

Vortrag anlässlich der Tagung des ISS, ISD und ISFF

„Politische Steuerung, Controlling und Dokumentation“

am 19.05.2006 in Frankfurt/M.

Meine sehr verehrten Damen und Herren,

das Thema „Dokumentation“ hat in der Suchthilfe zwei Wurzeln: zum einen resultiert es aus den haushaltsrechtlichen Vorschriften von Bund, Ländern und Kommunen zum Nachweis der ordnungsgemäßen Verwendung öffentlicher Mittel, zum anderen geht es zurück auf die Anfang der 1970er Jahre für die damaligen Drogenhilfeprojekte vom IFT gemeinsam mit dem Bundesministerium für Gesundheit entwickelten so genannten Mindestkriterien zur Qualitätssicherung, mittels derer eine gewisse Ordnung in die seinerzeit ziemlich chaotische Hilfelandschaft gebracht werden sollte. Bis in die Mitte der 1990er Jahre schienen beide Aspekte relativ unvermittelt nebeneinander zu stehen. Tatsächlich freilich gehören sie eng zusammen. Ich will dies am Thema der Verwendungsnachweispflicht, also der Sachberichte erörtern, die in ihrem Kern als Leistungsbilanzen zu charakterisieren sind.

Wir alle wissen, im Grunde genommen ist es eine pure Selbstverständlichkeit: Wer mit öffentlichen Mitteln wirtschaftet, hat Rechenschaft abzulegen, und zwar so, dass in überzeugender Weise deutlich wird, dass die eingesetzten Mittel zweckmäßig, wirtschaftlich und wirksam verwandt wurden. Dennoch gelten das Erstellen und auch die Prüfung von Sachberichten vielfach bis heute für alle Beteiligten als eine ungeliebte Pflichtübung, der man sich, wenn es nur irgendwie ginge, gerne entzöge. Gleichwohl, sowohl die Bundes-, als auch sämtliche Landeshaushaltsordnungen schreiben die Vorlage und Prüfung von Sachberichten zwingend vor. Die Frage ist also, was sollen und können Sachberichte leisten und wie sollten sie ausgestaltet sein. Ich will im Folgenden zunächst versuchen, mich diesen beiden Fragen zu nähern, um dann auf die Frage „Legitimation oder Planungsinstrument“ einzugehen und schließlich einen möglichen, nach meiner Auffassung sogar wahrscheinlichen Perspektiven- und Rollenwechsel zu skizzieren, der sich im Kontext der derzeitigen Umbrüche in der Finanzierungs- und Organisationsstruktur der Sozialen Arbeit abzeichnet.

1.) Nach hergebrachter Auffassung besteht die Funktion der Sachberichte vorrangig in der Legitimation der zweckmäßigen und wirtschaftlichen Mittelverwendung gegenüber dem öffentlichen Finanzier. Dies implizierte in der Vergangenheit und zu einem Gutteil noch heute eine überwiegend defensiv-rechtfertigende Vorgehensweise: Nur was Not tut, weil es verwaltungsseitig verlangt wird, wird berichtet, was hingegen nicht abgefragt wird, wird i.d.R. auch

nicht dokumentiert, geschweige denn berichtet – in den Wirtschaftswissenschaften nennt man ein solches Vorgehen „passive Bilanzpolitik“.

Andererseits und zugleich werden, wo immer dies zur Sicherung weiterer Zuschüsse erforderlich und zweckdienlich erscheint, Leistungsergebnisse und statistische Daten oft argumentativ ins rechte Licht gerückt und nicht selten auch beschönigend dargestellt, sicher manchmal sogar „frisirt“. Der Zweck ist hier die sozusagen prospektive Legitimation, nämlich die Rechtfertigung neuer, ggf. zusätzlicher Mittelbedarfe. Darüber hinaus gehende Ansprüche werden üblicherweise mit dem Sachbericht nicht verbunden.

