

Steuerungsmodelle für ein Jugendamt Chancen und Risiken bei der Übertragung eines betriebswirtschaftlichen Instrumentariums

**Sozialökonomische und systemische Managementlogik bei der Steuerung der
Hilfen zur Erziehung**

Diplomarbeit

zur Erlangung des Grades einer Diplompädagogin
an der Johann Wolfgang Goethe - Universität Frankfurt

Eingereicht bei Prof. Dr. Ingrid Wölfel

Verfasserin: Ulrike Süß

Frankfurt, den 11.07.1996

Inhaltsverzeichnis

„...und wie sollen wir das verstehen?“	1
1 Das Ergebnis eines Suchprozesses	4
1.1 Wissenschaftsprogrammatik in der Betriebswirtschaftslehre - Skizzen einer Entwicklung	5
1.1.1 Die BWL als interdisziplinäre, anwendungsorientierte Managementlehre	5
1.1.2 Die BWL als Sozialökonomie	8
1.2 Die Systemtheorie - Wahrnehmungsstandpunkt und Prämissen	13
1.2.1 Der Wahrnehmungsstandpunkt der St. Galler Managementlehre - gesellschaftliche Institutionen als zweckorientierte, offene, soziale Systeme	13
1.2.2 Allgemeine systemtheoretische Prämissen einer Steuerung gesellschaftlicher Institutionen	14
1.3 Das Management einer gesellschaftlichen Institution	19
1.3.1 Der Begriff des Managements	19
1.3.2 Grundfunktionen von Management	20
1.3.3 Handlungsebenen von Management	22
1.4 Zur Konkretisierung der Funktionen und Handlungsebenen von <i>Steuerung</i>	23
1.4.1 Managementgrundfunktionen als Subsysteme des Führungssystems	23
1.4.2 Die <i>Planung</i> als systemsteuerndes Subsystem des Führungssystems	26
1.4.3 Die Erweiterung der Verhaltensdimensionen des Führungssystems durch das Führungssystem <i>Kontrolle</i>	28
1.4.4 Erweiterung dieser Funktionsmechanismen durch das Führungssystem <i>Controlling</i>	30
2 Controlling der Hilfen zur Erziehung in einem Jugendamt	35
2.1 Controlling der <i>Hilfen zur Erziehung</i> auf der normativen Ebene	37
2.1.1 Die allgemeinen Anforderungen an das Management auf der normativen Handlungsebene	37
2.1.2 Die situativen Bedingungen der <i>Jugendhilfe</i> auf der normativen Ebene	39
2.1.3 Strukturmaximen als Instrumente der Steuerung auf der normativen Ebene	54
2.2 Controlling der <i>Hilfen zur Erziehung</i> auf der strategischen Ebene	56
2.2.1 Die allgemeinen Anforderungen an Management auf der strategischen Ebene	56
2.2.2 Komplex - höchst komplex - die rechtlichen, fachpolitischen und kommunalpolitischen Prämissen der <i>Hilfen zur Erziehung</i> auf der strategischen Ebene	57
2.2.3 Zur Funktion des <i>Controlling</i> der <i>Hilfen zur Erziehung</i> auf der strategischen Handlungsebene	63
2.2.4 Mögliche kritische Erfolgsfaktoren im Einzelnen - ein Vorschlag zur „Güte“	68
2.2.5 Mögliche Instrumentarien für das Controlling der <i>Hilfen zur Erziehung</i> auf der strategischen Ebene	74
Fazit ...	95

„...und wie sollen wir das verstehen?“

Als Hilfestellung zur Annäherung der LeserInnen an die Fragestellung der vorliegenden Arbeit möchte ich zunächst meinen eigenen Annäherungsprozeß verdeutlichen.

Meine ursprüngliche Hypothese lautete, daß sich sowohl der Objektbereich *Hilfen zur Erziehung*, als auch die Funktion *Steuerung* in komplexen Handlungsfeldern bewegt und dementsprechend angedacht werden muß. Die vorab angenommene Vielfalt der Aspekte des Themas war das Motiv dafür, mich auf die Suche nach einem theoretischen Zugang zu begeben, der diese unterstellte Komplexität und Dynamik integrieren könnte.

Dabei nahm ich vor dem Hintergrund persönlicher Praxiserfahrungen als Mitarbeiterin eines Allgemeinen Sozialen Dienstes an, daß der Bereich der *Hilfen zur Erziehung* in besonderem Maße vom Perspektivenwechsel sozialer Arbeit betroffen ist.

Das handlungsleitende Bild der Erziehung“hilfen“ als *öffentliche Jugendhilfe* war in seiner Entstehung vor allem geprägt durch Polizei- und Ordnungsrecht. In diesem Sinne wurde „von Jugendamts wegen“ eine Summe strafender Reaktionsvarianten vorgehalten, wenn gesellschaftlich auffälliges oder abweichendes Verhalten festgestellt wurde.

Dieser traditionelle Ansatzpunkt zum Tätigwerden von *öffentlicher Jugendhilfe* ist heute radikal in Frage gestellt - sie kann nicht mehr erst dann einsetzen, wenn Fehlverhalten gegeben ist und nicht mehr wesentlich mit staatlichen Eingriffshandlungen vollzogen werden.

Damit wird sie aber auch ihres zentralen Steuerungsparameters beraubt.

In diesem „Dilemma“, zu dem *öffentliche Jugendhilfe* selbst mit ihren kritischen Reflexionen und Bewegungen bewußt und gewollt beigetragen hat, muß sie neben ihrem Selbstverständnis auch neue Steuerungsprinzipien und Bewegungsformen in ihren komplexen Handlungsfeldern finden.

Der Achte Jugendbericht ¹ hat dies zu einem bestimmten Zeitpunkt resumiert und paradigmatische Perspektiven aufgezeigt.

Aber: der Achte Jugendbericht ist keineswegs abgearbeitet, die Konkretisierung der dort formulierten Strukturmaximen zu Steuerungsvorgaben für konkrete Handlungsträger noch nicht vollendet.

Öffentliche Jugendhilfe, vor allem der Bereich *Hilfen zur Erziehung*, arbeitet sich damit gegenwärtig durch eine Selbstverständnis- und Legitimationskrise.

Diese Situation wird überlagert von einer Strukturkrise der öffentlichen Verwaltung allgemein. Diese läßt sich heute als Finanzkrise öffentlicher Haushalte, als Anpassungskrise traditioneller Strukturprinzipien von Großorganisationen angesichts einer komplexen und dynamischen Umwelt und als Legitimationskrise einer gegenüber den BürgerInneninteressen verselbständigten Bürokratie verstehen.²

Diesem Krisengemenge liegen damit sowohl externe Ressourcenprobleme als auch „hausgemachte“ Managementprobleme zugrunde.

An diese Kriseninterpretation knüpfen die gegenwärtigen neuen Steuerungsmodelle für öffentliche Verwaltung an. Sie wollen erfolgsversprechende oder schon bewährte Elemente aus dem Management privater Güter in die öffentliche Verwaltung einführen, damit sie hier

¹ vgl. [24], die Ziffern in eckigen Klammern verweisen im folgenden auf das Literaturverzeichnis Seite 97

² vgl. hierzu auch Clasen [23], zitiert in Brülle/Reiss/Reis, [20], S. 185

dem gleichen Zweck dienen können. Gleichzeitig nehmen sie - teilweise sehr unbefangen - mit dieser Übertragung implizit eine Neudefinition öffentlicher Aufgaben und Aufgabenwahrnehmung vor.

Gerade die mangelnde Problematisierung des Zusammenhangs zwischen der Implementierung dieser Elemente und der damit einhergehenden Uminterpretierung öffentlicher Güter zu privaten Gütern stellt meiner Meinung nach die wesentliche Gefahr im Zusammenhang mit der Verwaltungsreform dar, die ein Jugendamt gegenwärtig wahrnehmen und der es gegensteuern muß. „Gegensteuern“ in diesem Sinne bedeutet meiner Meinung nach, die Risiken für den Gegenstandsbereich der *Jugendhilfe* sorgfältig zu identifizieren und gleichzeitig die Chancen herauszufiltern.

In der gegenwärtigen Debatte der Jugendhilfe zu neuen Steuerungsmodellen werden vor allem die Modelle der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGST)³ kritisiert und damit gleichzeitig auch die *Jugendhilfe* profiliert. Die Kritik bezieht sich vor allem darauf, daß sozialpädagogische Fachlichkeit und ökonomische Effizienz nicht miteinander vereinbar wären, da sie einer unterschiedlichen Handlungslogik folgen würden. Ökonomische Modelle wären grundsätzlich nicht geeignet, Maßstäbe für die Verwirklichung sozialer Werte vorzugeben.⁴ Dem eigentlichen Problem der Qualitätsbestimmung unter völlig neuen Anforderungen an die *Jugendhilfe* könnten sie keineswegs gerecht werden⁵, sondern wären im wesentlichen beschreibend und würden das Problem der Qualität auf quantitative Meßbarkeit reduzieren.⁶

Damit leisten die AutorInnen die eben als notwendig erachtete Identifizierung der Risiken und nehmen gleichzeitig eine Standortbestimmung der *Jugendhilfe* vor.

Ohne diese Leistung schmälern zu wollen, wollte ich mich mit der vorliegenden Arbeit der Aufgabenstellung „von der anderen Seite her“ nähern.

Ich wollte Ansätze aus der ökonomischen Disziplin ausfindig machen, die möglicherweise der Logik der *Hilfen zur Erziehung* im Gegensatz zu den oben beschriebenen Modellen gerecht werden könnten, und diese auf Chancen der Übertragbarkeit hin überprüfen. Dabei wurde die eben dargestellte Kritik an den gegenwärtig zur Debatte stehenden Steuerungsmodellen implizit Ausgangspunkt meiner Suche.

Der Ansatz der St. Galler Managementlehre schien schließlich nach Abschluß meines Suchprozesses dazu geeignet, Chancen einer Übertragbarkeit zu begründen. Er wurde deshalb als theoretischer Bezugsrahmen ausgewählt und im ersten Abschnitt vorgestellt.

Aus ihm lassen sich nach meiner Bewertung Prinzipien für die Steuerung der *Hilfen zur Erziehung* als wesentlich von der Krise der *Jugendhilfe* betroffener Arbeitsbereich eines Jugendamtes ableiten. Als systemtheoretisch fundierter Ansatz gibt er Auskunft über Steuerungsvoraussetzungen- und Möglichkeiten in komplexen und dynamischen sozialen Systemen.

Dieser Ansatz bietet darüber hinaus vor allem in seiner Weiterentwicklung zur *Sozialökonomie* hilfreiche Ansatzpunkte für die Bewegung in Problemfeldern, die mit „sozialem Wandel“ zu tun haben. Indem die *Sozialökonomie* das Primat des „Politischen“ vor dem „Ökonomischen“ auch in der ökonomischen Theorie begründet, eröffnet sie Chancen der Übertrag-

³ vor allem die KGST-Gutachten [53], [54], [55] und [56]

⁴ vgl. beispielsweise Klatetzki [51] oder Flösser, [28]

⁵ vgl. Tegethoff [95]

⁶ vgl. Merchel [73]

barkeit eines Steuerungsansatzes aus der Betriebswirtschaft auf den Objektbereich *Hilfen zur Erziehung*.

Dieser theoretische Bezugsrahmen bot, nachdem er die Funktionen von Management gedanklich den möglichen Ebenen rationalen Handelns zuordnet, auch ein hilfreiches Raster zur Systematisierung der Fragestellung. Sie gliedert sich dadurch in ihrem zweiten Abschnitt entlang der Funktionen von Steuerung der *Hilfen zur Erziehung* auf den jeweiligen Handlungsebenen von Management, der normativen, der strategischen und der operativen Ebene, wobei letztere jedoch in der vorliegenden Arbeit ausgeklammert wird.

Schon durch die Ausklammerung der operativen Ebene wird mit der vorliegenden Arbeit nicht der Anspruch einer unmittelbar umsetzbaren Konzeption zur Steuerung der *Hilfen zur Erziehung* verbunden.

Es sollen vielmehr mögliche Eckpunkte dargestellt werden, die eine notwendige Konzeptionsdiskussion strukturieren könnten.

Steuerungsprinzipien aus der normativen und strategischen Ebene müßten notwendigerweise durch den „Kopf und Bauch“ eines konkreten Jugendamtes hindurch, um zu Steuerungsprinzipien- und Werkzeugen für die operative Ebene zu gerinnen. In diesem Sinne können die Instrumente der Steuerung auf der strategischen Ebene, mit deren Darstellung die vorliegende Arbeit endet, lediglich als Vorschläge begriffen werden, die beispielsweise in ein Projekt zum Umbau der *Hilfen zur Erziehung* durch Beteiligte eingebracht würden.

Schließlich möchte ich darauf hinweisen, daß ich versucht habe, mir bei der Auseinandersetzung mit dieser Fragestellung der Gefahren bewußt zu werden, denen ich als im Gegenstandsbereich erfahrene, beteiligte und damit eventuell auch voreingenommene Beschäftigte eines Jugendamtes unterliege. Stilistischer Ausdruck des Versuchs, Distanz herzustellen, um den perspektivischen Ausschnitt aus dem Thema zu vergrößern, ist die Verwendung der dritten Person, wenn ich meine persönlichen Einschätzungen und Bewertungen darstelle.

Dieser persönliche „Erfahrungsschatz“ erleichterte es gleichzeitig jedoch auch, Einschätzungen und Bewertungen auf der Grundlage eines theoretischen Ansatzes aus der Betriebswirtschaft vorzunehmen, nachdem zu dieser speziellen Fragestellung noch wenig sonstige einschlägige „Schätze“ vorliegen.

1 Das Ergebnis eines Suchprozesses

Der Steuerungsansatz der Systemtheorie und Sozialökonomie in der St. Gallener Managementlehre als theoretischer Bezugsrahmen

In diesem Abschnitt wird ein Steuerungsansatz entwickelt, der aus der systemtheoretisch fundierten Managementlehre und deren Weiterentwicklung zur Sozialökonomie abgeleitet wird.

Der damit angesprochene Zweig der ökonomischen Disziplin ist selbst Ergebnis einer Auseinandersetzung um die konstituierenden Prinzipien der Betriebswirtschaftslehre.

Zum Verständnis des sozialökonomischen Denkansatzes wird die Entwicklung der Wissenschaftsprogrammatik in der Betriebswirtschaftslehre im ersten Kapitel dieses Abschnitts skizziert.

Erläuterungen zur Systemtheorie, wie sie in diesen betriebswirtschaftlichen Ansatz eingeflossen ist, und ihren Grundannahmen zur Steuerung zweckorientierter, sozialer Systeme ergänzen die Darstellung des theoretischen Bezugsrahmens der vorliegenden Arbeit.

Systemtheoretische und sozialökonomische Annahmen begründen ein spezifisches Verständnis von der Funktion und den Handlungsebenen von Management einer gesellschaftlichen Institution, das in Hinführung zu Funktionen und Handlungsebenen von *Steuerung* erläutert wird.

Der Abschnitt schließt mit der Bestimmung dieser Funktionen und Handlungsebenen von *Steuerung*, die Ausgangspunkt für die konzeptionellen Überlegungen zur Steuerung der *Hilfen zur Erziehung* sind, ab.

1.1 Wissenschaftsprogrammatik in der Betriebswirtschaftslehre - Skizzen einer Entwicklung

Die Betriebswirtschaftslehre⁷, deren Wurzeln in die Mikroökonomie, einer Teildisziplin der Volkswirtschaftslehre, zurückreichen, „schleppt“ mit diesem historischen Erbe gleichzeitig auch deren grundlegende Widersprüchlichkeiten und Unzulänglichkeiten mit sich.

Die vielfältigen Versuche, sich zu „emanzipieren“ und theoretisch neu zu konstituieren, können hier nicht umfassend vorgestellt werden.

Die folgenden Ausführungen beschränken sich deswegen darauf, die Auseinandersetzung um mögliche Identitätsprinzipien einer BWL zu skizzieren, wie sie die St. Gallener Managementlehre entwickelt hat.

1.1.1 Die BWL als interdisziplinäre, anwendungsorientierte Managementlehre

Verschiedene FachvertreterInnen⁸ entwickelten als Antwort auf die Unzulänglichkeit des monetären Wirtschaftlichkeitsprinzips, das sie als zentrales „Grundübel“ des Erbes der Mikroökonomie bewerteten, anwendungsorientierte Wissenschaftskonzeptionen.

Entsprechend ihrem Entstehungsort, der Universität St. Gallen, firmierten diese unter dem Titel „St. Gallener Managementlehre“.⁹ Sie verfolgten den Anspruch, komplexe betriebswirtschaftliche Probleme aus der Praxis mit Hilfe geeigneter Methoden zur Analyse und Handhabung zu lösen. Da solche Probleme meist im Zusammenhang mit Führungsproblemen in Erscheinung treten, entwickelten sie das Postulat, die BWL als Managementlehre zu konzipieren und zu betreiben.

Die Anwendungsorientierung, besonders die Beschäftigung mit realen Führungsproblemen, sprengte die akademischen Disziplinengrenzen und führte hin zu problemorientierten Konzeptionen einer interdisziplinären Managementwissenschaft.

Es bestand explizit nicht der Anspruch, eine geschlossene ökonomische Theorie zu rekonstruieren, sondern den theoretischen Zugang zu den komplexen Praxisproblemen so offen wie möglich zu halten.

Offenheit in diesem Sinne bedeutete, bereit zu sein, den „ökonomischen“ Gesichtspunkt als Identitätsprinzip des Fachs aufzugeben. Eine sogeartete Managementlehre ist kein Zweig der Mikroökonomie mehr, sondern die allgemeine, problemorientierte Wissenschaft von der Gestaltung und Lenkung zweckgerichteter gesellschaftlicher Institutionen.¹⁰

⁷ diese soll im folgenden mit *BWL* abgekürzt werden.

⁸ Vgl. z.B. Ulrich, H. [96] und [97], Malik [67]

⁹ Die St. Gallener Managementlehre hat selbst im Laufe ihrer Entwicklung differenzierte und unterschiedliche Pointierungen ihres Ansatzes hervorgebracht. Im Rahmen dieser Skizzierung, mit deren Hilfe der theoretische Bezugsrahmen hergeleitet wird, wird dem Differenzierungsgrad dieses Ansatzes bewußt nicht entsprochen, da er für die vorliegende Fragestellung keine unmittelbare Relevanz hat. Es werden vielmehr alle AutorInnen, die sich auf die Grundannahmen beziehen, darunter subsumiert. Die St. Gallener Managementlehre soll im folgenden mit *SGM* abgekürzt werden.

¹⁰ vgl. Ulrich, H. [97]

Damit konstituiert sich eine multiperspektivische Managementlehre durch reale Führungsprobleme der Praxis, durch ein praktisches Integrationsprinzip und nicht durch ein theoretisches Identitätsprinzip.¹¹

Sie entwickelt Regeln und Modelle, um praktische Gestaltungs- und Lenkungsprobleme zu lösen. Der Anwendungszusammenhang spielt dabei immer die wesentliche Rolle. Die methodischen und konzeptionellen Vorgehensweisen unterscheiden sich deutlich von denen der Grundlagenwissenschaften.

Solche Regeln formen eine operative Theorie, stellen gewissermaßen instrumentale Modelle dar. Sie sollen die Unternehmensführung zu gezieltem und effektivem Vorgehen anleiten, eine Lenkungs- und Gestaltungshilfe im Unternehmenszusammenhang sein, nachdem die Führung eines Unternehmens auch dann handelnd Probleme lösen muß, wenn ihr keine wissenschaftlich fundierten Regeln zur Verfügung stehen.

Nach Lenk¹² kann diese Herangehensweise wie folgt beurteilt werden:

„Theoretische Vernunft kann unter dem generellen Aspekt, daß Erkennen Problemlösen sei und Problemlösungshandeln erfordere, prinzipiell nur als pragmatisch eingebettet verstanden und als durch pragmatische Gesichtspunkte (eben methodologisch - pragmatisch) zu rechtfertigen gedeutet werden.“

Bei der Rezeption von Managementliteratur allgemein ist auffallend, daß sich darin vielfältige Regeln, Richtlinien und Prinzipien im Sinne von Handlungsanweisungen wiederfinden, die jedoch meistens nicht theoretisch begründet sind beziehungsweise keine begründeten Hinweise darauf geben, für welche Bereiche sie Gültigkeit besitzen.

Mit Frese¹³ lassen sich dabei drei Klassen von Handlungsregeln unterscheiden:

- Bloße, aus der jeweiligen Zielsetzung abgeleitete Normen ohne handlungsbezogene Aussage (beispielsweise die Norm „Gewinnoptimierung ist oberstes Unternehmensziel, so daß der Faktor *Arbeit* billiger werden muß“).
- nicht operationale, das heißt nicht klar definierte Aussagen (beispielsweise „Konkurrierende Unternehmensziele sollen gleichgewichtig berücksichtigt werden“),
- Handlungsanweisungen, die empirisch nicht fundiert sind (beispielsweise „Goldene Bilanzregel“ zur Liquiditätssicherung eines Unternehmens).

Ohne die spezifischen Bedingungsbeziehungen zu untersuchen, weisen solche Handlungsregeln auf mögliche Verhaltensweisen hin. Sie stellen „zumeist nicht empirisch fundierte, sondern plausible Vermutungen, Annahmen, Behauptungen oder Erfahrungsregeln dar.“¹⁴

Die SGM setzt an der Tradition einer solchen Managementlehre an, will diese jedoch weiterentwickeln, indem sie deren Handlungsregeln und Anwendungsbereiche über einen theoretischen Bezugsrahmen kategorisiert und lokalisiert.

Als Kriterium für die Auswahl eines theoretischen Bezugsrahmens, wie ihn die SGM zur Weiterentwicklung der Managementlehre als angewandte Wissenschaft einsetzen will, soll die

¹¹ vgl. Bleicher [12], S. 109 - 116

¹² Lenk [62], S. 45

¹³ vgl. Frese, in: Grochla [31], Sp. 1794, Beispiele wurden von der Verfasserin hinzugefügt

¹⁴ vgl. Hoffmann [41], S. 84

Möglichkeit der Typisierung und Lokalisierung von Problemen gelten, wie sie in der Praxis auftreten und von Managern zu lösen sind.¹⁵

Die Aufgaben, die sich in diesem Sinne in der Managementpraxis stellen, lassen sich nach Drucker¹⁶ folgendermaßen umreißen:

- „Den spezifischen Zweck und die spezifische Aufgabe der Institution erfüllen, gleichgültig, ob Wirtschaftsunternehmen, Krankenhaus oder Universität;
- die Arbeit produktiv und den Arbeiter erfolgreich im Sinne dieses spezifischen Zwecks machen,
- die sozialen Einwirkungen und die sozialen Verantwortlichkeiten steuern.“

Bei der Entwicklung ihres Bezugsrahmens sucht die SGM nach Möglichkeiten der Ableitung von solchen Handlungsregeln aus Theorien, die Erklärungen für ähnliche Phänomene anbieten.

Sie interpretiert die Hypothesen, die die kybernetische Forschung, die sich explizit mit komplexen Phänomenen befaßt, formuliert hat, als Gestaltungs- und Lenkungsregeln, die auch für das Management komplexer sozialer Systeme gelten sollen.

„Wir gehen davon aus, daß Management sich notwendigerweise mit komplexen, nicht vollständig beschreibbaren, probabilistischen Problemsituationen befaßt, ja daß Management erst damit notwendig wird, und daß es die Aufgabe des Managers ist, durch Gestaltungs- und Lenkungshandlungen die Komplexität zu bewältigen.“¹⁷

Ausgehend von der oben beschriebenen Einschätzung, daß in der Managementlehre als angewandte Wissenschaft vor allem Handlungsregeln und keine Gesetze im engeren Sinne vorfindbar sind und die Kybernetik als Wissenschaft von der Gestaltung und Lenkung dynamischer Systeme nach Gesetzmäßigkeiten zum Aufbau und Verhalten dynamischer Systeme sucht, will die SGM durch die Ableitung neuer Handlungsregeln aus der Systemtheorie oder durch die Bestätigung oder Problematisierung bestehender Handlungsregeln dem Manager bei der Erfüllung seiner Aufgaben Hilfestellung geben.

Im Rahmen dieses Ansatzes erscheint es zweckmäßig, induktiv gewonnene Erkenntnisse nach dem Motto „schauen wir einmal, was die unternehmerische Praxis macht“ um deduktive Erkenntnisansätze aus der Systemtheorie zu vervollständigen.

Diese Abgrenzung zur ökonomischen Disziplin als theoretischer Bezugsrahmen für eine angewandte Managementlehre ist bei einzelnen VertreterInnen sehr vehement. „Die Ökosystemforschung, die die Entstehung, die Struktur und die Dynamik von Wirtschaftsgefügen untersucht, ist für die Unternehmensführung in Zukunft möglicherweise wichtiger als die Nationalökonomie.“¹⁸

In der vorliegenden Arbeit soll nicht die Grundlagenarbeit, die die SGM zur Übertragbarkeit kybernetischer Begriffe und Erkenntnisse auf die unternehmerische Praxis geleistet hat, rezipiert werden.

¹⁵ vgl. Zweck und Grundideen des St. Galler Management - Modells in: Ulrich, H.: [97]

¹⁶ vgl. Drucker [26] S. 73 ff

¹⁷ Malik [67], S. 142 ff

¹⁸ Probst, U./Malik, F. zitiert in: Vester [104], S. 159

Es soll vielmehr die „theoretische Herkunft“ von Handlungsregeln, die einem Steuerungsansatz für ein Jugendamt zugrunde gelegt werden könnten, deutlich werden.

Darüber hinaus soll eine kritische Auseinandersetzung nicht mit den kybernetischen Gesetzhypothesen an sich, sondern mit der Sinnhaftigkeit ihrer Übertragung auf die Praxis eines Jugendamtes erfolgen.

1.1.2 Die BWL als Sozialökonomie

Die strenge Aufteilung in eine disziplinäre, ökonomische Theorie auf der einen Seite und in eine interdisziplinäre Managementlehre auf der anderen, wie sie sich aus der oben dargestellten Entwicklungslinie ableiten läßt, wird in Weiterentwicklung der SGM zur Sozialökonomie von dieser als „Pseudoalternative“ charakterisiert.¹⁹

Die Spaltungstendenz wäre demnach nicht darauf zurückzuführen, daß Management seinem Wesen nach eine außerökonomische Angelegenheit wäre, sondern auf ein verkürztes Verständnis des Ökonomischen in der BWL.

Die Sozialökonomie will sich deshalb nicht von der ökonomischen Perspektive an sich verabschieden, wozu die Begründer der SGM durchaus noch bereit waren, sondern deren Kriterien für rationales und effizientes Wirtschaften erweitern.

1.1.2.1 Zur Kritik des sozialökonomischen Ansatzes am erwerbswirtschaftlichen Rationalitätsbegriff

Die Sozialökonomie unterstellt, daß der klassische betriebswirtschaftliche Begriff von *Wirtschaftlichkeit* „ökonomistisch“ geblieben ist.

Hinter diesem Begriff von *Wirtschaftlichkeit* stünde das traditionelle Rationalitätsprinzip der Wirtschaftswissenschaften allgemein, wonach ein rational handelnder Mensch, der sogenannte *Homo Oeconomicus*, seine Ressourcen - aus einem quasi im menschlichen Wesen angelegten inneren Antrieb heraus - immer so verwendet oder auf verschiedene Verwendungsmöglichkeiten verteilt, daß ein maximaler individueller Nutzen damit erreicht wird.

Aus einem solchen Grundverständnis des menschlichen Wesens folge die Prämisse, daß ein funktionierender Marktmechanismus als ökonomischer Wertetrichter fungiert, der die individuellen Nutzen über die monetäre Bewertung miteinander verrechenbar macht.

Mit eigentümlicher Kraft, der Kaufkraft, würden dabei die unterschiedlichsten lebenspraktischen Wertvorstellungen auf das Kalkül monetärer Tauschwerte verkürzt.

Das erwerbswirtschaftliche Prinzip, das an sich eine personengebundene Interessensorientierung verkörpert, würde gleichgesetzt mit einem personenunabhängigen, wertfreien Rationalitätskriterium.

Dem hält die Sozialökonomie entgegen, daß es einen rein betriebswirtschaftlichen Standpunkt in der Welt nicht gäbe.

„Nur Personen haben Standpunkte, und dieser bestimmt den werte- und interessen-selektiven Blickwinkel. Wer aus rein betriebswirtschaftlicher Sicht zu argumentieren vorgibt, ist kritisch zu befragen, wessen Interessenstandpunkt er konkret vertritt, wessen Bedürfnis-

¹⁹ vgl. Ulrich P. [101], S. 122 - 149

se er effizient verwirklichen will, ungeachtet der Nebenwirkungen auf die Bedürfnisse anderer. Das Problem betriebswirtschaftlicher Rationalität, das die neoklassische Ökonomie und die BWL als wertfrei lösbares kalkulatorisches Optimierungsproblem auffaßt, erweist sich in Wirklichkeit als ein durch und durch normatives (das heißt praktisches), unternehmenspolitisches Problem des Ausgleichs konfligierender Wertgesichtspunkte und Interessen, von denen keine die reine ökonomische Vernunft auf ihrer Seite haben.“²⁰

In diesem Sinne wäre dieses Rationalitätskonzept, das von der Sozialökonomie mit den Adjektiven „utilitaristisch - kalkulatorisch“ belegt wird, nicht mehr haltbar.

Dies verwies auf die Notwendigkeit der Einbettung des ökonomischen Kalküls in ethisch - rationale Verständigungsprozesse über den lebenspraktischen Sinn ökonomischen Handelns für die betroffenen Subjekte.²¹

1.1.2.2 Das Programm der Sozialökonomie als paradigmatischer Bezugsrahmen für Steuerungsprinzipien

Mit der dargestellten Verabschiedung vom Programm der „reinen Ökonomie“ vollzieht sich der Übergang zum Programm der Sozialökonomie.

Deren grundlegende Einsicht ist, daß das Problem ökonomischer Rationalität (Effizienz) von der rationalen Aushandlung der institutionellen Rahmenbedingungen nicht abgelöst werden kann.

Soweit nämlich interpersonelle Konflikte um knappe Ressourcen jeder Art bestehen, bleibt angesichts des Fehlens eines „rein ökonomischen“ Reduktionstrichters nur die Möglichkeit, die (wohlfahrts-)theoretisch nicht zu leistende Bestimmung einer kollektiven Präferenzordnung wirtschaftlichen Handelns gesellschaftlich zu organisieren und praktisch durchzuführen. Was als ökonomisch rational gelten soll, läßt sich bei konfligierenden „Ansprüchen“ von Beteiligten und Betroffenen nur in Prozessen rationaler Politik bestimmen.²²

Unternehmen werden in diesem Sinne als gesellschaftliche Institutionen betrachtet, die in ihre Entscheidungsprozesse gesellschaftliche Werte und Normen, aber auch die Interessen verschiedener Anspruchsgruppen einbeziehen müssen. Ökonomische Rationalität bedeutet politische Rationalität und gleichzeitig soziokulturelle Rationalität; insofern verhält sich ein Unternehmen rational, wenn es wertrationale Fragen in sein wirtschaftliches Handeln integriert und sich nicht mehr als autonomes wirtschaftliches Aktionszentrum begreift und gesehen wird.²³

Steuerungsprinzipien müssen dementsprechend Vorgaben für ein Steuerungsinstrumentarium machen, das dazu geeignet ist, diese Integrationsaufgabe zu bewältigen.

Ziel (und damit Anspruch an solche Steuerungsprinzipien) ist es, daß durch die arbeitsteilige Realisation der unternehmenspolitischen Präferenzfunktion ein koordiniertes, integratives Zusammenwirken zur Zielerreichung des Systems gemäß den Kriterien der Effizienz, der Effektivität sowie der politischen und soziokulturellen Rationalität sichergestellt ist.²⁴

²⁰ Ulrich P. [102], S. 32 - 38

²¹ vgl. zum gesamten Abschnitt Ulrich P. [102] und [103]

²² vgl. Ulrich P. [100], S. 198

²³ vgl. Hill [37], S. 12 - 14

²⁴ vgl. Steinmann/Schreyögg [92], S. 67

Der sozialökonomische Ansatz will diesem Anspruch entsprechen, indem er die gesamten institutionellen und prozeduralen Voraussetzungen umfaßt, unter denen die rationale Gestaltung der kollektiven Präferenzordnung einer Institution stattfindet. Er ist offen für kultur-, zeit- und situationsgerechte Wertorientierungen des Wirtschaftens und will damit systematisch externe Effekte der Unternehmung miteinbeziehen.

Dies wird so umgesetzt, daß drei Ebenen sozialökonomischer Rationalität angenommen werden.

Jeder Ebene wird gedanklich eine spezifische ökonomische Grundfunktion, die auch als Steuerungsfunktion begriffen werden kann, und eine ihr gemäße Rationalitätsidee zugeordnet.

Diese methodische Umsetzung läßt sich wie folgt abbilden:²⁵

Institutionelle Ebene	Sozialökonomische Grundfunktion	Rationalitätsidee
Personales Handeln	Effizienter Ressourceneinsatz (Knappheitsbewältigung)	Instrumentelle (technische) Rationalität
Verfügungsordnung	Funktionale System- und Verhaltenssteuerung (Komplexitäts- und Unge- wißheitsbewältigung)	Strategische Rationalität
Verständigungsordnung	Normative Sozialintegration (Konfliktbewältigung)	Kommunikative Rationalität

Der sozialökonomische Ansatz nimmt für sich in Anspruch, mit einer solchen Umsetzung den Kriterien Effektivität, Effizienz **und** soziokultureller Rationalität in ihrer Gesamtheit zu entsprechen.

Dieser Anspruch läßt sich zurückführen auf die *Theorie des kommunikativen Handelns*, innerhalb derer Habermas²⁶ zwischen einem sogenannten *Bewußtseinsparadigma* und einem *Kommunikationsparadigma* unterscheidet.

Das, was von ihm als Bewußtseinsparadigma bezeichnet wird, steht für eine Philosophie, die die Kategorie der Subjektivität als die wesentliche Neuheit der Moderne bewertet.²⁷

Die Entdeckung von Subjektivität als Kategorie allein reicht jedoch nach Habermas nicht aus. Intersubjektivität, die die Grundlage eines jeden sozialen Systems wäre, ließe sich damit noch nicht ausreichend plausibel aufklären. Verständigungsprozesse zielten auf einen Konsens, der auf der intersubjektiven Anerkennung von Geltungsansprüchen beruhen würde, die von den Kommunikationsteilnehmern wechselweise erhoben und kritisiert würden. In dieser Orientierung an Geltungsansprüchen würden sich die Weltbezüge der einzelnen Ak-

²⁵ vgl. Ulrich P. [100], S. 208

²⁶ vgl. Habermas [34]

²⁷ vgl. Habermas, interpretiert von Knyphausen [52], S. 130 ff

toren aktualisieren. Die Individuen würden damit vorab formale Gemeinsamkeiten unterstellen, die für Verständigungsprozesse konstitutiv wären.²⁸

Damit erweitert Habermas den Blickwinkel vom Bewußtseins- zum Kommunikationsparadigma.

Erst über eine Kommunikation mit anderen erwirbt der Einzelne nach Habermas die Kompetenzen, die ihn befähigen, als „einsamer“ Handelnder Probleme zu definieren und instrumentell zu handeln.

Gleichzeitig ist kommunikatives Handeln aber auch nur möglich vor dem Hintergrund einer Lebenswelt, die das notwendige Hintergrundwissen zur Bewältigung der jeweiligen Handlungssituation bereitstellt. Diese Lebenswelt selbst wird durch kommunikatives Handeln immer auch reproduziert.

In diesem Sinne stellt die Theorie Habermas' auch auf die Komplementarität von Lebenswelt und kommunikativem Handeln ab.²⁹

Er löst das Problem schließlich so, daß er soziale Handlungen nach zwei Handlungsorientierungen *erfolgsorientiert* und *verständigungsorientiert* unterscheidet, die mit einer Koordinierung von Handlungen durch Interessenslage und normativem Einverständnis korrespondieren.

Dies läßt sich wie folgt veranschaulichen:

	Handlungsorientierung	erfolgsorientiert	verständigungsorientiert
Handlungssituation			
nicht sozial		Instrumentelles Handeln	
sozial		Strategisches Handeln	Kommunikatives Handeln

Grundtypen rationalen Handelns

Beim erfolgsorientierten Handeln zielt der Handelnde auf das Eintreten eines erwünschten Zustandes in der Welt ab, den er durch sein zielgerichtetes Tun bewirkt.

Aus der Perspektive der Befolgung technischer Handlungsregeln heraus betrachtet kann die Handlung „instrumentell“ genannt werden.

Als „strategisch“ kann demgegenüber eine Handlung bezeichnet werden, wenn darüber hinaus ihre Wirkung auf die Entscheidung eines rationalen Gegenspielers berücksichtigt wird.

Hingegen spricht Habermas von „kommunikativen“ Handlungen, „wenn die Handlungspläne der beteiligten Akteure nicht über egozentrische Erfolgskalküle, sondern über Akte der Verständigung koordiniert werden.“³⁰

²⁸ vgl. Habermas [34], S. 196 ff

²⁹ vgl. Habermas [34], S.173 ff

³⁰ vgl. Habermas [34], S. 384 ff

Die am Prozeß Beteiligten erarbeiten sich Kooperationsstrategien, mit deren Hilfe sie sich im Gespräch über eine gemeinsame Präferenzordnung verständigen können.

Die oben im Schaubild dargestellten sozialökonomischen Grundfunktionen sind damit in den Habermas'schen Grundtypen rationalen Handelns aufgehoben.

Für ein Steuerungsparadigma kann deshalb, wenn man den sozialökonomischen Ansatz zugrunde legen will, folgender Anspruch hergeleitet werden:

Konstituierend für den sozialökonomischen Ansatz ist die Berücksichtigung der Prinzipien „Erfolgsorientierung“ und „Verständigungsorientierung“ sowie die Grundannahme, daß in sozialen Handlungssituationen instrumentelles Handeln nicht ausreichend ist. Dadurch stellt sich an Steuerungsparadigmen die Anforderung, instrumentelles, strategisches und kommunikatives Handeln konzeptionell zu integrieren.

Die „ökonomistische“ Rationalitätskonzeption muß nach Einschätzung der Verfasserin im beschriebenen Sinn von einer rein utilitaristischen hin zu einer kommunikativen Ethik transformiert werden, wenn sie für den Objektbereich *Hilfen zur Erziehung* geeignet sein will.

Dieses Grundverständnis stellt zusammen mit den systemtheoretischen Grundlagen, die im folgenden Kapitel dargelegt werden, den theoretischen Bezugsrahmen für die Bearbeitung der Fragestellung dieser Arbeit dar.

1.2 Die Systemtheorie - Wahrnehmungsstandpunkt und Prämissen

In diesem Kapitel werden der Wahrnehmungsstandpunkt und die Grundannahmen der Systemtheorie, wie sie von der SGM rezipiert wurde, skizziert und die Prämissen als „Philosophie einer Steuerung“, die die SGM für die Steuerung gesellschaftlicher Institutionen entwickelt hat, vorgestellt.

Die SGM leitet aus diesen Grundannahmen entsprechende Funktionen und Handlungsebenen des Managements sozialer Institutionen ab, die im darauf folgenden Kapitel behandelt werden.

1.2.1 Der Wahrnehmungsstandpunkt der St. Galler Managementlehre - gesellschaftliche Institutionen als zweckorientierte, offene, soziale Systeme

Die Systemtheorie sucht nach allgemeinen Gesetzmäßigkeiten zur Lenkung dynamischer Systeme. Diese „Suche“ wird in der entsprechenden Literatur ausführlich diskutiert³¹, wobei dies im Rahmen der vorliegenden Arbeit nicht entsprechend nachvollzogen werden soll.

Was hier besonders interessiert, sind die Gesetzmäßigkeiten und daraus abgeleitete Regeln, die Systemtheoretiker vom Standpunkt der Lenkung her formulieren können sowie deren Übertragbarkeit auf die Lenkung produktiver sozialer Systeme.

Das SGM - Modell beruht auf der Grundvorstellung, daß gesellschaftliche Institutionen wie Unternehmungen, aber auch öffentliche Verwaltungen wie beispielsweise ein Jugendamt, als offene soziale Systeme zu betrachten sind.

Mit diesem Begriff soll ausgesagt werden, daß es sich um gegliederte Ganzheiten handelt, die aus verschiedenen Komponenten (Subsystemen) bestehen, die in Beziehung zueinander stehen. Ein „System“ ist damit eine Menge von Elementen und eine Menge von Relationen, die zwischen den Elementen bestehen.³²

Gesellschaftliche Institutionen als Systeme lassen sich darüber hinaus durch folgende Wesensmerkmale charakterisieren:

- Sie sind zweckorientiert und wurden künstlich zur Erfüllung bestimmter menschlicher Zwecke geschaffen.
- Als *offene* Systeme stehen sie mit ihrer Systemumwelt derart in Beziehung, daß an den Systemgrenzen zur Umwelt permanent ein Austausch stattfindet.

Zwischen System und Umwelt findet damit eine ständige gegenseitige Beeinflussung statt, die wechselseitig zu Strukturveränderungen führt.

Diese strukturelle Koppelung mit der Systemumwelt bedeutet, daß die Lebensfähigkeit eines Systems letztlich davon abhängt, inwieweit es ihm gelingt, gegenüber Strukturver-

³¹ vgl. die Diskussion zur Kybernetik als Wissenschaft der Lenkung, z.B. in: Malik [67] oder Beer [10]

³² vgl. Ulrich, H.: [97], S.37 ff

änderungen der Systemumwelt nicht „blind“ zu sein, sondern diese als Umweltanforderungen begreift, für die es Anpassungsmechanismen entwickeln muß.³³

- Als *soziale* Systeme bestehen sie aus Menschen und sind in die menschliche Gesellschaft als *Supersystem* eingegliedert.

