

Orientierungshilfe der BAGüS zur „Wirksamkeit und Qualität“ der Leistungen zur Teilhabe

(BAGüS-Orientierungshilfe Wirksamkeit und Qualität)

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung	2
2.	Wirksamkeit als Erkenntnisauftrag	3
2.1	Diskussion, Definition und gesetzlicher Auftrag	3
2.1.1	<i>Wirksamkeit</i>	3
2.1.2	<i>Wirkung</i>	5
2.2	Wirkungskontrolle und Nebeneffekte	6
2.2.1	<i>Beteiligung Leistungsberechtigter und Zufriedenheit</i>	8
2.3	Ermittlung von ersten Erkenntnissen über Wirksamkeit	9
3.	Wirksamkeit als Prüfauftrag / Vertragsrecht	11
3.1	Prüfung von Wirksamkeit im Rahmen der Qualitätsprüfung	11
3.2	Beitrag der Leistungserbringer	13
4.	Fazit	13

Einleitung

Diese Orientierungshilfe arbeitet den Gesetzesauftrag der Wirkungsorientierung¹ im Bundesteilhabegesetz (BTHG) heraus und gibt Empfehlungen, wie dieser Auftrag praktisch umgesetzt werden kann. Im Mittelpunkt steht ein Erkenntnisauftrag, der darauf abzielt, Wissen darüber zu gewinnen, welche Leistungen wirksam sind, um die Teilhabe von Menschen mit Behinderungen zu fördern. Die Eingliederungshilfe muss Leistungen bereitstellen, die die „wirksame (...) Teilhabe am Leben in der Gesellschaft [...] fördern ...“ (§ 1 Satz 1 SGB IX). Aus § 4 SGB IX ergibt sich, dass diese Leistungen zur Teilhabe die „notwendigen“ Sozialleistungen umfassen. Der gesetzliche Rahmen (§§ 1, 4 SGB IX) fordert die Bereitstellung notwendiger Leistungen zur Teilhabe, was die Frage aufwirft: Welche Leistungen sind notwendig und zielführend?

Die Diskussionen der letzten Jahre wurden bestimmt durch den Prüfauftrag der „Qualität einschließlich der Wirksamkeit“ gem. § 128 SGB IX. Als vorrangig, nicht nur wegen seiner Stellung im Gesetz, ist der Erkenntnisauftrag anzusehen. Um die Wirksamkeit eines einzelnen Leistungserbringers beurteilen zu können, müssen zunächst Kenntnisse über die Wirksamkeit von Leistungen allgemein vorliegen.

Damit ergeben sich aus der Wirkungsorientierung des BTHG für die Eingliederungshilfe zwei Hauptaufgaben:

1. **Erkenntnisauftrag:** Träger der Eingliederungshilfe erarbeiten Wissen über die Wirksamkeit von Leistungen, um dieses Wissen im Gesamtplanungsprozess für eine fundierte Entscheidung über Art und Umfang der Hilfeheranziehen zu können.
2. **Prüfauftrag:** Die Umsetzung des Prüfauftrags „Qualität einschließlich der Wirksamkeit“ gemäß § 128 SGB IX.

Ein kausaler Zusammenhang ergibt sich, wenn die auf wissenschaftlicher Basis ermittelten notwendigen Rahmenbedingungen für eine wirksame Unterstützungsleistung - die so genannten Wirkfaktoren - als Qualitätskriterien in den Landesrahmenverträgen verankert werden. Da bisher detaillierte Kenntnisse über diese Faktoren fehlen, wird in den Landesrahmenverträgen häufig auf Wirkannahmen bzw. Wirkhypothesen zurückgegriffen.

Die Orientierungshilfe löst sich von den bestehenden, heterogenen landesrahmenvertraglichen Regelungen und bietet auf Basis der weiteren intensiven Beschäftigung mit dem Thema der Wirksamkeit eine mittel- bis langfristige Entwicklungsperspektive an.

Die Aussagen und Definitionen, die aus dem Blickwinkel des Erkenntnisauftrags getroffen werden, können dabei den Festlegungen in bestehenden Landesrahmenverträgen entgegenstehen, die einen anderen Fokus haben. Es ist davon auszugehen, dass in Zukunft gewonnene Erkenntnisse zur Wirksamkeit in die Ausgestaltung zukünftiger Verträge einfließen werden.

¹ Der Begriff „Wirkungsorientierung“ kommt weder im Bundesteilhabegesetz noch in der Gesetzesbegründung vor, hat sich aber in der Fachliteratur als Oberbegriff für das Thema „Wirkung und Wirksamkeit in der Eingliederungshilfe“ etabliert.

1. Wirksamkeit als Erkenntnisauftrag

1.1 Diskussion, Definition und gesetzlicher Auftrag

1.1.1 Wirksamkeit

Der Begriff der „Wirksamkeit“ von Leistungen bzw. die Forderung nach „wirksamen Leistungen“ taucht im Gesetzestext an zentralen Stellen auf. So wird bereits in § 1 Satz 1 SGB IX ausgeführt, dass Menschen mit Behinderung Leistungen erhalten, die ihre „*wirksame* (...) Teilhabe am Leben in der Gesellschaft [...] fördern ...“. Leistungsberechtigte haben Anspruch auf wirksame Unterstützung zur Teilhabe (§§ 19 Abs. 3, 28 Abs. 2 SGB IX). In § 90 SGB IX wird die Aufgabe der Eingliederungshilfe als Förderung einer *wirksamen* Teilhabe zum Leben in der Gesellschaft beschrieben.

