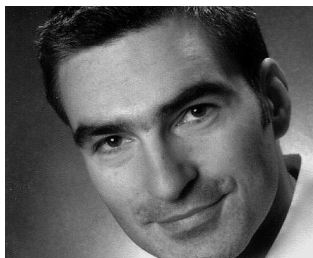


## JUGENDHILFE

# Wirkungsorientierte Steuerung braucht Planung und Beteiligung



## VON SVEN SPIER

Sven Spier (35) hat in Braunschweig Sozialwesen und Sozialmanagement und in Hildesheim Erziehungswissenschaft, Politik und Betriebswirtschaft studiert. Nach leitenden Tätigkeiten in der Jugendhilfe und einer mehrjährigen Tätigkeit als Referent für Kinder- und Jugendhilfe für einen Spitzenverband der Wohlfahrtspflege ist er nun Organisationsberater bei der contec GmbH.

E-Mail [spier@contec.de](mailto:spier@contec.de)

**Förderliche Wirkungen kann Soziale Arbeit nur erreichen, wenn der Klient und seine Umgebung an den Maßnahmen aktiv mitarbeiten. Letztlich ist professionelle Arbeit immer Hilfe zur Selbsthilfe.**

Die Frage nach den Wirkungen, die durch die Leistungen der Jugendhilfe erzeugt werden, beschäftigt inzwischen seit geraumer Zeit die Fachöffentlichkeit und zieht sich durch diverse Publikationen. Maßgeblich verantwortlich hierfür ist erstens die legitime Forderung der öffentlichen Hand, einen Nachweis dafür zu erhalten, dass mit den eingesetzten Mitteln auch die gesetzten Ziele erreicht werden, und zweitens der Druck, den freie Träger erfahren, ihre professionellen Leistungen über deren Output zu legitimieren.

Faktoren wie der Anstieg der Kosten für Jugendhilfe im Zusammenhang mit den rückläufigen finanziellen Ressourcen der Kommunen, die stärkere Ausprägung eines Markts auch für Anbieter von Jugendhilfeleistungen und die fachpolitische Orientierung weg von Struktur- hin zu Ergebnisqualität sorgen dafür, dass Träger sich den Fragen stellen müssen, welche Wirkungen sie erzielen, wie sie diese erreichen können und wie der Grad der Erreichung gemessen werden kann.

Kritiker machen geltend, dass Jugendhilfe eine komplexe Dienstleistung ist, die auch durch den jeweiligen Koproduzenten, den Klienten, bedeutend miterbracht wird und somit die erzielten Wirkungen nicht alleinig von der Qualität und dem Umfang der eingesetzten Leistung abhängen.

## Gesetzliche Rahmenbedingungen

Große Umbrüche hinsichtlich der Rahmenbedingungen der Jugendhilfe liegen inzwischen einige Jahre zurück. Mit der Umstellung vom Jugendwohlfahrtsgesetz auf das Kinder- und Jugendhilfegesetz (SGB VIII) wurden inhaltliche Änderungen vorgenommen und im Nachgang zur Gesetzesnovelle auch die Finanzierung der Jugendhilfe von vormals kostendeckenden Pflegesätzen auf prospektive Leistungsentgelte umgestellt.

Hiernach ist vorgesehen, dass Leistungserbringer, in aller Regel freie Träger, ihre Leistungen beschreiben und zusammen mit Entgelten und auch ihren Qualitätsentwicklungsmodellen beim örtlich zuständigen öffentlichen Träger verhandeln. Das so entstandene Entgelt ist dann für jede Inanspruchnahme auch durch dritte öffentliche Träger verbindlich. Hiermit sollen die prospektiv angesetzten Kosten des freien Trägers bei einer fixen Belegung gedeckt werden.

Die Inhalte der Arbeit und die zu erreichenden Ziele werden über den Hilfeplan gemäß § 36 SGB VIII festgelegt, an dessen Erstellung neben Vertretern des freien und des öffentlichen Trägers der Jugendhilfe auch die jeweiligen Leistungsbezieher, also die jungen Menschen und deren Sorgeberechtigten, beteiligt sind (vgl. Kasten »Mitwirkung, Hilfeplan«).