Was mithin oft völlig übersehen oder ignoriert wird ist die Tatsache, dass der Sachbericht in seinem Wesen nach eigentlich etwas anderes ist, nämlich als eine solide Leistungsbilanz fungieren soll, mittels derer eine fundierte Qualitätsbewertung und Erfolgskontrolle der geleisteten Arbeit möglich werden soll. Erst und nur damit bildet er das Fundament für eine sachgerechte institutionsinterne wie externe Steuerung und Planung der sozialen Infrastruktur.

Natürlich begeben dementsprechend die Sachberichte und die ihnen zugrunde liegende Dokumentationen hohen Anforderungen. Speziell die Qualitätsbewertung sozialarbeiterischer Aktivitäten – sie ist immerhin die Voraussetzung für jede Ziel führende Steuerung – gilt allerdings gemeinhin als äußerst schwierig, Widerstände hiergegen haben eine entsprechend lange Tradition. Dies gilt vor allem mit Blick auf Verfahren der quantitativen Erfolgsmessung, die vielfach als verwaltungsseitig oktroyiert und rein „ökonomistischen Konzepten“ gehorchend kritisiert werden. Sozialarbeit will mit derlei nichts zu tun haben, ja versteht sich sogar vielfach als ein entschiedenes Bollwerk gegen jedwede ökonomische Logik.

Dennoch: Qualitätsbewertung und im Gefolge eine rationale Planung ist nötig und auch durchaus möglich, jedenfalls dann, wenn die Dokumentation bestimmten Minimalstandards, wie sie vor allem in den Wirtschafts-, genauer: Bilanzwissenschaften propagiert werden, entspricht und wenn sie durch Kundenbefragungen und andere qualitative Erhebungen ergänzt wird. Doch wie gehen wir vor? – Zweiter Punkt:

2.) Die Probleme, mit denen man es bei einer durch Sachberichte ermöglichten Leistungsbewertung und -bilanzierung zu tun hat, beginnen häufig damit, dass entscheidende Bezugspunkte unklar sind. Wer soziale Dienstleistungen bilanzieren will, muss notwendig zunächst für jede im Einzelnen zu erbringende Leistung die konzeptionell damit jeweils verfolgten Ziele kennen und benennen, und er muss wissen und angeben, mit welchen Mitteln die jeweiligen Ziele und Teilziele in welchen Zeitfristen und mit welchen längerfristig zu erwartenden Effekten erreicht werden sollen. Kennt oder benennt er weder die genauen Ziele und die zum Berichtszeitpunkt erreichte Zielverwirklichung noch den vorher geplanten und dann tatsächlich erfolgten Mitteleinsatz, dann wird eine seriöse Bilanzierung letztlich unbefriedigend bleiben oder gar komplett scheitern.

Vorausgesetzt ist damit eine entsprechend gut fundierte und stets auf dem neuesten Stand gehaltene Konzeption, die die verschiedenen Ziele und Teilziele sowie die für die Zielerreichung nötigen (Einzel-) Leistungen und den dementsprechenden Mitteleinsatz zu beschreiben hätte – eine Vorbedingung, die in vielen sozialen Einrichtungen selbst heute noch alles andere als selbstverständlich zu sein scheint. Vor allem die im sozialarbeiterischen Sektor vielfach übliche Praxis, Projekte über viele Jahre nahezu unverändert zu fördern, also weitgehend auf eine regelmäßige Überplanung zu verzichten, begünstigt den Verzicht auf konzeptionelle Anpassungen und Restrukturierungen, die Fördermittel fließen auf Basis des i.d.R. einmalig vor Projektbeginn vorgelegten Konzepts meist ohne Prozess begleitendes Fachcontrolling – eine Praxis, die mit den haushaltsrechtlichen Vorschriften nur schwer in Einklang zu bringen und jedenfalls allemal mit den Ansprüchen an modernes Qualitätsmanagement gänzlich unvereinbar ist.

