

Anja Weberling und Dirk Mellies

# Wirkungsorientierung in den Leistungen der Eingliederungshilfe

Leitplanken zur Weiterentwicklung der Wirkungsorientierung in der Eingliederungshilfe

## 1. Einleitung

In der Begründung des Bundesteilhabegesetzes (BTHG) wird betont, dass die Leistungen der neuen Eingliederungshilfe passgenau, sparsam und wirtschaftlich erbracht werden sollen.<sup>1</sup> Der Gesetzgeber gibt vor, dass deshalb die Wirksamkeit der Eingliederungshilfeleistungen befördert und im konkreten Leistungsfall einer „Wirkungskontrolle“ unterzogen werden muss.

Auf der Einzelfallebene dienen partizipative Gesamtplanung bzw. explizit der Gesamtplan der Wirkungskontrolle des Teilhabeprozesses (vgl. § 144 Abs. 2 SGB XII bzw. § 121 Abs. 2 SGB IX-neu). Zwar stellt die flächendeckende Einführung der Gesamtplanverfahren Leistungsträger und Leistungserbringer aus Ressourcengründen vor hohe Herausforderungen. Das fachliche Verfahren der Wirkungskontrolle ist jedoch verhältnismäßig simpel und ebenfalls im Gesetz angelegt: Über das Gesamtplanverfahren können die individuellen Ziele der Leistungsberechtigten vereinbart und über eine Teilhabezielvereinbarung (§ 145 SGB XII bzw. § 122 SGB IX-neu) festgehalten werden. Wenn die konkrete Leistung ihre bereits in der Zielvereinbarung angelegte Wirkung nicht entfaltet, ist entweder die Leistungsart, der Leistungsumfang oder das Teilhabeziel selbst zu überprüfen und gegebenenfalls anzupassen. Die bisher gewonnenen Erfahrungen bei dem Aufbau von Fallmanagementstrukturen, der Einführung von Gesamtplanverfahren und Zielvereinbarungen durch Träger der Eingliederungshilfe stimmen hoffnungsvoll, dass hierüber das Postulat des Gesetzgebers zur Einführung einer Wirkungskontrolle tatsächlich flächendeckend umgesetzt werden kann.<sup>2</sup>



Anja Weberling



Dirk Mellies

Der Gesetzgeber macht freilich an mehreren Orten des Gesetzes deutlich, dass sich das System der Eingliederungshilfe auch jenseits des Einzelfalls dem Thema „Wirksamkeit“ stellen muss.<sup>3</sup> Wirksamkeit ist zum Beispiel explizit über das neue Vertragsrecht zu den einzelnen Leistungen und Maßnahmen zu gewährleisten (vgl. § 125 Abs. 1 SGB IX-neu). Somit stehen Leistungsträger und -erbringer vor der Herausforderung, diese Vorgabe nicht nur vertraglich umzusetzen, sondern auch mit fachlichem Leben zu füllen.

In Hamburg wurde der Weg gewählt, dass sich der Träger der Eingliederungshilfe, die vier großen Hamburger Leistungserbringer, mit denen ein mehr-

1) Vgl. BT-Drucks. 18/9522, Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Teilhabe und Selbstbestimmung von Menschen mit Behinderungen, S. 5 unter <https://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/095/1809522.pdf>.

2) In Hamburg wurden in den letzten Jahren entsprechende positive Erfahrungen gesammelt. Vgl. Gitschmann, P./Mellies, D./Pörksen, J./Tscheulin, I./Veser, M.: Rehabilitation und Teilhabe behinderter Menschen in Hamburg. Ein Bericht der Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration der Freien und Hansestadt Hamburg, Hamburg 2017, S. 19–24 unter <http://www.hamburg.de/contentblob/9173754/66a406d4550349b35af39810f2ef63ed/data/rehabilitation-und-teilhabe.pdf>.

3) Im Wortlaut des SGB IX-neu wird der Begriff der „Wirksamkeit“ tatsächlich 18-mal aufgeführt!

