

# Oft mehr Schein als Sein

Horst Bossong

*Jahresberichte sollen die Leistung eines Dienstes oder einer Einrichtung dokumentieren. Zusätzlich können sie jedoch auch der Öffentlichkeit und dem Zuwendungsgeber zeigen, wo Innovationen notwendig sind und was diese behindert. Eine Chance, die oft verspielt wird, wie die Analyse eines Beispiels aus der Drogenhilfe zeigt.*

In Deutschland gilt der Drogenhilfesektor als ein gut ausgestatteter und dynamischer Bereich (Hüllinghorst 2006). Infolgedessen sollte er im Hinblick auf die Berichterstattung auf der Höhe dessen stehen, was qualitativ möglich ist. Das nachfolgend näher beleuchtete Beispiel des Jahresberichts einer Drogenhilfeeinrichtung (1) zeigt indes etwas anderes.

Zwar legt der Einrichtungsträger über alle Aktivitäten seiner Einrichtung im Sachbericht umfangreiches Datenmaterial vor, das durchaus einer überzeugenden Systematisierungslogik folgt, weil nicht nur die einzelnen Abteilungen und Aufgabenbereiche gesondert dokumentiert sind, sondern auch die einzelnen zusammgehörenden Leistungssegmente jeweils in ihrem inhaltlichen Kontext betrachtet werden. Insofern entspricht die Einrichtung formal dem, was heute im Rahmen von Qualitätsmanagement erwartet werden darf.

Doch andererseits fehlt durchgängig jede Form der Analyse und kritischen Bestandsaufnahme. Was der Einrichtungsträger präsentiert, ist reine Bilanzpolitik, also eine publizitätswirksame Selbstdarstellung, die an keiner Stelle den essenziellen Erfordernissen eines Jahres- oder Sachberichts, nämlich zur Informationsverdichtung, Wahrheitsfindung, Urteilsbildung und Entscheidungsfin-

dung beizutragen (Schierenbeck 1999: 582), genügt.

Konkret geht es nachfolgend um die Berichterstattung aus dem so genannten »niedrigschwelligen« Hilfesektor (»Café-Bereich«), der dadurch gekennzeichnet ist, dass er den Besuchern – so die Erläuterung des hier untersuchten Trägervereins – ein »Gegengewicht zur hektischen, unhygienischen und oft brutalen Lebenswirklichkeit bieten (soll). Das Café ist ein unverbindlicher Anlaufpunkt und Aufenthaltsort. Die Drogengebraucher/innen haben hier die Möglichkeit, sich auszutauschen beziehungsweise das Kontakt- und Betreuungsangebot der pädagogischen Mitarbeiter/innen wahrzunehmen. Während der Öffnungszeiten können die Besucher/innen, ohne weitere Verpflichtungen einzugehen, auf eine Grundversorgung (Hygiene und Ernährung) zurückgreifen. Mitarbeiter/innen bieten Hilfestellung, Beratung und Betreuung an.« In gewisser Weise handelt es sich um eine Art Tagesaufenthaltsstätte für Drogenabhängige mit Beratungs-, Vermittlungs- und Versorgungsangeboten.

Der Einrichtungsbetreiber stellt in seinem Jahresbericht eine sehr umfangreiche, systematisch aufgebaute Statistik in den Mittelpunkt der Berichterstattung (vgl. Tabelle Seite 29). Der knapp gehaltene Textteil dient lediglich der erläuternden Ergänzung des vorgelegten Datenmaterials.

Der Umfang des vorgelegten Datenmaterials beeindruckt zweifellos. Die hohen drei-, teilweise vierstelligen Zahlen legen durchweg den Eindruck nahe: Hier wird viel geleistet und gut gearbeitet.

