

# Steuerung mit Suchthilfestatistiken ? Kritische Anmerkungen

Frank Schmidt (Dipl. – Sozialwirt)  
Referatsleiter der Steuerungsstelle Drogenhilfe  
beim Gesundheitsamt Bremen

# Gliederung:

1. Steuerungsebenen
2. Einflussfaktoren kommunale Steuerung – Verwaltungsebene
3. Einflussfaktoren kommunale Steuerung – (fach-)politische Ebene
4. Einfluss von Dokumentation/ Statistik – positive Faktoren
5. Einfluss von Dokumentation/ Statistik – negative Faktoren
6. Drei Irrwege und Alternativen

# Steuerungsebenen

- Einrichtungen/Träger
- Sozialversicherungsträger
- Öffentliche Verwaltung
- Politik (Kommunen, Länder, Bund, EU)

## Einflussfaktoren für kommunale Steuerung - Verwaltungsebene

- Krise der öffentlichen Haushalte - Dominanz der Sparzwänge
- NSM – (Dienstleistungs-) Unternehmen öffentl. Verwaltung
- Sozial- und gesundheitspolitische Aufgaben/ Ziele treten in den Hintergrund - Öffentliche Verwaltung als Kostenträger
- Steuerung und Controlling reduzieren sich weitgehend auf Finanz- bzw. Kostenziele, Qualitätsanspruch wird zum Lippenbekenntnis
- Tabu Kostensteigerung, (fachl.) Innovation allenfalls durch Umsteuerung von Ressourcen
- Zunehmender Einfluss von Verwaltungsmanagern
- massive Vorbehalte/ Vorurteile gegenüber (etablierten) Leistungserbringern („Kartelle“, „Selbstbedienung“)

## Einflussfaktoren für kommunale Steuerung – (fach-) politische Ebene

- Ende der drogenpolitischen Auseinandersetzung
- stark rückläufiges Medieninteresse
- Ernüchterung über Effekte niedrigschwelliger Drogenhilfen
- Erfolge repressiver Strategien gegen offene Szenen
- Politische Kennzahlen rückläufig (Drogentote, Kriminalstatistik)
  
- nach wie vor großer politischer Einfluss der Verbände

## Einfluss von Dokumentation/ Statistik - positive Faktoren:

- Controllingsysteme (NSM) benötigen Kennzahlen
- Hohe Erwartungen an Leistungsdokumentation (Transparenz, Kontrolle)
- Umfangreiches Datenmaterial (Biografie- und Leistungsdaten)
- beeindruckende Datenzusammenstellungen/ Berichte (befristeter Effekt)
- Notwendigkeit von Dokumentation und Statistik in der Drogenhilfe allgemein akzeptiert
- Moderne Dokumentationssysteme (Zusammenführung von Dokumentation und Aktenführung, Möglichkeit der Verlaufsdokumentation)
- Vergleichsweise hohe Modernisierungs- und Mitwirkungsbereitschaft der Drogenhilfeträger

## Einfluss von Dokumentation/ Statistik - negative Faktoren:

- Datenflut durch additive Lösung der vielfältigen Interessenlagen (Einrichtungen, Verwaltung, Forschung)
- Klienten- und Leistungsdaten vermitteln wenig neue fachliche Erkenntnisse
- Klienten- und Leistungsdaten weitgehend ungeeignet für Beurteilung von Qualität, Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit der Leistungssegmente
- Keine systematische Verbindung von Dokumentationsergebnissen und Berichterstattung (Analyse)
- Keine bzw. sehr eingeschränkte überregionale Vergleichbarkeit der Daten

