

Siegfried Haller und Gerhard Pfreunds Schuh

Politische Steuerung – eine zentrale Aufgabe der Verwaltungsspitze in Kommunen

Das „Soziale“ als strategische Aufgabe der Kommunalpolitik – Teil 1

1. Aufgaben und Träger der Politischen Steuerung

Die Aufgabe der Politik ist die Gestaltung des Wandels. Politik wird daher auch als ein Vorgang der gesellschaftlichen Veränderung und derjenigen Tätigkeiten verstanden, die diesen Vorgang anstreben, auslösen und verwirklichen. In der Betriebswirtschaftslehre ist heute die Gestaltung des Wandels die wichtigste Aufgabe der strategischen Führung und damit



Siegfried Haller

der Unternehmensleitung. Die schnelle Anpassung an den Markt sichert das Überleben. Aus der Betriebswirtschaft kommt der Ausdruck „Change management“¹, der heute auch im kommunalen Bereich häufig gebraucht wird. Bei den Kommunen ist der Druck zum Wandel, zur Anpassung an die gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und finanziellen Veränderungen gleichfalls groß bei zugleich dramatischer Steigerung der Komplexibilität.

So wird bei den Kommunen von **Kommunalpolitik** und damit von „Politik“ gesprochen, obwohl es sich verfassungsrechtlich um Verwaltung handelt und auch der Kreistag oder der Gemeinderat ein Verwaltungsorgan ist. Gestützt wird dies durch die verfassungsmäßige Garantie der kommunalen Selbstverwaltung (Art. 28 Abs. 2 GG), wonach die Gemeinden alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln haben. Damit ist ein Gestaltungsauftrag verbunden. Hinzu kommt ein weiteres. Durch die Wahl von Volksvertretungen und Wahlbeamten (Landräte, Oberbürgermeister, Bürgermeister, Beigeordnete) kommt es auch zu politischer Verantwortung.

Die kommunalen Organe sind daher die **Träger der Politischen Steuerung**.² Dabei nehmen Dezenten eine Zwischenstellung ein. Teilweise sind sie auf Zeit gewählte Beigeordnete (Wahlbeamte), teilweise werden diese Aufgaben aber auch von Lebenszeitbeamten oder Angestellten wahrgenommen. Unabhängig vom (beamten-) rechtlichen Status rechnen wir sie zur „politischen Führung“. Denn tatsächlich sind die Dezentern/innen in der Praxis mit politischen Aufgaben und Politischer Steuerung betraut.



Gerhard Pfreunds Schuh

Damit lässt sich die Abgrenzung wie folgt zusammenfassen. Aufgabe der Politik ist die Gestaltung der Selbstverwaltung u.a. durch die Politische Steuerung. Aufgabe der Verwaltung ist die Ausführung von Gesetzen und politischen Vorgaben u.a. durch die Fall- und Prozesssteuerung.

Die Politische Steuerung umfasst dabei sowohl operative als auch strategische Aufgaben. In beiden Bereichen wird dann noch grundsätzlich zwischen fachlicher und finanzieller Politischer Steuerung unterschieden.

1) Vgl. Harvard Business manager, Juni 2008 (Schwerpunktthema „Change-Management“); vgl. auch Doppler, K./Lauterburg, C.: Change Management – Den Unternehmenswandel gestalten, Frankfurt am Main 1995.

2) Zur Klarstellung: Auch Landkreise sind Kommunen. Kommunen haben nur zwei politische Organe: die Volksvertretung (den Kreistag oder Gemeinderat als Hauptorgan) und den Hauptverwaltungsbeamten (Landrat bzw. [Ober-] Bürgermeister).

Dr. Siegfried Haller ist Leiter des Jugendamtes der Stadt Leipzig;

Dr. Gerhard Pfreunds Schuh ist Gründer und Leiter des „Steinbeis-Transferzentrum Kommunales Management – Heidelberg“ der Steinbeis-Stiftung, Stuttgart.