Obwohl die Begriffe „Wirksamkeit“ bzw. „wirksam“ in den Vorgängerregelungen so nicht enthalten sind, handelt es sich nicht unbedingt um eine gesetzliche Neuerung, sondern um eine konsequente Weiterentwicklung des aus dem SGB XII bekannten Bedarfsdeckungsgrundsatzes. Das in § 9 SGB XII festgeschriebene (und aus § 3 BSHG übernommene) Individualisierungs- und Bedarfsdeckungsprinzip garantiert, dass die Sozialleistungen nach Art und Umfang ausreichen, den festgestellten angemessenen sozialrechtlichen Bedarf des Leistungsberechtigten nach den Besonderheiten im Einzelfall vollständig zu befriedigen. „Weil der Bedarfsdeckungsgrundsatz dazu verpflichtet, dem Hilfesuchenden dasjenige zu gewähren, was dieser braucht, um ihn vor sozialer Exklusion zu schützen, hat der Bedarfsdeckungsgrundsatz eine große Nähe zum Gebot der Wirksamkeit und Teilhabeleistungen. Denn Leistungen, die keine Wirkung im Hinblick auf das erklärte Ziel haben, nämlich ‚Teilhabe am Leben in der Gesellschaft zu fördern‘ (§ 1 Satz 1 SGB IX) können nicht bedarfsdeckend sein.“² Dabei wird die Zielsetzung durch die Personenzentrierung neu ausgerichtet und stärker individualisiert.

Bei diesen Anforderungen handelt es sich nicht um eine konkrete Wirkungsgarantie im Einzelfall, denn diese kann aufgrund von Drittfaktoren rund um die Leistungserbringung bei der prospektiven Gesamtplanung nicht gegeben werden. Anzuknüpfen ist an das, was als Bedarfsdeckungsgrundsatz bereits gegolten hat: dass in qualifizierten Bedarfsermittlungs- und Gesamtplanverfahren anhand fachlicher und wissenschaftlicher Kriterien über Art und Umfang der Hilfe entschieden wird. Damit stehen diese Regelungen im Einklang mit der Vorschrift des § 17 SGB I zu den „Ausführung der Sozialleistungen“: „Die Leistungsträger sind verpflichtet, darauf hinzuwirken, dass jeder Berechtigte die ihm zustehenden Sozialleistungen in zeitgemäßer Weise, umfassend und zügig erhält.“ Dabei ist „in zeitgemäßer Weise“ so zu verstehen, dass auf die Ausführung von Sozialleistungen hingewirkt wird, die dem aktuell anerkannten Stand der Fachlichkeit bzw. den aktuellen Erkenntnissen der Teilhabeforschung entsprechen.³

Dies entspricht dem, was auch im allgemeinen Sprachgebrauch unter Wirksamkeit verstanden wird: „Im allgemeinen Sprachgebrauch beschreibt Wirksamkeit einen kausalen Zusammenhang

² Florian Gerlach und Knut Hinrichs: Die Einführung der Wirkungssteuerung durch das Bundesteilhabegesetz und ihre rechtlichen Implikationen. Teil 1, in: Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge (NDV) 09/2019, S. 413-417, hier: S. 416f.

³ LPK-SGB I/Peter Trenk-Hinterberger SGB I § 17 Rn. 5-7

zwischen eingesetztem Mittel und Erzielung eines definierten (gewünschten) Ergebnisses.“⁴ Die Wirksamkeit setzt zunächst die Festlegung des gewünschten Ergebnisses voraus, um im nächsten Schritt festlegen zu können, was zur Erreichung dieses Ziels zu veranlassen ist. Unter der Voraussetzung, dass es sich bei „sozialarbeiterischen“ Interventionen um ein zweckgerichtetes, professionelles Tun handelt, und nicht allein um Intuition (die bei der Sozialarbeit durchaus wichtig sein kann), ist es in diesem Bereich kein Novum, sondern bewährte Praxis. So machen sich Fachkräfte in der Eingliederungshilfe Gedanken darüber, was sie unternehmen und unterlassen, um bestimmte Ziele zu erreichen (i.S. eines „Result Based Management“: „Acting with the end in mind.“). Dabei wenden sie an, was sie in der Ausbildung, im Studium oder durch fachliche Weiterbildung gelernt haben. Oder sie verlassen sich auf ihre Erfahrungen: „Es zeigt sich, dass bei fachlichen Fragen Entscheidungen oft eher aus Erfahrungswissen, bzw. – wie es Tornow (2022) nennt – aus „Privattheorien“ heraus getroffen werden.“⁵

Dieses Vorgehen kann als eine Folge der jahrzehntelang eher distanzierten Haltung zur Evidenzbasierung in der Sozialen Arbeit gedeutet werden. Obwohl eine „Empirieabstinenz“ mittlerweile überwunden ist und eine große Anzahl empirischer Arbeiten vorliegt, besteht weiterhin ein Mangel an quantitativer Forschung,⁶ die Aussagen über die Wirksamkeit von Unterstützungsmaßnahmen für bestimmte Personengruppen zulassen würden. Es besteht ein Forschungsdefizit.⁷ Es gilt nun, unter der Prämisse des Erkenntnisauftrags, diese Lücke zu verkleinern.

Aus dem Anspruch auf wirksame Leistungen folgt, dass Klarheit über die generelle Wirksamkeit von Leistungen anzustreben ist. Die Leistungsträger sollten sich daher in die Lage versetzen, bestmöglich die Frage zu beantworten, welche Leistungen für welche Fallgestaltungen in der Regel am geeignetsten sind, den individuellen Bedarf zu decken.

⁴ Gerlach / Hinrichs (2019), a.a.O., S. 415.

⁵ Sebastian Ottmann / Anne-Kathrin Helten: Datenkompetenz und dateninformiertes Handeln in der Sozialen Arbeit, in: Blätter der Wohlfahrtspflege (BdW) 03/2023, S. 109-112, hier: S. 111, mit Bezug auf Harald Tornow: Semantik, Logik und Rechtsauslegung der Begriffe „Wirkung“ und „Wirksamkeit“, in: NDV 09/2022, S. 427-431, hier: S. 429.

