



Siegfried Haller und Gerhard Pfreundschuh

Prozesssteuerung – eine zentrale Führungsaufgabe

Dargestellt am Beispiel von Leistungen der Jugend- und Sozialhilfe

1. Fallsteuerung und Prozesssteuerung

Die ständige Verbesserung aller Prozesse innerhalb des eigenen Zuständigkeitsbereiches ist eine zentrale Aufgabe jeder Führungskraft, auch und gerade in der öffentlichen Verwaltung. Seit längerer Zeit wird vor allem im Bereich der sozialen Sicherung die Fallsteuerung mit Nachdruck eingeführt. Fallmanagement oder neudeutsch „Case management“, z.B. im Rahmen der Reform Hartz IV/SGB II bei der Arbeitsvermittlung eingesetzt, sind längst geläufige Begriffe, nicht nur in der sozialen Arbeit. Nur – was ist damit eigentlich konkret gemeint? Und wie ist sie, diese Fallsteuerung, eingebettet in die Prozesssteuerung durch die Führungsebene?

Bei der Fallsteuerung – wie wir sie verstehen – geht es darum, dass die Sachbearbeiter/innen und Sozialarbeiter/innen den konkreten Fall, den Einzelfall ins Ziel, d.h. in die Selbstbefähigung steuern. Das ist zum Beispiel dann der Fall, wenn ein Arbeitsuchender in ein Arbeitsverhältnis vermittelt wird oder ein Jugendlicher seinen Bildungsabschluss erreicht. Dabei geht es darum, einen Fall durch öffentliche Hilfen erfolgreich zu beenden. Nach unserer Erfahrung sind Erfolge immer gerade auch tatsächlich erreichte (Teil-)Ziele.

Über das Fallmanagement wurde schon viel geschrieben und berichtet. Auf Dauer ist es letztlich dann erfolgreich, wenn die erforderlichen und geeigneten Rahmenbedingungen vorliegen. Die erste Voraussetzung für eine erfolgreiche Fallsteuerung ist ihre Einfügung in eine zielgerichtete Prozesssteuerung. Auch für diesen Vorgang finden sich unterschiedliche Ausdrücke. So wird von Geschäftsprozessoptimierung, Reengineering oder Optimierung des Wertschöpfungsprozesses gesprochen. Unklar bleibt, was mit dem Ausdruck „Prozesssteuerung“ tatsächlich gemeint ist. Wir wollen darunter jeden zielgerichteten und damit gesteuerten Ablauf von Handlungen verstehen, der auf die Erstellung von



Produkten gerichtet ist. Produkte sind in der öffentlichen Verwaltung genauso wie im Dienstleistungssektor der Wirtschaft in der Regel Dienstleistungen. Jeder Prozess soll möglichst wirksam (effektiv) und wirtschaftlich (effizient) gestaltet werden. Welche Wirkung erzielt werden soll, ergibt sich aus den Zielen. Danach ist gerade auch die Fallsteuerung durch Sachbearbeiter/innen ein Prozess, der im Rahmen der Prozesssteuerung zu entwerfen, einzuführen und dauerhaft einzusetzen ist.

Trotzdem ist es wichtig und richtig, die Fallsteuerung durch die Ausführungsebene von der Prozesssteuerung als Aufgabe der Führungsebene zu unterscheiden. Wer Fälle steuert, denkt und plant, bereitet vor, führt durch und handelt zunächst auf der Ebene des Einzelfalles. Die darüber hinaus gehende Aufgabe der Leitungskräfte ist es, die Einzelfälle in Gruppen – man könnte auch sagen Produktgruppen – zusammenzufassen und diese Fallgruppen zielgerichtet und wirksam zu den vereinbarten Zielen zu lenken. Die Fälle werden im ersten Schritt also zu gleichartigen Fallgruppen zusammengefasst. In dem Augenblick, wo für einzelne Fallgruppen Ziele festgelegt werden, steigen sie in den Rang von „Zielgruppen“ auf. Das Kerngeschäft der Prozesssteuerung ist es, Ziele für Zielgruppen zu bestimmen und zu erreichen. Der Weg zu den Zielen muss dann ein möglichst wirksamer und wirtschaftlicher Prozess sein.

