

Wirkungsorientierte Vereinbarungen in der Hamburger Suchthilfe



Zweite Bürgermeisterin und Gesundheitssenatorin

Birgit Schnieber-Jastram:

**„Qualität und Wirtschaftlichkeit der Sozialen Arbeit
stehen nicht im Widerspruch“**



Hamburg

www.gesundheit.hamburg.de

Seit Jahresbeginn 2007 stehen in Hamburg fünf neue regionale Beratungsangebote für suchtgefährdete Jugendliche zur Verfügung. Dies ist einer von zahlreichen Bausteinen unseres Konzeptes „Drogenfreie Kindheit und Jugend“. Im Zusammenhang mit der Einrichtung dieser Angebote wird zugleich ein neues Steuerungsinstrument erprobt. Mit dem Projekt „Modellhafte Einführung von wirkungsorientierten Vereinbarungen in der ambulanten Suchtkrankenhilfe in Hamburg“ betreten nicht nur die Freien Träger der Drogen- und Suchthilfe, sondern auch die Behörde für Soziales, Familie, Gesundheit und Verbraucherschutz (BSG) Neuland.

Behörde und Freie Träger verbindet hierbei ein hohes gemeinsames Interesse, nämlich eine stärkere Orientierung an der Wirkung der Sozialen Arbeit für Suchtkranke und Suchtgefährdete. Auch für die in der Suchthilfe beschäftigten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter ist die wirkungsorientierte Steuerung attraktiv, denn sie stärkt die Fachlichkeit. Um wirkungsorientiert zu steuern, muss man sich zunächst über die erwünschten Wirkungen Gedanken machen und Vereinbarungen treffen. Hierzu ist insbesondere eine fachliche Auseinandersetzung vonnöten. Darüber hinaus erhalten die Beschäftigten im Rahmen wirkungsorientierter Steuerung eine bessere Rückmeldung über die Ergebnisse ihrer Arbeit – auch dies liegt ganz in ihrem fachlichen Interesse.

Vor allem aber werden die Klientinnen und Klienten von einer wirkungsorientierten Arbeitsweise profitieren.

Ebenso wie die bisherigen Ansätze zur Modernisierung der Suchthilfe dient auch der wirkungsorientierte Steuerungsansatz der Qualitätssicherung der Hilfen. Qualität und Wirtschaftlichkeit der Sozialen Arbeit stehen hierbei nicht im Widerspruch. Denn nur wirksame Leistungen sind letztlich auch wirtschaftlich, und es gilt, die vorhandenen hohen Ressourcen im Bereich der ambulanten Sucht- und Drogenhilfe optimal einzusetzen.

Ich freue mich, dass Hamburg bei der Entwicklung einer wirkungsorientierten Steuerung für die Suchtkrankenhilfe – auch dank der externen Begleitung durch die Jan Schröder Beratungsgesellschaft - eine Vorreiterrolle einnimmt und danke insbesondere den Freien Trägern der Suchthilfe sowie den Kooperationspartnern aus der Jugendhilfe und anderen angrenzenden Bereichen für ihre Bereitschaft, sich auf dieses Vorhaben einzulassen und ihr fachliches Wissen einzubringen.

Birgit Schnieber-Jastram

Mitteilung des Senats an die Bürgerschaft
Ausstiegsorientierte Reform der Suchtkrankenhilfe in Hamburg
Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg,
Drucksache 18/2202, 03.05.2005

„Maßgeblich für die Entwicklung einer Outcome-orientierten Steuerung des Suchtkrankenhilfesystems ist die Definition des „Outcome“. Positives Ergebnis einer Suchthilfemaßnahme kann die dauerhafte Abstinenz, aber auch ein reduzierter Konsum oder eine gesundheitliche und soziale Stabilisierung sein. Die Förderung muss sich künftig sowohl am Output, den erbrachten Leistungen, als auch am Outcome, den erzielten Ergebnissen, orientieren. Zielvereinbarungen und deren Überprüfung und Einhaltung können hierbei ergänzende Hinweise zur Förderungswürdigkeit einer Suchthilfeeinrichtung geben.“

Weitere Informationen zum Projekt:

Behörde für Soziales, Familie, Gesundheit und
Verbraucherschutz, Fachabt. Drogen und Sucht
Monika Püschl
Billstraße 80
20539 Hamburg
Tel. 040/42837 2059
E-mail: Monika.Pueschl@bsg.hamburg.de

JSB Dr. Jan Schröder Beratungsgesellschaft
GmbH & Co. KG
Dr. Jan Schröder
Argelanderstraße 1, 53115 Bonn
Tel. 0228/908 72-0
E-mail: janschroeder@jsbgmbh.de



Wirkungsorientierte Vereinbarungen in der Hamburger Suchthilfe



Freie Träger der Drogen- und Suchthilfe beteiligen sich aktiv an der Erprobung wirkungsorientierter Steuerung