Auch unter diesen Bedingungen hat sich in der Praxis gezeigt, dass die Orientierung an Wirkungen durchaus stattgefunden hat. Die Jugendämter haben meist konkrete Vorstellungen sowohl von der Dauer einer Maßnahme als auch von den Veränderungen, die durch sie erreicht werden sollen. Wird durch die Einrichtung diesen Vorstellungen entsprochen, wird sie sicherlich in Zukunft weiterhin belegt. Die derzeit diskutierte Idee, den Grad der Wirkungserzielung mit der Höhe des Entgelts zu verknüpfen, würde dem bisherigen Ablauf widersprechen.

In dem Bundesmodell »Wirkungsorientierte Steuerung in der Kinder- und Jugendhilfe« haben in den Jahren 2006 bis 2008 jeweils an einem Standort in jedem Bundesland ein Tandem aus einem Jugendamt und einem freien Träger zusammengearbeitet, um gemeinsam Werkzeuge zur Wirkungsorientierung zu erproben. Begleitet wurde das Modellprojekt durch das Institut für Soziale Arbeit (ISA) in Münster und evaluiert durch die Universität Bielefeld.

Da sich verschiedene Einrichtungen und Jugendämter mit unterschiedlichen Graden der Entwicklung in diesem Projekt zusammengefunden haben, sind die Ergebnisse durchaus als heterogen zu bezeichnen. Die Ergebnisse des Bundesmodellprojekts kön-

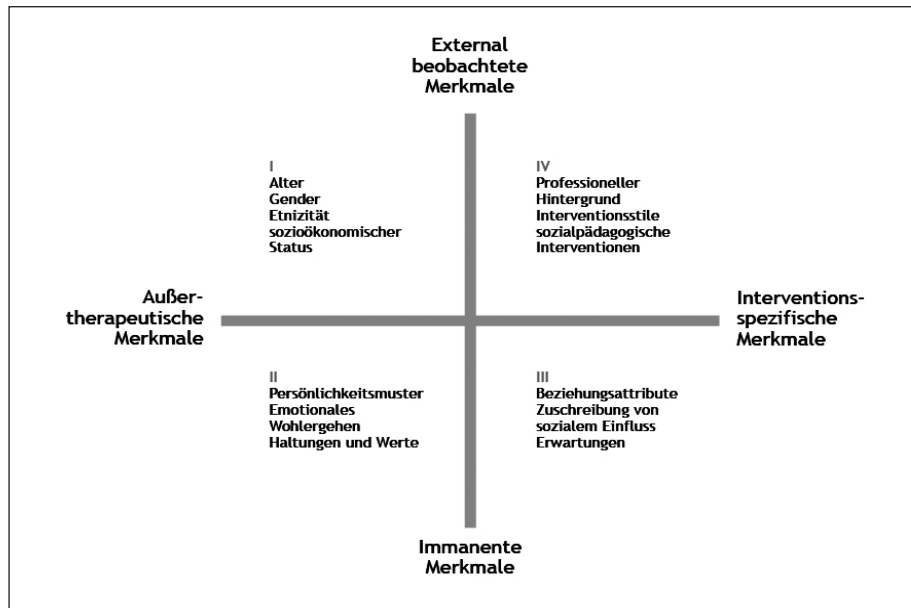


Abb. 1: Die Wirkungsmessung bei Maßnahmen der Jugendhilfe ist deshalb so schwierig, weil zahlreiche Einflüsse die pädagogische Intervention begleiten.

Quelle: Schrödter/Ziegler 2007, S. 16.

