

AKS- Veranstaltung zur geplanten Einführung der „Wirkungsorientierten Steuerung der Hilfen zur Erziehung“ am 08.10.2013 im DGB-Haus

Rege Beteiligung von mehr als 250 Teilnehmer/-innen. Massive Kritik an der Einführung der „Wirkungsorientierten Steuerung der Hilfen zur Erziehung (WSE)“ in München. Bedarf grundsätzlicher Diskussion deutlich.

Am Dienstag, 08.10.2013, fand im DGB-Haus in München eine gemeinsame Veranstaltung des „Arbeitskreises Kritische Sozialarbeit (AKS)“ München und den Gewerkschaften ver.di sowie GEW statt.

Herr Professor Dr. Polutta (Leiter des Studienganges Jugend-, Familien- und Sozialhilfe der Dualen Fachhochschule Villingen-Schwenningen), der sich wissenschaftlich mit „Wirkungsorientierter Steuerung“ auseinandersetzt und an der Evaluation zahlreicher ähnlicher Projekte in anderen Kommunen beteiligt war, leitete die Veranstaltung mit einem Vortrag ein. Die anschließende Podiumsdiskussion fand mit reger Beteiligung des Publikums statt. Zunächst legten Sozialreferentin Frau Brigitte Meier sowie die Leitung des Stadtjugendamtes, Frau Dr. Maria Kurz-Adam, ihre Sichtweise bezüglich der Einführung von WSE in München dar. Von der Fachbasis waren geladen Herr Wolfgang Rudolph (ver.di, tätig in der Ambulanten Erziehungshilfe), Herr Thomas Rey (GEW, tätig in einer Heilpädagogischen Tagesstätte) sowie Herr Philipp Heinze (ver.di & GEW, tätig in der Bezirkssozialarbeit). Moderiert wurde die Veranstaltung von Frau Prof. Dr. Juliane Sagebiel (Hochschule für angewandte Wissenschaften München). Etwa 250 Teilnehmer/-innen brachten den Saal an den Rand der Kapazitäten. In erster Linie waren Praktiker/-innen der Sozialen Arbeit aus dem Sozialreferat der Stadt München, der Freien Träger, in Lehre und Forschung Tätige, Studierende der Sozialen Arbeit und Mitglieder des Münchener Stadtrats erschienen.

Einführung Prof. Sagebiel

Einführend erläuterte Frau Prof. Dr. Juliane Sagebiel die Entstehungsgeschichte des WSE-Projekts in München.

Der Anstoß erfolgte durch einen Antrag der SPD-Fraktion im Stadtrat, von dem aus der Auftrag an das Stadtjugendamt ging, ein Konzept zur Wirkungsorientierten Steuerung zu erstellen. Dieses wurde von Oktober 2012 bis Juni 2013 erprobt und der definitive Start wurde für den 01.01.2014 festgelegt.

In einem Offenen Brief kritisierte der „Arbeitskreis Kritische Sozialarbeit“ im April 2013 bereits die Einführung von WSE in München: In der vorgelegten Konzeption werde eine Vereinfachung der sozialen Wirklichkeit vorgenommen, die Prozesshaftigkeit der Hilfeplanung werde aufgegeben und die Fachbasis gerate unter größeren Druck.

Nach außen wird die Notwendigkeit mit dem gesetzlichen Auftrag, dem individuellen Rechtsanspruch, den gestiegenen Kosten, der Verteilungsgerechtigkeit im Sozialraum sowie einem Paradigmenwechsel von der Prozessqualität zur Ergebnisqualität begründet.

Vortrag Prof. Polutta

Anschließend führte Herr Professor Dr. Polutta zunächst allgemein in die Wirkungsforschung ein. Er relativierte deren Anwendung in der Praxis mit der Erkenntnis:

„Befunde der Wirkungsforschung haben Steuerungslogiken bislang nur dann tangiert, wenn die Ergebnisse politisch und ökonomisch opportun waren.“

In der Praxis der Sozialadministration oft anzutreffende verkürzte Steuerungsansätze litten regelmäßig an den Mängeln, dass Wirkungs- und Sparziele miteinander verknüpft würden sowie unter mangelnder Systematik und wenig Orientierung an Wirkungsstudien. In der Praxis führe dies daher oft zu Maßnahmen, die von der Wirkungsforschung kontraindiziert seien:

- Laufzeitbegrenzung von Hilfen,
- Steuerung über das schlichte Dogma „ambulant vor stationär“,
- Einschränkung individueller Rechtsansprüche,
- Vorgaben zur Kostenreduktion.

