

Michael Boecker | Michael Weber [Hrsg.]

# Das Bundesteilhabegesetz (BTHG) und seine Folgen

Personenzentrierung und Wirkungsnachweis  
als neue Parameter in der Eingliederungshilfe  
für Menschen mit Behinderungen



Nomos

Michael Boecker | Michael Weber [Hrsg.]

# Das Bundesteilhabegesetz (BTHG) und seine Folgen

Personenzentrierung und Wirkungsnachweis  
als neue Parameter in der Eingliederungshilfe  
für Menschen mit Behinderungen



**Nomos**



Onlineversion  
Nomos eLibrary

**Die Deutsche Nationalbibliothek** verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-8487-8130-0 (Print)

ISBN 978-3-7489-2546-0 (ePDF)

1. Auflage 2023

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2023. Gesamtverantwortung für Druck und Herstellung bei der Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

## Vorwort

Spätestens mit der Verabschiedung des Grundlagenpapiers durch die Arbeits- und Sozialministerkonferenz der Länder im Jahr 2012 prägt der Begriff der „Personenzentrierung“ verbunden mit der Erwartung eines „Wirksamkeitsnachweises“ der Leistungen die fachöffentliche Diskussion der Um- und Neugestaltung der Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderungen.

Tatsächlich ist der Begriff der Personenzentrierung sowie die Debatten um Wirkung und Wirksamkeit gar nicht so einfach zu fassen (vgl. Boecker/Weber 2021), ebenso wenig wie die Folgen, die sich hieraus für die am Dienstleistungsprozess beteiligten Akteure ergeben. So wiesen unter anderem Ulrich Bleidick und weitere Autor:innen schon 1995 darauf hin, dass der Begriff der Personenzentrierung weit über eine rein organisationsbezogene Sichtweise hinausgeht. Personenzentrierung meint vielmehr als Gegensatz zu Institutionenzentrierung, dass das gesamte Hilfesystem umgekrempelt werden muss – gleichsam die „kopernikanische [...] Wende“ (1995, S. 248).

Ganz konkret wird die Forderung nach Personenzentrierung bei der Umsetzung des Bundesteilhabegesetzes (BTHG), sei es bei der Auflösung stationärer Versorgungsstrukturen oder bei den Diskussionen rund um neue Finanzierungskonzepte für die Werkstätten für behinderte Menschen (WfbM).

Auch wenn sich alle Akteure einig sind, dass eine stärkere Subjektorientierung unbedingt notwendig ist, sind die Folgen derselben kaum abzuschätzen.

Diesen multiperspektivischen Diskurs wollen wir in der vorliegenden Publikation anhand zentraler Fragestellungen und aktueller Entwicklungen rund um das Bundesteilhabegesetz (BTHG) diskutieren.

Im Fokus der einzelnen Beiträge stehen somit unter anderem folgende Fragestellungen:

- Welche Folgen sind mit der Fokussierung auf Personenzentrierung und den Anforderungen eines Wirksamkeitsnachweises im BTHG verbunden?
- Welchen Herausforderungen sehen sich die sozialrehabilitativen Berufe gegenüber?

- Welche ökonomischen und vertragsrechtlichen Verschiebungen sind für die Eingliederungshilfe zu erwarten?
- Welche politischen Hoffnungen verbinden sich mit der stärkeren Subjektivierung des Hilfesystems?
- Und welche Veränderungen sind aus der Managementperspektive sozialer Einrichtungen zu erwarten?

Einige Beiträge aus diesem Buch sind aus zwei Fachtagen an der Fachhochschule Dortmund in den Jahren 2018 bis 2021 entstanden, die sich intensiv mit aktuellen Fragen der Wirksamkeit und der Personenzentrierung im Kontext des Bundesteilhabegesetzes beschäftigt haben.

Die vorliegende Publikation greift diese Diskurse auf und erhofft sich einen kritischen Ausblick auf die weiteren Herausforderungen in der Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderungen. Darüber hinaus sollen die nachstehenden Beiträge ein wenig Licht in das Dickicht der Wirkungsdebatte und der Forderung nach Personenzentrierung bringen. Es sei allerdings schon an dieser Stelle darauf hingewiesen, dass Licht immer auch Schatten wirft und Wirkungen in der Regel nicht ohne Nebenwirkungen auskommen. Dies zeigen auch die sehr unterschiedlichen Beiträge aus Wissenschaft, Politik und Praxis.

Das Buch gliedert sich in drei Teile. Mit dem ersten Teil wollen wir noch einmal grundsätzlich die Hintergründe und Folgen des Bundesteilhabegesetzes beleuchten. Dazu werden wir als Herausgeber in unserem einführenden Beitrag auf zentrale Begriffe der Wirkungsdebatte im BTHG eingehen und das aus unserer Sicht zu kurz gedachte Kausalitätsverständnis kritisch diskutieren. *Rolf Schmachtenberg* führt anschließend in die Entstehungsgeschichte des BTHG ein und skizziert den partizipativen Prozess vom Koalitionsvertrag bis zum Gesetz der seinerzeit eingerichteten hochrangigen Arbeitsgruppe, der Herr Schmachtenberg als Leiter der Abteilung „Teilhabe – Belange von Menschen mit Behinderung, Soziale Entschädigung und Sozialhilfe“ im Bundesministerium für Arbeit und Soziales vorstand. Zum Stand der Umsetzung des BTHG nehmen *Sandro Blanke* und *Annette Tabbara* Stellung, indem sie das bisher Erreichte kritisch reflektieren, aber auch darauf hinweisen, dass der Umsetzungsprozess noch längst nicht flächendeckend abgeschlossen ist. Der letzte Beitrag des ersten Teils von *Barbara Heuerding*, widmet sich schließlich der rechtlichen Einordnung und Auslegung der unbestimmten Rechtsbegriffe „Wirkung, Wirkungskontrolle und Wirksamkeit“ und thematisiert die sich hieraus ergebenden Herausforderungen für eine partnerschaftliche Zusammenarbeit der beteiligten Akteure.