Die Hamburger Freien Träger Jugendhilfe e.V., jugend hilft jugend e.V. und Therapiehilfe e.V. werden als erste Freie Träger der Hamburger ambulanten Suchthilfe im Rahmen wirkungsorientierter Vereinbarungen Suchtberatung für suchtgefährdete Jugendliche und junge Erwachsene anbieten. Es ist nicht das erste Mal, dass diese Freien Träger Neuland in der Suchthilfe betreten und aktiv Beiträge zur Optimierung des Hamburger Suchthilfesystems leisten. Die genannten Freien Träger haben mit ihrer Bewerbung um die Modellprojekte zur Erprobung der Wirkungsorientierten Steuerung erneut deutlich gemacht, dass sie auf der Basis ihrer Fachlichkeit und langjährigen Erfahrung bereit sind, neue Wege mitzugestalten. Für sie stellte insbesondere die Verknüpfung der neu zu erreichenden Zielgruppe mit dem neuen Steuerungsmodell eine fachliche Herausforderung dar, der sie sich stellen wollen.

Die jetzt bereits schon festzustellende Errungenschaft des Modellprojekts ist, dass der systemische Aspekt deutlich in den Vordergrund getreten ist. Die durch Jugendhilfe und Suchthilfe gemeinsame Erarbeitung der Zielgruppen, Wirkungsziele und Zielerreichungsgrade hat zu einer Arbeitsfeld übergreifenden gemeinsamen Sprache, einem gemeinsamen fachlichen Verständnis und auf dieser Basis zur Vereinbarung gemeinsam zu erreichender Ziele geführt. Das ist das wirklich Neue!

Als weiterer positiver „Nebeneffekt“ konnte durch die Einbeziehung verschiedenster Akteure aus unterschiedlichen Arbeitsfeldern in die Aushandlung der Vereinbarungen eine hohe Transparenz über die geplanten Suchtberatungsangebote über die jeweiligen Bereichsgrenzen hinweg geschaffen werden. Hierin sehen die Träger eine gute Basis für die Verfestigung bestehender und neu aufzubauender tragfähiger Kooperationsstrukturen zwischen Jugendhilfe und Suchthilfe.

Der Verfahrensprozess war für alle Beteiligten sehr zeitaufwendig, und insbesondere für die Kooperationspartner bedeutete es ein hohes Engagement über die

eigene Einrichtungsgrenze hinaus. Erfreulich war, dass der gesamte Prozess trotz zeitlicher Belastung von einem konstruktiven Miteinander und der Bereitschaft zum offenen fachlichen Austausch getragen war.

Die wirkungsorientierten Vereinbarungen werden sich auf die praktische Arbeit der Suchtberatungsangebote für suchtgefährdete Jugendliche und junge Erwachsene insofern auswirken, als dass die beteiligten Freien Träger erwarten, dass die Beratung durch die erfolgte weitere Präzisierung der Zieldefinitionen noch zielgerichteter als bisher ausgeführt werden wird. Darüber hinaus wird die Arbeit durch die enge und verbindlichere Kooperation zwischen Jugendhilfe und Suchthilfe weiter effektiviert und besser aufeinander bezogen und abgestimmt sein.

Das eingesetzte Personal der Träger wird teils in trägerübergreifenden Schulungen und in Kooperation mit anderen sozialen Institutionen für die neuen Aufgaben qualifiziert und insbesondere durch das DZSKJ in der Anwendung diverser Fragebogen geschult. Dieser gezielte Transfer von Know-how zwischen Jugendhilfe, Suchthilfe und Wissenschaft zur Unterstützung der Zielerreichung ist begrüßenswert.

Vor dem Hintergrund der Tatsache, dass es bisher in ganz Deutschland keinerlei praktische Erfahrungen mit der wirkungsorientierten Steuerung in der ambulanten Suchthilfe gibt, begrüßen es die Träger, dass alle Beteiligten darüber einig sind, dass es sich bei der Einführung wirkungsorientierter Steuerung um einen ergebnisoffenen Prozess handelt. Unter Einbeziehung der Erfahrungen aus der Praxis und der Kooperationspartner sowie der Evaluationsergebnisse wird sich entscheiden, ob die Suchthilfe mit der wirkungsorientierten Steuerung einen erfolgsversprechenden Weg eingeschlagen hat und ob dieser zukünftig weiter gegangen werden sollte.

Deshalb ist es gut, dass gemeinsam mit den drei großen Suchthilfeträgern Hamburgs, die in der Partnerschaft mit der Freien und Hansestadt Hamburg erfahren sind, bei diesem Pilotprojekt die Chancen, aber auch die Grenzen der Messbarkeit professionellen Handelns ausgelotet werden.

