

## Position des AKS bezüglich der geplanten Wirkungsorientierten Steuerung der Hilfen zur Erziehung (WSE) in München

Wir setzen im folgenden unseren Offenen Brief zu WSE vom April 2013 als bekannt voraus<sup>1</sup>. Aus Sicht des *Arbeitskreis Kritische Soziale Arbeit* (AKS) München stellt sich die Frage, ob es sich bei der Einführung eines wirkungsorientierten Steuerungsmodells in den Erziehungshilfen in München nicht um eine Fehlallokation öffentlicher Mittel handelt, die an den tatsächlichen Problemen der Jugendhilfe und ihrer AdressatInnen vorbeigeht<sup>2</sup>. Die ungezählten offenen Fragen, die bei der AKS-Veranstaltung im Oktober 2013 von den Beteiligten gestellt und bis heute von den Verantwortlichen nicht beantwortet wurden, weisen auf große Mängel vor Einführung der WSE hin, die leider auch durch die externen Institute IFS/ISS nicht benannt worden sind. Im Ergebnisbericht dieser externen Projektberatung<sup>3</sup> werden verschiedene Ziele, Wirkungen und Ergebnisse des WSE-Konzepts postuliert, welche wir hier unter anderem etwas näher betrachten wollen.

### 1) Die wissenschaftliche Grundlage des WSE-Konzepts

Das Projekt verspricht in einem nach den Standards der Wirkungsforschung unterkomplexen Modell eine Verbesserung der Wirkung in der Jugendhilfe, welche sich auf Basis der empirisch erworbenen Daten auswerten lasse und damit in der strategischen Zielsetzung zu einer verbesserten Finanzierbarkeit und geringeren Nachsteuerung beitrage. Dabei werden jegliche Bezugnahmen auf zugrundeliegende Grundannahmen übergangen. Es fehlen Verweise auf theoretische Grundlagen, Definitionen u.a. von Wirkung, Ziel und Ergebnisqualität und wie auf dieser Basis – ohne auf redundante Daten zurückzugreifen – die Steuerung der Einrichtungen theoretisch fundiert und wissenschaftlich schlüssig begründet erreicht werden soll.

Der AKS steht der Verbesserung von Wirkung in der Jugendhilfe in keiner Weise ablehnend gegenüber. Damit die Jugendhilfe aber tatsächlich Wirkung entfalten kann, die bisherige Qualität erhalten bleiben kann und die eigentlichen Inhalte nicht in Bürokratie und Sparzwängen untergehen, muss - anstelle einfach mehr Controlling einzuführen - die Wirkungsevaluation im Dialog und v.a. die qualitative Forschung über Lebenslagen von Jugendlichen und Jugendhilfe gesteigert werden.

### 2) Zielkategorisierungen

Das Theoriedefizit bzw. die mangelnde Offenlegung werden auch in den Zielkategorisierungen sichtbar. Diese erscheinen in den vorgesehenen *sechs Hauptzielkategorien* eher zufällig in ihrer Auswahl als einzelne Items zur Klassifizierung, obwohl sie sich zum Teil nicht voneinander trennen lassen oder auch redundant sind. Vor allem fehlt der zugrundeliegende Gegenstand der Sozialen

---

1 Der Offene Brief ist nachlesbar unter: <http://www.aks-muenchen.de/?cat=22>

2 Um Missverständnissen vorzubeugen ist vorerst festzuhalten: Auch die Arbeit der Kinder- und Jugendhilfe bzw. der Sozialhilfe hat sich der Frage zu stellen, wie und anhand welcher Faktoren sie ihre Aufgaben ethisch unter vorausgesetzten Bedingungen abwägen kann und muss. Dabei stellt sich unter anderem auch die Frage, ob die erforderlichen Hilfen auch aus ökonomischer Sicht legitim und tragbar sind. Dies allein deswegen schon, da sich für ihre Aufgaben, die im Interesse der öffentlichen Hand liegen, Fragen von Rechten/Pflichten und der sozialen Gerechtigkeit stellen.

3 Der Bericht ist auf [www.aks-muenchen.de](http://www.aks-muenchen.de) einsehbar.

Arbeit als Grundlage, womit sich die Fallführenden eigentlich befassen sollen. Es fehlen systematisch gewonnene und dargestellte Angaben zu den *Problemen*, welche im Rahmen der Hilfeplanverfahren bearbeitet worden sind.