Doch um zu einer fundierten Bewertung der geleisteten Arbeit zu kommen, müssen die Daten genauer analysiert und dabei als erstes die Fra-



Prof. Dr. Horst Bossong (55) lehrt an der Universität Duisburg-Essen Verwaltungswissenschaft-

ten mit dem Schwerpunkt Sozialverwaltung, Drogen- und Drogenhilfepolitik. Von 1989 bis 1999 war der studierte Sozialarbeiter und Sozialwissenschaftler Drogenbeauftragter des Senats der Freien und Hansestadt Hamburg. E-Mail horst.bossong@uni-essen.de

ge nach der personellen Ausstattung geklärt werden. Im Jahresbericht sind hierzu dezidierte Angaben zu finden. Danach stehen für den Cafébereich sieben pädagogische Fachkräfte mit insgesamt 138 Arbeitsstunden pro Woche zur Verfügung. Das ergibt rechnerisch 3,5 Fachkraftstellen. Hinzu kommen mehrere Honorarkräfte sowie zwei ganztägig beschäftigte Köchinnen.

Geöffnet ist die Einrichtung für die Klienten an knapp 67 Prozent der denkbaren Öffnungstage (nämlich 243 von 365). Die täglichen Öffnungszeiten werden – etwas undurchsichtig – in Stunden pro Quartal und Jahr angegeben; umgerechnet ergeben sich durchschnittlich fünf Stunden pro Öffnungstag. Somit erscheint es eher unwahrscheinlich, dass die primäre Leistung der Einrichtung in der Bereitstellung der Infrastruktur »Tagesaufenthaltsraum« besteht. Konzeptionell wird hierzu allerdings auch wenig Konkretes gesagt. Freilich ist nicht ausgeschlossen, dass kommunalpolitisch genau hierauf, nämlich dass die Drogenabhängigen nicht im öffentlichen Raum belastend auffallen, sondern in einer Einrichtung tagsüber betreut werden, besonderer Wert gelegt wird. Doch mit einer Öffnungszeit von fünf Stunden pro Öffnungstag würde man einem solchen Anliegen wohl kaum gerecht werden können.

	1. Quartal	2. Quartal	3. Quartal	4. Quartal	Gesamt
<b>Besucher</b>					
Anzahl Besucher	6.477	4.817	6.245	6.183	23.722
Anzahl Frauen	1.601	1.054	1.497	1.316	5.468
Anzahl Männer	4.846	3.736	4.730	4.832	18.145
Besuchskontakte gesamt	8.562	6.160	8.265	8.433	31.420
Kontakte Frauen	2.206	1.334	1.976	1.757	7.273
Kontakte Männer	6.327	4.799	6.271	6.641	24.038
Kinder	29	27	18	35	109
Migranten	898	600	936	1.194	3.628
Öffnungstage	61	58	66	58	243
Öffnungsstunden	352	288	323	290	1.253
<b>Pädagogische Angebote</b>					
Kontaktgespräche	1.037	826	1.266	1.383	4.512
Infogespräche	257	268	340	328	1.193
Konfliktgespräche	51	23	62	64	200
Beratungsgespräche	353	301	412	347	1.413
Krisenintervention	28	40	43	51	162
Vermittlung in Wohnraum	5	2	2	2	11
Safer-use Beratung	109	68	147	110	434
<b>Betreuungsangebote</b>					
Kurzbetreuung	19	9	25	16	51
Vermittlung in Entgiftung	40	28	50	42	160
Vermittlung in Therapie	5	3	2	1	11
Ambulante Betreuung	12	4	7	15	38
<b>Versorgungsangebote</b>					
Essensausgabe	2.350	1.834	2.480	2.364	9.028
Frühstück	147	159	268	184	758
Nutzung Hygieneeinrichtung	147	159	268	184	758
Kleiderkammer	936	1.093	1.203	871	4.103
Nutzung Waschmaschine	206	172	200	192	770
<b>Sonstige Angebote</b>					
Gruppenangebote	5/ 163	4/ 58	1/ 15	4/ 34	14/ 270
Außentermine mit Klienten	29	22	27	41	119
Streetwork/Betreuung Umfeld	0	0	0	0	0
Erste Hilfe / Notfälle	14	4	5	8	31
<b>Überleitungen intern</b>					
Beratungs-/ Betreuungs- / Vermittlungsabteilung	41	47	49	31	168
Medizinische Ambulanzen	60	57	51	44	212
Jugendbereich	3	2	0	0	5
In Angebote des niedrigschwelligen Bereichs	48	66	47	91	252
<b>Überleitungen extern</b>					
Frauenangebote (diverse)	4	3	5	3	15
Haus der Kirche	7	12	30	21	70
Wohneinrichtungen	4	2	1	3	10
Sonstiges	17	6	19	13	55