Hilfreich für eine qualitativ anspruchsvolle Leistungsbilanzierung sind in der Konzeption wie dann auch in den Sachberichten zunächst einmal eine sachbezogene Systematisierung sowie

eine Priorisierung der verschiedenen Einzelleistungen, die in einer Einrichtung erbracht werden. Dies bedeutet, dass konzeptionell verdeutlicht und im Sachbericht dokumentiert werden muss, welche der verschiedenen, oft zahlreichen (Einzel-) Leistungen inhaltlich und systematisch zusammengehören (also etwa: Beratungs- und Betreuungsleistungen, Service- und Versorgungsleistungen usw.). Parallel dazu sollte erkennbar sein, welche Leistungen bzw. Leistungspakete verbunden mit welchen Zielsetzungen im Vordergrund der Einrichtung stehen und Priorität besitzen – geht es also bspw. in einer Einrichtung eher um pädagogische Betreuungs- oder um soziale Versorgungsleistungen, eher um geschützte Aufenthaltsmöglichkeiten oder um gezielte Förderangebote, und (wie) lassen sich hier sodann jeweils geeignete Zielhierarchien, die sukzessive erreicht werden sollen, definieren? Eine derartige, vor allem plausible Priorisierung finden wir bis heute eher selten.

Von den primären Leistungen klar abzugrenzen wären die komplementären bzw. Sekundärleistungen und -ziele, die der primären Zielsetzung Nachdruck verleihen und ihr in besonders geeigneter Weise zum Durchbruch verhelfen (sollen). Als *conditio sine qua non* unterstellt wird dem gemäß, dass jede Leistung einem konkret beschreibbaren Ziel zuzuordnen ist, es m.a.W. keine Leistung ohne Ziel geben darf.

Im Auswertungsprozess selbst muss schließlich, das liegt auf der Hand, unterschieden werden zwischen harten und weichen Indikatoren. Zu den harten Indikatoren, die i.d.R. verhältnismäßig leicht mess- und berechenbar sind und im allgemeinen bereits deutlich erkennen lassen, ob eine Einrichtung in angemessenem Umfang arbeitet oder nicht, gehören z.B. die sächliche sowie die personelle Ausstattung, die Öffnungszeiten, Erreichbarkeit und Frequentierung, die Auslastung, die Anzahl der pädagogischen Gespräche und sonstigen Interventionen, ggf. die Abbrecherquote und ähnliches mehr. Speziell hier sind, um zu einer sachgerechten Gesamtbewertung zu kommen, Vergleiche mit ähnlichen Angeboten (also Benchmarking) häufig hilfreich und nötig.

Weiche Indikatoren sind demgegenüber zweifellos schwerer, allerdings keineswegs unerfassbar. Hier geht es vielfach um eher subjektive Einschätzungen und/oder um Resultate, die erst nach einer längeren zeitlichen Frist und im Zusammenwirken mit anderen Faktoren wirksam werden. Dies betrifft z.B. die sehr komplexen Fragen nach der Zufriedenheit der Nutzer mit den Angeboten, nach dem Lern- bzw. Sozialisierungserfolg, dem praktischen Nutzen für den Alltag des Klienten und schließlich Fragen nach dem ökonomischen Erfolg und Gemeinnutzen – Modelle zur Evaluation komplexerer Wirkungszusammenhänge stehen durchaus zur Verfügung, sie müssten nur regelhaft genutzt werden. Ich komme zum dritten Punkt: Legitimation oder Planungsinstrument?

3.) Es ist keine Frage: Mit Bilanzen will man glänzen und nicht scheitern. Doch wer seine Schwächen, Fehler und Misserfolge verschleiern, ungünstige Fakten unterdrückt, kurz die Ergebnisse beschönigt und „frisirt“, der, so jedenfalls die Usancen in der Privatwirtschaft, macht sich gegebenenfalls der Bilanzfälschung schuldig. Im öffentlich finanzierten Bereich müsste dies im Grunde genauso aussehen und streng gehandhabt werden – im Zweifel sollten gezahlte Zuwendungen zurückgefordert werden, dürfte das bezuschusste Projekt nicht weiter gefördert werden und sollten schlimmstenfalls Strafverfahren gegen die Verantwortlichen eingeleitet werden. Dass dies gängige Praxis wäre, kann man nicht behaupten, warum dies so ist, allerdings auch nicht plausibel erklären.