2. Operative Steuerung der politischen Führung

2.1 Haushaltsverantwortung

Seit der Einführung des Neuen Steuerungsmodells in den Kommunalverwaltungen wurde über die **Abgrenzung von operativen und strategischen Aufgaben** viel geschrieben und diskutiert. Aus unserer Sicht lässt sich die Grenzlinie klar und einfach ziehen. „Operativ“ heißt „in Arbeit“. Was in Arbeit ist und mit finanziellen Mitteln verwirklicht werden darf, bestimmt die Haushaltssatzung. Das operative Geschäft betrifft also den Vollzug des Haushalts; der Zeithorizont beträgt in der Regel ein Jahr. Planungen, die darüber hinaus gehen, gehören zur strategischen Steuerung. Dies gilt auch für die mittelfristige Finanzplanung, die mit jedem Haushalt neu festgelegt werden kann; es sei denn, es handelt sich um Verpflichtungsermächtigungen.³

Schon aus dem Haushalt der Kommunen ergeben sich drei grundsätzliche **Verantwortlichkeiten der operativen Steuerung**:

- Finanzverantwortung (Haushaltssatzung),
- Personalverantwortung (Stellenplan der Haushaltssatzung mit Nachweis der Planstellen und ihrer Eingruppierung),
- Organisationsverantwortung (Stellenplan, Organigramm zur Aufbauorganisation, Einführung der Steuerung).

Das Haushaltsrecht ist das Königsrecht der Volksvertretung. Dies gilt, seit es Volksvertretungen gibt und schon zuvor bei den alten Ständevertretungen. Dahinter steht ursprünglich die Überzeugung, dass die Repräsentanten des Volkes dafür sorgen, dass mit dem Geld der Bürger möglichst sparsam und wirtschaftlich umgegangen wird.

Bereits ein erster Blick auf den Haushalt offenbart die Bedeutung der Politischen Steuerung für den sozialen Bereich. Denn die Ausgaben für die soziale Sicherung (Jugend-, Gesundheits- und Sozialhilfe, Kosten der Unterkunft, etc.) machen heute in Landkreisen und kreisfreien Städten gut die Hälfte des Verwaltungshaushaltes aus (Sach- und Personalaufwendungen).

Es empfiehlt sich also auch aus wirtschaftlichen Gründen eine durchgängige Steuerung sozialpolitischer Belange von der politischen Verwaltungsspitze bis hin zu den Sachbearbeiter/innen. Die Berichte des Controllings sollten daher bis zur politischen Führung gehen.

Um beim Haushalt den Vollzug zu überwachen und die Einhaltung der Budgets sicherzustellen, bedarf es der **finanziellen Steuerung** durch die politische Führung. Denn die unterjährige Haushaltsentwicklung verläuft häufig nicht mehr plangemäß und problemlos; dies gilt gerade für die sozialen Ausgaben. Für diese Steuerung nimmt die politische Führung nicht nur die Kämmerei, sondern nach den heutigen Steuerungsmodellen in erster Linie den zuständigen Fachbereich in die Verantwortung. Denn Verur-

sacher der Ausgaben sind die Fachämter und in diesen letztlich die Sachbearbeiter/innen.

Es zeigt sich jedoch in der Praxis, dass mit einer finanziellen Steuerung allein die Probleme des Haushalts und der sozialen Sicherung nicht bewältigt werden können. Es muss auch das erforderliche und geeignete Personal in den Fachämtern vorhanden sein.

2.2 Personalverantwortung

Träger der Personalverantwortung ist der Hauptverwaltungsbeamte (Landrat bzw. Oberbürgermeister – Personaleinsatz, Dienstherrstellung). Die Zuständigkeit der Volksvertretung hat jedoch insoweit Bedeutung, als sie im Rahmen des Haushalts die erforderlichen Personalkosten bereitzustellen hat. Die Einzelheiten sind landesrechtlich unterschiedlich und darüber hinaus in der jeweiligen Hauptsatzung geregelt.

Beim Personaleinsatz lässt sich vielerorts eine folgenreiche Entwicklung feststellen. Die Finanzverantwortlichen denken beim Sparen in erster Linie an die Personalkosten. Hier wollen sie oft durch Kürzungen die Ausgaben weiter senken. Dabei machen die Personalkosten im Vergleich zu den Transferkosten (Soziale Leistungen an Hilfeempfänger) einen geringeren Anteil aus. Durch eine gezielte und bedarfsgerechte Steuerung der Sozialleistungen können größere Beträge eingespart werden, als die Personalkosten auf Sachbearbeiterebene ausmachen, so unsere Erfahrung. Und zudem kommt es zu zielgenaueren und wirksameren Leistungsgewährungen durch eine bessere Fall- und Prozesssteuerung.

