

WIRKUNGSORIENTIERUNG

Was hilft wie?

■ Sven Spier

Nach der Diskussion um Qualität und deren Standards der vergangenen Jahre ist nun ein neuer Begriff dabei, sich zu etablieren: Wirkungsorientierung oder wirkungsorientierte Steuerung. Insbesondere in der Jugendhilfe wird zunehmend nach dem kausalen Zusammenhang von Förderung und Leistung gefragt.

Bei der Wirkungsorientierung steht die Frage nach dem ursächlichen Zusammenhang von Kosten einer Maßnahme und deren erzielter Wirkung im Mittelpunkt. Die Jugendhilfe befindet sich dabei — je nach Standpunkt — in der Not, die Wirkung oder Ergebnisqualität der Leistungen nachzuweisen zu müssen — oder bekommt endlich die lange ersehnte Gelegenheit dazu.

Lange schon ist von den »knapper werdenden Ressourcen« die Rede, eine Aussage, die sich jedoch durch die Ausgaben, die die öffentliche Hand für den sozialen Sektor tätigt, nicht zwingend bestätigen lässt. So stiegen die Kosten für die gesamte Jugendhilfe von 2003 bis 2004 um 59 Millionen Euro an (Quelle: Statistisches Bundesamt, <http://www.destatis.de/basis/d/solei/soleiq33.php>). Dennoch soll der Nachweis dafür erbracht werden, dass mit dem Geld der versprochene Effekt, nämlich »Hilfe zur Erziehung« erbracht wird, mit der Wirkung, dass ein mögliches Defizit in einem zu bestimmenden Zeitraum abgebaut wird, und bestenfalls zu keinem späterem Zeitpunkt erneut staatliche Hilfen in Anspruch genommen werden müssen.

Hieraus ergeben sich nun zwei Stränge, an denen dieser Gedanke weiter geführt werden muss. Der eine Strang steht für die Frage nach Kosteneffizienz und dem volkswirtschaftlichen Nutzen von Jugendhilfe allgemein, der zweite Strang hat die Frage

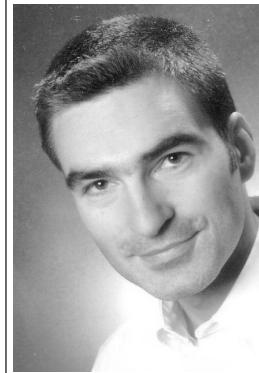
nach Wirkungen von Jugendhilfe und letztlich der Steuerung darüber zum Inhalt.

Zur Effizienz von Jugendhilfe liegen verschiedene Veröffentlichungen (u. a. Zinkl/ Roos/ Macsenaere, 2004) vor, durch die der Nutzen von Jugendhilfe volkswirtschaftlich errechnet wird. Den Kosten der Jugendhilfe werden die Kosten gegenübergestellt, welche die Betroffenen in ihrem Leben ohne die positiven Effekte der jeweiligen Jugendhilfemaßnahme für die Volkswirtschaft erzeugt hätten (vornehmlich in den Bereichen Gesundheit, Soziales und Delinquenz). Hieraus ergeben sich eindeutig positive Kosten-Nutzen-Rechnungen, die die Effektivität von Jugendhilfe verdeutlichen sollen.

Doch, und damit kommen wir zum zweiten Strang der Überlegungen, wurde hier im Nachhinein untersucht, welche positiven Auswirkungen die Jugendhilfemaßnahme gehabt hat, bzw. im Zeitraum der Maßnahme aufgetreten sind. Ob sich die Veränderungen kausal auf die Maßnahme zurückführen lassen, ist oftmals nicht klar ersichtlich. Doch genau dieser Zusammenhang wird durch die wirkungsorientierte Steuerung angenommen.

Wirkungen sollen im Vorfeld festgelegt und dann durch die Maßnahme erreicht werden. In letzter Konsequenz hätte die Erzielung der Wirkungen sogar einen Einfluss auf das Entgelt, doch lassen wir diese Besonderheit zunächst in der Betrachtung außen vor, wenn sie auch von der öffentlichen Seite forciert wird.