**Dr. Anja Weberling** ist Referentin für Inklusion und Teilhabe bei der Evangelischen Stiftung Alsterdorf; **Dr. Dirk Mellies** ist Referatsleiter in der Abteilung Rehabilitation und Teilhabe in der Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration der Freien und Hansestadt Hamburg.

jähriges Trägerbudget vereinbart ist,<sup>4</sup> und die Landesarbeitsgemeinschaft behinderter Menschen e.V. auf einen gemeinsamen fachlichen Austausch verständigt haben. Gemeinsame Zielstellung ist es, das Thema der Wirksamkeit bzw. der Wirkungsorientierung in den vereinbarten Leistungen der Eingliederungshilfe auch praktisch zu verankern.

## 2. „Den Pudding an die Wand nageln“

Im Laufe des nunmehr ca. zweijährigen Fachaustausches fanden u.a. zwei Workshops mit umfassender sozialwissenschaftlicher Begleitung statt, in denen aktuelle Ansätze und Instrumente der Wirkungsforschung in der Sozialen Arbeit vorgestellt und diskutiert wurden.

Im Rahmen der Workshops wurde freilich deutlich, dass das System der Eingliederungshilfe vor der Herausforderung steht, dass Ansätze der sozialwissenschaftlichen Wirkungsforschung in dem Feld der Eingliederungshilfe bisher noch nicht breiter erprobt worden sind und sich somit kein von Leistungsberechtigten, Leistungsträgern, Leistungserbringern und Wissenschaft allgemein akzeptierter Standard durchgesetzt hat. Realistisch betrachtet wird ein solcher Prozess wohl noch weitere Jahre beanspruchen.

Deshalb wurde als Zwischenergebnis des Diskussionsprozesses festgehalten, dass eine Fokussierung auf einen konkreten Ansatz bzw. eine bestimmte Methode aufgrund der Heterogenität der Leistungen und Angebote selbst im verhältnismäßig überschaubaren System der Eingliederungshilfe im Stadtstaat Hamburg zu diesem Zeitpunkt nicht zielführend ist. Um in der Sache trotzdem weiter voranzuschreiten, haben die vier Budgetträger und der Leistungsträger vereinbart, den bisherigen fachlichen Diskussionsstand in Form von „Leitplanken“ festzuhalten. Diese Leitplanken sollen nun den erforderlichen Spielraum für konkrete Einzelprojekte bilden, in denen sich dem Thema der Wirkungsorientierung vertiefender und vor allem praktisch genähert werden kann. Eingerahmt von den Leitplanken können somit unterschiedliche Ansätze der Wirkungsforschung nutzer/innengerecht weiter erprobt werden. Im Fokus steht hierbei dann nicht in erster Linie das Ziel, einen neuen einheitlichen methodischen Standard in der Überprüfung von Wirksamkeit in der Eingliederungshilfe zu entwickeln, sondern Wirksamkeit im Interesse der Leistungsberechtigten zu erforschen.

Die konsentierten Leitplanken werden im Folgenden mit der Hoffnung vorgestellt, dass sie die Diskussion bereichern, wie wirkungsorientiertes Denken gemeinsam von Leistungsträgern, Leistungserbringern und Leistungsberechtigten in das neue Leistungssystem der Eingliederungshilfe Einzug halten kann.

## 3. Die gemeinsam erarbeiteten Leitplanken

### Leitplanke I: BTHG

Die Wirksamkeit der Leistungen ist danach zu beurteilen, inwieweit sie Zielsetzungen und Sinn des BTHG und der

UN-Behindertenrechtskonvention befördern. Dazu zählen insbesondere die Prinzipien:

- a) Teilhabeorientierung als Abbau und Umgang mit Behinderung im Verhältnis individueller Beeinträchtigungen und umweltbedingter Barrieren,
- b) Individualität und Personenzentrierung der Leistungen,
- c) ganzheitlich abgestimmtes Leistungssetting,
- d) Partizipation und Selbstbestimmung der Leistungsberechtigten.