Wir halten es deshalb für eine zentrale Aufgabe der Politischen Steuerung, das erforderliche und hinreichend qualifizierte Personal zur Verfügung zu stellen. Das ist die Grundvoraussetzung für eine wirksame und wirtschaftliche Steuerung.

Beispiel: Eingliederungshilfe nach SGB XII

In der Eingliederungshilfe ist es nach unserer Erfahrung die Regel, dass die **Personalausstattung** unzureichend ist, um die Fälle gezielt zu steuern. Dabei gehen wir von einer ganzheitlichen Sachbearbeitung aus. Das bedeutet, wenn z.B. eine Person Hilfe zum Wohnen und Eingliederungshilfe für den Werkstattbesuch bekommt, zählt dies als ein Fall. Ein behinderter Mensch führt daher nur zu einem Fall und einer Akte. Zuweilen sind die Fallzahlen aufgebläht, weil jede Hilfeart für eine Person zu einem neuen Fall wird; so werden dann bis zu drei Fallakten mit oft unterschiedlichen Erkenntnissen geführt.

Bei der Berechnung des Personalbedarfs ist zwischen **steuerbaren und wenig steuerbaren Fällen** zu unterscheiden. Jede/r Sachbearbeiter/in hat dabei die Fälle hinsichtlich der Möglichkeiten der Steuerung einzuschät-

³) Verpflichtungsermächtigung oder sog. VE ist im Haushaltsplan zu veranschlagende Ermächtigung zum Eingehen von Verpflichtungen zur Leistung von Ausgaben in künftigen Jahren. Sie werden in der Regel für mehrjährige Vorhaben, insbesondere Baumaßnahmen veranschlagt (bei Kommunen auf den Vermögenshaushalt beschränkt).

zen. In Beispiel-Kommunen wurden die Fälle nach ihrer Steuerbarkeit beurteilt. In einem Landkreis gingen die Sachbearbeiter/innen davon aus, dass über die Hälfte der Fälle (57 %) steuerbar sind (möglich und wahrscheinlich).

Wenn eine Sachbearbeiterin nur steuerbare Fälle hat, dann ist eine Bearbeitung von 70 bis 80 Fällen angemessen. Dies zeigen unsere bisherigen Erfahrungen, aber auch der Vergleich mit dem Fallmanagement bei der Arbeitsagentur und die Empfehlungen des Städtetags Baden-Württemberg zum Personalbedarf der Eingliederungshilfe. Bei der Eingliederungshilfe ist dabei zu berücksichtigen, dass bei den meisten steuerbaren Fällen auch ein nicht unerheblicher Außendienst hinzu kommt. Die Behinderten müssen von Zeit zu Zeit in den Einrichtungen besucht werden, dort werden oft auch die Hilfesprache bei der Fortschreibung der Gesamtpläne geführt. Fälle, bei denen keine oder wenig Steuerung möglich ist, sind mit einer erheblich geringeren Arbeitsbelastung verbunden. Hier kann ein/e Sachbearbeiter/in nach unserer und auch nach allgemeiner Einschätzung 120 bis 130 Fälle bearbeiten. Davon wurde früher auch bei der reinen Sozialhilfe ausgegangen. Ein ebenso hoher Steuerungsbedarf ist auch für den später anzusprechenden Ausbildungs- und Werkstattbereich festzustellen. Das wird inzwischen bundesweit erkannt und ist ebenfalls bei der Personalbemessung zu beachten.

Beispiel: Erzieherische Hilfen nach SGB VIII

Ein Fall bei Hilfe zur Erziehung für ein Kind oder einen Jugendlichen und seine Familie bzw. Hilfen für junge Volljährige und Eingliederung nach dem SGB VIII sind unter den Gesichtspunkten der rechtlichen, sozialpädagogischen und finanziellen Steuerung zu bestimmen und abzugrenzen. Unter rechtlichen Gesichtspunkten ist ein Fall ein Verwaltungsverfahren nach dem SGB X oder dem Verwaltungsverfahrensgesetz. Es beginnt in der Regel mit einem Antrag, dem Entscheidungen, meist in der Form eines Verwaltungsaktes, folgen. Ein Fall in der Jugendhilfe muss außerdem so anspruchsvoll sein, dass er eine längere und nachhaltige sozialpädagogische Steuerung erfordert; alle anderen Beratungsleistungen erfolgen im Netzwerk der einschlägigen Fachdienste (Schule, Medizin) bzw. des Sozialraumes (Vereine etc.). Diese Steuerung hat heute in der sozialpädagogischen Theorie und Praxis große Bedeutung. Oft wird auch von Fallmanagement oder Case Management gesprochen.