Als allgemeine Ziele der Prozesssteuerung werden in der Wirtschaft, aber auch im öffentlichen Dienst und bei den Sozialleistungen genannt:

- Qualität verbessern,
- Geschwindigkeit erhöhen bzw. die Verfahrensdauer verringern,
- Kunden- bzw. Klientenzufriedenheit vergrößern,
- Kosten senken,
- Rentabilität steigern bzw. das Kosten-Nutzen-Verhältnis verbessern.

Grundsätzlich gelten diese Ziele auch für die Erbringung sozialer Leistungen durch öffentliche Leistungsträger (zum Beispiel die Gewährung von Hilfen zur Erziehung durch ein Jugendamt oder Eingliederungshilfe durch das Sozialamt). Im Rahmen der Prozesssteuerung müssen diese allgemeinen Ziele konkretisiert und operationalisiert



werden (z.B. leistungsberechtigte behinderte Menschen der Hilfebedarfsguppen 1 und 2 nach Metzler i.d.R. ambulant zu unterstützen). Das heißt, die Ziele müssen unter anderem durch Kenn- und Zielzahlen steuerbar und nachprüfbar, d.h. gestaltbar gemacht werden.

Aufgabe der Prozesssteuerung ist es:

- eine zielgerichtete und wirksame Fallsteuerung einzurichten und nachhaltig zu sichern,
- prüfbare Ziele für Zielgruppen zu bestimmen und zu erreichen.

Dabei ist zwischen fachlicher und finanzieller Prozesssteuerung zu unterscheiden. Die fachliche Steuerung zielt auf die Bewertung (Evaluation) und ständige Qualitätsverbesserung aller Prozesse. Sie erfordert zum Beispiel bei der Jugendhilfe eine entsprechende sozialpädagogische Fachlichkeit. Die finanzielle Prozesssteuerung muss die Einhaltung des Haushalts und der daraus abgeleiteten Budgets sicherstellen. Sie wird vor allem durch das Controlling und Berichtswesen unterstützt.

2. Hürden bei der Umsetzung in der Praxis

Nun zeigt sich in der Praxis häufig, dass zwar die dargestellten Grundsätze klar sind, aber die Umsetzung trotzdem schwierig bleibt. Wir haben uns in den vergangenen Jahren vornehmlich mit der Fall- und der Prozesssteuerung im Bereich der sozialen Sicherung beschäftigt. Dabei ist immer deutlicher geworden, dass es ganz bestimmte Hürden gibt, die in der Praxis die Einführung, die Umsetzung und den nachhaltigen Erfolg der Steuerung erschweren, behindern oder letztlich gar scheitern lassen. Diese Erfahrungen decken sich übrigens mit den Schwierigkeiten, die bei der Prozessoptimierung in privatwirtschaftlich geführten Unternehmen auftreten.

Im Folgenden sind Hürden dargestellt, die überwunden werden müssen, damit die Prozesssteuerung eingeführt und dauerhaft mit Erfolg betrieben werden kann. Dabei handelt es sich erfahrungsgemäß vor allem um



- die Prozessbeschreibung,
- die Personalentwicklung,
- die Festlegung der Verantwortlichkeiten,
- das Zeitmanagement,
- die Gestaltung der Ämter (Organisationseinheiten) übergreifenden Prozesse (Ablauforganisation),
- die Einrichtung einer prozessorientierten Aufbauorganisation,
- die Steuerung mit Kenn- und Zielzahlen,
- die Einbeziehung der externen Beteiligten (z.B. Leistungsberechtigte und Leistungserbringer).