Beratung für suchtgefährdete Jugendliche soll Wirkung zeigen Hamburg erprobt wirkungsorientierte Steuerung in der ambulanten Suchthilfe

Ausgangssituation in Hamburg

Moderne Steuerung und Qualitätssicherung der Suchthilfe haben in Hamburg Tradition: Bereits 1996 wurde zwischen Behörde und Freien Trägern der Drogenhilfe eine Rahmenvereinbarung über Qualitätsstandards entwickelt, die schließlich Ende 1999 von sämtlichen Trägern der Suchtkrankenhilfe in Hamburg sowie der Behörde unterzeichnet wurde. Mit der Unterzeichnung der Vereinbarung hat die Stadt anerkannt, dass mit hoher Qualität erbrachte Leistungen einer entsprechenden Gegenfinanzierung bedürfen und Qualitätssicherungsprozesse nur möglich sind, wenn die Freien Träger ein Mindestmaß an Planungssicherheit erhalten. Die Freien Träger haben sich dazu bekannt, ihre Ziele und Leistungen prägnant zu beschreiben und ihre fachliche Arbeit transparent und in vergleichbarer Weise nachvollziehbar zu dokumentieren. Gemeinsam haben Träger und Behörde auf dieser Basis die Förderung der ambulanten Suchthilfeprojekte von der klassischen Input- auf eine Output-orientierte Steuerung umgestellt. Maßgeblich ist nicht mehr die benötigte Stellen- und Finanzausstattung einer Einrichtung, Grundlage der Förderung ist vielmehr die Anzahl der zu erreichenden Klientinnen und Klienten in verschiedenen Leistungssegmenten, die wiederum mit unterschiedlich hohen Fachkraftstunden hinterlegt sind. Etwa die Hälfte aller zuwendungsfinanzierten Projekte wird über mehrjährige Zuwendungsverträge gefördert, mit denen die Freien Träger weitreichende Bewirtschaftungsfreiheiten und erhöhte Planungssicherheit erhalten.

Um festzuhalten, wie viele und welche Klientinnen und Klienten in den zahlreichen geförderten Suchthilfeprojekten erreicht werden und in welchem Umfang dort welche Leistungen erbracht werden, haben sich alle Unterzeichner der Rahmenvereinbarung zur Teilnahme an der klientenbezogenen Basisdatendokumentation sowie der einrichtungsbezogenen Leistungsdocumentation verpflichtet. Die jährliche Auswertung der Basisdatendokumentation wurde 2007 bereits zum 10. Mal veröffentlicht.

Im Ergebnis ist mit der output-orientierten Steuerung der Nutzen Sozialer Arbeit für Öffentlichkeit und Politik deutlicher geworden, die staatliche Förderung Sozialer Arbeit hat eine stärkere Legitimation erhalten.

Mindestens ebenso bedeutsam ist jedoch der qualitätssichernde Effekt: Moderne Steuerung erhöht die Qualität der Sozialen Arbeit, weil sie Transparenz über das Hilfesgeschehen in den Einrichtungen schafft und Informationen über die betreuten Klientinnen und Klienten zugänglich macht. Nur mit diesem Wissen ist es möglich, das Hilfesystem qualitativ weiterzuentwickeln.

Genau dieses Ziel ist auch mit der Einführung wirkungsorientierter Steuerung verbunden.

Das Projekt im Überblick

Das Projekt stellt einen Einstieg dar – einen Einstieg in die wirkungsorientierte Steuerung der Suchthilfe über den Abschluss von fünf wirkungsorientierten Vereinbarungen über Beratungsangebote für suchtkranke und suchtgefährdete Jugendliche. Mit dem Projekt werden neue Wege beschritten, neue Denkmuster und neue Kooperationen gebildet. Angelegt ist es als gemeinsamer Lernprozess von Fachbehörde, fünf Hamburger Bezirken, drei Trägern der Suchthilfe und mehr als 20 Kooperationspartnerinnen und –partnern aus Jugendhilfe und Schule. Das Vorhaben hat eine Laufzeit von fünf Jahren; der erste Meilenstein wurde im Juli 2007 wie geplant erreicht – der Abschluss fünf wirkungsorientierter Vereinbarungen.

Was vielleicht ein wenig formal klingt – der Abschluss von Vereinbarungen - ist das Ergebnis einer neunmonatigen intensiven Diskussion um gemeinsame Zielgruppen von Sucht- und Jugendhilfe, erreichbare Wirkungsziele, Wirkungsweisen der Kooperation unterschiedlicher Fachdisziplinen, dialogisch-wirkungsorientiertes Controlling und Wirkungs-Indikatoren. Diskutiert wurde auch, wie bezirksübergreifende Standards wirkungsorientierter Steuerung in Einklang zu bringen sind mit projektspezifischen Besonderheiten und der jeweils unterschiedlichen Lebenssituation suchtgefährdeter Jugendlicher in fünf Hamburger Bezirken. Womit auch schon die wesentlichen Inhalte der Vereinbarungen umrissen wären:

- Festlegung der Zielgruppen und Wirkungsziele
- Vereinbarung von Zielerreichungsgraden sowie von Mess-Methoden und -Instrumenten

Wirkungsorientierte Vereinbarungen in der Hamburger Suchthilfe

- Definition der zu erbringenden Leistungen bezogen auf Klient/innen, Kooperation und Qualitätssicherung ohne Festlegung von quantitativen Zielwerten
- Vereinbarung über Ziel und Gegenstand des Controllings
- Festlegung von Berichts- und Nachweispflichten
- Anpassungs- und Weiterentwicklungsklauseln.

Auf Bonus-/Malus-Regelungen in der Finanzierung wurde bewusst verzichtet und umso mehr Energie in eine scharfe, wirkungsorientierte Konturierung der künftigen Angebote gesteckt - bei gleichzeitigem Verzicht auf die differenzierte Festlegung des zu erbringenden Outputs.