Der zweite Teil des Buchs widmet sich den aktuellen Diskursen und Debatten in der Eingliederungshilfe. Der von dem Autor:innenteam *Tamara Bäcker, Sophia Brinker, Barbara Enste, Herbert Gietl, Beate Kubny* und *Milena Roters* verfasste Beitrag will am Beispiel des Bedarfsermittlungsinstruments BEI\_NRW aufzeigen, wie wirkungsorientierte Steuerung in der Hilfeplanung funktionieren kann. Ziel des BEI\_NRW ist es, sich von den im BTHG verankerten Kernelementen Partizipation und Personenzentrierung, Orientierung am bio-psycho-sozialen Modell der Internationalen Klassifikation der Funktionsfähigkeit, Behinderung und Gesundheit (ICF) und der Ziel- und Wirkungsorientierung leiten zu lassen und ein auf Länderebene einheitliches Bedarfserfassungsinstrument zu implementieren, das im Gesamtplanverfahren genutzt wird. Mit dem Beitrag von *Bernd Halfar, Stefan Löwenhaupt* und *Daniel Oberholzer* erfolgt ein erstes Schlaglicht auf den Bereich der Teilhabe am Arbeitsleben und der kritische Blick auf die Forderung einer personenzentrierten Finanzierung von Werkstätten für behinderte Menschen. Das Rad muss bekanntermaßen nicht immer neu erfunden werden. Deshalb beschäftigt sich der Beitrag von *Michael Macsenaere* und *Monika Feist-Ortmanns* mit den Erfahrungen, die bereits seit den 1990er Jahren mit Wirkungs- und Wirksamkeitsfragen in der Jugendhilfe gemacht wurden und diskutiert deren Potenzial für die aktuellen Diskurse im Feld der Eingliederungshilfe. *Henning Hartmann* und *Niklas Helsper* stellen in ihrem Beitrag das Modellprojekt „Wirkungsorientierte Behindertenhilfe durch Selbstevaluation (WirkBe)“ vor, welches insbesondere die Zufriedenheit der Adressat:innen von Unterstützungsangeboten in den Mittelpunkt der Leistungserbringung stellt und somit Personenzentrierung als zentralen Bestandteil von Teilhabeplanung hervorhebt. Mit der im Folgebeitrag von *Sebastian Noll* eingeführten Prinzipal-Agent-Theorie wird die Beziehungskonstellation der im sozialrechtlichen Dreieck beteiligten Akteure in den Blick genommen und dargestellt, wie bestehende Informationsasymmetrien kompensiert und ausgeglichen werden können. Die Herausforderungen für das Management der leistungserbringenden Organisationen stellen *Sandra Waters* und *Marc Weigand* vor. Neben finanziellen Aspekten der Reorganisation von Leistungen, werden insbesondere die Chancen und Risiken der aktuellen Entwicklungen in Hinblick auf die Qualität der Leistungserbringung reflektiert und die aus Sicht der Autor:innen notwendigen organisationalen Veränderung vorgestellt. Der letzte Beitrag des zweiten Teils von *Monika Sippel* geht nochmals kritisch auf die Umsetzung des aus der Sicht der Autorin teilweise zum „Slogan“ mutierten Begriffs der Personenzentrierung ein und zeigt die immensen Herausforderungen und 'To-dos für die Zukunft. Hierbei weist

sie darauf hin, dass der Fokus auf Personenzentrierung mit einer Haltungsänderung verbunden ist und nicht „per Gesetz“ verordnet werden kann.