Wirkung könne zudem nicht allein an der Ergebnisqualität (z.B. der Erreichung von Hilfeplanzielen) gemessen werden, Struktur- und Prozessqualität der Jugendhilfe spielten eine ebenso große Rolle. Insbesondere sei hier der niederschwellige Zugang zu Maßnahmen hervorzuheben sowie die frühzeitige kooperative Einbeziehung der Hilfeerbringer, der Freien Träger.

Am Münchner Ansatz hob Prof. Dr. Polutta lobend hervor, dass die Konzeption in den öffentlich zugänglichen Vorgaben fachlich transparent und aktiv gestaltet worden sei, dass ein zeitlicher Vorlauf mit Erprobungsphasen für die Einführung vorgesehen sei und dass der Ansatz grundsätzlich an den Subjekten der Jugendhilfe, den Jugendlichen, orientiert sei. Durch Bewertungen der Maßnahmen werde mehr Partizipation der Adressaten/Adressatinnen versprochen.

Die Partizipation der Hilfeerbringer, also der Freien Träger der Jugendhilfe, scheine hingegen – aus einigen Formulierungen zu erschließen: „Bezirkssozialarbeit wird geschult, Träger werden informiert“ – im Vorfeld nur unzureichend stattgefunden zu haben.

Abschließend konstatierte Prof. Dr. Polutta zahlreiche offene Fragen im Münchener Modell der WSE.

Als problematisch könne sich erweisen:

- Die Wirkung und das Erreichen von Hilfeplanzielen stimmen bei Jugendhilfemaßnahmen nicht immer überein. Es gibt Konstellationen, in denen das Nichterreichen von Zielen eine wichtige Funktion in einer pädagogischen Beziehung hat. Möglicherweise verbessert sich die Lebenssituation Jugendlicher, ohne dass Hilfeplanziele erreicht werden, ebenso kommt es vor, dass Hilfeplanziele erreicht werden, trotzdem hat sich die Lebenssituation verschlechtert.
- Durch den Zusammenfall von Controlling und Pädagogischem Prozess in der WSE besteht die Gefahr, dass sich eine Tendenz herausbildet, dass in der Hilfeplanung nur „erreichbare Ziele“ formuliert werden oder „schwierige Fälle“ von Trägern abgelehnt werden, da zu schlechte Zielerreichung künftig vielleicht die materielle Existenz der Träger bedroht.
- Teilweise wird dann in einem Zirkelschluss das, was Ziel einer pädagogischen Maßnahme sein sollte, schon von den Adressaten/Adressatinnen vorausgesetzt. Zudem kann gerade die Differenz zwischen persönlichen Zielen der Adressaten/Adressatinnen und pädagogischen Zielen von Träger oder Stadtjugendamt einen Hilfebedarf aufzeigen, diese Differenz kann aber in den Zielformulierungen nicht mehr aufgezeigt werden.
- Insgesamt zeige sich im Münchener Ansatz der WSE eine starke Fokussierung auf Ergebnisqualität in Form der Erreichung von Hilfeplanzielen. „Partizipation“ könne auf diese Weise auch die Gefahr beinhalten, dass die Verantwortung für das Scheitern von Hilfeplänen künftig in höherem Maße den familiären Systemen zugeschoben werde und gerade dadurch die Klienten/Klientinnen überfordere.

- Bislang sei im Münchener Modell eine Beschwerde- oder Ombudsstelle noch nicht vorgesehen, dies wäre für tatsächliche Partizipation aber unumgänglich.

Podiumsdiskussion

Dem Vortrag folgend stellten die Podiumsteilnehmer in Kurzstatements noch einmal kurz ihre Position dar.

Sozialreferentin Frau Meier ergänzte, dass sie selbst in ihrer vorherigen Funktion als Stadträtin den Antrag zu WSE im Namen der SPD-Fraktion im Stadtrat eingebracht hat. Politisch begründete sie dies damit, dass die Politik und die Soziale Arbeit unter zunehmenden Rechtfertigungsdruck geraten sei. Daher habe sich die Notwendigkeit ergeben, die Verwendung öffentlicher Mittel und deren Wirksamkeit besser zu belegen. WSE sei daher eine Maßnahme, die der zunehmenden Ökonomisierung der Sozialen Arbeit entgegenwirke. Die im WSE-Projekt vorgesehene Abschaffung der bislang in München praktizierten weitgehenden Beteiligung Freier Träger an der Hilfeplanung durch Regionale Fachteams und einer dreimonatigen Orientierungsphase sei gesetzlich nicht vorgesehen; München habe in dieser Hinsicht eine Sonderrolle gespielt.