Ein erster Testlauf steht nun an bis Ende 2008. Dann wird eine erste Bilanz gezogen. Welches der Angebote konnte die zugesagten Wirkungen wirklich erzielen? Oder gar übertreffen? Wie hat sich die Kooperation entwickelt? Was ändert sich für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter durch wirkungsorientierte Steuerung? Wie lässt sich das Berichtswesen vereinheitlichen? Hat wirkungsorientiertes Controlling wirklich zu einer Qualitätssteigerung im Sinne der vereinbarten Wirkungsziele geführt? Für die Jahre ab 2009 sollen dann modifizierte Vereinbarungen abgeschlossen werden. 2011 fällt die Entscheidung, ob und in welcher Weise die Projekte fortgeführt werden.

Evaluation durch das DZSKJ

Nicht nur die Einführung wirkungsorientierter Steuerungselemente sondern auch die neuen Beratungsangebote für suchtgefährdete Jugendliche haben für die Weiterentwicklung der Suchthilfe in Hamburg eine besondere Bedeutung. Deshalb wird die neu eingerichtete Suchtberatung für Jugendliche durch das **Deutsche Zentrum für Suchtfragen des Kindes- und Jugendalters (DZSKJ)** evaluiert. Hierbei wird eine enge Verknüpfung zu den wirkungsorientierten Vereinbarungen hergestellt: Gegenstand der Evaluation sind nämlich genau die Wirkungen, die bei den Klientinnen und Klienten bzw. Angehörigen von suchtgefährdeten oder suchtkranken Jugendlichen und jungen Erwachsenen erzielt werden sollen.

Untersucht wird die Ergebnisqualität der Beratung suchtgefährdeter Jugendlicher und junger Erwachsener. Es sollen aber auch Aspekte der Prozess- und Strukturqualität einbezogen werden. Insbesondere die Auswirkungen der spezifischen Kooperationsstrukturen zwischen Suchtberatung und regionaler Jugendhilfe sind hierbei von Interesse und werden gesondert betrachtet. Die Evaluation beginnt mit dem Jahr 2008 und bezieht alle Klientinnen und Klienten ein, die in diesem Jahr eine Suchtberatung beginnen. Nachbefragungen der Klientinnen und Klienten finden zum Ende der jeweiligen Beratung sowie ein Jahr nach Abschluss der Beratung statt. Die Auswertung der Daten sowie die Berichterstattung erfolgen bis zur Jahresmitte 2011.

Erste Ergebnisse des Projektes

Wirkungsorientierte Vereinbarungen und Zuwendungsrecht – unüberbrückbare Gegensätze?

Wirkungsorientierte Steuerungsansätze im Bereich der Sozialen Arbeit werden derzeit in Deutschland vorwiegend bei der Finanzierung einzelfallbezogener Hilfen zum Beispiel in der Jugendhilfe diskutiert. Erfahrungen mit wirkungsorientierten Vereinbarungen bestehen jedoch auch in zuwendungsfinanzierten Bereichen, wie zum Beispiel der Altenhilfe.

Während das klassische Zuwendungsrecht die zweckentsprechende Verwendung der Mittel und deren Überprüfung in den Vordergrund stellt, fokussiert eine wirkungsorientierte Steuerung stärker oder sogar ausschließlich auf die mittels der Zuwendung erzielte Wirkung. Die Einhaltung eines kleinteiligen Stellen- und Finanzierungsplans sowie die detailgetreue Prüfung

von Verwendungsnachweisen treten demgegenüber in den Hintergrund.

Diese Tendenz zeichnete sich bereits mit der Entwicklung der Output-orientierten Steuerung seit Mitte der 90er Jahre ab:

Zuwendungsbescheide wurden ergänzt um ausführliche Leistungsbeschreibungen und bei der Kontrolle der Mittelverwendung rückte die Leistungserbringung stärker in den Blick. Seit einigen Jahren lässt das Zuwendungsrecht eine flexible Gestaltung bei Finanzierungsplänen und sogar Rücklagenbildung zu, um den Zuwendungsempfängern Anreize für wirtschaftliches Handeln zu bieten.

Wirkungsorientierte Vereinbarungen in der Hamburger Suchthilfe

Voraussetzung hierfür ist jedoch eine konkrete Leistungsbeschreibung, die eine Erfolgskontrolle hinsichtlich Umfang, Qualität und Zielerreichung der erbrachten Leistung erst möglich macht. Neben dem fachlichen Controlling spielt jedoch die betriebswirtschaftliche Prüfung nach wie vor eine große Rolle.