Nach dem Verständnis von Maturna/Varela³⁴ sind soziale Systeme strukturdeterminiert. Anstöße und Veränderungen der Umwelt veranlassen das soziale System nicht per se zu bestimmten Handlungen, Reaktionen und Veränderungen. Vielmehr bestimmt die Struktur des sozialen Systems selbst, welche dieser Anstöße aufgenommen werden und zu welcher Systemänderung es in Folge dessen kommt.

- Als offene, soziale Systeme sind sie *dynamisch*. „In einer sich kontinuierlich ändernden Umwelt haben offene Systeme viele Möglichkeiten - nicht aber die des Stillstands.“³⁵

Wie eben bei den Ausführungen zur strukturellen Koppelung deutlich wurde, ist die Fähigkeit zur Veränderung Existenzgrundlage von gesellschaftlichen Institutionen. Dies kann jedoch nicht auf Anpassungsleistungen reduziert werden. In der SGM wird angenommen, daß gesellschaftliche Institutionen als soziale Systeme auch aus sich heraus, in quasi innovativer Weise, etwas Neues hervorzubringen vermögen.³⁶

- In sozialen Systemen *entsteht Ordnung spontan*.

Die SGM geht davon aus, daß sich in sozialen Systemen unter dem Druck der Verhältnisse Ordnung auch unkontrolliert generiert, daß sie nicht immer tun, was von ihnen erwartet wird.³⁷

- Soziale Systeme sind *komplex* und *erfordern* eine entsprechende *Komplexität* im Umgang mit ihnen.

Komplexität in diesem Sinne bedeutet sowohl eine große Anzahl von Systemelementen (Menschen, Strukturen, Abläufe etc.) und ein hohes Maß an Vernetztheit zwischen diesen Elementen und der Außenwelt, als auch eine hohe Anzahl von möglichen Zuständen, Entscheidungs- und Handlungsmöglichkeiten. „Komplexität bezeichnet den Grad an Vielschichtigkeit, Vernetzung und Folgelastigkeit eines Entscheidungsfeldes.“³⁸

1.2.2 Allgemeine systemtheoretische Prämissen einer Steuerung gesellschaftlicher Institutionen

Der Paradigmenwechsel, der vom Subjekt der Steuerung vollzogen werden muß, kann so umschrieben werden:

Derjenige, der steuert, ist Teil des Systems und steht nicht außerhalb.

Das Menschenbild des „Homo Faber“, des „Machers“, wird ersetzt durch das des „Homo Gubernator“, der innerhalb des Systems als Katalysator, als Lenker und Gestalter wirkt.³⁹

³³ vgl. Baumgartner/Häfele/Schwarz/Sohm:[7], S. 39

³⁴ vgl. Maturna/Varela [70]

³⁵ Hinterhuber/Laske [40], S. 14

³⁶ vgl. Willke [108] S. 92 ff

³⁷ Hinterhuber/Laske, [40], S. 14 ff

³⁸ vgl. Willke [108]. 16 ff

³⁹ vgl. [10], S. 89 ff

Malik ⁴⁰ sieht zwei Arten von Managementtheorien, die er als *konstruktivistisch - technomorph* und *systemisch - evolutionär* bezeichnet.

Während herkömmliche, konstruktivistisch - technomorphe Managementtheorie primär Führungstheorie im Sinne von Menschenführung sei, befasse sich systemisch - evolutionäres Management mit der Gestaltung und Lenkung des Gesamtsystems (Institution).⁴¹

Die beiden Ansätze lassen sich nach sieben dominierenden Denkmustern voneinander unterscheiden.⁴²

Konstruktivistisch - technomorph	Systemisch - evolutionär
Management	Management
... ist Menschenführung	... ist Gestaltung und Lenkung ganzer Institutionen in ihrer Umwelt
... ist Führung Weniger	... ist Führung Vieler
... ist Aufgabe Weniger	... ist Aufgabe Vieler
... ist direktes Einwirken	... ist indirektes Einwirken
... ist auf Optimierung ausgerichtet	... ist auf Steuerbarkeit ausgerichtet
... hat im großen und ganzen ausreichende Information	... hat nie ausreichende Information
... hat das Ziel der Gewinnmaximierung	... hat das Ziel der Maximierung der Lebensfähigkeit

Prämissen konstruktivistischen und systemischen Managements ⁴³

Als Grundtyp der herkömmlichen, technomorphen Herangehensweise sieht Malik die Maschine. "Die Grundphilosophie der Vorgehensweise besteht darin, jeden einzelnen Teil nach einem vorgefertigten Plan *im Detail zu konstruieren*, und die Teile nach einem ebenso *im vorhinein bestehenden Bauplan* zusammenzufassen." ⁴⁴

Dieser Variante stellt er das *systemisch - evolutionäre Vorgehen* gegenüber. Dessen Grundtyp ist der Organismus. Dieser ist gekennzeichnet durch eine Eigendynamik, die nicht geplant, sondern nur durch das Setzen von günstigen Bedingungen gelenkt werden kann. ⁴⁵

Malik will beide Varianten nicht sich gegenseitig ausschließend gegenüberstellen. Vielmehr soll die technomorphe Vorgehensweise immer dort angewendet werden, wo sie anwendbar ist. Im Bereich großer Komplexität, bei Prozessen, deren Verlauf nicht vorhersehbar ist und

⁴⁰ vgl. Malik, [68]

⁴¹ Staehle, [90], S. 43

⁴² vgl. Malik, [68] Seite 48 ff.

⁴³ nach Malik, [68], Seite 49

⁴⁴ Malik, [68], Seite 81 (Hervorhebungen im Original)

⁴⁵ Malik bemerkt hierzu: "Dies mag etwas abstrakt klingen, aber ... letztlich versuchen nur noch wenige Leute ihre Kinder durch detaillierte Anordnungen (auf technomorphe Weise) zu erziehen. Die Überzeugung hat sich langsam durchgesetzt, daß man sich wohl auch hier auf die Herstellung günstiger Entwicklungsbedingungen konzentrieren sollte." (Malik, [68], Seite 82)

der von vielen Variablen beeinflusst werden kann, sieht er die Vorzüge einer systemisch - evolutionären Herangehensweise.

Ebenso bestreiten die Vertreter des systemisch - evolutionären Managements nicht grundsätzlich die Notwendigkeit und Berechtigung aller sonstigen betriebswirtschaftlichen Werkzeuge und Verfahren. Sie betonen aber die Notwendigkeit, diese durch eine Denkhaltung zu ergänzen, die "... ein Komplementär - Denkmuster zum Planerischen, Analytischen, zum Strukturdenken liefert: es ist das Denken in größeren Wirkungsbeziehungen, umfassend, in offenen vernetzten Systemen, analytisch und synthetisch, rekursiv und in Netzwerken, das heißt in kreisförmigen Beziehungen und Strukturen, kybernetisch, systemisch, interdisziplinär und mehrdimensional." ⁴⁶

Es soll nicht der Anspruch formuliert werden, die Komplexität eines Systems an sich zu reduzieren, weil dies grundsätzlich nicht möglich ist; vielmehr sollen geeignete Lenkungsmechanismen gefunden werden, die unerwünschte Zustände des Systems im Sinne von Zielabweichungen beseitigen. Dabei sollen diese Lenkungsmechanismen im Sinne von Maliks "Setzen von günstigen Bedingungen" funktionieren.

Umgang mit der Komplexität

Abstrakt geht man davon aus, daß für die Beherrschung eines komplexen Systems ebensoviel Komplexität aufgebracht werden muß, wie sie das zu beherrschende System besitzt. Dabei wird als Maß der Komplexität die *Varietät* betrachtet als die Zahl der möglichen Zustände, die ein System aufweisen oder annehmen kann.

Für alle möglichen Fälle von Zielabweichungen, die durch verschiedene Faktoren bedingt sein können, benötigt man einen ebenso großen Reichtum an Verhaltensmöglichkeiten, die das System wieder in Richtung auf das Ziel bringen.

Besäße man vollständige Informationen über alle möglichen Zustandsänderungen des Systems und vor allem deren Ursachen, könnte man prinzipiell für jede Zustandsänderung eine Verhaltensweise vorausplanen und sie beim Eintritt der Zustandsänderung einsetzen, um die Zielabweichung auf diese Weise zu korrigieren. Damit würde es ausreichen, *eine* Verhaltensvariante für *einen* unerwünschten Zustand bereitzuhalten und bei Bedarf einzusetzen.

Natürlich ist es klar, daß die Komplexität eines Systems von dessen Größe und damit der Zahl der sie beeinflussenden Faktoren abhängt. Aber selbst in einfach - strukturierten Systemen und bei relativ trivialen Problemstellungen ist die Zahl der möglichen Zustandsänderungen so groß, daß nicht damit gerechnet werden kann, daß alle Informationen über alle möglichen Zustandsänderungen vorhanden sind. Darüberhinaus haben die Reaktionen auf Zielabweichungen wiederum Auswirkungen auf das Gesamtsystem, die berücksichtigt werden und für die Alternativen vorgehalten werden müßten.

Selbstorganisation

Zwar würde das Management einen Teil seiner Weisungskompetenzen, wenn es nach den o.a. Prämissen handelt, aufgeben, aber es täte dies in der Erkenntnis, daß grundsätzlich nicht davon ausgegangen werden kann, daß alle für die Steuerung des Systems notwendigen Informationen ständig an einer Stelle konzentriert zur Verfügung stehen können. Informationen beispielsweise über einen Projektablauf und den Zustand des Projekts sind so vielfältig und ändern sich unter Umständen so schnell, daß es faktisch nicht möglich ist, sie in ihrer Gesamtheit einer steuernden Instanz zuzuleiten. Das aber bedeutet, daß die einzel-

⁴⁶ Baganz, [4], Seite 187

nen Akteure des Systems weitgehend in Selbstverantwortung handeln müssen. In diesem Sinne ist das System *selbstorganisierend* und *selbstregulierend*.

Von Seiten des Managements muß man sich darüber im klaren sein, daß ein solches System nur bedingt unter Kontrolle zu halten ist. Dieser partielle Verlust von Kontrolle ist dabei keine freie Entscheidung des Managements, sondern Bestandteil der Komplexität des Systems selbst, und jeder Versuch, eine vollständige Kontrolle zu erlangen, wäre wiederum ein Eingriff in das System mit einer Reihe von nicht vollständig vorausberechenbaren Nebenwirkungen als Folge.

Folglich kann es nicht darum gehen, den Prozess der Selbstorganisation und Selbstregulierung zu verhindern, sondern ihn in seiner Wirksamkeit zu verstehen und seine Möglichkeiten im Hinblick auf gegebene Ziele zu nutzen.

Für das Management steht damit nicht mehr Führung im Sinne der direkten Beeinflussung von Mitarbeitern im Vordergrund, sondern das Schaffen eines Umfeldes, das es den Mitarbeitern nahelegt, sich in der gewünschten Weise zu verhalten. Mit dieser Herangehensweise soll nicht die Bedeutung der personalen Interaktion zwischen Führungs- und Ausführungssystem negiert werden. Vielmehr soll sie um eine weitere Dimension, nämlich die Beachtung des Kontextes, in der sie stattfindet, erweitert werden.

Redundanz

Wenn das Ausführungssystem im Sinne der Selbstorganisation handelt und Entscheidungen trifft, die wiederum die Handlungen und Entscheidungen anderer beeinflussen, dann vollzieht es Tätigkeiten, die Merkmale aufweisen, die gemeinhin in der Managementtheorie behandelt werden. Managementtätigkeiten wie Planen und Koordinieren werden zu Tätigkeiten, die, wenn auch in verschiedener Intensität und von verschiedener Wichtigkeitsstufe, von vielen Mitarbeitern und nicht nur vom Management durchgeführt werden. Die Steuerung des Gesamtsystems erfolgt nicht mehr von einer zentralen Stelle, sondern entsteht aus einer Art Netzwerk. Gleichzeitig wird das System damit weniger fehleranfällig, weil es unmittelbar reagieren kann und bei dem Ausfall einer Steuereinheit eine andere an deren Stelle treten kann.

Es gibt also in selbstorganisierenden Systemen keine eigentliche Trennung mehr zwischen dem organisierenden, gestaltenden oder lenkenden Teil und dem organisierten, gestalteten oder gelenkten. Gestaltung und Lenkung sind über das System verteilt.⁴⁷

Erhaltung der Stabilität

Gleichzeitig wird durch diesen Prozeß das System stabiler, weil auf auftretende Störungen schneller und unmittelbarer und vor allen Dingen mit einer größeren Vielfalt an Verhaltensweisen reagiert werden kann. Aufgabe des Managements ist nicht der unmittelbare Eingriff bei Störungen, sondern eine einmal gefundene Stabilität des Systems zu erhalten.

Steuerung ist damit weniger der Versuch, einen Prozess zu optimieren, als ihn vielmehr in Balance, im Gleichgewicht zu halten.

Die eben dargestellten Prämissen für eine Steuerung gesellschaftlicher Institutionen können als paradigmatische Leitlinien betrachtet werden und stellen die der Steuerung zugrundeliegende Philosophie dar, vor deren Hintergrund konkret agiert werden soll.

⁴⁷ vgl. Probst, [82], Seite 81 ff.

Inwieweit solche sehr weitgehenden Prämissen wie beispielsweise die der Selbststeuerung und der Redundanz auf die Steuerung des Systems der *Hilfen zur Erziehung* zu übertragen sind, wird im entsprechenden Abschnitt zu problematisieren sein.

1.3 Das Management einer gesellschaftlichen Institution

Auf der Basis der Grundannahmen, wie sie im vorangegangenen Kapitel vorgestellt wurden, wird nun der Managementbegriff konkretisiert sowie die Managementfunktionen und Handlungsebenen bestimmt.

1.3.1 Der Begriff des Managements

Management soll hier als „die Leitung soziotechnischer Systeme in personen- und sachbezogener Hinsicht mit Hilfe von professionellen Methoden“⁴⁸ verstanden werden.

Ausgehend von einem solchen umfassenden Verständnis sieht auch Dommick⁴⁹ „...Management funktional als die Gesamtheit der Prozesse und Funktionen, die in arbeitsteiligen Organisationen notwendig werden.“

Bleicher und Meyer⁵⁰ verstehen als „originäre Managementaufgabe die *Integration* und *Koordination* (in institutionaler Hinsicht) der Instanzen der jeweiligen Organisation, der Prozesse (in funktionaler Hinsicht) und der Instrumente.“ Damit würden „...diejenigen Problemlösungsvarianten von Harmonisierungsprozessen, durch welche der spezifische Systemcharakter von gesellschaftlichen Institutionen einerseits geschaffen und erhalten und andererseits sichergestellt wird, so daß alle von den Systemelementen in konkreten Handlungssituationen vollzogenen Handlungen stets den Ganzheitscharakter des Systems berücksichtigen, definiert.“

Als *Institution* umfaßt Management alle Instanzen einer gesellschaftlichen Institution, die über Kompetenzen der Festlegung, Steuerung und Koordination der Aktivitäten untergeordneter Stellen verfügt. Diese Kompetenzen sind an die Positionen, die bestimmte Personen in der gesellschaftlichen Institution haben, gekoppelt.

Als *Funktion* umfaßt das Management alle zur Bestimmung der Ziele, der Struktur und der Handlungsweisen des Unternehmens sowie zu deren Verwirklichung notwendigen Aufgaben, die nicht ausführender Art sind.

Hill⁵¹ entwirft als die vier Hauptfunktionen des Managements die *Formulierung der Unternehmenspolitik*, *Planung und Kontrolle der Unternehmensaktivitäten*, *Gestaltung der Organisation* und *Führung und Entwicklung der Kader*.

Ähnlich bestimmen auch Ulrich/Fluri⁵² die Grundfunktionen des Managements als *Entwicklung der Unternehmensphilosophie*, *Planung*, *Organisation*, *Personaleinsatz*, und *Kontrolle*. Dieser Funktionsbestimmung wird in der vorliegenden Arbeit gefolgt.

⁴⁸ Ulrich, P./Fluri, E.[98], S. 13

⁴⁹ vgl. Dommick [25], S. 292

⁵⁰ Bleicher, K./Meyer, E.: [11], S. 37

⁵¹ vgl. Hill, W.: [38], S. 225 - 239

⁵² Ulrich,P / Fluri, E. [98] S. 17

1.3.2 Grundfunktionen von Management

Entwicklung der Philosophie, Ethik und Politik der Institution

Das Management sorgt für Klarheit über das Grundverständnis der gesellschaftlichen Rolle der Institution. „Als zentraler Bezugspunkt jeder durchdachten Managementkonzeption ist der Konsens zu suchen über ein institutionsphilosophisches Leitbild, das die Funktion eines obersten handlungsorientierenden Wertesystems des Managements erfüllt und die Legitimation des Handelns glaubwürdig begründet (*Ethik der Institution*).“⁵³

Mit der *Politik* wird die Aufgabe umrissen, durch Entwicklung und permanente Pflege konsensorientierte, tragfähige Beziehungen zu allen Systemen, die strukturell mit der Institution gekoppelt sind und deren Unterstützungs- und Kooperationsbereitschaft sicherzustellen ist, herzustellen.

Planung

Planung als Managementgrundfunktion bedeutet, darüber nachzudenken, was erreicht werden soll und wie es erreicht werden kann.

Mit Hilfe der *Planung* werden die Zielrichtung definiert, zukünftige Handlungsoptionen aufgezeigt und aus diesen ausgewählt.

Sie wird in diesem Sinne einerseits als *strategische Planung* verstanden, bei der die erforderlichen Leistungspotentiale bestimmt werden, die zur Beherrschung der gegenwärtigen und zukünftigen Anforderungen notwendig sind.

Andrerseits werden durch Planung die strategischen Ziele in operationale Ziele und Maßnahmen für einen bestimmten Zeitraum übersetzt und die zu deren Realisierung erforderlichen Mittel zugeordnet. Dies erfolgt in der Managementpraxis regelmäßig durch die Zuteilung eines Budgets.

Da die *Planung* am Prozeßanfang steht, bestimmt sie mehr oder weniger die weiteren Managementgrundfunktionen.

Organisation

Nachdem die *Planung* lediglich eine gedankliche Arbeit darstellt, bedarf sie einer Umsetzung, wenn damit das Handeln der Organisationsmitglieder tatsächlich gesteuert werden soll.

Politik und Planung müssen mit Hilfe der *Organisation*, durch interpersonale Arbeitsprozesse, durch Differenzierung und Koordination der damit einhergehenden Aufgaben, realisiert werden. Management muß dementsprechend für ein Handlungsgefüge sorgen, das alle notwendigen Aufgaben bestimmt und so aneinander anschließt, daß sich der Einsatz der Mitarbeiterschaft und sonstiger Ressourcen auf die strategischen Prioritäten ausrichtet.

Durch *Organisation* schafft Management Aufgabeneinheiten, die der *Planung* entsprechen, weist diesen Einheiten entsprechende Kompetenzen zu und verknüpft diese mit Kompetenzen ausgestatteten Einheiten horizontal und vertikal.

⁵³ Ulrich,P / Fluri, E. [98] S. 17 (gesperrt im Original)

Zur Unterscheidung formaler von informalen Abläufen in der Organisation ist ausschlaggebend, ob die Verfahren offiziell von dafür als zuständig festgelegten Personen angeordnet sind oder nicht.

„Trifft dieses zu, so liegt formale Organisation vor, trifft es nicht zu, so haben wir es mit den informalen Bestandteilen der Gesamtorganisation zu tun.“⁵⁴

Nach Luhmann ⁵⁵ kann die Vielfalt der informellen Beziehungen schwerlich erfaßt werden. Er hält daher eine vollständige Formalisierung der Verhaltenserwartungen durch *Organisation* nicht einmal für denkbar.

In seiner Funktion ist Management, indem es für adäquate *Organisation* sorgt, grundsätzlich mit formalen und informalen Prozessen befaßt.

Personaleinsatz

Die mit Hilfe der *Organisation* geschaffenen Einheiten müssen im nächsten Schritt anforderungsentsprechend mit Personal „besetzt“ werden. Mit Hilfe der Funktion *Personaleinsatz* wird die *Planung*, die zunächst durch *Organisation* realisiert wurde, weiter umgesetzt.

Personaleinsatz in diesem Sinne ist der kontinuierliche Prozeß der Sicherstellung und Erhaltung der Ressource *Mensch als Arbeitskraft*, des Faktors *Arbeit* in der gesellschaftlichen Institution.

Konkret gestaltet sich diese Managementgrundfunktion als Personalbetreuung und Personalentwicklung, auch im Hinblick auf einen anforderungsgerechten Führungsnachwuchs.

Die Qualität der potentiell nachfolgenden Führungskräfte wird in diesem Sinne als Schlüssel für langfristigen Erfolg der Institution gewertet, soll wesentlich der Existenzsicherung der gesellschaftlichen Institution dienen und erhält damit besondere Bedeutung.

Kontrolle

Die Verwirklichung der strategischen und operativen Ziele erfolgt im Rahmen eines geeigneten *Kontrollsystems*, mit Hilfe dessen Abweichungen erkennbar gemacht und Maßnahmen zur Korrektur eingeleitet werden sollen.

Mit Hilfe von *Kontrolle* werden die im Prozeß erreichten Ergebnisse mit dem Soll, das durch die *Planung* festgelegt wurde, verglichen. Es wird festgestellt, ob es gelungen ist, die Pläne umzusetzen oder ob es Abweichungen gibt, die Korrekturmaßnahmen notwendig machen.

Entsprechend dem Prozeßgedanken ist die Kontrolle mit ihren Hinweisen für Korrekturen gleichzeitig der Ausgangspunkt für die weitere *Planung*, leitet quasi den Managementprozeß von neuem ein.

„Nachdem Kontrolle ohne Planung nicht möglich ist, weil sie sonst keine (planmäßigen) Sollvorgaben hätte, und andererseits jeder neue Planungszyklus nicht ohne Kontrollinformationen über die Zielrichtung beginnen kann, bezeichnet man Planung und Kontrolle auch als Zwillingfunktionen.“⁵⁶

⁵⁴ Schwarz, H. [88], S. 45

⁵⁵ vgl. Luhmann, N. [64], S. 27

⁵⁶ Becker [9], S. 24

Quer zu diesen Grundfunktionen lassen sich die folgenden Handlungsebenen des Managements legen, nachdem sie im Prinzip alle Funktionen betreffen. Aus einer solchen Systematisierung der Ebenen des Managementhandelns läßt sich auch die eingangs dargestellte historische Entwicklung der BWL zur praktischen Sozialökonomie erkennen.

1.3.3 Handlungsebenen von Management

Normatives (konsensorientiertes) Management

Auf dieser Ebene sorgt Management für den Aufbau unternehmenspolitischer Verständigungspotentiale, nachdem im eingangs erwähnten „sozialökonomischen Sinn“ Konflikte zwischen Interessensgruppen ausgeglichen werden müssen.

Diese unternehmenspolitischen Wert- und Interessenskonflikte müssen angemessen bewältigt werden. Grundproblem auf dieser Ebene ist nicht die strategische Ungewißheit, sondern Uneinigkeit über Sinn und Zweck der Institution.

Methodisch ist normatives Management damit als *konsensorientiertes Management*⁵⁷ zu entwickeln.

Aus *ethischer* Perspektive zielt normatives Management auf die gesellschaftliche Legitimation des Handelns der Institution ab. Hier geht es darum, institutionspolitische Verständigungs- und Glaubwürdigkeitspotentiale aufzubauen.

Strategisches Management zum Aufbau strategischer Erfolgspotentiale

Damit soll Management einer gesellschaftlichen Institution auf strategische Ungewißheit und Komplexität reagieren. Kräfte und Ressourcen sollen von Anfang an konsequent in den Dienst einer klaren Institutionsstrategie gestellt werden, indem frühzeitig und systematisch Potentiale entwickelt werden, mit denen flexibel auch auf zukünftige Anforderungen geantwortet werden kann.

Operatives Management zur Knappheitsbewältigung

Auf dieser Ebene geht es um die unmittelbare Steuerung des Wertschöpfungsprozesses bei einer grundsätzlichen Knappheit der Ressourcen einer Institution.

„Im Blickpunkt steht der Aufbau und die Ausschöpfung von Produktivitätspotentialen durch die kosten- und leistungsoptimale Kombination aller erforderlichen Produktionsfaktoren, ..unmittelbar um die Erfolgssicherung im Sinne des kalkulatorischen Kosten- und Leistungserfolgs.“⁵⁸

⁵⁷ vgl. hierzu auch Ulrich, P. [99] S. 70 - 84

⁵⁸ vgl. Ulrich, P. /Fluri E. [98] S. 20

1.4 Zur Konkretisierung der Funktionen und Handlungsebenen von *Steuerung*

Vor dem Hintergrund der dargestellten grundlegenden Prämissen für das Management einer gesellschaftlichen Institution soll nun die besondere Rolle der *Steuerung* innerhalb der Grundfunktionen des Managements herausgearbeitet und soweit konkretisiert werden, daß ein mögliches Handlungsmodell für ein Jugendamt sichtbar wird.

Mit der Konzentration auf die Funktionen und Handlungsebenen wird bewußt vernachlässigt, wie sich diese Funktionen organisatorisch in die gesellschaftliche Institution implementieren lassen. Die institutionelle Bestimmung der *Steuerung*, beispielsweise ob sich hierfür Stabsorganisation oder hierarchische Eingebundenheit anbietet oder eine spezifische Organisationsform abgeleitet werden muß, stellt eine weitere Fragestellung dar, die im Rahmen der vorliegenden Arbeit nicht bearbeitet werden soll.

Die folgenden Funktionsbestimmungen lassen sich vor dem Hintergrund der Systemtheorie und Sozialökonomie in ihren wesentlichen Grundannahmen auf Becker zurückführen⁵⁹.

1.4.1 Managementgrundfunktionen als Subsysteme des Führungssystems

Zur Bestimmung der Funktion von *Steuerung* sollen zunächst alle Managementgrundfunktionen (*Planung, Kontrolle, Organisation und Personaleinsatz*) als Subsysteme des Führungssystems *gesellschaftliche Institution* begriffen werden.

Damit erhebt sich die Frage, wie solche Systeme gegenüber ihrer Umwelt abgegrenzt werden.

Ein System setzt sich grundsätzlich aus verschiedenen Elementen, die wiederum als Subsysteme begriffen werden können, zusammen. Diese sind zu identifizieren, ihre gegenseitigen Beziehungen sowie ihre Beziehungen zur Umwelt müssen herausgearbeitet werden. Dabei taucht das **Relevanzproblem** auf, die Frage nach den relevanten Subsystemen unter der Gesamtmenge aller Subsysteme, die vor allem für komplexe Systeme eine nahezu unendliche Anzahl umfassen kann.

Sind die relevanten Subsysteme erkannt und zusammengefasst, werden damit implizit die Menge der Elemente beziehungsweise Subsysteme, die gemeinsam das System *Steuerung* bilden sollen, von der übrigen Umwelt abgetrennt. Diese Grenzziehung bereitet für soziale Systeme eine besondere Schwierigkeit, eine **Grenzproblematik**, da soziale Systeme stets eine dynamische Komponente aufweisen und deshalb die Grenzen im Zeitverlauf nicht unbedingt konstant zu ziehen sind.

Um diese Statik der Definition zu überwinden, scheint es darüber hinaus zweckmäßig, als dynamische Komponenten auch die typischen Systemprozesse und die sich ergebenden Wirkungen und Veränderungen innerhalb und außerhalb des Systems zu analysieren. Die Notwendigkeit, die grundlegenden Funktionsmechanismen, mit deren Hilfe Systeme interagierend in Beziehung stehen, zu klären, wird als **Interaktionsproblem** bezeichnet. Mit der Lösung des eben genannten Grenzproblems werden zwar teilweise Systembeziehungen schon aufgedeckt. Die hier im Vordergrund stehende Identifizierung der grundlegenden Mechanismen, die das System am Funktionieren, das heißt in einem kompatiblen Austausch mit den relevanten Umfeldsystemen halten, ist damit jedoch noch nicht geleistet.

⁵⁹ vgl. Becker [9], S. 21 - 38 und 79 - 91 sowie Becker [8], S. 295 - 318

Um ein System umfassend zu beschreiben, sind demnach die **relevanten Subsysteme** oder Elemente zu identifizieren. Sie sind gegenüber der Umwelt **abzugrenzen** und die **Interaktion** innerhalb des Systems und in Beziehung zu seiner Umwelt zu klären. Damit wird einerseits das System in seine Umwelt eingeordnet, es entsteht eine Systemhierarchie, andererseits werden die einzelnen Systemdimensionen herausgearbeitet. Dabei ist stets zu berücksichtigen, daß die ablaufenden Prozesse Rückwirkungen auf das System selbst haben und es permanent verändern können.

Diese Prozesse lassen sich auch als **Systembildung** (Zusammenfassung verschiedener Elemente zu einem neuen System) und anschließende **Systemkoppelung** (Interaktionen zwischen den jeweiligen Systemen) beschreiben.

Becker⁶⁰ begreift Unternehmen, die hier im Sinne der Grenzproblematik als Supersysteme betrachtet werden, ebenso wie die Autoren, die im vorangegangenen Kapitel zitiert wurden, als offene und dynamische sowie künstliche und soziale Supersysteme, die in die Umwelt eingebettet sind.

Es wird dabei unterstellt, daß innerhalb dieser Systeme Entscheidungen im Vordergrund stehen, die im Rahmen von Willensbildungsprozessen auf der Grundlage der Kriterien der Effizienz, der Effektivität sowie der politischen und sozio - kulturellen Rationalität gefällt werden.⁶¹

Die Führung und Ausführung werden innerhalb dieser Unternehmenssupersysteme ebenfalls als offene und komplexe Systeme angenommen.

Aufgabe des Führungssystems in diesem Sinne sind die Willensbildungs- Willensdurchsetzungs- und Willenssicherungsprozesse.⁶²

Die Ausführungssysteme sind aus entscheidungslogischer Perspektive zuständig für die Umsetzung der dort getroffenen Entscheidungen.

Um das Zusammenwirken von Führungs- und Ausführungssystem zu optimieren, ist die Integration und Koordination derselben notwendig. Eine so gestaltete Optimierung stellt grundsätzlich eine Managementaufgabe dar.

Im weiteren wird unterstellt, daß hierbei das Führungssystem als eines der beiden Systeme die Verantwortung für diese Managementaufgaben übernimmt.

Innerhalb seiner Grundfunktionen sind ihm die *Planungs-, Entscheidungs- und Kontrollsysteme* als Subsysteme zugeordnet sowie die *Organisation* und der *Personaleinsatz*.

Das Steuerungssystem soll neben diesen „traditionellen“ Führungssubsystemen mit seinen jeweiligen Elementen ein grundsätzlich gleichberechtigtes Führungssystem darstellen und übernimmt als solches die Aufgabe der Integration und Koordination der anderen Subsysteme. Im folgenden soll *Steuerung*, wenn sie so

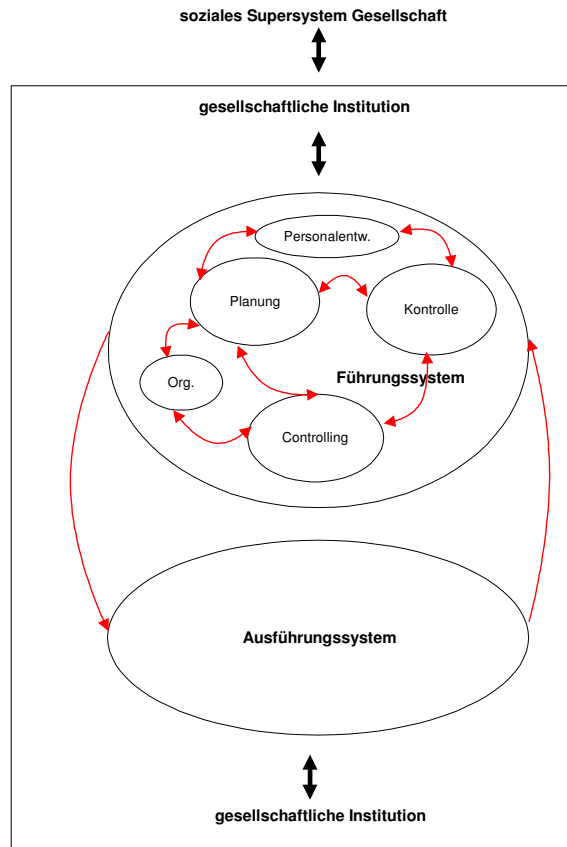
⁶⁰ vgl. Becker [8], S. 300

⁶¹ Diese „Unterstellung“ geht von der grundsätzlichen Verständigung innerhalb der BWL darüber aus, daß alles Geschehen, das sich innerhalb der Unternehmung sowie zwischen ihr und der Umwelt vollzieht, auf menschlichen Handlungen beruht, denen *Entscheidungen* zugrunde liegen (vgl. Kirsch [49], oder Frese [30]). Dies soll an dieser Stelle nicht weiter problematisiert werden, sondern lediglich darauf hingewiesen werden, daß die SGM die Systemtheorie und die Entscheidungstheorie als kompatibel bewertet.

⁶² vgl. hierzu auch Rühli [85], S. 347 - 357

begriffen wird, zur schnellen Identifizierung als *Controlling* bezeichnet werden, womit auch dem mittlerweile üblichen Sprachgebrauch gefolgt wird

Das *Controllingsystem* in seiner hierarchischen Einbindung in das System *gesellschaftliche Institution* läßt sich analog zu diesen Annahmen folgendermaßen abbilden:



Das Führungssystem Controlling in der Systemhierarchie

Nach Horvath⁶³ gehört auch die *Information* als Subsystem zum Führungssystem.

Er definiert Controlling in diesem Sinne als Subsystem der Führung, das Planung und Kontrolle sowie Informationsversorgung systembildend und systemkoppelnd koordiniert und auf diese Weise die Adaption und Koordination des Gesamtsystems unterstützt.⁶⁴

In der vorliegenden Arbeit soll dieser Definition grundsätzlich gefolgt, jedoch bezüglich der *Informationsfunktion* die Annahme Beckers geteilt werden: „Informationen sind nicht so sehr als eigenständiges System, sondern eher als Elemente aller sozialen Systeme - beziehungsweise genauer als für die Offenheit solcher Systeme verantwortliche Randelemente - zu begreifen. Informationsprozesse bilden das Grundgerüst kybernetischer Beziehungsstrukturen. Insofern scheint tatsächlich die - allerdings nicht nur durch das Controlling zu

⁶³ vgl. Horvath [44] S. 108 - 110

⁶⁴ vgl. Horvath [43]

leistende - Optimierung von Informationsprozessen in hohem Maße zur gesamtsystemischen Koordination und Integration beizutragen.“⁶⁵

Am Beispiel der Funktionsmechanismen der beiden wichtigsten Führungssysteme *Planung* und *Kontrolle* wird im folgenden aufgezeigt, wie sich aus deren Grenzen und unzulänglichem Zusammenwirken die Notwendigkeit der spezifischen Funktion *Controlling* als Subsystem des Führungsgesamtsystems ergibt.

1.4.2 Die *Planung* als systemsteuerndes Subsystem des Führungssystems

Von gesellschaftlichen Institutionen als sozialen Systemen wird angenommen, daß sie langfristig auf das Ziel des Überlebens ausgerichtet sind und sich strukturell und prozessual permanent an veränderte System- und Umweltbedingungen anpassen müssen. Nicht der Anpassungszustand, sondern die Anpassungsfähigkeit gesellschaftlicher Institutionen muß optimiert werden.⁶⁶ Sie müssen insofern selbst strukturell und prozessual flexibel sein.

Im Sinne von Steuerung bedeutet dies, daß sie, wenn nicht vorhanden, mit folgenden grundlegenden Systemfunktionen ausgestattet werden müssen:

- **Handlungs- und Anpassungsfähigkeit**, die zielgerichtete Institutionsaktivitäten erst ermöglicht, und
- **Koordinations- und Integrationsfähigkeit**, die die Institutionsstrukturen aufbaut und erhält.

Um funktionsgerechte Systemaktivitäten zu erhalten, ist als einfachster Schritt der Versuch der zielgerichteten Beeinflussung des Systemverhaltens durch *Planung* notwendig.

Systemverhalten hat sich in der hier verfolgten Sichtweise dann verändert, wenn sich der Systemzustand in Abhängigkeit von mindestens einem Parameter verändert hat.⁶⁷

Zielgerichtete Systembeeinflussung kann zunächst als dem kybernetischen Prinzip der Vorwärtskopplung entsprechend betrachtet werden und wird als *einfache Steuerung* bezeichnet. Mit der Vorwärtskopplung soll ein möglichst stabiler, alle Systemfunktionen erfüllender Systemzustand erreicht werden, der in der kybernetischen Terminologie *Homöostase* genannt wird.

Diese wird jedoch nur dann erreicht, wenn die systemsteuernden Organisationseinheiten der Planung vollkommene Information besitzen, das heißt in Systemen, in denen in weiten Bereichen determinierte Ursache - Wirkungszusammenhänge vorherrschen.

In offenen, sozialen Systemen muß jedoch innerhalb der Regelstrecke von Änderungen ausgegangen werden, die durch die nicht gesetzmäßig bestimmten, sondern psychosozial und damit unbestimmten Verhaltensweisen der Systemelemente ausgelöst werden. Zudem ergeben sich durch die Offenheit externe Störungen, die die Regelstrecke unberechenbar beeinflussen können.

⁶⁵ Becker [8] S. 302

⁶⁶ vgl. Vester [104], S.158

⁶⁷ vgl. hierzu Marr, R./Schuh, S.: [69], S. 982 - 988

Die Folge hoher Komplexität und Dynamik zeigt sich unter anderem darin, daß das soziale System nicht mehr exakt genug beschrieben werden kann. Damit fehlt die logische Voraussetzung für die Vorwärtskoppelung von Prozeßabläufen. Sie können nicht mehr in einem ordnenden Entwurf gedanklich vorweggenommen werden, sondern es müssen im Zuge der Prozeßaktivitäten immer wieder und immer häufiger die Ziele selbst organisationspolitisch festgelegt werden.⁶⁸

Bronner⁶⁹ versucht diese potentiellen Grenzen der *Planung* als einfache Steuerung damit zu erklären, daß *Planung*, indem sie als Führungssystem Komplexität des Gesamtsystems reduzieren soll, selbst eine beträchtliche Komplexität aufweisen muß, um die Reduktion bewerkstelligen zu können.

Darüber hinaus verweist er auf Spannungsverhältnisse, die bei der *Planung* typischerweise auftreten:

- Das Spannungsfeld *Zukunft und Wissen*, wobei angenommen wird, daß es kein gesichertes Wissen über zukünftige Ereignisse geben kann,
- das Spannungsfeld *Gesetz und Zufall*, wonach unterstellt wird, daß Zufall, der außerhalb von Regel und Norm wirksam wird, dem planerischen Wissen grundsätzlich nicht zugänglich sein kann, und
- das Spannungsfeld *Festlegung und Freiheit*: Ziel- und Programmfestlegung dienen der Reduzierung von Komplexität und bauen in diesem Sinne strategische Unsicherheit ab, führen jedoch gleichzeitig auch zu einem geringeren individuellen und organisatorischen Handlungsspielraum. Dadurch werden schließlich die Möglichkeiten der Selbststeuerung von Systemen nicht voll ausgenutzt.

Immanente Grenzen der *Planung* finden sich jedoch auch in den ihr zugrunde liegenden Methoden, der *Analyse* und *Prognose* wieder.

Mit Hilfe der *Analyse* sollen grundsätzlich die internen und externen, beeinflussbaren und nicht beeinflussbaren institutionsrelevanten Faktoren untersucht und bewertet werden. Dabei wäre die Erfassung und Verarbeitung aller interessierenden Umfeldinformationen informationstechnisch nicht leistbar. Einerseits ist die Zeitspanne, innerhalb derer Informationen für das Management aktuell sind, bezogen auf die Quantität der zu verarbeitenden Informationen begrenzt, andererseits ist jedoch auch der freie Zugang zu allen Informationen durch vielfältige mögliche Ursachen eingeschränkt.

Prognosen werden auf der Grundlage solcher *Analysen* gestellt, um Chancen und Risiken der Institution im Umfeld aufzudecken. Hierbei ist es grundsätzlich problematisch, den Grad ihrer Sicherheit zu bestimmen, nachdem sich Institution und Umfeld als soziale Systeme jeweils dynamisch verhalten. Prognosen bewegen sich damit immer vor dem Hintergrund strategischer Ungewißheit. Dies bildet strukturelle Grenzen für die Zielplanung vor allem auf der strategischen Ebene.

Aber auch auf der normativen Ebene sind der *Planung von Zielen* Grenzen gesetzt. Dort impliziert der Begriff der *Planung* die systematische Ableitung von Programmen aus den Wertzielen der Institution, wobei die Vision beziehungsweise die Leitidee der Institution eine zentrale Rolle spielt. In diese fließen jedoch Werthaltungen unterschiedlichster Natur ein, da nicht davon ausgegangen werden kann, daß ein monetäres Wirtschaftlichkeitsprinzip als

⁶⁸ vgl. Arnold [2], S. 51

⁶⁹ vgl. Bronner in [1], S. 817

Wertetrichter fungieren kann.⁷⁰ Damit entstehen Zielkonkurrenzen, die an die Zielplanung methodisch hohe Anforderungen stellen.

Auf der operativen Ebene ergeben sich Grenzen der *Planung* vor allem dann, wenn zu detailliert geplant wird und dabei zu hohe Sicherheitsreserven- und zuschläge berücksichtigt werden, ohne diese transparent zu machen. Dadurch wird der für das Ergebnis notwendige Ressourcenverbrauch unpräzise, wodurch sich in der Folge Planungsfehler kumulieren. Darüber hinaus ist es bei der operativen Programmplanung methodisch kompliziert, sich wesentlichen Trendveränderungen anzupassen.⁷¹

Mit diesem kurzen Aufriß von Grenzen des Führungssubsystems *Planung* in gesellschaftlichen Institutionen, in denen ein Planungsmechanismus durch einfache Vorwärtskoppelung nicht den systemischen Anforderungen entsprechend funktioniert, soll auf die Notwendigkeit der Erweiterung der Verhaltensdimensionen des Führungssystems hingewiesen werden.