Das neue Teilhaberecht definiert im Anschluss an die UN-Behindertenrechtskonvention Behinderungen als Wechselwirkung zwischen individuellen Beeinträchtigungen einerseits und einstellungs- und umweltbedingten Barrieren andererseits (§ 2 SGB IX-neu). Leistungen der Eingliederungshilfe haben dem Rechnung zu tragen, indem sie neben der jeweils individuellen Konstitution ebenso Barrieren der Mit- und Umwelt als mögliche Ansatzpunkte von Veränderung einbeziehen.

Die Leistungsgestaltung orientiert sich an den individuellen Bedarfen der Leistungsberechtigten und stärkt sie in ihren persönlichen Teilhabeanliegen (§ 104 SGB IX-neu Wunsch- und Wahlrecht; §§ 19 ff. Teilhabeplanverfahren; §§ 117 ff. SGB IX-neu Gesamtplanverfahren). Teilhabe- und Gesamtplanverfahren sollen sicherstellen, dass die Leistungen bedarfsgerecht, koordiniert und abgestimmt aufeinander „wie aus einer Hand“ erfolgen. Teilhabe an den unterschiedlichen gesellschaftlichen Lebensbereichen ist entsprechend ganzheitlich im Sinne einer gelingenden Lebensführung zu verstehen.

Nur wenn sich Menschen mit Behinderungen an der Regelung ihrer Belange selbst beteiligen, haben sie in gleichem Maße wie andere die Chance, ihr Leben nach eigenen Vorstellungen zu gestalten und an nachhaltigen Lösungen für ihre Interessen mitzuwirken. Partizipation ist daher als Handlungs- und Strukturprinzip zu gewährleisten.

### Leitplanke II: Charakteristika sozialer Dienstleistungen<sup>5</sup>

Erfassung und Beurteilung der Wirksamkeit der Leistungen müssen dem Charakter des Leistungsgeschehens in geeigneter Weise Rechnung tragen. Insbesondere ist zu berücksichtigen, dass Leistungen der Eingliederungshilfe als soziale Dienstleistungen, wie sie oben unter I gekennzeichnet wurden,

4) Gitschmann u.a. (Fußn. 2), S. 17 f. Vgl. auch BHH Sozialkontor gGmbH/Evangelische Stiftung Alsterdorff/fördern und wohnen AöR/Leben mit Behinderung Hamburg gGmbH/Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration: Umsetzung der Rahmenvereinbarungen 2014–2018 zur Weiterentwicklung der Eingliederungshilfe in der Freien und Hansestadt Hamburg. Zwischenbericht, unter: <http://www.hamburg.de/contentblob/6760050/c2151d24b2061d734fc8d7376e1e94a1/data/zwischenbericht-2016-traegerbudgets-barrierefrei.pdf>.

5) Als soziale Dienstleistungen werden hier gefasst personenbezogene Dienstleistungen, die im Rahmen der Sozialpolitik im sozialrechtlichen Leistungsdreieck erfolgen, also im staatlichen Auftrag organisiert und beruflich gegen Entgelt erbracht werden. Dabei sind Adressat/in und Leistungsträger in der Regel nicht identisch.

- a) immer in Koproduktion mit den Adressat/innen entstehen,
- b) in ihren Wirkungszusammenhängen komplex sind,
- c) über die direkten Adressat/innen hinaus weitere Zielgruppen und Wirkungsebenen aufweisen.

Ohne die Adressat/innen der Leistungen, also die Leistungsberechtigten, kommen keine Wirkungen zustande. Dabei sind die unterstellten Wirkungszusammenhänge oder Wirkungsketten in der Regel nicht eindeutig und monokausal. Was genau wie wirkt, entzieht sich meist einfachen Messungen. Wirkungen treten zeitversetzt auf, werden durch verschiedene Faktoren beeinflusst und haben unerwartete Nebeneffekte. Gerade weil die Leistungen der Eingliederungshilfe zwar einerseits in vielen Fällen auf den Erhalt von Fähigkeiten, andererseits aber auch stark auf Veränderung, Lernen und Entwicklung hin zu mehr Teilhabe orientiert sind, ist Wirkungsmessung von besonderer Bedeutung. Dabei stellen die hohe Komplexität und die Langfristigkeit der Prozesse eine Herausforderung dar.