Was aber geschieht, wenn nun künftig im Rahmen wirkungsorientierter Vereinbarungen auch die Leistungserbringung in den Hintergrund tritt und die zu erzielenden Wirkungen in den Mittelpunkt der Betrachtung rücken? Auch aus der Sicht von Finanzressorts und Rechnungshöfen ist dies eine erstrebenswerte Entwicklung. So finden sich in den Hamburgischen Verwaltungsvorschriften zur Landeshaushaltsordnung bereits ausführliche „Hinweise für die Planung und Durchführung von Erfolgskontrollen im Zuwendungsbereich“ mit denen im Rahmen einer „Wirksamkeitskontrolle“ unter anderem überprüft werden soll, ob die mit einer Zuwendungsbewilligung vereinbarten Ziele erreicht werden („Zielerreichungskontrolle“) und ob die Wirkung auf die Maßnahme zurückzuführen ist („Wirkungskontrolle“). Zugleich wird darauf hingewiesen, dass der Aufwand für die Durchführung der Wirksamkeitskontrollen in einem vernünftigen Verhältnis zum angestrebten Nutzen stehen muss. Insbesondere seien aufwändige Wirkungskontrollen nur mit umfangreichen wissenschaftlichen Untersuchungen verlässlich durchzuführen und deshalb in der Regel für einzelne Maßnahmen nicht gerechtfertigt. Ergänzend zur Wirksamkeitskontrolle sollen Wirtschaftlichkeitskontrollen durchgeführt werden.

Der Staat mag also (noch) nicht allein darauf vertrauen, dass eine wirksame Maßnahme quasi automatisch auch wirtschaftlich ist.

So führt die Weiterentwicklung des Zuwendungsrechts letztlich dazu, dass Zuwendungsempfänger einen immer höheren Dokumentationsaufwand betreiben müssen, die ordnungsgemäße Verwendung der Mittel, die erbrachten Leistungen und die erzielten Wirkungen belegen sollen. Die Verwaltung soll neben der wirtschaftlichen Mittelverwendung zusätzlich die Leistungserbringung und neuerdings auch noch die Wirksamkeit der Maßnahme überprüfen.

Spätestens an dieser Stelle wird deutlich, dass nicht nur bei den Leistungserbringern, sondern auch bei den Beschäftigten der Zuwendungsgeber ein Qualifizierungsbedarf besteht, wenn Elemente einer wirkungsorientierten Steuerung angewandt werden sollen.

Es gilt außerdem zu überlegen, ob neue Steuerungsinstrumentarien jeweils zu den alten Regularien hinzukommen müssen, oder ob nicht doch die betriebswirtschaftliche Prüfung und die Kontrolle der erbrachten Leistungen zugunsten einer Wirksamkeitsprüfung weiter reduziert werden können. Das Hamburger Modellprojekt zum Abschluss wirkungsorientierter Vereinbarungen in der ambulanten Suchtkrankenhilfe soll auch zur Beantwortung dieser Frage beitragen.

Das Profil der Suchtberatung – proaktive fachpolitische Entscheidung oder Reaktion auf die Praxis?

Klientinnen und Klienten der Suchtberatung für Jugendliche und junge Erwachsene

- sind über die Folgen des Suchtmittelkonsums aufgeklärt,
- sind motiviert, Suchtberatung wahrzunehmen,
- haben ihren legalen Suchtmittelkonsum reduziert bzw. aufgegeben,
- haben ihren illegalen Suchtmittelkonsum aufgegeben,
- sind wieder sozial integriert.

Dies sind die übergeordneten, fachpolitischen Ziele, an denen sich die Suchtberatung für Jugendliche orientiert. Ohne Zweifel handelt es sich hierbei um Wirkungsziele. (Wie) werden diese nun handlungsrelevant?

In der Output-orientierten Steuerung wird über Konzepte - einmalig, zu Beginn - plausibilisiert, dass bestimmte Leistungsmengen mit jeweils benannter Struktur- und Prozessqualität bei bestimmten Zielgruppen geeignet sind, um einen Beitrag zu solchen übergeordneten Zielen zu leisten. Konsequenterweise richten sich Dokumentations- und Controllingsysteme in der Folge daran aus, festzuhalten, ob die zugesagten Leistungen auch zielgruppenscharf erbracht wurden.

Wirkungen spielen in der herkömmlichen Steuerung nur dort eine Rolle, wo es um die Ausgestaltung der individuellen Hilfen geht. Nach bestem fachlichen Wissen gehen die Fachkräfte daran, im Einzelfall wirkungsvoll zu arbeiten, ohne, dass ausdrücklich Wirkungsziele festgelegt worden wären, so dass ein Controlling unmöglich ist. Ob es neben den übergeordneten Zielen weitere Maßstäbe für gute Arbeit gibt, wie diese Ziele zu interpretieren sind, ob es Priorisierungen innerhalb der Ziele gibt ... all dies ist unklar. Also wird gemeinsam mit den Klientinnen und Klienten individuell ausgehandelt, welche Wirkungen konkret verfolgt werden sollen, unter Einsatz des jeweiligen Fachwissens und der individuellen Wertevorstellungen.

Wirkungsorientierte Vereinbarungen in der Hamburger Suchthilfe

Letztlich bestimmt also die Praxis in hohem Maße das Profil der Suchtberatung. Bei der Output-orientierten Steuerung und begrenzten Ressourcen besteht deshalb die Gefahr, dass Profilbildung - unbewusst - folgenden Prinzipien gehorcht: „Wer zuerst kommt, wird bedient.“ „Was ich am besten kann und im Einzelfall für richtig halte, geschieht!“ Dabei findet letztlich eine unbewusste Auswahl zu Lasten derjenigen statt, die „zu spät kommen“ oder „zu leise sind“.

