

SOZIALPOLITIK

Mythos Wirkungssteuerung

■ Kerstin Landua

Wirkungsorientierte Steuerung Sozialer Arbeit — eine Fachtagung des Vereins für Kommunalwissenschaften versuchte den Modebegriff zu relativieren und zu systematisieren, die Lücke zwischen Theorie und Praxis zu schließen und das Thema insbesondere in den Jugendhilfealltag einzuordnen.

Bei der Tagung »Leicht gesagt und schwer getan? Wirkungsorientierte Steuerung so gestalten, dass sie nicht zum Mythos wird« am 18. und 19. Oktober 2007 im Ernst-Reuter-Haus in Berlin standen sowohl die theoretische Auseinandersetzung mit der Begriffsbestimmung als auch die Diskussion von Modellen und Instrumenten aus der Praxis im Mittelpunkt.

Die Tagung wurde von Bruno Pfeifle, Leiter des Stuttgarter Jugendamtes, eröffnet. Nach seinen Worten hat seit Anfang der 1990er Jahre mit der Einführung der »Neuen Steuerung« in die Verwaltung der Kommunen ein Paradigmenwechsel von der Inputsteuerung zur Outputsteuerung stattgefunden (oder ist auch das ein Mythos?). Seitdem seien die Soziale Arbeit und ihre Kostenträger auf der Suche nach geeigneten, wirksamen Steuerungsmodellen, die die Ergebnisse sozialarbeiterischen Handelns in den Blick nehmen. Allerdings scheine jedes Steuerungskonzept in der Sozialen Arbeit die Szene zu spalten. Während die einen ihren Weg als das Allheilmittel verkaufen, seien die anderen grundlegend skeptisch. Egal, ob sozialraumorientierte Steuerung oder wie jetzt, wirkungsorientierte Steuerung. Er sei sich nicht sicher, ob der Steuerungsanspruch selber zur Debatte stehe, das davor gestellte Attribut oder das den Steuerungsinstrumenten zugrunde liegen-

de Verständnis der Steuerbarkeit sozialer Realitäten.

Die großen Erzählungen

Prof. Dr. Christian Schrappner, Universität Koblenz-Landau, fragte was überhaupt unter »Mythos« zu verstehen sei – Heilslehre oder Irrglaube. Das würde zu den oft geführten Glaubensdiskussionen passen. Ihm gefalle es hingegen besser, »Mythos« als große Erzählung zu begreifen und danach zu suchen, welche großen Erzählungen über Wirkungen, Steuerung und das, was in Jugendämtern und in der Sozialpädagogik passiert, existieren, um uns diese uns oft so unerklärlich erscheinende Welt zu erklären. Das wichtigste Konzept, das seiner Meinung nach aus der Debatte um die »Neue Steuerung« übrigblieb, sei der Impuls, Fach- und Finanzverantwortung für die sozialen und soziapädagogischen Leistungen und Dienstleistungen zusammenzuführen. Es sei richtig, nicht mehr dem alten Mythos zu folgen, Sozialarbeiter und Sozialpädagogen verständnen nichts vom Geld, daher bräuchten sie Verwaltungsmitarbeiter an ihrer Seite, die die Finanzen verwalteten und kontrollieren. Diejenigen, die etwas fachlich verantworten, sollten auch zuständig sein für die Finanzen. Schrappner plädierte für wirksame Gestaltung statt wirkungsorientierter Steuerung! Die Formulierung »wirksame Gestaltung« statt »wirkungsorientierter Steuerung« sei der Versuch, die Kontroverse über das Thema nicht zuzuspitzen, sondern eher, einen Schritt zurückzutreten und danach zu fragen, was Konzepte und Vorstellungen, was Erfahrungen, Grundideen und »große Erzählungen« einer wirksamen Gestaltung der Kinder- und Jugendhilfe seien.