2.1 Hürde 1: Die Prozessbeschreibung

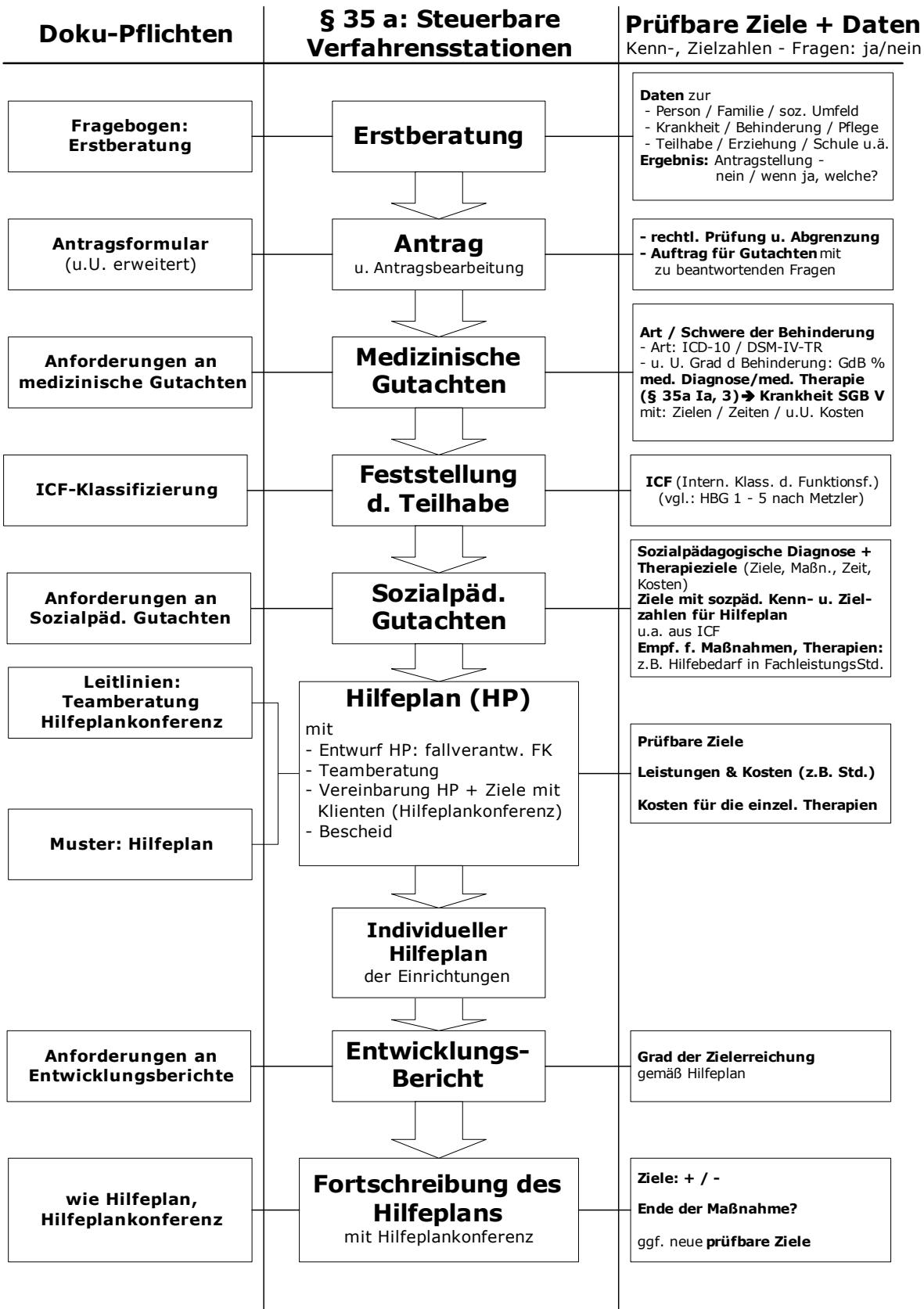
Die erste Hürde ist oft eine fehlende oder mangelhafte Prozessbeschreibung. Für die Umsetzung in der Praxis ist es ganz wichtig, dass der Prozessablauf genau festgelegt und in Einzelschritte zerlegt wird. Manche sprechen hier auch von Prozessdesign. Ein Beispiel ist die Beschreibung des Prozesses bei der zielorientierten Fallsteuerung der „Hilfen zur Erziehung“ bzw. Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderungen auf der Ausführungsebene (z.B. §§ 27 ff., 35 a SGB VIII; §§ 53 ff. SGB XII). Ein weiteres Beispiel ist der Prozess zur Aushandlung und zum Abschluss von Vereinbarungen mit Leistungserbringern (z.B. §§ 78 a ff. SGB VIII, §§ 75 ff. SGB XII). Jeder Prozess, der optimiert werden soll, muss im ersten Umsetzungsschritt genau abgebildet werden.