Im dritten Teil des Buchs werden nochmals einige zentrale Chancen und Risiken der mit der Reformierung des SGB IX eingeleiteten Veränderungsprozesse diskutiert und ein explizierter Bezug zur Praxis hergestellt. Hierzu gibt *Klaus Schellberg* einen Ausblick auf alternative Aspekte der Wirkungsmessung, indem er zwei aktuelle Instrumente, den Social Return on Investment (SROI) und die Personal Outcome Scale (POS), diskutiert und den Wettbewerb um bessere Leistung und mehr Lebensqualität einer auf die Kosten von Eingliederungshilfe reduzierten Sichtweise entgegensetzt. Mit weiteren innovativen Ansätzen des Übergangsmangements von Werkstätten für behinderte Menschen beschäftigen sich die Autor:innen-gruppe rund um *Hartmut Baar*, *Annika Reinersmann*, *Olaf Bauch* und *Klaus-Peter Rohde*. Hierzu stellen sie die Chancen des Budgets für Arbeit am Beispiel aktueller Entwicklungen im Bundesland Nordrhein-Westfalen dar und weisen dabei insbesondere auf die zentrale Bedeutung der Integrationsfachdienste (IFD) hin. Darüber hinaus skizzieren sie aus ihrer Sicht bestehende (Fehl-)Anreize und Weiterentwicklungspotenziale der Teilhabe am Arbeitsleben. Hieran schließt sich der Beitrag von *Julia Niedereichholz*, *Hüseyin Oymak* und *Stephan Kohorst* an, in dem sie die Inklusionsbemühungen von Menschen mit Behinderungen aus Sicht eines mittelständischen Unternehmens reflektieren und klar formulieren, dass „echte Inklusion da anfängt, wo man von allen etwas fordert“. Mit dem letzten Beitrag des Buchs richtet *Michael Boecker* nochmals den Blick auf die Neukonfiguration des Sozialrechtlichen Dreiecks in der Bundesrepublik Deutschland und die Herausforderungen der sozialrehabilitativen Berufe, welche sich immer stärker in einem Spannungsfeld zwischen Dienstleistungsauftrag und ihrem Selbstverständnis als Profession (neu) verorten müssen.

In diesem Buch verwenden die einzelnen Autor:innen unterschiedliche Begriffe für „Behinderung“. Dies ist ausdrücklich so gewollt. Eine Normierung der Begriffe würde den differenten Ansätzen, Konzeptionen, Erzählungen und Theorien nicht entsprechen. Es zeigt darüber hinaus auch: Die Sicht auf Behinderung bleibt eine soziale Konstruktion, sie ist abhängig von gesellschaftlichen Diskursen, kulturellen Rahmungen und normativen Vorstellungen.

Einen großen Dank gilt der kritischen Redigierung der Beiträge von *Clarissa Jede* und *Lena Marie Wagner*. Sie haben einen wesentlichen Beitrag zur Qualität dieses Buches geleistet, wenngleich die Herausgeber die volle Verantwortung für Inhalt und Struktur übernehmen.

In diesem Sinne wünschen wir Ihnen, liebe Leser:innen, eine spannende Lektüre. Für Anregungen, Kritik oder weiterführende Gedanken sind

wir Ihnen sehr dankbar. Die volle Teilhabe von Menschen mit Behinderungen kann nur mit allen gesellschaftlich relevanten Akteur:innen weiterentwickelt werden und gelingen.

Krefeld und Dortmund im Sommer 2022

Michael Weber und Michael Boecker

*Literatur:*

- Bleidick, Ulrich/Rath, Waldtraut/Schuck, Karl Dieter (1995): Die Empfehlung der Kultusministerkonferenz zur sonderpädagogischen Förderung in den Schulen der Bundesrepublik Deutschland. In: Zeitschrift für Pädagogik 41, H. 2, S. 247–264.
- Boecker, Michael/Weber, Michael (2021): Wie lässt sich die Wirksamkeit von Eingliederungshilfe messen? Sozialwissenschaftliche Anregungen von Michael Boecker und Michael Weber. Soziale Arbeit Kontrovers. Deutscher Verein, Band 26.



# Inhalt

Vorwort 5

## ***Teil 1: Das Bundeteilhabegesetz und seine Folgen***

Zum Stand der Diskussion um Wirkung(en) und  
Personenzentrierung in der Sozialen Arbeit und in der  
Eingliederungshilfe 17

*Michael Boecker und Michael Weber*

Das Bundeteilhabegesetz – seine Entstehung – seine Inhalte 33

*Rolf Schmachtenberg*

Das Bundeteilhabegesetz und seine Umsetzung in der  
19. Legislaturperiode (2017–2021) 49

*Sandro Blanke und Annette Tabbara*

Von tatsächlichen und vermeintlichen Zusammenhängen zwischen  
Wirkung und Wirksamkeit 71

*Barbara Heuerding*

## ***Teil 2: Aktuelle Diskurse und Debatten in der Eingliederungshilfe***

Wirkungsorientierte Steuerung in der Bedarfsermittlung am Beispiel  
des BEI\_NRW 85

*Tamara Bäcker, Sophia Brinker, Barbara Enste, Herbert Gietl, Beate  
Kubny und Milena Roters*

## *Inhalt*

Personenzentrierung, Teilhabe, Produktivität, Finanzierung  
im Arbeitsbereich der Behindertenhilfe: ein methodischer  
Zauberwürfel? 103

*Bernd Halfar, Stefan Löwenhaupt und Daniel Oberholzer*

Wirkungen in der Eingliederungshilfe messen, sichtbar machen und  
nutzen 123

*Michael Macsenaere und Monika Feist-Ortmanns*

WirkBe – Wirkungsorientierte Behindertenhilfe durch  
Selbstevaluation 135

*Henning Hartmann und Niklas Helsper*

Mehr Verlässlichkeit für Menschen mit Behinderung:  
Hilfestellungen in der Wirksamkeits- und Wirkungsdebatte durch  
die Prinzipal-Agent-Theorie 153

*Sebastian Noll*

Personenzentrierung und Wirksamkeit als Herausforderungen für  
das Management der Leistungserbringung 171