Wirkungsorientierte Steuerung funktioniert anders. Fachkräfte erhalten einen deutlich klareren Orientierungsrahmen, der ihnen Prioritätensetzung ermöglicht und zugleich Maßstäbe an die Hand gibt, was erreicht werden soll.

So konzentrieren sich die fünf neuen Angebote in Hamburg auf drei Zielgruppen männlicher und weiblicher Suchtkranker und -gefährdeter:

- **14 - 17-jährige Jugendliche,**
- **junge Menschen mit Migrationshintergrund bis zum Alter von 27 Jahren**
- **sowie Eltern und Angehörige.**

In eine der wirkungsorientierten Vereinbarungen wurde darüber hinaus die Zielgruppe der **werdenden oder jungen Eltern** aufgenommen.

Für diese Zielgruppen werden hinsichtlich ihrer Machbarkeit ausgewählte und priorisierte Wirkungsziele verfolgt. So wurde zum Beispiel vereinbart und mit expliziten Zielerreichungsgraden hinterlegt:

14 – 27-Jährige mit Migrationshintergrund

- nehmen vorhandene Suchthilfesysteme in Anspruch.
- nehmen suchtmittelfrei Bildungsangebote in Anspruch.
- sehen ihren eigenen Konsum als problematisch an.

Der Erfolg der Suchtberatung und ihrer Kooperationspartner bemisst sich damit bei dieser Zielgruppe nicht an der Zahl drogenfrei lebender Jugendlicher, sondern daran, ob sich bei den Jugendlichen ein Problembewusstsein gebildet hat und ob sie ohne den Konsum von Suchtmitteln Schule oder Ausbildung besuchen. Für die Fachkräfte wird damit deutlich klarer, was von ihnen erwartet wird.

Suchthilfe und Jugendhilfe, Fachbehörde und Bezirke – gemeinsam Wirkung erzielen, aber wie?

Suchtgefährdete und suchtkranke junge Menschen zwischen 14 und 27 Jahren nutzen Freizeit- und Bildungsangebote der bezirklichen Jugendarbeit und werden hierdurch in ihrer persönlichen Entwicklung zu einer selbstständigen und eigenverantwortlich handelnden Persönlichkeit unterstützt und gefördert. Dies beinhaltet auch den verantwortungsbewussten Umgang mit Suchtmitteln, einen möglichst geringen Konsum oder den vollständigen Verzicht auf legale und illegale Drogen.

Sie nehmen Beratungs- und Unterstützungsangebote der zentral durch die Fachbehörde geförderten Suchtberatungsstellen in Anspruch, wenn ihr eigener Drogenkonsum oder der Suchtmittelkonsum in ihrem Umfeld zu negativen Auffälligkeiten und Problemen in den Lebensbereichen Schule, Beruf, Familie oder Freizeit führt. Sie werden hier durch spezielle Angebote und qualifizierte Beratung über Risiken des Drogenmissbrauchs informiert und darin unterstützt, ihren Suchtmittelkonsum zukünftig deutlich zu reduzieren oder vollständig aufzugeben. Gleichzeitig wird mit den jungen Menschen umfassend über ihre persönliche Situation und mögliche Lebensentwürfe / Perspektiven / Ziele gesprochen.

Die intensive Kooperation zwischen den neuen Suchtberatungsangeboten und den bezirklichen Angeboten der Jugendhilfe dient denselben Zielen: Junge Menschen sollen bei der Entwicklung zu einer selbstständigen und eigenverantwortlich handelnden und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeit unterstützt und darin bestärkt werden, ihren Suchtmittelkonsum zu reduzieren oder auf Rauschmittel vollständig zu verzichten.

Durch den gemeinsamen Arbeitsprozess der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter aus der Suchtberatung und der Jugendarbeit/ Jugendhilfe zur Entwicklung einer Kooperationsvereinbarung für die Zusammenarbeit im Stadtteil ist eine neue Qualität entstanden, die dazu beitragen wird, die genannten gemeinsamen Ziele und Aufgaben im Interesse der jungen Menschen und ihrer Angehörigen besser zu erfüllen. Diesen Prozess haben die Bezirke bereitwillig, aktiv und hoch engagiert unterstützt.

Im Projekt wurden fünf miteinander verschränkte Ansätze realisiert, um diese Kooperation wirkungsorientiert mit Leben zu füllen und „win-win“-Lösungen zu befördern:

Wirkungsorientierte Vereinbarungen in der Hamburger Suchthilfe

- Gemeinsame inhaltliche Diskussionen der anzustrebenden Wirkungsziele und Wirkungsweisen.
- Vereinbarung gemeinsamer jährlicher Controlling-Gespräche zur Wirkungszielerreichung.
- Zielgruppe des gemeinsamen Handelns sind all diejenigen Suchtkranken und -gefährdeten, mit denen der Kooperationsverbund aus Suchthilfe, Jugendhilfe und anderen Partnern in Kontakt steht.
- Strukturelle Absicherung über eine Rahmenvereinbarung zwischen Fachbehörde und Bezirken.
- Selbstverpflichtung der Jugendhilfeträger und Bezirke, die Gesundheitsbehörde und die Suchthilfeträger bei der Umsetzung der wirkungsorientierten Vereinbarungen zu unterstützen.