⁶ Peter Hammerschmidt / Christian Janßen / Juliane Sagebiel: Einführung: Quantitative Forschung in der Sozialen Arbeit, in: Quantitative Forschung in der Sozialen Arbeit, hrsg. von dens., Weinheim und Basel 2019, S. 9-31, hier: S.

⁷ Zu einem ähnlichen Ergebnis kommen auch die „Eckpunkte des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge e.V. zu Wirkung und Wirksamkeit in der Eingliederungshilfe“ (DV 26/20, verabschiedet am 7. Dezember 2022), wenn auch mit anderer Stoßrichtung: „Der Deutsche Verein hält es für erforderlich, dass die Wissenschaft die Wirksamkeit von Leistungen der Eingliederungshilfe erforscht, um so eine sachangemessene empirisch fundierte Begründung professionellen Handelns unter Berücksichtigung der Ergebnisqualität zu ermöglichen.“ Sie sehen hier nicht die Träger oder die Leistungserbringer in der Pflicht.

Zusammenfassung:

- Wirksamkeit ist im Verständnis der BAGÜS die Aussage, ob eine Leistung / Unterstützungsmaßnahme in einer bestimmten Fallkonstellation in der Regel dazu geeignet ist, ein gewünschtes Ziel zu erreichen.
- Kenntnisse über die Wirksamkeit von Unterstützungsmaßnahmen sind notwendig, um den gesetzlichen Anspruch der Leistungsberechtigten auf wirksame Unterstützung zur Teilhabe (§§ 19 Abs. 3, 28 Abs. 2 SGB IX) zu erfüllen.
- Es geht nicht um eine Wirkungsgarantie im Einzelfall, die im Vorfeld aufgrund der Multikausalität der Ergebnisse Sozialer Arbeit nicht gegeben werden kann, sondern um eine Prognose, was im Regelfall am besten unterstützt (ermittelt im Rahmen eines qualifizierten Bedarfsermittlungs- und Gesamtplanverfahrens anhand fachlicher und wissenschaftlicher Kriterien).

1.1.2 Wirkung

Der Begriff Wirkung wird im BTHG im Zusammenhang mit der Gesamtplanung, also im Rahmen der Beziehung zwischen Leistungsträger und Leistungsberechtigten (individuelle Ebene), verwendet. Der Gesamtplan dient der Planung, Steuerung, Wirkungskontrolle und Dokumentation des Teilhabeprozesses, vgl. § 121 SGB IX.

Nach § 121 Abs. 4 Nr. 1 SGB IX sind im Gesamtplan neben den Inhalten von § 19 SGB IX die Maßstäbe und Kriterien der Wirkungskontrolle einschließlich des Überprüfungszeitpunkts (spätestens alle zwei Jahre) festzuhalten. Mit der regelmäßigen Überprüfung des Gesamtplans einschließlich der Wirkungskontrolle soll sichergestellt werden, dass auf veränderte Bedarfe, Wünsche und Teilhabeziele der Leistungsberechtigten zeitnah und flexibel reagiert werden kann.⁸ Im Gegensatz zu vorangegangener Definition, in der Wirksamkeit als eine allgemeine Aussage darüber zu verstehen ist, ob eine Leistung in der Regel dazu geeignet ist, bei einem bestimmten Personenkreis ein gewünschtes definiertes Ergebnis herbeizuführen, meint Wirkung eine Betrachtung des Eintretens des gewünschten Ergebnisses im konkreten Einzelfall.

Damit ist im Gesetz geregelt, was unter „Wirkung“ zu verstehen ist. Im Rahmen der Bedarfsermittlung nach § 13 Abs. 2 Nr. 3 SGB IX werden Ziele formuliert, die mit den Leistungen zur Teilhabe erreicht werden sollen, die in den Gesamtplan gem. § 117 Abs. 1 Nr. 2 SGB IX zu überführen sind, um später deren Erreichung gem. § 121 Abs. 2 SGB IX in einer „Wirkungskontrolle“ zu überprüfen. So kommt auch die *Deutsche Vereinigung für Rehabilitation (DVfR)* zu dem Ergebnis: „Neben der Erreichung der allgemeinen, in § 4 Abs. 1 Nr. 1-4 SGB IX genannten Ziele der Leistungen zur Teilhabe geht der Gesetzgeber davon aus, dass Wirkung anhand der Überprüfung von individuellen Teilhabezielen (§§ 13 Abs. 2 Nr. 3 SGB IX, 19 Abs. 3 S. 1 SGB IX, 144 Abs. 2 S. 1 SGB XII) dargestellt werden kann.“⁹ Auch im Papier der Arbeits- und Sozialministerkonferenz der Länder (ASMK) wird Wirkungskontrolle als die Überprüfung der Zielerreichung

⁸ Gesetzesbegründung Bundesteilhabegesetz, BT-Drucks. 18/9522, S. 289.

⁹ Deutsche Vereinigung für Rehabilitation (DVfR) (Hrsg.): Stellungnahme der DVfR zur Bedeutung der Begriffe Wirkung und Wirksamkeit im Recht der Eingliederungshilfe, Heidelberg 2019, S. 6f.

zwischen Leistungsberechtigtem und Träger der [damaligen] Sozialhilfe definiert.¹⁰ Eine positive Wirkung von im Rahmen der Eingliederungshilfe erbrachten Leistungen kann demnach angenommen werden, wenn individuelle, also auf die konkrete, leistungsberechtigte Person bezogene Teilhabeziele erreicht werden.¹¹ In vielen Landesrahmenverträgen nach § 131 SGB IX wurde die Erfassung der Wirkung an die Erreichung der individuellen Ziele, die im Rahmen der Gesamtplanung entwickelt werden, gekoppelt.¹² Andere Modelle stellen auf sog. Ankerwirkmodelle ab, d.h. festgeschriebene Ziele für eine bestimmte Leistungsart,¹³ oder auf die Verbesserung der Lebenszufriedenheit allgemein.¹⁴ Alle Modelle haben ihre Entstehungsgeschichte und Verhandlungskontexte sowie Vor- und Nachteile, die es gegeneinander abzuwägen gilt. Entscheidend ist, dass die Beteiligten ein klares Verständnis der angestrebten Wirkung(en) als Grundlage für den Prozess der Wirkungskontrolle haben.