Die folgende Abbildung ist ein Beispiel für den Prozess „Fallsteuerung der Eingliederungshilfe nach § 35 a SGB VIII“. Die mittlere Säule zeigt die Abfolge der „Steuerbaren Verfahrensstationen“. Die linke Säule („Doku-Pflichten“) führt die Anforderungen an die Qualität dieser Stationen und die damit verbundenen Dokumentationspflichten (Aktenführung, EDV-Anforderungen) auf. Im Rahmen der Prozessbeschreibung sind die entsprechenden Anforderungsprofile, Merkblätter, Pflichtenhefte usw. zu erarbeiten. In der rechten Säulen ist festzulegen, wo prüfbare Daten und Ziele erforderlich sind. Darüber wird der Prozess von der Führungskraft gesteuert; hier setzt auch das Controlling an.



**STEINBEIS-TRANSFERZENTRUM
KOMMUNALES MANAGEMENT**

Drei-Säulen-Modell: Steuerbare Verfahrensstationen zu § 35 a SGB VIII



Der Inhalt einer Prozessbeschreibung muss in jedem Fall darstellen:



- Wer führt welche Aufgaben aus? (z.B.: Was ist Aufgabe der Sachbearbeiter im Jugendamt/Sozialamt und was der Ärzte im Gesundheitsamt bei der Eingliederungshilfe?)
- In welcher Reihenfolge sind die Verfahrensschritte des Prozesses angeordnet? (z.B.: Welches sind die „Steuerbaren Verfahrensstationen“ bei der Eingliederungshilfe?)
- Welche Informationen werden im Verlauf des Prozesses in welcher Qualität benötigt? (z.B.: Qualität von medizinischen Gutachten, von Entwicklungsberichten der Einrichtungen)
- In welchem Umfang und in welcher Qualität wird dokumentiert? (Aktenordnung und Aktenführung)
- Welche EDV-Unterstützung ist einzusetzen?

Viele Steuerungsvorhaben, aber auch EDV-Unterstützungen scheitern bereits hier.

2.2 Hürde 2: Eignung der Mitarbeiter/innen

Ist die erste Hürde genommen, so steht der zielstrebige Prozessverantwortliche sofort vor dem zweiten Hindernis. Dies ist der Schulungsbedarf oder gar die (mangelnde) Eignung von Mitarbeiter/innen. Auch wenn die Prozessbeschreibung mit internen Arbeitsgruppen und externer Beratung erarbeitet wurde, gelingt die Steuerung oft noch nicht. Die Anwendung erfordert in aller Regel, dass die Fachkräfte noch eine gründliche, qualifizierte und nachhaltig wirkende Schulung erhalten.

Daher empfiehlt sich, in den Einführungsprozess das Training und die Schulung der Sachbearbeiter oder Sozialarbeiterinnen auf der Ausführungsebene einzubauen. Diese Aufgabenstellung lässt sich unter dem Überbegriff Personalentwicklung zusammenfassen. Immer wieder zeigt sich aber auch, dass trotz größter Bemühungen die stets mit Widerständen und Schwierigkeiten verbundene Steuerung ausbleibt. Letztlich kann dies auf allen Hierarchieebenen (Ausführungsebene – mittlere Führung – Chefebene) vorkommen. In manchen Fällen hilft dann eine Versetzung in einen anderen Aufgabenbereich. Von



Einsichtigen wird dies manchmal sogar selbst vorgeschlagen und gewünscht. Dynamische Kommunen betreiben oft eine nachhaltige Personalentwicklung, zu der neben der Schulung und Weiterbildung auch Umsetzungen (Jobrotation) und neuerdings sogar Leistungsanreize gehören.

Schulungsprojekte sind erfahrungsgemäß dann am erfolgreichsten, wenn die betroffenen Mitarbeiter/innen aller Hierarchieebenen aktiv in Arbeitsgruppen die gestellten Aufgaben bewältigen. Die Einführung der Prozesse wird dann als eigene Leistung verstanden. Die Steuerung wird von den Betroffenen selbst dargestellt, erklärt und eingeübt.