Im Prinzip ist nichts dagegen zu sagen, dass auch die Jugendhilfe nicht nur für Betreuung von jungen Menschen Geld erhält, sondern für einen Auftrag, der erfüllt werden soll. Doch schließt sich hier gleich die erste Frage an, nämlich ob alle relevanten Zielvorstellungen wirklich explizit



Sven Spier (34) hat in Braunschweig Sozialwesen und Sozialmanagement und in Hildesheim Erziehungswissenschaft, Politik und Betriebswirtschaftslehre studiert. Zurzeit ist er als Grundsatzreferent für Jugendhilfe beim Paritätischen Wohlfahrtsverband in Sachsen-Anhalt tätig.
E-Mail sspier@mdv.paritaet.org

sind. Dies müsste eindeutig der Fall sein. Ebenfalls müsste nachgewiesen sein, dass Erfolge auch mit der jeweiligen Maßnahme zusammenhängen.

An einem Beispiel illustriert zeigt sich, dass statistisch gesehen die sogenannte Jugendkriminalität ein zeitlich begrenztes Phänomen darstellt (vgl. Heinz, 2003). Die allermeisten jugendlichen Straftäter werden nur einmal während ihrer Adoleszenz auffällig. Wenn bereits nach dieser einmaligen Auffälligkeit eine Maßnahme ansetzt, ist beispielsweise nicht klar ersichtlich, ob die danach eintretende Unauffälligkeit eine Wirkung der sozialpädagogischen Intervention war oder ein normales Verhalten während der Pubertät.

Ebenfalls nicht einfach ist der Umgang mit der angenommenen Kontinuität einer Entwicklung. Gerade Jugendhilfe ist durch Krisen gekennzeichnet, aus denen die Betroffenen aber meist gestärkt und mit deutlich gesteigerten Kompetenzen hervorgehen (Effekt des sogenannten »double loop learnings«, also der Fähigkeit sich selbst im Rahmen gesetzter Regeln zu steuern und gleichzeitig zu überprüfen, ob diese Regeln angemessen sind oder verändert werden müssen). Wenn eine solche Krise zum falschen Zeitpunkt stattfindet, an dem die Maßnahme evaluiert würde, könnte diese infolgedessen nicht mehr als erfolgreich oder wirksam angesehen werden. →

Diese Überlegungen sollen verdeutlichen, dass es in der besonderen Form der interpersonellen Dienstleistung, zu der Jugendhilfe nun einmal gehört, überaus schwierig ist, über kausale Wirkungen zu sprechen. Nicht umsonst liegen auf diesem Gebiet so wenig fundierte Forschungen vor. Nicht nur beinhaltet Jugendhilfe die Probleme aller Dienstleistungen, so das Uno-actu Prinzip, also die Nicht-Lagerfähigkeit von Dienstleistungen, als auch besonders die Notwendigkeit der Einbeziehung des externen Faktors, hier die aktive Mitarbeit der jungen Menschen und ihrer Familien.

Und an diesem Punkt stößt man auf eines der größten Probleme. Denn gelten die Klienten der Jugendhilfe als Prototypen für nicht-rationale Konsumenten, die auch zu nicht-rationalen Entscheidungen neigen und damit Wirkungen von Jugendhilfe oftmals erschweren. Ein Chirurg ist in der Lage, eine Operation nach allen Regeln der Kunst durchzuführen, doch trotzdem kann es passieren, dass Patienten sie nicht überleben oder ein Heilungsverlauf trotz eines auf den Patienten angepassten Eingriffs von hoher Qualität bei unterschiedlichen Patienten unterschiedlich verläuft. Und gerade diese Varianz des externen Faktors spielt bei der Wirkung von Jugendhilfe eine bedeutende Rolle, kann aber in eine Zielplanung kaum mit einbezogen werden.

Kommen wir nun zum entscheidenden Teil, nämlich der Frage nach der Steuerung über die Wirkung von Jugendhilfemaßnahmen. Insbesondere die Tatsache stellt ein Problem dar, dass nicht gänzlich klar ist, was unter Steuerung zu verstehen sein soll. In einigen von Seiten der öffentlichen Träger gemachten Vorstößen wurde ein Zusammenhang zwischen Wirkungsgrad einer Maßnahme und dem zu erwartenden Entgelt hergestellt. Dies brächte jedoch die freien Träger in die prekäre Situation, nicht umfassend mit ihrem Entgelt kalkulieren zu können, da Krisen, und demzufolge dann auch niedrigere Entgelte, nun mal zum Alltag der Jugendhilfe gehören. Darüber hinaus wird hiermit die gesamte Verantwortung für den Prozess der Hilfeplanung und Zielplanung, an dem auch das Jugendamt und die Betroffenen beteiligt sind, beim freien Träger abgelaufen. Ein Zustand, der so als nicht hinnehmbar erscheint.