Neben den definierten Teilhabezielen, deren Erreichung angestrebt wird, kann es weitere Effekte geben. Diese Nebeneffekte sollten ebenfalls erfasst und analysiert werden, sind bei der Feststellung der Wirkung jedoch zu separieren, da eine Aussage darüber erreicht werden soll, ob eine Leistung / Unterstützungsmaßnahme in einer bestimmten Fallkonstellation in der Regel dazu geeignet ist, ein gewünschtes Ziel zu erreichen.

Zusammenfassung:

- Wirkung bedeutet, dass durch Realisierung einer geplanten Maßnahme ein beabsichtigtes Ziel eingetreten ist (acting with the end in mind).
- Eine positive Wirkung von im Rahmen der Eingliederungshilfe erbrachten Leistungen kann angenommen werden, wenn individuelle, auf die konkrete, leistungsberechtigte Person bezogene Teilhabeziele erreicht werden.

1.2 Wirkungskontrolle

Die zu ermittelnde Wirksamkeit basiert auf den individuell (und verschiedentlich definierten – Kap. 2.1.2) festgestellten Wirkungen). Dass in den Bedarfsermittlungsinstrumenten häufig bereits die Nennung expliziter Unterstützungsmaßnahmen vorgesehen ist, ist hilfreich für die Ermittlung von Wirksamkeit im Sinne des skizzierten Erkenntnisinteresses, da letztlich nicht Aussagen über die Wirksamkeit von „Leistungsarten“ erreicht werden sollen, sondern Aussagen über die Wirksamkeit von möglichst konkreten Unterstützungsmaßnahmen.

¹⁰ Arbeits- und Sozialministerkonferenz 2013, Ergebnisprotokoll der 90. ASMK, S. 88.

¹¹ Ebd.

¹² Michael Beyerlein: Wirkung und Wirksamkeit, abrufbar unter: <https://umsetzungsbegleitung-bthg.de/bthg-kompass/bk-vertragsrecht/fd17-m5/> (6. August 2023)

¹³ Sebastian Ottmann: Ankerwirkmodelle für die Soziale Arbeit entwickeln!, online veröffentlicht am 06.04.2022, abrufbar unter: <https://blog.soziale-wirkung.de/2022/04/06/ankerwirkmodelle-soziale-arbeit/>

¹⁴ Jos van Loon / Geert van Hove / Robert Schalock / Claudia Claes: Personal Outcome Scale: Administration and Standardization Manual, Gent 2009.

Bei der Wirkungskontrolle ist zwischen zwei Ebenen zu unterscheiden:

1. **Zielerreichung:** Feststellung, ob die erwünschte Wirkung eingetreten ist.
2. **Kausalität:** Wurde die Wirkung durch die vorgesehene Leistung/Unterstützungsmaßnahme erreicht?

1.2.1 Bedeutung der Zielformulierung

Wie in der Definition von „Wirkung“ erläutert, bedeutet Wirkung primär das Erreichen von Teilhabezielen. Die hohe Bedeutung einer korrekten Zielformulierung ist dabei nicht neu und dennoch hervorzuheben.¹⁵ Nur wenn diese Teilhabeziele ausreichend differenziert und damit erreichbar sowie überprüfbar formuliert sind ist die Feststellung, ob die erwünschte Wirkung eingetreten ist, möglich.¹⁶ Es ist notwendig, jedes Ziel so zu formulieren, dass zu einem definierten Zeitpunkt nachweisbar ist, ob die gewünschte Wirkung erreicht wurde. Ist dies nicht möglich, sollte das Ziel in der Formulierung nicht vereinbart werden, da es der gesetzlichen vorgeschriebenen Wirkungskontrolle im Rahmen der Gesamtplanung gem. § 121 Abs. 2 S. 1 SGB IX nicht zugänglich ist. Wenn es nicht gelingt, ein Ziel spezifisch (nicht mit mehreren Merkmalen unterlegt) und messbar zu formulieren, ist das ein Indiz dafür, dass die Einführung weiterer Unterziele bzw. konkreter Handlungsziele nötig ist.

Ziele können unterschiedlich komplex sein. Manchmal reichen wenige, leicht überprüfbare Ziele aus, während komplexere Ziele schwerer überprüfbar sind. Solche Ziele lassen sich oft über Jahre fortführen und entziehen sich der Wirkungskontrolle. Daher sind messbare Unterziele notwendig, um das Leitziel zu erreichen. Gleichzeitig darf die Planung nicht zu detailliert werden, um die Eigenverantwortung der Leistungserbringer nicht einzuschränken und die Ressourcen zu schonen. Die Zielplanung muss demnach so gestaltet werden, dass eine objektive Kontrolle bei der Folgebedarfsermittlung möglich ist. Die Zielerreichung ist nur bei korrekter Zielformulierung festzustellen.

Zusammenfassung:

- Für das Ermöglichen einer Wirkungskontrolle müssen Teilhabeziele im Gesamtplan differenziert, erreichbar und überprüfbar formuliert werden.
- Die Zielplanung muss im Gesamtplanverfahren so detailliert erfolgen, dass eindeutig ist, wie bei der Folgebedarfsermittlung eine (objektive) Kontrolle möglich ist.