Ebenso ist zu beachten, dass die wirkungsorientierten Aktivitäten in den meisten Fällen nicht nur eine Zielgruppe, sondern mehrere direkte oder auch indirekte Zielgruppen adressieren. Weiterhin sind Wirkungen nicht nur individuell begrenzt, sondern gehen darüber hinaus ins Soziale, betreffen etwa die sozialräumliche, kommunale und gesellschaftliche Ebene und sind dort auch beabsichtigt (Zielorientierung ist eine inklusive Gesellschaft!).

Aus diesen Feststellungen folgt nicht, auf die Überprüfung der Wirksamkeit zu verzichten. Entsprechende Konzepte sollten sich jedoch zu diesen Gegebenheiten bewusst verhalten, in der Anlage der Erhebung und in der Interpretation der Ergebnisse. Verschiedene Ansätze, Positionierungen und Umgangsweisen sind denkbar und können gegebenenfalls auch nebeneinander existieren. Dabei sind entsprechend der sozialwissenschaftlichen Wirkungsforschung zum einen Mikro-, Meso- und Makroebene und

zum anderen Input, Output, Outcome und Impact als Wirkungsdimensionen zu unterscheiden.

### **Leitplanke III: Nutzen- und Nutzerorientierung**

Die Kontrolle der Wirksamkeit der Leistungen ist nutzen- und nutzerorientiert anzulegen, d.h., sie soll im Sinne einer formativen Evaluation oder eines wirkungsorientierten Steuerungs- und Controllingystems dazu beitragen, die Wirksamkeit der Leistungen im Interesse der Leistungsberechtigten zu verbessern.

Die Kontrolle der Wirksamkeit ist kein Selbstzweck, sondern dient dazu, die Wirksamkeit im Interesse der Leistungsberechtigten zu gewährleisten. Das Vorgehen muss insofern gehaltvoll und begründet, zugleich aber auch pragmatisch im besten Sinne, also handlungsorientiert sein und effizient im Verhältnis von Aufwand und Nutzen. Neben wissenschaftlichen Gütekriterien wie Validität, Reliabilität, Objektivität sind gleichermaßen Aspekte wie Zeitnähe, Prägnanz, Verständlichkeit, Einfachheit der Anwendung, Empowerment der Adressat/innen oder Eignung als Indikator bzw. Warnsignal zu bedenken.

### **Leitplanke IV: Offen lernendes System**

Die Wirkungskontrolle von Leistungen zur Förderung der Teilhabe ist keine triviale Aufgabe. Die Entwicklung geeigneter Konzepte und Instrumente stellt einen Lernprozess dar. Dazu können unterschiedliche Akteur/innen und Institutionen mit ihren jeweiligen Erfahrungen und Kompetenzen beitragen. Insbesondere sind auch Möglichkeiten wissenschaftlicher Begleitung und Beteiligung zu nutzen.

Da nicht davon auszugehen ist, dass ein Instrument alle Aspekte zufriedenstellend bedient und abdeckt, wäre es denkbar, verschiedene Akteur/innen im Sinne einer übergreifenden wirkungsorientierten Evaluationskultur miteinander zu vernetzen und Ansätze unterschiedlicher Reichweite und Schwerpunktsetzung ergänzend zueinander zu entwickeln, zu erproben und zu nutzen. Hamburg als Hochschulstandort und Sitz aktiver Teilhabeforschung verfügt über gute Voraussetzungen, um auch wissenschaftliche Expertise in diesen Kontext mit einzubeziehen. ■

**Bitte besuchen Sie uns auch im Internet:  
www.deutscher-verein.de**