Demnach könnte man vermuten, dass die primäre Leistung in der pädagogischen Arbeit liegt, die Möglichkeit des Aufenthalts in der Einrichtung hingegen eine sekundäre Leistung ist. (2) Tatsächlich hat das pädagogische Personal im Berichtszeitraum insgesamt 2.220 (wohl ausführlichere und länger dauernde) Beratungsgespräche, Kriseninterventionen, Konfliktgespräche, Safer-use-Beratungen und Vermittlungen in Wohnraum vorgenommen. Die ebenfalls doku-

mentierten Kontakts- und Infogespräche (3) lenken vom Thema (»pädagogische Angebote«) eher ab, als dass sie aussagekräftig wären – dokumentiert wird hier, und zwar scheinbar bis auf die letzte einzelne Ziffer genau, jedes »Hallo, wie geht's Dir?« und »Unser Arzt hat von dann bis dann Sprechstunde.«

Konzentriert man sich stattdessen auf die echten pädagogischen Gespräche (Beratung, Krisenintervention

usw.), dann ergibt sich, dass das Fachpersonal pro Öffnungstag insgesamt neun solcher längeren Gespräche geführt hat. Bezogen auf die gesamten Besucher ergibt sich, dass im Berichtsjahr rechnerisch mit knapp zehn Prozent der insgesamt 23.722 jährlichen Besucher bzw. der durchschnittlich 98 Tagesbesucher ein ausführlicheres Gespräch geführt wurde. Zu berücksichtigen, wenn auch im Jahresbericht nicht ausdrücklich vermerkt, ist hierbei allerdings, dass es sich bei der Ge-

samtbesucherzahl keineswegs um jeweils unterschiedliche Personen handelt. Ob es darüber hinaus auch bei den Tagesbesuchern zu Doppelzählungen kommt, ist ungewiss. Wie viele und wie oft tatsächlich verschiedene Einzelpersonen das Angebot des Cafés und mithin auch das der pädagogischen Gespräche nutzen, bleibt also insgesamt unklar. Bezogen auf die verfügbaren Fachkräfte ergibt sich, dass pro Fachkraftstelle 634 ausführlichere Gespräche im Jahr geführt wurden. Umgerechnet auf die Öffnungstage ergibt sich, dass jede der 3,5 Stellen pro Öffnungstag 2,6 pädagogische Interventionen durchgeführt hat.

Zudem erfahren wir aus der Statistik, dass sich immer wieder auch Kinder in dem Drogenhilfe-Café aufhalten, wir erfahren aber nicht, ob dies konzeptionell so gewollt ist, wie es gegebenenfalls begründet und ob ihnen irgendein Betreuungsangebot zuteil wird.

637 Besucher wurden in andere hausinterne Bereiche, konkret in die Beratungs-, Betreuungs- und Vermittlungsabteilung, in den übrigen niedrigschwelligen Bereich (das ist insbesondere der Drogenkonsumraum und das Übernachtungsangebot) und/oder in die Ambulanzen der Einrichtung übergeleitet, das sind bezogen auf alle Besucher gut 2,5 Prozent; 150 Besucher wurden in externe Einrichtungen vermittelt; bezogen auf alle sind dies knapp 0,7 Prozent; addiert man beides, so ergeben sich bezogen auf alle Besucher rund 3,3 Prozent. Bezieht man schließlich die Überleitungen und Vermittlungen auf die vorhandenen 3,5 Fachkraftstellen und die 243 Öffnungstage, so ergibt sich knapp eine Vermittlung oder Überleitung pro Öffnungstag. Hierin eingeschlossen sind allerdings zu rund einem Drittel Vermittlungen in den eigenen niedrigschwelligen Bereich (also in den Drogenkonsumraum und das Übernachtungsangebot).