1.4.3 Die Erweiterung der Verhaltensdimensionen des Führungssystems durch das Führungssubsystem *Kontrolle*

Kontrolle im Sinne eines traditionellen Führungssubsystems leitet Maßnahmen ein, nachdem Einflußmaßnahmen im Sinne der Vorwärtskoppelung stattgefunden haben, der Nutzen oder Schaden also schon eingetreten ist und Folgerungen daraus gezogen werden müssen.

Im Sinne eines evolutionären Managements soll **Kontrolle als Rückkoppelung** jedoch im Vorgriff auf die Zukunft einsetzen und sich somit von einem bloßen Hinterherhinken lösen.⁷²

Wird die eben ausgeführte einfache Vorwärtssteuerung um die sie ergänzende Regelung, in der Kontrollaktivitäten aufgehoben sind, erweitert, so entsteht ein typisches kybernetisches Regelkreissystem.

Dessen Funktionsprinzip besteht darin, daß Homöostase nicht nur durch Vorwärtssteuerung, sondern darüber hinaus mit Hilfe kontrollierender Rückkoppelungen angestrebt wird. Diese stellen Rückmeldungen über den jeweiligen Ist - Zustand der Zielerreichung einer bestimmten Output - Größe dar.⁷³

Im Rahmen kybernetischer Prozesse fließen *Rückkoppelungen*, die als Größen der Regelung auftreten, mit den Sollvorstellungen, die als *Führungsgrößen* gesetzt wurden, zusammen und werden im Rahmen der *Kontrolle* verglichen.

Bei Abweichungen von zurückgekoppeltem Ist - Zustand und gewünschtem Soll - Zustand, die durch interne oder externe Störgrößen verursacht wurden, wird das Gesamtsystem über

⁷⁰ siehe hierzu auch die Ausführungen S.8 ff dieser Arbeit

⁷¹ vgl. [1], S. 821 - 825

⁷² vgl. Vester [104], S. 160

⁷³ vgl. Ulrich, H. [97], S. 72 - 76

nachsteuernde Vorwärtskoppelung wieder - wie oben bei der *Planung* ausgeführt - in geeigneter Weise beeinflusst und zur (meist nur kurzfristigen) Homöostase geführt.

Das Subsystem *Kontrolle* ergänzt mithin steuernde Vorwärtskoppelung durch kybernetische Lenkung im Sinne einer regelnden Rückwärtskoppelung.

Die *Kontrolle* stellt damit im Zusammenhang mit der Vorgabe, auch unter der Bedingung von Komplexität und Dynamik sozialer Systeme Homöostase anzustreben, aus prozessualer Sicht eine zwingende Ergänzung zur *Planung* dar, wodurch implizit auf deren oben ausgeführte Grenzen verwiesen wird.

Aus entscheidungslogischer Sicht ist jede Handlung einer Institution ein zielgerichteter, unter bestimmten Bedingungen ablaufender Prozeß des Einsatzes von Ressourcen, wobei die folgenden Prozeßkomponenten zum Tragen kommen:

- Die Komponente *Ergebnis*, das in diesem Prozeß angestrebt wird,
- die *Handlungssituation*, mithin die Gesamtheit der vorhandenen Ressourcen und der Bedingungen des Systemumfeldes, und
- der *Transformationsprozeß* als Prozeß des Einsatzes von Ressourcen zur Verwirklichung des *Ergebnisses*, wie es gewünscht ist.

Zu diesen Komponenten antizipiert der jeweils Handelnde Entwicklungen. Diese Antizipation determiniert den Handlungsablauf, wobei sich die Vorstellungen im Zeitablauf dynamisch verhalten, sich also bis zur endgültigen Realisierung verändern. Diese Vorstellungen können auch als Handlungsplan begriffen werden, und der darauf abgestellte Prozeß als Planung.

Vor diesem entscheidungslogischen Hintergrund bildet die *Kontrolle* die informationelle Brücke zwischen den Ist - Werten der Realität und den Soll - Werten, mithin den Prämissen beziehungsweise Handlungsprojektionen der Planung.

Kontrolle ist somit aus entscheidungslogischer Perspektive eine Informationsquelle zur Verbesserung der Qualität von Entscheidungen. Diese Perspektive kann die der *Kontrolle* als kybernetische Lenkungsfunktion sinnvoll ergänzen. Aus ihr lassen sich folgende Teilkomplexe der *Kontrolle* ableiten:

- Die **Ergebniskontrolle**, durch die zunächst auf den jeweiligen Handlungsebenen überprüft wird, inwieweit die Ziele der höheren Ebene auf der nachfolgenden Ebene berücksichtigt wurden, inwieweit beispielsweise ein bestimmtes institutionspolitisches Ziel in der strategischen Planung beachtet wurde. Darüberhinaus soll innerhalb dieses Teilkomplexes der *Kontrolle* auch die
- **Konsistenzkontrolle** subsumiert werden, mit deren Hilfe die Pläne auf logische Ableitung und Aufbau, die Informationsverarbeitung auf die Verwendung geeigneter Methoden und die Informationsgrundlagen auf Vollständigkeit hin überprüft werden.
- Die **Prämissenkontrolle**, durch die die internen und externen Entwicklungen verfolgt werden, die als Annahmen auf den jeweiligen Ebenen zugrunde lagen. Damit werden Informationen über die Veränderungen der Handlungssituation ermittelt.
- Die **Durchführungskontrolle**, die als Planfortschrittskontrolle die schrittweise Verwirklichung der Ziele mit Hilfe von Zwischenzielen überprüft. ⁷⁴

⁷⁴ vgl. Frese/Simon [29], Sp. 1247, und [1], S. 826 - 829

Die hier dargestellten Funktionsmechanismen und Teilkomplexe sind charakteristisch für die Möglichkeiten und Grenzen der Managementgrundfunktionen *Planung* und *Kontrolle*, die als Subsysteme das Führungssystem unterstützen.

1.4.4 Erweiterung dieser Funktionsmechanismen durch das Führungssystem *Controlling*

Bei der Ermittlung der Notwendigkeit einer Controllingfunktion wird davon ausgegangen, daß solche Steuerungs- und Regelungsmechanismen in gesellschaftlichen Institutionen, die sich im Verhältnis zu ihrer Systemumwelt, aber auch durch die interne komplexe Vernetztheit ihrer Subsysteme auszeichnen, dennoch in ihrer Wirksamkeit begrenzt sind.

Es wird angenommen, daß - trotz Komplexität und Dynamik sozialer Systeme - mit Hilfe der einfachen Steuerung und Regelung durchaus homöostatische Systemzustände erreicht werden, wie dieses oben als Anspruch an *Kontrolle* formuliert wurde, daß diese aber äußerst labile Gleichgewichtslagen darstellen, weil Anpassungsmaßnahmen zu häufig durchzuführen sind.

Die Regelungsmechanismen stellen, obwohl sie sich von einem reinen Hinterherhinken lösen wollen, dennoch einen Reaktionsmechanismus dar, nachdem es sich nach wie vor um eine zwar beschleunigte, aber dennoch nachträgliche Anpassung von davor fehlgesteuerten Aktivitäten handelt.

Sie alleine stellen demnach noch nicht die *Integrations-* und *Koordinationsanforderungen* auf den verschiedenen Handlungsebenen sicher.

Eine gesellschaftliche Institution, deren Führungssystem nur nach diesen Mechanismen funktioniert, gerät unter Umständen in eine strategische Zeitfalle, indem sie strukturell den Umfeldanforderungen nicht genau zu dem Zeitpunkt, zu dem diese sich stellen, entsprechen kann.

Abhilfe soll diesbezüglich der konsequente Übergang von einem zunächst agierenden und dann reagierenden zu einem interagierenden Handeln schaffen.

Die Sicherstellung solcher Handlungsmuster kann als eine der konstituierenden Funktionen des *Controlling* angesehen werden.

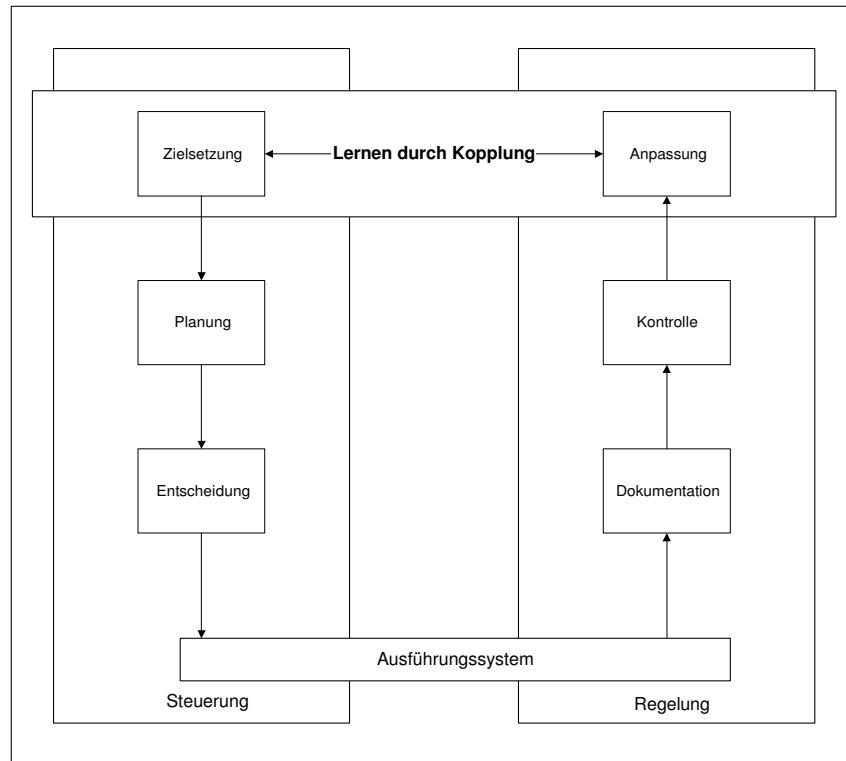
Hierbei ist es zunächst von Bedeutung, Informationen, die man jeweils aus den Prozessen einfacher Steuerung und Regelung gewinnt, als Erfahrungen zu sichern und damit **Lernprozesse des Systems** zu **ermöglichen**, indem man die Führungssysteme *Planung* und *Kontrolle* selbst miteinander koppelt.

Erfahrungswerte aus der *Kontrolle* sollen in die *Planungsprozesse* zurückfließen und dort kontinuierlich implementiert werden.⁷⁵

Die interagierende Funktion des Controlling läßt sich wie folgt darstellen.⁷⁶

⁷⁵ Die Koppelung von Steuerungs- und Regelungsprozessen zur Ermöglichung von Erfahrungslernen des Systems soll im folgenden zur Vereinfachung als *interagierende* Funktion bezeichnet werden.

⁷⁶ vgl. Becker [8], S. 309



Kopplung von Steuerung und Regelung als Voraussetzung zur Entstehung von Lernprozessen

Eine Weiterentwicklung der einfachen Steuerung und Regelung mit Hilfe von *Controlling* bedeutet darüber hinaus,

daß innerhalb des Regelkreises Entwicklungen, die die Zielerreichung potentiell gefährden können, prognostizierend wahrgenommen und damit als antizipative Steuerungsinformationen berücksichtigt werden.

Ziel dessen ist es, Störungen abzuwehren, bevor sie den Realisationsprozeß beeinträchtigen. Es geht also um eine frühzeitige Antizipation von potentiellen Abweichungen.⁷⁷

Dazu ist es notwendig, daß Informationen aus dem System selbst, aber auch aus den Umfeldsystemen, mit denen es strukturell verknüpft ist, rechtzeitig aufgespürt und in den Führungsprozeß einbezogen werden.

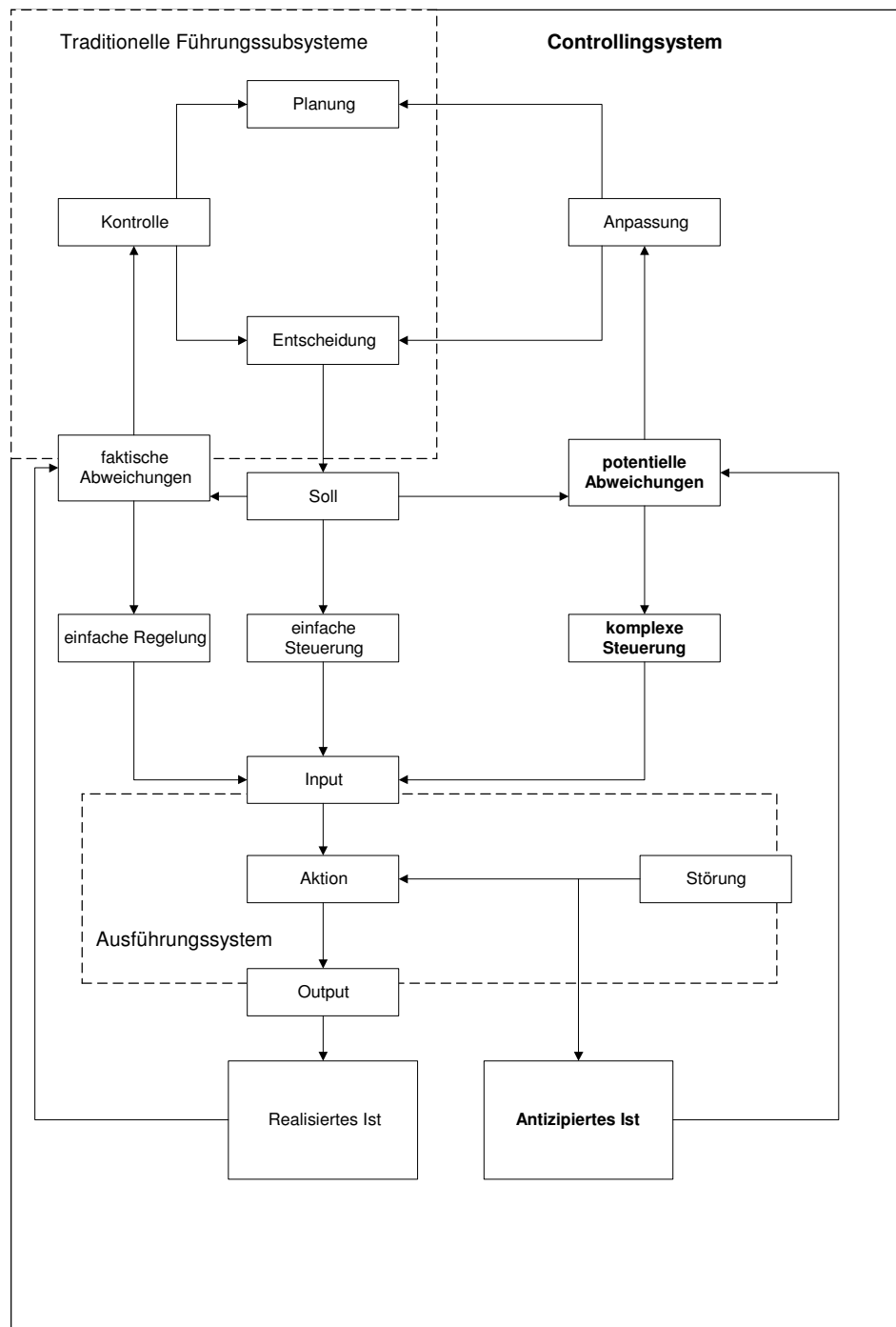
In einer so gearteten *Steuerung* mit Hilfe eines *Controllingsystems* wird der durch Ziele gesetzte Sollzustand dem antizipierten Istzustand gegenübergestellt, um so auf potentielle Abweichungen aufmerksam zu werden.⁷⁸

Die Analyse solcher potentiellen Störungen dient der Feststellung ihrer Wesensmerkmale. Anpassungsmaßnahmen werden demnach beschleunigt, indem die Natur der Störung interpretiert wird und eine Orientierung daran stattfindet.

⁷⁷ Becker [9], S. 82

⁷⁸ Diese zweite konstituierende *Controllingfunktion* soll im folgenden vereinfachend *komplexe Steuerung* genannt werden.

Die komplexe Steuerung kann wie folgt schematisch veranschaulicht werden.



Modell der komplexen Steuerung

Neben diesen beiden Funktionen von *Controlling*, der komplexen und interagierenden Steuerung, soll hier die *Schaffung von Informationskongruenz* als dritte konstituierende Aufgabe des *Controllings* verstanden werden.

Grundsätzlich wird hierbei unterstellt, daß es innerhalb des Führungssystems nicht per se eine Übereinstimmung gibt zwischen der

- *Nachfrage* des Managements nach Informationen,
- dem aus den verschiedenen Bereichen einer gesellschaftlichen Institution zufließenden *Angebot* an Informationen und dem
- *objektiven Informationsbedarf*, wie er sich aus der Notwendigkeit der Verwirklichung der Institutionsziele ergibt.

Diese Übereinstimmung soll vielmehr gerade über die Funktion des *Controlling* hergestellt werden.⁷⁹

Als Ursache für die Inkongruenz von Nachfrage, Angebot und Bedarf wird beispielsweise die faktische Unkenntnis des Managements über den objektiv notwendigen Informationsbedarf gesehen oder die aus unterschiedlichen Gründen unausgereiften Möglichkeiten, Informationen in der Art und der Güte bereitzustellen, die der Entscheidungssituation entsprechen würden.

Zusammenfassend seien hier nochmals die **drei konstituierenden Funktionen** des *Controlling* dargestellt:

- Die **komplexe Steuerung** als antizipative Steuerung zur Sicherstellung und Beschleunigung der Anpassung der Unternehmensaktivitäten an zukunftsweisende Entwicklungen,
- die **interagierende Funktion**, ausgefüllt vor allem durch Systemaktivitäten der Kopplung der beiden Führungssysteme *Planung* und *Kontrolle* und der Koppelung von Prozessen zwischen Führungs- und Ausführungssystem, und
- die **Schaffung von Informationskongruenz**, wie eben ausgeführt.

Hier sei erneut darauf verwiesen, daß mit diesen Möglichkeiten der oben ausgeführten Varietät von Verhaltenszuständen eines Systems wiederum nicht so begegnet wird, daß das System vollständig beherrschbar gemacht würde.

Ziel von *Controlling* in den hier vorgestellten Funktionen ist es mithin, ohne auf die Überwindung der gesamten Grundproblematik sozialer Systeme allzu große Hoffnung zu setzen,

- die Flexibilität einer gesellschaftlichen Institution zu erhöhen,
- im Gegensatz zu einer bloß reaktiven eine interaktive Handlungsfähigkeit sicherzustellen,
- die Anpassungsfähigkeit zu verbessern und die Anpassungsgeschwindigkeit zu erhöhen, und
- die Qualität von Entscheidungen zu verbessern.

Mit diesen Ausführungen wurde der Versuch gemacht, *Controlling* als Subsystem innerhalb des Systems *gesellschaftliche Institution* zu definieren, gegenüber den anderen Subsystem-

⁷⁹ Wie *Controlling* diese Funktion im Einzelnen erfüllen kann, wird wiederum auf den verschiedenen Handlungsebenen der Steuerung der Hilfen zur Erziehung ausgeführt.

men abzugrenzen (**Bearbeitung des Grenzproblems**) und die Interaktion zwischen ihnen und dem Subsystem Controlling aufzuzeigen (**Bearbeitung des Interaktionsproblems**).

Es ergeben sich darüber hinaus auch Hinweise auf die relevanten Elemente (**Bearbeitung des Relevanzproblems**) des Subsystems Controlling.

Als solche relevanten Elemente werden von der Verfasserin *Aufgaben, Träger, Instrumente* sowie *Informations- und Kommunikationsstrukturen* des Controllingsystems angenommen.⁸⁰

Die Bearbeitung des Grenz-, Relevanz- und Interaktionsproblems soll im zweiten Abschnitt auch mittelbar als Methode der Analyse des Subsystems *Controlling* innerhalb des Systems *Jugendamt* für den Bereich der *Hilfen zur Erziehung* herangezogen werden.

⁸⁰ Diese Unterteilung folgt der Systematik von Krüger [60], S. 16 ff.,

2 Controlling der Hilfen zur Erziehung in einem Jugendamt

In diesem Abschnitt wird *Controlling* mit seinen Wesensmerkmalen als Führungssystem der gesellschaftlichen Institution *Jugendamt* für den ausgewählten Bereich der *Hilfen zur Erziehung* bestimmt.

Dabei wird *Controlling der Hilfen zur Erziehung* entsprechend dem eben dargestellten Ansatz zu analysiert.

Es wird versucht, das Grenz-, Interaktions- und Relevanzproblem dieses *Controllingsystems* zu bearbeiten, indem die Frage untersucht wird, ob, wie und wozu sich die eben entwickelten konstituierenden *Controllingfunktionen* auf das System der *Hilfen zur Erziehung* übertragen lassen.

Für diese Fragestellung werden die Kapitel folgendermaßen strukturiert:

Gemäß der eingangs dargestellten Rationalitätsidee des sozialökonomischen Ansatzes lassen sich auch die konstituierenden Funktionen des *Controlling* auf drei Ebenen ansiedeln: der Verständigungsordnung, der Verfügungsordnung und der Ebene des personalen Handelns. *Controlling* gestaltet sich

- auf der Ebene der Verständigungsordnung als *normatives Controlling* und verwirklicht kommunikative Rationalität,
- auf der Ebene der Verfügungsordnung als *strategisches Controlling*, das dem Gedanken erfolgsorientierter Rationalität entspricht, und
- auf der Ebene des personalen Handelns als *operatives Controlling*, das, indem es unmittelbar der Knappheitsbewältigung und effizientem Ressourceneinsatz dient, dem Gedanken instrumenteller Rationalität folgt.

Diese Ebenen, die als Handlungsebenen des *Controlling* ebenso wie im oben ausgeführten Fall der Managementgrundfunktionen quer zu den konstituierenden Funktionen des *Controlling* liegen, sollen gleichzeitig gedanklich den gesamten Abschnitt gliedern.

Dieser soll sich also mit den möglichen Aufgaben, Aufgabenträgern, Instrumenten, mit denen die Aufgaben erfüllt werden sowie mit den Informations- und Kommunikationsstrukturen eines *Controllings der Hilfen zur Erziehung* in der gesellschaftlichen Institution *Jugendamt* auf den jeweiligen Handlungsebenen auseinandersetzen.

Dabei können im Rahmen der vorliegenden Arbeit lediglich ansatzweise Vorgaben für das Handeln auf der normativen und strategischen Ebene entwickelt werden. Die Ausarbeitungen zu diesen beiden Handlungsebenen von Management können noch keine unmittelbar umsetzbare *Controllingkonzeption* für den Bereich der *Hilfen zur Erziehung* eines konkreten Jugendamtes liefern. Sie markieren vielmehr Eckpunkte, die eine wünschenswerte Konzeptionsdiskussion strukturieren könnten und als Rahmen für eine Umsetzung auf der operativen Handlungsebene dienen könnten.

Die besonderen institutionellen, gesetzlichen, und fachpolitischen Rahmenbedingungen der öffentlichen Jugendhilfe zum Bereich *Hilfen zur Erziehung* werden ebenso wie die konstituierenden *Controllingfunktionen* der normativen und strategischen Handlungsebene zugeordnet und dort miteinander abgeglichen.

Diese Rahmenbedingungen sollen als spezifische Anforderungen des Gegenstandsbereichs an die Funktion *Controlling* gewertet werden.
Die Praxiserfahrungen der Verfasserin der vorliegenden Arbeit⁸¹ stellen in diesem Sinne eine Folie dar, durch die diese besonderen Bedingungen betrachtet werden.

⁸¹ *Verfasserin der vorliegenden Arbeit* wird im folgenden zur Vereinfachung mit *Verfasserin* abgekürzt.

2.1 Controlling der *Hilfen zur Erziehung* auf der normativen Ebene

Bevor auf die besonderen Funktionen von *Controlling* auf dieser Handlungsebene eingegangen wird, sollen in Hinführung dazu die spezifischen Anforderungen, die an das System *Jugendhilfe* auf dieser Ebene gestellt sind, dargelegt werden.

Als Grundlage dazu werden die allgemeinen Anforderungen an das Management auf der normativen Ebene konkretisiert und daran anschließend in der eben beschriebenen Weise mit der Fragestellung dieses Kapitels umgegangen.

2.1.1 Die allgemeinen Anforderungen an das Management auf der normativen Handlungsebene

Wie im vorangegangenen Abschnitt ausgeführt wurde, stellt Management auf der normativen Ebene politische und soziokulturelle Rationalität sicher.

Managementhandeln soll dafür sorgen, daß eine Institution offen für kultur-, zeit- und situationsgerechte Wertorientierungen ist, daß im relevanten Systemumfeld Klarheit über das Grundverständnis der gesellschaftlichen Rolle der Institution hergestellt wird.

Es geht um den Aufbau institutionspolitischer Verständigungs- und Glaubwürdigkeitspotentiale, auf deren Tragfähigkeit im Hinblick auf die Erhaltung des Basiskonsens zwischen Institution und gesellschaftlichem Umfeld es im Falle manifester Konflikte ankommt, mithin um die gesellschaftliche Legitimation des Handelns der Institution.

Von Bach⁸² wird das Handeln auf dieser Ebene - allerdings unter der Fragestellung, mit Hilfe welcher Strategien Wandel in einer Institution implementiert werden kann - auch als *Management von Bewußtseinslagen* bezeichnet.

Dieses zielt primär auf Einstellungsakzeptanz, das heißt auf das Schaffen und Festigen neuer Werte und Überzeugungen. „Auf die Weise ist den Zielgruppen ein Bewußtsein für die Notwendigkeit und die Art der beabsichtigten Änderung zu vermitteln. Ein ausgeprägtes Bewußtsein ist desto bedeutungsvoller, je weitreichender und langanhaltender der Wandlungsprozeß ist und je mehr Selbstentwicklung von den betroffenen Einheiten zu leisten ist.“⁸³

Dabei geht es vor allem darum, Visionen und Leitbilder, die mit Hilfe von Handlungsmaximen gebildet werden, zu entwickeln.

Für Hammer / Stanton⁸⁴ repräsentieren solche Wertvorstellungen im Innenverhältnis der Institution die grundlegenden beruflichen Überzeugungen und stehen, sind sie in ihrer Erscheinung auch noch so immateriell und schwer zu definieren, immer im Zentrum des Wandels.

Die beiden Autoren fassen dies in der einfachen Formel „man ist, was man glaubt“⁸⁵ zusammen.

⁸² vgl. Bach [3], S. 15 ff

⁸³ ebenda

⁸⁴ vgl. Hammer/Stanton [35], S. 160

⁸⁵ ebenda

Der Erfolg einer Institution hängt nach Hammer / Stanton letztlich davon ab, inwieweit ein tragfähiges Wertesystem vorhanden ist, das den Intellekt und die Emotionen der täglich am Prozeß Mitwirkenden prägt.

Unterstellt wird dabei, daß ein solches Wertesystem nicht verordnet werden kann, sondern von den Beteiligten verinnerlicht werden muß, wozu es bestimmter Voraussetzungen bedarf.

- Erste Voraussetzung in diesem Sinne wäre es, neue Zielsetzungen gedanklich mit vorhandenen Wertvorstellungen abzustimmen, wobei diese im Zuge dessen sorgfältig zu analysieren wären.
Ein verinnerlichtes Wertesystem, auf das sich die Beteiligten, die arbeitsteilig in der Organisation zugange sind, im Konsensverfahren geeinigt hätten, wäre in schneller, flexibler und damit optimaler Weise handlungsleitend.
„Weitverbreitete und tiefempfundene Wertvorstellungen stellen eine Alternative zur herkömmlichen Kontrollfunktion des Managements dar. Wenn die Unternehmensführung die Mitarbeiter überzeugen kann, sich bestimmte Wertvorstellungen zu eigen zu machen und ihr Verhalten danach auszurichten, kann sie relativ sicher sein, daß sie richtig handeln werden.“⁸⁶
- Darüber hinaus müßte erkennbar werden, daß die vom Führungssystem gewünschten Wertvorstellungen in der Gestaltung der Prozesse auch ernsthaft berücksichtigt werden sollen. Dieses würde auf die Frage hinauslaufen, wozu das Management im Ernstfall, wenn mit einer Entscheidung im Sinne der vertretenen Werthaltung beispielsweise existenzielle Nachteile verbunden wären, bereit ist. Gerade durch Erfahrungen, daß Leitbilder auch krisensicher sind, würde wirkliche Glaubwürdigkeit der Leitlinien, die damit ihre Funktion situationsüberdauernder Handlungsleitung optimal erfüllen könnten, erzeugt.
- Schließlich müßte das *Management* (als Institution, Anm. d. Verfasserin) mit persönlichem, sichtbarem Engagement für die Wertvorstellungen eintreten. „Bei dem Versuch, Werte zu vermitteln, ist Vorleben nicht der beste, sondern der einzige Weg.“⁸⁷
- Hammer / Stanton machen ebenso darauf aufmerksam, daß die Fähigkeit, das Wertesystem in das personale Verhalten zu integrieren, Kriterium der Erfolgskontrolle allgemein und vor allem auch Kriterium für das Vergütungssystem sein müßte.
- Zuletzt setzen sie die Anforderung, daß solche Wertvorstellungen so verständlich und einzigartig formuliert sein müßten, daß sie mit den spezifischen Austauschpartnern der Institution nach innen und nach außen kommunizierbar sind.⁸⁸

Im Sinne von „so nicht!“ stellen Hammer / Stanton eine Karikatur vor⁸⁹, die nach ihrer Einschätzung eine leider übliche Praxis bei der Implementierung von Leitbildern darstellt:

⁸⁶ Hammer/Stanton [35], S. 162

⁸⁷ Albert Schweitzer, zitiert nach Hammer/Stanton [35], S. 166

⁸⁸ vgl. Hammer/Stanton [35], Ausführungen zu den Voraussetzungen S. 166 - 169

⁸⁹ Hammer/Stanton [35], S. 165



DILBERT. Nachdruck mit Genehmigung von UFS, INC.

Diese Überlegungen sollten deutlich machen, daß Managementhandeln auf dieser Ebene dem Anspruch genügen muß, **interne** und **externe** Austauschpartner der Institution wertorientiert einzubinden.

Dieses kann auf dem Weg der Gestaltung von Verständigungsprozessen über Leitbilder, die die gesellschaftliche Rolle der Institution nach innen und außen transportieren, erfolgen.

Damit können Verständigungsprozesse über Leitbilder auf der normativen Ebene Integrations- und Kooperationserfordernisse sicherstellen.

Sie scheinen geeignet, einer kommunikativen Ethik, die auf dieser Ebene zugrunde gelegt wird, zu entsprechen, und dem eingangs unterstellten Wunsch nach fairer, argumentativer Konsensfindung, mit deren Hilfe man sich im Gespräch über eine gemeinsame Präferenzordnung verständigen kann, gerecht zu werden.

Die Leitbildentwicklung soll deshalb im folgenden als das wesentliche Instrumentarium zur Sicherstellung der Erfordernisse von Managementhandeln auf der normativen Ebene der *Hilfen zur Erziehung* betrachtet werden.

2.1.2 Die situativen Bedingungen der *Jugendhilfe* auf der normativen Ebene

2.1.2.1 Rechtliche Rahmenbedingungen der öffentlichen *Jugendhilfe* auf der normativen Ebene

Ausgangsthese dieses Kapitels soll sein, daß das Grundverständnis der öffentlichen *Jugendhilfe* selbst, wie sie sich heute in ihrer rechtlichen Grundlegung präsentiert, einer kommunikativen Ethik folgt. Kommunikative Ethik stellt die innere Struktur des Systems *Jugendhilfe* dar.⁹⁰

Durch die Brille der Systemtheorie, durch die im Sinne des Bezugsrahmens der vorliegenden Arbeit die Betrachtung erfolgen soll, wird der Träger der *Jugendhilfe*, das Jugendamt, ebenso als offenes, in eine gesellschaftliche Umwelt eingebettetes System gesehen, das in vielfältiger Austauschbeziehung mit ihr steht und von dieser lebt.

⁹⁰ siehe hierzu auch die Ausführungen zur Struktur determiniertheit sozialer Systeme auf S. 14. Die Struktur *kommunikative Ethik* bestimmt in diesem Sinne, auf welche Art und Weise *Jugendhilfe* Anstöße aus der Systemumwelt in sich aufnimmt.

Die Existenzberechtigung eines Jugendamtes als zweckorientiertes soziales System ist die Erbringung von Leistungen für die Umwelt, wobei es in dieser grundsätzlichen Zwecksetzung der privatwirtschaftlichen Unternehmung entspricht.

Um diese Leistungen für die Umwelt erbringen zu können, bedarf es der Mittel, die ihm aus der Umwelt zufließen.

Während Unternehmungen über relative Freiheit bei der Wahl ihrer Ziel- und Zwecksetzungen verfügen, selbst bestimmen können, welche Bedürfnisse sie aus der Vielfalt der möglichen Bedürfnisse auswählen und befriedigen wollen, muß sich das Jugendamt als öffentliche Institution innerhalb von Grenzen bewegen, die ihm durch die Vorgabe zu erfüllender Zwecke durch Gesetze gesteckt sind.

Diese Grenzsetzung und die Notwendigkeit, öffentliche Jugendhilfe auch rechtlich zu fixieren, bergen gleichzeitig die Gefahr in sich, daß das Prinzip der Rechtmäßigkeit der Verwaltung zu sehr zum dominierendem Prinzip wird.

Dem ist entgegen zu halten, daß das Wesen öffentlicher Verwaltung nie ausschließlich im schlichten Rechtsvollzug zu sehen war, sondern vielmehr in rechtmäßiger Erfüllung öffentlicher Aufgaben. Weniger die Rechtsordnung selbst als vielmehr die Bedürfnisse des Lebens sollen einem Jugendamt seine Aufgaben stellen und seine Zwecke vorgeben.

Die Vorgaben zum „Wesen“ der Institution *Jugendamt* und dessen rechtlicher Fixierung im Kinder- und Jugendhilfegesetz⁹¹ spiegeln in besonders deutlicher Weise das genannte Verständnis vom Prinzip der Rechtmäßigkeit wider.

Innerhalb der Verwaltungsorganisation der Gebietskörperschaft hat das Jugendamt eine Sonderstellung. Es ist nach § 70 KJHG als zweigliedrige Behörde verfaßt, die sich aus dem Jugendhilfeausschuß und der Verwaltung des Jugendamtes zusammensetzt.

Der Jugendhilfeausschuß als vertretungskörperschaftlicher Ausschuß hat als solcher ebenfalls eine Sonderstellung. In seiner Zusammensetzung orientiert er sich nicht hauptsächlich an den parteipolitischen Mehrheiten der Vertretungskörperschaft.

Zugang zur Entwicklung von Jugendhilfepolitik haben nach den gesetzlichen Regelungen des KJHG auch die anerkannten Träger der freien Jugendhilfe, Selbsthilfegruppen und Initiativen.

Nach § 79 KJHG sind dem Träger der öffentlichen Jugendhilfe, dem Jugendamt in seiner eben beschriebenen Zweigliedrigkeit, als hoheitliche Aufgaben die Gesamtverantwortung, Gewährleistungspflicht und die Planungsverantwortung zugewiesen. Durch die Besonderheit der Zweigliedrigkeit, der Einbeziehung der nichtöffentlichen Träger und in der Jugendhilfe erfahrener Personen, werden diese im Rahmen ihrer Mitwirkung im Jugendhilfeausschuß mitverantwortlich für hoheitliche Aufgaben.

Die Aufgabenverteilung zwischen Jugendhilfeausschuß und Verwaltung ist im Einzelnen nicht rechtlich fixiert.

In § 70 II wird allgemein festgelegt, daß die Verwaltung die laufenden Geschäfte führt, dieses jedoch im Rahmen der Satzung und der Beschlüsse der Vertretungskörperschaft und des JHA zu erfolgen hat.

⁹¹ Dieses soll im folgenden als *KJHG* bezeichnet werden

Die Rechte des JHA werden umgekehrt nicht durch die Verwaltung geschmälert, wie dies in § 71 II und III zum Ausdruck kommt. Der JHA ist damit in der Lage, das Handeln der Verwaltung durch Beschlüsse zu binden, das heißt ihr ihre Zwecke konkret vorzugeben. Eingeschränkt wird dies nur durch die Vorgabe, daß die Verwaltung arbeitsfähig bleiben muß und notwendige Einzelentscheidungen im laufenden Geschäft nicht durch die eingeschränkten Sitzungstermine des JHA behindert werden sollen. Dem JHA kommt damit nach dem Willen des KJHG die Aufgabe der Diskussion und Entscheidung über grundsätzliche Fragen zu, wobei sein Gestaltungsspielraum wiederum von der Regelungsdichte der Satzung und den Beschlüssen der Vertretungskörperschaft abhängt.⁹²

Durch die rechtliche Begrenzung des Gestaltungs- und Entscheidungsspielraums des **Jugendamtes**⁹³ erfolgt das, was an Leistung des Systems an die gesellschaftliche Umwelt abgegeben wird, weitgehend im Zuge des politischen Willensbildungsprozesses, in welchen allerdings die Verwaltung mit ihrem Sachverstand einbezogen ist.

Aus den eben ausgeführten gesetzlichen „Auflagen“ wird deutlich, daß *Jugendhilfe* sich entsprechend dem Paradigma kommunikativer Ethik konstituieren will, daß dies zum Wesensmerkmal von *Jugendhilfe* gehören soll.

Dieses Wesensmerkmal kann auch im Zusammenhang mit den einschlägigen Bestimmungen im KJHG zu den *Hilfen zur Erziehung* als Subsystem der *Jugendhilfe* interpretiert werden.

Die Bestimmungen des § 27 KJHG, *Hilfe zur Erziehung*, können als unbestimmte Rechtsbegriffe verstanden werden. Hierbei sollte zwischen den dort formulierten Begriffen *entsprechende Erziehung ist nicht gewährleistet* und den Begriffen *Geeignetheit* und *Notwendigkeit* unterschieden werden.

Der *erzieherische Bedarf*, der mit dem ersten Begriff angesprochen wird, kann notfalls noch im Zuge des traditionellen Verwaltungsverfahrensrechts bestimmt werden. Trotz komplexer Zusammenhänge richtet sich eine fachliche Bewertung eines Hilfebedarfs an der Feststellung von Tatsachen aus. Wäre die Anspruchsvoraussetzung *erzieherischer Bedarf* solchen Tatsachen entsprechend festgestellt worden und gäbe es keine weiteren Anspruchsvoraussetzungen gemäß § 27 KJHG, könnte *Hilfe zur Erziehung* gewährt werden. Die Gewährung würde einen sogenannten Verwaltungsakt der Behörde, die dazu hoheitlich befugt ist, darstellen. Die Gewährung als Verwaltungsakt würde verschiedene verwaltungsverfahrenrechtliche Abläufe nach sich ziehen. Der Adressat von *Hilfen zur Erziehung* könnte beispielsweise Widerspruch einlegen, wenn er mit der gewährten Hilfeart nicht einverstanden wäre.

All dies bildet noch das traditionelle Verständnis vom Verhältnis zwischen einer hilfegebenden Verwaltungseinheit und dem Empfänger der gewährten Hilfe ab.

Bei der Behandlung der weiteren Anspruchsvoraussetzungen des § 27 KJHG *Geeignetheit* und *Notwendigkeit* dagegen muß spätestens über dieses traditionelle Verständnis hinaus gedacht werden. Dazu müssen sozialpädagogische Einschätzungen und Prognosen zu den spezifischen Möglichkeiten des Einzelfalls, die von den individuellen Bedingungen über die familiären Ressourcen bis hin zu den „Potenzen“ der spezifischen Lebenswelt des Adressaten reichen, gegeben werden. Dies stellt einen fachlichen Bewertungsprozeß dar, der nach dem Willen des KJHG durch das Zusammenwirken mehrerer Fachkräfte bewerkstelligt wer-

⁹² vgl. Wiesner u.a. [107] und Jans/Happe/Saubier [45], Kommentierungen zu §§ 70, 71, 79 und 80 ff, die nach dem „Geist“ des KJHG als miteinander korrespondierend zu betrachten sind.

⁹³ Diese fettgedruckte Schreibweise soll im folgenden immer dann gewählt werden, wenn nicht vom Jugendamt in seiner Zweigliedrigkeit, sondern als *Amt* im Sinne einer organisatorischen Einheit die Rede ist.

den soll.⁹⁴

Dieses Zusammenwirken der Fachkräfte im Hilfeplanungsprozeß wird durch § 36 KJHG, der mit § 27 KJHG korrespondiert, vorgeschrieben. In diesem Prozeß müssen der Hilfebedarf, die Geeignetheit der Hilfe und ihre Notwendigkeit kontinuierlich problematisiert werden. Die regelmäßige Prüfungspflicht im Aushandlungsprozeß der Fachkräfte macht deutlich, daß bei den Erziehungshilfen keine statischen, sondern dynamische, prozeßhaft angelegte Entscheidungen getroffen werden.⁹⁵

Diese Verpflichtung zur Überprüfung der *Geeignetheit* und *Notwendigkeit* einer *Hilfe zur Erziehung* in Aushandlungsprozessen der sozialpädagogischen Fachkräfte bei voraussichtlich längerfristigem Hilfebedarf trägt implizit die Notwendigkeit in sich, eine Veränderung der jeweils spezifischen Bedingungen eines Einzelfalls zusammen mit den Adressaten der *Hilfen zur Erziehung* ebenso prozeßhaft nachzuvollziehen.

Dieser Gedanke wurde in § 36 II KJHG zur rechtlichen Bestimmung gemacht. „...Als Grundlage für die Ausgestaltung der Hilfe sollen sie (die sozialpädagogischen Fachkräfte, Anmerkung der Verfasserin) zusammen mit dem Personensorgeberechtigten und dem Kind oder dem Jugendlichen einen Hilfeplan aufstellen, der Feststellung über den erzieherischen Bedarf, die zu gewährende Art der Hilfe sowie die notwendigen Leistungen enthält;...“⁹⁶

Fachlichkeit in solchen Aushandlungsprozessen bedeutet gemäß dieser Philosophie, die die Adressaten tendenziell zu gleichberechtigten Subjekten des Aushandlungsprozesses macht, die jeweils vorhandenen Einschätzungen, allgemeinen Normen und Werthaltungen dieser gleichberechtigten Subjekte im Aushandlungsprozeß in Abstimmung zueinander zu bringen.