¹⁵ Dass die Zielformulierung elementar für das Gelingen ist, zeigt zuletzt das Projekt des Kommunalverbandes für Jugend und Soziales Baden-Württemberg (KVJS) zum Thema Wirkungsorientierung in der Eingliederungshilfe. In der Studie wurde festgestellt, dass zum Beispiel oft Handlungsziele statt Wirkungsziele formuliert werden. Dies bedeutet, dass als Ziel eine Leistung formuliert ist, und eben nicht das Ziel, das durch die Maßnahme erreicht werden soll. Eine solche Formulierung ist etwa: „Der Leistungsberechtigte besucht weiterhin die Werkstatt.“ Erfolgt keine konkretere Zielplanung, die die dafür notwendigen Schritte enthält (Voraussetzung für das Ziel wäre, dass dies derzeit ohne zielgerichtete Unterstützung nicht möglich ist), liegt ein Zirkelschluss vor. Die Maßnahme allein erfüllt das Ziel, eine echte Wirkung im Sinne eines Effekts zielvollen Handelns ist nicht eingetreten. Eine Ermittlung der Wirksamkeit wird so verhindert, da das Messergebnis verfälscht wird. Deutlich wird erneut die Festlegung der anzustrebenden geeigneten Messebene (Leistung oder Unterstützungsmaßnahme), Vgl. Kommunalverband für Jugend und Soziales Baden-Württemberg (KVJS) (Hrsg.): Wissen was wirkt! Wirkungsorientierung in der Eingliederungshilfe (Neue Bausteine 2019-2022), Stuttgart 2023, S. 30ff

¹⁶ In den Handbüchern zu den Instrumenten der Bedarfsermittlung gem. § 118 SGB IX wird immer wieder auf die Bedeutung von SMART-Zielen hingewiesen, die u.a. genau diese Anforderungen an die Zielformulierung festlegen, vgl. z. B. BEI_NRW-Handbuch, S. 50ff, Handbuch für das Gesamt- und Teilhabeplanverfahren einschließlich der Bedarfsermittlung Niedersachsen (B.E.Ni), Version 3.0, S. 118, Manual zum TIB – Teilhabeinstrument Berlin S. 39. Auf die mit (smart)-Zielen einhergehende Komplexitätsreduktion wurde bereits eingegangen.

1.2.2 Kausalität

Problematischer ist die Zuordnung, ob die Zielerreichung durch die Intervention bewirkt wurde. Dass eine Wirkung durch eine bestimmte Teilhabeleistung und nur durch sie zustande gekommen ist, ist aufgrund der Individualität und Pluralität der Lebensumstände eines jeden Leistungsberechtigten sowie der Komplexität von Hilfeprozessen mit mehreren Beteiligten nicht zweifelsfrei nachweisbar.¹⁷

Es kann eine Annäherung und Plausibilisierung im Rahmen eines diskursiven Prozesses stattfinden, wie es der Deutsche Verein in seinen „Eckpunkten“ zur Wirkung und Wirksamkeit vorschlägt: „Wurden die angestrebten Ziele nicht erreicht, sollte geprüft werden, was die Ursachen dafür sein können und welche Folgerungen für die Fortschreibung des Gesamtplans daraus zu ziehen sind. Neben der Feststellung der Wirkung im Sinne einer individuellen Zielerreichung sind auch subjektive Faktoren, insbesondere die Zufriedenheit der leistungsberechtigten Person und auch die unterschiedlichen Einflussfaktoren, die im Verlauf der Leistungserbringung einwirken können (z.B. Umgebung und soziales Umfeld, Interaktion mit anderen Menschen) einschließlich der personenbezogenen Kontextfaktoren gemäß der ICF zu berücksichtigen.“¹⁸ Eine solche Betrachtung ließe sich auch bei Zielerreichung vornehmen.

In einer rückblickenden Überprüfung ließen sich Hinweise ermitteln, ob eine gewählte Methode nicht wie geplant gegriffen hat oder ob förderliche / hinderliche Umstände identifiziert werden können. Diese Erkenntnisse sollten in die Folgebedarfsermittlung einfließen. Hier ist eine Einschätzung nach einheitlichen, möglichst objektiven Kriterien in einem diskursiven und qualitativen Prozess mit Leistungsberechtigten und Bezugs- bzw. Vertrauenspersonen vorzunehmen, die aber nur eine Annäherung, keinen tatsächlichen Nachweis darstellen. Ottmann verwendet hier den Begriff der „plausibilisierten Wirkung“.¹⁹

Zusammenfassung:

- Ein Kausalitätsnachweis, ob die Zielerreichung im Einzelfall durch die Intervention bewirkt wurde, ist nicht möglich.
- Möglich ist eine Annäherung im Sinne einer „plausibilisierten Wirkannahme“, die zur Steuerung im Einzelfall genutzt werden kann.

¹⁷ Zu diesem Ergebnis kommen auch die „Eckpunkte des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge e.V. zu Wirkung und Wirksamkeit in der Eingliederungshilfe“ (DV 26/20, verabschiedet am 7. Dezember 2022), S. 9.

¹⁸ Ebd., S. 12.

¹⁹ Sebastian Ottmann: Wirkungsorientierung in der Sozialen Arbeit – Herausforderung und Chance für das Arbeitsfeld, in: Wirkungen im Blick - Wirkungsorientierung in der Sozialen Arbeit und Sozialwirtschaft. Tagungsdokumentation der Transferkonferenz (Nürnberger Hochschulschriften Nr. 53), hrsg. von Sebastian Ottmann und Joachim König, Nürnberg 2023, S. 6-15, hier: S. 7.

