch eine Modernisierung der Jugendhilfeausschüsse zur Folge hat bzw. haben muss, wurde bislang wenig diskutiert, wie überhaupt die politische Dimension der Verwaltungsreform lange Zeit weitgehend ausgeblendet wurde (Brandel/Stöbe-Blossey/Wohlfahrt 1999). Eine zentrale Fragestellung des Jugendhilfeprojektes am Institut Arbeit und Technik bezog sich daher auf die Entwicklungen im Ausschuss. Hier geht es erstens um die Beteiligung des Ausschusses an der Reform, zweitens um ein Berichtswesen, drittens um die Arbeitsformen im Ausschuss. Alle drei Bereiche sollen im folgenden kurz diskutiert werden.

## **4.1 Beteiligung des Jugendhilfeausschusses an der Verwaltungsreform**

Betrachtet man die Prozesse zur Modernisierung der Kommunalverwaltungen, so zeigt sich, dass die Beteiligung der Politik generell nicht sehr stark ist. In einer bundesweiten Repräsentativbefragung von Ratsmitgliedern (VEKA-Befragung), die das IAT 1997 durchführte, hielt mehr als die Hälfte der Befragten die Einbeziehung für unzureichend (Brandel/Stöbe-Blossey/Wohlfahrt 1999:27f). Trotz der Sonderrolle des Jugendhilfeausschusses (vgl. 1) gilt diese Kritik auch in der Jugendhilfe: Auch in der Befragung der nordrhein-westfälischen Ausschussvorsitzenden schätzten 57 % die Einbeziehung des Jugendhilfeausschusses als zu gering ein. Es sind nur einzelne Kommunen, die intensive Beteiligungsprozesse durchgeführt haben. Diese allerdings haben damit sehr positive Erfahrungen gemacht: Sowohl die Zusammenarbeit zwischen Ausschuss und Verwaltung als auch die inhaltlich-strategische Diskussion um die Jugendhilfe haben sich damit wesentlich verbessert. Ein wichtiges Instrument stellt dabei die Entwicklung von Leitbildern dar (siehe Kasten).

### **Leitbildentwicklung als Ausgangspunkt**

In einer Kommune wurde die Verwaltungsmodernisierung mit einem extern moderierten Leitbildprozess im Jugendamt begonnen. Dazu wurde neben den Mitarbeitern auch der Jugendhilfeausschuss einbezogen. Die Organisationsentwicklung des Jugendamtes wurde dabei konkret mit inhaltlichen Problemen verknüpft. Durch die inhaltliche Verknüpfung wurde den Ausschussmitgliedern die Notwendigkeit der Organisationsreform deutlich. Dies mündete in der Verabschiedung des Leitbildes durch den Rat. Im Zuge der Weiterentwicklung der Modernisierungsmaßnahmen wird immer wieder darauf Bezug genommen. Zwischenzeitlich ist man dabei, für inhaltliche Fragen der Jugendhilfe an sich ein Leitbild zu entwickeln. Hierdurch werden Impulse aus der Politik aufgegriffen und in die Jugendhilfe integriert.

## **4.2 Das Berichtswesen als Instrument der strategischen Steuerung in der Jugendhilfe**

Um die in den neuen Steuerungsmodellen postulierte zielorientierte, strategische Steuerung durch die Politik überhaupt realisieren zu können, fehlt bislang weitgehend das Instrumentarium. Die Basis dafür liegt in einem Berichtswesen, das nicht nur auf Finanzen, sondern vor allem auch auf Qualität bezogen ist. In der Praxis lässt sich feststellen, dass es inzwischen häufig regelmäßige Budgetberichte gibt. Darüber hinaus legen die Jugendämter den Ausschüssen oft punktuelle (qualitative) Berichte zu einzelnen Themenfeldern vor. In der Befragung der nordrhein-westfälischen Ausschussvorsitzenden zeigt sich, dass ein Berichtswesen für immerhin ein gutes Drittel der Kommunen (noch?) kein Thema zu sein scheint; 41 % der Befragten geben an, dass in ihrer Kommune bereits ein Berichtswesen existiert; in 23 % der Fälle ist es in Planung. Einige Jugendämter stellen inzwischen Berichte zur Verfügung, die auf dem produktorientierten Haushaltsplan basieren und für jedes Produkt Kennzahlen enthalten. Meistens sind derartige Formen des Berichtswesens in das Controlling-Konzept der Gesamtverwaltung eingebunden. Einige Ämter entwickeln darüber hinaus jugendhilfespezifische Ansätze (siehe Kasten).

### **Jugendhilfeplanung als Basis für ein „Maßnahmeprogramm“**

Ein Jugendamt, dessen Modernisierungskonzept durch eine Verknüpfungsstrategie gekennzeichnet ist, 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“; „Stärkere Förderung und Unterstützung von ehrenamtlicher Kinder- und Jugendarbeit“). Zu jedem Themenfeld wird erläutert, welche Aktivitäten konkret geplant sind. Der Jugendhilfeausschuss beschließt das Maßnahmeprogramm und das dazu gehörige Budget 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.

### **4.3 Modernisierung 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. Betrachtet man die Ergebnisse der schriftlichen Befragung der Ausschussvorsitzenden, so ist der Realisierungsstand auf breiter Basis allerdings noch nicht sehr weit fortgeschritten: Nur 28 % berichten davon, dass es im Ausschuss Initiativen zur Veränderung der Ausschussarbeit gibt. Die meisten der im Folgenden beschriebenen Maßnahmen sind in einigen Kommunen bereits umgesetzt, während sie sich anderswo im Stadium von Vorschlägen befinden.