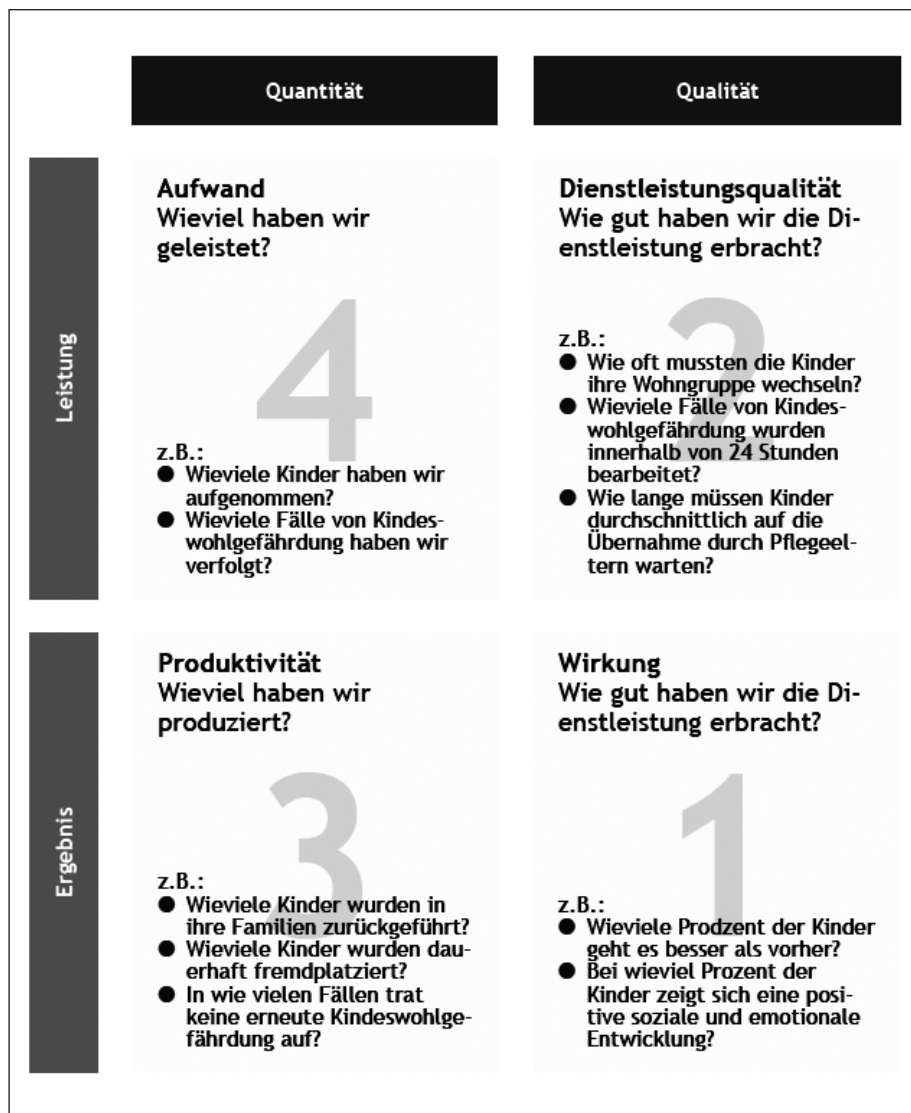


Abb. 2: Mit vier Dimensionen kann die Wirkung von Jugendhilfe-Maßnahmen beschrieben werden: Qualität, Quantität, Ergebnis und Leistung.

Quelle: Schrödter/Ziegler 2007, S. 27.

nen in einer Schriftenreihe nachgelesen, auf einer Website eingesehen und verschiedene Berichte heruntergeladen werden (<http://www.wirkungsorientierte-jugendhilfe.de>).

### Komplexe, personenbezogene Dienstleistungen am Beispiel der Jugendhilfe

Gern wird zur Verdeutlichung der Vernachlässigung der Wirkungsperspektive in der Jugendhilfe das Beispiel der Autowerkstatt herangezogen (vgl. Struzyna 2006, S. 289). Idealtypisch hat das Auto einen Defekt, der durch einen Aufenthalt in der Werkstatt behoben wird, so dass danach die Wirkung »Auto funktioniert einwandfrei« eintritt. Der Jugendhilfe wird vorgeworfen, dass sie durch ihre Entgelte, um in diesem Beispiel zu bleiben, zwar dem Kunden den Lohn der Mitarbeiter, anteilige Miete der Räumlichkeiten und weitere Kosten in Rechnung stellt, aber weder sagt, wann der Auftrag erledigt ist, noch, ob die gewünschte Wirkung eintritt.