1.2.3 Beteiligung Leistungsberechtigter und Zufriedenheit

Die leistungsberechtigte Person ist gem. § 117 Abs. 1 Nr. 1 SGB IX an allen Verfahrensschritten der Gesamtplanung, und damit auch der Wirkungskontrolle, zu beteiligen. Dementsprechend ist ihr der Raum zur individuellen Selbsteinschätzung der Zielerreichung zu geben. Die subjektive Einschätzung des Leistungsberechtigten liefert wichtige Aussagen über die Rahmenbedingungen, die ein Gelingen bzw. Scheitern befördern können. Sie liefern Aussagen über Motivation zur Mitarbeit, Attraktivität der Ziele und ist somit eine grundlegende Kontextvariable für das Gelingen einer Intervention.

Es ist zu unterscheiden zwischen individueller Zielerreichung aus Perspektive der leistungsberechtigten Person und dem Ausdruck der Zufriedenheit. Die Annahme: „Wer teilhat, ist zufriedener“, ist wissenschaftlich nicht belegt. Stattdessen lässt sich das Zufriedenheitsparadoxon als Gegenargument anführen, das auf Studienbefragungen zur Lebensqualität von Menschen basierend, besagt, dass selbst widrigste Lebensumstände sich oft im Gruppenmittel bei der Einschätzung der Lebenszufriedenheit nicht widerspiegeln, solange existentielle Mindestanforderungen erfüllt sind.²⁰ Auch Beispiele aus der Praxis lassen eher das Gegenteil als zutreffend erscheinen.

Zusammenfassung:

- Leistungsberechtigte sind insbesondere in der Wirkungskontrolle maßgeblich zu beteiligen.
- Es ist zu unterscheiden zwischen individueller Zielerreichung aus Perspektive der leistungsberechtigten Person und dem Ausdruck der Zufriedenheit.

1.3 Ermittlung von ersten Erkenntnissen über Wirksamkeit

Durch die Definition von Wirksamkeit als die Eignung einer Leistung, bei einer bestimmten Personengruppe ein gewünschtes Ergebnis zu erzielen, wird ein Bezug zu den Wirkungen im Einzelfall hergestellt. Um Aussagen über die Regelmäßigkeit dieser Wirksamkeit treffen zu können, ist es notwendig, eine große Anzahl vergleichbarer Fälle zu analysieren und die Ergebnisse zu aggregieren. Wissenschaftlich spricht man vom Effekt (Wirkung im Einzelfall) und der Effektstärke (aggregierte Betrachtung).

Dazu sollte die Zielerreichung jedes Leistungsberechtigten technisch auswertbar erfasst werden. Diese Daten können mittels klassischer deskriptiver Verfahren auf Ebene der Leistungsart und des Leistungserbringers ausgewertet werden, idealerweise ohne manuelle Transkription.

Im ersten Schritt sollten Antwortkategorien definiert werden. Eine einfache Möglichkeit ist die Unterteilung in „ja“ (Ziel erreicht) und „nein“ (Ziel nicht erreicht). Diese binäre Einteilung ist objektiv, kann aber als zu undifferenziert angesehen werden.

²⁰ Bernhard Christoph / Heinz-Herbert Noll: Subjective well-being in the European Union during the 90s, in: Social Indicators Research, 64(2003), S. 521–546.

Alternativ kann eine erweiterte Skala verwendet werden, etwa: „Ja, vollständig“, „ja, überwiegend“, „ja, teilweise“, „überwiegend nicht“, „gar nicht“ und „weiß nicht“. Eine solche Skala ermöglicht differenzierte Antworten, leidet jedoch unter subjektiven Einschätzungen und kann die Validität der Auswertung beeinträchtigen. Zudem kann sie zu ungenaueren Zielformulierungen führen, die über Jahre hinweg weitergeführt werden.

Für die Auswertung sollten die Antwortkategorien numerisch kodiert werden, beispielsweise „ja“ mit 1 und „nein“ mit 0, oder „ja, voll und ganz“ mit 5, „ja, überwiegend“ mit 4 usw. Der Mittelwertindex für jeden Leistungsberechtigten ergibt sich aus der Summe der Werte aller Ziele, geteilt durch die Anzahl der Ziele.

Sowohl der Gesamtdatensatz als auch getrennte Datensätze nach Leistungen und Leistungserbringern sollten analysiert werden, um Abweichungen festzustellen, die auf mögliche Leistungsunterschiede hinweisen.

a) Auswertungen mit Fokus Leistungsberechtigte

In einem ersten Schritt kann der individuelle Wert eines einzelnen Leistungsberechtigten mit dem Durchschnittswert vergleichbarer Leistungsberechtigter verglichen werden. Um die Validität der Aussage zu gewährleisten, ist es wichtig, möglichst ähnliche Leistungsberechtigte zu vergleichen. Dazu ist es notwendig, diese nach geeigneten Kriterien zu gruppieren. Hierzu können insbesondere demografische Daten, die im Rahmen der Gesamtplanung ohnehin erhoben werden, wie Alter, Geschlecht, Nationalität bzw. Migrationshintergrund, Bildung, soziale Herkunft, Hilfebedarfsgruppe deskriptiv ausgewertet und mit den Leistungen in Beziehung gesetzt werden.

b) Auswertung mit Fokus Leistungserbringer

Die Zielerreichungsgrade der Leistungserbringer sollten ebenfalls verglichen werden, wobei auf eine hohe Vergleichbarkeit (Leistungsart, Zielgruppe, Assistenzstunden) zu achten ist.

Im Vergleich lassen sich extreme Abweichungen vom Mittel- oder Medianwert ermitteln, die einer näheren Betrachtung bedürfen. Diese Abweichungsanalyse hilft, die Ursachen für Differenzen zwischen Soll- und Ist-Werten zu ermitteln (Personalausstattung, Fachkonzepte, Fallkonstellationen, Methoden).