Gemeinsame Gruppenangebote von Jugend- und Suchthilfe, eine enge Verzahnung der einzelfallspezifischen Arbeit und räumliche Nähe sind nur drei Eckpunkte der hieraus resultierenden praktischen Arbeit. Abzuwarten bleibt, wie sich die unterschiedlichen Steuerungsansätze - wirkungsorientierte Vereinbarungen für die Suchtberatung sowie herkömmliche Leistungsvereinbarungen mit den Jugendhilfeträgern – miteinander vertragen werden.

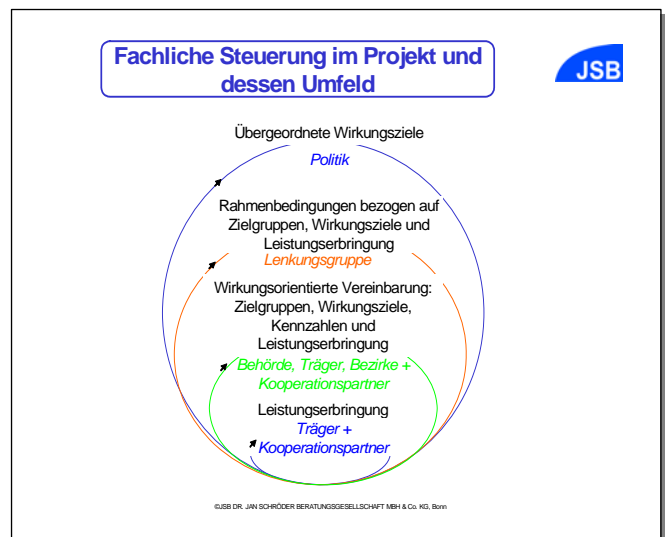
Zwischen politischer Vision und Einzelfallarbeit – was regelt die Vereinbarung?

Politische Ziele sind oftmals Langfristziele, bisweilen auch Visionen, an denen es zu arbeiten lohnt - wie etwa in Hamburg die Drogenfreie Kindheit und Jugend. Grundsätzliche Orientierung geben sie in ihrer Funktion als übergeordnete Wirkungsziele. Sie lassen aber zugleich die Frage unbeantwortet, was in begrenzter Zeit mit endlichen Mitteln erreicht werden kann.

Priorisierung ist gefragt, fachlich begründete Abwägung dessen, was zwar wünschenswert aber nur mit unverhältnismäßigem Mitteleinsatz leistbar ist. Und eben dies geschieht in der Aushandlung wirkungsorientierter Vereinbarungen – zwischen Behörde, Bezirken, Suchthilfeträgern und Kooperationspartnern aus der Jugendhilfe und benachbarten Bereichen.

Damit die Unterschiede von Bezirk zu Bezirk nicht zu groß werden, hat im Projekt die Lenkungsgruppe ein gemeinsames Dach geschaffen, indem sie Prioritäten bei der Festlegung von Zielgruppen und Wirkungszielen gesetzt hat. Dies bildete die Basis für die Festlegung bezirksindividueller Zielerreichungsgrade und die Festlegung von Details der Leistungserbringung durch Träger und Kooperationspartner. Die wirkungsorientierten Vereinbarungen geben nicht mehr vor, welche Leistungen für das eingesetzte Geld erbracht werden müssen. Sie benennen lediglich welches Angebot

prinzipiell vom Träger vorgehalten werden muss, damit im Einzelfall oder gruppenbezogen wirkungsorientiert ein passgenaues Leistungsbündel geschnürt werden kann.



In der Struktur des Gesamtsystems schafft damit die Vereinbarung die notwendige Brücke zwischen politischen Zielen und Fallarbeit. Sie lässt erhebliche Freiräume in der Leistungsgestaltung und legt zugleich essentielle Parameter der Arbeit auf der Wirkungsebene fest.

Steuergelder wirtschaftlich einsetzen - ohne Leistungskontrolle, (wie) geht das?

Wirkungsvereinbarung und –controlling –lautet die kurze aber prägnante Antwort auf die gestellte Frage. Letztlich gibt die traditionelle Form der Leistungskontrolle und -vereinbarung lediglich Antwort auf die Frage, ob die von einem Träger zugesagten Leistungen auch erbracht wurden. Ob das Verhältnis zwischen politischer Zielerreichung – den angestrebten Wirkungen - und eingesetzten Mitteln – dem eingesetzten Input - stimmt, lässt sich so nicht erkennen. Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen können sich allenfalls darauf beziehen, ob Leistungen preisgünstig erbracht werden, ob das Verhältnis von Input und Output stimmt.