Die sozialpädagogischen Fachkräfte müssen in diesem Sinne eine kommunikative Ethik verinnerlichen, die sie in die Lage versetzt, Aushandlungsprozesse so zu moderieren, daß eine Abstimmung der Normen und Werte im Konsensverfahren möglich wird.

Systemtheoretisch interpretiert, können diese exemplarisch ausgeführten gesetzlichen Regelungen auch als Verhaltensnormen gewertet werden, die das Verhalten der Mitglieder des sozialen Supersystems *Gesellschaft* in eine bestimmte Richtung lenken sollen, im eben dargestellten Bereich der *Hilfen zur Erziehung* hin zur Akzeptanz der Notwendigkeit von Aushandlungsprozessen.

So gesehen kann der Staat als hierarchisch an oberster Stelle angesiedeltes Subsystem der Gesellschaft charakterisiert werden, das zur Bestimmung solcher Normen befugt ist und im Falle der *Jugendhilfe* evolutionären Wandel vorschreiben will.

Er entwirft, vor allem mit seiner Verfassung, dauerhafte, allgemeine Bedingungen, die ein grundlegendes Ordnungsgefüge ergeben sollen, innerhalb dessen Selbstregelung des Supersystems *Gesellschaft* stattzufinden hat.

Spezielle Rechtsnormen wie die zur *Jugendhilfe* tragen innerhalb dieser Sichtweise den Charakter von Steuerungsmaßnahmen, die punktuell an Stelle der Selbstregelung treten.

Jugendhilfe soll sich offensichtlich in kommunikativen Prozessen ständig neu entfalten und dadurch weiterentwickeln. Sie hat mit dem KJHG gesetzlich fundierte Verfahrensnormen

⁹⁴ vgl. Werner [106], S. 7 - 8

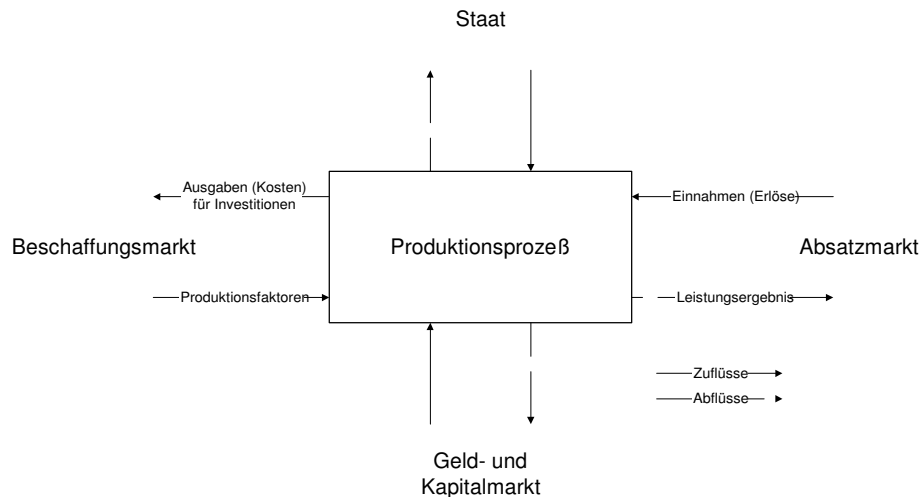
⁹⁵ vgl. Werner [106], S. 10

⁹⁶ § 36 II, Satz 2 KJHG

herausgebildet, die als Steuerungsvorgabe zur Entfaltung einer kommunikativen Ethik betrachtet werden können.

2.1.2.2 Institutionelle Rahmenbedingungen - *Jugendhilfe als „Produktion öffentlicher Güter“*

Bei der Herstellung privater Güter kann ein Modell des Wertekreislaufs unterstellt werden, das sich folgendermaßen abbilden läßt:



Die Erstellung staatlicher Leistungen setzt ebenso wie bei privatwirtschaftlichen Gütern grundsätzlich einen Apparat zur Leistungserstellung (im Schaubild *Produktionsprozeß* genannt) voraus, für dessen Aufbau und Aufrechterhaltung entsprechende Mittel periodisch oder laufend aus der Umwelt (im Schaubild *Beschaffungsmarkt* genannt) in die Produktion einfließen müssen.

Personelle und materielle Mittel unterscheiden sich dabei dem Wesen nach nicht von denjenigen privater Güter. Das Jugendamt benötigt zur Leistungserstellung unterschiedlich qualifiziertes Personal, technische Anlagen wie beispielsweise PCs, Werkzeuge, Gebäude, Energie und Informationen.

Eine öffentliche Institution wie ein Jugendamt ist darüberhinaus wie ein erwerbswirtschaftliches Unternehmen Bestandteil der Geldaustauschwirtschaft, die Verfügung über finanzielle Mittel stellt hier wie da die notwendige Voraussetzung für die Beschaffung von personellen und materiellen Mitteln zum Leistungsvollzug dar.

Die Bedingungen, unter welchen sich Finanzierung vollzieht, sind jedoch wesentlich andere als bei privatwirtschaftlichen Güter. Dort erfolgt die Beschaffung finanzieller Mittel im klassischen Sinne über die Erlöse, die die Güter auf dem Absatzmarkt einbringen. Darüber hinaus wird die *Produktion* über den *Geld- und Kapitalmarkt* finanziert. Über den *Staat* erfolgen zwar auch Zuflüsse beispielsweise in Form von Subventionen. Diese Form der Finanzierung stellt jedoch einen Notbehelf dar, wenn die typische Finanzierung nicht ausreichend funktioniert.

Im Gegensatz dazu gibt es in den meisten Bereichen der öffentlichen Jugendhilfe keine unmittelbare Verknüpfung zwischen Jugendhilfeleistung und finanzieller Gegenleistung des Empfängers. Das Jugendamt kann nur einen kleinen Teil seines Finanzbedarfs durch unmittelbare Leistungsentgelte decken.

Vielmehr ist es zum wesentlichen Teil bei der Finanzierung der Leistungserstellung auf Steuereinnahmen angewiesen.

Steuern, die das einzelne Gesellschaftsmitglied zu begleichen hat, sind dem Wesen nach voraussetzungslos dem Staat geschuldet und ergeben prinzipiell keinen Anspruch des Einzelnen auf ganz bestimmte staatliche Leistungen, die der Bedürfnisbefriedigung dieses einzelnen Steuerzahlers dienlich wären.

Dieser in der Steuerlehre als einseitig bezeichneten Verpflichtung des Steuerzahlers entspricht die ebenfalls einseitige Verpflichtung des Staates, die ihm übertragenen, als hoheitlich bezeichneten Aufgaben auch tatsächlich zu erbringen.

Damit soll deutlich gemacht werden, daß eine öffentliche Institution durch die dargestellten besonderen Bedingungen auf den politischen Willensbildungsprozeß, innerhalb dessen ihre spezifischen Zwecke, für deren Erfüllung sie finanziert werden will, legitimiert werden, in besonderem Maße angewiesen ist.

Unter dem Blickwinkel der Steuerung der öffentlichen Institution als System ist der politische Willensbildungsprozeß damit unabdingbar.

Oben wurde festgestellt, daß sich das Verhältnis zwischen den Bereichen *Produktion* und *Beschaffungsmarkt* bei privatwirtschaftlichen Gütern in seinen Wesensmerkmalen durchaus mit dem Verhältnis bei der Herstellung öffentlicher Güter vergleichen läßt.

Beim öffentlichen Gut *Jugendhilfe* sind jedoch Besonderheiten im Verhältnis *Produktionsprozeß* und *Absatzmarkt* zu beachten, denen das Problem der definitorischen Abgrenzung der Dienstleistung vom Sachgut zugrunde liegt.

Aus der Aufzählung der Anwendungsbereiche von Dienstleistungen und der Dienstleistungsbranchen in der Literatur⁹⁷ wird ersichtlich, daß ein Jugendamt grundsätzlich als eine Institution betrachtet werden kann, die Dienstleistungen herstellt.

Jugendhilfe als Dienstleistung soll im weiteren wie folgt begriffen werden:

"Dienstleistungen im weitesten Sinne sind der Bedarfsdeckung Dritter dienende Prozesse mit materiellen und / oder immateriellen Wirkungen, deren Vollzug und deren Inanspruchnahme einen synchronen Kontakt zwischen Leistungsgeber und Leistungsnehmer beziehungsweise deren Objekten von der Bedarfsdeckung her erfordert."⁹⁸

Damit wird vor allem der Prozeßcharakter, der unmittelbare Kontakt zwischen Leistungsnehmer und Leistungsgeber und die mangelnde Lagerfähigkeit (siehe „synchroner Kontakt“) von Dienstleistungen hervorgehoben. Es entfällt darüber hinaus der Faktor "Werkstoff", der im Konsumgüterbereich wesentlich die Produktqualität bestimmt, wobei diese im Dienstleistungsbereich vor allem durch den persönlichen Einsatz und die Qualitätsmerkmale der MitarbeiterInnen entsteht.

⁹⁷ vgl. z.B. Scheuch [86], S. 461 - 463

⁹⁸ Berekoven, L., zitiert in: Stauss [91], S. 100

Diese gutsbezogenen Besonderheiten der dienstleistungsproduzierenden Institutionen *Jugendamt* können, bezogen auf das Modell des Wertekreislaufs, wie folgt zusammengefaßt werden:

Produktion und *Absatzmarkt* sind in den meisten Arbeitsfeldern des Jugendamtes nicht streng voneinander zu trennen. Die „ProduzentInnen“ der Leistungen stehen einer komplexen Lebenswelt gegenüber. Sie müssen im Arbeitsprozeß, der als **Koproduktionsprozeß** charakterisiert werden kann, **fachliche, gesetzliche** und **sozialpolitische** Vorgaben sowie **knappe Ressourcen** mit den Interessen und Bedürfnissen der AdressatInnen zur Abstimmung bringen. Dabei sind deren „Leistungsanteile“, ihre Mitwirkung wesentlich im Ergebnis des Prozesses auffindbar.⁹⁹ Konkrete praktische Leistungen müssen dementsprechend jeweils situativ angemessen gestaltet werden.

Die hier zusammengefaßten Besonderheiten der Produktion des öffentlichen Gutes *Jugendhilfe* machen die gedankliche Annahme einer Ebene des normativen Managements zwingend.

Im Gegenzug dazu kann festgehalten werden, daß sie einer Umsetzung des Steuerungsparadigmas der SGM keineswegs entgegenstehen.

In diesem Sinne können die spezifischen Vorgaben der *Jugendhilfe*, die die Konsensfindung in Aushandlungsprozessen „verrechtlicht“ hat, auf dieser Ebene als wesentlich begünstigende Voraussetzung für die Steuerung des Systems unter den eben beschriebenen institutionellen Bedingungen betrachtet werden.

2.1.2.3 Der „Markt“ der öffentlichen Jugendhilfe - Steuerung von Angebot und Nachfrage

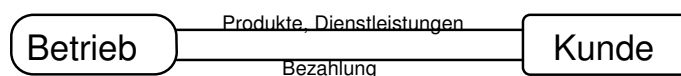
Als *Markt* wird innerhalb der volkswirtschaftlichen Disziplin Mikroökonomie der ökonomische Ort des Tausches begriffen, auf dem sich durch das Zusammentreffen von Angebot und Nachfrage die Preisbildung vollzieht.

Der Marktbegriff ist konstituierend für unser gesamtes Wirtschaftssystem. Die Mehrzahl der Güter unserer Gesellschaft werden von privaten Unternehmen mit Gewinnerzielungsabsicht für den Markt produziert. Einmal erstellt, findet die Allokation und Distribution privater Güter ebenfalls über den Markt statt.

Dabei gilt

- das sog. *Ausschlußprinzip*, wonach ein „Wirtschaftssubjekt“, das nicht bereit oder in der Lage ist, einen bestimmten Preis zu entrichten, vom Konsum ausgeschlossen ist, und
- die sog. *Rivalität des Konsums*, wonach der Nutzen, der aus dem Ge- und Verbrauch eines Gutes resultiert, lediglich dem zufließt, der es konsumiert.

Auf dem Markt privater Güter herrschen *schlüssige Tauschbeziehungen*, die wie folgt vereinfacht abgebildet werden können:¹⁰⁰



⁹⁹ vgl. Brülle [22], S. 9 - 32

¹⁰⁰ analog Stephan Burla in Stemmler [93], S. 109

Die Marktprozesse befriedigen Bedürfnisse da, wo sich dies auf Dauer gewinnbringend umsetzen läßt.

Über den *Preis* wird die Teilnahme des Kunden am Konsum von einer Gegenleistung abhängig gemacht. Die Gegenleistungen fließen in Form von Zahlungen als *Erlöse* an die Unternehmen zurück.

Diese Erlöse wiederum geben wesentliche Rückmeldung über die Präferenzen der KonsumentInnen und dienen gleichzeitig zur Finanzierung der weiteren Produktion, wie oben schon dargestellt wurde.

Der Markt- und Preismechanismus erfüllt damit in der Privatwirtschaft wichtige Steuerungsfunktionen für die Erstellung, die Verteilung und den Verbrauch von Gütern.

Jugendhilfeverwaltung bietet mit ihren Leistungen dagegen ein **öffentliches Gut** an, dessen Nutzung nicht über den *Preismechanismus* vorgesteuert wird, für das die Bereitstellungsinstanz *Markt* fehlt.

Nach der Theorie der öffentlichen Güter wird ein solches vor allem dann angeboten

- wenn die Entstehungskosten (Inputleistungen) nicht über den Erlös zu decken sind und das betreffende Gut deshalb privat nicht angeboten wird, und
- wenn das Ausschlußprinzip ganz bewußt, beispielsweise aus sozialpolitischen Erwägungen, nicht gewünscht ist.¹⁰¹

Damit entfallen aber auch zentrale Rückmeldungsinstrumente für die Steuerung der Güterbereitstellung.

Demgegenüber gilt das **Bedarfsdeckungsprinzip**, für dessen Einhaltung alternative Erfolgskontrollmechanismen gefunden werden müssen.

Für die *Jugendhilfe* als *öffentliches Gut* auf dem Markt gilt deshalb zusammengefaßt¹⁰²,

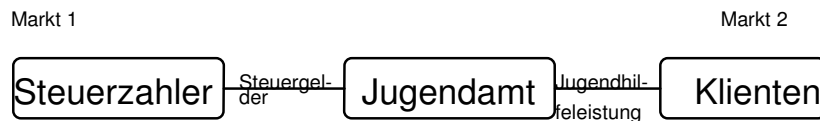
- daß das Ausschlußprinzip für die meisten Produkte keine Anwendung findet,
- daß der Steuerungsmechanismus über den Preis nicht gegeben ist,
- daß die Institution *Jugendamt*, bezogen auf das Produkt *öffentliche Jugendhilfe*, als Monopolist auftritt,
- daß der Erfolgsmaßstab "Gewinn" nicht angelegt werden kann und damit eine weitere Steuerungsgröße entfällt,
- daß Produktionsfaktoren nicht über Erlöse beschafft werden können, und
- daß es sich eben um nichtschlüssige Tauschbeziehungen handelt, bei denen die oben beschriebenen Mechanismen nicht funktionieren.

Solche Tauschbeziehungen lassen sich wie folgt abbilden:¹⁰³

¹⁰¹ vgl., Gornas/Beyer [33], S. 3 - 14, und Musgrave [79], S. 53 - 63

¹⁰² vgl. Schwarz [89], S. 12 - 15

¹⁰³ analog Stephan Burla in Stemmler [93], S. 109



Somit scheint der Steuerungsmechanismus des Marktes für die öffentliche Jugendhilfe zunächst nicht tauglich.

Begreift man Markt allerdings nicht ausschließlich als ökonomischen Ort des Tausches, auf dem Angebot und Nachfrage über den Preis gesteuert werden, sondern in einem weiteren Sinne als

"... Ort, an dem ein Austausch von Werten zwischen zwei sozialen Systemen oder Einheiten stattfindet beziehungsweise die Gesamtheit aller sozialen Systeme oder Einheiten, mit denen ein Austausch von Werten stattfinden kann,"¹⁰⁴

so gibt es durchaus einen Markt für öffentliche Güter.

Im Rahmen dieses Verständnisses könnte „der Markt“ demnach auch für die Steuerung des „Angebots“ eines Jugendhilfeträgers hilfreich sein.

Auf dem Markt 1 werden die Bedingungen zwischen Geldgebern und Jugendhilfeträger ausgehandelt, der Markt 2 regelt die Austauschbeziehungen zwischen den AdressatInnen / KonsumentInnen und dem Jugendhilfeträger/Produzent.

Aufgabe des Managements öffentlicher Jugendhilfe auf der normativen Ebene nach diesem Modell wäre es, den institutionenpolitischen Zweck zu kommunizieren und Glaubwürdigkeitspotentiale auf Markt 1 und 2 aufzubauen.

2.1.2.4 Die fachpolitische Entwicklung als situative Bedingung für die Hilfen zur Erziehung

Die Entwicklung der öffentlichen *Jugendhilfe* hin zu ihrer gegenwärtigen Identität kann hier nicht umfassend erfolgen.

Die Skizzierung eines Ausschnitts ihrer jüngeren Geschichte soll vielmehr als Hintergrund für die Entwicklung von Leitbildern und Strukturmaximen für die *Hilfen zur Erziehung* auf der normativen Ebene dienen.

Typisch für die Sozialverwaltung insgesamt ist es, daß sich die einzelnen Verwaltungsressorts historisch den jeweiligen gesetzlichen Normierungen entsprechend nebeneinander herausgebildet haben: Zur Erfüllung

des Bundessozialhilfegesetzes das Sozialamt,

des Unterhaltsvorschußgesetzes die Abteilung Unterhaltsvorschuß eines Jugendamtes,

des Jugendwohlfahrtsgesetzes (Vorläufer des KJHG) Abteilungen eines Jugendamtes wie eine Abteilung Erziehungshilfe.¹⁰⁵

¹⁰⁴ Mühlbacher, H., zitiert in: Bargheer [6], S. 61

¹⁰⁵ Die Aufzählung ist unvollständig und soll nur zur Veranschaulichung des Ressortbildungsverfahrens dienen.

Wesentliches Prinzip war hierbei nach Maas¹⁰⁶ die Trennung von Innen- und Außendienst, die sich mit der kommunalen Armenpflege Mitte des 19. Jahrhunderts entwickelte und im sogenannten Elberfelder System manifestierte.

Damit sollten der rechtsstaatliche Verwaltungscharakter und die Sachengesetzlichkeit der Sozialverwaltung begründet und das Individualisierungsprinzip, wonach Hilfe entsprechend der individuellen Bedürfnissituation gewährt werden sollte, festgelegt werden.

Dazu war wirtschaftliche und soziale Ermittlungstätigkeit notwendig, die vom Außendienst ausgeführt wurde.

Der Innendienst stellte dementsprechend die objektive Rechtmäßigkeit fest.

Innerhalb eines Jugendamtes wurde zur Wahrnehmung der Außendienstaufgaben eine Abteilung *Familienfürsorge* eingerichtet, die in den meisten Kommunen nicht nur Außendienstaufgaben der Jugendhilfe, sondern auch des Sozialamtes wahrnahm.

Ohne die bundesweite Debatte zur Neuorganisation, die Anfang der siebziger Jahre einsetzte, vertiefen zu können, kann zusammengefaßt werden, daß sie sich im Wesentlichen mit der Notwendigkeit der Überwindung der Trennung von Innen- und Außendienst befaßte und nach verschiedenen Modellversuchen in die Schaffung von Abteilungen (teilweise auch Ämtern) für soziale Dienste, die Innen- und Außendienstaufgaben integriert wahrnehmen, einmündete.

In der weiteren Debatte werden diese Versuche zur Neuorganisation sozialer Verwaltung auch kritisch betrachtet:

Nach Böhnisch¹⁰⁷ "wurde nicht die Lebenslage definiert und daraus die organisatorischen Konsequenzen gezogen, sondern es wurde die Organisation neu definiert und unterstellt, daß damit der Mensch besser erreicht wird."

Nach wie vor mutet die in den meisten Kommunen vorfindbare Jugendhilfeverwaltung dem Bürger zu, sein Anliegen in die jeweils zuständigen Ressorts zu übersetzen.

Demgegenüber werden neue Zielvorstellungen zur Organisation von Jugendhilfeverwaltung diskutiert. Sie lassen sich durch die folgenden Leitgedanken charakterisieren.¹⁰⁸

Die grundsätzliche Veränderbarkeit von Organisationsstrukturen

Es wird davon ausgegangen, daß die gegenwärtigen Erscheinungsformen der öffentlichen Jugendhilfe Ergebnisse eines historischen Anpassungsprozesses sind. Die Institutionen haben sich aus Krisen und aus gesellschaftlichen Auseinandersetzungen heraus entwickelt, wodurch sowohl die Festlegung der Aufgaben, als auch die Form ihrer jeweiligen Wahrnehmung entwicklungsbedürftig ist und am jeweiligen Bedarf ausgerichtet sein muß.

Der Lebenslagenbezug der Hilfesysteme und der Aufgabenabwicklung

Dies soll durch personale Integration, Regionalisierung und Dekonzentration erreicht werden.

¹⁰⁶ Maas [66], S. 26

¹⁰⁷ Böhnisch[13], S. 128

¹⁰⁸ vgl. Brülle/Marschall [19], S. 82 - 92, und Müller, C.W. [76], S. 105 - 121

Das Prinzip der personalen Integration beschreibt die innere Integration der in den jeweiligen Fachbereichen angebotenen Hilfen in Form einer möglichst ganzheitlichen Sachbearbeitung, das der Regionalisierung die äußere Integration aller Fachbereiche auf einheitlich begrenzte Regionen,

das der Dekonzentration die Auslagerung der Dienste in die Stadtteile. Hierdurch soll die Zugänglichkeit für den Bürger und die Vertrautheit des Sachbearbeiters mit der Lebenswelt der Adressaten sichergestellt werden. Es wird unterstellt, daß damit soziale Entwicklungen frühzeitig wahrgenommen werden können.

Die Zusammenführung von Hilfen und Entscheidungen

Die integrierte Sachbearbeitung benötigt Entscheidungskompetenzen über Art und Ausmaß der Hilfgewährung, um fachliche Kompetenz voll entfalten zu können. Einzelfallentscheidungen sollen deshalb regelmäßig in der Kompetenz der SachbearbeiterInnen beziehungsweise der regionalen Arbeitsgruppen liegen.

Die übergeordneten Hierarchieebenen erhalten dadurch Spielraum für Anleitung, Fortbildung und Planung innovativer Maßnahmen.

Die Optimierung des Spannungsverhältnisses von spezialisierter Fachlichkeit und Ganzheitlichkeit der Hilfesysteme

Da soziale Problemlagen zunehmend komplexer werden, bedarf es innerhalb von stadtteilbezogenen sozialen Diensten auch einer Spezialisierung, die zielgruppenbezogen und maßnahmeorientiert sein sollte. Für bestimmte Problemlagen (beispielsweise Überschuldung eines Haushalts) greift das Fachwissen des/der GeneralistIn zu kurz.

Die einzelnen Spezialdienste sollten jedoch durch die Regionalisierung der Aufgabenabwicklung miteinander vernetzt sein, um dem notwendigen Prinzip von Ganzheitlichkeit gerecht zu werden.

Zur Verarbeitung dieses Spannungsverhältnisses wird in dieser Debatte die Matrixorganisation als entsprechende Organisationsform betrachtet.

Die verschiedenen spezialisierten Fachdisziplinen könnten dabei in Abteilungen zusammengefaßt werden und als vertikale Ebenen der Matrix fungieren.

Als Querschnitt hierzu würden auf Stadtteilebene Arbeitsgruppen gebildet, die aus den verschiedenen Fachdisziplinen zusammengesetzt sind. Die Arbeitsgruppen aller Stadtteile würden die horizontalen Ebenen der Matrix bilden.

Damit könnte die Lebenswelt der Hilfesuchenden mit dem spezialisierten Hilfesystem verknüpft werden.

Die Stadtteil- und zielgruppenbezogene Vernetzung von sozialen Diensten und infrastrukturellen Einrichtungen im Stadtteil

Damit wird gefordert, die klassisch getrennten Bereiche der Hilfe und Fürsorge, die von einem Jugendamt geleistet werden, und der Förderung, die vielfach von freien Trägern wahrgenommen wird, über eine gemeinwesenbezogene Vernetzung wieder zusammenzuführen.

Im Zuge der Diskussion dieser Leitgedanken wird von Banner¹⁰⁹ kritisch eingeschätzt, daß mit einer solchen Orientierung an der Lebenslage der Bürger auch Grundpfeiler der kommunalen Sozialverwaltung, wie sie sich unter anderem durch bestehende Ämtergrenzen darstellten, in Frage gestellt würden.

Diese Leitgedanken sind bislang nur in wenigen Sozialverwaltungen ansatzweise umgesetzt worden.

Durch sie sollen nach Auffassung ihrer Vertreter keine final vorbestimmten Organisationsmodelle beschrieben werden, sondern sie sollen neue Denkrichtungen markieren.

Sie stellen nach Einschätzung der Verfasserin zwar wichtige Orientierungen zur Neuorganisation von Jugendhilfeverwaltung dar, lösen jedoch nicht das Dilemma der bürokratischen Steuerung der Verwaltung insgesamt, in die auch ein Jugendamt eingebettet ist.

Mit den gegebenen zentralen Steuerungsinstrumenten kommunaler Verwaltung scheint es schwierig zu sein, Leistungs- und Produktionsziele festzulegen und deren Erfolg zu kontrollieren. Banner¹¹⁰ entwickelt dazu folgende Forderungen:

Sinnvoll wäre seiner Auffassung nach eine Haushaltsplanung, die nicht nur Ausgabeermächtigungen vergibt, sondern auch die Leistungen, die zu erbringen sind, definiert und die damit verbundenen Zielvorstellungen offenlegt. Die politische Ebene einer Stadt würde damit den Output festlegen und die Zielerreichung kontrollieren.

Die oberste Verwaltungsführung müßte dementsprechend Ausgleich schaffen zwischen diesen Leistungszielen, den Finanzziele und den Organisationsstrukturen, das heißt durch sie müßte die Operationalisierung der Zwecke der jeweiligen Leistungen abgestimmt und gesteuert werden.

In welcher konkreten Form ein Jugendamt danach seine Dienstleistungen herstellt, das heißt wie die Details der Sach- und Personalhaushalte aussähen, läge in seiner betrieblichen Ressourcenverantwortung.

Er geht davon aus, daß grundlegende Veränderungen in der Sozialverwaltung nicht nur durch Neuorganisation einzelner Einheiten oder eine Veränderung des Hilfesystems erreichbar sind, sondern daß sich die kommunalen Ebenen der Verantwortung in Richtung dezentrale und output - orientierte Steuerungsformen verändern müssen.

Die zuletzt ausgeführten verwaltungsstrukturellen Bedenken zur Umsetzung von Neuorientierungen in der Jugendhilfeverwaltung bildeten die Grundlage für die aktuellen Gutachten der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGST)¹¹¹, die die bundesweite Debatte zur Steuerung der Jugendhilfe wesentlich beeinflussen.

Nachdem die Fragestellung der vorliegenden Arbeit nicht in Form einer Auseinandersetzung mit diesen Gutachten bearbeitet werden soll, interessieren diese hier lediglich insofern, als sie eine Kritik an der bislang vorherrschenden Inputorientierung öffentlicher Verwaltung begründen. Die Gutachten werden deshalb nur in diesem Zusammenhang erläutert.

¹⁰⁹ Banner [5], S. 6 - 11

¹¹⁰ vgl. ebenda

¹¹¹ vgl. z.B. KGST-Berichte [53] [54], [55] und [56]

2.1.2.5 Strukturmaximen für die Hilfen zur Erziehung auf der normativen Ebene

Strukturmaximen auf der normativen Ebene können nach Einschätzung der Verfasserin als Grundsätze gesehen werden, die aus der Reflexion über Erfahrungen „geronnen“ sind, die in der Vergangenheit von Professionellen und Betroffenen im Praxisfeld der Jugendhilfe gemacht wurden.

In ihnen sind damit vergangene und gegenwärtige Werthaltungen als „Kompromiß“ zwischen diesen beiden zeitlichen Ebenen aufgehoben.

„Geronnene“ Erfahrungen sollen in diesem Sinne jedoch nicht als bloße Bestandsaufnahmen begriffen werden, sondern im Sinne von Leitlinien die zukünftige Gestaltung der vielfältigen Arbeitsfelder der *Jugendhilfe* bestimmen und strukturieren. Sie stellen damit ebenso das Bindeglied mit der dritten zeitlichen Ebene - der Zukunft - dar.

Die oben dargestellte fachpolitische Entwicklung war Anlaß und vermittelte wesentliche Anregungen (bei) der Erarbeitung von Strukturmaximen im Rahmen des Achten Jugendberichts.¹¹²

Mit dem Jugendbericht sollte der Zusammenhang zwischen demographischen Entwicklungen und sozio - ökonomischen Bedingungen von Kindheit und Jugend sowie die Veränderungen der Lebenslagen von Kindern, Jugendlichen und Familien, soweit sie für die Jugendhilfe relevant sind, aufgedeckt werden. Mit der Darstellung der Lebenslagen sollten auch Lebensentwürfe auf der strukturellen Ebene und auf der Ebene von Einstellungen und Wertorientierungen aufgezeigt und verbunden werden.

Darüber hinaus sollten Strukturentwicklungen innerhalb der *Jugendhilfe* so dargestellt werden, daß sie das sogenannte Konzept der *Einheit der Jugendhilfe* historisch entfalten.¹¹³

Schließlich wurden mit der Beschreibung der wichtigsten Tätigkeitsfelder der Jugendhilfe handlungsleitende, organisatorische und institutionelle Vorgaben aufgezeigt.

Die Strukturierung dieser Entwicklungslinien bewältigte die Kommission zur Erarbeitung des Achten Jugendberichtes mit den Begriffen *Lebensweltorientierung*, *Betroffenenpartizipation* und *Integration aller sozialer Gruppen*.

Lebensweltorientierung konkretisiert sich in diesem Sinne als

- Prävention, der die Orientierung an lebenswerten, stabilen Verhältnissen und kritischen Lebensereignissen zugrunde liegt,
- Dezentralisierung / Regionalisierung, die als Verortung der Jugendhilfe in gewachsenen lokalen und regionalen Strukturen und als regionale beziehungsweise lokale soziale Vernetzung gedacht ist, und
- Alltagsorientierung, die vor allem der Zugänglichkeit von Hilfen dienen und gegebene Systeme respektieren soll.

Partizipation sollte sich in unterschiedlichen Arbeitsfeldern unterschiedlich gestalten, in der Sicherung von Rechtspositionen, in Regelungen zur Mitbestimmung und zur Sicherung der Freiwilligkeit.

¹¹² vgl. Achter Jugendbericht [24]

¹¹³ vgl. ebenda [24], S. 27 - 30

Integration sollte als Prinzip der Normalisierung im Gegensatz zu Formen der Ausgrenzung dienen.¹¹⁴

Nach Einschätzung der Verfasserin kritisiert der Jugendbericht damit auch überkommene Jugendhilfestrukturen, die dadurch gekennzeichnet sind, daß zentralisiert vorgehaltene Angebote ihren Adressaten erschwerten Zugang bieten. Indem sie in räumlicher Ferne zur Lebenswelt stehen, können umgekehrt in die Angebote selbst Lebensrealität und Selbsthilfepotentiale der Adressaten nicht ausreichend einfließen.

Die Forderung nach Dezentralisierung und Regionalisierung hat gerade im Kontext der erzieherischen Hilfen eine weitere Dimension:

Damit ist vor allem der klassische Bereich der *Hilfen zur Erziehung*, die Heimerziehung, angesprochen. Traditionell wurde diese in großen Zentraleinrichtungen an isolierten Orten durchgeführt. Innerhalb dieser Einrichtungen sollte Handlungskompetenz bis zur Perfektion vermittelt werden. Durch die Isolierung und Lebensweltferne wurden damit die Adressaten im Wesentlichen jedoch diszipliniert und ausgegrenzt.

Trotz einer wesentlichen paradigmatischen Wende in der Heimerziehung, angestoßen vor allem durch die Heimkampagne in der Bundesrepublik Ende der sechziger / Anfang der siebziger Jahre¹¹⁵ stellt es für das System der *Hilfen zur Erziehung* eine Herausforderung dar, seine historisch gewachsenen institutionellen Strukturen durch die Regionalisierung und Dezentralisierung ihrer Betreuungsangebote zu überwinden.

Regionalisierung stellt in diesem Sinne eine Anforderung an das System dar, seine konkreten Elemente wie die Heimerziehung auf die Gegebenheiten des Umfeldes auszurichten. Im Jugendbericht wird dies damit begründet, daß nur so eine intensive Kooperation zwischen Einrichtung, Jugendamt und Adressaten stattfinden kann. Aber auch eine Kooperation der Erziehungshilfeangebote untereinander im Sinne einer Vernetzung bestehender Hilfeformen wird dadurch erst möglich.¹¹⁶

Innerhalb dieser Betrachtungsweise werden Angebote der Heimerziehung zu einem integralen Element eines Gesamtleistungsspektrums regionalisierter Jugendhilfe.

Das Postulat der *Lebensweltorientierung* bezieht im Kontext der *Hilfen zur Erziehung* seine fachliche Begründung aber auch aus einem veränderten Verständnis von Problemlagen von Kindern und Jugendlichen.

Die Annahme, daß sich Devianz irgendwie „im Innern“ von Kindern und Jugendlichen befindet, scheint nicht mehr haltbar.

Demgegenüber gewinnt eine Betrachtungsweise an Bedeutung, die die Problemlage im Kontext familiärer und sozialstruktureller Bedingungen versteht.

Eine solche Sichtweise bezieht diesen Kontext folgerichtig bei der Durchführung der *Hilfen zur Erziehung* ein. Nur durch räumliche Nähe des Angebots kann das Herkunftsumfeld des Kindes / Jugendlichen adäquat bei der Gestaltung der *Hilfen zur Erziehung* berücksichtigt werden.

¹¹⁴ vgl. ebenda [24], S. 85 - 93

¹¹⁵ vgl. hierzu z.B. *Manifest der Jugendhilfe zur Heimerziehung (1973)*, zitiert in: Müller, C.W. [76], S. 89 - 90

¹¹⁶ vgl. Achter Jugendbericht [24], S. 154

Darüber hinaus entstehen dadurch durchlässige Hilfeformen, die es zulassen, daß bei einem sich ändernden Hilfebedarf die jeweils adäquate *Hilfe zur Erziehung* gewährt werden kann.

Das zugrundeliegende Paradigma sagt aus, daß die *Hilfe zur Erziehung* dorthin geht, wo das Kind / der Jugendliche zu scheitern droht, um unter den Bedingungen, die seine Lebensrealität prägen, Unterstützung anzubieten.¹¹⁷

Mit der Strukturmaxime *Partizipation* wird hieran logisch angeschlossen. Das Kind / der Jugendliche soll dort, wo er erreicht wird, auch an den wesentlichen Entscheidungen, die seine Lebensgestaltung und seine Entwicklungsperspektiven betreffen, beteiligt werden. Indem die Inanspruchnahme von Angeboten der *Hilfen zur Erziehung* ebenso Entscheidungen in diesem Sinne darstellen, muß Partizipation auch hierbei stattfinden.

Die Subjektsicht des Adressaten, die hier zum Ausdruck kommt, steht in einem Spannungsverhältnis zu einer obrigkeitsstaatlichen Objektsicht, die sich auch im Paradigma des Staates als Wächter des Kindeswohles wiederfindet. Dieses manifestiert sich auch rechtlich im Bürgerlichen Gesetzbuches (BGB) im Rahmen des Kindschaftsrechtes und stellt damit nach wie vor eine zu berücksichtigende Norm dar.

Im KJHG wurde der Partizipationsgedanke im Bereich der *Hilfen zur Erziehung* jedoch sehr ernst genommen, indem bei der beispielhaften Aufzählung möglicher Hilfearten in den §§ 27 ff auf Eingriffsinstrumente wie die Fürsorgeerziehung verzichtet wurde.

In diesem Zusammenhang ist jedoch anzumerken, daß Adressaten der *Hilfen zur Erziehung* stets die Sorgeberechtigten sind und nicht das betroffene Kind / der Jugendliche selbst, wodurch der Partizipationsgedanke wieder unvollkommen umgesetzt wird. Nachdem § 8 KJHG jedoch grundsätzlich vorschreibt, Kinder und Jugendliche an allen sie betreffenden Entscheidungen zu beteiligen, scheint dieses Spannungsverhältnis rechtlich nicht ausschließlich im Sinne der Sorgeberechtigten bearbeitet worden zu sein.

Das Prinzip der *Integration* schließt für den Bereich der *Hilfen zur Erziehung* ebenfalls an die *Lebensweltorientierung* an.

Knüpft die erzieherische Hilfe an den lebensweltlichen Bedingungen an und richtet sie sich in ihrer konkreten Ausgestaltung nach diesen, finden die jeweiligen Besonderheiten des Einzelfalles unter dem sozialräumlichen Dach Platz. Das einzelne Kind ist dann in erster Linie ein Kind dieses speziellen Sozialraumes und erst in zweiter Linie ein seelisch behindertes Kind, das eine spezielle therapeutische Betreuung benötigt. In diesem Sinne stellt sich das *Integrationsprinzip* für die *Hilfen zur Erziehung* als Element der *Lebensweltorientierung* dar.

Die genannten Strukturmaximen gehen im Sinne einer Steuerung des Systems der *Hilfen zur Erziehung* über die Funktion einer Rahmenbedingung hinaus. Sie stellen auf der normativen Ebene gleichsam ein *Controllinginstrumentarium* dar, wie dies im folgenden zusammengefaßt wird.

¹¹⁷ vgl. hierzu auch die paradigmatische Herleitung von Erziehungshilfeverbundsystemen in Klatetzki [50], S. 17

2.1.3 Strukturmaximen als Instrumente der Steuerung auf der normativen Ebene

Wie hergeleitet wurde, findet auf der normativen Handlungsebene Management von Bewußtseinslagen mit Hilfe von Visionen und Leitbildern statt.

Es wurde entwickelt, daß die gegebenen situativen Bedingungen der *Hilfen zur Erziehung* von den eben genannten Strukturmaximen, die eine zeitliche Brücke zwischen Vergangenheit, Gegenwart und Zukunft schlagen, einerseits getragen werden, andererseits jedoch auch auf diese zurückwirken.

Im Sinne des *Controllingansatzes*, der der vorliegenden Arbeit zugrunde liegt, können die genannten Strukturmaximen auch als Instrumentarium des normativen Managements begriffen werden, das zur Erfüllung der *Controllingaufgaben* folgendermaßen dienlich sein kann:

- Sie koppeln das System *Öffentliche Jugendhilfe* mit dem gesellschaftlichen Supersystem, wodurch Erfahrungslernen der beiden Systeme ermöglicht wird.
Damit stellen Strukturmaximen im übertragenen Sinne die interagierende Funktion des *Controlling* der *Hilfen zur Erziehung* sicher, auch wenn Koppelung nicht innerhalb des Führungssystems zwischen einzelnen Führungssubsystemen stattfindet.
- Sie dienen der komplexen Steuerung, indem sie Sensoren repräsentieren.
Sie stellen mithin ein „Frühwarnsystem“ dar, indem bei Nichtübereinstimmung der Leitbilder von System und Supersystem von dem einen System wie auch von dem anderen Korrekturmaßnahmen eingeleitet werden können.
Die Entstehung des Achten Jugendberichts kann innerhalb dieser Sichtweise selbst als ein solcher wechselseitiger Prozeß der Korrektur begriffen werden:
Instanzen des gesellschaftlichen Supersystems wie die Bundesregierung nehmen mit Hilfe des Jugendberichtes, den sie anfordern und von externen WissenschaftlerInnen erstellen lassen, wahr, in welche Richtung sich das System *Jugendhilfe* neu orientiert und lassen sich - aus der Sicht mancher Betroffener des Systems *Jugendhilfe* möglicherweise völlig unzureichend - davon in ihrem System- sprich: in ihren Regierungsaktivitäten - beeinflussen.
Das System *Jugendhilfe* wiederum adaptiert mit seinen Subsystemen, beispielsweise einem Jugendamt, diese neuen Paradigmen als handlungsleitende Normen, die neue Steuerungsmechanismen des Subsystems werden, wodurch der tätige Umgang mit diesen neuen Steuerungsmechanismen wiederum Notwendigkeiten zur Korrektur sichtbar macht.
Damit werden Grundprinzipien des evolutionären Wandels beschrieben, wie ihn die SGM unterstellt.
- Strukturmaximen dienen darüber hinaus der Schaffung von Informationskongruenz, indem sie
 1. in sich die Informationsnachfrage des gesellschaftlichen Supersystems transportieren. Die konkrete Frage des gesellschaftlichen Supersystems stellt sich hier so: „Ist das System *Jugendhilfe* in der Lage, diese Normen aufzugreifen und nach ihnen zu verfahren, erfüllt es seine ihm so gesetzten Zwecke ?“.
Damit wird nach der **Identität** der öffentlichen *Jugendhilfe* gefragt;
 2. durch die Vermittlung des Grades ihrer Entsprechung Informationen des Systems der öffentlichen *Jugendhilfe* darüber anbietet, wie es seine normativen Zwecke erfüllt. Diese Informationen sind vor allem im **Image**, das die öffentliche *Jugendhilfe* sich schafft, aufgehoben, und
 3. durch die damit tendenziell mögliche Befriedigung des objektiven Informationsbedarfs.