Stellt man diesem Beispiel das eines Arztes oder Therapeuten gegenüber, so kann man erkennen, dass auch hier eine Vergütung aufgrund der erbrachten Leistung erfolgt und die Wirkung bestenfalls minimalen Einfluss hat. Kein Arzt erhält nur dann seine volle Bezahlung, wenn der Patient nachweislich über einen längeren Zeitraum hinweg gesund bleibt. So bedarf es beispielsweise der aktiven Mitarbeit eines Diabetespatienten, die Einhaltung einer Diät, die Einnahme von Medikamenten, um einen Heilerfolg zu erreichen. Und ähnlich sieht es in der Jugendhilfe aus. Die dort tätigen Pädagogen müssen ihre gesamte Fachkompetenz einsetzen, jedoch bedarf es immer der aktiven Mitarbeit der Klienten, um die Ziele wirklich und nachhaltig umzusetzen.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass sich die Arbeit der Jugendhilfe, ähnlich wie die von Ärzten oder Therapeuten dadurch auszeichnet, dass Professionelle ihre Kenntnisse und Erfahrungen in einem Wechselspiel mit der aktiven Teilhabe des Klienten dafür einsetzen, diesem bei der Lösung seiner Probleme zu helfen. Anders als beim Beispiel des Autos geht es hierbei um Hilfe zur Selbsthilfe, mit dem Effekt, dass sich die Klienten in zukünftigen, ähnlichen Situationen selber aufgrund der gemachten Erfahrungen helfen können.

### Probleme und Hindernisse

Das bisher Gesagte weist darauf hin: Eine kausale Wirkungserhebung, wie sie in technischen Bereichen oder in klinischen Settings möglich zu sein scheint, wird so in der Jugendhilfe nicht möglich sein. Zurück-

zuführen ist dies neben der besonderen Form der Dienstleistung, auf die besondere Rolle des gesamten Klientensystems sowie weitere externe Faktoren (vgl. Abb. 1).

Und hier kommt das in der Jugendhilfe angewendete Verfahren der Hilfeplanung gemäß § 36 SGB VIII ins Spiel. In diesem Prozess sollen gemeinsam zwischen öffentlichem und freiem Träger, jungem Menschen und Sorgeberechtigten die Ziele der jeweiligen Maßnahme bestimmt und deren Erreichung festgestellt werden.

Alleine schon hierdurch eignet sich dieses Verfahren hervorragend, um die Frage nach Wirkungen ins Spiel zu bringen. Eine Messung vor und nach der erfolgten Intervention kann und sollte in diesem Rahmen stattfinden, da bereits hier alle Beteiligten am Prozess beteiligt sind. Ein Zusammenhang mit Wirkungen ist nur durch eine gemeinsame Beauftragung aller Beteiligten, einer klaren Definition von Indikatoren für eine Wirkung eine Möglichkeit, diese zu messen, gegeben.

### Vier Dimensionen der Wirkung

In einer Metastudie haben Mark Schrödter und Holger Ziegler einzelne Untersuchungen zu Wirkungszusammenhängen näher betrachtet und kommen in ihrer Betrachtung zu einem ambivalenten Ergeb-

nis. Obwohl sie unter bestimmten Voraussetzungen ein »reflektiertes Messen und Testen« (Schrödter/Ziegler 2007, S. 42) für sinnvoll und möglich halten, erkennen sie an, dass Wirkung als Messgröße für eine sozialpädagogische Intervention die Gefahr birgt, zu einer vornehmlich behavioristisch

derung der Situation beigetragen hat (vgl. ebda, S. 19).

Um dennoch Zusammenhänge zu erkennen, bedarf es nach Meinung der Autoren einer ganz klaren Beschreibung der Intervention und einer genauen Bestimmung von Wirkungsindikatoren, die in die Dimensio-

## »Der Vorwurf: Die Jugendhilfe kann im Einzelfall weder sagen, wann ein Auftrag erledigt ist, noch ob die beabsichtigten Wirkungen eingetreten sind«

geprägten Interventionskette zu kommen (vgl. ebda, S. 43).

Auch betonen die Autoren, dass ein Problem darin besteht, Wirkungen eindeutig einer bestimmten Intervention zuzuordnen. Da es in der Jugendhilfe keine klinischen Settings gibt, in denen alle andere Einflüsse ausgeschlossen werden können, haben externe Einflüsse (Familie, Freunde, Schule etc.) oftmals nicht zu erkennende Bedeutungen. Erfassbar sind somit nur die Situationen vor und einer Intervention, nicht aber, ob die Intervention alleinig zur Verän-

nen Qualität, Quantität, Ergebnis und Leistung aufgegliedert werden (vgl. Abb. 2).