Ein fachlich nicht akzeptabler Umgang mit der Komplexität wissenschaftlicher Analyse zeigt sich auch in der fehlenden Begründung der Kostensteigerung in der Jugendhilfe. Anderweitige Hintergründe wie die Prekarisierung der Lebensverhältnisse vieler AdressatInnen der Sozialen Arbeit, die dazu führen, dass die Jugendhilfe möglicherweise zum Auffangbecken auch anderer Systeme geworden ist, oder z.B. auch, dass mittelfristig ein erhöhter Kostenaufwand einen langfristigen Nutzen durch die Abwendung gesellschaftlicher Folgekosten durch die vermehrte Inanspruchnahme der Jugendhilfe als Wirkungsergebnis haben sollte, bleiben somit ausgeklammert. Das Theoriedefizit, die ausgeklammerte Wirklichkeits- und Problemtheorie und die Ausblendung von gesellschaftlichen Rahmenbedingungen lassen somit die Gefahr einer Instrumentalisierung durch fachfremde Erwägungen zu, welche zu ökonomischen und politischen Fremdbestimmungen führen kann. Da diese weder mit den zugrundeliegenden Hintergründen der Jugendhilfe und den Zielen und dem Berufsbild der Profession einhergehen kann, verteidigt der AKS demgegenüber stattdessen eine Soziale Arbeit, die am sozialpädagogischen Bedarf orientiert ist gegen fachfremde Erwägungen in seiner Berufung auf den Menschenrechtsansatz, den sich die Stadt München mit der Einführung der „Sozialpädagogischen Diagnose“ und der „Europäischen Charta für den Schutz der Menschenrechte in der Stadt“ auf die Fahnen geschrieben hat.

### **3) Ausreichende Berücksichtigung der Zielgruppen**

Der Bericht benennt offene Problemfelder in der Auswertbarkeit der Wirkung gerade bei den besonders interessanten Zielgruppen<sup>4</sup>, die durch ein unterkomplexes Evaluationskonzept nicht erfasst werden. Gleichzeitig wird ein Schulungsbedarf der Fallführenden in der Beratungs- und Gesprächsführungskompetenz insb. zur Erstellung der Problem- und Ressourcenanalyse festgestellt<sup>5</sup>. Gerade bei der aufwändigen Entwerfung der SMARTen Ziele mit KlientInnen mit besonderen Beeinträchtigungen oder im Zwangskontext. Dabei bleiben für den AKS aber auch darüber hinaus zur spezifischen Umsetzung noch einiges an offenen Fragen zur Berücksichtigung der beteiligten Fachkräfte übrig:

- In wie weit wird im WSE-Konzept der besondere Bedarf unbegleiteter minderjähriger Flüchtlinge berücksichtigt, die in München einen nicht unerheblichen Teil der Jugendhilfefälle ausmachen?
- Wie wird künftig die Rolle der Vermittlungsstellen in der Hilfeplanung sein? Wie weit können diese noch Einfluss auf die bereits mit den KlientInnen gemeinsam getroffenen Zielvereinbarungen nehmen, wenn sie nicht in diesen umfassenden Prozess der „Sozialpädagogischen Diagnose“ mit den KlientInnen von Anfang an mit einbezogen sind?
- Wie kann vermieden werden, dass künftig die Vermittlungsstelle (VMS) bei stationären Unterbringungen außerhalb Münchens in der anschließenden Vermittlung in spezialisierte Einrichtungen das Nachsehen hat, weil die Träger vielleicht nicht darauf angewiesen/verpflichtet sind, sich auf das Münchner WSE-Verfahren einzulassen?
- Und nicht zuletzt: Ist der Arbeitnehmerschutz für die MitarbeiterInnen der Maßnahmenträger bei der EDV-gestützten Auswertung von Hilfeplanzielen gewährleistet?

---

4 KlientInnen mit geringe ausgeprägtem Sprach-/Lesevermögen, niedriger Konzentrationsfähigkeit, geringem Selbstbewusstsein, geringer Resilienz, gesundheitlichen Einschränkungen, Sucht- und Gesundheitsproblematiken etc.

5 Beratung durch die BSA wurde in den letzten Jahren durch Auslagerungen immer weiter zurückgedrängt.

#### **4) Partizipation**

Die Beteiligung der spezifischen Zielgruppen der Sozialen Arbeit ist insbesondere ein Herausforderung des Aufwands, aber auch ein Problem des bereits angesprochenen Zwangskontextes. Dabei zeigt sich, dass die Erfahrungen und Rückmeldungen aus den Projektgruppen gerade hier einen Vorteil im bisherigen Verfahren sehen. Dies deshalb, weil die spezifische Ausrichtung eines Massnahmeträgers gerade bei latenten Gefährdungsfällen, die noch unterhalb der familiengerichtlichen Anrufungsschwelle rangieren, durchaus zu einem Vertrauens- und Beziehungsaufbau in der Orientierungsphase führt, der die passenden und angemessenen SMARTen Zielerreichungen und damit auch die Wirksamkeit der Hilfen erhöhen könnte. Partizipation bedeutet hier auch vor allem, dass KlientInnen bei dringendem Jugendhilfebedarf und auch hoch motivierte Familie eine zeitnahe Vermittlung von Hilfen und Angeboten überhaupt in Anspruch nehmen können.

Der AKS spricht sich deswegen für die Beibehaltung der dreimonatigen Orientierungsphase aus, im Anschluss soll wie gehabt eine gemeinsame und kooperative Hilfeplanung zwischen Bezirkssozialarbeit (BSA) / VMS, Trägern und AdressatInnen stattfinden.