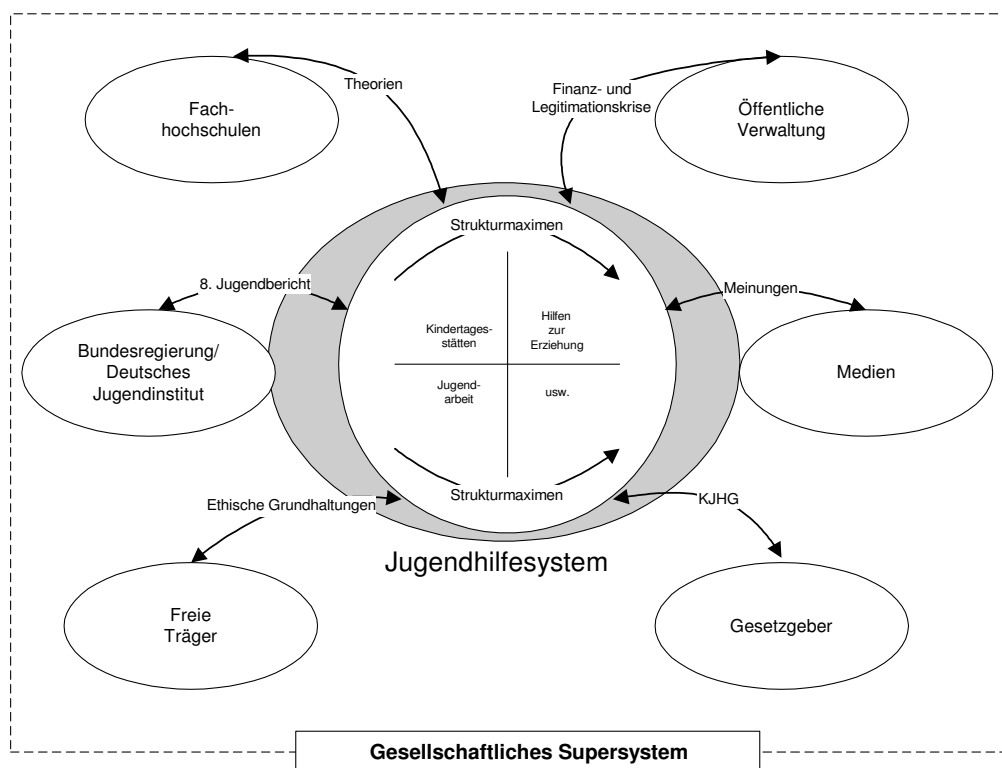
Ein solcher läßt sich auf der normativen Ebene wiederum nur im übertragenen Sinne annehmen.

Das gesellschaftliche Supersystem und das System öffentliche *Jugendhilfe* „bedürfen“ in diesem übertragenen Sinne prinzipiell einer Einschätzung über den Grad der Übereinstimmung von Identität und Image, um Anhaltspunkte für ihre weiteren Systemaktivitäten zu erhalten und um diese danach auszurichten.

Eine Nichtübereinstimmung stellt nach Einschätzung der Verfasserin immer eine Krise zweier strukturell gekoppelter Systeme dar, die durch Anpassungsprozesse überwunden werden soll. Verständigungsprozesse über Strukturmaximen, wie diese im Fall der *Jugendhilfe* stattgefunden haben und immer noch stattfinden, stellen günstige Interaktions- und Kommunikationsmechanismen dar, die Anpassungsprozesse unterstützen können. Sie garantieren jedoch keineswegs die Beherrschbarkeit der Krise.

Aus dem eben Beschriebenen wird deutlich, daß auf der normativen Ebene die beiden zuletzt genannten *Controllingfunktionen Interagierende Steuerung* und *Schaffung von Informationskongruenz* systematisch nicht voneinander zu trennen sind.

Abschließend soll auf der Grundlage einer Auswahl relevanter Systeme aus dem gesellschaftlichen Supersystem schematisch veranschaulicht werden, wie das Jugendhilfesystem mit dem gesellschaftlichen Supersystem über Strukturmaximen gekoppelt wird.



Die Koppelung des Jugendhilfesystems mit dem gesellschaftlichen Supersystem durch Strukturmaximen

2.2 Controlling der *Hilfen zur Erziehung* auf der strategischen Ebene

Analog zum Vorgehen auf der normativen Ebene werden im folgenden Kapitel vorab die Managementfunktionen auf der strategischen Ebene untersucht. Damit soll zur Untersuchung der Fragestellung des gesamten Abschnitts hingeführt werden.

Mit der Klärung der rechtlichen und fachpolitischen Prämissen wird gleichzeitig implizit die Frage nach den Aufgaben, Aufgabenträgern und Informations- und Kommunikationsstrukturen eines *Controlling* der Hilfen zur Erziehung auf dieser Ebene beantwortet. Damit wird angestrebt, Hinweise für eine Analyse des Systems *Controlling der Hilfen zur Erziehung* zu erhalten.

Auch an dieser Stelle wird nicht der Anspruch erhoben, eine Systemanalyse zu gewährleisten, die den Anforderungen der Praxis sicher standhalten kann. Vielmehr müßte auch hier im nächsten Schritt ein „Testlauf“ solcher Ansätze in der Praxis erfolgen, der sich vor allem als Überprüfung der Umsetzbarkeit auf der operativen Ebene darstellen würde. Insofern tragen die folgenden Ausführungen wieder den Charakter von möglichen konzeptionellen Eckwerten für eine Umsetzung in der Praxis.

2.2.1 Die allgemeinen Anforderungen an Management auf der strategischen Ebene

Auf der strategischen Ebene nimmt Management seine Grundfunktionen wahr, indem es Handlungsalternativen festlegt, mit denen die im vorangegangenen Abschnitt dargelegten Visionen erreichbar sind. Strategien beeinflussen die gesamte Institution sehr wesentlich und sind langfristig angelegt.¹¹⁸

Während Management auf der normativen Ebene dafür sorgt, daß Sinn und Zweck der Institution, ihre Ziele und Verhaltensgrundsätze nach innen und außen kommuniziert werden, sorgt es auf dieser Ebene dafür, daß innerhalb dieses Rahmens die zukünftige Entwicklung der Institution geplant, der jeweilige Entwicklungsstand zurückgekoppelt wird und Organisation und Personalentwicklung den zukünftigen Erfordernissen entsprechend angelegt werden.

Strategisches Management ist seiner Natur nach qualitativ bestimmt. Im Vordergrund stehen die strukturellen Fähigkeiten einer Institution, die Anforderungen aus dem relevanten Systemumfeld meistern zu können.

Strategiesteuerung basiert auf *Planung* und *Kontrolle* als wesentlichen Navigationsinstrumenten, wobei *Planung* immer auch einhergeht mit Zielbildungsprozessen. Die weiteren Managementgrundfunktionen sind auf die Erreichung solcher strategischer Zielsetzungen hin ausgelegt.

Ein als *strategisch* zu charakterisierendes Planungs- und Kontrollsystem ist damit die entscheidende Komponente innerhalb des Führungssystems und bildet in diesem Sinne einen Filter, der taktische Entscheidungen verhindern soll, wenn sie langfristig im Hinblick auf die obersten Maximen der Institution schädlich sein könnten.¹¹⁹

¹¹⁸ vgl. Ulrich, P./Fluri E.[98], S. 114

¹¹⁹ vgl. Reiss [84], S. 45

2.2.2 Komplex - höchst komplex - die rechtlichen, fachpolitischen und kommunalpolitischen Prämissen der *Hilfen zur Erziehung* auf der strategischen Ebene

Auf der normativen Ebene ging es darum, die aus der Vielfalt der Normen und Werte des gesellschaftlichen Supersystems geronnenen Strukturmaximen, die unter Mitwirkung der *Jugendhilfe* entwickelt werden, in das System der *öffentlichen Jugendhilfe* insgesamt zu integrieren und die Ergebnisse wieder zurückfließen zu lassen. Mit Hilfe der „Instrumente“ *Leitbilder* und *Strukturmaximen* sollte ein interaktiver Austausch der Werte und Normen stattfinden.

Koppelungsprozesse fanden auf dieser Ebene naturgemäß zwischen dem sozialen Supersystem *Gesellschaft* und dem System der *öffentlichen Jugendhilfe* statt.

Diese auf der normativen Ebene angeordneten Strukturmaximen der *Jugendhilfe* als übergeordnete Grundsätze sind nicht ausdrücklich rechtlich fixiert worden. Sie haben jedoch einen wesentlichen Niederschlag im KJHG gefunden.

Strukturmaximen werden in der vorliegenden Arbeit als Bausteine des normativen Systems *Jugendhilfe* betrachtet, aus denen auf der strategischen Ebene deduktiv Unterziele strategischer Natur für einzelne Aufgabenbereiche der öffentlichen Jugendhilfe wie für *Hilfen zur Erziehung* abgeleitet werden können.

Auf der normativen Ebene wurden diese Strukturmaximen für den gesamten Bereich der *öffentlichen Jugendhilfe* gesetzt, auf der strategischen Ebene dagegen werden sie für ihre Subsysteme wie ein *örtliches Erziehungshilfesystem* erfüllt. Normative und strategische Ebene verhalten sich in diesem Sinne zueinander wie Normsetzung zu Normerfüllung. Strukturmaximen der normativen Ebene sind gleichsam Prüfgrößen für die strategische Entwicklung eines örtlichen Erziehungshilfebereichs.

Nach der hier von der Verfasserin verfolgten Zuordnungslogik müssen Prämissen für die strategische Steuerung der *Hilfen zur Erziehung* auf kommunaler Ebene gedacht werden. Dementsprechend finden Koppelungsprozesse auf dieser Ebene auch mit dem kommunalpolitischen System insgesamt statt, das spezifische Aufgaben, Aufgabenträger und Informations- und Kommunikationsstrukturen aufweist.

Gegenwärtig wird die Aufgabenwahrnehmung auf kommunaler Ebene wesentlich durch die Finanzkrise öffentlicher Haushalte gesteuert. Der „Sparzwang“, kommunalpolitisch vertreten vor allem durch die Kämmereiämter, setzt eindeutige Steuerungsvorgaben.

Gleichzeitig ist auf örtlicher Ebene zu beachten, daß mit den Steuerungsmodellen, die derzeit die Debatte beherrschen¹²⁰, der kommunalpolitischen Ebene zunehmend mehr Handlungsspielräume für die Steuerung des kommunalen „Outputs“ gegeben werden sollen. Ohne diese Debatte vertiefen zu können¹²¹, kann festgehalten werden, daß demnach die politische Ebene einer Kommune das gewünschte Ergebnis von Verwaltungshandeln festlegt, während die jeweiligen Verwaltungseinheiten für die Erfüllung dieser Ergebnisvorgaben zuständig und rechenschaftspflichtig sind.

Daneben werden Steuerungsvorgaben für die gesamte kommunalpolitische Ebene und nicht nur für den örtlichen Jugendhilfebereich nach wie vor durch das Bundesgesetz KJHG gesetzt, in das die Strukturmaximen der Jugendhilfe eingeflossen sind.

¹²⁰ hier vor allem KGST-Berichte [56], [55] und [53]

¹²¹ Die Debatte zur *Outputorientierung* wurde auf der normativen Ebene schon kurz angerissen.

Die Forderung *KJHG* vor *KGST*, auf die sich manche Fachvertreter der *Jugendhilfe* verständigt haben, offenbart den damit einhergehenden Konflikt aus der Sicht des Fachbereichs:

Das Fachgesetz *KJHG* steuert mit rechtlichen Normen, die interpretiert werden müssen. Diese Normen werden nur dann unmittelbar steuerungswirksam, wenn sie von den Fachvertretern der örtlichen Jugendhilfe in den kommunalpolitischen Instanzen implementiert werden können. Dort treffen diese rechtlichen und fachpolitischen Steuerungsvorgaben auf die finanzpolitischen Vorgaben, wodurch sich massive Zielkonflikte ergeben.¹²²

Darüber hinaus ist auf der örtlichen Ebene, dem Handlungsrahmen für die strategische Steuerung der *Hilfen zur Erziehung*, ein weiterer Aufgabenträger zu berücksichtigen, die freien Träger der *Jugendhilfe*.

Diese werden ebenso wie die öffentliche Jugendhilfe über die fachlichen Vorgaben des *KJHG* gesteuert. Daneben führt die Finanzkrise öffentlicher Haushalte bei den freien Trägern zu existenzbedrohlichen Engpässen auf deren „Absatzmärkten“¹²³. Sie geraten dadurch zunehmend in den Strudel der Finanzkrise und werden untereinander zu Konkurrenten. Nicht zuletzt werden sie vor allem auch von ihren verbandspolitischen Zwecksetzungen gesteuert.

Freie Träger der *Jugendhilfe*, vor allem die großen Wohlfahrtsverbände, spielen im kommunalpolitischen Geschehen häufig eine einflußreiche Rolle. Ihrer Finanzkrise kommen die derzeit diskutierten Steuerungsmodelle sehr entgegen. Über ihren politischen Einfluß können sie das gewünschte Ergebnis von Verwaltungshandeln mitbestimmen und in diesem Rahmen wiederum Steuerungsvorgaben für die örtliche öffentliche Jugendhilfe machen. Von deren Erfüllung sind sie selbst unmittelbar beispielsweise als Träger von Einrichtungen und Maßnahmen der *Hilfen zur Erziehung* betroffen. Gleichzeitig werden Steuerungsvorgaben für den Einzelfall einer *Hilfe zur Erziehung* im Rahmen des Hilfeplanungsprozesses entsprechend den rechtlichen Normen des § 36 *KJHG* entwickelt, innerhalb derer der öffentliche Jugendhilfeträger hoheitliche und damit auch hilfegewährende Funktionen einnimmt.

Diesen konfligierenden Steuerungsvorgaben sind die Aufgabenträger, die in den Instanzen zur Steuerung des örtlichen Erziehungshilfesystems agieren, ausgesetzt.

Konnte man sich beispielsweise im Rahmen einer Debatte im JHA über Leitlinien noch gut über die *Maxime Prävention* einigen, bedeutet dies noch nicht per se, daß bei einer Langfristplanung im Sinne eines Abbaus stationärer Hilfen und eines Ausbaus ambulanter Hilfen freie Träger, die vor allem Träger stationärer Einrichtungen sind, in diesem Sinne „handlungsgeleitet“ werden.

Neben der eben beschriebenen Besonderheit einer Vielfalt konfligierender Steuerungsvorgaben ist bei der Steuerung des örtlichen Erziehungshilfesystems noch eine weitere Prämisse zu beachten.

Dem Grunde nach vollzieht sich *Steuerung des örtlichen Gesamtangebots an Hilfen zur Erziehung* und *Steuerung des Einzelfalls* auf zwei Ebenen, deren Interdependenz nach Einschätzung der Verfasserin in der bisherigen Praxis nicht optimal genutzt wird.

¹²² vgl. hierzu auch: *Konkurrierende Steuerungsebenen...*, in: Müller, B.[75], S. 13 - 20

¹²³ vgl. *Modell des betrieblichen Wertekreislaufs* auf S. 43

Nach den Strukturmaximen der *Jugendhilfe*, die den Geist des KJHG so wesentlich mitgeprägt haben, sollen diese beiden Ebenen gerade nicht voneinander getrennt werden, sondern sich miteinander verzahnen.¹²⁴

Damit stellt sich die zusätzliche Anforderung an die strategische Steuerung, die jeweiligen Aufgaben, Instanzen und Handlungsträger dieser beiden Ebenen zu koordinieren.

Systemtheoretisch betrachtet bedeutet dies, die einschlägigen Subsysteme des „*Einzelfall-managements*“ wie beispielsweise Fallkonferenzen oder Berichtswesen mit dem *Management des Gesamtangebots örtlicher Erziehungshilfen* durch geeignete Methoden zu koppeln oder, wenn notwendig, neue Systeme zur Koordinierung zu bilden.

Vor dem Hintergrund dieser Vielfalt an spezifischen Anforderung an Steuerung der *Hilfen zur Erziehung* auf der strategischen Ebene soll abschließend festgehalten werden:

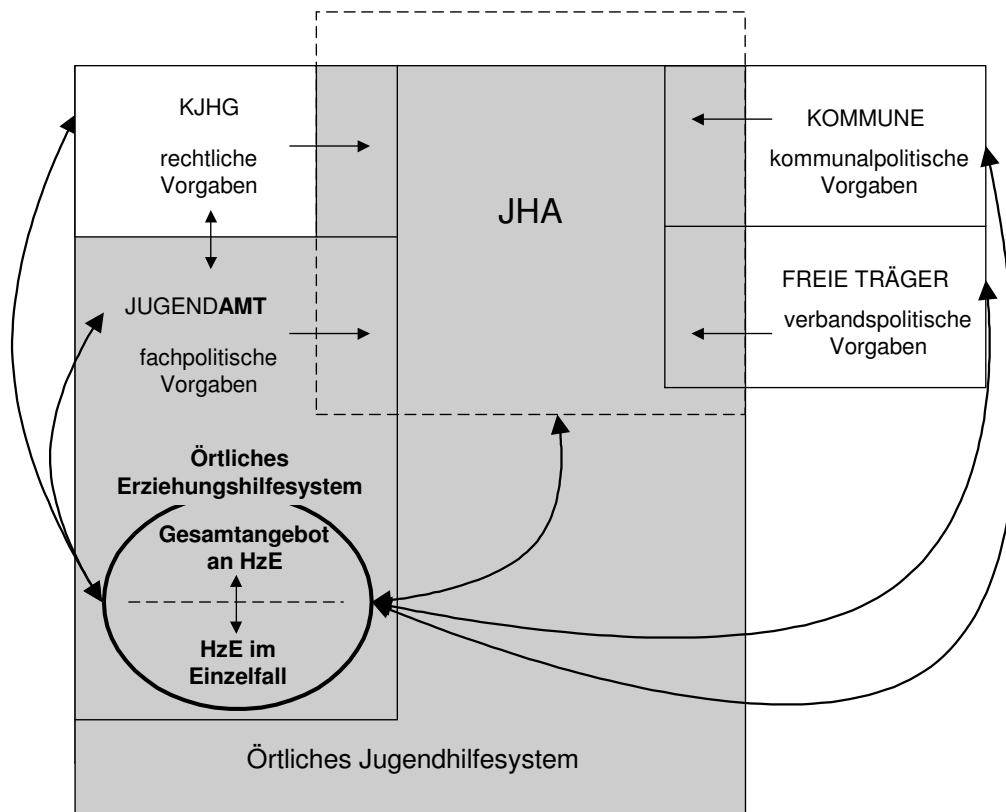
Der auf der normativen Ebene entwickelte Gedanke, Steuerung der Jugendhilfe als Moderation von Aushandlungsprozessen mit Hilfe von Strukturmaximen zu begreifen, muß für die strategische Ebene erst noch konkretisiert und Schritt für Schritt „eingestilt“ werden.

Die in der Einleitung zur vorliegenden Arbeit gemachte und in der Überschrift wiederholte Unterstellung der Komplexität des Gegenstandsbereichs kann für die strategische Ebene bestätigt werden.

Dabei scheint die Aufdeckung der Komplexität selbst sich schon als Schritt in die richtige Richtung abzuzeichnen. Sie weist darauf hin, daß Steuerungsansätze und -methoden auf die Anforderungsvielfalt abgestimmt sein müssen. Gleichzeitig müssen sie auch geeignet sein, diese Komplexität handhabbar und den Gegenstandsbereich steuerbar zu machen.

Die relevanten systemischen Zusammenhänge, in die das örtliche Erziehungshilfesystem eingebettet ist, werden abschließend schematisch veranschaulicht.

¹²⁴ vgl. hierzu die Ausführungen zur normativen Ebene, vor allem auch zur Funktion des JHA.



Das örtliche Erziehungshilfesystem

Im folgenden Abschnitt wird aus der eben ausgeführten Vielfalt von Steuerungsvorgaben die *Jugendhilfeplanung* herausgestellt. Dies erfolgt vor dem Hintergrund der Annahme, daß sich aus dieser fachlichen Vorgabe wesentliche Hinweise für die Bewältigung der Komplexität ergeben. *Jugendhilfeplanung* wird in diesem Sinne nicht nur als rechtliche und fachliche Prämisse bei der strategischen Steuerung des örtlichen Erziehungshilfebereichs betrachtet. Sie ist vielmehr selbst als Steuerungsansatz konzipiert worden, was im folgenden Kapitel entwickelt wird.

2.2.2.1 Jugendhilfeplanung - Steuerung des örtlichen Erziehungshilfesystems

Der Gesetzgeber hat die JHP für die Jugendämter mit der Gestaltung des § 80 KJHG zur Pflichtaufgabe gemacht. Geplant wurde in der öffentlichen Jugendhilfe schon zuvor, jedoch keineswegs flächendeckend und verbindlich.

1988/89 hatten in der alten BRD ca. 65 % der Jugendämter noch keine Planungsaktivitäten entwickelt. Beim Rest handelte es sich üblicherweise um Teilfachpläne, die in den meisten Fällen den Standards einer JHP mit Hilfe von theoriegeleiteten Planungskonzeptionen nicht entsprachen.¹²⁵

In diesen Entwicklungsprozeß brachte das KJHG ein Mindestmaß an Klarheit: Nach § 80 I KJHG sind die öffentlichen Träger der *Jugendhilfe* nunmehr zur **Bestandserhe-**

¹²⁵ vgl. Kreft/Lukas [58], S. 292 - 294

bung ihrer Einrichtungen und Dienste, zur **Bedarfsermittlung** unter Berücksichtigung der Wünsche, Bedürfnisse und Interessen der jungen Menschen und ihrer Familien und zur **Maßnahmeplanung** verpflichtet.

Durch die rechtliche Verpflichtung wird die JHP hoheitliche Aufgabe, eine Delegation der Gesamtverantwortung an Dritte nicht zulässig.

Das Gesetz schreibt ebenso vor, daß bei der JHP die Handlungsprinzipien der Lebensweltorientierung und Lebenslagenorientierung zentrale Kriterien sein sollen. In § 80, II KJHG wird die Ausrichtung an der Sicherung der Stabilität der Lebenswelt, der Familien und ihrer sozialen Beziehungen, Pluralität und Vernetzung des Angebots von Jugendhilfeleistungen, Berücksichtigung besonderer Lebensverhältnisse und Vereinbarkeit von Erwerbs- und Familienarbeit vorgeschrieben.

An der Vorbereitung und Durchführung dieser Planungen und an allen Entscheidungen im Prozeßverlauf sind nach § 80 III und IV KJHG die freien Träger der Jugendhilfe angemessen zu beteiligen.

Diese Partizipationsvorgaben werden noch durch § 78 KJHG unterstrichen, der vorschreibt, Arbeitsgemeinschaften zwischen Vertretern der öffentlichen Jugendhilfe und freien Trägern zu Orten einer offenen Fachdiskussion auszugestalten.

Schon aus der Formulierung *Planung* im Gegensatz zu *Jugendhilfeplan* soll nach dem Geist des KJHG der Prozeßcharakter deutlich werden. JHP ist demnach als kontinuierlich fortzuführender Prozeß zu sehen, in dem die öffentliche Jugendhilfe Betroffene und freie Träger beteiligt.

Über die Planungszielerreichung müssen immer wieder Rückkoppelungsprozesse eingeleitet werden. Es muß immer wieder aufs neue überprüft werden, ob die aktuellen Angebote, Dienste und Veranstaltungen der Jugendhilfe innerhalb des Einzugsbereichs eines Jugendamtes noch den vorgegebenen grundlegenden Orientierungen entsprechen.

Dem Geist des KJHG entsprechend ist JHP als strategische Planung an Leitbildern und Strukturmaximen ausgerichtet, die ebenso in kommunikativen Prozessen ausgehandelt wurden und permanent in Rückkoppelungsprozessen überprüft werden müssen.

Durch die oben ausgeführten korrespondierenden rechtlichen Bestimmungen zur Zweigliedrigkeit des Jugendamtes als Träger der örtlichen öffentlichen Jugendhilfe sowie zur Aufgabenverteilung zwischen Jugendamt und JHA wird der JHA zur obersten Instanz bei der Wahrnehmung der Gesamtverantwortung.

Nach § 71 II soll er sich dabei insbesondere mit JHP befassen.

In Korrespondenz wiederum zu den Bestimmungen der fachplanerischen Leitlinien, die in den unterschiedlichen Bestimmungen über das gesamte Gesetz verteilt sind, umfaßt JHP durch die oberste Steuerungsinstanz JHA damit die Gestaltung und Beeinflussung der sozialen und sozialräumlichen „örtlichen Welt“, Erziehung, Sozialisation und Bildung bis hin zur Aufarbeitung von Benachteiligungen von Mädchen oder ausländischen Kindern und Jugendlichen.

JHP geht damit prinzipiell über die Steuerung von Jugendhilfeleistungen im Rahmen von globalen Budgets hinaus, muß auf Behinderungen der Zielerreichung durch einen vorgegebenen finanziellen Rahmen deutlich hinweisen und nicht lediglich in Anerkenntnis dieses Rahmens finanzpolitisch adäquat steuern.¹²⁶ Gemäß § 80, I Ziff. 3 KJHG müssen Spielräume und Ressourcen geschaffen werden nicht nur für das unmittelbar Meßbare, sondern auch für das „Unvorhergesehene“.

¹²⁶ vgl. hierzu auch Struck [94]

JHP beschäftigt sich als strategische Langfristplanung nicht lediglich mit Zukunftsentscheidungen, sondern mit der Zukunftswirkung von Gegenwartsentscheidungen im umfassenden Sinne: Sie ermittelt nicht nur, inwieweit sich Langfristplanung finanziell auf die Kommune auswirkt, sondern auch, inwieweit sie das sozialpolitisch zu gestaltende Feld vorstrukturiert.

Diese Zielsetzung von JHP ergibt zwangsläufig Spannungsfelder, die auf der strategischen Ebene vor allem durch Widersprüche zwischen den fachplanerischen Leitlinien und den Grenzen ihrer Umsetzung in längerfristige strategische Planungsvorhaben durch Ressourcenknappheit gekennzeichnet sind.

Aber auch für diese „Bewegung“ in Spannungsfeldern auf der strategischen Ebene macht das KJHG Vorgaben:

Die oben ausgeführten Bestimmungen zur Zweigliedrigkeit des JHA, aber auch die des § 36 zur Gestaltung von Hilfeplanungsprozessen, die des § 5 zum Wunsch- und Wahlrecht sowie vor allem auch des § 4 I zum Gebot der partnerschaftlichen Zusammenarbeit öffentlicher und freier Träger unter Wahrung der Selbstständigkeit der freien Jugendhilfe und des § 78 KJHG, der den öffentlichen Träger zur Bildung von Arbeitsgemeinschaften mit den freien Trägern zur Abstimmung und Ergänzung des Jugendhilfeangebots verpflichtet, transportieren die grundlegende Ausrichtung des Gesetzes:

In Spannungsfeldern mit konfliktären Zielsetzungen, wie dies bei der JHP im JHA der Fall ist, handeln die Beteiligten als grundsätzlich gleichberechtigte PartnerInnen tragfähige Lösungen in kommunikativen Prozessen aus.

Damit sind für die JHP als strategische Planung Zielvorgaben zum Verfahren und zur Qualität des „Outputs“ vorhanden, zu deren Einhaltung spezifische kritische Erfolgsfaktoren bestimmt werden müssen, die so konkret im KJHG nicht auffindbar sind.

Das Wesen der JHP zusammenfassend interpretierend, kann durchaus festgehalten werden, daß an sie der Anspruch einer interagierenden und komplexen Steuerung des örtlichen Jugendhilfesystems gestellt wird.

In den korrespondierenden Bestimmungen des KJHG wird eine Planungsphilosophie entwickelt, die als einfache Vorwärtskoppelung über die Regelung als Rückkoppelungsprozeß bis hin zum systematischen Aufspüren potentieller Stör- oder Erfolgsfaktoren verstanden werden kann. Aus der Grundausrichtung des KJHG kann insofern die Notwendigkeit einer komplexen Steuerung abgeleitet werden.

Darüber hinaus kann als Bestandteil dieser Philosophie gewertet werden, daß die jeweiligen Instanzen des örtlichen Erziehungshilfesystems ihre spezifischen Erfahrungen miteinander in Austausch bringen sollen, was vor allem in den Bestimmungen zur Funktion und Zusammensetzung des JHA sowie zum oben erläuterten § 78 KJHG zum Ausdruck kommt. Mit dieser Aufforderung des KJHG zum Erfahrungslernen der einzelnen Instanzen des örtlichen Erziehungshilfesystems wird genau die Notwendigkeit einer interagierenden Steuerung angesprochen.

Damit gibt das KJHG deutliche Hinweise, in welche Richtung über Methoden und Instrumentarien nachgedacht werden muß. Es schreibt darüber hinaus auch vor, in welchen Instanzen Aushandlungsprozesse stattfinden sollen. Es gibt jedoch keine konkrete Auskunft darüber, welche Steuerungsmethoden angewendet werden müssen, um diesen Ansatz zu verwirklichen.

Im weiteren wird die Funktion, die *Controlling des örtlichen Erziehungshilfesystems* vor dem Hintergrund dieser Prämissen hat, zusammengefaßt.

Zur Bestimmung der konkreten Wirkungsweise der einzelnen Teilfunktionen *komplexe Steuerung* (Stör- und Erfolgsfaktoren antizipieren), *interagierende Steuerung* (Erfahrungslernen möglich machen) und *Schaffung von Informationskongruenz* (Informationsnachfrage, Informationsangebot und objektiven Informationsbedarf in Übereinstimmung bringen) werden Führungs- und Ausführungssystem beim Management des örtlichen Erziehungshilfesystems charakterisiert.

Die Entwicklung und der Einsatz spezifischer Erfolgsfaktoren und Steuerungsinstrumentarien für das örtliche Erziehungshilfesystem, wie sie abschließend vorgestellt werden, stellen nach Einschätzung der Verfasserin eine mögliche Konkretisierung dieser Steuerungsfunktionen dar.

2.2.3 Zur Funktion des *Controlling der Hilfen zur Erziehung* auf der strategischen Handlungsebene

Strategisches *Controlling der Hilfen zur Erziehung* bewegt sich, wie oben entwickelt wurde, im örtlichen Zuständigkeitsbereich eines Jugendamtes.

Es befaßt sich mit der Analyse des Erfolgs- und Störpotentials des örtlichen Erziehungshilfesystems und der Steuerung und Regelung der Aktivitätsfelder, in denen ein optimaler Erfolg verwirklicht werden kann.

Auf dieser Handlungsebene stellt es besonders auf die Bereitstellung von Informationen ab, die eine Einschätzung der Wirkungsweise und des Wirkungsgrades der angebotenen Dienste und Leistungen der *Hilfen zur Erziehung* hinsichtlich des Bedarfs auf seiten der Adressaten möglich macht¹²⁷.

Darüber hinaus erhält strategisches *Controlling* die Aufgabe, die beiden Ebenen *Gesamtangebot örtlicher Erziehungshilfen* und *Einzelfall* in den *Hilfen zur Erziehung* zu integrieren und zu koordinieren.

Schließlich soll *Controlling* dafür sorgen, daß die konfligierenden Anforderungen an das *örtliche Erziehungshilfesystem* aufgedeckt werden und Instrumente bereitgestellt werden, die die Handlungsfähigkeit der Handlungsträger in diesem komplexen Feld erhöhen.

Entsprechend dem in der vorliegenden Arbeit verfolgten Ansatz soll untersucht werden, wie strategisches *Controlling des örtlichen Erziehungshilfesystems* als interagierende und komplexe Steuerung wirksam werden kann und Informationskongruenz herstellen könnte.

Als Grundlage dafür werden im folgenden das Führungs- und Ausführungssystem auf der strategischen Ebene näher bestimmt.

Zur Charakterisierung des Führungs- und Ausführungssystems beim Management der *Hilfen zur Erziehung*

Wie oben aus dem KJHG hergeleitet wurde, ist oberste Instanz des Managements der *Hilfen zur Erziehung* auf örtlicher Ebene der JHA. Er soll deshalb in seiner Gesamtheit als Führungssystem begriffen werden.

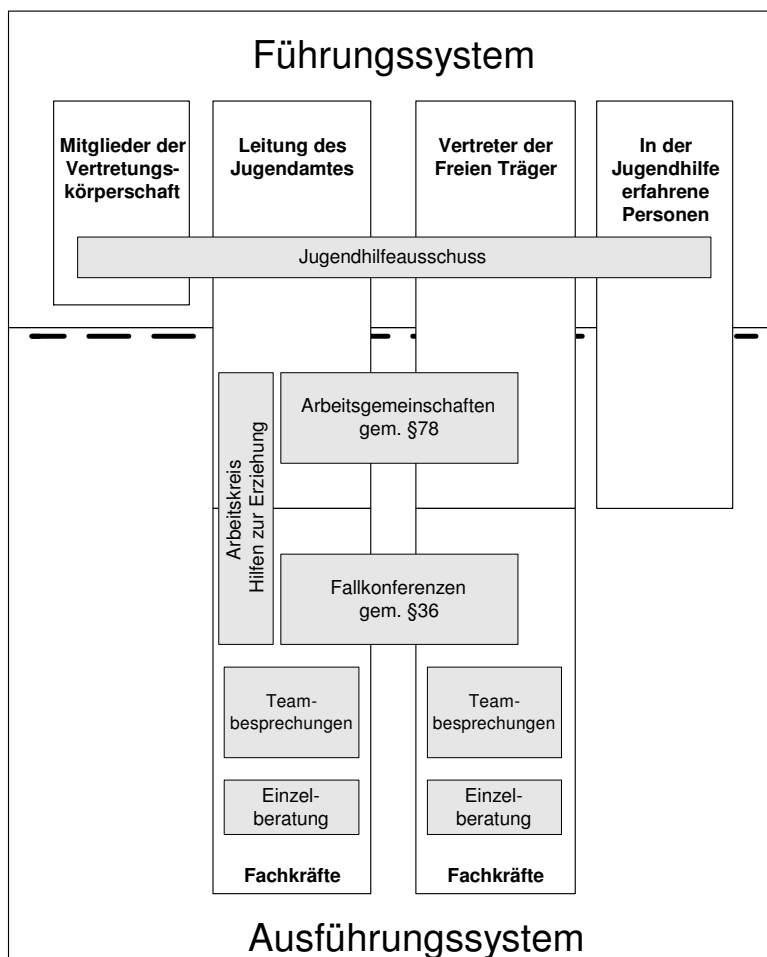
Damit gehören auf der strategischen Ebene die Jugendamtleitung sowie die Führungspersonen der freien Träger, wenn sie als Mitglieder in der Arbeitsgemeinschaft gemäß § 78 KJHG, als Fachkräfte der Erziehungshilfe im Hilfeplanungsprozeß gemäß § 36 KJHG

¹²⁷ vgl. Reiss [83], S. 241

oder in Arbeitskreisen zur Weiterentwicklung des Erziehungshilfeangebots agieren, zum Ausführungssystem.

Darüber hinaus können alle Handlungsträger, die an der Gestaltung des örtlichen Erziehungshilfesystems und im Einzelfall beteiligt sind, aber keine Funktion im JHA ausfüllen, ebenfalls dem Ausführungssystem zugeordnet werden. Zu diesen Handlungsträgern zählen die sozialpädagogischen Fachkräfte, die im Hilfeplanungsprozeß gemäß § 36 KJHG oder in einschlägigen Arbeitskreisen mitwirken, im Einzelfall Beratungsprozesse mit den Adressaten der *Hilfen zur Erziehung* organisieren oder sich in Teamprozessen qualifizieren.

Diese Zuordnungssystematik kann wie folgt visualisiert werden:



Das Führungs- und Ausführungssystem beim Management der Hilfen zur Erziehung

Wie dem Schaubild zu entnehmen ist, müssen einzelne Personen in entscheidender Funktion¹²⁸ Aufgaben des Führungs- wie auch der Ausführungssysteme in sich integrieren.

Sie sollen als Mitglieder des JHA Führungsfunktion beim strategischen Management der *Hilfen zur Erziehung* ausfüllen, gehören aber als „Elemente“ ihrer Herkunftsinstitution dem Aus-

¹²⁸ Die Qualifizierung *entscheidend* trifft vor allem auf die Jugendamtsleitung sowie meistens auch auf die Vertreter der Wohlfahrtsverbände zu, die in ihren Verbänden Leitungsfunktionen ausüben und damit richtungswesend ihre Institutionen der *Hilfen zur Erziehung* beeinflussen können.

führungssystem an und fungieren wiederum gleichzeitig innerhalb ihrer Herkunftsinstitution auch als „Elemente“ des Führungssystems.

Es kann unterstellt werden, daß diese Mehrfachfunktionen, in denen Personen denken, handeln und fühlen sollen, wesentlich zur Erhöhung der Komplexität des örtlichen Erziehungshilfesystems beiträgt.

Kritische Erfolgsfaktoren im Aushandlungsprozeß - Möglichkeiten einer interagierenden und komplexen Steuerung und der Herstellung von Informationskongruenz

Als „kritische“ Erfolgsfaktoren werden Kriterien bezeichnet, die bei der Erreichung der strategischen Ziele angelegt werden.

Strategische Ziele beziehen sich, wie oben entwickelt wurde, sowohl auf die Ebene *örtliches Erziehungshilfesystem* als auch auf die Ebene *Einzelfall*.

Als fachpolitische Zielstellungen des örtlichen Erziehungshilfesystems werden nach dem Geist des KJHG alle Ziele gedacht, die im Zusammenhang mit der JHP genannt wurden. Das örtliche Erziehungshilfesystem soll eben gerade integraler Bestandteil des örtlichen Jugendhilfesystems sein. Die einzelnen Einrichtungen und Maßnahmen im Subsystem *Örtliche Erziehungshilfen* müssen sich dementsprechend daran messen lassen, inwieweit sie die Zielsetzungen des Ganzen mit verwirklichen helfen.

Das Subsystem *Erziehungshilfen* steht dadurch in Wechselwirkung zu den übrigen Subsystemen wie beispielsweise der *offenen Jugendarbeit*. Dieses Wechselwirkungsgefüge muß bei der örtlichen JHP aufgegriffen und mit angemessenen Instrumentarien gesteuert werden.

Fragestellung der vorliegenden Arbeit ist es jedoch an dieser Stelle, Erfolgsfaktoren für das Subsystem *Örtliche Erziehungshilfen* und den *Einzelfall* und nicht für das örtliche Jugendhilfesystem insgesamt zu entwickeln.

Nach Einschätzung der Verfasserin müssen solche Kriterien geeignet sein, die gewünschte Art der Erfüllung der normativen Strukturmaximen, die für das gesamte Jugendhilfesystem gelten, auf der strategischen Ebene für ein Subsystem abzubilden. Sie sollen zum Ausdruck bringen, nach welchen konkreteren Steuerungsvorgaben solche allgemeinen Normen in längerfristige strategische Vorhaben für einen Fachbereich übersetzt werden sollen.

Gleichzeitig müssen sie jedoch auch in sich die Erfordernisse des *Einzelfalls* abbilden, nachdem sich die Bearbeitung des „Einzelnen“ an den Leitzielen des „Ganzen“ orientieren soll.

Im Spannungsfeld *örtliches Erziehungshilfesystem / Einzelfall der Hilfen zur Erziehung* gilt dasselbe wie für das Wechselgefüge *Örtliches Jugendhilfesystem / Örtliches Erziehungshilfesystem*: Diejenigen, die den Einzelfall steuern, müssen dabei dessen Auswirkungen auf das gesamte örtliche Erziehungshilfesystem berücksichtigen.

Wie solches angemessen zu berücksichtigen ist, ist einschlägige Problemstellung der vorliegenden Arbeit.

Von der Verfasserin wird eingeschätzt, daß mit Hilfe der Entwicklung kritischer Erfolgsfaktoren in Aushandlungsprozessen innerhalb und zwischen den Instanzen des Führungs- und Ausführungssystems des örtlichen Erziehungshilfesystems eine angemessene Berücksichtigung beider Ebenen erfolgen kann. Solche Verständigungsprozesse würden sich jedoch nicht lediglich auf die Entwicklung der Kriterien an sich beziehen, sondern auch auf die Bestimmung des Gewichtes eines einzelnen Faktors in Relation zu den anderen. Damit würde

gewissermaßen das „Kräftefeld“ definiert, wobei erst diese Abbildung des Verhältnisses der Faktoren zueinander Schlüsse auf die Erfüllung der Strukturmaximen der normativen Ebene zuläßt.

Kritische Erfolgsfaktoren zum Einsatz zu bringen, scheint aus diesen Gründen bei der Steuerung des örtlichen Erziehungshilfesystems und des Einzelfalles hilfreich zu sein.

Die „Abgleichung“ dieser Annahme mit dem systemischen *Controlling*ansatz, der der vorliegenden Arbeit zugrunde liegt, ergibt folgendes Ergebnis:

Die **interagierende Controllingfunktion** könnte auf der strategischen Ebene wahrgenommen werden, indem durch die Entwicklung kritischer Erfolgsfaktoren und der Bestimmung ihrer Gewichtung in Aushandlungsprozessen eine Koppelung zwischen Führungssystem und Ausführungssystemen erfolgen könnte.

Ein Konsens zwischen diesen beiden Systemen mit ihrer Besonderheit, daß deren Elemente sehr unterschiedliche instrumentelle Ziele verfolgen, könnte quasi damit hergestellt werden, daß eine Einigung über die „strategischen Wege“ der Umsetzung der grundlegenden Orientierungen der *Jugendhilfe* auf die örtlichen Aufgabenstellungen erfolgt.

Der konsensorientierte Aushandlungsprozeß ist im systemischen Sinne als Koppelungsprozeß zu verstehen. Alle zum Aushandlungsprozeß gehörigen Kommunikationsmechanismen wie beispielsweise die Verständigung über kritische Erfolgsfaktoren werden dementsprechend als Systemkoppelungsmechanismen begriffen.

Dasselbe gilt für die Aushandlungsprozesse innerhalb des Führungssystems *JHA*.

Hier kann die Verständigung über und Weiterentwicklung von kritische(n) Erfolgsfaktoren und ihre Gewichtung eine Vision vom antizipierten *Soll* erzeugen helfen.

Kritische Erfolgsfaktoren strukturieren in diesem Sinne den Aushandlungsprozeß auf der strategischen Ebene, der im Rahmen der jeweiligen Gemeindeordnung formalisiert ist und im wesentlichen in Jugendhilfeausschußsitzungen stattzufinden hat, durch allgemeingültige Beurteilungskriterien für Vorschläge zum strategischen Vorgehen, die aus bestimmten Interessensrichtungen kommen.