Kerstin Landua (41) ist Leiterin der Arbeitsgruppe Fachaufgaben Jugendhilfe beim

Verein für Kommunalwissenschaften e. V. in Berlin. Sie hat von 1987 bis 1994 an der Martin-Luther Universität Halle-Wittenberg und der Freien Universität Berlin Soziologie studiert.
E-Mail landua@vfk.de

Konkurrentenrolle und Steuerungsfunktion

Ministerialrat Prof. Dr. Dr. h. c. Reinhard Wiesner, Leiter des Referats Kinder- und Jugendhilfe im Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, untersuchte das Zusammenspiel der freien und öffentlichen Träger. Der freie Träger in der Rolle eines Leistungsanbieters könne nur dort, wo die Selbstbeschaffung zulässig sei, eigenverantwortlich über die Inanspruchnahme entscheiden. Ansonsten sei er eingebunden in das Dreiecksverhältnis Jugendamt – freier Träger – Leistungsberechtigter. Der öffentliche Träger habe damit eine Doppelrolle als Garant für die Aufgabenerfüllung gegenüber dem Bürger und als Konkurrent des freien Trägers bei der Leistungserbringung. Generell gebe es Tendenzen zur Privatisierung und in erster Linie verspreche man sich davon Geldeinsparungen. Es sei überall spürbar, dass sich der öffentliche Träger aus der Rolle des Leistungsanbieters und damit als Konkurrent zurückziehe. Einerseits sei es schwierig, wenn bei Vereinbarungen nach § 78a ff. SGB VIII der öffentliche Träger gewissermaßen auf beiden Seiten des Tisches sitze, überhaupt eine Transparenz herzustellen. Andererseits bestehe für den Leistungsberechtigten ein Risiko, sollte beispielsweise eine kreisfreie Stadt beschließen, alle Einrichtungen an freie Träger zu übertragen. Freie Träger seien zwar vertraglich gebunden, könnten aber aus Verträgen auch aussteigen. In diesem Kontext fragte

Wiesner, ob es ordnungspolitisch überhaupt ratsam oder eher abzulehnen sei, dass der öffentliche Träger sich völlig auf die Steuerungsfunktion zurückziehe. Müsste er nicht immer ein Mindestangebot vorhalten, für den Fall, dass das Angebot der freien Träger nicht ausreiche oder sich ein freier Träger zurückziehe? Auch das Thema Kostendruck und fachliche Weiterentwicklung werde weiter präsent bleiben. Das große politische Problem gerade in diesem Bereich sei die Schwierigkeit, Hilfen zur Erziehung positiv zu konnotieren. In anderen Feldern – zum Beispiel dem Ausbau der Tagesbetreuung – werde ebenfalls stets festgestellt, dass es viel Geld kostet, aber es sei politisch ganz anders eingebunden.

Drei Bausteine für die Praxis

Nach diesen Eingangsvorträgen wurden in Arbeitsgruppen unter dem Fokus: »Einzelfallbezogene Leistungen im Bereich Hilfen zur Erziehung« Praxisbeispiele und Instrumente zur wirkungsorientierten Steuerung vorgestellt und diskutiert. Besonders nachgefragt war die Arbeitsgruppe zum Thema »Überblick über den Stand und erste Ergebnisse des Bundesmodellprojektes ›Wirkungsorientierte Qualifizierung der Hilfen zur Erziehung und exemplarische Vorstellung des Modellstandortes Landkreis Böblingen«. Diese Arbeitsgruppe wurde gemeinsam gestaltet von Dirk Nüsken, Geschäftsführer des Instituts für soziale Arbeit e. V. in Münster, Andreas Polutta, wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Universität Bielefeld, und Wolfgang Trede, Leiter des Jugendamtes im Landkreis Böblingen. Er nannte als für sein Jugendamt definierte »wirkungsorientierte Bausteine«:

- Die Etablierung eines kooperativen Qualitätsmanagements zwischen Jugendamt und den Trägern der Hilfe zur Erziehung.
- Die Verbesserung der Hilfeplanung als zentrales Steuerungsinstrument im Einzelfall, insbesondere die Evaluierung des Erfolgs in jedem Einzelfall.
- Die Einführung eines Bonussystems zur Gratifizierung erfolgreicher Hilfeverläufe und Mitwirkung an kooperativer Qualitätsentwicklung.