Soll hingegen der öffentliche Träger alleinig diese Rolle bzw. Aufgabe wahrnehmen, so ist zwingend auch ein fachlicher Diskurs vorab mit der Fachbasis zu führen, da hier strategische Weichenstellungen hinsichtlich des Umgangs mit Erziehungsbedarfen und Gefährdungsfällen durch eine veränderte Handhabung eingeflochten sind. Da hier zentrale Felder der professionellen Autonomie und der Spielräume in der Ausgestaltung der Aufgabenwahrnehmung tangiert sind und somit auch Diskussionen zur Rollen- und Identitätsschärfung der Fachkräfte zu führen sind, erschöpft sich Partizipation nicht nur in einzelnen Werkstatt- und Fachgesprächen anhand Schwerpunktthemen der "strategischen Entscheider" mit der Fachbasis, wie dies im Hinblick auf den Umgang und die Beteiligung der freien Träger während der Projektphase zu konstatieren war.

Der AKS spricht sich diesbezüglich für einen grundsätzlichen Paradigmenwechsel hinsichtlich der Partizipation innerhalb des öffentlichen Trägers bei derart folgenreichen Großprojekten im Vorfeld bereits aus, als auch in Hinblick auf die Beteiligung der Freien Träger und in Hinblick auf die Zugänglichkeit und Niederschwelligkeit von Jugendhilfe.

#### **5) Ressourcen**

Neben den inhaltlichen Kritikpunkten ist die völlig vernachlässigte und bislang nicht einmal vorgesehene, strukturierte Erhebung zu Aufwand und Personalbemessung auf der Umsetzungsebene<sup>6</sup>, mit ein Hauptgrund, warum das Projekt unter den derzeitigen Bedingungen nicht in die reelle Umsetzung gehen kann. Der Ergebnisbericht setzt selbst voraus, dass das WSE-Konzept ohne Qualifikation der MitarbeiterInnen und vor allem der Ressourcen in zeitlicher als auch personeller Sicht aufgrund des zu erwartenden evidenten Mehraufwands nicht sinnvoll umzusetzen ist.

Der AKS fordert deswegen – gerade aufgrund des ansonsten immens betriebenen Kostenaufwands – eine entsprechende Schaffung und Ausstattung der notwendigen Rahmenvoraussetzungen, einschliesslich der Zugänglichkeit und Schaffung der Hilfen und Angebote für eine wirkungsvolle Arbeit. Zum anderen dürfen keine zusätzlichen Aufgabenübertragungen auf die Fallführenden

---

<sup>6</sup> Aus öffentlichen Mitteln wurden externe Institute beauftragt und finanziert. Es wird für Management-, also Steuerungs- und Kontrollfunktionen kein Aufwand gescheut. Es wird ein bürokratisch-administrativer Steuerungs-Overhead entstehen, inkl. IT-Entwicklung, -anschaffung und -support. Auf Grundlage der Hypothese sog. "Sachzwänge" findet hier aufgrund der Erkenntnisse zu Verwaltungshandeln einerseits die Etablierung von zusätzlichen Kontrollinstanzen statt, welche zu einem entsprechenden gesetzmässigen Wachstums bürokratischer Systeme führen. Demgegenüber fehlt jede Anmerkung hinsichtlich einer auch ohne diese neuen Steuerungen bereits bestehenden Notwendigkeit, den Personaletat zu Gunsten der direkten Fallarbeit zu erhöhen, ebenso wie bei den Trägern, die z.B. die AEH durchführen.

stattfinden, ohne dass dies entsprechend in personellen und zeitlichen Ressourcen kompensiert wird.

#### **6) Koppelung der Finanzierung an die Evaluation**

Wegen den theoretischen und praktischen Mängeln des Projektes, der fehlenden Bezugnahmen auf die Zielgruppen, der Fragwürdigkeit hinsichtlich der "Nicht-Erreichung von Zielen nach Hilfeplan" aufgrund der damit einhergehenden Implikationen bezüglich der Folgen auf die Beteiligten und die Soziale Arbeit ergibt sich insgesamt die Konsequenz: Aus Sicht des AKS darf es unter den vorliegenden Bedingungen fehlender Strukturen, Ressourcen und definierter Prozesse, keine Koppelung von der Finanzierung Freier Träger mit der im WSE-Konzept vorgenommenen Überprüfung von Hilfeplanzielen geben.

**FORDERUNG:** Es ergibt sich für uns daraus, dass erst nach Klärung der angeführten Fragen die Wirkungsorientierten Steuerung starten kann. Ein Beginn zum 02.01.2014 ist im Sinne der Sozialen Arbeit nicht zielführend.

**Weitere Informationen zum Arbeitskreis Kritische Soziale Arbeit (AKS) München,  
finden Sie unter [www.aks-muenchen.de](http://www.aks-muenchen.de)**

Kontakt: [kritischesozialearbeit@gmx.de](mailto:kritischesozialearbeit@gmx.de)



Stand: 24.11.2013

V.i.S.d.P.: Ph. Heinze c/o GEW Stadtverband München, Schwanthalerstr. 64, 80336 München