*Sandra Waters und Mark Weigand*

Ist Personenzentrierung wirklich gewollt? 187

*Monika Sippel*

### ***Teil 3: Ausblick – Chancen und Risiken***

Wirkungsmessung mit dem Social Return on Investment (SROI)  
und Personal Outcome Scale (POS) 201

*Klaus Schellberg*

Das Budget für Arbeit: Neue Ansätze des Übergangsmagements  
für Werkstätten für behinderte Menschen. Best Practice und aktuelle  
innovative Ansätze 219

*Hartmut Baar, Annika Reinersmann, Olaf Bauch und Klaus-Peter Rohde*

Erfahrungen eines mittelständischen Unternehmens: Echte Inklusion beginnt da, wo man von allen etwas fordert	233
<i>Julia Niedereichholz, Hüseyin Oymak und Stephan Kohorst, Dr. Ausbüt- tel &amp; Co. GmbH</i>	
De-Institutionalisierung und Personenzentrierung als Herausforderung für die Profession der Sozialen Arbeit. Die Neukonfiguration des Sozialrechtlichen Dreiecks	243
<i>Michael Boecker</i>	
Autorenangaben	257



**Teil 1:**  
**Das Bundeteilhabegesetz und seine Folgen**



# Zum Stand der Diskussion um Wirkung(en) und Personenzentrierung in der Sozialen Arbeit und in der Eingliederungshilfe

*Michael Boecker und Michael Weber*

## *1 Einführung*

Wie bereits im Vorwort erwähnt, hat spätestens mit der Verabschiedung des Grundlagenpapiers durch die Arbeits- und Sozialministerkonferenz der Länder im Jahr 2012 der Begriff der „Personenzentrierung“ verbunden mit der Erwartung eines „Wirksamkeitsnachweises“ der Leistungen in die fachöffentliche Diskussion der Um- und Neugestaltung der Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderungen Einzug gehalten.

In unserem einleitenden Beitrag möchten wir versuchen, die für das weitere Verständnis notwendigen Begriffe rund um Wirkung und Wirksamkeit zu diskutieren. Hierbei werden wir insbesondere auf zwei aus unserer Sicht schwerwiegende Kurzschlüsse in der Debatte eingehen:

- der Kurzschluss, von Wirkung im Einzelfall auf Wirksamkeit eines verallgemeinerbaren Vorgehens zu schließen, und
- der Kurzschluss zwischen Qualität und Wirksamkeit.

Um nicht in einer rein destruktiv kritisierenden Haltung zu verharren, werden wir abschließend einige Vorschläge machen, wie eine Suche nach geeigneten Zielgrößen für Wirksamkeitsanalysen aussehen könnte.

## *2 Wirkungen und Wirksamkeit – eine erste Annäherung*

Ähnlich der Diskurse rund um den Qualitätsbegriff (vgl. u.a. Kolhoff 2021 und Grunwald 2021) wird auch bei einer präzisen Betrachtung des Wirkungsbegriffs deutlich, dass dieser nicht eindeutig zu bestimmen ist. So lassen sich Wirkungen sozialer Dienstleistungen mindestens auf drei Ebenen unterscheiden:

1. auf der individuellen Ebene die intendierte Wirkung von Leistungen für die einzelnen Leistungsempfänger:innen

2. auf der institutionellen Ebene die Wirksamkeit des Leistungsangebots der einzelnen Leistungserbringer:innen
3. auf der gesellschaftlichen Ebene die Wirksamkeit der Leistungen für eine gesellschaftspolitisch anvisierte Zustandsveränderung.

Darüber hinaus bedarf es einer weitergehenden Eingrenzung der Begriffe im wissenschaftlichen Diskurs.

So wird unter *Wirkung* allgemein eine Veränderung verstanden, die kausal auf eine bestimmte, klar zu identifizierende Intervention oder einen Impuls zurückzuführen ist. Bei der *Wirkungskontrolle* hingegen steht die Überprüfung der Zielerreichung im Mittelpunkt des Erkenntnisinteresses. Der Begriff der *Wirksamkeit* verweist indes auf die überindividuelle und damit häufig institutionelle Ebene und adressiert die Wirksamkeit von Maßnahmen, Programmen, Methoden und sozialer Dienstleistungserbringung insgesamt. Zur Überprüfung von Wirksamkeit bedarf es *Wirksamkeitsindikatoren* und einer Darstellung von Wirkungszielen, welche als Effekte nachweisbar werden und ihre Gültigkeit aufweisen. Die leitende Fragestellung für Indikatoren ist, woran alle hilfebeteiligten Akteure feststellen, dass die soziale Dienstleistung wirksam war. Dass hier die unterschiedlichen Erwartungshaltungen und Interessen der Akteure eine große Rolle spielen, ist an den zahlreichen Diskursen in der Eingliederungshilfe festzumachen (siehe hierzu Boecker 2015) und spiegelt sich ebenfalls in den differenzierten Betrachtungen der Beiträge in diesem Buch wider. Darüber hinaus geben übergeordnete *Wirkmerkmale* die wesentlichen Bereiche an, welche durch Mehrfachnennung in verschiedenen Forschungsstudien benannt werden und als ausschlaggebend für den Erfolg und Misserfolg gelten. Last but not least führen *Wirkfaktoren* zu beabsichtigten oder auch zu nicht beabsichtigten Wirkungen. Wirkfaktoren stellen übergeordnete Einflussfaktoren der Hilfen dar, welche diese fördern, aber auch behindern können. Wirkfaktoren, wie zum Beispiel der Einbezug von Angehörigen in die Hilfeplanung, werden zu ausgewählten Maßnahmen (einmal im Monat ein gemeinsames Gespräch) oder Zielsetzungen (Akzeptanz des Hilfeplans von den Angehörigen) operationalisiert, um eine beabsichtigte Wirkung zu erzielen (vgl. Macsenaere/Esser 2015, S. 27 ff.; Boecker 2021).