Bereits publizierte Beispiele für wirkungsorientierte Steuerungen, beispielsweise der Jugendförderung im Land Niedersachsen, zeigen zwar einen Zusammenhang zwischen Leistungen und Förderung, jedoch ist in diesem konkreten Beispiel allein die Anzahl von Teilnehmertagen relevant, also ein rein quantitativer Indikator und nicht die Wirkung, die durch Bildungsmaßnahmen erzielt wird. Dies macht noch einmal deutlich, wie schwierig dieses Feld ist, und wie dringend hier klare Standards erforderlich sind.

Insgesamt erscheint es richtig, dass durch das Bundesministerium für Familien, Senioren, Frauen und Jugend hierzu ein Forschungsprojekt ins Leben gerufen wurde (vgl. Kasten), um sowohl zu eindeutigen Definitionen zu gelangen, als auch in den Tandems aus Jugendämtern und freien Trägern, die an dem Projekt teilnehmen, in einem partnerschaftlichen

Prozess Indikatoren und Standards für eine Wirkungsorientierung zu entwickeln und in der Praxis zu erproben.

Resümee

Die Beschäftigung mit der Wirkungsorientierung von Jugendhilfe steht derzeit sowohl auf der politischen als auch der fachlichen Agenda. Um eine fundierte Auseinandersetzung wird die Soziale Arbeit nicht herumkommen. Daher sollten es die Verbände und Einrichtungen der Jugendhilfe sein, die in diesem Prozess aufgrund ihrer Fachlichkeit die Indikatoren festlegen und dies nicht der Politik oder Ökonomie überlassen. Sie selbst verfügen in Bezug auf ihre eigene Arbeit über die primäre Definitionsmaß und können so verhindern, dass fachfremde Kriterien Anwendung finden. ◆

Bundesmodellprogramm »Wirkungsorientierte Jugendhilfe«

Hilfe zur Erziehung ist eine staatliche Leistung nach dem Kinder- und Jugendhilfegesetz (SGB VIII), die auf Antrag der Eltern gewährt wird. Zu den Hilfen zur Erziehung gehören etwa Erziehungsberatung, sozial-pädagogische Familienhilfe oder Erziehungshilfe in einem Heim oder in einer Pflegefamilie. Die Hilfe soll Fehlentwicklungen und Defizite in der Erziehung ausgleichen. Sie kann die Entwicklung von jungen Menschen vom Säuglingsalter bis zum jungen Erwachsenen entscheidend beeinflussen. In elf Städten und Landkreisen werden im Rahmen des vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend initiierten Modellprogramms »Wirkungsorientierte Jugendhilfe« neue Modelle entwickelt, um die Wirkung der Hilfen zur Erziehung zu überprüfen und zu steigern.

Die lokalen Partner an den Modellstandorten (Tandems, bestehend jeweils aus einem öffentlichen Jugendhilfeträger als Leistungsträger sowie Trägern von Einrichtungen als Leistungsanbieter) erhalten eine qualifizierte Beratung und Moderation ihres Aushandlungsprozesses. Die praktische Umsetzung der Vereinbarungen wird im Hinblick auf die damit verbundenen Effekte und auf die Einhaltung der vereinbarten Ziele und Wirkungen evaluiert.

Bei der Hilfeplanung, im Hilfeplan und bei der Bewertung der Ergebnisse kommt den Hilfeempfängern eine wichtige Rolle zu, die bei den zu entwickelnden und zu erprobenden Konzepten berücksichtigt und gestärkt werden soll. Dabei werden nach dem Prinzip des Gender Mainstreaming die unterschiedlichen Lebenslagen und Bedürfnisse von Mädchen und Jungen berücksichtigt.

Eine eigene Website informiert über das Forschungsprojekt:
<http://www.wirkungsorientierte-jugendhilfe.de>.

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Taubenstraße 42/43, 10117 Berlin, Telefon 030 20655-0, Fax 030 206551145, E-Mail info@bmfsfj.bund.de, Internet <http://bmfsfj.de>