In einem ersten Schritt kann anhand interner Daten geprüft werden, ob die Verschiebung nach oben/unten z.B. durch Fallkonstellationen oder aber auch durch strukturelle Kriterien wie z.B. Personalschlüssel oder das vorliegende Fachkonzept erklärt werden kann. Insbesondere lohnt es sich hierbei auch, die angewendeten Methoden in den Blick zu nehmen. Lassen sich hieraus keine Erkenntnisse gewinnen oder erscheinen diese noch nicht hinreichend gesichert, können in einem nächsten Schritt Qualitätsdialoge mit dem Leistungserbringer geführt werden, in denen Leistungsträger und Leistungserbringer gemeinsam nach möglichen Ursachen von im Vergleich hohen / niedrigen Zielerreichungsgraden gesprochen wird. Hierüber können dann erste

Hypothesen zu Wirksamkeit und Wirkfaktoren aufgestellt werden.²¹ Bei der Hypothesenbildung müssen die Kriterien Validität, Reliabilität und Objektivität eingehalten werden. Erste Hypothesen können durch kontinuierliche Anpassung der Datenerhebung und Wirkungskontrolle quantitativ überprüft werden. Dies ist wichtig, um in Anschluss Aussagen über die Kausalität treffen zu können. Mithilfe der Abweichungsanalyse werden zunächst Hypothesen aufgestellt, die geprüft und auf ihre Gültigkeit hin untersucht werden können. Es ist wichtig zu betonen, dass eine geringere Wirksamkeit nicht automatisch auf Probleme in der Leistungserbringung hinweist, sondern auch durch externe Faktoren beeinflusst sein kann. Umgekehrt gilt dies auch für eine hohe Wirksamkeit.

Zusammenfassung:

- Erste Erkenntnisse können durch die Auswertung des Zielerreichungsgrades in Vergleichsclustern gewonnen werden.
- Abweichungen, positiv oder negativ, sollten durch eine Abweichungsanalyse näher untersucht werden.
- Die gewonnenen Hypothesen können in einem nächsten Schritt durch Anpassung der Wirkungskontrolle überprüft werden.

2. Wirksamkeit als Prüfauftrag/Vertragsrecht

2.1 Prüfung von Wirksamkeit im Rahmen der Qualitätsprüfung

Neben den o. g. Paragraphen kommt Wirksamkeit im Leistungserbringerrecht bzw. Vertragsrecht im 2. Teil/8. Kapitel des SGB IX vor. In den schriftlichen Leistungsvereinbarungen mit den Leistungserbringern ist in der Eingliederungshilfe nach § 125 Abs. 1 Nr. 1 SGB IX daher neben Inhalt, Umfang und Qualität der Leistung deren Wirksamkeit zu regeln.

In den Verträgen zwischen Leistungsträgern und Leistungserbringern sind die Inhalte vereinbart, die als notwendig für eine angemessene Leistungserbringung angesehen wurden. Dass die Einhaltung dieser Vorgaben zielführend für eine ausreichende und effektive Leistungserbringung ist, ist dabei lediglich eine Annahme der Vertragspartner, auf die sich beide Seiten verständigt haben und die die Finanzierung begründet.

Die Einhaltung dieser als konstitutiv für eine angemessene (und wirkungsvolle) Leistungserbringung angenommenen Inhalte ist Gegenstand der Prüfungen nach § 128 SGB IX, in denen die „Qualität, einschließlich der Wirksamkeit“ zu prüfen ist.

Dem Anspruch auf Leistungen, „die wirksame Teilhabe ermöglichen“ und der grundsätzlichen Verbesserung der Passgenauigkeit der Unterstützungsmaßnahmen und damit der Personenzentrierung genügt dies nicht. Insbesondere, da die in den Verträgen vereinbarten Qualitäts-

²¹ Zum Inhalt einer Abweichungsanalyse vgl. auch Peter Michell-Auli: Wirkungsorientierte Steuerung sozialer Leistungen durch Leistungsträger, in: NDV 12/2023, S. 533-537, hier: S. 355f.

kriterien selbst nicht wissenschaftlich-empirisch fundiert, sondern aus Gewohnheit, Hypothesen und Aushandlungsprozessen hervorgegangen sind. Zu sagen, die Einhaltung von Struktur-, Prozess- und Ergebnisqualität ist Wirksamkeit oder erzeugt diese „automatisch“, greift zu kurz.

So wie Qualitätsprüfungen mittels der Feststellung der Konformität des Leistungserbringers letztlich keine Aussagen über die Wirksamkeit treffen können, so können Feststellungen über eine „unterdurchschnittliche“ Wirksamkeit nach obigen Muster nicht zu Aussagen über die Konformität des Leistungserbringers oder zu negativen finanziellen Konsequenzen führen (sofern der Leistungserbringer seinen gesetzlichen und vertraglichen Pflichten nachgekommen ist, was in Qualitätsprüfungen zu ermitteln ist). Daher sind finanzielle Sanktionen wegen „fehlender“ Wirksamkeit (nach obiger Definition) weder möglich noch erforderlich. Es fehlt an der entsprechenden Minderleistung, die für eine „entsprechende“ Vergütungskürzung gem. § 129 Abs. 1 S. 1 SGB IX notwendig wäre. Diese Minderleistung ist feststellbar, jedoch nicht über die Wirksamkeitsfeststellung, sondern über eine in z. B. einer Qualitätsprüfung festgestellten Pflichtverletzung.²² Diese Feststellung gilt ausdrücklich nicht, wenn im entsprechenden Landesrahmenvertrag Wirksamkeit als Einhaltung der vertraglichen Struktur-, Prozess- und Ergebnisqualität definiert ist - aber auch in diesem Fall erfolgt eine Kürzung aufgrund der Nichteinhaltung vertraglicher bzw. gesetzlicher Pflichten.