So überrascht es auch nicht, dass bei der Aktualität des Wirksamkeitsdiskurses Methoden und Instrumente der *Evaluation* eine besondere Aufmerksamkeit erfahren, da diese den Anspruch formulieren, eine strukturierte Weiterentwicklung professionellen Handelns und Strategien zur methodischen Bewertung von Maßnahmen, Konzepten Organisationen usw. zur Verfügung zu stellen (vgl. Merchel 2015). Allerdings unterscheiden Lüders und Haubrich (2004, S. 324 ff.) zwischen Evaluation als Bestandteil be-

rufflichen Handelns und Evaluation als Teil des Wissenschaftssystems der Evaluationsforschung, die sich unbedingt an den Standards der empirischen Sozialforschung zu orientieren hat. Auf diesen zentralen Aspekt werden wir in der Folge noch genauer eingehen, da hier unseres Erachtens einige zentrale Kurzschlüsse in die Debatte eingespeist wurden (vgl. hierzu ausführlich Boecker/Weber 2021).

Wie schon an anderer Stelle ausgeführt prägen zwei weitere Begriffe den Qualitäts- und Wirkungsdiskurs in der Sozialen Arbeit. Maßnahmen und Programme müssen sich an Kriterien von *Effektivität* und *Effizienz* orientieren. Diese ähnlich anmutenden Begriffe adressieren tatsächlich sehr unterschiedliche Zielkategorien. Fragen nach der Effektivität von Maßnahmen stellen den Grad der Zielerreichung, also die Wirksamkeit, in den Mittelpunkt der Reflexion. Effizienz meint in diesem Zusammenhang die Wirtschaftlichkeit, also die Relation von Mitteleinsatz zum Ergebnis der Leistung. Den kundigen Leser:innen wird nicht entgangen sein, dass diese beiden Anforderungen häufig in einem Spannungsverhältnis zueinander stehen. So kann eine Maßnahme wirtschaftlich sinnvoll sein, deren Effektivität dennoch gering.

Trotz der bisher einheitlichen Definition der Begriffe ergeben sich weiterführende Fragen und Herausforderungen für die Wirkungsdebatte. So lässt sich kritisch diskutieren, ob soziale Dienstleistungen und deren Wirkung überhaupt in eine Logik der Kausalität eingefügt werden können. Darüber hinaus unterliegen Wirkungserwartungen und deren Akteure immer auch machtpolitischen Auseinandersetzungen. Was wirkt, ist nicht zuletzt eine Frage der Definitionsmacht der handelnden Akteure.

Aber kommen wir nun zu den bereits eingangs angesprochenen Kurzschlüssen, die unseres Erachtens (vgl. hierzu ausführlich Boecker/Weber 2021) in der aktuell vorherrschenden Debatte rund um Wirkungen und Wirksamkeit von Eingliederungshilfe immer wieder geäußert werden.

### *3 Wirkung und Wirksamkeit im Bundesteilhabegesetz*

Mit dem Bundesteilhabegesetz hat der Gesetzgeber den Wirkungs- und den Wirksamkeitsbegriff im Recht der Eingliederungshilfe eingeführt.

In der Folge wurden in den Landesrahmenverträgen Regelungen zur Auslegung des Wirkungs- und des Wirksamkeitsbegriffes erarbeitet. Die Verhandlungspartner der *Landesrahmenverträge* stießen dabei auf eine nicht unerheblich hohe Herausforderung. Der Bundesgesetzgeber hat nämlich die Grundbegriffe Wirkung und Wirksamkeit an keiner Stelle definiert, und zwar weder im Hinblick auf die in Frage kommenden Zielgrößen

– was soll eigentlich wirksam sein? – noch im Hinblick auf mögliche Verfahren, wie ein *Wirksamkeitsnachweis* zu erfolgen hat.

Hinzu kommt, dass im BTHG unterschieden wird zwischen der Wirkung, die in einem auf den Einzelfall zugeschnittenen Gesamtplan festzulegen und nach einem bestimmten Zeitraum in Sinne einer Wirkungskontrolle zu überprüfen ist (die leistungsrechtliche Säule, insbesondere § 121 Abs. 2 SGB IX), und der Wirksamkeit im vertragsrechtlichen Kontext der §§ 125 Abs. 1 und 2 sowie 128 Abs. 1 SGB IX, in denen die konzeptionelle Ausgestaltung des Leistungsangebots einer Einrichtung normiert wird.