2.3 Hürde 3: Festlegung der Verantwortung

Die dritte Hürde bei der Einführung der Prozesssteuerung und bei Veränderungsprozessen überhaupt ist die Festlegung von eindeutiger Verantwortung. Denn bei der Steuerung hat jede Steuerungsebene (Ausführungsebene – mittlere Führung – Chefebene) eigene und typische Tätigkeiten und Verantwortlichkeiten zu übernehmen. Der ganze Prozess kann scheitern, wenn es hier zu Vermischungen, Ungereimtheiten und Unklarheiten kommt.

Die Ausführungsebene hat den Einzelfall ins Ziel zu steuern. Der Einzelfall ist das Privileg der Sachbearbeiter/in oder der Sozialarbeiter/in im Jugendamt bzw. Sozialamt. Nach unseren Erfahrungen sind die Sachbearbeiter dabei das tragende Element der Verwaltung, denn sie wirken fallkonkret. Sie entscheiden in der Regel, ob und in welcher Höhe Kosten entstehen, sie bewilligen die Leistungen.

Es kommt nicht selten vor, dass gleichgeordnete Ebenen in einem Prozess zusammenwirken müssen (z.B. Jugendamt und Gesundheitsamt bei § 35 a SGB VIII, aber auch Wirtschaftliche Jugendhilfe und ASD). Auch dann ist eindeutig festzulegen, wer die letzte Entscheidung trifft, also die Verantwortung trägt, und wer als „Dienstleister“, „Qualifizierer“ oder „Zuarbeiter“ bei der Entscheidungsfindung auftritt. Ärzte können z.B. mitunter nicht einsehen, dass sie in der Regel „nur“ Gutachter und nicht Entscheider sind. Diese Abgrenzung der Zuständigkeiten ist



eine unverzichtbare Aufgabe bei der Prozesssteuerung. Sie zeigt auch, dass die Steuerung bis zur Verwaltungsspitze (Chefebene) geht. Denn die sachgerechte und vorbehaltlose Delegation von Verantwortung entscheidet genauso über den Erfolg der Prozesssteuerung wie die Übernahme von Verantwortung durch die Vorgesetzten (vgl. auch die 8. Hürde).

Gerade engagierte und motivierte Führungskräfte neigen dazu, Einzelfälle an sich zu ziehen oder die Rückdelegation von Einzelfallentscheidungen zu dulden. Doch ihre Aufgabe besteht nicht darin, Einzelfälle, sondern Zielgruppen zu vereinbarten Zielen zu steuern. Wenn sie die Qualität der Fallsteuerung durch Prüfpunkte (z.B. Teilnahme an Teamberatungen in der Jugendhilfe) gewährleisten wollen, so dürfen sie auch dabei nicht als letztverantwortliche Entscheider, sondern nur als „Hebammen“ zur richtigen Entscheidungsfindung auftreten. Man könnte auch sagen, sie schlüpfen dann in die Rolle des „advocatus diaboli“ (des kritischen Hinterfragers), der Mängel in der Sachverhaltsaufklärung oder in der sonstigen Fallsteuerung aufdeckt. Trifft das zu, dann ist der „Prozess“ an die eigentliche Entscheidungsinstanz, den Sachbearbeiter, zurückzuverweisen (vgl. das gerichtliche Revisionsverfahren). Fall und Entscheidung sollte keinesfalls die nächsthöhere Instanz an sich ziehen.

In welchen Fällen kann nun der Sachbearbeiter im Verfahren, das Zuständigkeiten und Kompetenzen eindeutig regelt, nicht die alleinige und endgültige Verantwortung tragen?

Nach unserer Erfahrung ist ein Rücksprachebedarf dann begründet, wenn eine der folgenden Voraussetzungen vorliegt.

1. Eine Entscheidung ist rechtlich oder tatsächlich besonders schwierig (Offenbarung der eigenen Grenzen und ggf. des eigenen Fortbildungsbedarfs). Der Sachbearbeiter hat gleichwohl die Verantwortung, einen Entscheidungsvorschlag zu machen und zu begründen, warum er letzte Zweifel an dieser Entscheidung hat.



2. Die Entscheidung ist für eine Vielzahl künftiger Fälle von grundsätzlicher Bedeutung (Präzedenzfall).
3. Sie ist von außergewöhnlicher finanzieller Bedeutung. Die Entscheidung sprengt den üblichen Finanzrahmen.
4. Der Fall ist von erheblicher kommunalpolitischer Bedeutung.