Erkenntnisse aus der Wirksamkeitsmessung nach obigem Muster können in Zukunft Hinweise darauf liefern, welche Leistungserbringer einer genaueren Betrachtung lohnen. In den Prüfungen kann dann den Fragen nachgegangen werden, ob die Leistungserbringer die Themen der Zufriedenheit, Ergebnisqualität, Wirkung und Wirksamkeit ausreichend im Blick haben, um ihre Organisationen zu kontrollieren und zu steuern um gute Ergebnisse zu erzielen.

Eine Alternative ist eine Zielvereinbarung zur zu erreichenden Wirksamkeit in der Leistungsvereinbarung, wie beispielsweise in § 14 Landesrahmenvertrag Mecklenburg-Vorpommern festgelegt wurde. Dies führt für Leistungsträger und Leistungserbringer zu Rechtssicherheit. Zu beachten ist, dass nicht Fehlanreize gesetzt werden, dass Vorgaben erreicht werden durch Beendigung von Leistungen oder Aussagen, die auf nicht validen Daten beruhen.

Zusammenfassung:

- Aus der vertraglichen Regelung von „Qualität einschließlich der Wirksamkeit“ lassen sich keine Erkenntnisse über die grundsätzliche Wirksamkeit von Eingliederungshilfeleistungen gewinnen. Mangelnde Wirksamkeit ist kein kürzungsrelevanter Tatbestand, Voraussetzung für eine Vergütungskürzung ist die Nichteinhaltung vertraglicher bzw. gesetzlicher Pflichten.
- In Qualitätsprüfungen sollte überprüft werden, ob der Leistungserbringer Ergebnisqualität, Zufriedenheit, Wirksamkeit kontrolliert.

²² Dies zeigt sich auch daran, dass einige überörtliche Eingliederungshilfeträger teilweise Befriedung geschaffen haben, indem sie Kürzungen im Bereich Wirksamkeit vertraglich ausgeschlossen haben. Anders, aber vom Grundgedanken gleich, ist im hessischen Landesrahmenvertrag festgelegt, dass Wirksamkeit als „die Gesamtheit der vorhandenen Strukturen und Prozesse, die dazu geeignet sind, die Erreichung Teilhabeziele zu ermöglichen“ zu verstehen ist (Punkt 2.10.1 LRV Hessen). Hier wird mangelnde Wirksamkeit mit fehlenden entsprechenden Strukturen begründet. Dieses Fehlen im Sinne einer Nichtleistung (z.B. keine Schulungen, zu wenig Personal usw....) wäre der kürzungsrelevante Tatbestand, nicht die Wirksamkeit.

2.2 Beitrag der Leistungserbringer

Leistungserbringer, die als soziale Dienstleister zu verstehen sind, müssen sich zwangsläufig mit ihrer Ergebnisqualität und Fragen der Wirkung beschäftigen, schon um sicherzustellen, vertragskonform zu agieren. Dafür sollten Instrumente des Qualitätsmanagements, des Controllings (Kennzahlen) und der Evaluation genutzt werden, mit dem Ziel des Vorhaltens einer ausreichend professionellen Organisation, der Herstellung von Gesetzes- und Vertragskonformität und der Ermöglichung möglichst effizienter und effektiver Leistungen für Menschen mit Behinderung.

3. Fazit

Mit dem Begriff der Wirksamkeit im SGB IX ist in erster Linie ein Erkenntnisauftrag verbunden. Ziel ist es, dem Leistungsberechtigten die bestmögliche Unterstützung zur Erreichung seiner individuellen (Teilhabe-)Ziele anzubieten. Dafür sind Kenntnisse über die Wirksamkeit von Unterstützungsmaßnahmen erforderlich, um den gesetzlichen Anspruch der Leistungsberechtigten auf wirksame Unterstützung zur Teilhabe (§§ 19 Abs. 3, 28 Abs. 2 SGB IX) erfüllen zu können.

Durch die Auswertung der Zielerreichungsgrade (und weiterer Faktoren) in entsprechenden Vergleichsclustern von Leistungsempfängern und Leistungserbringern können extreme Abweichungen vom Mittelwert innerhalb der Cluster ermittelt werden. Diese können in einer Abweichungsanalyse, ggf. gemeinsam mit dem Leistungserbringer, näher betrachtet und so Hypothesen über Wirkfaktoren entwickelt werden. Diese können quantitativ überprüft werden, wenn die Datengrundlage (herzustellen über das Instrument zur Wirkungskontrolle bzw. der Gesamtplan) ausreicht. Im Sinne des Erkenntnisauftrages können so mittelfristig Erkenntnisse über die Wirkungsmechanismen in der Eingliederungshilfe gewonnen werden.

In Qualitätsprüfungen wird die Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben und vertraglichen Vereinbarungen überprüft. Erkenntnisse aus den Wirksamkeitsermittlungen können Anhaltspunkte für Prüfungen ergeben.

Die in der vorliegenden Orientierungshilfe skizzierten Herangehensweise(n) stellen – ohne Anspruch auf Vollständigkeit – den derzeitigen Wissensstand sowie Praxiserfahrungen der Leistungsträger dar, die im weiteren Prozess der Umsetzung weiter analysiert und eingeordnet werden müssen. Es handelt sich hierbei um einen offenen, iterativen Prozess, der sich unter fortlaufendem Einbezug wissenschaftlicher Erkenntnisse und in der Auseinandersetzung mit weiteren Verfahren weiterentwickeln wird, um dem Erkenntnis- und dem Prüfauftrag zu Wirksamkeit bestmöglich gerecht zu werden.