Doch wie auch immer, es liegt auf der Hand und ist verständlich, dass mit dem Sachbericht a priori die Leistungsstärke, die Zuverlässigkeit und die Erfolge dokumentiert, also insgesamt die Reputation und Förderungswürdigkeit gesichert und wenn möglich gesteigert werden sollen. Und doch vernebelt diese Absicht zuweilen den Umstand, dass eine lediglich auf positive Selbstdarstellung zielende Berichterstattung letztlich unbrauchbar und somit hochgradig kritikwürdig ist, weil sie für die notwendigen Planungen und Restrukturierungen weder hilfreich noch realistisch ist.

Tatsächlich sollten Sachberichte immer beides sein: eine publizitätswirksame Darstellung *und* eine Sachkompetenz dokumentierende, gründliche Analyse des Erreichten. Ersteres stellt die Bilanzpolitik, letzteres die Bilanzanalyse dar. Sachlogisch fußt dabei die Bilanzpolitik zwingend auf der vorangegangenen Analyse. Diese freilich schließt gerade auch das Identifizieren, Benennen und Bewerten von Fehlentwicklungen, Misserfolgen und Defiziten ein. Im zuwendungsfinanzierten Sozialbereich ist es allein der Fehlinterpretation der für die Sachberichterstattung maßgeblichen Rechtsnorm geschuldet, dass das Eingestehen von Fehlern und Schwächen gemeinhin – und zwar sowohl auf Seiten der Projektbetreiber als auch auf Seiten der fördernden Verwaltung – als Malus bewertet wird; die Chance zur Verbesserung, zur Neujustierung und konstruktiven Steuerung wird so leichthin vertan. Zielführend wäre es dagegen, Sachberichte nach der Gründlichkeit ihres dokumentarischen (insb. statistischen) *und* analytischen Teils zu goutieren und hierbei in besonderer Weise auch darauf zu achten, ob und inwieweit Schwachstellen offen gelegt und sodann plausible Nachbesserungs- und Veränderungsvorschläge für die kommende Berichtsperiode unterbreitet werden. Erst so würden Sachberichte dem Anspruch gerecht, den man vernünftigerweise an sie stellen muss. Damit komme ich abschließend zu den meines Erachtens zu erwartenden Veränderungen in der Drogenhilfelandchaft und verbinde dies mit dem Thema *Dokumentation*:

4.) Sachberichte spielen bekanntlich eine Rolle bei zuwendungsfinanzierten Projekten. Doch mehr und mehr schalten inzwischen Kommunen, Länder und Sozialversicherungsträger auf persönliche Hilfebudgets um. Ich habe vorgestern hier am gleichen Ort im Rahmen einer Tagung der DHS darauf hingewiesen, dass nach meiner Einschätzung die Drogenhilfelandchaft der Zukunft – sagen wir in fünf oder zehn Jahren – komplett anders aussehen wird als heute, und ich habe gesagt, dass vermutlich in Zukunft *die Einrichtung* als institutionelles Gebilde massiv ihre Bedeutung verlieren wird, dass sie sozusagen als Orientierungs- und allemal als Rechnungsgröße verschwindet, sich gleichsam nachhaltig flexibilisiert. An ihre Stelle tritt allein die jeweils benötigte Einzelleistung, die sich als evidenzbasiert, optimalerweise als best practice ausweisen muss, um von den Kosten- und Leistungsträgern in Anspruch genommen, d.h. finanziert zu werden. Es liegt auf der Hand, dass dies Auswirkungen auf die Art und Weise der Dokumentation haben wird. Nach meiner Vermutung wird die Einrichtung der Zukunft, so man sie überhaupt als größeres institutionelles Gebilde noch benötigt, in etwa so aussehen, dass i.d.R. mehrere Träger, die sich zeitlich bzw. anlassbezogen zu einer Art Konsortium zusammenschließen, jeweils einzelne, fest angestellte oder – viel häufiger noch – freie oder feste freie Mitarbeiter mit entsprechend benötigter Expertise flexibel zu einem Team zusammenstellen, das dann (je nach Sachlage ggf. zeitlich befristet) die jeweilige Aufgabe erledigt und gegenüber dem Konsortium bzw. dem Konsortialführer rechenschaftspflichtig ist.