Damit koppeln sie innerhalb des Führungssystems die beiden zentralen Führungssubfunktionen *Planung* und *Kontrolle* beim Management der örtlichen Erziehungshilfe, die beide in der Funktion *Jugendhilfeplanung* aufgehoben sind.

Kritische Erfolgsfaktoren können darüber hinaus im Steuerungs- und Regelungsprozeß **Sensoren** darstellen, die frühzeitig auf Zielabweichungen bei der Umsetzung der fachplanerischen Leitlinien aufmerksam machen und damit Störungen antizipierbar und notwendige Anpassungsmaßnahmen erkennbar machen.

Frühzeitig in diesem Sinne bedeutet, daß an jeder beliebigen Stelle im Prozeßverlauf und nicht erst am Ergebnis des Steuerungsprozesses ein Störpotential und damit die Notwendigkeit einer Korrektur ablesbar ist.

Das durch die kritischen Erfolgskriterien vorstrukturierte *Ist*, das an jeder Stelle der Vorwärtskoppelung antizipativ wahrnehmbar ist, macht deutlich, wie das Ergebnis aussehen würde, wenn der Prozeß ohne Korrektur weiterlaufen würde.

Dieses Ergebnis kann dem eigentlich angestrebten Ergebnis, dem *Soll*, gegenübergestellt werden.

Kontinuierliche Rückmeldungen über die Differenz zwischen dem gewünschten Ergebnis und dem Ergebnis, das durch die unvermeidlichen und unberechenbaren Störungen in offenen, sozialen und dynamischen Systemen entstehen würde, stellen wertvolle Entscheidungsgrundlagen für „Zwischendurchreaktionen“ im Steuerungsprozeß dar.

In dieser Weise kann auf der strategischen Ebene **komplexe Steuerung** mit Hilfe kritischer Erfolgskriterien durch das Führungssystem JHA stattfinden.

Wenn kritische Erfolgskriterien darüber hinaus die konstituierende *Controllingfunktion Herstellung von Informationskongruenz* unterfüttern sollen, müssen sie den objektiven Informationsbedarf des Führungssystems mit dessen tatsächlicher Informationsnachfrage und den durch das Ausführungssystem tatsächlich bereitzustellenden Informationen in Einklang bringen.

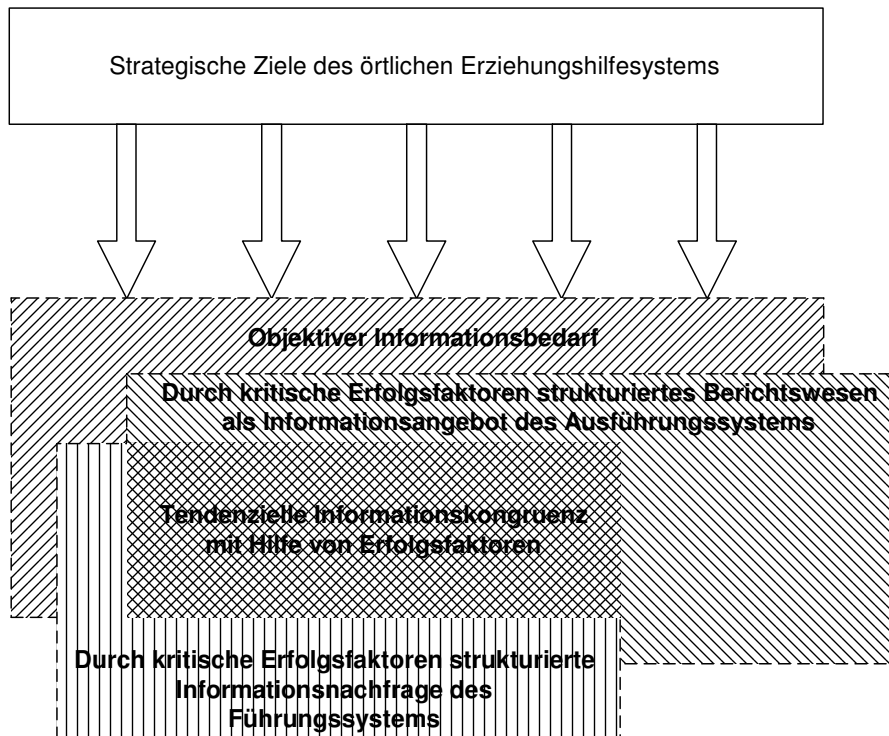
Dies muß im Zusammenhang mit der Dokumentierung solcher Prozesse gesehen werden.

Kritische Erfolgskriterien können einem Berichtswesen, das die Steuerungs- und Regelungsprozesse dokumentiert, eine im eben genannten Sinne geeignete Struktur geben.

Indem innerhalb des Führungssystems eine Einigung darüber stattfindet, nach welchen Kriterien Erfolg zu messen ist, werden implizit die relevanten Fragestellungen zum Problembereich entwickelt. Diese entlang gemeinsamer Kriterien geordneten Fragen stellen in ihrer Gesamtheit die Informationsnachfrage des Führungssystems dar. Mit Hilfe der Einigungsprozesse über Kriterien der Nachfrage wurde diese Nachfrage in Richtung Objektivierbarkeit strukturiert. Es wurde festgestellt, was das Führungssystem wissen muß, um seine Managementaufgaben im Hinblick auf die Erreichung der strategischen Ziele der örtlichen öffentlichen Erziehungshilfe erfüllen zu können. In der Auseinandersetzung um diese Frage wird mittelbar das Nachfrageverhalten des Führungssystems in Richtung Übereinstimmung mit dem objektiven Informationsbedarf gelenkt.

Das Ausführungssystem muß in der Dokumentation der Steuerungs- und Regelungsprozesse Antworten auf diese Fragen geben. Die Informationsbereitstellung durch ein Berichtswesen orientiert sich demnach wiederum an diesen Erfolgskriterien. Somit kann auch das tatsächliche Informationsangebot tendenziell in Einklang mit dem objektiven Informationsbedarf gebracht werden.

Dieser Vorgang läßt sich wie folgt veranschaulichen:



Schaffung von Informationskongruenz mit Hilfe kritischer Erfolgsfaktoren

2.2.4 Mögliche kritische Erfolgsfaktoren im Einzelnen - ein Vorschlag zur „Güte“

Im Gegensatz zum erwerbswirtschaftlichen Bereich kann *Controlling* der *Hilfen zur Erziehung* nicht mit dem dort zentralen Erfolgskriterium des Gewinns operieren. Die strategische Kernfrage bei der Bewertung von Effektivität und Effizienz stellt sich hier wesentlich anders. Inhaltlich - fachliche, insbesondere sozialpolitische und sozialpädagogische Ziele sind in diesem Zusammenhang oberster Maßstab für eine Bewertung der Wirkung von Angeboten und Maßnahmen. Ob eine bestimmte Hilfeart aus dem System der *Hilfen zur Erziehung* erfolgreich war, muß beispielsweise aus den Zielaspekten der Hilfeplanung abgeleitet werden, die immer sozialpädagogische Wesensmerkmale tragen.

Darüber hinaus muß sich eine einzelne Hilfeart nicht nur am unmittelbar sozialpädagogischen Erfolg im Einzelfall messen lassen, sondern auch daran, welchen Beitrag sie zum Erfolg des gesamten örtlichen Erziehungshilfesystems leistet.

Ziele im ersten angesprochenen Sinn wären etwa „Befähigung eines Jugendlichen zu einer Lebensführung ohne unmittelbare Betreuung durch eine Bezugsperson“, „Kompensierung von kognitiven Rückständen“, „Herstellen von Bereitschaft für eine Berufsausbildung“ oder „Stabilisierung des sozialen Umfeldes, das die Erziehung eines Kindes sicherstellen soll“.

Zielstellung im weiteren Sinn wäre demgegenüber, die Hilfeart an sich so zu gestalten und im Gesamtsystem zu positionieren, daß sie die weiteren Hilfearten sinnvoll ergänzt und deren mögliche Defizite kompensiert. Wenn sie selbst Defizite aufweist, sollten diese von an-

deren Hilfearten zu kompensieren sein. Darüber hinaus sollte bei der Entwicklung von Hilfearten auch Raum für Innovationen und Experimente sein.

Controlling des örtlichen Erziehungshilfesystems und des Einzelfalls soll jedoch nicht nur dazu dienen, seine konstituierenden Funktionen im Hinblick auf diese Zielsetzungen wahrzunehmen.

Es existieren insbesondere auch normative Ansprüche an das Verfahren der Hilfeplanung gemäß §36 KJHG, das Faktoren berücksichtigen muß, die im Einzelnen und in ihrem Zusammenwirken den Erfolg einer Maßnahme begünstigen. Damit ist in diesem Zusammenhang vor allem die Vorgabe gemeint, daß der Hilfeplan durch das Zusammenwirken mehrerer Fachkräfte und gemeinsam mit den Personensorgeberechtigten und dem Kind oder Jugendlichen gestaltet werden soll.

Diesen Mehrfachanforderungen werden nach Einschätzung der Verfasserin die folgenden Erfolgsfaktoren, die B. Müller¹²⁹ für die *Hilfen zur Erziehung* allgemein entwickelt hat, gerecht.

- Die **Intensität**, mit der die *Hilfen zur Erziehung* ausgeführt werden können. Damit soll eingeschätzt werden, mit wieviel Zeit- und Personalaufwand Betreuung erfolgen kann und wieviel Wirksamkeit die Zusammenarbeit verschiedener Fachkräfte hervorbringt. Hier ist mithin die Bewertung des materiellen Inputs, der Angemessenheit des Personalschlüssels oder der organisatorischen Zweckmäßigkeit als kritischer Erfolgsfaktor gefragt. Dieses Kriterium kann wiederum sowohl im Einzelfall als auch bei der Bewertung einer bestimmten Hilfeart im Vergleich zu anderen, die örtlich angeboten werden, angelegt werden.
- Die **Effizienz**, mit der die Aushandlungsprozesse in den jeweiligen Instanzen gestaltet werden. Mit diesem Faktor¹³⁰ sind vor allem die „Güte der Besprechungskulturen“ in den Beratungsinstanzen *Hilfeplanungskonferenz*, *Jugendhilfeausschuß* oder *Arbeitsgemeinschaft gemäß § 78 KJHG* angesprochen. An diese Verfahren werden normative Ansprüche gestellt, die überprüfbar gemacht werden müssen.

Auch mit diesem Kriterium kann demnach auf der Ebene *Örtliches Erziehungshilfesystem* und der Ebene *Einzelfall* gleichermaßen Erfolg kontrolliert werden.

- Die **Einbeziehung des sozialen Umfeldes**, womit der Grad der Mobilisierung der Ressourcen, die dem Einzelfall potentiell zur Verfügung stehen, abgebildet wird. Die Berücksichtigung der Lebenswelt als Aktivierung eigener Problemlösungsbeiträge der Adressaten von *Hilfen zur Erziehung* stellt ebenso gleichzeitig einen Indikator für das *örtliche Gesamtsystem* wie den *Einzelfall* dar.

Im ersteren Fall wird die Hilfeart an sich auf ihr Potential hin überprüft, eine solche Einbeziehung zuzulassen. Einer *geschlossenen stationären Unterbringung* als extremes Beispiel wäre ein dementsprechend geringes Potential zuzuordnen.

Für den letzteren Fall wird dieser Faktor jedoch unmittelbar als Kriterium im Hilfeplanungsprozeß gemäß § 36 KJHG verwendet. Es wird bewertet, wie gut der Einsatz einer bestimmten Hilfeart Potentiale des sozialen Umfeldes im Einzelfall mobilisieren kann oder einer Mobilisierung entgegensteht.

¹²⁹ vgl. Müller, B. [74], S. 26 - 29. Die dort vorgestellten kritischen Erfolgsfaktoren wurden von der Verfasserin unwesentlich modifiziert, erläutert und um einen Faktor erweitert.

¹³⁰ Hier handelt es sich um den Erfolgsfaktor, der durch die Verfasserin ergänzt wurde.

- Die **fachliche Kompetenz** derer, die die *Hilfen zur Erziehung* als geeignet und notwendig einzuschätzen haben und die entsprechende Hilfeart auswählen, vermitteln und erbringen müssen. Hierbei ist nach Einschätzung der Verfasserin vor allem auch die Fähigkeit angesprochen, Aushandlungsprozesse unter den oben an verschiedenster Stelle vermerkten Prämissen zu moderieren.

Auf der Ebene des *Einzelfalls* bedeutet dies, Fachlichkeit als Beurteilung der Notwendigkeiten in dieser speziellen Fallkonstellation in die Hilfeplanungskonferenzen oder die Beratungsgespräche mit den Adressaten einzubringen. Wieviel Fachlichkeit hierbei zur Verfügung steht, ist ausschlaggebend dafür, wie wirksam das Verhältnis von Auswahl der richtigen Hilfeart, konkreter Ausgestaltung dieser Hilfeart und deren Begleitung durch den Hilfeplanungsprozeß der Fachkräfte ist. Fachlichkeit bestimmt damit wesentlich die Tragfähigkeit der einzelnen Maßnahme.

Auf der Ebene des *örtlichen Erziehungshilfesystems* stellt sich *Fachlichkeit* vor allem als Fähigkeit der Fachvertreter der örtlichen Jugendhilfe dar, die Anforderungen und Notwendigkeiten, die sich für die *örtlichen Erziehungshilfen* aus den gesetzlichen und fachpolitischen Vorgaben ergeben, in den JHA und in die Arbeitsgemeinschaften gemäß § 78 KJHG einzubringen. Träger von *Fachlichkeit* ist in diesem Sinne vor allem die Leitungsebene des Jugendamtes.

- Die **Attraktivität**, das heißt der tatsächliche Nutzen für die Adressaten von *Hilfen zur Erziehung* wie beispielsweise die Vermittlung von Bildung und sonstiger Chancen wie Berufsfindung, Freizeitgestaltung oder Bereitstellung eines Milieus, das vor Drogen oder Gewalt schützt oder einfach auch nur Unterkunft bietet. Auch dieses Kriterium scheint geeignet, auf der Ebene des *Einzelfalls* und auf der Ebene *örtliches Erziehungshilfesystem* Erfolg zu überprüfen.

Auf der Einzellebene wird es nach den Auflagen des Hilfeplanungsprozesses gemäß § 36 KJHG unmittelbar als Prüfgröße angelegt. Die gesetzlichen Formulierungen *geeignet* und *notwendig* des § 27 I KJHG weisen darauf hin, daß die Hilfeart in dem Sinne nützlich zu sein hat, daß sie ein erzieherisches Defizit ausgleicht. Die „Nichtnützlichkeit“ ist damit im Einzelfall ein „knock - out“ - Kriterium.

Auf der Ebene *Örtliches Erziehungshilfesystem* ist die *Attraktivität* Kriterium dafür, inwieweit mit dem Gesamtangebot der besondere sozialräumliche und zielgruppenorientierte Bedarf einer bestimmten Region abgedeckt werden kann. So könnte beispielsweise ein Bedarf in einer Kommune an einem niederschweligen Angebot für obdachlose Jugendliche entstanden sein, der noch nicht evident geworden ist. Bei der Betrachtung des „Gesamtportfolios“ der örtlichen Erziehungshilfen unter dem Gesichtspunkt *Nützlichkeit* fiele dann auf, daß für diese Zielgruppe der obdachlosen Jugendlichen höherschwellige Angebote wie eine Jugendwohngemeinschaft keine Attraktivität genießen können, wenn es beispielsweise überproportional häufig zu Maßnahmeabbrüchen kommt.

- Die **Mobilisierung der Eigenkräfte der Adressaten, die in der Person selbst liegen**. Dieses Kriterium bildet letztlich ab, bis zu welchem Grad die *Hilfen zur Erziehung* geeignet sind, sich selbst überflüssig zu machen. Für den Einsatz dieses Kriteriums auf der Ebene des *Einzelfalls* und der Ebene des *örtlichen Erziehungshilfesystems* gelten die gleichen Annahmen wie zum Kriterium *Einbeziehung des sozialen Umfeldes*.

Die Richtung, in die die Faktoren weisen, kann so formuliert werden:

Je attraktiver das Angebots bei hoher Fachlichkeit auf allen Ebenen, gleichzeitigem Einbeziehen des sozialen Umfeldes und effizienter Gestaltung der Aushandlungsprozesse, je mehr Eigenkräfte mobilisiert werden und je intensiver die

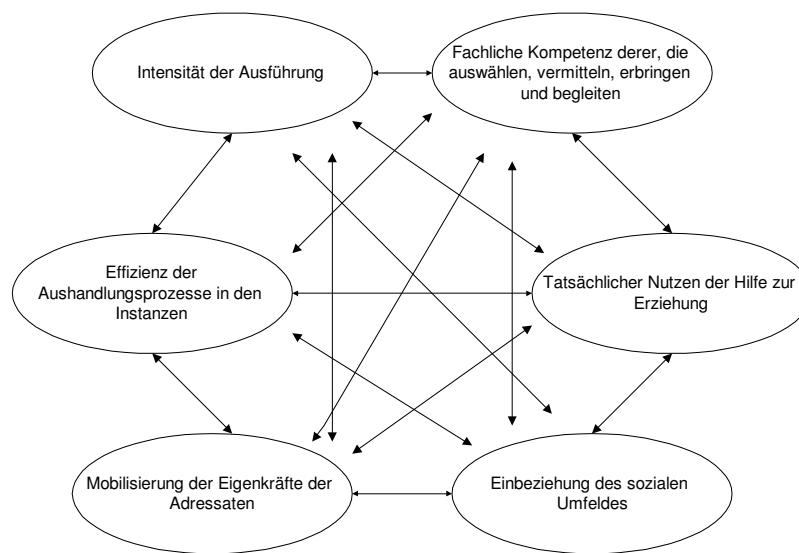
Betreuung ist, desto erfolgreicher ist die Hilfeart im Sinne der strategischen Ziele. Dies gilt sowohl für die Zielstellungen im Einzelfall, als auch für die Zielsetzungen des örtlichen Erziehungshilfesystems.

Die einzelnen Faktoren beziehen sich immer auf die Qualität der Hilfeart. Gemessen wird also nicht die Qualität des sozialen Umfeldes oder der Eigenkräfte des Adressaten, sondern nur die Fähigkeit des Systems, diese zu mobilisieren.

Nach der Argumentation von B. Müller läßt sich *Controlling* von *Hilfen zur Erziehung* mit Hilfe kritischer Erfolgsfaktoren durch folgende Fragen charakterisieren: Was ein Jugendamt mit seine Handlungen erreichen möchte, woran man seine Erfolge messen kann, was es dafür braucht und wie hierfür die Ressourcen optimal eingesetzt und kombiniert werden können.¹³¹

B. Müller hat seine Erfolgsfaktoren im Handlungsfeld der Hilfeplanungsprozesse angelegt. Wie eben hergeleitet wurde, eignen sie sich jedoch ebenso als Prüfgrößen bei der Entwicklung und Steuerung des Gesamtangebots an *Hilfen zur Erziehung* im Rahmen der Erziehungshilfeplanung als Teilbereich der Jugendhilfeplanung. Dementsprechend uminterpretiert, wird nicht die einzelne Fallabwicklung bewertet, sondern die jeweiligen Neuentwicklungen, Umstrukturierungen und Modifizierungen der Hilfearten und ihr systemisches Zusammenwirken.

Das Wechselwirkungsverhältnis, in dem die einzelnen Faktoren sowohl auf der Ebene des *Einzelfalles* als auch auf der Ebene des *örtlichen Erziehungshilfesystems* zueinander stehen, kann folgendermaßen abgebildet werden:



Kritische Erfolgsfaktoren für die Hilfen zur Erziehung

Trotz dieser objektiv gegebenen Interdependenzen innerhalb der Ebenen des *Einzelfalles* und des *örtlichen Erziehungshilfesystems* und zwischen diesen beiden Ebenen wird der gesamte Handlungsbereich in der Praxis in partielle Entscheidungsfelder aufgeteilt, um ihn handhabbar zu machen. Diese Zerteilung eines Ganzen, das dem Grunde nach genauso ganzheitlich

¹³¹ vgl. Müller, B. [74], S. 20

bearbeitet werden müßte, stellt die gegenwärtige Realität der Aufbau- und Ablauforganisation in der öffentlichen Jugendhilfe dar.

Entscheidungen, die den Gegenstandsbereich der *Hilfen zur Erziehung* in seiner Ganzheitlichkeit betreffen, werden organisatorisch getrennten Instanzen zugewiesen - dem JHA, der Arbeitsgemeinschaft gemäß § 78 KJHG, den Hilfeplanungskonferenzen oder Teambesprechungen.

Bei diesem an sich in Organisationen typischen Vorgang ist es jedoch zur Klärung der Frage der Steuerung unter der Bedingung zerteilter Entscheidungsfelder notwendig, sich zu vergegenwärtigen, daß dabei die „natürlichen“ Interdependenzen quasi „künstlich“ zerschnitten werden und Variationsmöglichkeiten, die im ganzheitlich angelegten System möglich gewesen wären, strukturell beeinträchtigt werden.

Die Rückwirkungen von Variablen eines bestimmten Entscheidungsfeldes auf die Zielerreichung eines anderen Entscheidungsfeldes bleiben durch die künstliche Trennung unberücksichtigt, obwohl sie als zusammengehörig betrachtet werden müßten.¹³²

Um diesem Problem zu begegnen, benötigt man auf der strategischen Ebene der *Hilfen zur Erziehung* zusätzliche Mechanismen zur Abstimmung zwischen den zerlegten Entscheidungsfeldern.¹³³

Es wird damit ein Koordinationsbedarf begründet, der mit Hilfe des strategischen *Controlling* befriedigt werden soll. Die Verständigung über kritische Erfolgsfaktoren und der Umgang mit ihnen stellt, wie oben entwickelt wurde, einen solchen Mechanismus dar.

An dieser Stelle sei der Hinweis erlaubt, daß auch die Systematik der vorliegenden Arbeit, die gedankliche Gliederung in eine normative, strategische und operative Handlungsebene, eine Antwort auf die „künstliche“ Zerlegung des Gegenstandsbereiches ist. Dem Grunde nach stellen die zeitlichen Ebenen Vergangenheit, Gegenwart und Zukunft eine Einheit dar, die jedoch notwendigerweise zerlegt werden muß, nachdem nur in der Gegenwart gehandelt werden kann. Dennoch bedeutet dies auch die Zerschneidung dynamischer Beziehungen. „Durch gegenwärtige Handlungsmöglichkeiten werden zukünftige Handlungsmöglichkeiten eröffnet oder eingeengt. Zugleich sind Erwartungen über zukünftige Handlungsmöglichkeiten bestimmend für die Entscheidungen in der Gegenwart.“¹³⁴

Mit der Einführung einer strategischen Ebene werden diese Interdependenzen zwischen Gegenwart und Zukunft gedanklich wieder zusammengeführt.

Darüber hinaus sind auf der strategischen Ebene der *Hilfen zur Erziehung*, wie im vorangegangenen entwickelt, vor allem Zielinterdependenzen von Bedeutung.

Diese sind Ausgangspunkt für Entscheidungsinterdependenzen, die sich nach Lindblom¹³⁵ folgendermaßen charakterisieren lassen:

¹³² vgl. Ausführungen zum Interdependenzproblem bei Küpper [61], S. 163 - 177, der *Controlling* mit der Analyse von Interdependenzen theoretisch fundieren will. Diesem Ansatz wird in seiner Gesamtheit, wie im ersten Abschnitt ersichtlich, in der vorliegenden Arbeit nicht konsequent gefolgt.

¹³³ Diesem Problem kann naturgemäß auch mit entsprechenden Maßnahmen der Organisationsentwicklung, die von ihrem Anspruch her Interdependenzen integrieren wollen, begegnet werden. Die Möglichkeiten von Organisationsentwicklung werden jedoch im Rahmen der vorliegenden Arbeit ausgeklammert.

¹³⁴ Küpper [61], S. 175

¹³⁵ Lindblom, C.E., *The Intelligence of Democracy*, New York / London 1965, S. 21 ff, übersetzt in: Kirsch, W. [49], S. 121

„Innerhalb der Menge steht jeder Entscheidungsträger in einer derartigen Relation zu jedem anderen Entscheidungsträger, daß er - solange er dies nicht bewußt zu vermeiden trachtet (was möglich oder nicht möglich sein kann) - die Zielerreichung eines jeden anderen Entscheidungsträgers behindert oder zu ihr beiträgt; entweder durch direkten Einfluß oder über eine Kette von Auswirkungen, die jeden gegebenen Entscheidungsträger nur über Auswirkungen auf andere erreicht. Somit ist jeder Entscheidungsträger ex definitione zumindest einem anderen indirekt mit Konsequenzen verbunden, und alle sind indirekt durch mindestens eine Kette verbunden, deren Glieder aus direkten Beziehungen zusammengesetzt sind.“

Einzelne Personen oder Funktionen treten in diesem Sinne als Vertreter bestimmter Zielstellungen in Erscheinung und haben von ihrem Herkunftssystem wie beispielsweise einer politischen Partei, einem Wohlfahrtsverband oder dem Jugendamt den Auftrag, lobbyistisch in eine bestimmte Richtung zu agieren. Innerhalb des Aushandlungsprozesses findet jedoch eine wechselwirkende, auf jeder Stufe des „Beeinflussungsprozesses“ auf der Grundlage neuer Ausgangsbedingungen, Beeinflussung statt, so daß das Ausgangsanliegen des einzelnen Lobbyisten unter Umständen am Ende des Prozesses nicht mehr eindeutig zu identifizieren ist.

Da der einzelne Mensch im Lindblom'schen Sinne aber für sich die Abhängigkeit der Durchsetzung seiner Interessen und Bedürfnisse vom Verhalten der anderen realisiert, akzeptiert er diese „Verwaschung“ seiner Ursprungsanliegen.

Unter Bezugnahme auf die im Zusammenhang mit dem *Controlling*ansatz von Becker¹³⁶ dargestellten kybernetischen Kategorien der Steuerung und Regelung können die Lobbyisten auch als Regler und beispielsweise der JHA als System interdependenter Steuerungs- und Regelungssysteme begriffen werden.

Der einzelne Lobbyist bewegt sich in der Sphäre seiner jeweiligen Herkunftsinstitution, die im übertragenen Sinne seine „Regelstrecke“ ausmacht. Seine Herkunftsinstitution stellt dabei gleichzeitig die relevante Umwelt für seine besondere Regelstrecke dar. Der Lobbyist versucht nun innerhalb des JHA, diese trotz der Störungen durch die Entscheidungsinterdependenzen im oben ausgeführten Sinne soweit zu „retten“, daß das Ergebnis seinen Werten so nahe wie möglich kommt.

Kirsch¹³⁷ geht nun davon aus, daß die einzelnen Steuerungs- und Regelungssysteme (der Herkunftsinstitution der Lobbyisten, Anm. d. Verfasserin) grundsätzlich über eine **Verwaschung**¹³⁸ beliebig zu komplexen Steuerungs- und Regelungssystemen **kombiniert** werden können. Dieses Phänomen wäre auf die besondere Art und Weise, in der Interdependenzen gehandhabt werden, zurückzuführen:

Der Erfolg eines Lobbyisten hängt in dieser Sichtweise immer vom Verhalten der anderen ab. Dieses Verhalten kann sich störend oder fördernd auswirken. Im negativsten Fall stören sich die Lobbyisten permanent beim Steuern und Regeln ihrer Strecke. Einzelne Verhaltensweisen sind demnach immer mit Vor- oder Nachteilen für andere „Regler“ verbunden.

Hier koordinierend einzugreifen, bedeutet, diese Vor- und Nachteile anders zu verteilen, als dies ohne beeinflussende Mechanismen der Fall wäre.

„Die sich aufgrund dieser Abstimmung ergebende Allokation der Werte wird im Lichte der Präferenzordnung aller oder einzelner beteiligter Akteure (im vorliegenden Fall der Lobbyisten des JHA, Anm. d. Verfasserin) vorgezogen. Die Abstimmung kann dadurch erfolgen, daß die einzelnen Akteure die Aktivitäten der übrigen Akteure in ihre Informationsgewinnung

¹³⁶ vgl. S. 30 in dieser Arbeit

¹³⁷ vgl. Kirsch [49], S. 123 ff

¹³⁸ vgl. ebenda, fett gedruckte Schreibweise im Original

mit einschließen, Regelmäßigkeiten dieser Aktivitäten lernen und so in die Lage versetzt werden, sich Erwartungen hinsichtlich der zukünftigen Aktivitäten und Reaktionen der übrigen interdependenten Akteure zu bilden. Dies erleichtert es den einzelnen Akteuren, sich bei der Steuerung der eigenen Lebenssphäre auf Aktivitäten zu beschränken, die keine störenden Reaktionen anderer auslösen.“¹³⁹

Grundlage dieser Steuerungsmechanismen ist damit die konsensorientierte Allokation der Werte und die wechselseitige Erwartungsbildung.

Sie werden als dezentrale Koordinationsmechanismen charakterisiert, die die eingangs unterstellte Selbststeuerungsfähigkeit von Systemen möglich machen.

Sie wirksam werden zu lassen und nicht durch zentrale Koordination, bei der eine zentrale Koordinationsinstanz explizite Koordinationsentscheidungen für das System trifft, zu „störend“, wäre prinzipiell Auftrag des KJHG und würde den fachpolitischen Prämissen der *Hilfen zur Erziehung* entsprechen, die auf konsensorientierte Aushandlungsprozesse hin ausgerichtet sind.

Die Entwicklung eines Konsenses über kritische Erfolgskriterien innerhalb des Führungs- und Ausführungssystems und zwischen diesen stellt nach Einschätzung der Verfasserin einen realtiv „sanften“ Mechanismus dar, der Selbststeuerungskräfte der beiden Systeme fördern kann. Der Mechanismus scheint geeignet, vor allem die zerlegten zeitlichen Interdependenzen und Zielinterdependenzen wieder in Richtung „Ganzheitlichkeit“ zu führen.

Dazu muß der konkrete Umgang mit kritischen Erfolgsfaktoren jedoch so angelegt sein, daß das „Kräftefeld“, das sie begrenzen, ebenso im Blickfeld steht wie der einzelne Faktor.

Dies ist in der Praxis keineswegs selbstverständlich. So wird beispielsweise der Einsatz von Selbsthilfepotential durchaus als fachlich sinnvoll betrachtet, jedoch im gleichen Zuge nicht als ebenso entscheidender entlastender Kostenfaktor gewertet wie dies umgekehrt beim Faktor *Betreuungsintensität* als kostenverursachender Faktor der Fall ist.

Der Einsatz kritischer Erfolgskriterien muß deshalb sowohl auf der Ebene des *Einzelfalls* als auch auf der Ebene *örtliches Erziehungshilfeangebot* methodisch so gestaltet werden, daß die zeitlichen Interdependenzen und die Zielinterdependenzen so gut wie möglich für die EntscheidungsträgerInnen wieder sichtbar werden.

Damit können die einzelnen EntscheidungsträgerInnen beim Ausgleich konfliktärer Forderungen in den einschlägigen Instanzen des Einzelfalls und des örtlichen Erziehungshilfesystems nach Einschätzung der Verfasserin in günstiger Weise unterstützt werden.

2.2.5 Mögliche Instrumentarien für das Controlling der *Hilfen zur Erziehung* auf der strategischen Ebene

Wie in der vorliegenden Arbeit eben und darüber hinaus in unterschiedlichen Zusammenhängen angesprochen wurde, wird auch mit noch so geeigneten Instrumentarien die objektiv gegebene strategische Unsicherheit nicht zu einer sicheren Zukunftsprognose transformiert. Es geht vielmehr darum, mit dem, was man in der Gegenwart tut, mit der größtmöglichen Sicherheit die angestrebten Ziele der *Hilfen zur Erziehung* in der Zukunft zu erreichen.

Strategische Instrumente müssen dementsprechend geeignet sein, Chancen und Risiken innerhalb und außerhalb des örtlichen Erziehungshilfesystems und im Einzelfall der *Hilfen zur Erziehung* im Hinblick auf den Erfolg so gut wie möglich methodisch aufzuspüren. Mit ih-

¹³⁹ Kirsch [49], S. 124

rer Hilfe sollen systematisch, aber dennoch „sanft“ strategische Erfolgspotentiale für die gewünschte Wirksamkeit des Systems erschlossen werden.

Als Grundlagen für strategische Entscheidungen, wie dies vor allem auch für den Gegenstandsbereich der *Hilfen zur Erziehung als Einzelfall* und in seiner Erscheinung als *örtliches Erziehungshilfesystem* zutrifft, müssen naturgemäß hauptsächlich subjektive Einschätzungen und Wertepremissen dienen.

Zwei solcher möglichen „strategischen Instrumentarien“, die auf subjektiven Bewertungen aufbauen, und ihre Anwendung in einem konstruierten Praxisbeispiel werden im weiteren vorgestellt.

2.2.5.1 Die Nutzwertanalyse im Entscheidungsmodell ¹⁴⁰

Innerhalb des strategischen Managements dient der Einsatz von Entscheidungsmodellen grundsätzlich dazu, die zentralen Informationen eines Entscheidungsproblems, mithin auch die „natürlichen“ Interdependenzen, in eine übersichtliche Form zu bringen, um hieraus Handlungsweisen abzuleiten, die dem Zielsystem entsprechen.

Das Modell reduziert die Komplexität der Entscheidungssituation in dem Sinne, daß es beispielsweise Zielkonflikte „übersichtlich“ zusammenfaßt und damit methodisch handhabbar macht.

Es wird dabei unterstellt, daß in ein Entscheidungsmodell grundsätzlich die beiden folgenden Kategorien von Informationen über ein reales Entscheidungsproblem einfließen sollen:

- Das **Entscheidungsfeld** mit seinen Handlungsmöglichkeiten und Zuständen der relevanten Umweltfaktoren, und
- die **Bewertungsmaßstäbe**, die aus den jeweiligen Zielen und Präferenzen der Entscheidungsträger ermittelt und im Wertesystem abgebildet werden.

Der Entscheidungsprozeß gliedert sich in drei Phasen:

1. Eingrenzung des Entscheidungsfeldes,
2. Bewertung der Alternativen im Entscheidungsfeld und
3. Lösung des Entscheidungsproblems durch die Auswahl der besten Alternative.

Ein möglicher Entscheidungsprozeß auf der strategischen Handlungsebene *Steuerung des örtlichen Gesamtangebots an Hilfen zur Erziehung* soll hier skizziert werden. ¹⁴¹

Zur Entscheidung stehen soll die gewünschte Struktur des Angebots an *Hilfen zur Erziehung* in einem Stadtteil mit Brennpunktcharakter, das vom dort regionalisiert tätigen Allgemeinen Sozialen Dienst (ASD) vorgehalten werden kann.

¹⁴⁰ vgl. zum gesamten folgenden Kapitel persönliche Mitschriften der Verfasserin [81] und Völkner [105], S. 138 - 147, wobei die Verfasserin versucht, die Modelle, die für Entscheidungssituationen im erwerbswirtschaftlichen Bereich entworfen wurden, im Rahmen der Fragestellung dieser Arbeit auf den Bereich *Hilfen zur Erziehung* zu übertragen.

¹⁴¹ Das Beispiel wurde in weitgehender Unkenntlichmachung einer tatsächlich vorfindbaren Entscheidungssituation aus dem weiteren Praxisumfeld der Verfasserin im Einzugsbereich des Jugendamtes Mannheim gewählt.

Die Ausgangssituation im Entscheidungsfeld

In einem Stadtteil mit Brennpunktcharakter sind für stationäre Maßnahmen der *Hilfen zur Erziehung* gemäß § 27 i. Verb. m. §§ 34 und 41 KJHG gegenwärtig zwei Einrichtungen belegbar. Beide sind in Trägerschaft eines bestimmten Wohlfahrtsverbandes, der sich seit Jahrzehnten in diesem Brennpunkt engagiert.

Es gibt einen politischen Beschluß im JHA, daß diese beiden Einrichtungen, abgesehen von besonders begründeten Einzelfällen, vorrangig zu belegen sind.

Der Beschluß begründet sich damit, daß die beiden Heime in erreichbarer Nähe zu den Sorgberechtigten und den weiteren Bezugspersonen aus dem Herkunftsumfeld der untergebrachten Kinder und Jugendlichen liegen. Die *gute Erreichbarkeit* war wiederum im JHA in den politischen Leitlinien zur Elternarbeit im Rahmen von *Hilfen zur Erziehung* beschlossen worden.

Die Zahl der stationären Unterbringungen ist in diesem Brennpunkt im Vergleich zum Durchschnitt in der Stadt doppelt so hoch.

Daneben wird in einem ganz geringen Umfang auch in Vollzeitpflegestellen gemäß § 33 KJHG untergebracht, die örtlich von der Lebenswelt des Brennpunktes stark getrennt sind. Pflegestellen aus dem Brennpunkt selbst stehen bislang nicht zur Verfügung. Ein eventuell vorhandenes Potential an Pflegeeltern aus dem Stadtteil wird derzeit nicht wahrgenommen. Die Hilfeart *Pflegestellenunterbringung* ist für den Brennpunkt in der Ausgangssituation damit zu vernachlässigen.

An ambulanten Maßnahmen der *Hilfen zur Erziehung* bietet der eben genannte Wohlfahrtsverband in seinen beiden stationären Einrichtungen zusätzlich drei Tagesgruppen gemäß § 27 i. Verb. m. 32 KJHG für insgesamt 25 Kinder an.

Darüber hinaus wird für sechs Familien sozialpädagogische Familienhilfe gemäß § 31 KJHG gewährt.

In drei Fällen ist ein Betreuungshelfer gemäß § 30 KJHG eingesetzt.

Erziehungsbeistände gemäß § 30 KJHG werden in diesem Brennpunkt traditionell nicht eingesetzt, da der Klientenschlüssel des ASD im Vergleich zu anderen Stadtteilen sehr günstig ist und die Ressource *Erziehungsbeistände* deshalb den übrigen Stadtteilen zur Verfügung stehen soll.

Nicht als *Hilfen zur Erziehung* deklariert ist bislang ein Angebot der offenen Kinderarbeit in stadt-eigenen Räumlichkeiten, das jahrelange Tradition hat. Es spricht Zehnjährige bis Vierzehnjährige an und hat seinen Schwerpunkt in der Hausaufgabenbetreuung und Freizeitgestaltung. Dieses Angebot wurde in den letzten fünf Jahren zunehmend weniger frequentiert, so daß die dort beschäftigten SozialpädagogInnen in Rechtfertigungsdruck kamen. Das Angebot war ursprünglich als niederschwelliges Angebot jenseits von eingreifenden Fürsorgemaßnahmen gedacht.

Zur Ausgangssituation soll weiterhin gerechnet werden, daß das Team des im Brennpunkt regionalisiert tätigen ASD von Amtsleitung und Abteilungsleitung aufgefordert wurde, Alternativen zum ambulanten Angebot an *Hilfen zur Erziehung* vorzuschlagen.

Die Hilfearten *Stationäre Unterbringungen*, *Pflegestellenunterbringung*, *Sozialpädagogische Familienhilfe*, *Betreuungshelfer* und *Erziehungsbeistandschaftseinsatz* sollen vorerst nicht problematisiert werden.

Alternativen im Entscheidungsfeld

Mit der Feststellung der Handlungsalternativen bezogen auf die Ausgangssituation wird das Entscheidungsfeld eingegrenzt. In diesem Beispiel begrenzen die folgenden drei Alternativen, die vom ASD - Team ermittelt wurden, das Feld. Darüber hinaus wird dieses ebenfalls von den Konsequenzen dieser Alternativen, die vom ASD zusammengetragen wurden, eingeschränkt.

Alternative 1: Die *offene Kinderarbeit* wird in ein Angebot ambulanter *Hilfen zur Erziehung* für Schulkinder von sechs bis vierzehn Jahren mit dem Schwerpunkt auf schulische Betreuung, Freizeitgestaltung und Elternarbeit für insgesamt 25 Kinder umgewandelt. Der Betreuungsschlüssel müßte sich entsprechend erhöhen. Konkreter wurde dies vom ASD nicht ermittelt. Die Maßnahme könnte in denselben stadteigenen Räumen wie bisher stattfinden.

Angenommene Konsequenzen dieser Alternative:

- Die Anzahl der erreichten Kinder könnte nach Einschätzung der dort zuständigen MitarbeiterInnen des ASD um ca. 100 % erhöht werden - diese Einschätzung wurde bei einer Teambesprechung des ASD ermittelt ¹⁴² und als Entscheidungsgrundlage an die Abteilungsleitung weitergegeben.
Ein Bedarf wird derzeit vor allem auch bei den Sechs- bis Zehnjährigen gesehen, die von der *offenen Kinderarbeit* nicht als Zielgruppe angesprochen waren.
Außerdem könnten Eltern im Rahmen einer *Hilfen zur Erziehung* - Beratung gezielt auf dieses Entlastungsangebot hin orientiert werden. Das offene Gruppenangebot wurde durch die mangelnde Elternarbeit als gezielte Entlastung für Eltern, die dem Grunde nach *Hilfen zur Erziehung* beanspruchen wollen, schon seit längerem nicht mehr wahrgenommen.
- Damit würde dem - ebenso auf die wie oben ausgeführte Art und Weise auf der Teamebene ermittelten - Ziel, das Defizit bei Hilfsangeboten für Schulkinder im Stadtteil abzubauen, in hohem Maße (100 %) entsprochen und das Hilfsangebot bedarfsgerechter gestaltet.
- Nach Hochrechnung der internen Finanzverwaltung des Jugendamtes würden sich die Personalkosten durch die Intensivierung der Betreuung (zusätzliche Elternarbeit, insgesamt höherer Anspruch durch die Deklarierung des Angebots als *Hilfe zur Erziehung*) und die dann verbindliche Fallzahl um 185 % und die Sachkosten soweit erhöhen, daß insgesamt mit einer Kostensteigerung von 200 % gerechnet werden muß.
- Der Träger des bisherigen Angebots ambulanter *Hilfen zur Erziehung*, der einen Bedarf von ebenfalls 25 Fällen abdeckt, hat in Reaktion auf diese Überlegungen gegenüber der Abteilungsleitung und der **Amtsleitung** Bedenken angemeldet, daß damit eventuell ein Überangebot „produziert“ würde.
- Abteilungsleitung und **Amtsleitung** teilen diese Einschätzung explizit nicht.