Nicht nur in der Wirtschaft, sondern inzwischen auch in den öffentlichen Verwaltungen und bei den sozialen Leistungsträgern (z.B. Jugendamt, Sozialamt) ist Steuerung mit finanziellen Zielvorgaben im Rahmen des Haushaltes verknüpft. In der Regel wird daher verlangt, dass für die Entstehung eines Falles zumindest ein Kostenbescheid ergangen ist und zumindest einmal eine Zahlung erfolgt ist.

Nach dieser Begriffsbestimmung und Abgrenzung sind im SGB VIII grundsätzlich die erzieherischen Hilfen nach §§ 27 ff. SGB VIII Fälle. Die meisten Jugendämter rechnen auch zurecht § 19 (Wohnformen für Mütter/Väter und Kinder) dazu.

Der Fall ist daher von der reinen **Beratung** zu unterscheiden. Diese führt oft dazu, dass aus einem vorgelegten Antrag gerade kein Fall wird. Dies geschieht beispielsweise dadurch, dass Hilfen anderer Sozialleistungsträger aufgezeigt werden und vorrangig sind. Aber auch Beratungen nach § 17 (Partnerschaft, Trennung und Scheidung), § 18 (Personensorge und Umgang) SGB VIII sind nach unserer und der heute in der Bundesrepublik allgemein üblichen Definition keine Fälle. Der Beratung fehlt gerade die qualifizierte, von einer gewissen Dauer gekennzeichnete und zielgerichtete Steuerung.

Die **Fallsteuerung** ist die wichtigste Aufgabe und das Privileg der Sozialarbeiter/innen des ASD (Allgemeiner Sozialer Dienst) im Jugendamt. Nach unseren Erfahrungen sind sie dabei das tragende Element der Verwaltung. Sie entscheiden in der Regel, ob und in welcher Höhe Kosten entstehen, sie bewilligen die Leistungen. Bei der Fallsteuerung – wie wir sie verstehen – geht es darum, dass die Sachbearbeiter/innen und Sozialarbeiter/innen den konkreten Fall, den Einzelfall ins Ziel, das heißt in die Selbstbefähigung steuern. Das ist zum Beispiel dann der Fall, wenn ein Jugendlicher seinen Bildungsabschluss erreicht oder ein Kind in die Familie zurückkehren kann. Es geht dabei darum, einen Fall durch öffentliche Hilfen erfolgreich zu beenden. Fallsteuerung ist somit die zielgerichtete und nachdrückliche Unterstützung der Klienten und Leistungserbringer zur Zielerreichung.

Dazu bedarf es inhaltlich und zeitlich genau definierter Ziele in den **Hilfeplänen** und den daraus abgeleiteten zielgerichteten Maßnahmen. Nach unserer Erfahrung sind die Ziele häufig zu allgemein und unverbindlich. Sie sind nicht messbar und nachprüfbar, da keine Aufgliederung in Grundsatz- und Zwischenziele und zielgerichtete Maßnahmen erfolgt. So kann das Erreichen oder Nichterreichen der Hilfeplanziele nicht festgestellt werden. Diese Prüfung über Erfolg oder Misserfolg der Hilfe muss aber als erstes bei jeder Fortschreibung des Hilfeplanes geschehen.

Bei der fachlichen Fallsteuerung trägt die/der Sozialarbeiter/in des Jugendamtes die Verantwortung dafür, dass die Klienten und der Leistungserbringer zusammenarbeiten, um die vereinbarten Ziele zu erreichen.