Wenn dies zutrifft, sich also der Sozialstaat, einerlei ob Kommune oder Land, auch im ambulanten Zuwendungsbereich mehr und mehr vom Konstrukt der „Einrichtungs- bzw. Projektfinanzierung“ verabschiedet und sich insgesamt nicht mehr sonderlich für das Thema „Einrichtung“ interessiert, sondern stattdessen nur noch oder fast nur noch für Leistungen, genauer: für wirksam erbrachte, Ziel führende und nachhaltig erfolgreiche Leistungen (oft finanziert als individuelle Hilfe- oder Behandlungsbudgets), dann treten die hergebrachten Dokumentationen, also etwa die Basisdaten- bzw. Klienten-Dokumentationen für den öffentlichen Finanzier ebenso in den Hintergrund wie die schlichten, gleichsam lediglich deskriptiv Auskunft gebenden Verlaufs- und Leistungsdokumentationen. Konkret: wie sich die Suchtverläufe und Hilfeprozesse im Einzelfall vollziehen bzw. vollzogen haben und ob eine Einrichtung viele Leistungen erbracht, also – überspitzt gesagt – wie eifrig sie gearbeitet hat, das dürfte in Zukunft für die Kostenträger eher weniger von Interesse sein. Interessant wird's erst bei der Frage: in welchem Zeitraum, mit welchem Aufwand und in welchem quantitativen Ausmaß ist es

gelingen, nachhaltig erfolgreich die vorgegebenen Leistungsziele zu erreichen. Kurz: Bei wie vielen Klienten sind die vorgegebenen Ziele in wirtschaftlich vertretbarer Weise mit nachhaltigem Erfolg realisiert worden? Hat das verausgabte Hilfebudget zum Erfolg geführt?

Basisdaten- und (Hilfe-) Verlaufsdocumentationen werden in einer solchen Zukunftsperspektive dagegen zum zentralen Anliegen des Leistungserbringers in dessen Eigeninteresse, nämlich dem der Optimierung seiner Prozesse und Ergebnisse – die Verwaltung, soweit sie nicht Publizitätsinteressen verfolgt (also bspw. Suchtberichte verfassen will, Informationen an die EU geben u. dgl. mehr tun will), muss sich dafür eigentlich nicht mehr sonderlich interessieren. Sie kann im Bedarfsfall gegen Bezahlung die sie interessierenden und für sie relevanten Daten und Informationen aus Forschung und Praxis schlicht einkaufen.

Damit, und das sollte deutlich werden, verändern sich die Rollen, Perspektiven und Prioritäten: Nicht mehr (nahezu ausschließlich) die Verwaltung ist scharf auf Dokumentation und valide Daten sondern es sind a priori die Leistungserbringer selbst in ihrem Eigeninteresse.

Die immer wieder gern diskutierte und bis heute nie wirklich verbindlich geklärte Frage trägerübergreifend einheitlicher Standards und einheitlicher Definitionen über das Leistungsgeschehen (also z.B. was verstehen wir unter einer Beratung, Therapievermittlung usw.?) erledigt sich sozusagen von selbst, genauer gesagt: sie erledigt sich durch die betriebswirtschaftlichen Zwänge, denen sich alle Leistungserbringer unterwerfen müssen, so sie überleben wollen. Und dabei ist es genau dieser Überlebenswille, der sie schließlich auch alle dazu zwingt, ihre oft ideologisch motivierten Widerstände aufzugeben und zu einheitlichen Standards und Definitionen zu kommen – das leidige Problem verlagert sich auch hier sozusagen von der Konfliktebene Verwaltung – Träger hin zum Managementproblem des Konsortialführers mit seiner Partnern im konkreten Projektgeschehen.

Und spätestens da wird sich zeigen, dass im Themenfeld der Dokumentation für die bisher gepflegten Ideologismen und Blockaden, für Mogeleyen und Schönredereien kein Raum mehr ist sondern Dokumentation als Steuerungsinstrument für alle Praxisstellen stimmig, überzeugend und steuerungsgeeignet sein muss, denn hiervon hängt ihr (Markt-) Erfolg und ihr Überleben ab.

Vielen Dank.