### Lösungswege

Einen Versuch zur Lösung hat Schwabe dokumentiert (vgl. Schwabe, 2007, S. 65 ff.). Er geht hierbei zuerst von der Grundannahme der Ergebnisqualität statt der Wirkung aus. Die Unterscheidung besteht darin, dass bei dem Ergebnis der Endzustand einer Entwicklung betrachtet wird, während dies bei einer Wirkung zugleich in

## Mitwirkung, Hilfeplan

- (1) Der Personensorgeberechtigte und das Kind oder der Jugendliche sind vor der Entscheidung über die Inanspruchnahme einer Hilfe und vor einer notwendigen Änderung von Art und Umfang der Hilfe zu beraten und auf die möglichen Folgen für die Entwicklung des Kindes oder des Jugendlichen hinzuweisen. Vor und während einer langfristig zu leistenden Hilfe außerhalb der eigenen Familie ist zu prüfen, ob die Annahme als Kind in Betracht kommt. Ist Hilfe außerhalb der eigenen Familie erforderlich, so sind die in Satz 1 genannten Personen bei der Auswahl der Einrichtung oder der Pflegestelle zu beteiligen. Der Wahl und den Wünschen ist zu entsprechen, sofern sie nicht mit unverhältnismäßigen Mehrkosten verbunden sind. Wünschen die in Satz 1 genannten Personen die Erbringung einer in § 78a genannten Leistung in einer Einrichtung, mit deren Träger keine Vereinbarungen nach § 78b bestehen, so soll der Wahl nur entsprochen werden, wenn die Erbringung der Leistung in dieser Einrichtung nach Maßgabe des Hilfeplans nach Absatz 2 geboten ist.
- (2) Die Entscheidung über die im Einzelfall angezeigte Hilfeart soll, wenn Hilfe voraussichtlich für längere Zeit zu leisten ist, im Zusammenwirken mehrerer Fachkräfte getroffen werden. Als Grundlage für die Ausgestaltung der Hilfe sollen sie zusammen mit dem Personensorgeberechtigten und

dem Kind oder dem Jugendlichen einen Hilfeplan aufstellen, der Feststellungen über den Bedarf, die zu gewährende Art der Hilfe sowie die notwendigen Leistungen enthält; sie sollen regelmäßig prüfen, ob die gewählte Hilfeart weiterhin geeignet und notwendig ist. Werden bei der Durchführung der Hilfe andere Personen, Dienste oder Einrichtungen tätig, so sind sie oder deren Mitarbeiter an der Aufstellung des Hilfeplans und seiner Überprüfung zu beteiligen. Erscheinen Maßnahmen der beruflichen Eingliederung erforderlich, so sollen auch die für die Eingliederung zuständigen Stellen beteiligt werden.

- (3) Erscheinen Hilfen nach § 35a erforderlich, so soll bei der Aufstellung und Änderung des Hilfeplans sowie bei der Durchführung der Hilfe die Person, die eine Stellungnahme nach § 35a Abs. 1a abgegeben hat, beteiligt werden.
- (4) Vor einer Entscheidung über die Gewährung einer Hilfe, die ganz oder teilweise im Ausland erbracht wird, soll zur Feststellung einer seelischen Störung mit Krankheitswert die Stellungnahme einer in § 35a Abs. 1a Satz 1 genannten Person eingeholt werden.

Paragraph 36 des Kinder- und Jugendhilfegesetzes (SGB VIII)

einen kausalen Zusammenhang gestellt wird. Das Ergebnis kann dann auf zwei Arten gewonnen werden: Durch harte Fakten, d.h. qualitativ oder quantitativ erfassbare Daten (Schulbesuche, Notendschnitt etc.) und durch Einschätzungen der am Prozess Beteiligten. Gemeinsam mit Einrichtungen des Paritätischen Hamburgs wurden Einschätzungsbögen für jungen Menschen, Eltern Jugendamt und Einrichtung entwickelt, auf denen anhand von fünf bis acht Fragen eine subjektive Einschätzung des Ergebnisses der Hilfeerbringung abgegeben wird. Jedoch muss Schwabe eingestehen, dass sich diese Bögen eher für einen Vergleich innerhalb eines Trägers oder ähnlicher Strukturen eignet, denn von einer generellen Vergleichbarkeit sind. „Damit verabschieden wir uns von der Idee objektiver Ergebnisse“ (ebda., S. 74) ist das Fazit eines Testlaufs in Hamburg.