Jede Hilfe zur Erziehung erfordert den Einsatz finanzieller Mittel. Diese müssen wirtschaftlich, also sparsam, wirksam und erfolgreich eingesetzt werden. Diese Aufgabe heißt **Finanzielle Fallsteuerung**. Im Rahmen der Steuerung werden die fachliche und die finanzielle Verantwortung auf allen Hierarchie-Ebenen zusammen geführt. Sie bilden eine Einheit. Das bedeutet, dass dem/der fallverantwortlichen ASD-Sozialarbeiter/in auch die finanzielle Verantwortung für ihre Hilfen übertragen wird. Die Wirtschaftliche Jugendhilfe (WiHi) begleitet die Finanzielle Steuerung; übernimmt sie aber nicht. Die WiHi ist vielmehr Dienstleister für die fallverantwortliche ASD-Fachkraft bei der Finanziellen Steuerung.

Bei der Fallsteuerung wird der/die fallverantwortliche Sozialarbeiter/in des ASD punktuell von Kollegen/innen und

Vorgesetzten in den **Teamsitzungen** beraten und unterstützt. Hier ist zu beachten, dass dabei der/die fallverantwortliche Sozialarbeiter/in die Entscheidung fällt und die Verantwortung für den Fall trägt. Das Team berät sie. In der Praxis tritt dieses Problem nicht in der gleichen Schärfe wie in der Theorie auf. Denn erfahrungsgemäß kommen bei den Teambesprechungen alle Beteiligten zu einem gemeinsamen Ergebnis. Das gilt insbesondere dann, wenn genügend Informationen vorliegen und der Sachverhalt in der Eingangsprüfung und sozialpädagogischen Begutachtung umfassend aufgeklärt wurde. Komplexe Fälle sollen in Teams mit Führungsunterstützung (in der Regel Leitung ASD) beraten und entschieden werden.

Wichtig ist weiter, dass die **Wirtschaftliche Jugendhilfe** bei den Teambesprechungen in Fragen der Finanziellen Steuerung berät. Es ist nach unserer Erfahrung notwendig, dass die Fülle an Angeboten, Kostensätzen, Leistungsvereinbarungen, noch verfügbaren Budgets usw. von einer zentralen Stelle erfasst, ausgewertet und in die Teambesprechungen eingebracht wird. Um Fälle gezielt steuern zu können, hat das STZ ein Modell der „Steuerbaren Verfahrensstationen“ entwickelt.⁴

2.3 Organisationsverantwortung

Zur Organisationsverantwortung der politischen Führung gehört auch die Entscheidung darüber, ob und in welchem Umfang Fall-, Prozess- und Politische Steuerung eingeführt werden. Dabei ist die Qualitätssicherung der Prozesssteuerung, aus der dann auch eine wirkungsvolle und wirtschaftliche Fallsteuerung folgt, eine der ersten Aufgaben der Politischen Steuerung.

Wir empfehlen, dass jede Sachbearbeiterin behinderte Menschen mit allen in Betracht kommenden Angeboten **ganzheitlich** betreut. Das bedeutet zunächst, dass jeder Hilfeempfänger nur eine Sachbearbeiterin als Ansprechpartner hat. Diese steuert also den Fall sowohl im Bereich Wohnen mit allen Angebotsformen (von ambulant bis stationär) als auch im Bereich Arbeit (von der Eingliederung in den allgemeinen Arbeitsmarkt bis zu WfbM und Tagesstruktur). Diese Verteilung der Aufgaben stößt oft auf Widerstand, weil die Einrichtungsbezogene Fallbearbeitung einfacher ist. Die ganzheitliche Bearbeitung hat aber den weiteren Vorteil, dass alle Sachbearbeiter/innen alle Angebote kennen und daher bedarfsgerecht, wirtschaftlich und gezielt steuern können. Die Erfahrung zeigt, dass Sachbearbeiter, die z.B. nur stationäre Fälle haben, oft die ambulanten Angebote nicht in vollem Umfang kennen und daher Hilfeempfänger auch nicht in diesem Bereich so leicht vermitteln können.

2.4 Mittel zur operativen Steuerung

Die bisher angesprochenen Pläne (Haushaltsplan, Stellenplan, Organisationspläne usw.), Aufgaben und Verantwortlichkeiten sind die herkömmlichen Mittel zur operativen Steuerung. Die Neuen Steuerungsmodelle für Kommunen ergänzen diese Instrumente. Dabei wird zwischen fachlicher und finanzieller Steuerung durch die politische Führung unterschieden.