Auch die politische Führung (Chefebene) hat im Rahmen der Steuerung ganz bestimmte und nur von ihr zu erledigende Aufgaben (Politische Steuerung). Dazu gehört beispielsweise, dass eine durchgängige Steuerung überhaupt eingeführt wird. Denn dafür sind ganz bestimmte organisatorische, personelle und finanzielle (ggf. haushaltrechtliche) Rahmenbedingungen zu schaffen. Allein die Chefebene, d.h. nur die kommunalen Organe (Landrat/Oberbürgermeister bzw. Kreistag/Gemeinderat) stellen die Organisations-, Personal- und Finanzhoheit sicher.

2.4 Hürde 4: Der Faktor Zeit

Die vierte Hürde ist der Faktor Zeit. „Wir würden ja gerne steuern, wenn wir die Zeit dazu hätten“, wird vor allem von der Sachbearbeiterebene in fast jedem Projekt einmal vorgetragen. Gerade bei den sozialen Hilfen der öffentlichen Leistungsträger (z.B. Kommunen, aber auch Landesämter) ist ein hoher Bedarf an Kundenberatung und interner Beratung sowie Abstimmung festzustellen. Oft werden in Jugendämtern 60 bis 70 % der Arbeitszeit für Klientenberatung aufgebraucht. Nur die restliche Arbeitszeit (30 bis 40 %) stehen dann für die Steuerung der sozialpädagogisch anspruchsvollen und kostenträchtigen Erziehungshilfen zur Verfügung.

Eine wichtige Aufgabe der Prozesssteuerung ist es nun, den Zeitverbrauch aufzuschlüsseln, zu bewerten und zu steuern. „Beratungen in allgemeinen Lebensfragen“ sollten grundsätzlich an Beratungsstellen von Leistungserbringern delegiert werden. Anspruchsvolle Beratungen, durch die beispielsweise Hilfen zur Erziehung vermieden werden, sollten geleistet, aber auch ihr zeitlicher Umfang festgehalten werden. Andere, gesetzlich vorgeschriebene Beratungen (z.B. in



Trennungs- und Scheidungsfragen) sollten durch die Einrichtung von Sonder-Sachbearbeitungen kanalisiert und optimiert werden. Auch kollegiale Besprechungen können ausufern. Sie sollten strukturiert (Festlegung des Prozesses von Teamberatungen), zielgerichtet moderiert und zeitlich begrenzt werden. Auch hier gilt der Grundsatz: Wenn zwei das tun, was einer kann, wird der Prozess oder das Produkt doppelt so teuer. Die Unterscheidung von steuerbaren und nicht oder kaum steuerbaren Fällen kann ebenfalls zu Schwerpunktsetzungen beim Zeitverbrauch führen.

Bei Führungskräften ist das Zeitmanagement ein altes, aber dennoch stets aktuelles Thema. Immer wieder ist zu erleben, dass listige Sachbearbeiter/innen die Führung und damit die Prozesssteuerung ihrer Vorgesetzten außer Kraft setzen, indem sie delikate Einzelfälle nach oben delegieren. In der Folge geraten Führungskräfte nicht nur in Zeitnot, sondern erziehen ihre Mitarbeiter/innen zur Trägheit und daraus folgend zur Unfähigkeit und zur Untätigkeit; die Aufgaben werden nicht konsequent nach vereinbarten Regeln erledigt. Das „Experiment Steuerung“ scheitert.

Unverzichtbar für eine erfolgreiche Prozesssteuerung sind daher auch exakte Stellenbeschreibungen mit Zeitanteilen sowie Anforderungsprofile für Führungskräfte ab der Sachgebietsleitung.

2.5 Hürde 5: Steuerung ämterübergreifender Prozesse

Die fünfte Hürde baut sich auf, wenn in Ämtern bzw. Organisationseinheiten übergreifende Prozesse einzuführen und zu steuern sind. Dies ist im sozialen Bereich besonders häufig der Fall. So müssen beispielsweise bei der Eingliederungshilfe Sozialamt und Gesundheitsamt oder Jugendamt und Gesundheitsamt eng, zielgerichtet und wirksam zusammenarbeiten. Hier sind bundesweit Verbesserungen anzumahnen. Dies gilt beispielsweise auch für das Zusammenwirken von Jugendamt und Bundesagentur bei der Arbeitsvermittlung. Die Beispiele ließen sich beliebig fortsetzen.