Ein wesentlicher Punkt betrifft laufende Fortbildungen für die Mitglieder des Ausschusses und Einführungsveranstaltungen für Neulinge. Ein weiteres Handlungsfeld bezieht sich auf Maßnahmen zur Steigerung der Sitzungseffizienz. Hierzu gehören etwa die Nutzung von Moderationstechniken, verbesserte Vorlagen oder auch die Begrenzung von Redezeiten. 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. Des Weiteren werden zu bestimmten Themen Referenten eingeladen, die aus der Verwaltung oder aus Verbänden gewonnen werden. Einen Anknüpfungspunkt für eine verbesserte strategische Diskussion kann schließlich die Jugendhilfeplanung bilden. Unterausschüsse zur Jugendhilfeplanung gibt es inzwischen in vielen Kommunen und diese werden von den Ausschussmitgliedern sehr positiv bewertet. 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. Vor allem stellen gemeinsame Sitzungen ein Instrument dar, um die Belange von Kindern und Jugendlichen auch in andere Ausschüsse hineinzutragen. 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 führen einige Kreisjugendhilfeausschüsse Infoveranstaltungen für Ratsmitglieder der Mitgliedskommunen durch, um die Politik „vor Ort“ für Fragen der Jugendhilfepolitik zu sensibilisieren.

## 5 Ausblick

Ist die Kinder- und Jugendpolitik in der Lage, den Herausforderungen angemessene Lösungen zu finden? Letztlich ist dies die Kernfrage, an deren Beantwortung sich auch die Verwaltungsreform messen lassen muss: Inwieweit trägt sie dazu bei, Strukturen zu schaffen, die eine bessere Bearbeitung der Problemfelder fördern? Chancen dafür, so zeigen die Ergebnisse des Projektes, bestehen durchaus:

So erhält der Ausschuss über ein geeignetes Berichtswesen eine Informationsbasis, die sowohl die Früherkennung von Problemen als auch die Messung des Erfolges von Maßnahmen fördert; modernisierte Arbeitsformen im Ausschuss stärken seine Fähigkeiten zur Problemwahrnehmung und konstruktiven Suche nach Lösungen; Leistungsverträge und ein darauf aufbauendes Controlling können bei geeigneter Ausgestaltung sowohl die Qualität als auch die Wirtschaftlichkeit von Maßnahmen erhöhen; die Entwicklung von Leitbildern – in Kooperation von Politik und Verwaltung – fördert die inhaltlich-strategische Diskussion. Es gibt in einigen Kommunen positive Beispiele – aber es hapert eindeutig an der Umsetzung auf breiter Basis.

Die Zusammenhänge zwischen Strukturen und Politikinhalt sollten künftig vermehrt in den Mittelpunkt des Interesses treten. Bislang wird die Diskussion um Verwaltungsreform weitgehend politikfeldübergreifend geführt. Im Mittelpunkt stehen die Instrumente, wobei implizit meistens davon ausgegangen wird, dass sie für die unterschiedlichen Politikfelder nutzbar sind. Parallel dazu werden in einzelnen Politikfeldern inhaltliche Reformkonzepte entwickelt. Beide Diskussionstränge stehen weitgehend unverbunden nebeneinander.

Erfahrungen zeigen jedoch zum einen, dass Reformkonzepte oft leer laufen, wenn die Besonderheiten eines Politikfeldes nicht berücksichtigt werden. Dies gilt schon allein deshalb, weil Akzeptanzprobleme verschärft werden, wenn die Akteure den Eindruck gewinnen, ihre Ausgangssituation werde nicht berücksichtigt. Neue Instrumente können dann schnell mit dem Argument, sie passen nicht in das Politikfeld, abgewertet werden. Es kommt zu unproduktiven Konfrontationen zwischen Querschnittspolitik und -verwaltung auf der einen und Fachpolitik und -verwaltung auf der anderen Seite. Zum anderen gibt es aber auch Positivebeispiele, die die Chancen deutlich machen, die in einer Verknüpfung von Verwaltungsmodernisierung und fachlichen Reformperspektiven liegen. Deutlich machen lässt sich gerade am Beispiel der Jugendhilfe: In Jugendämtern, die Verknüpfungsstrategien verfolgen, gibt es einen breiten Konsens zwischen Politik und Verwaltung sowie zwischen Amt und Verwaltungsspitze über den Erfolg der Reformen.

Wenn man die Diskussion um Verwaltungsmodernisierung mit einer fachlichen Reformdebatte verknüpft, lässt sich auch der technokratische Perfektionismus vermeiden, mit dem mancherorts Modernisierungsinstrumente (wie etwa Produktdefinitionen oder eine Kosten-Leistungs-Rechnung) implementiert werden. Hinterfragt man nämlich jeweils den Nutzen der Instrumente für die inhaltlichen Anforderungen des Politikfeldes, wird man schnell feststellen, inwieweit Aufwand und Ertrag in einem sinnvollen Verhältnis stehen. Umgekehrt kann die fachliche Reformdebatte Impulse aus der Diskussion um die Verwaltungsmodernisierung erhalten.

## Literatur

- Brandel, Rolf / Stöbe-Blossey, Sybille / Wohlfahrt, Norbert, 1999:**  
Verwalten oder gestalten? Ratsmitglieder im neuen Steuerungsmodell. Berlin: Ed. Sigma. Modernisierung des öffentlichen Sektors, Bd. 13
- Bussmann, Ulrike / Esch, Karin / Stöbe-Blossey, Sybille, 2003:** Neue Steuerungsmodelle – Frischer Wind im Jugendhilfeausschuss? Opladen: Leske+Budrich
- Seckinger, Mike / Weigel, Nicole / Santen, Eric van/ Markert, Andreas, 1998:** Situation und Perspektiven der Jugendhilfe: eine empirische Zwischenbilanz. Weinheim: DJI-Verl.