Die Politische Steuerung setzt traditionsgemäß den Schwerpunkt auf die **finanzielle Steuerung**. Die Sicherung oder Konsolidierung des Haushalts steht im Mittelpunkt. Neue Wege waren dabei die Einführung des Controllings mit Berichtsbögen. Dies ist ein Führungsunterstützungsinstrument und soll helfen, Haushaltsüberschreitungen zu vermeiden.

Wir empfehlen darüber hinaus, im Rahmen der Politischen Steuerung auch ein **Zielzahlensystem** einzuführen, wie es von uns bei der Prozesssteuerung beschrieben wurde.⁵ Dadurch sollen Ziele mit Zeiten und Zahlen vereinbart, überprüft und erreicht werden. In wesentlichen Teilen wird dieses Zielzahlensystem auch die politische Führung und Steuerung interessieren. Dies gilt vor allem für die Dezenten.

Die Neuen Steuerungsmodelle für die Kommunalverwaltungen zielen außerdem darauf ab, die politische Führung in die **fachliche Steuerung** einzubeziehen. Dazu wurden Produktbeschreibungen und Produkthaushalte entwickelt. Dadurch soll die Politische Steuerung festlegen, in welcher Qualität und zu welchen Kosten die kommunalen Dienstleistungen (Produkte) erstellt und angeboten werden.

Im sozialen Bereich werden die Dienstleistungen (Produkte) zwar von den Kommunen finanziert, in den meisten Fällen jedoch von freigemeinnützigen oder sonstigen Leistungserbringern (Einrichtungen, ambulanten Diensten usw.) gewährt. Die Steuerung durch den Leistungsträger (Kommune) geschieht hier über Evaluationen (Bewertungen) der Leistungserbringungen und Vereinbarungen zu Angeboten, Leistungen und Qualität.

Es ist daher eine weitere Aufgabe der fachlichen Politischen Steuerung, dafür zu sorgen, dass die Leistungen der Leistungserbringer einer **Bewertung (Evaluation)** unterzogen werden. Auszuführen sind diese Bewertungen im Rahmen der Fall- und Prozesssteuerung. Dass dies geschieht, muss allerdings von der Politischen Steuerung vorgegeben und überprüft werden. Wir empfehlen hier die Aufstellung einer Rangordnung (Ranking) der Leistungserbringer, um festzustellen, in welchem Umfang sie die vom Leistungsträger vorgegebenen und mit ihm vereinbarten Ziele erreichen. Diese Erkenntnisse sind von grundlegender Bedeutung bei Verhandlungen und Abschlüssen von Vereinbarungen durch die politische Führung.

Daraus ergibt sich die Notwendigkeit der politischen Führung bei der fachlichen Steuerung und der Gestaltung der sozialen Infrastruktur. Dies sind die erwähnten **Vereinbarungen gemäß §§ 78 a SGB VIII, §§ 75 ff. SGB XII**, die sich aufteilen in Leistungs-, Entgelt- und Qualitätsentwicklungsvereinbarungen. Da diese für längere Zeiträume abgeschlossen werden und nachhaltig wirken sollen, gehören sie bereits zur strategischen Steuerung.

4) Vgl. Haller/Pfreundschiuh: Prozesssteuerung – eine zentrale Führungsaufgabe, NDV 2008, 105 ff.

5) Vgl. Haller/Pfreundschiuh (Fußn. 4), S. 105 ff.

Da es sich bei den Leistungserbringern in der Regel um wirtschaftlich starke und politisch einflussreiche Träger (z.B. Diakonie, Caritas, Arbeiterwohlfahrt) handelt, ist hier die politische Führung der Kommunalverwaltung gefordert. Bei Konflikten und Verhandlungen mit diesen Leistungserbringern hat in jedem Falle die Ebene der Geschäftsbereichsleitung tätig zu werden. Vielerorts hat es

sich auch bewährt, wenn die Organe Landrat bzw. (Ober-) Bürgermeister und Kreistag bzw. Gemeinderat durch entsprechende Vorgaben und Beschlüsse die Steuerungsziele für soziale Leistungen (Eingliederungshilfe, Jugendhilfe usw.) beschließen.

(wird fortgesetzt)