Interessant wäre nun auch hier vor allem zu wissen, wie viele der unterschiedlichen Besucher mit Überleitungen und Vermittlungen in andere Angebote erfolgreich bedient wurden und ob dies im Einzelfall begründet war – doch hierüber erfahren wir wiederum nichts. Wir wissen also weiterhin nicht, wie viele Drogenabhängige regelmäßig, sporadisch oder nur ein- bzw. einige Male pro Jahr die Einrich-

tung nutzen und wir wissen auch nicht, wie viele unterschiedliche Personen die je verschiedenen pädagogischen und vermittelnden Angebote wahrnehmen bzw. von ihnen erreicht werden. Lediglich wissen wir, dass rechnerisch jede Fachkraftstelle pro Öffnungstag zweieinhalb längere Klientengespräche führt und eine Vermittlung vornimmt. Addiert man hierzu schließlich die Aktivitäten, die in der Statistik als »Betreuungsangebote« (also: Kurzbetreuung, Vermittlung in Entgiftung bzw. Therapie und ambulante Betreuung und als wahrgenommene „Außentermine“) rubriziert sind, allerdings definitorisch insgesamt ziemlich unklar bleiben (4), dann kommen pro Sozialarbeiterstelle und Öffnungstag nochmals 0,4 sozialarbeiterische Aktivitäten hinzu. Alles in allem ergeben sich damit pro Öffnungstag und Sozialarbeiterstelle rund vier originäre sozialarbeiterische Aktivitäten, die in der untersuchten Einrichtung wahrgenommen werden.

Auf dieser Basis kann nun eine erste Qualitätsbewertung ansetzen: Ist das Leistungsergebnis gut oder schlecht? Ist, wenn wir das pädagogische Gespräch als primäre Leistung der Einrichtung ansehen, das Ergebnis zufrieden stellend, gut oder umge-

kehrt ungenügend? In welchem Bezug zur Programmatik steht das Ergebnis? Des Weiteren ist nun resümierend zu fragen: Ist die Statistik geeignet, Klarheit über das Geschehen in der Einrichtung zu vermitteln? Was ist überflüssig und nichtsagend, was fehlt? Schließlich: Ist das Angebot – bezogen auf die anfallenden Personal- und Sachkosten – wirtschaftlich vertretbar?

Ein anderer, in der vorstehenden Statistik interessanter Punkt betrifft die Essensausgabe – also ein Segment der oben so definierten sekundären oder komplementären Leistungen: Insgesamt werden im Berichtszeitraum 9.028 Mahlzeiten ausgegeben. Das erscheint auf den ersten Blick enorm. Tatsächlich sind es aber pro Öffnungstag rechnerisch nur 37 Mahlzeiten. Danach erhalten durchschnittlich täglich ein Drittel der Besucher (5) eine Mahlzeit – wollen die Übrigen keine oder reichen die Kapazitäten nicht? Man erfährt es nicht.

Für die Zubereitung der Mahlzeiten stehen zwei Ganztagsstellen zur Verfügung. Rechnet man, um zu einer Aussage über die Refinanzierung des Küchenpersonals zu kommen, die fixen Personalkosten auf die gefertig-

## Was ein Jahresbericht enthalten soll

- Benennung der vereinbarten Förderziele und Förderzwecke sowie der gesetzlichen und materiellen (finanziellen, personellen, sächlichen) Rahmenbedingungen  
*Leitfrage: Was wollten wir mit welchen Ressourcen machen?*
- Statistischer Soll-Ist-Abgleich unter Bezugnahme auf die vorgesehenen oder vereinbarten Ziele, ggf. in mehrjährigem Zeitverlauf: Dokumentation der erbrachten Leistungen und erzielten Ergebnisse (differenziert nach einzelnen Aufgaben- und Leistungsbereichen)  
*Leitfrage: Was haben wir gemacht?*
- Ergebnisbewertung:
  - Benennung und Analyse der erfolgreichen Leistungserstellung und der erledigten Ziele oder Teilziele; Analyse (des Grades) der Zielerreichung  
*Leitfrage: Was haben wir wie wirkungsvoll und nachhaltig erreicht?*
  - Benennung und Analyse der Schwachstellen und Defizite in den einzelnen Leistungssegmenten und im Gesamtangebot  
*Leitfrage: Was haben wir warum falsch gemacht, übersehen, nicht gemacht?*
- Dokumentation übergreifender Aktivitäten (z. B. allgemeine Kundenbefragungen, übergreifende Aktivitäten zur Genderförderung, Umweltschonung usw.)  
*Leitfrage: Was war uns sonst noch wichtig?*
- Gesamtbewertung und Skizzierung der für den kommenden Berichtszeitraum geplanten (ggf. neuen) Vorhaben  
*Leitfrage: Was wollen künftig wir mit welchen Ressourcen und welchen Zielsetzungen genauso, besser, an Neuem machen?*