Auch andere, von Beratungsunternehmen oder wissenschaftlichen Instituten angebotene Instrumente weisen derzeit noch die Nachteile auf, dass sie entweder ausschließlich die „harten Fakten“ messen, oder wie das oben genannte Beispiel, zu sehr auf individuelle Einschätzungen setzen. Derzeit fehlt es noch an dem Modell, welches beides Bereiche integriert und auf die anwendbaren Bereiche bezieht.

Wir können zu diesem Zeitpunkt nur konstatieren, dass das Problem erkannt ist, seine Komplexität noch nicht zur Gänze erfasst und operationalisiert und die existierenden Instrumente zur Wirkungsmessung entweder bei Praktikern oder Wissenschaftler auf Kritik stoßen. Die Ergebnisse des Bundesmodellprojekts (vgl. Abb. 3) mögen hier Lösungen aufzeigen, die letztlich die Ansprüche der Theorie und Praxis zufriedenstellen können. ♦

Zehn empirisch nachgewiesene Wirkfaktoren:	
<ol style="list-style-type: none"> <li>Mitbestimmung der Fachkräfte in ihren Organisationen,</li> <li>Qualität des Teamklimas,</li> <li>Verbindliche Verfahrensregelungen,</li> <li>Wirkungsdialoge</li> <li>Ausgewogene Aufgaben- und Ressourcen-Planung,</li> <li>Nicht-materielle Anreizstrukturen,</li> <li>Partizipationsrechte der Kinder und Jugendlichen im pädagogischen Alltag.</li> </ol>	<b>Institutionelle Rahmenbedingungen</b>
<ol style="list-style-type: none"> <li>Beteiligungsfördernde Gestaltung von Hilfeplangesprächen,</li> <li>Qualität der Arbeitsbeziehung.</li> </ol>	<b>Professionelle Interaktionskompetenz</b>
<ol style="list-style-type: none"> <li>Fachlich-reflexive Ziel- und Handlungskonzeption.</li> </ol>	<b>Professionelle Motive und fachliche Einstellungen</b>

Abb. 3: Zehn Faktoren für eine gute Praxis konnten im Bundesmodell »Wirkungsorientierte Steuerung in der Kinder- und Jugendhilfe« gefunden werden.

Quelle: Wirkungsorientierte Jugendhilfe. Band 9. Praxishilfe zur wirkungsorientierten Qualifizierung der Hilfen zur Erziehung. ISA Planung und Entwicklung GmbH, Universität Bielefeld, Fakultät für Erziehungswissenschaft, S. 55.

**Literatur:**

**Schrödter, M. und Ziegler, H.:** Was wirkt in der Kinder- und Jugendhilfe? Internationaler Überblick und Entwurf eines Indikatorensystems von Verwirklichungschancen, Münster, 2007.  
**Schwabe, M.:** Ergebnisqualität jenseits von Pseudo-Objektivität und falschen Versprechungen; in: Sozialmagazin 04/2007.  
**Spier, S.:** Wirkungsorientierung – was hilft wie?; in: SOZIALwirtschaft 01/2007.  
**Struzyna, K.-H.:** Wirkungsorientierung in den Hilfen zur Erziehung – warum und wofür? Zu Hintergründen und Bedeutungen des strategisch-methodischen Ansatzes, in: Jugendhilfe 06/2006.



**Selbstständige in der Sozialen Arbeit**  
 Grundlagen und Projekte  
 Herausgegeben von Dr. Anne Klüser und Prof. Dr. Hugo Maier  
 2009, 263 S., brosch., 44,- €, ISBN 978-3-8329-4111-6  
 (Edition Sozialwirtschaft, Bd. 26)

Berufliche Selbstständigkeit in der Sozialen Arbeit: Heute ist kaum noch ein Bereich denkbar, in dem dies nicht möglich wäre. In vielen Feldern Sozialer Arbeit sind Selbstständige inzwischen etabliert und zu einer festen Größe avanciert. Sie setzen neue Standards, fordern die traditionellen Wohlfahrtsverbände heraus und bringen so Bewegung in die Soziale Arbeit.