## Irrweg

# (Einzel-)Leistungsfinanzierung und Einzelfall-Steuerung

- Hilfebedarfe in der Drogenhilfe eingeschränkt objektivierbar und prinzipiell „nach oben offen“ – quantitativ und qualitativ;
- Sehr eingeschränkte Standardisierbarkeit der Leistungen (extreme und z.T. sehr kurzfristige Schwankungen/Veränderungen der Hilfebedarfe)
- Leistungserbringung qualitativ und quantitativ kaum überprüfbar, Kontrollmöglichkeiten beschränkt, Verleitung zum Betrug
- „Creaming“-Effekt (lukrative statt notwendige Leistungen)
- hoher bürokratischer Aufwand (Kostenfaktor), zweifelhafter Qualitätsgewinn
- Verlagerung des „Sparauftrags“ auf Sachbearbeiterebene
- Beispiel: „Virtuelle“ Einzelfall-Steuerung und Controlling im Bereich der Eingliederungshilfen

## Alternativen:

- Entkoppelung von (Einzel-)Leistungen und Finanzierung
- Pauschalisierte Finanzierungssysteme auf Grundlage einvernehmlicher, überregionaler (Mindest-) Standards bzgl. Struktur-, Prozess- und Ergebnisqualität inkl. personeller Standards für Leistungssegmente der ambulanten Sucht- bzw. Drogenhilfe
- Neue gesetzliche Regelungen (Pflichtfinanzierung/“Grundsicherung“ statt freiwilliger Zuwendungen, Zusammenlegung bzw. Kooperationszwang der Kostenträger, Überprüfung des individuellen Rechtsanspruchs)

## **Irrweg** **Wirkungsorientierte Steuerung;**

- Qualitätsdebatte wird auf Outcome-Effekte reduziert
- Effekte/ Wirkungen von Interventionen und Hilfen und Kausalität von Ergebnissen auch in Zukunft nur sehr eingeschränkt messbar
- Koppelung von Wirkungen und Finanzierung sehr problematisch, „Creaming“-Effekt („erfolgreiche“ statt notwendiger Leistungen)
- Gefahr der Beweisumkehr zu Lasten der Einrichtungen
- Zusätzlicher hoher bürokratischer Aufwand (Kosten/ Nutzen Abwägung)

## Alternativen:

- Gleichrangige Berücksichtigung von Struktur, Prozess- und Ergebnisqualität
- Abgestimmte, modellhafte Entwicklung und Erprobung von wirkungsorientierter Steuerung (z.B. in HH)

# **Irrweg** **regionale Sonderwege bei Dokumentation/ Statistik** **und neuen Finanzierungsmodellen**

- den hohen Kosten durch die dezentrale, parallele und weitgehend unkoordinierte Entwicklung und Implementierung von neuen Dokumentations- und Finanzierungssystemen steht kein adäquater Qualitäts- und Wirtschaftlichkeitsgewinn gegenüber (teurer Reform- bzw. Modernisierungseifer)
- Fehlende Abstimmung selbst auf regionaler Ebene bei der Einführung von neuen Dokumentationssystemen (z.B. Psychiatrie, Suchthilfe, Jugendhilfe)

## Alternativen

- Nachhaltige Reduzierung von Entwicklungs- und Implementierungskosten durch abgestimmte, modellhafte Entwicklung, Implementierung und Erprobung von Dokumentations- und Finanzierungssystemen
- Konsequenter standardisierte, überregional kompatible Dokumentations- und Berichtssysteme, Benchmarking zwischen vergleichbaren Leistungssegmenten
- Schlankere/ ergonomischere und schnittstellenübergreifende Dokumentationssysteme

„Wir betreiben harte Ausbildung, aber jedes Mal, wenn wir dabei waren, Gemeinschaften zu bilden, wurden wir umorganisiert. Später im Leben habe ich gelernt, dass wir dazu neigen, neuen Situationen mit Reorganisation zu begegnen; und dies kann eine glänzende Methode sein, die Illusion von Fortschritt zu schaffen, während Verwirrung, Wirkungslosigkeit und Demoralisierung produziert werden.“

Petronius Arbiter – gest. 66 n. Chr. als Kommentator römischer Qualitätssicherungsmaßnahmen  
(übernommen aus P. Deckwitz: Erfolgsmessungen in der Suchtkrankenhilfe, Hamburg 1995)

**Ich danke für ihre Aufmerksamkeit !**