Das in Hamburg zur Erprobung anstehende System nimmt nun das Verhältnis von Zielerreichung und eingesetzten Mitteln in den Blick:

So wurden bei der Aushandlung der Vereinbarungen Fragen gestellt wie: „Kann mit den zur Verfügung gestellten Mitteln für x unter 18-jährige zugesagt werden, dass das Ziel zu y % erreicht wird?“

Wirkungsorientierte Vereinbarungen in der Hamburger Suchthilfe

An die Seite eines wirkungsorientierten Berichtswesens wird ein regelmäßiges dialogisches Controlling treten, welches zudem die Zweckmäßigkeit der erbrachten Leistung immer wieder auf den Prüfstand stellt.

Über die Controllingdialoge wird ein weitergehendes Verständnis der Funktionsweisen der Kooperation von

Jugend- und Suchthilfe erreicht werden als es mit den bisherigen Steuerungsverfahren möglich war. Bereits über die Aushandlungen wurde vieles deutlicher als es schriftliche Konzepte zu transportieren vermögen.

Alles im Sinne der Jugendlichen - und der Steuerzahler.

Die vereinbarten Wirkungsziele

Angehörige/ Eltern von weiblichen und männlichen 14 – 27jährigen Suchtgefährdeten und Suchtkranken

- ...sind in der Lage, kompetenter mit den weiblichen und männlichen 14 – 27jährigen Suchtgefährdeten und Suchtkranken umzugehen.
- ...sind im Beratungsprozess aktiv und unterstützend.
- ...nutzen soziale Unterstützung durch ähnlich Betroffene oder/ und professionelle Helferinnen und Helfer.

Weibliche und männliche unter 18jährige Suchtgefährdete und Suchtkranke

- ...betrachten Drogen- und Suchtmittelkonsum als kritisch.
- ...reduzieren den Konsum von Suchtmitteln.
- ...erkennen die eigene Suchtgefährdung/ Suchterkrankung.
- ...gehen regelmäßig suchtmittelfrei zur Schule und zur Ausbildung.
- ...sind eigenverantwortlicher und gemeinschaftsfähiger geworden.

Weibliche und männliche 14 – 27jährige Suchtgefährdete und Suchtkranke mit Migrationshintergrund

- ...nehmen vorhandene Suchthilfesysteme in Anspruch.
- ...nehmen suchtmittelfrei Bildungsangebote in Anspruch.
- ...sehen ihren eigenen Konsum als problematisch an.
- ...haben stärkere Verzichtsmotive bezüglich ihres Suchtmittelkonsums.

Seine Wurzeln hat der Ansatz der Wirkungsorientierten Steuerung in der Frage: „Lässt sich in sozial- und gesellschaftspolitischen Feldern wirklich mit denselben Instrumenten und Verfahren steuern wie in der Wirtschaft?“ Schnell wurde deutlich, dass manches übernommen werden kann, aber erhebliche Adaptionleistungen erforderlich sind. Gewinnorientiertes Streben folgt anderen Handlungslogiken als sozial motiviertes Handeln oder politisches Tun. Und dies muss bei der Entwicklung von Steuerungswerkzeugen und -verfahren aufgegriffen werden, damit Steuerung wirklich positive Auswirkungen für die Klientinnen und Klienten – und die Steuerzahler – hat. Im Spannungsfeld von Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit.

Mannigfaltige Erfahrungen konnten in Deutschland in den letzten zehn Jahren zur Wirkungsorientierten Steuerung gesammelt werden. Ausgehend von den „Magdeburger Gesprächen“ des Bundesfamilienministeriums, der JSB und des Sozialministeriums Sachsen-Anhalt waren Alten- und Jugendhilfe Vorreiter: in der wirkungsorientierten Gestaltung ganzer Infrastrukturlandschaften, in wirkungsorientierten Vereinbarungen für einzelne Einrichtungen und in der wirkungsorientierten Steuerung in Sozialräumen und im Einzelfall. Mit einer zentralen Erkenntnis: Wirkungen lassen sich nur gemeinsam erzielen – Dialog steht daher als Steuerungswerkzeug ganz im Vordergrund – weit vor der so heiß geliebten Messung von Wirkungen.

Mit dem Hamburger Projekt betritt nun die Suchthilfe das Feld. Ein Bereich, der wesentlich besser beforscht ist als die Alten- und Jugendhilfe. Und in dem konsequenterweise Wirkungsbelege im Denken der Akteure eine größere Bedeutung haben als plausibilisierende Diskussionen. Herausfordernd ist am Hamburger Projekt zudem die Vielzahl der Akteure – man könnte sagen, es ist grenzüberschreitend in vielerlei Hinsicht.

Rückblickend lässt sich feststellen:

- eine offene, durchaus auch einmal kritische und streitbare Verhandlungskultur
- der Wille, experimentierend Neuland ohne Netz und doppelten Boden zu erschließen
- das sich Einlassen auf eine straffe Projektplanung und -umsetzung
- Vertrauen in und kritische Auseinandersetzung mit uns als externen Begleitern
- und ein gehöriger Schuss Pragmatismus.

Dies waren die Ingredienzien eines erfolgreichen Projektes, welches viel Spaß und eine Menge an Erkenntnissen gebracht sowie den Grundstein für viele positive Wirkungen gelegt hat. Allen die daran mitgewirkt haben, meinen herzlichen Dank.