Horst Bossong

ten und ausgegebenen Mahlzeiten um, dann ergibt sich, dass ein einzelnes Mittagessen etwa sechs bis sieben Euro an reinen Personalkosten verursacht (zu bedenken ist, dass die Kosten für die verarbeiteten Lebensmittel, für Strom, Wasser usw. noch hinzukommen). Ist ein solches Ergebnis akzeptabel oder könnte es nicht möglicherweise anders organisiert (Stichwort Catering) und damit wirtschaftlicher bereitgestellt werden?

Bewertungen dieser Art – und dem vorgelagert: die Analyse der von der Einrichtung selbst erhobenen statistischen Daten – nimmt offenbar die Leitung der Einrichtung (und, was nicht minder bedenklich ist, wohl auch die zuzurechnende Verwaltung) nicht wirklich gründlich vor. Jedenfalls finden sich keinerlei Aussagen hierzu im Jahresbericht. Dort ist im ergänzenden Textteil – »Rückblick« – lediglich unter anderem folgendes vermerkt: »Die neuen Dienstpläne gewährleisteten den sinnvollen Einsatz der pädagogischen sowie pflegerischen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Die Qualität der Angebote konnte gesichert werden. Durch die ständige qualitative und quantitative Überprüfung unserer verschiedenen Angebote gelang es, das Spektrum unserer Leistungen zu sichern ... Im Rahmen des Qualitätsmanagements wurde in der Abteilung die Umsetzung der gesteckten Ziele aus der Selbstbewertung überprüft. Als Ergebnis wurde die Erreichung der gesetzten Ziele festgestellt.«

Kurzum: Die Einrichtungsleitung ist mit dem Ergebnis im Drogenhilfecafé offenbar zufrieden.

## Resümee

Zusammenfassend zeigt sich an diesem Beispiel:

- Die von der Einrichtung vorgelegte Dokumentation entspricht in formaler Hinsicht den heute gängigen Usancen – man gewinnt auf den ersten Blick einen durchaus positiven Eindruck. Doch bei genauerer Betrachtung zeigt sich, dass sie vor allem Ausdruck von Bilanzpolitik ist, was völlig fehlt ist die Bilanzanalyse. Der Sachbericht zielt ganz offensichtlich auf maximale Publizitätswirksamkeit, Verwaltung und Öffentlichkeit sollen

mit der Fülle der vorgelegten Daten beeindruckt und von der Güte der Einrichtungsleistung überzeugt werden. Doch gerade diese Datenflut und mehr noch: die Art ihrer rein deskriptiven Präsentation birgt die Gefahr, die tatsächliche Leistungsqualität zu überschätzen und zugleich Schwachstellen und Defizite zu übersehen, also genau das zu unterlassen, was das Wesen einer Bilanz ist: die gründliche retrospektive Prüfung der Leistungsergebnisse und – darauf aufbauend – die prospektive Formulierung von Verbesserungs- und Restrukturierungsnotwendigkeiten.