Die Unterscheidung zwischen einer leistungs- und vertragsrechtlichen Säule führt dazu, dass zwei undefinierte Begriffe (Wirkung und Wirksamkeit) nun auch noch „irgendwie“ aufeinander bezogen werden müssen – was die Begriffsverwirrung in der Folge potenziert. Wir möchten das am Beispiel des Landesrahmenvertrags Nordrhein-Westfalen kurz verdeutlichen. Die Parteien der Landesrahmenverträge stellen sich den Bezug zwischen Wirkung im Einzelfall und dem Nachweis der Wirksamkeit wie folgt vor: Der Leistungserbringer dokumentiert in Form sogenannter Qualitätssicherungsberichte über einen bestimmten Zeitraum (in der Regel zwei Jahre) die Erreichung von Zielen (= Wirkungen). Diese Ziele werden exklusiv zwischen Leistungsträger und Leistungsberechtigtem – und damit unter Ausschluss des Leistungserbringers – vereinbart. Was passiert nun, wenn die vereinbarten Wirkungen, also die Ziele, in einem erheblichen Maße nicht realisiert werden? Dies hätte einen *Qualitätsdialog zwischen Leistungsträger und Leistungserbringer* zur Folge – diesmal unter Ausschluss des Leistungsberechtigten (das leistungsrechtliche Dreieck wird also nach allen Regeln der Kunst demontiert). Wenn dieser „Dialog“ dann noch in der Feststellung des Leistungsträgers mündet, dass grundlegende Vorgaben des Qualitätsmanagements einer Einrichtung nicht eingehalten worden sind, kann dies zu einer auch rückwirkenden Kürzung der Vergütung führen.

Was bedeutet das nun für die Operationalisierung des Wirksamkeitsbegriffs in den Landesrahmenverträgen? Sie führt, so unsere These, zu *zwei Kurzschlüssen der Wirksamkeitsbetrachtung*.

#### 4 *Zwei Kurzschlüsse der Wirksamkeitsbetrachtung*

Zum einen waren sich die Vertragsparteien offensichtlich in der Einschätzung einig, dass das *Aufaddieren des Zielerreichungsgrades* (also der realisierten Wirkungen) einzelner Fälle bereits die Wirksamkeit einer Einrichtung belegt. Das ist der *Kurzschluss zwischen Wirkung im Einzelfall und*

*der Wirksamkeit eines verallgemeinerbaren Vorgehens.* Damit bricht man mit all den Einsichten, die in der Erkenntnistheorie und den empirischen Wissenschaften in den letzten hundert Jahren zu Fragen eines belastbaren Kausalitätsnachweises zusammengetragen wurden.

Zum anderen findet ein *Kurzschluss zwischen Qualität und Wirksamkeit* statt. Die Vertragspartner sind offensichtlich darin übereingekommen, Fragen nach der Wirksamkeit fachlichen Handelns in der Eingliederungshilfe als eine Verlängerung der Diskussion um Konzepte eines Qualitätsmanagements zu verstehen. Die Wirksamkeit einer Intervention, einer Maßnahme oder auch des Agierens einer Organisation ist danach immer bereits dann gegeben, wenn die Vorgaben des Qualitätsmanagements in Bezug auf die Donabedian-Kriterien Struktur, Prozess und Ergebnis (Donabedian 1982) eingehalten wurden. Wir möchten im Folgenden einige sozialwissenschaftliche Bedenken gegen die beiden genannten Kurzschlüsse vorbringen.

#### *Exkurs: Kausalität in den Sozialwissenschaften*

Nun ist allerdings diese Vorgehensweise, also die Nutzung sozialwissenschaftlicher resp. soziologischer Argumentationsfiguren, ihrerseits begründungsbedürftig. Es gibt durchaus kritische bis ablehnende Stimmen in der Soziologie, wenn es um die Durchführbarkeit von Kausalanalysen in sozialen Kontexten geht. Solche Positionen beziehen z. B. Vertreter einer funktionalistischen Systemtheorie in der Tradition Niklas Luhmanns (vgl. Luhmann 1974, 2017). In sozialen Systemen gebe es stets eine unendliche Vielzahl möglicher Ursachen und eine unendliche Vielzahl möglicher Wirkungen (Luhmann 2017, S. 47). Deshalb sei *Kausalität immer nur denkbar als Resultat eines subjektiven Zurechnungs- und Auswahlprozesses*, sodass das Problem der Kausalität übergeleitet werden müsse zu einer „Beobachtung zweiter Ordnung“ (Luhmann 2017, S. 48). Kausalität stelle sich immer nur in Abhängigkeit von einer Beobachterposition ein. Denn es sei dieser Beobachter, der vorab bestimmte Ursachen, also bestimmte Interventionen, als relevant bestimmt und ausgewählt hat und sich auch nur für bestimmte Wirkungen entschieden hat, die er gerne näher untersuchen würde. Die damit einhergehenden Auswahlvorgänge, sowohl die Ursachen als auch die Wirkungen betreffend, machten jede Kausalaussage zu einer politischen Aussage, deren Normalitätsverständnis häufig nicht transparent gemacht werde und die im besten Falle eine Suggestion von Handlungsoptionen enthielten (vgl. Kuhn 2015, S. 1455). Dann sei aber soziologisch gesehen nicht mehr das Kausalurteil über Soziales als solches interessant,

sondern das Erkenntnisinteresse desjenigen Akteurs, der die Erforschung eines bestimmten Kausalverhältnisses in Auftrag gegeben hat.