Ämter- oder abteilungsübergreifende Prozesse zu gestalten, ist eine hohe Kunst der Prozesssteuerung. Sie steckt weithin noch in den Anfängen. Dadurch werden viele Steuerungspotenziale nicht ausgeschöpft.

Gerade die Beigeordneten bzw. Dezernenten sind hier gefordert. Wir kennen eine Reihe von positiven Beispielen. Dazu wurden gemeinsame Ziele und abgestimmte Abläufe (Verfahren, Prozesse) entwickelt. Eine ämterübergreifende Ablauforganisation setzt sowohl auf der Amtsleiter- wie auf der Dezernentenebene geeignete Führungskräfte voraus. Fehlen diese, so misslingt die Prozesssteuerung wegen dieser Hürde. Uns sind hier in der Praxis Beispiele für große Erfolge, aber auch für eindeutiges Scheitern begegnet.

2.6 Hürde 6: Aufbauorganisation

Die sechste Hürde ist genommen, wenn eine prozessorientierte Aufbauorganisation eingerichtet ist. Schließlich gilt der Grundsatz: „Aus dem Prozess folgt die Struktur“. Eine wesentliche Aufgabe der Geschäftsprozessoptimierung ist es daher, den Prozess von unnötigen Schnittstellen zu befreien. Gegebenenfalls sind nicht vermeidbare Schnittstellen gut zu überbrücken. Das bedeutet, dass neben der klaren Festlegung von Einzelterantwortungen auch eine „Kultur der Teamarbeit“ einzuführen ist.

Es wäre manchmal wünschenswert, bestimmte Sachgebiete oder Fachdienste würden unter dem Gesichtspunkt einer wirtschaftlichen und wirksamen Prozesssteuerung von einem Amt in ein anderes umgegliedert werden. Dies wurde beispielsweise in verschiedenen Landratsämtern hinsichtlich des „sozialpsychiatrischen Dienstes“ erörtert. Es gibt viele, hier nicht auszubreitende Gründe, warum solche Umgliederungen oft nicht stattfinden. Es können Personen oder Sachzwänge sein, die das verhindern. Umso wichtiger ist es dann, dass eine gut organisierte und prozesshaft eingespielte Teamarbeit die Schnittstelle überbrückt. Dies muss dann gerade ohne Einschaltung der Amtsleitungen funktionieren. Wichtig ist, dass gleichwohl die Verantwortlichkeiten für den Prozess und die einzelnen Verfahrensstationen klar festgelegt werden. Das muss sich in den



Stellenbeschreibungen niederschlagen und ist damit eine Teilaufgabe der Aufbauorganisation.

2.7 Hürde 7: Steuerung mit Kenn- und Zielzahlen

Die siebte Hürde betrifft wieder ein Kerngeschäft der Prozesssteuerung, nämlich die Steuerung mit Kenn- und Zielzahlen. Hier zeigt sich in der Praxis häufig, dass die Zahlen der Statistik, des Controllings und des Haushaltswesens nicht übereinstimmen. Auch diese Aufgabe ist in der Regel durch eine Maßnahme der Aufbauorganisation zu beheben. Statistik, Controlling und Haushaltswesen (ggf. noch die EDV-Verantwortung) sind im Amt und im Dezernat in einer Organisationseinheit zusammenzufassen. Die Leitungskraft dieser Stelle ist dann für die Abstimmung und Übereinstimmung aller Daten verantwortlich. Sie stellt sicher, dass das Controlling in den Berichtsbögen zu den gleichen Zahlen und Ergebnissen kommt wie beispielsweise die Kämmerei.

Der Aufbau eines Controllings mit einfachen, verständlichen Berichtsbögen erleichtert die Überwindung dieser Hürde. Dabei ist die EDV an die Prozesssteuerung anzupassen und nicht umgekehrt!