Beispiel Duisburg: So kann es gehen

Thomas Krützberg, Leiter des Jugendamtes der Stadt Duisburg, eröffnete den zweiten Arbeitstag der Veranstaltung mit dem Vortrag »Vom Fall zum Feld (und zurück)«. Seine Fragen lauteten: Was tun, um den Erfordernissen der wirkungsorientierten Steuerung gerecht zu werden? Mit welchen anderen Arbeitsfeldern sollte die Kinder- und Jugendhilfe kooperieren? Wie wird dort wirkungsorientiert gesteuert? Dabei lieferte er Einblicke in den schwierigen Beginn des Organisationsentwicklungsprozesses im Jugendamt, der für die geplanten Veränderungen ein sehr hohes Niveau an Mitarbeitermotivation erfordert. Die Ausgangspunkte für den Veränderungsprozess waren die organisationsstrukturelle Situation, der Wunsch nach fachlicher Fortentwicklung und die Entwicklung der Hilfen zur Erziehung vor dem Hintergrund der allgemeinen sozialen Lage. Zu den ersten Umsetzungsideen gehörten, die sozialräumliche Methoden und Arbeitsansätze zu verstärken und zu institutionalisieren, klare Strukturen und Rahmenvorgaben zu entwickeln und verbindlich festzulegen, über Hilfegewährung vor Ort zu entscheiden und den Heimkinderdienst zu spezialisieren. Um diese Ideen umzusetzen, brauchte es zunächst den klaren Auftrag, Sozialraumorientierung als konzeptionelle Leitlinie der Arbeit des Allgemeinen Sozialdienstes zu etablieren, eine externe Moderation, klare Zeitvorgaben und die Etablierung einer Geschäftsführung. Die Ergebnisse dieses Prozesses in Stichworten: Fach- und Finanzverantwortung vor Ort, verstärkte Steuerungsfunktion des Allgemeinen Sozialdienstes, schnellere Entscheidungswege, Ressourcenstatt Defizitorientierung, Erweiterung des Arbeitsansatzes, Aufbau und Vertiefung von Netzwerken, neue Sicht der Kooperationspartner auf das Jugendamt und umgekehrt.

»Der Träger wird so bezahlt, als wäre er erfolgreich ...«

Nach diesem Einführungsvortrag gab es wieder die Möglichkeit Arbeitsgruppen zu besuchen, in denen Modelle wirkungsorientierter Steuerung aus der Jugendhilfe und aus anderen

Kontexten Sozialer Arbeit vorgestellt und diskutiert wurde. In der Arbeitsgruppe »Anreizsysteme wirkungsorientierter Steuerung in unterschiedlichen Praxisfeldern und ihre Übertragbarkeit auf die Kinder- und Jugendhilfe« referierte Miriam Kohlmeyer, Beraterin bei der con_sens GmbH in Hamburg, zu der Frage, welche ergebnisorientierten Anreizsysteme positive Impulse für die Kinder- und Jugendhilfe setzen könnten und welche weniger. Mit Steuerungselementen, so die Referentin, beschäftigte man sich dann, wenn man mit der Ist-Situation nicht zufrieden sei, Dysfunktionalitäten im System habe und sich eine bessere Ergebnisqualität wünsche. Ein dazu eingesetztes Instrument sei aber per se weder gut noch schlecht, sondern müsse immer in eine konsistente Gesamtsteuerung eingebettet sein, die natürlich auch andere Steuerungslogiken enthalten kann. Und ob sich ein ergebnisorientiertes Element eignet oder nicht, hängt von den konkreten kommunalen Steuerungserfordernissen und der sozialen Infrastruktur vor Ort ab. Wenn man über Anforderungen an Anreizelemente spreche, müsse mit bedacht werden, wie das Grunddilemma für Anbieter gemindert werden könnte, bei sozialpädagogischen Erfolgen finanzielle Einnahmen hinnehmen zu müssen. Dabei habe eine Orientierung am individuellen Einzelfall oberste Priorität, auch wenn Anreizsysteme oft spezifische Aspekte fokussierten (z. B. Verweildauer, Rückführungsquoten).

»Es geht nicht darum, dass soziale Dienste konsumiert werden, sondern darum, dass sie Nutzwerte entfalten ...«

Mythos bleibt Mythos? Das Potenzial evidenzbasierter Professionalität: Einen Vortrag zu diesem Titel hielten Dr. Mark Schrödter, Fakultät für Pädagogik der Universität Bielefeld, und Juniorprofessor Dr. Holger Ziegler, Abteilung Sozialpädagogik/Erwachsenenbildung der Universität Münster. Nach Ziegler scheine eines der wesentlichen Versprechen einer wirkungsorientierten Steuerung zu sein, die individuellen und gesellschaftlichen Nutzwerte sozialer Dienste in einer optimalen Form sicher zu stellen. Hierzu müsse die Soziale Arbeit in einer fundamentalen Weise neu organisiert werden. Das dürfe