Weitere Konsequenzen der Alternative 1 wurden bis zu diesem Zeitpunkt nicht ermittelt.

¹⁴² Als „Ermittlungsverfahren“ hat sich dort bislang der offene Diskurs in Teambesprechungen bewährt, nachdem Einschätzungsergebnisse, auch wenn sie nicht gemeinsam, sondern nur von der Teamleitung oder anderen MeinungsführerInnen entwickelt wurden, erfahrungsgemäß immer vom gesamten Team mitgetragen wurden. Dieses scheint einer internen Ethik zu entsprechen, wonach nach außen hin Geschlossenheit zu wahren ist, die offensichtlich subjektiv als bedeutender gewertet wird als die Durchsetzung eines bestimmten persönlichen Anliegens.

Alternative 2: Diese baut auf Alternative 1 auf. Die Umwandlung erfolgt wie oben beschrieben, gleichzeitig wird jedoch an die vorhandenen städtischen Räumlichkeiten angebaut. In diesen neuen Räumen soll ein sehr niederschwelliges Angebot als *Einschulungstraining für bedürftige Erstklässler* begrenzt auf zwei Nachmittage / Woche gemacht werden.

Damit sollen Eltern / Alleinerziehende angesprochen werden, die *Hilfen zur Erziehung* in der ihnen in diesem Stadtteil seit zwei Generationen bekannten Form eher mißtrauisch gegenüberstehen.

Das Einschulungstraining würde täglich angeboten werden, so daß prinzipiell zwei unterschiedliche erste Klassen, wie im Einzugsbereich des Stadtteils gegeben, erreicht werden könnten.

Nach einjähriger Teilnahme am „Einschulungstraining“ verlassen die Kinder das Angebot, um nachfolgenden Erstklässlern Platz zu machen.

Angenommene Konsequenzen dieser Alternative:

- Nach Einschätzung des ASD (siehe Fußnote ¹³⁸) könnte damit eine Zielgruppe von Sorgeberechtigten, die tendenziell immer weniger *Hilfen zur Erziehung* beanspruchte, obwohl sie dem Grunde nach als bedürftigste Gruppe eingeschätzt werden müßte, adäquater als bislang erreicht werden.

Diese Zielgruppe der „extrem mißtrauischen“ Eltern / Alleinerziehenden wird offensichtlich von keiner anderen Hilfeart im Brennpunkt angesprochen.

Der Widerspruch in der Niederschwelligkeit, daß damit die bedürftigsten Kinder am wenigsten intensiv (nur zweimal pro Woche nachmittags) betreut werden, wird vom ASD so gerechtfertigt, daß die bedürftigsten sonst ganz aus der Betreuung herausfallen würden, nachdem die Eltern / Alleinerziehenden diese nicht jeden Nachmittag „dem Jugendamt überlassen“ wollten.

Die Kinder, die mit dem höherschwelligen, intensiveren Angebot erreicht würden, benötigten *Hilfen zur Erziehung* eventuell weniger dringend als die der „mißtrauischen“ Sorgeberechtigten, aber dennoch in intensiver ambulanter Form.

Der Unterschied läge nicht in erster Linie in der Bedürftigkeit der Kinder, sondern in der Akzeptanz der Eltern / Alleinerziehenden.

Es würde damit keinesfalls ein Überangebot produziert, sondern ein auch nach diesem Kriterium adäquat differenziertes Angebot gemacht.

- Von seiten der Abteilungsleitung und der **Amtsleitung** werden solche Überlegungen grundsätzlich begrüßt, jedoch als taktischer Einwand das Argument eingebracht, daß damit „der Bogen überspannt“ würde und das Gesamtkonzept als unrealistisch und überzogen diskreditiert werden könnte.
- Der Träger des bisherigen ambulanten Angebots weiß von diesen Überlegungen bislang nichts. Hätte er Kenntnis, würde er voraussichtlich das zu Alternative 1 ausgeführte Argument wiederholen sowie eventuell die eben genannten taktischen Bedenken bestätigen.
- Diese zusätzliche Maßnahme würde die Kosten für *Hilfen zur Erziehung* in diesem Stadtteil, gemessen an der Ausgangssituation, um schätzungsweise insgesamt 400 % erhöhen.
- Diese Alternative hätte außerdem den Nebeneffekt, daß die Anbaumaßnahme mit arbeitslosen Arbeitskräften aus dem Stadtteil im Rahmen von *Hilfen zur Arbeit* durchgeführt werden könnte. Damit könnte das **Jugendamt** ebenfalls mit einem ganz spezifischen kleinen Beitrag zum *Bündnis für Arbeit*, das auf der politischen Ebene gerade hohe Attraktivität genießt, aufwarten, und damit insgesamt sein Image aufbessern.

- Ein Rückgang der stationären Unterbringungen, die in diesem Stadtteil überproportional hoch sind, in Folge dieses Angebots wird nur recht vage prognostiziert.
- Prognostiziert werden kann jedoch mit höherer Sicherheit, daß der Träger des bisherigen Angebots seine politische und wohlfahrtsverbandliche Lobby mobilisieren wird, wodurch sich die Atmosphäre in der Zusammenarbeit insgesamt, vor allem aber im JHA, verschlechtern wird. Der ASD führt jedoch auch gleichzeitig eine Auseinandersetzung um den Erhalt der Stelle des Gemeinwesenarbeiters, was von bestimmten politischen VertreterInnen und der Jugendamtsleitung vehement unterstützt wird. Eine Verschlechterung der Atmosphäre würde sich voraussichtlich auf dieses Anliegen sehr negativ auswirken.

Alternative 3: Diese baut wiederum auf den beiden Alternativen 1 und 2 auf.

Beide oben ausgeführten Maßnahmen erfolgen. Gleichzeitig werden die drei Gruppen für ambulante Maßnahmen, die von dem Träger der stationären Maßnahmen für 25 Kinder angeboten werden, abgebaut.

Angenommene Konsequenzen dieser Alternative:

- Damit würden sich die Kosten im Vergleich zur Alternative 1 um 25 % verringern - bei gleichbleibender Qualität, gleicher Zielgruppe und gleichem Bedarfsdeckungsgrad - weil die Kosten für die Räumlichkeiten wegfallen würden.
- Bei dieser Alternative sind massive atmosphärische Probleme mit dem Wohlfahrtsverband, dem Träger des bisherigen Angebots, zu erwarten. Informell dringt schon durch, daß der Wohlfahrtsverband dem Jugendamt eine tendenzielle „Aufweichung“ des Subsidiaritätsprinzips unterstellt und den „Anfängen wehren“ will. Der Fall der Schließung eines Angebots eines freien Trägers primär aus Kostengründen würde voraussichtlich als Präzedenzfall gewertet werden, wodurch vermutlich der Entscheidungsfindungsprozeß von einer Grundsatzdebatte dominiert würde.
- Die Verwaltung des Jugendamtes ist nicht bereit und in der Lage, eine Zusage zur Übernahme des Personals aus dem bisherigen Angebot des freien Trägers zu machen, obwohl es keine Bedenken bezogen auf dessen fachliche Qualifikation gibt.

Die Verwaltungsabteilung begründet diese Weigerung vielmehr damit, daß die Gesamtkosteneinsparung von 25 % auf den disponiblen Bereich des Jugendamtsetats sogar kostenbelastend durchschlägt, nachdem die Zuschüsse an den Träger des bisherigen Angebots aus dem Vorwegbereich, dem Risikobereich der Kämmerei, gedeckt wurden. Das bisherige Angebot des freien Trägers hatte den für das Jugendamt haushaltstechnisch brisanten disponiblen Bereich gar nicht berührt.

Daraus ergibt sich die paradoxe Situation, daß eine Gesamtkostenersparnis mit Hilfe einer besseren Nutzung von räumlichen Ressourcen dadurch, daß kein gemeinsames Budget für *Hilfen zur Erziehung* vorhanden ist, für die Finanzplanung des Amtes mit negativen Konsequenzen verbunden wäre.

- Nachdem der Träger der bisherigen Maßnahme offiziell nicht mit diesen Überlegungen vertraut gemacht wurde, gibt es von dieser Seite aus bislang auch keine Ideen, wie die dort frei werdenden Ressourcen sinnvoll genutzt werden könnten.
- Abteilungsleitung und Amtsleitung geben nicht offiziell zu erkennen, inwieweit sie eine solche Alternative favorisieren.

Sie äußern vielmehr informell, daß eine Entscheidung über die bis zu diesem Zeitpunkt möglichen Alternativen ohnehin im JHA zu treffen ist und sie dort innerhalb der Debatte

sachorientiert argumentieren wollen. Sie weisen jedoch in anderen Zusammenhängen mehrmals darauf hin, daß auch im vollstationären Bereich insgesamt, vor allem aber auch im Einzugsbereich dieses Brennpunkts, ein konzeptionelles Umdenken stattfinden muß und dieses nur auf der Grundlage einer guten Zusammenarbeit mit dem Wohlfahrtsverband, dem der Träger angehört, sinnvoll erfolgen kann. Man wolle deshalb die Atmosphäre im Hinblick auf zukünftige, noch weiterreichende Aushandlungsprozesse nicht unnötig belasten und sich zum gegenwärtigen Zeitpunkt grundsätzlich kompromißbereit zeigen.

Weitere Konsequenzen von Alternative 3 sind bis dahin nicht ermittelbar.

Im vorliegenden konstruierten Beispiel wird das eingegrenzte Entscheidungsfeld mit seinen drei Alternativen und deren Konsequenzen zu einer Beschlußvorlage des Jugendamtes an den JHA ausgearbeitet. Die atmosphärischen Auswirkungen werden darin nicht aufgeführt, sondern verbleiben als Vermutungen „im Hinterkopf“ derer, die die Vorlage entwerfen.

Der Sozialdezernent schlägt zur Vorgehensweise vor, daß im Vorfeld der Ausschußsitzung die neu eingerichtete Arbeitsgemeinschaft zum § 78 KJHG eine Bewertung der drei Alternativen vornehmen soll.

Dabei soll die Nutzwertanalyse, eine Methode, die der Leitungsebene des Jugendamtes in einer Fortbildung vermittelt wurde, angewendet werden.

Diese Arbeitsgemeinschaft setzt sich zusammen aus allen örtlichen Trägern der *Hilfen zur Erziehung*, der Jugendamtsleitung und mit der Jugendhilfeplanung befaßten Vertretern des Jugendamtes.

Die Nutzwertanalyse als Methode der Bewertung der Alternativen im Entscheidungsfeld

Ausgangspunkt dieser Methode sind Bewertungskriterien, auf die sich die beteiligten Personen geeinigt haben müssen.

Im vorliegenden Beispiel wird unterstellt, daß dem gesamten Entscheidungsprozeß eine Einigung im JHA über solche Kriterien vorangegangen ist. Als Kriterien wären grundsätzlich die im vorangegangenen Abschnitt vorgestellten kritischen Erfolgsfaktoren nach B. Müller akzeptiert worden.

Bei der Nutzwertanalyse wird nun in einem weiteren Schritt die Bedeutung, die ein bestimmtes Kriterium im Vergleich zu einem anderen für die Bewertung der Alternative hat, festgestellt. Dies wäre im JHA bislang nicht erfolgt.

Die Bedeutung eines Kriteriums wird mit Hilfe eines Faktors abgebildet, der in der folgenden Nutzwertanalysetabelle **Gewichtung** genannt wird.

Die Bewertung der Alternative selbst entlang der gewählten Kriterien wird als **Punktwert** aufgeführt.

Die einzelnen Werte werden im Abstimmungsverfahren ermittelt und stellen im Ergebnis Durchschnittswerte der Abstimmenden dar.

Durch Multiplikation von Gewichtung und Punktwert, bezogen auf ein bestimmtes Kriterium, entstehen die jeweiligen einzelnen Nutzwerte, die in der Addition den Gesamtnutzwert der jeweiligen Alternative ergeben.

Eine Tabelle, mit deren Hilfe auf der Grundlage der kritischen Erfolgsfaktoren nach B. Müller der Gesamtnutzwert der jeweiligen Alternativen 1, 2 und 3 in der Arbeitsgemeinschaft nach § 78 KJHG ermittelt werden kann, stellt sich entsprechend der folgenden Abbildung dar:

Zielkriterium (siehe kritische Erfolgsfaktoren nach B. Müller)	Gewichtung	Punktwert	Nutzwert
Intensität, mit der die Durchführung erfolgt			
Effizienz der Aushandlungsprozesse in den jeweiligen Instanzen			
Einbeziehung soziales Umfeld			
Fachliche Kompetenz			
der Auswählenden			
der Vermittler der <i>Hilfen zur Erziehung</i>			
der Erbringer der <i>Hilfen zur Erziehung</i>			
Faktischer Nutzen f.d. Adressaten			
Mobilisierung der Eigenkräfte			

Gesamtnutzwert einer Alternative

Das Beispiel macht augenfällig, daß mit der beschriebenen Methode bei einem gegebenen Entscheidungsfeld die Werte der einzelnen Interessensträger systematischer berücksichtigt werden und angemessener zur Abstimmung kommen können. Das „Kräftefeld“, in dem sich die Erfolgsfaktoren bewegen, kann damit verhältnismäßig gut aufgedeckt werden. Die EntscheidungsträgerInnen sind gezwungen, über die Gewichtung der Faktoren zu entscheiden und die einzelnen Faktorgewichte in Relation zueinander zu stellen.

Damit wird das Wirkungsgefüge im Entscheidungsprozeß weitgehend mitberücksichtigt.

Es wird jedoch ebenso ersichtlich, daß bei der Vorabbestimmung des Entscheidungsfeldes durch VertreterInnen der Praxis - wie hier durch das Team des für den Stadtteil zuständigen ASD - wesentliche Entscheidungsdeterminanten wie beispielsweise die Konsequenzen für einen freien Träger und damit für das örtliche Gesamtsystem der *Hilfen zur Erziehung*, stark vernachlässigt werden.

Es steht zu vermuten, daß dort, wo die vernachlässigten Entscheidungsträger der freien Träger der *Hilfen zur Erziehung* wieder gleichberechtigt mitbestimmen können wie beispielsweise im vorliegenden Beispiel in der Arbeitsgemeinschaft zum § 78 KJHG, die Alternative 3 ohnehin keine echte Chance hat und dadurch auch die Bewertung der beiden anderen Alternativen beeinflusst wird.

Um die potentiellen Wirkungen einer Alternative adäquater zu berücksichtigen, greift die Nutzwertanalyse zu kurz. Diese weitere Dimension sichtbar zu machen, könnte den Entscheidungsprozeß wesentlich qualifizieren.

Mit der folgenden Methode wird angestrebt, mit Hilfe einer zweiten Dimension diese Interdependenzen abzubilden und sie damit gedanklich wieder zusammenzufügen. Dadurch eröffnen sich nach Einschätzung der Verfasserin weitere Möglichkeiten einer ganzheitlichen Bearbeitung des Entscheidungs- und Handlungsfeldes.

2.2.5.2 Die Portfolio - Konzeption als Methodik des strategischen Controlling ¹⁴³

Die Ausgangsidee zu dieser Konzeption stammt aus der Gestaltung von Portfolios von Wertpapieren. Ziel dieser Wertpapierportfolios war es, Wertpapiere und Finanzanlagen so zu steuern, daß sie in ihrer Gesamtheit zu einem möglichst optimalen Ertrag des ganzen Portfolios beitragen. Die einzelnen Anlageoptionen werden dabei nicht isoliert, sondern in ihrer Wirkung auf den gesamten Portfolioertrag betrachtet.

Diese Grundidee kann auf das örtliche Erziehungshilfesystem so übertragen werden, daß dieses System ebenso als Gesamtheit von Aktivitätsfeldern, die sich wechselwirkend beeinflussen, gesehen wird.

Mit der Positionierung der Aktivitätsfelder wie beispielsweise einzelner Hilfearten aus dem System *örtliche Erziehungshilfen* in einer Portfoliomatrix soll es methodisch machbar werden, bei der Bestimmung des *Ist* - Zustandes des Systems zwei Dimensionen zu berücksichtigen.

Grundsätzlich wird daran die Hoffnung geknüpft, folgende Fragestellungen besser beantworten zu können und damit günstigere Voraussetzungen für die Entscheidung über Handlungsalternativen zu erhalten.

- Ist für das Gesamtsystem der örtlichen Erziehungshilfen, das aus einem Mix von strategischen Einheiten - den einzelnen Hilfearten - besteht, die unterschiedliche Positionen im Gesamtportfolio darstellen, bei dem gegebenen *Ist* - Zustand ein ausreichender Erfolg zu erwarten? (= Bewertung des *Ist* - Zustandes nach dem Kriterium *ausreichender zukünftiger Erfolg*).
- Welche Aktivitäten sollen in Zukunft ausgebaut beziehungsweise abgebaut oder ganz aufgegeben werden - welche Veränderungsstrategien sind für die einzelnen Hilfearten als strategische Einheiten anzuwenden?
(= Auswahl der Strategien, die zukünftigen Erfolg gewährleisten).
- Welche Auswirkung hat dies auf die anderen strategischen Einheiten? (= Bewertung der Wirkung dieser Strategien).
- Wie hoch ist der notwendige Finanzbedarf der jeweiligen Strategie - kann das örtliche Erziehungshilfesystem die Finanzierung sicherstellen?
(= Bewertung des Ressourceneinsatzes).

Diese Fragestellungen stellen gewissermaßen einen „strategischen Filter“ dar, der verhindern soll, daß in Teilbereichen wie beispielsweise einer gerade sehr populären Hilfeart optimiert wird, ohne dies mit dem globalen Ziel *Absicherung des Gesamterfolges* des örtlichen Erziehungshilfesystems abzustimmen.

Die methodische Umsetzung dieser strategischen Fragestellungen soll im weiteren entlang der Arbeitsschritte, die dabei zu machen sind, chronologisch nachvollzogen werden.

¹⁴³ vgl. hierzu Bruhn [18], S. 49 - 78, sowie persönliche Mitschriften der Verfasserin aus Vorlesungen zum Thema Marketing von Prof. Hummrich an der Universität Mannheim; die methodischen Vorschläge beziehen sich dort wiederum auf den erwerbswirtschaftlichen Bereich. Die vorfindlichen allgemeinen methodischen Hinweise werden von der Verfasserin „im Extrakt“ auf den Bereich der *Hilfen zur Erziehung* übertragen.

Bestimmung der beiden Dimensionen der Portfolio - Matrix:

In einer Portfolio - Matrix können dadurch, daß x - Achse und y - Achse nach völlig unterschiedlichen, auch widersprüchlichen Gesichtspunkten definiert werden können, grundsätzlich zwei Dimensionen eines Phänomens sichtbar gemacht werden.

Im erwerbswirtschaftlichen Bereich wurde mit Einzug des Marketingdenkens angenommen, daß sich einzelne strategische Erfolgsfaktoren auf zwei wesentliche Gesichtspunkte beziehen lassen:

Eine externe Dimension des Erfolgs, die die objektiven Chancen und Risiken des Marktes, in dem sich die jeweilige Institution bewegt, zum Ausdruck bringt, und

eine interne Dimension, die gewissermaßen die „subjektive Stärke oder Schwäche“ abbildet, mit der die Institution auf diese Chancen und Risiken reagieren kann.

Die externe Komponente wird im Profit - Bereich klassisch durch die Achsenbezeichnung *potentielles Marktwachstum*¹⁴⁴ in der Portfolio - Matrix abgebildet, die interne durch die Achsenbezeichnung *relativer Marktanteil*¹⁴⁵. Unter diesem Kriterium wird eingeschätzt, wieviel aus dem „Kuchen“ des potentiellen Marktes die eigene Institution in Relation zu den Wettbewerbern gegenwärtig beansprucht und zukünftig beanspruchen soll.

Für die Zwecke der vorliegenden Arbeit müssen nun im ersten Schritt die beiden Achsen einer Portfolio - Matrix als Bewertungsdimensionen des Gegenstandsbereiches *örtliches Erziehungshilfesystem* umdefiniert werden.

Nach Einschätzung der Verfasserin könnten die externe und interne Dimension in Interpretation der Grundidee des erwerbswirtschaftlichen Bereiches für den Gegenstandsbereich *örtliches Erziehungshilfesystem* folgendermaßen bestimmt werden:

„Marktchancen- und Risiken“ werden im bedarfswirtschaftlichen Bereich nicht durch unmittelbare Nachfragepotenzen definiert, sondern durch die gesetzlichen, kommunalpolitischen oder sozialpolitischen Notwendigkeiten, einen bestimmten Bedarf zu decken.

Übertragbar auf das System der *Hilfen zur Erziehung* ist deshalb nicht der Marketinggedanke an sich, sondern die Idee einer zweiten, externen Dimension.

Als solche soll hier der Bedarf, der mit *Hilfen zur Erziehung* gedeckt werden muß, beziehungsweise die

- **Dringlichkeit** (in zeitlicher Hinsicht im Sinne von „wann, wenn nicht jetzt ?“) und
- **Wichtigkeit** (im Hinblick auf die sozialpolitische, fachpolitische oder rechtliche Bedeutung)

der Bedarfsdeckung angenommen werden.

Durch die Einführung dieser externen Dimension wird es methodisch machbar, die Bedarfsdringlichkeit- und Wichtigkeit eines spezifischen Sozialraumes oder einer besonderen Zielgruppe in Relation zu den eigenen Möglichkeiten abzubilden.

¹⁴⁴ Dieser Begriff wurde von der Boston Consulting Group, der „Entdeckerin“ der Portfolio - Matrix für die vorliegenden Zwecke, geprägt. In ihrer Weiterentwicklung wurde diese Dimension z.B. von den Unternehmensberatungen Arthur D. Little *Markt - Lebens - Zyklus* und von Mc Kinsey *Marktattraktivität* genannt.

¹⁴⁵ Dieser Begriff, der ebenso von der Boston Consulting Group für diesen Zusammenhang geprägt wurde, wird bis heute relativ einheitlich verwendet.

Als interne Komponente sollen dementsprechend die für diese dringliche und wichtige Bedarfsdeckung zur Verfügung stehenden internen Ressourcen und deren Auslastung angenommen wie beispielsweise

Fachlichkeit des für die Hilfeart zur Verfügung stehenden auswählenden, vermittelnden, begleitenden und durchführenden Personals als qualitatives Potential,

die **Effizienz**, mit der Aushandlungsprozesse dafür gestaltet werden können. (Dieses Kriterium bezieht sich vor allem auf die dementsprechende „innere Potenz“ einer Hilfeart im Einzelfall. So könnte beispielsweise dieses Kriterium bei der Hilfeart *Einsatz eines Familienhelfers* gut erfüllt sein, nachdem Aushandlungsprozesse hier per se fast immer mit allen Problembeteiligten in der Familie gestaltet werden müssen und Aushandlungsergebnisse deshalb an jeder Stelle des Prozesses auf Tragfähigkeit hin überprüft werden. Es gäbe jedoch eventuell auch gute Gründe dafür, dies im gegensätzlichen Sinne zu bewerten.)

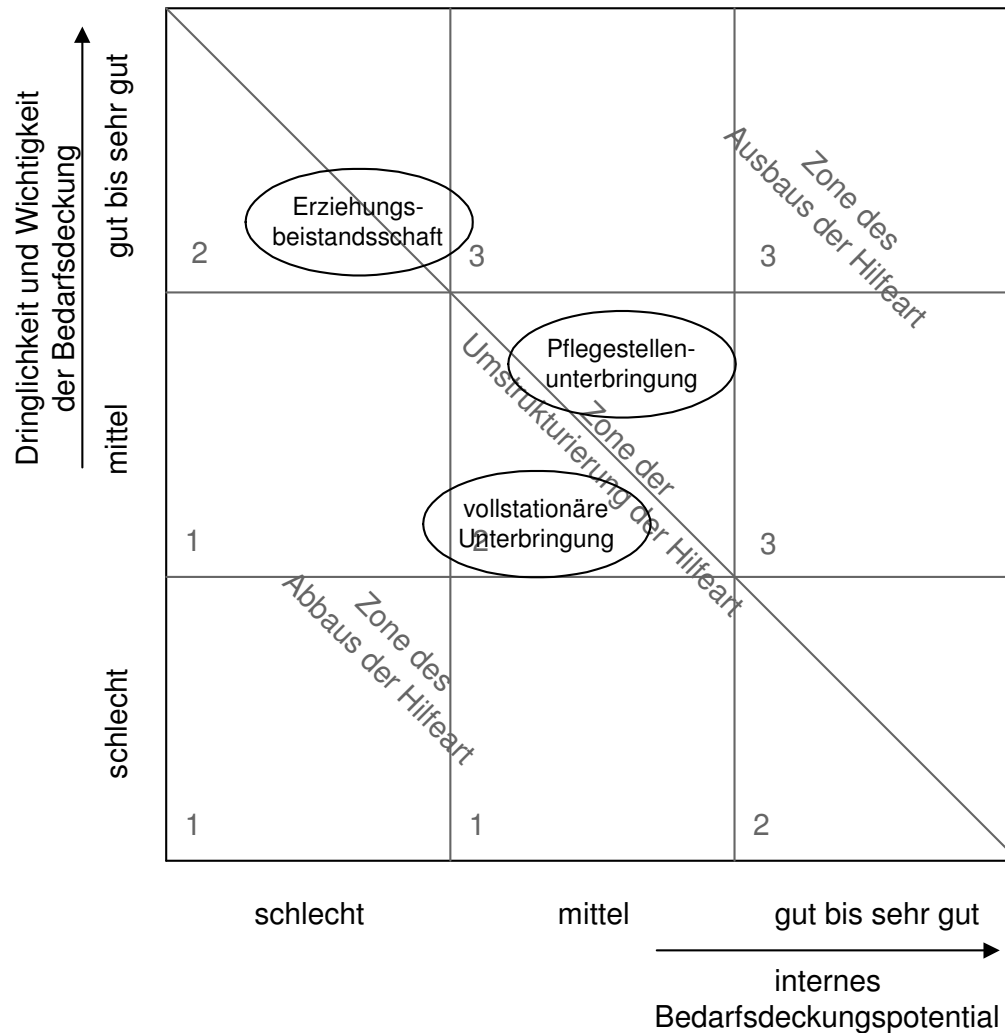
die **zeitlichen Kapazitäten** des Personals als qualitatives Potential, weil sie die Intensität des Angebots bestimmen,

die **Identität**, die interne Einstellung des Ausführungssystems zu dieser Hilfeart, weil sie die Motivation bestimmt,

der **prozentuale Anteil** dieser Hilfeart **am** gesamten **finanziellen Aufwand** für die örtlichen *Hilfen zur Erziehung*. Dieses Kriterium wird unter Zugrundelegung des Kriteriums *verfügbares internes Ressourcenpotential* im umgekehrten Sinn angelegt. Ist der relative finanzielle Anteil hoch, ist das interne Potential als *schlecht* zu bewerten, und

das **Eigenpotential** und das **Potential des sozialen Umfeldes**, das die Adressaten bei einer bestimmten Hilfeart mehr oder weniger mitbringen und quasi an die „Internen spenden“. Dieses Kriterium bezieht sich wieder auf die „innere Potenz“ einer Hilfeart, Adressatenpotential mobilisieren zu können.

In Kombination der externen und internen Dimension als x - Achse beziehungsweise y - Achse ergibt sich die Portfolio - Matrix wie abgebildet:



Portfoliomatrix

Die x - Achse bildet die Komponente *interne Potentialausstattung*, die bei einem bestimmten Aktivitätsfeld im Vergleich zu einem anderen für die Bedarfsdeckung zur Verfügung steht, ab.

Die y - Achse weist die externe Dimension *Dringlichkeit und Wichtigkeit des Bedarfs, der mit einem Aktivitätsfeld gedeckt wird*, im Vergleich zu einem anderen Aktivitätsfeld auf.

Ein Aktivitätsfeld kann das Kriterium der Achsendimension jeweils schlecht, mittel oder gut bis sehr gut erfüllen. Eine Einstufung in diesem Sinne erfolgt nicht durch absolute Bewertung des Grades, in dem der Maßstab erfüllt wird. Es werden vielmehr die einzelnen Aktivitätsfelder immer in Relation zueinander bewertet. Eine bestimmte Hilfeart kann beispielsweise nach absolutem Maßstab, der bestimmte Beteiligungsformen der Adressaten vorsieht, nur als mittelmäßig bedarfsdeckend eingeschätzt werden. Gibt es jedoch für eine bestimmte Zielgruppe kein alternatives Aktivitätsfeld, weil beispielsweise die fachliche Entwicklung noch nicht ausgereift ist und die Hilfeart in diesem Stadium noch nicht „auf den Markt gebracht“ werden kann, ist der Bedarfsdeckungsgrad wieder relativ höher zu bewerten.

(Die Einteilung des gesamten Feldes in drei strategische Zonen und die Bezeichnung der einzelnen Felder mit der zuzuordnenden Strategie 1, 2 oder 3 wird erst in einem weiteren Schritt relevant).

Die einzelnen Aktivitätsfelder des Gesamtsystems *örtliche Erziehungshilfen* müssen damit nach neun verschiedenen Gesichtspunkten „abgewogen“ und danach innerhalb der Matrix positioniert werden. Zuvor muß jedoch der zweite Schritt gegangen werden, die

Bestimmung der einzelnen Aktivitätsfelder eines örtlichen Erziehungshilfesystems:

Als strategische Aktivitätsfelder eines Systems, das nach der Portfoliomethode mit den oben ausgeführten Zielen bewertet werden soll, können grundsätzlich nur solche ausgewählt werden, die tatsächlich einen Einfluß auf die Erreichung der strategischen Ziele des Gesamtsystems der *Hilfen zur Erziehung* ausüben können.

Darüber hinaus muß es sich um relativ eigenständige Planungs-, Entscheidungs- und Kontrolleinheiten handeln, die klar gegenüber anderen Einheiten abgegrenzt werden können.

Die im vorangegangenen konstruierten Beispiel aus der Praxis eines örtlichen Erziehungshilfesystems angenommenen Hilfearten, die in einem Stadtteil mit Brennpunktcharakter angeboten werden, erfüllen nach Einschätzung der Verfasserin diese Anforderungen.

Die Steuerung des örtlichen Erziehungshilfesystems soll deshalb wieder beispielhaft auf die Steuerung des Angebots in diesem Brennpunkt beschränkt werden.¹⁴⁶

Damit definieren sich die einzelnen Aktivitätsfelder nach dem konstruierten Beispiel als Gesamtangebot im sozialen Brennpunkt an Erziehungsbeistandschaften, BetreuungshelferInnen, FamilienhelferInnen, Einschulungstraining im sozialen Brennpunkt, ambulante Tagesgruppen des freien Trägers, ambulante Tagesgruppe in Trägerschaft der Stadt, Pflegestellenunterbringung und Gesamtangebot stationäre Einrichtungen für diesen Einzugsbereich.

Analog zur Vorgehensweise im vorgenannten Beispiel würden nun auch hier die Beteiligten in der Arbeitsgemeinschaft gemäß § 78 KJHG im Abstimmungsverfahren die eben aufgezählten Aktivitätsfelder in der Portfolio - Matrix positionieren. Dieses stellt in der chronologischen Abfolge den dritten Schritt dar, die

Bewertung der Aktivitätsfelder und ihre Positionierung in der Matrix:

Eine Bewertung der einzelnen Hilfeart nach dem Kriterium, welche Position es unter Berücksichtigung der beiden Dimensionen *Bedarfsdringlichkeit- und Wichtigkeit* und *interne Bedarfsdeckungsmöglichkeiten* und deren Abstufung in schlecht, mittel und gut bis sehr gut einnehmen kann, soll gleichzeitig im vorliegenden Fall eine angemessenere Bewertung des Gesamtsystems *Erziehungshilfen im Brennpunkt x* ermöglichen.¹⁴⁷

Eine solche Positionierung erfolgt ebenso auf der Grundlage subjektiver Annahmen und Wertprämissen der Beteiligten in der Arbeitsgemeinschaft gemäß § 78 KJHG.

¹⁴⁶ Damit wird keine Aussage darüber getroffen, welche Bestimmung von Aktivitätsfeldern darüber hinaus ebenso sinnvoll oder eventuell noch sinnvoller wäre. Die vorliegende Bestimmung wurde lediglich deswegen vorgenommen, um die Möglichkeiten der Portfolio - Methode im Gegensatz zur Nutzwertanalyse mit Hilfe eines identischen Beispiels besser veranschaulichen zu können.

¹⁴⁷ Als *Gesamtsystem* könnte selbstverständlich auch das gesamte örtliche Erziehungshilfesystem und nicht nur das des Brennpunktes x betrachtet werden. Indem hier zur besseren Vergleichbarkeit der Methoden das „Gesamtsystem Brennpunkt x“ aus dem Beispiel, das in der vorliegenden Arbeit konstruiert wurde, betrachtet wird, müßten dem Grunde nach Systeme wie der Brennpunkt x mit den Stadtteilen y und z mit denselben methodischen Schritten ins Verhältnis zueinander gesetzt werden. Dieses an sich notwendige „Abgleichungsverfahren“ soll für den vorliegenden Zweck dieses Kapitels jedoch vernachlässigt werden.

Bei der Hilfeart *Erziehungsbeistandschaften* wäre beispielsweise mit zu berücksichtigen, daß die internen Ressourcen trotz möglicherweise relativ hohem Bedarfsdeckungspotential der Hilfeart an sich sehr gering sind, weswegen dieses Aktivitätsfeld dann wie oben in der Matrix veranschaulicht positioniert würde.

Die Hilfeart *Pflegestellenunterbringung* in der im Stadtteil bislang möglichen Form wäre eventuell als äußerst günstig bezogen auf die knappen finanziellen Ressourcen zu bewerten und deshalb auf der x - Achse unter „gut bis sehr gut“ zu positionieren. Nachdem aber im konstruierten Beispiel die fachlichen diesbezüglichen Ressourcen offensichtlich eher gering einzuschätzen sind, müßte die Einstufung auf der x - Achse wieder relativiert werden. Die *Pflegestellenunterbringung* bekäme so eventuell bezogen auf die x - Achsendimension die obige Position.

Unter Bedarfsdeckungsgesichtspunkten muß jedoch berücksichtigt werden, inwieweit diese Hilfeart in sich das Potential birgt, einen nach einer bestimmten Zielgruppe oder nach einem bestimmten Sozialraum definierten Bedarf zu decken. Dementsprechend könnte die Hilfeart *Pflegestellenunterbringung* im konstruierten Beispiel dann bezogen auf die Dimension der y - Achse unter Umständen als *mittel* eingestuft werden, so daß sie beispielsweise wie oben abgebildet ihre Position im gesamten Feld erhalten würde.

Eine Hilfeart wie die *vollstationäre Unterbringung* läßt sich bezogen auf die internen Möglichkeiten des Systems im Ergebnis eventuell im mittleren Bereich ansiedeln, wenn sie bezogen auf die finanziellen Ressourcen als sehr *schlecht* und bezogen auf die vorhandene Fachlichkeit des Personals dagegen als *gut* bewertet werden müßte.

Ihr Bedarfsdeckungspotential kann unter Umständen ebenfalls im mittleren Bereich gesehen werden. Dies wäre beispielsweise dann der Fall, wenn es überproportional viele Abbrüche der stationären Maßnahme ohne Erreichung der Ziele aus dem Hilfeplanungsprozeß gäbe, für die damit anzusprechende Zielgruppe im Brennpunkt x jedoch einfach noch kein alternatives Angebot „erfunden“ worden wäre.

Die Positionierung einer Hilfeart *Einschulungstraining für Erstklässler* macht die Schwierigkeiten deutlich, die auch mit dieser Methode nicht per Anwendung gelöst werden. Der Aushandlungsprozeß zur Positionierung wird mit dieser Methode lediglich dahingehend versachlicht und damit qualifiziert, daß ein eventuell gegebener sehr hoher Bedarfsdeckungsgrad stärker ins Blickfeld rückt und es schwieriger wird, gruppenegoistische Anliegen mit Pseudoargumenten durchzusetzen. Daneben kann im Diskurs dann eventuell aufgedeckt werden, daß es die freien Träger bei aller Einsicht in den Bedarfsdeckungsgrad einer solchen Maßnahme nicht zulassen können, daß ihnen auf diesem Weg „das Wasser ihrer ambulanten Tagesgruppen abgegraben wird“. Eine solche unmittelbare Wahrnehmung der objektiven Zwänge von freien Trägern eröffnet eventuell Chancen, tragfähigere, aber ebenso bedarfsdeckende Lösungen zu suchen.

Damit wird deutlich, daß eine solche Methode die Notwendigkeit der Konsensfindung im Aushandlungsprozeß keineswegs ersetzt, sondern den Prozeß nur entscheidungsgünstiger strukturieren kann.

Die Positionierung stellt quasi eine zusammenfassende Visualisierung der Bewertungen des *Ist* - Zustandes dar.

Indem der *Ist* - Zustand dergestalt strukturiert nach erfolgtem Aushandlungsprozeß abgebildet ist, sind günstigere Ausgangsbedingungen für die Ableitung von Handlungsalternativen zur Erreichung der strategischen Ziele vorhanden, wie dieses im vierten Schritt erfolgen soll.

Entwicklung von Strategien zur Erreichung des *Soll* - Zustandes:

Die Lage im Portfolio gibt neben der Visualisierung des *Ist* - Zustandes gleichzeitig auch die Richtung an, in welche eine Hilfeart entwickelt werden soll.

Für die einzelnen Aktivitätsfelder ergeben sich entsprechend ihrer Position im Portfolio nach der Grundidee dieser Methode drei Handlungsalternativen, die in diesem Zusammenhang abzuleitende *Normstrategien* genannt werden.¹⁴⁸

Die Aktivitätsfelder sollten abgebaut, bedarfsgerechter oder ressourcengerechter umstrukturiert oder erhalten beziehungsweise ausgebaut werden.

Diese drei Strategien stellen in der obigen Abbildung die *Zonen* dar, in die die Hilfeart bei entsprechender Positionierung „hineingerät“. Nach dieser Systematik wäre mithin schon mit dem Positionierungsakt „das Schicksal der Hilfeart besiegelt“.

Nach der Grundidee, die dieser Methode zugrunde liegt, soll jedoch die Strategie selbst, die an dieser Stelle abgeleitet wird, noch einem Bewertungsverfahren unterzogen werden, in dem ihre „Verträglichkeit“ mit den normativen und strategischen Zielen des Gesamtsystems überprüft wird. Dies führt zum letzten methodischen Schritt.

Überprüfung der abgeleiteten Normstrategien für die einzelnen Aktivitätsfelder auf ihre interne und externe Systemverträglichkeit:

Damit sollten nach Einschätzung der Verfasserin für das System *örtliche Erziehungshilfen* folgende Prüfungsbereiche abgedeckt werden:

- Die Verträglichkeit dieser Strategien selbst mit den Strukturmaximen der *Jugendhilfe* auf der normativen Ebene,
- ihr Abgleich mit den heute zur Verfügung stehenden und in Zukunft überhaupt beschaffbaren Ressourcen und Potentialen,
- die Einschätzung ihrer Erfolgswahrscheinlichkeit,
- der Grad der Ausnutzung von Umweltchancen,
- die Einschätzung, ob die damit verbundenen Risiken tragbar sind, und
- die Einschätzung, ob sich die Strategie auf einen angemessenen Zeitraum bezieht und damit überhaupt realisierbar ist.

Mit einer Überprüfung nach den genannten Gesichtspunkten soll der Blick nochmals erweitert werden auf die Notwendigkeit der Differenzierung dieser „groben“ Normstrategien.

Der Strategie *Abbau der teilstationären Gruppen des freien Trägers*¹⁴⁹ beispielsweise, zu der man auch mit Hilfe der Portfolio - Methode gelangen könnte, waren im Beispiel die Konsequenz *atmosphärische Verstimmung im Verhältnis öffentliche Jugendhilfe / freier Träger* zugeordnet worden. Eine solche „Verstimmung“ kann in bestimmten Konstellationen tatsächlich zu einer Beeinträchtigung des zukünftigen Erfolgs des örtlichen Erziehungshilfesystems führen. Sie muß deshalb ebenfalls berücksichtigt und in ihrer Bedeutung gewichtet werden.

Dieser Anspruch auf Differenzierung der Grobstrategie bedeutet, daß Aktivitätsfeld für Aktivitätsfeld nach solchen Kriterien abgearbeitet werden muß, bevor eine Strategie zur Umsetzung gelangt.

¹⁴⁸ Dieser Begriff geht wieder auf die Boston Consulting Group als Begründerin der Methode zurück.

¹⁴⁹ siehe Alternative 3 aus dem konstruierten Praxisbeispiel.

Die Abarbeitung der genannten Prüfungsbereiche, die als solche selbst beispielsweise im Diskurs innerhalb der Arbeitsgemeinschaft zum § 78 KJHG verändert oder ergänzt werden müßten, kann ebenso methodisch unterstützt werden.

Dieser letzte Schritt der Portfolio - Methode könnte beispielsweise mit der Nutzwertanalyse kombiniert werden.

Die eben genannten Prüfbereiche könnten dann als Kriterien zur Bewertung der jeweiligen Normstrategie in eine Nutzwertanalysetabelle wie oben dargestellt eingetragen werden. Das Nutzwertanalyseverfahren müßte für diesen Zweck jedoch etwas abgewandelt werden. Der Gesamtnutzwert einer Strategie würde dann nicht mit dem einer alternativen Strategie zu diesem Aktivitätsfeld verglichen werden, sondern ins Verhältnis gesetzt werden zu den durchschnittlichen Gesamtnutzwerten der so analysierten Strategien. Eine Strategie, die innerhalb dieses Verfahrens einen vergleichsweise deutlich niedrigeren Nutzwert erhalten hätte, müßte dann nochmals gründlich überdacht werden. Der Gesamtnutzwert einer Alternative hätte damit eher den Charakter eines Grenzwertes, der nicht unterschritten werden darf, wenn eine Strategie umgesetzt werden soll.