Autoren wie z. B. Armin Nassehi, die sich in der Nachfolge einer systemtheoretisch ausgerichteten Soziologie sehen, führt diese Sicht auf die begrenzte Aussagefähigkeit von Kausalschlüssen zu einer generellen Skepsis gegenüber der „*Wirkmächtigkeit des Handelns*“. Es entspreche mittlerweile der gesellschaftlichen Selbsterfahrung, „dass wir ständig etwas zu bewirken versuchen, zugleich aber an die Grenzen des Handelns geraten bzw. auf Ressourcen zugreifen müssen, die der Handlung selbst bzw. ihrem Motiv äußerlich und vorgeordnet sind“ (Nassehi 2021, S. 39).

Wir können dieser gesellschaftspolitischen Argumentation Nassehis einiges abgewinnen, weil auch wir dem gegenwärtig zu beobachtenden Hype einer wirkungsbezogenen Steuerbarkeit sozialen und fachlichen Handelns kritisch gegenüberstehen. Wichtig und berechtigt erscheint uns auch der Hinweis auf die stets an Interessen orientierte Auswahl von Indikatoren der erfolgreichen Teilhabe von Menschen mit Behinderungen am Arbeitsleben. Es ist eben eine hochpolitische Angelegenheit, welche Kennzahl für eine „zu bewirkende Wirkung“ von welchem interessierten Akteur verwendet wird, um einen Teilhabe- oder Rehabilitationserfolg nachzuweisen. Betrachtet man z. B. die Übergänge von Menschen mit Behinderung von einer Werkstatt für behinderte Menschen auf den ersten Arbeitsmarkt, drängt sich die Frage auf, in wessen (finanziellem) Interesse diese Form der Erfolgsmessung eigentlich ist – ganz gewiss nicht im Interesse von Menschen mit hohem Unterstützungsbedarf. Wir kommen auf diesen Aspekt einer stets auch politischen Maßstäben folgenden Auswahl von Wirkungen noch zurück.

Dennoch ist festzustellen, dass es einen Mainstream empirisch arbeitender Sozialwissenschaften gibt, der sich eine Fundamentalkritik an sozialwissenschaftlichen Kausalanalysen nicht zu eigen macht (vgl. als Überblick Kelle 2008). Auf diese beziehen wir uns im Weiteren und deren Aussagen lautet: die Auswahl möglicher verursachender Faktoren mag bestimmten Interessen folgen und ebenso politisch sein wie die Auswahl möglicher Wirkungen, die in fachlichen Zusammenhängen Sozialer Arbeit entstehen. Die Relation als solche aber kann mit einem ausgewogenen Mix quantitativer und qualitativer Methodik bestimmt werden, bis hin zur Annäherung an kausale Zusammenhänge zwischen abhängigen und unabhängigen Variablen. Uns ist bewusst, dass dies nicht im Sinne eines empirischen Beweises gelten kann. Dennoch lassen sich mit komplexen Forschungsdesigns *Gelingsbedingungen für Wirkung und Wirksamkeit* identifizieren. Dies zeigen nicht zuletzt die Erfahrungen aus der Kinder- und Jugendhilfe (vgl. u. a. Macsenaere in diesem Buch).

## 5 Wirksamkeitsnachweise und kausale Beziehungen

Wenn der Anspruch formuliert wird, die Wirksamkeit von Leistungen im System der Eingliederungshilfe belegen zu wollen, kommt man an einer Diskussion der *kausalen Analyse* von Ursache und Wirkung nicht vorbei. Mit dem Nachweis von Wirksamkeit geht der zumindest statistisch nachweisbare Zusammenhang zwischen einem verursachenden Faktor und einer zu bewirkenden Größe einher. Das hat methodologische Konsequenzen und zieht, forschungspraktisch gesehen, einen hohen personellen, finanziellen und fachlichen Aufwand nach sich. Um an dieser Stelle kurz vorzugreifen: der Aufwand ist so groß, dass einzelne Leistungserbringer diesen Aufwand nicht leisten können, weil sie nämlich keine kleinen Forschungseinrichtungen sind, sondern immer noch Einrichtungen der Eingliederungshilfe.

Nun etwas konkreter zum *ersten Kurzschluss*: Es ist prinzipiell unmöglich, einen individuellen kausalen Effekt zu beobachten. Das ist das klassische *Fundamentalproblem von Kausalschlüssen* (vgl. Holland 1986, S. 947), was schon Studierende in den Grundkursen zur empirischen Sozialforschung kennenlernen. Kausalverhältnisse (sofern sie sich überhaupt darstellen lassen) lassen sich immer nur anhand eines *Vergleichs* zwischen einem Fall aufzeigen, der einer Intervention unterzogen wurde, und einem Fall, der dieser Intervention nicht unterzogen wurde. Ein Fall kann, mit anderen Worten, nicht gleichzeitig einer Behandlungsgruppe und einer Kontrollgruppe angehören. Der kausale Effekt eines Falls, der einer Intervention unterzogen wurde, ist stets nur *als Differenz zu dem Effekt* darstellbar, der sich ohne Intervention ergibt. Mit einem einzigen Wert kann aber, das gebietet die mathematische Logik, keine Differenz gebildet werden.