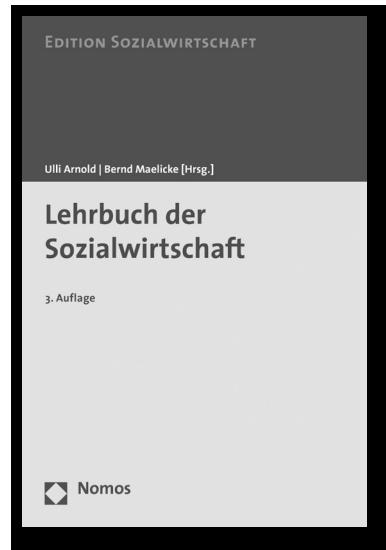
aber nicht dazu führen, dass die »wirkungsorientierte Steuerung« den Anbieter dazu bringe, bei Strafe seines ökonomischen Untergangs im Effektivitäts- und Effizienzwettbewerb zielgerichtet nach den optimalen Lösungen zu suchen. Wie mache man es dann »richtig? Es stelle sich die Frage, welche Wirkungsprämissen für die Soziale Arbeit sinnvoll und angemessen seien und wie sich der Mythos wirkungsorientierter Steuerung an die professionelle Realität der Sozialen Arbeit rückbinden lasse.

Schrödter führte in seinem Teil des gemeinsamen Vortrages aus, in der öffentlichen Debatte gehe ein wenig verloren, dass wir neben den beiden Steuerungsformen Markt und Bürokratie eine dritte große Steuerungsform kennen: die Steuerung über Profession. Er plädierte gemeinsam mit Ziegler dafür, die Steuerung (wieder) bei der Fachkraft anzusiedeln. Das bedeute eine professionelle Selbstkontrolle und nicht die Übereignung der Kontrolle an Expertokraten, an eine dritte Instanz, auch nicht an scheinbar autonome, scheinbar rational handelnde Akteure, die zum Kunden werden. Die Steuerung solle über die Profession erfolgen, die dann aber mit Wirkungswissen ausgestattet sein muss und in ihrer fachlichen Autonomie dieses Wirkungswissen mit dem Nutzer teilt. Die Wirkung werde nicht über getestete Programme gewährleistet, sondern über ein Wissen von Wirkmechanismen und Kausalursachen, das fallangemessen angewendet und der fachlichen Autonomie überantwortet werde. ◆

Literatur

Die umfangreiche Dokumentation der Tagung »Leicht gesagt und schwer getan? Wirkungsorientierte Steuerung so gestalten, dass sie nicht zum Mythos wird« am 18. und 19. Oktober 2007 im Ernst-Reuter-Haus in Berlin erscheint im ersten Quartal 2008 in der Schriftenreihe »Aktuelle Beiträge zur Kinder- und Jugendhilfe« des Vereins für Kommunalwissenschaften e. V. in Berlin. Informationen im Internet <http://www.vfk.de/agfj>

Der „Klassiker“ – konkurrenzlos.



Lehrbuch der Sozialwirtschaft

Von Prof. Dr. Dr. h. c. Ulli Arnold, Universität Stuttgart und Prof. Dr. Bernd Maelicke, Leuphana-Universität Lüneburg, Deutsches Institut für Sozialwirtschaft, Lüneburg
3. Auflage 2008, ca. 600 S., brosch., ca. 39,- €, ISBN 978-3-8329-2680-9
(Edition Sozialwirtschaft, Bd. 9)
Erscheint Februar 2008

Die rapide Veränderung der politischen und strukturellen Rahmenbedingungen für die Sozialwirtschaft erfordert grundlegende Änderungen in der Ausbildung und Weiterbildung von Führungskräften sozialer Dienstleistungsorganisationen.

Die vollständig aktualisierte und neu bearbeitete 3. Auflage vermittelt Basiswissen und aktuelle Informationen zu den wichtigsten Themen wie z. B.

- Entwicklung der sozialpolitischen Voraussetzungen
- Anbieter, Wettbewerber, Handlungsfelder, Dienstleistungen
- Typologie und Rechtsformen sozialwirtschaftlicher Organisationen
- Qualitätsmanagement, Sozialmarketing
- Finanzierungsmanagement, Fundraising
- Grundlagen des Managements in der Sozialwirtschaft

Bitte bestellen Sie bei Ihrer Buchhandlung
oder bei Nomos | Telefon 07221/2104-37 | Fax -43 |
www.nomos.de | sabine.horn@nomos.de



Nomos