Die Nutzwertanalyse in diesem Sinne erfüllt quasi eine Signalfunktion. Die an der Bewertung beteiligten Personen horchen an jeder Stelle des Bewertungsprozesses auf und betrachten das jeweilige Ergebnis nicht mit hastigem Eifer, sondern mit besonnener Sorgfalt.

Darüber hinaus kann bei einer Analyse des Gesamtportfolios nach der Positionierung der Aktivitätsfelder auch wahrgenommen werden, daß Strategiezone über- oder völlig unterbelegt sind.

Konnten beispielsweise in der Zone *Ausbau der Hilfeart* keine Hilfearten positioniert werden, deutet dies darauf hin, daß kein zukunftssträchtiges Potential vorhanden ist.

Eine dementsprechende Normstrategie müßte dann in eine andere Richtung gehen. Es müßten Anstrengungen unternommen werden, innovative Hilfearten zu entwickeln, mithin eher in „Forschung und Neuentwicklung“ als in „Ausbau“ einer vorhandenen Hilfeart investiert werden.

Mit den beiden eben dargestellten Instrumenten und ihrer Anwendung in einem konstruierten Praxisbeispiel sollte ein Aufriß der Möglichkeiten eines als strategisch angedachten Instrumentariums gegeben werden. Gleichzeitig wurden an jeder Stelle des methodischen Prozesses auch die Grenzen deutlich. Auch mit Hilfe von zwei Dimensionen, wie sie die Portfolio - Konzeption bietet, wird ein so komplexes System wie die *örtlichen Erziehungshilfen* nicht vollständig beherrschbar und in seiner Entwicklung prognostizierbar gemacht.

Der eingangs formulierte Anspruch an ein Instrumentarium, als „strategischer Filter“ für operative Entscheidungen zu fungieren, kann allerdings als erfüllt angesehen werden, wenn man beim Bild des *Filters* im Hinterkopf behält, daß damit selten alle „Schadstoffe“ - sprich: Störfaktoren der Steuerung des örtlichen Erziehungshilfesystems - eliminiert werden können.

Inwieweit mit dem hier beschriebenen Instrumentarium insgesamt die Strukturmaximen der normativen Ebene adäquat berücksichtigt werden, hängt nach Einschätzung der Verfasserin nicht unmittelbar mit der Qualität der Methode an sich zusammen.

Hierfür muß vielmehr die Qualität der Kriterien, die sowohl bei der Nutzwertanalyse als auch bei der Portfolio - Konzeption für den spezifischen Problembereich entwickelt wurden, beurteilt werden.

Die hier von der Verfasserin ermittelten Kriterien konnten teilweise von den Erfolgskriterien, die von B. Müller für den Objektbereich *Hilfen zur Erziehung* entwickelt wurden, abgeleitet und für die jeweilige Methode aufbereitet werden. Dies macht deutlich, daß der zentrale Akt im Sinne der Berücksichtigung der Strukturmaximen der normativen Ebene der der Entwick-

lung von einschlägigen Erfolgskriterien ist. In diesen müssen sich die Anforderungen der normativen Ebene widerspiegeln.

Am Beispiel der vorliegenden Arbeit müßte dementsprechend bewertet werden, ob die kritischen Erfolgsfaktoren nach B. Müller tatsächlich, wie von der Verfasserin angenommen, diese Strukturmaximen in sich transportieren und wenn ja, ob die „Übertragungsakte“, die die Verfasserin an verschiedener Stelle durchgeführt hat, diese Qualität beeinträchtigen oder verbessern.

Die darüber hinaus eingangs formulierte Anforderung an ein methodisches Vorgehen, die beiden Ebenen *Einzelfall* und *Gesamtsystem örtlicher Erziehungshilfen* miteinander zu verzahnen, kann als erfüllt eingeschätzt werden. Bei der Nutzwertanalyse ist dies implizit dann der Fall, wenn die Kriterien sowohl die Erfordernisse des Einzelfalls als auch des Gesamtsystems ansprechen.

Dies wurde im Zusammenhang mit der Verwendung der kritischen Erfolgsfaktoren für die Nutzwertanalyse schon unterstellt.

Auch bei der Portfolio - Konzeption kann dieser Anspruch nach Einschätzung der Verfasserin mittelbar eingehalten werden.

Die Bedingungen und Anforderungen des Einzelfalls stellen sich bei der Bewertung der Position einer bestimmten Hilfeart innerhalb der Matrix als Zusammenfassung der Erfahrungen mit dieser Hilfeart im Einzelfall dar. Diese Methode löst jedoch nicht gleichzeitig das Problem, wie diese Erfahrungen wiederum methodisch günstig aus den Hilfeplanungsprozessen gemäß § 36 KJHG zusammengetragen und gebündelt werden könnten. Dafür müßte *Controlling* im Sinne seiner konstituierenden Funktion der *Herstellung von Informationskongruenz* beispielsweise in Form eines adäquaten Berichtswesens weitere Instrumentarien auf der operativen Ebene zur Verfügung stellen.

Umgekehrt hat ein örtliches Gesamtangebot an *Hilfen zur Erziehung*, das mit Hilfe strategischer Methoden kontinuierlich zielgruppen- und sozialraumgerecht weiterentwickelt wird, auf das Management des Einzelfalls äußerst günstige, „verzahnende“ Rückwirkungen. Es erweitert den Handlungsrahmen in Richtung höherer Bedarfsgerechtigkeit im Einzelfall.

Schließlich kann eingeschätzt werden, daß die Fragestellungen, mit denen die Darstellung der Portfolio - Konzeption eingeleitet wurde, mit dieser Methode grundsätzlich beantwortet werden können und dieses Instrument den Anspruch, den es sich selbst stellt, erfüllen kann. Nach Einschätzung der Verfasserin hängt jedoch die Qualität der Antwort entscheidend davon ab, in welcher Qualität die Methode selbst zum Einsatz kommt und wie geschickt und flexibel sie mit anderen Methoden kombiniert wird.

So scheint es beispielsweise dringend notwendig zu sein, zu einem tragfähigen Verständnis von zweidimensionalem Denken, das mit diesem Instrument grundsätzlich möglich ist, zu kommen.

Auch die Portfolio - Konzeption baut auf die subjektiven Einschätzungen und Werthaltungen derer, die bewerten sollen, auf. Diese müssen sich eindeutig klar darüber sein, in welche Richtung sie ihr „Bewertungsdenken“ lenken sollen. Bei der Positionierung von möglichen konkreten Hilfearten in einer Matrix wird deutlich, daß es Mühe macht, die beiden Kriterien *internes Ressourcenpotential* und *externe Bedarfsdringlichkeit- und Wichtigkeit* gedanklich auseinanderzuhalten. Die besondere Qualität dieser Methode ist es jedoch gerade, das an sich Zusammengehörende in einem ersten Denkschritt bei der Bewertung des relativen Erfüllungsgrades der Achsenkriterien zu trennen, um es dann durch die Positionierung wieder, allerdings objektiver bewertet, zusammenzubringen.

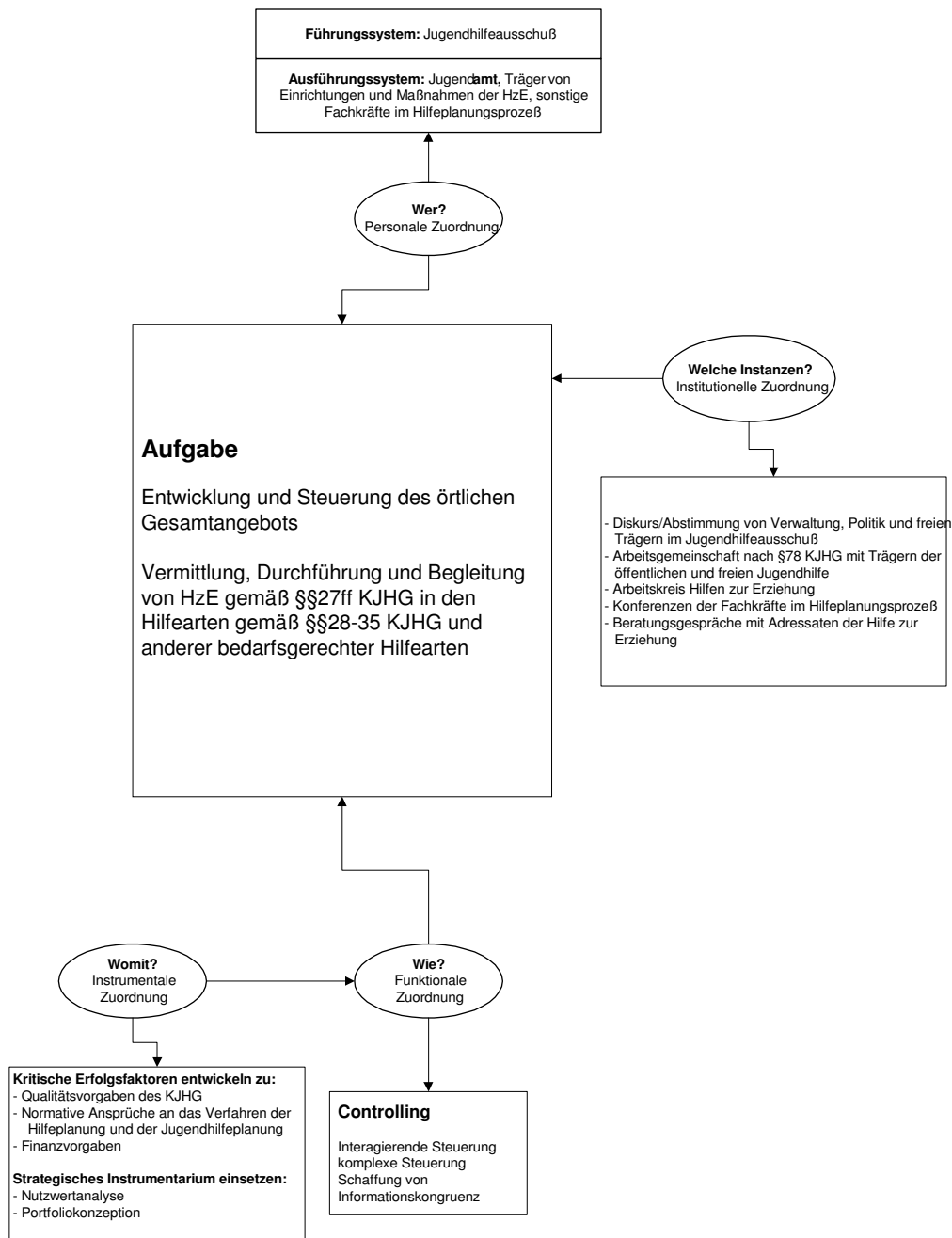
Wenn allerdings bei der Trennung nicht „sauber“ gearbeitet wird, stimmt das Abbild des Ganzen nicht mehr. „Sauber“ arbeiten können die Beteiligten nur, wenn sie sich der Achsenkriterien sehr bewußt sind und souverän damit umgehen können.

Darüber hinaus kann Sicherheit und Souveränität im Umgang mit einer Methode auch bewirken, daß ihre objektiven Grenzen erkennbar werden und die Notwendigkeit des Einsatzes weiterer Methoden sichtbar wird.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, daß aus den eben beschriebenen Gründen der Einsatz besonderer strategischer Methoden bei der Erreichung strategischer Zielsetzungen des örtlichen Erziehungshilfesystems durchaus hilfreich sein kann. Die zentrale Bedeutung eines so angelegten Instrumentariums liegt jedoch wesentlich in ihrer Unterstützungsleistung für Aushandlungsprozesse, die dadurch keineswegs überflüssig werden.

Zur Veranschaulichung der Funktion *Controlling der Hilfen zur Erziehung* auf der strategischen Ebene soll abschließend das gesamte System der *örtlichen Hilfen zur Erziehung* auf dieser Ebene im Schaubild gezeigt werden.

Damit wird gleichzeitig im Modell die Analyse dieses Systems, wie im gesamten Abschnitt erfolgt, zusammengefaßt und die Funktion *Controlling* in ihren Zusammenhang im Gegenstandsbereich der vorliegenden Arbeit gestellt.



Das System der Hilfen zur Erziehung auf der strategischen Ebene Aufgaben, Aufgabenträger, Informations- und Kommunikationsstrukturen

In den gesamten Ausführungen, vor allem jedoch im eben ausgeführten Abschnitt zu einem möglichen *Controllinginstrumentarium*, finden sich Aspekte des Gegenstandsbereiches *Controlling der Hilfen zur Erziehung*, die dem Grunde nach auch auf der operativen Ebene bearbeitet werden könnten.

Auf eine allzu strenge sachlogische Trennung der beiden Handlungsebenen wurde in der vorliegenden Arbeit jedoch bewußt verzichtet. Damit soll erreicht werden, daß die Betrachtung der strategischen Handlungsebene schon den Blick für die Anforderungen der operati-

ven Ebene öffnet, nachdem die Anforderungen dieser Handlungsebene in der vorliegenden nicht konkretisiert werden.

Nach Einschätzung der Verfasserin lassen sich aus den bisherigen Vorschlägen für die normative und strategische Handlungsebene Notwendigkeiten für Tätigkeitsfelder auf der operativen Handlungsebene ableiten, die im Bisherigen nur angedeutet werden konnten oder implizit aus einer kritischen Betrachtung hervorgehen.

Dies läßt sich unter der Fragestellung subsumieren:

„Welche Themenfelder wurden schon bei Betrachtung der normativen und strategischen Handlungsebene sichtbar, die in der Umsetzung der vorgeschlagenen theoretischen Eckpunkte der vorliegenden Arbeit in der Praxis dringend bearbeitet werden müssen?“

Nach Einschätzung der Verfasserin weisen die bisherigen Ausführungen auf folgende Fragestellungen zur Lösung in der Praxis der öffentlichen Jugendhilfe hin:

- Welche Gremien zur Gestaltung von Aushandlungsprozessen auf der operativen Ebene sollen über die gesetzlich unmittelbar vorgeschriebenen hinaus gebildet werden, die die konstituierenden *Controlling*funktionen erfüllen?
- welche konkreten Arbeitsformen sollen darin praktiziert werden, mit welchen Informations- und Kommunikationsstrukturen vorhandene Systeme gekoppelt werden, um dem Anspruch einer kommunikativen Ethik „praktisch“ gerecht zu werden ?
- Welche Systeme müßten neu gebildet werden, um der spezifischen Anforderung auf der operativen Ebene, der Knappheitsbewältigung, entsprechen zu können (beispielsweise ein Budgetierungssystem) ?
- Wie soll die *Controlling*funktion, wie sie hier entwickelt wurde, als Führungssystem aufbau- und ablauforganisatorisch in das System *örtliche öffentliche Jugendhilfe* eingebunden werden ?
- Wie gestaltet sich Finanz*controlling*, der Schwerpunkt auf der operativen Managementebene, konkret für den Gegenstandsbereich der *Hilfen zur Erziehung* ?

Aus dem konstruierten Praxisbeispiel zur Anwendung eines möglichen Instrumentariums wurde deutlich, daß dezentrale Budgets, beispielsweise für einen bestimmten Brennpunkt, den Handlungsspielraum für *Controlling* nicht unwesentlich bestimmen. Sollten deshalb beispielsweise alle Finanzmittel, die in einer bestimmten Region für *Hilfen zur Erziehung* ausgegeben werden, zu einem Budget zusammengefaßt werden, das in dezentraler Verantwortung und / oder Verwaltung eines Bezirksteams genutzt und gesteuert werden kann ?

Welche Instrumentarien wären auf der operativen Ebene für die konkrete Budgetverwaltung geeignet ?

Welche Kostenrechnungsverfahren sind hier adäquat - eignen sich Prozeßkostenrechnungsverfahren, die in der Privatwirtschaft für eventuell vergleichbare Prozesse eingesetzt werden, für diesen Gegenstandsbereich?

Wie könnte ein Berichtswesen konkretisiert werden, das den Anforderungen des Führungssubsystems *Kontrolle* auf der operativen Ebene genügt?

Welche EDV - gestützten Verfahren eignen sich für Kostenrechnung und Berichtswesen ?

- Welche konkreten Personalentwicklungsmaßnahmen müßten eingeleitet werden, um einerseits Akzeptanz für *Controlling der Hilfen zur Erziehung* zu erreichen, andererseits aber auch für diese neuen Aufgabenstellungen zu qualifizieren ?

Solche, hier unvollständigen und nicht ausreichend sortierten Fragestellungen könnten nach Auffassung der Verfasserin geeignet sein, die Brücke zur Anwendung der konzeptionellen Vorschläge für ein *Controlling der Hilfen zur Erziehung* zu schlagen.

Fazit ...

Im Zuge einer zusammenfassenden und abschließenden Bewertung möchte ich mich vor allem der Frage „Chance oder Risiko“ des hier entwickelten Steuerungsansatzes für die *Hilfen zur Erziehung* widmen.

Ich gehe nach erfolgter „Abgleichung“ der Logik der systemtheoretisch fundierten Managementlehre und der Sozialökonomie mit der Logik der Jugendhilfe auf den unterschiedlichen Handlungsebenen von Steuerung davon aus, daß diese in ihren wesentlichen Bestimmungsmerkmalen übereinstimmen.

Vor allem die Berücksichtigung der beiden Prinzipien *Erfolgsorientierung* und *Verständigungsorientierung* als logische Einheit innerhalb dieses ökonomischen Ansatzes und die grundsätzliche Annahme eines Primats der Politik vor der Ökonomie begründen meiner Einschätzung nach diese Kompatibilität. Die konstituierenden fachlichen und gesetzlichen Merkmale der *Jugendhilfe* erfordern zwingend den politischen Willensbildungsprozeß, der auch innerhalb der Sozialökonomie als übergreifende Handlungsebene betrachtet wird.

Insofern ist eine prinzipielle Gefährdung des Gegenstandsbereiches *Hilfen zur Erziehung* durch den hier entfalteten Ansatz nicht erkennbar; eine fahrlässige Uminterpretierung des öffentlichen Gutes *Hilfen zur Erziehung* zu einem sogenannten „privaten“ Gut findet bei Zugrundelegung dieser Steuerungsphilosophie nicht statt. Es wird vielmehr im Gegensatz zu den in der gegenwärtigen Debatte der *Jugendhilfe* kritisierten Steuerungsansätzen aus der Betriebswirtschaftslehre die Schwierigkeit der Übertragung des ökonomischen Prinzips auf einen Bereich wie die *Hilfen zur Erziehung* aus wirtschaftstheoretischer Perspektive begründet.

Darüber hinaus bietet dieser Ansatz vielfältige Chancen:

Er läßt in erster Linie die Ableitung konstituierender Funktionen der Steuerung der *Hilfen zur Erziehung* zu, die mit den normativen, fachpolitischen und gesetzlichen Prämissen dieses Objektbereiches kompatibel sind.

Gleichzeitig wird das Aufgabenfeld *Steuerung der Hilfen zur Erziehung* dadurch für alle Handlungsebenen vorstrukturiert, wodurch sich die Bearbeitung der spezifischen Aufgabenstellungen auf den jeweiligen Handlungsebenen klärt.

Schließlich kann aus diesem Ansatz heraus auch eine einschlägige Steuerungsmethodik entwickelt werden, die der gedanklichen Trennung von normativer, strategischer und operativer Handlungsebene bei der Steuerung entspricht.

Die Übertragung der konstituierenden *Controlling*funktionen auf der normativen Ebene der Steuerung der *Hilfen zur Erziehung* mag etwas weit hergeleitet erscheinen. Indem Strukturmaximen als „Steuerungsinstrumentarium“ begriffen werden, wird dargelegt, mit welchen Steuerungsmechanismen grundsätzlich auf der normativen Ebene „gearbeitet“ wird und wie sich dies im Bereich *Hilfen zur Erziehung* vollzieht.

Beim „erfolgsorientierten“ praktischen Vorgehen vor dem Hintergrund ihrer kommunikativen Ethik steckt die *Jugendhilfe* meiner Meinung nach bislang noch in ihren Kinderschuhen. Gegenüber diesbezüglichen Anregungen aus anderen Disziplinen verhält sie sich manchmal wie eine Diva, die jegliche Infragestellung bisheriger Herangehensweisen als Zumutung empfindet. Diese Art von Selbstbewußtsein schützt vor der Gefahr einer bedenkenlos euphorischen Übertragung von Ansätzen und Methoden aus einer der Sozialwissenschaft

„fremden“ Disziplin, verstellt den Blick jedoch auch auf möglicherweise erweiterte Handlungsspielräume.

Chance einer Anwendung der zuletzt vorgestellten strategischen Instrumentarien ist es, den Objektbereich *Hilfen zur Erziehung* trotz in der Realität nicht zu verhindernder Zerschneidungen von organischen Interdependenzen besser in seiner Ganzheitlichkeit wahrnehmen zu können, wodurch er seinem Wesen entsprechend angemessener gesteuert werden kann. Vor allem die tendenziell mögliche Zusammenführung von *Einzelfall* und *örtlichem Gesamtangebot* geben meiner Meinung nach gute Hilfestellungen bei der Einhaltung der Strukturmaximen der Jugendhilfe und bei der Erfüllung des Auftrags zur Jugendhilfeplanung.

Damit sollen in der abschließenden Bewertung nicht die an dortiger Stelle angeführten Bedenken wieder entkräftet werden. Auch wenn „Testläufe“ solcher Methoden in der Praxis der *Hilfen zur Erziehung* als unabdingbar eingeschätzt werden müssen, muß vor einem Ausprobieren in der Praxis begründet werden, daß sich der Aufwand lohnt. Deshalb an dieser Stelle:

Ja, es macht Sinn, sich in diesen Prozeß hineinziehen zu lassen und sich die Arbeit der Angleichung eines strategischen Instrumentariums zu machen!

Damit wird nicht nur bejaht, daß der Einsatz eines strategischen Instrumentariums bei der Wahrnehmung der Managementgrundfunktion *Controlling* durch das Führungssystem sinnvoll ist.

Das KJHG definiert *Führung* und *Ausführung* beim Management der *Hilfen zur Erziehung* zwar relativ eindeutig, macht jedoch gleichzeitig auch eindeutige Vorgaben für Aushandlungsprozesse, die hierarchieübergreifend angelegt sein können. Die Strukturmaxime *Partizipation* macht Handlungsträger tendenziell zu gleichberechtigten Subjekten. In der Praxis fehlt es jedoch nach meiner Einschätzung häufig nicht am guten Willen, Beteiligung herzustellen, sondern an geeigneten Methoden. Eine leider häufig immer noch ausschließliche Vorgehensweise ist die des

*wenn ich nicht mehr weiter weiß,
dann mach' ich - egal wie - einen Arbeitskreis!*

Hier kann durch ein Instrumentarium, das den komplexen Gegenstandsbereich greifbar macht und weiter erprobt werden darf, *Partizipation* machbar werden.

Damit bietet es implizit die Chance, den Paradigmenwechsel innerhalb der *Jugendhilfe* methodisch zu unterfüttern.

Mit demokratischen Spielregeln auch wirklich umgehen zu können, macht den Fachbereich stabiler, wenn die neuen Grundwerte der *Jugendhilfe* in der Finanzkrise öffentlicher Haushalte wieder unterhöhlt werden sollen.

Der Innovationsschub und Demokratisierungsschub, den die *Jugendhilfe* erfahren hat, wird durch die Strukturmaximen und ihre gesetzliche Verankerung im KJHG getragen. Entsprechende Normen und Werte wären aber nie handlungsleitende Steuerungsvorgaben geworden, wenn nicht die Chance bestanden hätte, Praxiserfahrungen auf allen Ebenen „im Sinne kommunikativer Ethik“ zu reflektieren und verallgemeinerbare Erfahrung zu allgemeinen Steuerungsvorgaben werden zu lassen.

Die Übertragung des sozialökonomischen und systemtheoretisch fundierten Ansatz und die Anwendung der entsprechenden Methodik kann letztlich die „Erfahrungsgewinnung“ in demokratischen Prozessen fördern, nicht mehr, aber auch nicht weniger.

Literaturverzeichnis

- [1] Arbeitskreis „Integrierte Unternehmensplanung“ der Schmalenbach - Gesellschaft - Deutsche Gesellschaft für Betriebswirtschaft e.V.:
Grenzen der Planung - Herausforderung an das Management,
in: Zeitschrift für betriebswirtschaftliche Forschung, 43 Jg., 1991, S. 811 - 849
- [2] Arnold, Ulrich:
Controlling - Konzepte in Profit - Organisationen,
in: Controlling in der sozialen Arbeit - Standortbestimmung und Innovationsperspektiven, Tagungsreader, ISS - Aktuell 17 / 1995
- [3] Bach, N.:
Implementierung als Kernaufgabe des Wandlungsmanagements,
unveröffentlichte Vorlage zum Doktorandenseminar von Prof. Dr. Wilfried Krüger, Lehrstuhl für BWL II (Organisation, Personalwirtschaft, Unternehmensführung) an der Justus - Liebig - Universität Gießen
- [4] Baganz, A.:
Vernetztes Denken im Projektmanagement,
in: Balck, Henning (Hrsg.), Neuorientierungen im Projektmanagement, Köln 1990
- [5] Banner, G.:
Von der Behörde zum Dienstleistungsunternehmen,
in: VOP, Nr. 1, 1991, S. 5 - 13
- [6] Bargehr, B.:
Marketing in der öffentlichen Verwaltung,
Stuttgart 1991
- [7] Baumgartner, I. / Häfele, W. / Schwarz, M. / Sohm, K.:
Die Prinzipien systemischer Organisationsentwicklung,
Bern / Stuttgart / Wien 1995
- [8] Becker, W.:
Funktionsprinzipien des Controlling,
in: Zeitschrift für Betriebswirtschaft 60. Jg. 1990
- [9] Becker, W.:
Strategisches Management,
Bamberg 1996
- [10] Beer, S.:
Kybernetik und Management,
Frankfurt a. M. 1970
- [11] Bleicher, K. / Meyer, E.:
Führung in der Unternehmung - Formen und Modelle,
Reinbek 1976
- [12] Bleicher, K.:
Betriebswirtschaftslehre - Disziplinäre Lehre vom Wirtschaften in und zwischen Betrieben oder interdisziplinäre Wissenschaft vom Management?,
Stuttgart 1988
- [13] Böhnisch, L.:
Der Sozialstaat und seine Pädagogik,
Neuwied 1982
- [14] Bolay, E. / Herrmann, F.:
Jugendhilfeplanung als politischer Prozeß,
Neuwied / Kriftel / Berlin 1995
- [15] Bosetzky, H.:
Führung in der Bürokratie,
in: Kieser, A. / Reber, G. / Wunderer, R.: Handwörterbuch der Führung,
Bd. 10, Stuttgart 1995, S. 182 - 192

- [16] Bourgett, J. / Preußer, N. / Völkel, R.:
Jugendhilfe und kommunale Sozialplanung,
Weinheim / Basel 1978
- [17] Bourgett, J. / Preußer, N. / Völkel, R.:
Kommunale Sozialpolitik, Sozialökologie und Verwaltungshandeln in der Jugend- und Sozialhilfe,
in: Neue Praxis, Sonderheft 5, 1980
- [18] Bruhn, Manfred:
Marketing - Grundlagen für Studium und Praxis,
Wiesbaden 1990
- [19] Brülle, H. / Marschall, A.:
Sozialarbeit im Stadtteil. Der soziale Raum als Strukturprinzip kommunaler Sozialarbeit,
in: Neue Praxis, Sonderheft 6, 1981
- [20] Brülle, H., Reis, C., Reiss, H.C.:
„Public Management“ - auf dem Weg zur „postbürokratischen Verwaltung“?,
in: Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge, 6 / 1996
- [21] Brülle, H.:
Eine Sozialverwaltung macht sich auf den Weg zum Bürger - Neuorganisation der sozialen Dienste am Beispiel Wiesbaden,
unveröffentlichtes Skriptum, Wiesbaden 1989
- [22] Brülle, H.:
Sozialplanung und Verwaltungssteuerung - Dienstleistungsproduktion in der kommunalen Sozialverwaltung,
in: ÖTV - Materialien 1/95 / Tagungsdokumentation
- [23] Clasen, R. u.a.:
Effizienz und Verantwortlichkeit. Reformempfehlungen für eine effiziente, aufgabengerechte und bürgerkontrollierte Verwaltung.
Gutachten im Auftrag der Bundestagsfraktion Bündnis 90 / Die Grünen,
unveröffentlichtes Manuskript 1995
- [24] Der Bundesminister für Jugend, Familie und Gesundheit, Kommission zur Erarbeitung des Achten Jugendberichtes, Deutsches Jugendinstitut u.a.:
Bericht über Bestrebungen und Leistungen der Jugendhilfe - Achter Jugendbericht, Kindheit und Jugend im Wandel
- [25] Dommik, H.:
Instrumentalisierung und Orientierung - gesellschaftliche Funktionen des Managements,
in: Theorie und Praxis der sozialen Arbeit, Nr. 8 / 91, S. 292 - 298
- [26] Drucker, P.F.:
Neue Management - Praxis, Bd. 1 und 2,
Düsseldorf / Wien 1974
- [27] Flierl, H.:
Freie und öffentliche Wohlfahrtspflege,
München 1982
- [28] Flösser, G.:
Soziale Arbeit jenseits der Bürokratie. Über das Management des Sozialen.
Neuwied, Kriftel, Berlin 1994
- [29] Frese, E. / Simon, R.:
Kontrolle und Führung,
in: Kieser, A. (Hrsg.), Handwörterbuch der Führung, Bd. 10, Stuttgart 1987, Sp. 1247 - 1258
- [30] Frese, E.:
Heuristische Entscheidungsstrategien der Unternehmensführung,
Wiesbaden 1968

-
- [31] Frese, E.:
Wirtschaftlichkeit und Organisation,
in: Grochla, Handwörterbuch der Führung
- [32] Galtung, J.:
Methodologie und Ideologie
Frankfurt 1978
- [33] Gornas, J. / Beyer, W.:
Betriebswirtschaft in der öffentlichen Verwaltung,
Köln 1991
- [34] Habermas, J.:
Theorie des kommunikativen Handelns, Bd. 1: **Handlungsrationalität und gesellschaftliche Entwicklung**,
Frankfurt a. M., 1981
- [35] Hammer, M. / Stanton, St. A.:
Die Reengineering Revolution - Realistische und praxisnahe Ratschläge für die Umsetzung des Business Reengineering,
Frankfurt a.M. / New York 1995
- [36] Heiner, Maja (Hrsg.):
Selbstevaluation als Qualifizierung in der Sozialen Arbeit,
Freiburg im Breisgau 1994
- [37] Hill, W.:
Basisperspektiven der Managementforschung,
in: Die Unternehmung 45. Jg., 1991
- [38] Hill, W.:
Beitrag zu einer modernen Konzeption der Unternehmensleitung,
in: Die Unternehmung Nr. 22, 1968
- [39] Hinte, Wolfgang:
Optimierte Kommunalverwaltung statt offensiver sozialer Arbeit - eine kritische Zwischenbilanz der neuen Steuerungsmodelle,
in: Theorie und Praxis der sozialen Arbeit, Nr. 4 / 96
- [40] Hinterhuber, H. / Laske, St.:
Zukunftsorientierte Unternehmenspolitik,
Freiburg 1984
- [41] Hoffmann, F.:
Entwicklung der Organisationsforschung,
Wiesbaden 1976
- [42] Horvath, P.:
Controlling und Führung,
in: Kieser, A. / Reber, G. / Wunderer, R.: Handwörterbuch der Führung,
Bd. 10, Stuttgart 1995
- [43] Horvath, Peter:
Controlling,
München 1986
- [44] Horvath, Peter:
Controlling,
München 1990
- [45] Jans / Happe /Saubier:
Kinder- und Jugendhilferecht - Kommentar,
Köln 1995
- [46] Jordan, E. / Schone, R.:
Jugendhilfeplanung - aber wie? Eine Arbeitshilfe für die Praxis,
Münster 1992

-
- [47] Kappler, E.(Hrsg.) :
Rekonstruktion der Betriebswirtschaftslehre als ökonomische Theorie
Spardorf 1983
- [48] Kieser, A.. / Kubicek, H.:
Organisation,
Berlin / New York 1977
- [49] Kirsch, W.:
Die Handhabung von Entscheidungsproblemen,
München 1988
- [50] Klatetzki, Th. (Hrsg.):
Flexible Erziehungshilfen - Ein Organisationskonzept in der Diskussion,
Münster 1994
- [51] Klatetzki, Th.:
Heimerziehung zwischen Qualität und Kosten. Zwei Modelle zur Beurteilung von Non - Profit - Organisationen.
in: Faltermeier, J. (Hrsg.):“...und sie bewegt sich doch“. Die Jugendhilfe auf dem Weg zur Modernisierung: Selbstverständnis, Konzept, Organisationsformen,
Frankfurt 1995
- [52] Knyphausen, D.:
Unternehmen als evolutionsfähige Systeme,
München 1987
- [53] Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGST):
Bericht Nr. 9 / 1994 (Outputorientierte Steuerung der Jugendhilfe)
- [54] Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGST):
Bericht Nr. 3 / 95 (Aufbauorganisation in der Jugendhilfe)
- [55] Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGST):
Bericht Nr. 3 / 96 (Integrierte Fach- und Ressourcenplanung)
- [56] Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGST):
Bericht Nr. 8 / 1994 (Das neue Steuerungsmodell: Definition und Beschreibung von Produkten)
- [57] Kosiol, E.:
Die Unternehmung als wirtschaftliches Aktionszentrum,
Reinbeck 1966
- [58] Kreft, D. / Lukas, H.:
Perspektivenwandel der Jugendhilfe,
2 Bände, 2. Auflage, Frankfurt a.M. 1993
- [59] Kreft, D. / Mielenz, I.:
Wörterbuch soziale Arbeit,
Weinheim / Basel 1988
- [60] Krüger, W.:
Organisation der Unternehmung,
Stuttgart / Berlin / Köln, 2. Aufl. 1993
- [61] Küpper, H.U.:
Koordination und Interdependenz als Bausteine einer konzeptionellen und theoretischen Fundierung des Controlling,
in: Serfling, K. (Hrsg.), Controlling, Stuttgart / Berlin / Köln / Mainz 1983
- [62] Lenk, H.:
Vernunft Pragmatische Vernunft, Philosophie zwischen Wissenschaft und Praxis,
Stuttgart 1979
- [63] Lücke, W.:
Betriebswirtschaftliche Steuerungs- und Kontrollprobleme,
Wiesbaden 1988

- [64] Luhmann, N.:
Funktionen und Folgen formaler Organisation,
Berlin 1964
- [65] Maas, U.:
Aufgaben sozialer Arbeit nach dem KJHG (Kinder- und Jugendhilfegesetz),
Weinheim / München 1991
- [66] Maas, U.:
Sozialarbeit und Sozialverwaltung, Handeln im Konfliktfeld Sozialbürokratie,
Weinheim / Basel 1985
- [67] Malik, F.:
Kybernetische und methodische Grundlagen des strategischen Managements,
St. Gallen 1979
- [68] Malik, F.:
Systemisch - evolutionäres Projektmanagement,
in: Balck, Henning (Hrsg.): Neuorientierungen im Projektmanagement, Köln 1990
- [69] Marr, R./Schuh, S.:
Systemtheorie,
in: Management Enzyklopädie, Bd. 8, 2. Auflage, Landsberg a.L. 1984
- [70] Maturna, H. / Varela, F.:
Der Baum der Erkenntnis,
Bern / München / Wien 1987
- [71] Merchel, J. / Schrappner, Ch.:
Hilfeplanung im Kontext der Organisationsgestaltung im Jugendamt,
in: Institut für soziale Arbeit (Hrsg.), Hilfeplanung und Betroffenenbeteiligung,
Münster 1994
- [72] Merchel, J.:
Kooperative Jugendhilfeplanung.Eine praxisbezogene Einführung,
Leverkusen 1994
- [73] Merchel, J.:
Sozialverwaltung oder Wohlfahrtsverband als „kundenorientiertes Unternehmen“: ein tragfähiges, zukunftsorientiertes Leitbild?,
in. Neue Praxis, 4 / 1994
- [74] Müller, B.:
Fachlichkeit und Controlling in der Jugendhilfe,
in: sozialmagazin, 20. Jg., 1995
- [75] Müller, B.:
Qualitätsprodukt Jugendhilfe - Kritische Thesen und praktische Vorschläge,
Freiburg im Breisgau 1996
- [76] Müller, C.W.:
Das JugendAmt,
Weinheim / Basel 1994
- [77] Münder, J., u.a.:
Frankfurter Lehr- und Praxiskommentar zum KJHG,
2. Auflage, Münster 1993
- [78] Müri, P.:
Chaos und Führung,
in. Kieser, A. / Reber, G. / Wunderer, R., Handwörterbuch der Führung,
Bd. 10, Stuttgart 1995, S. 194 - 200
- [79] Musgrave, R.A. u.a.:
Die öffentlichen Finanzen in Theorie und Praxis,
5. Auflage, Tübingen 1990

- [80] Olk, Th.:
Jugendhilfe als Dienstleistung - Vom öffentlichen Gewährleistungsauftrag zur Marktorientierung?
in: Widersprüche, 4 / 1994, Nr. 53
- [81] Persönliche Mitschriften der Verfasserin aus:
Betriebswirtschaftliche Unternehmensführung - Ein Seminar der kommunalen Fortbildung der Verwaltungs- und Wirtschaftsakademie (VWA) Rhein - Neckar, Mannheim 1995
- [82] Probst, G.:
Selbst - Organisation - Ordnungsprozesse in sozialen Systemen aus ganzheitlicher Sicht, Berlin / Hamburg 1987
- [83] Reiss, H. Ch.:
Im Wettbewerb stehen. Über die Notwendigkeit und die Gestaltung von Controlling in sozialen Organisationen,
in: Blätter der Wohlfahrtspflege Nr. 9, 1992, S. 239 - 242
- [84] Reiss.C.H.:
Controlling und soziale Arbeit,
Neuwied / Kriftel / Berlin 1993
- [85] Rühli, E.:
Der „Züricher Ansatz“ zu einer Führungslehre - Konzept - Hypothesen - Anwendung in der Praxis,
in: Die Unternehmung 38 (1984)
- [86] Scheuch, F.:
Dienstleistungsmarketing,
München 1986
- [87] Schreyögg, G. / Steinmann, H.:
Strategische Kontrolle,
in: Zeitschrift für betriebswirtschaftliche Forschung 37 Jg., 1985
- [88] Schwarz, H.:
Arbeitsplatzbeschreibungen,
10. Auflage, Freiburg 1987
- [89] Schwarz, P.:
Nonprofit - Organisationen,
in: Die Unternehmung, 39. Jg. 1985
- [90] Stähle, W.:
Management - Eine verhaltenswissenschaftliche Perspektive,
6. Auflage München 1991
- [91] Stauss, B.:
Grundlagen des Marketing öffentlicher Unternehmen,
Baden - Baden 1987
- [92] Steinmann, H. / Schreyögg, G.:
Management. Grundlagen der Unternehmensführung. Konzepte, Funktionen und Praxisfälle,
Wiesbaden 1991
- [93] Stemmler, D. (Hrsg.):
Marketing im Gesundheits- und Sozialbereich,
Bern / Stuttgart / Wien 1992
- [94] Struck, Norbert:
Jugendhilfeplanung und outputorientierte Steuerung,
unveröffentlichtes Manuskript, 1995
- [95] Tegethoff, H.:
Schlankheitskur für die Jugendhilfe. Rationalisierung nach dem Modell der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGST).
in: Neue Praxis 1995, Nr. 2

-
- [96] Ulrich, H.:
Die Betriebswirtschaftslehre als anwendungsorientierte Sozialwissenschaft wissen-
schaft,
in: Geist, N. / Köhler, R. (Hrsg.), Führung, Stuttgart 1981
- [97] Ulrich, H.
Management,
Bern 1984
- [98] Ulrich, P. / Fluri, E.:
Management,
6. Aufl., Bern / Stuttgart 1992
- [99] Ulrich, P.:
Konsensus - Management: Die zweite Dimension rationaler Unternehmensführung,
in: Betriebswirtschaftliche Forschung und Praxis Nr. 35, 1983
- [100] Ulrich, P.:
Betriebswirtschaftslehre als Sozialökonomie - Programmatische Überlegungen,
in: Wunderer, Rolf, BWL als Management- und Führungslehre,
Stuttgart 1988
- [101] Ulrich, P.:
Die Weiterentwicklung der ökonomischen Rationalität - Zur Grundlegung der Ethik der
Unternehmung,
in: Biervert / Held (Hrsg.), Ökonomische Theorie und Ethik,
Frankfurt / New York 1987
- [102] Ulrich, P.:
Plädoyer für unternehmenspolitische Vernunft: Was hat Unternehmenspolitik mit Politik
zu tun ?
in: Management - Zeitschrift 49 Jg., 1980
- [103] Ulrich, P.:
Transformation der ökonomischen Vernunft - Fortschrittsperspektiven der modernen In-
dustriegesellschaft,
Bern / Stuttgart 1986
- [104] Vester, F.:
Leitmotiv vernetztes Denken,
München 1988
- [105] Voelkner, J.:
Planungsmethoden in Verwaltung und Wirtschaft,
Regensburg / Berlin / Bonn 1992
- [106] Werner, H.H.:
Erziehungshilfe nach dem SGB VIII / KJHG im Spannungsfeld von Recht und Fachlichkeit
unveröffentlichter Vortrag bei der Arbeitstagung des Landesjugendamtes für LeiterInnen der Ju-
gendämter in Westfalen-Lippe am 10.05.1995
- [107] Wiesner, R. / Kaufmann, F. / Mörsberger, Th. / Oberloskamp, H. / Struck, J.:
SGB VIII Kinder- und Jugendhilfe (KJHG - Kommentar),
München 1995
- [108] Willke, H.:
Systemtheorie. Eine Einführung in die Grundprobleme,
Stuttgart / New York 1987