Frau Dr. Kurz-Adam verwies in ihrem Statement vor allem auf die hohen Kosten der Jugendhilfe und deren mangelnde Effizienz. Diese würde zum Beispiel durch eine Studie belegt, wonach 50 % der stationären Jugendhilfemaßnahmen scheitern würden und in einem Jahr im Schnitt 40 % der Adressaten/Adressatinnen die Hilfeart wechseln würden. Im Interesse der Kinder, Jugendlichen und Familien sei daher eine passgenauere Vermittlung in Hilfen und stärkere Überprüfung der Erfolge. Frau Kurz-Adam versprach im Anschluss, die Einführung werde mit den Freien Trägern in „Dialogform“ weiterbetrieben.

Sowohl Frau Meier als auch Frau Dr. Kurz-Adam räumten für die Zukunft eine höhere Arbeitsbelastung und -verdichtung für Bezirkssozialarbeit und Vermittlungsstellen ein, für die bislang keine personellen Entlastungen vorgesehen seien.

Herr Thomas Rey berichtete als Mitarbeiter einer Heilpädagogischen Einrichtung, dass die Erprobungsphase für seine eigene Einrichtung keinen Erkenntniswert brachte, da aufgrund der kurzen Zeit der Erprobung in dieser Zeit keine einzige Neuaufnahme erfolgte. Er vermute, auch in anderen Regionen und Einrichtungen seien die Erkenntnisse aus der Erprobungsphase nicht aussagekräftig. Darüber hinaus befürchtet er einen erhöhten administrativen Aufwand für die Träger. Durch die Befragung der Adressaten/Adressatinnen sei faktisch zweimal jährlich eine Hilfeplanüberprüfung notwendig. Dies sei eine erneute Verdichtung und Bürokratisierung der Arbeit, die Belegschaften zugemutet werde, die in den letzten zwei Jahrzehnten bereits unter realen Lohnverlusten leide. Zudem sei in den vergangenen Jahren bereits durch die Einführung der Vermittlungsstellen oder die Aufgabe des Straßenprinzips die kontinuierliche Zusammenarbeit mit dem Jugendamt aus seiner Sicht erschwert worden.

Herr Philipp Heinze, Mitarbeiter der Bezirkssozialarbeit, stellte heraus, dass mit WSE auf die Bezirkssozialarbeit (BSA) und die Vermittlungsstelle (VMS) mehr Arbeit zukommen werde. Die Hilfeplandaten müssten komplett ins EDV-System eingepflegt werden, die Anwendung der HP-Auswertungsbögen bedeute nicht nur für die BSA, sondern auch für die VMS einen enormen bürokratischen Mehraufwand, der geleistet werden müsse.

Fachlich komme ein noch größerer Clearingprozess auf die BSA und die VMS zu, bevor die Hilfe starten kann. Die Verquickung von individueller Hilfeplanoptimierung durch WSE (SMARTe Ziele) und globalem Controlling mit ungewissem Ausgang – Stichwort: „Was passiert mit den Daten? Wird damit Geld für die Einrichtung gekürzt?“ – könne zu Konflikten innerhalb der Fachbasis führen. Wo steckt bei WSE der Aspekt „Gute Hilfe zur Erziehung bedingt gute Arbeitsbedingungen?“ Warum wurde nicht auf die Fachbasis städtischerseits und der Freien Träger zugegangen, um zum Beispiel das Thema Mehrbelastung und Datenschutz aufzugreifen? Weiterhin stellte Philipp Heinze WSE unter dem Gesichtspunkt der Partizipation die Note „mangelhaft“ aus. „Das Stadtjugendamt möchte, dass mit WSE eine noch größere Partizipation der Klienten sichergestellt werden soll, vergisst aber eine gute Einbeziehung der Fachbasis. Warum hörte man auch von den an WSE beteiligten Verbänden nichts? Ist das Sozialreferat bei zukünftigen Projekten bereit, frühzeitig die Basis einzubeziehen und dies nicht nur in kleinteiligen Mini-Projektgruppen?“

Controlling und sozialpädagogische Tätigkeit sollen deutlich getrennt werden, statt der quantitativen Auswertung von Zielen solle mehr qualitative Forschung im Jugendhilfebereich betrieben werden. Auch Philipp Heinze plädierte für die Beibehaltung der dreimonatigen Orientierungsphase, da er ansonsten Störungen in der Kooperation mit den Hilfebringern befürchtet. Diese sollte auch in die Planung weiterhin einbezogen werden.