Es ist wiederum eine wichtige Erfahrung der Privatwirtschaft, dass die Auswahl weniger, aber wichtiger Kennzahlen den Erfolg oder Misserfolg des Controllings bestimmt. Selbst Weltunternehmen begnügen sich auf der obersten Führungsebene mit 25 Kennzahlen. Kommunale Vergleichsringe produzieren dagegen oft Zahlenfriedhöfe, die z.T. niemand interessieren. Die entscheidungserheblichen Kennzahlen sind sogar oft „geheim“ und werden eben nicht verglichen. Auch so manche Kosten-Leistungs-Rechnung wird von den Führungskräften nicht in die Hand genommen, schon gar nicht studiert, weil sie ausgeufert und damit nicht mehr aussagekräftig ist.

Kennzahlen sind nur jene Zahlen, die Erkenntnisse zur Steuerung liefern. Was dazu benötigt wird, bestimmen die Ziele. Alle nicht steuerungsrelevanten Daten gehören nicht in die Prozesssteuerung, sondern höchstens in eine „interessante“ Kommunalstatistik.



Die Hürde „Kenn- und Zielzahlen“ wird oft unterschätzt. Dabei werden erst dadurch Erfolg und Misserfolg messbar, überprüfbar und damit steuerbar gemacht.

2.8 Hürde 8: Einbeziehung externer Beteiligter

Alle bisherigen Hürden können durch eine gute Binnenmodernisierung überwunden werden. Die letzte Hürde betrifft die Außenmodernisierung. Es geht um die Einbeziehung externer Beteiligter (z.B. der Klienten und Leistungserbringer). Die Prozesssteuerung muss dazu eingebettet werden in die strategische und politische Steuerung. Häufig wird auch von politischem oder strategischem Management gesprochen.

Während man in der Privatwirtschaft von Kundenorientierung und Lieferantenbeziehungen spricht, geht es im sozialen Bereich um die Zusammenarbeit mit den Leistungsberechtigten und Leistungserbringern. Sie sind in die Prozesssteuerung einzubeziehen. Das gilt beispielsweise schon für die Fallsteuerung, bei der Externe an den Hilfeplankonferenzen teilnehmen und die Entwicklungsberichte liefern. Vor allem geht es hier aber darum, durch entsprechende Vereinbarungen (z.B. nach §§ 78 a ff. SGB VIII, §§ 75 ff. SGB XII) die zur Steuerung notwendige Angebotsstruktur zu schaffen, ohne in einen Auslastungszwang zu kommen. Die Leistungsberechtigten brauchen eine Leistungserbringung mit Angebots-, nicht mit Belegungsqualität.

Schon in der Wirtschaft gilt es als die „hohe Schule der Prozesssteuerung“, Kunden und Lieferanten in die eigenen Prozesse so einzubeziehen, dass diese Schnittstelle beiden Interessen dient.

3. Prozessteuerung und Politische Steuerung

In unserem Modell unterscheiden wir schließlich zwischen der Prozessteuerung und der Politischen Steuerung.¹ Die erste Aufgabe der Politischen Steuerung ist es dabei,

¹ Hier ist ein zweiter Aufsatz in Vorbereitung.



STEINBEIS-TRANSFERZENTRUM KOMMUNALES MANAGEMENT

die Prozesssteuerung einzuführen und die Rahmenbedingungen zu schaffen, damit sie erfolgreich und nachhaltig umgesetzt werden kann. Die Organisations-, Personal- und Finanzverantwortung ist wie erwähnt in die Hand der politischen Führung, der kommunalen Organe gelegt. Damit reicht die Prozesssteuerung bis zu diesen Organen.

Sowohl in der öffentlichen Verwaltung als auch in privaten Unternehmen setzen Projekte zur Einführung der Steuerung die aktive, gestaltende Teilnahme der Vorstandsebene, der Dienstberatung des Oberbürgermeisters bzw. Landrates voraus. Vorhaben sind besonders dann erfolgreich und nachhaltig, wenn der Landrat oder Oberbürgermeister sich einsetzt, an verschiedenen Veranstaltungen teilnimmt und sich als oberster Prozessverantwortlicher versteht. Einführung und Aufrechterhaltung der Prozesssteuerung erhalten so die nötige Zug- und Schubkraft; so werden die erforderlichen und geeigneten Rahmenbedingungen geschaffen und in ihrer Wirkung auf Verlässlichkeit, d.h. Verfahrenssicherheit, gestellt.