- Die Einrichtung betont, seit längerem nach anerkannten Qualitätsmanagementkonzepten zu arbeiten. Dies mag vordergründig so sein. Tatsächlich spricht die Systematisierung in der Dokumentation der erbrachten (Einzel-) Leistungen und die (unterstellte) Gründlichkeit und Genauigkeit der Daten- bzw. Leistungserhebung dafür, dass die Instrumente des Qualitätsmanagements (hier: Dokumentation und Berichtspflicht) bekannt sind und angewandt werden. Jedoch zeigt der Sachbericht auf der anderen Seite, dass Qualitätsmanagement hier zur quasi technizistischen Normerfüllung verkürzt und gleichzeitig in seinem Wesen offenbar missverstanden worden ist: Dem wesentlichen Kern des Qualitätsmanagements, nämlich als ein ständiger Verbesserungsprozess der Leistungsgüte und Leistungsergebnisse zu fungieren, kann die Einrichtung schon deshalb nicht gerecht werden, weil sie sich der Mühe einer kritischen Analyse ihrer Leistungsergebnisse nicht unterzieht, sondern stattdessen an der Oberfläche des gleichsam mechanistischen Abarbeitens standardisierter Normen des Qualitätsmanagements verbleibt. Die Chance zum Lernen und Besserwerden wird so gründlich vertan.
- Jahresberichte strukturell gleicher Güte liegen von der untersuchten Einrichtung auch aus den Vorjahren vor. Dies legt den Schluss nahe, dass sich auch die zuzurechnende Verwaltung der Aufgabe entzieht, die vorgelegten Berichte genauer zu prüfen. Andernfalls hätte sie wohl zwischenzeitlich auf Nachjustierung

gen und Veränderungen pochen müssen. Wenn aber Träger und Verwaltung es gleichermaßen an Sorgfalt und Ernsthaftigkeit bei der Prüfung der Leistungsergebnisse fehlen lassen, dann nützt nicht nur teures Qualitätsmanagements nichts, sondern dann wird auch jede Chance zu Fortschritt und Lernprozessen systematisch verbaut. Vielleicht liegt hier einer der maßgeblichen Gründe dafür, weshalb Sozialarbeit in den Augen vieler als vergleichsweise unwirtschaftlich und ineffizient gilt. ◆

## Anmerkungen

- (1) Die untersuchte Einrichtung, die in der Region ein gutes Renommee besitzt, existiert seit mehr als zwei Jahrzehnten und betreibt seit mehreren Jahren Qualitätsmanagement. Sie unterhält verschiedene Abteilungen unter einem Dach, so eine Beratungs- und Betreuungsabteilung, eine Abteilung für Prävention, eine für ärztlich-pflegerische Hilfen, Angebote der psychosozialen Betreuung Substituierter sowie ambulante und stationäre Nachsorgeangebote.
- (2) Allerdings ist hier zu berücksichtigen, dass ausweislich der Jahresstatistik offenbar bei weitem nicht alle Besucher vom pädagogischen Personal angesprochen werden.
- (3) Kontaktgespräche und Infogespräche sind von der Einrichtung so definiert, dass sie als zeitlich sehr kurz und knapp geführte Gespräche anzusehen sind (»... jede Form der Kontaktaufnahme« bzw. »Mitteilung und Weitergabe von Informationen«).
- (4) Zum Beispiel: Kurzbetreuung ist im Jahresbericht wie folgt erklärt: »Zu spezifischen Problematiken an das Angebot angebundene Klienten/über einen kurzen Zeitraum«; ambulante Betreuung ist definiert als »Klienten, die über einen langen Zeitraum an das Angebot angebunden sind/nicht immer mit einem ausgewiesenen Ziel«. Was soll all das heißen? Wie viele Gespräche werden wie regelmäßig oder unregelmäßig geführt? Was ist eine Betreuung ohne Ziel? Was heißt im vorliegenden Fall »angebunden« an einen niedrigschwelligeren Cafébereich? Die ganze Sache bleibt ziemlich erratisch.
- (5) Hinzu kommen 140 ausgegebene Mahlzeiten bei 191 Öffnungstagen in einem speziellen Frauencafé (0,7 pro Öffnungstag). Das Frauencafé ist ein separierter Raum in der Einrichtung, der nur drogenabhängigen Frauen zur Verfügung steht, aber vom vorhandenen Küchenpersonal mit betreut wird, weshalb das dortige Angebot für die nachfolgende Berechnung mit berücksichtigt wird.

## Literatur

- Hüllinghorst, R. (2005) Versorgung Abhängigkeitskranker in Deutschland. In: Deutsche Hauptstelle für Suchtfragen (Hg.) Jahrbuch Sucht 2006. Geesthacht, S. 154–169.
- Schierenbeck, H. (1999) 14. Auflage. Grundzüge der Betriebswirtschaft. München, Wien.