Herr Wolfgang Rudolph sprach sich als Mitarbeiter einer Ambulanten Erziehungshilfe deutlich für die Beibehaltung der bislang vorgesehenen dreimonatigen Orientierungsphase aus. In deren Anschluss solle wie bislang der Hilfeplan gemeinsam von Jugendamt, Freien Trägern und Adressaten/Adressatinnen erstellt werden. Ebenso wie die Beratung im Regionalen Fachteam habe es sich bewährt, dass die Adressaten/Adressatinnen erst einmal Vertrauen zur AEH-Kraft aufbauen. Er befürchte, dass viele Problemlagen in der Atmosphäre einer Behörde gar nicht auf den Tisch kommen, es gäbe auch bei vielen belasteten Familien eine Schwellenangst, die durch das Wächteramt der Bezirkssozialarbeit strukturell bedingt sei. Die Erprobung sei auch deshalb mangelhaft, da kritische Rückmeldungen nicht berücksichtigt worden seien. Aus seiner Sicht sei der Projektauftrag nicht erfüllt, da eine Absenkung der Qualität durch WSE erfolgen werde. Infolgedessen forderte Herr Rudolph, vor Beseitigung der Mängel und Klärung der offenen Fragen nicht – wie geplant – WSE bereits zum 01.01.2014 beginnen zu lassen.

Diskussion aus dem Publikum

Aus dem Publikum meldeten sich viele kritische Stimmen. Es konnten leider aufgrund der fortgeschrittenen Zeit weder alle Wortmeldungen berücksichtigt noch alle Fragen beantwortet werden. Insbesondere meldete sich ein Vertreter der Freien Träger zu Wort, der massive Kritik daran äußerte, dass Kritikpunkte, die in der Erprobungsphase vorgebracht worden seien, in der Konzeption bislang nicht berücksichtigt werden. Zudem sei für die Einführung „smarter“ Hilfeplanziele und deren Überprüfung keine Verknüpfung mit dem Controlling durch die EDV notwendig. Es werde allgemein befürchtet, dass die Auswertung künftig Einfluss auf die Finanzierung von Hilfeangeboten habe und sich daher bei den Trägern eine Konkurrenzsituation ergebe, die die Tendenz hervorbringen werde, „schwere Fälle“ abzulehnen oder aber die Hilfeplanziele so zu setzen, dass sie an den eigentlichen Problemlagen vorbeigehen, weil „Erreichbarkeit“ von Zielen oberste Priorität haben werde. Insgesamt mache das Konzept von WSE den Eindruck, als würde bislang Jugendhilfe nach Gutdünken verteilt und in die Wege geleitet, ohne dabei pädagogische Ziele zu verfolgen. Dabei würden bereits in der Beratung im RFT Ziele festgelegt.

Wortmeldungen von Stadträtinnen

Frau Demirel (B'90 / Die Grünen) teilte die Auffassung von Frau Meier, es sei im Stadtrat zunehmend wichtig, die gestiegenen Ausgaben gegenüber anderen Ressorts besser begründen zu können, sie wolle aber die geäußerte Kritik in die weitere Diskussion über die Ausgestaltung der WSE mit einbringen.

Frau Henn (Die Linke) hingegen befürchtete, dass der ihrer Ansicht nach gute emanzipatorische Ansatz im KJHG durch zunehmendes Controlling verloren gehe und dass einer Entwicklung Vorschub geleistet werde, die eher die Anpassung der Adressaten/Adressatinnen als die emanzipatorische Entfaltung der Persönlichkeit fördere.

Fazit der Veranstalter war, dass es nicht nur bezüglich einzelner Regelungen, sondern auch grundsätzlich in Bezug auf Wirkungsorientierte Steuerung noch vor ihrer Umsetzung in den Regelbetrieb weiteren hohen Diskussionsbedarf gibt.



www.aks-muenchen.de
kritischesozialearbeit@gmx.de



Die Veranstaltung wurde ermöglicht durch die finanzielle Unterstützung von ver.di München / Fachbereiche 3 und 7 und der GEW München.



Der AKS München bedankt sich dafür ganz herzlich.