Damit enden alle Spekulationen über die *Zusammenführbarkeit einzelner Fälle* hin zu einem Gesamtergebnis, das als „Wirksamkeit“ des fallübergreifenden Geschehens unter dem Dach einer sozialen Einrichtung quantifiziert werden könnte. Eine Verbindung zwischen individueller und institutioneller Ebene kann zumindest dann nicht hergestellt werden, wenn die Wirksamkeit einer Leistung anhand einer wie auch immer gearteten *Zusammenschau* von an Einzelfällen ausgerichteten Qualitätssicherungsberichten nachgewiesen werden sollte. Leider ist dieser Kurzschluss auch in der Orientierungshilfe der Bundesarbeitsgemeinschaft der überörtlichen Träger der Sozialhilfe und der Eingliederungshilfe (BAGüS) enthalten. Dort wird nämlich behauptet, dass es möglich sei, „auf der Grundlage aggregierter Daten der Wirkungskontrolle und durch Herstellung der dafür erforderlichen Voraussetzungen (Definitionen, Datenqualität, Kennzah-

len) die Wirksamkeit von Leistungen zu ermitteln und zu belegen“ (BA-GüS 2021, S. 7). Diese Aussage ist schlicht falsch.

Eine zweite Einsicht, die uns die sozialwissenschaftliche Forschung der letzten Jahrzehnte beschert hat, betrifft die Feststellung der ursächlichen *Wirkungsrichtung* von Interventionen. Das dahinter liegende Problem für die Eingliederungshilfe wird rasch klar, wenn man sich vergegenwärtigt, dass viele Landesrahmenverträge vorsehen, dass für die Beurteilung der Wirksamkeit der Leistungen auch die *Zufriedenheit* der Leistungsberechtigten zu berücksichtigen sei (vgl. Beyerlein 2020). Die Regelungen des Landesrahmenvertrages der Hansestadt Hamburg und des Landes Niedersachsen sehen sogar Maßnahmen zur Messung der *Lebensqualität* der Leistungsberechtigten vor.

Natürlich kann man Menschen befragen, wie zufrieden sie mit einer Rehabilitationsleistung in einer Einrichtung der Eingliederungshilfe sind. Man sollte sich aber als Initiator entsprechender Befragungen immer darüber im Klaren sein, dass ohne ein experimentelles Setting die *Wirkrichtung* einer bestimmten Leistung für den Erhalt oder die Steigerung der Zufriedenheit von Menschen nicht feststellbar ist. Was man messen kann, ist eine *Korrelation* zwischen einer bestimmten Maßnahme oder einer bestimmten Einrichtung und der Zufriedenheit der Organisationsmitglieder (verstanden als angezielte Wirkung). Offen bleibt dabei aber die ursächliche Wirkrichtung der Variablen. Denn was auch immer zu einer höheren Zufriedenheit beigetragen haben könnte, ist ohne Vergleich mit einer Kontrollgruppe und damit ohne ein experimentelles Design nicht eindeutig zu identifizieren und selbst dann ein höchst komplexes Unterfangen mit vielen unbekanntem Variablen.

Ob eine angezielte Veränderung eines bestimmten Personenkreises tatsächlich kausal mit einer gesetzten Intervention zusammenhängt, ist die Kernfrage von Wirksamkeitsstudien. Es besteht in der wissenschaftlichen Forschung, ganz gleich ob naturwissenschaftlicher oder sozialwissenschaftlicher Ausrichtung, ein Konsens, dass die Eliminierung von Störvariablen nur gelingen kann, wenn die Ergebnisse einer Intervention in einer Behandlungsgruppe, mit der in einer Kontrollgruppe verglichen werden, in der diese Intervention nicht vollzogen wurde. Die Besetzung der beiden Gruppen muss nach dem Zufallsprinzip und damit ohne Einwirkung des untersuchenden Wissenschaftlers abgelaufen sein, der seinerseits das Verteilungsergebnis nicht kennt, doppelblind also, wie die Experten sagen. Nur solche Analysen erbringen den Vergleich mit den Ergebnissen, die aus der (kontrafaktischen) Annahme resultieren, was anderenfalls (also ohne Intervention) eingetreten wäre.

Das Kausalitätsverständnis, das modernen *Wirksamkeitsanalysen* zugrunde liegt, hat vier zentrale Merkmale (vgl. hierzu Boecker/Weber 2021).

Es ist erstens *kontrafaktisch*, wie eben gezeigt, geht also stets davon aus, dass es eine Behandlungs- und eine Kontrollgruppe gibt.

Es ist zweitens *interventionistisch*, beruht also auf dem Prinzip der aktiven Erfahrung. Die zu untersuchenden Vorgänge werden von den Forschenden mit Absicht hergestellt, damit bestimmte Phänomene eindeutig als Wirkungen bestimmter Ursachen betrachtet werden können. Das setzt wiederum voraus, dass man sich für eine bestimmte Maßnahme, verstanden als Intervention, vorab entscheiden muss.

Es ist drittens *probabilistisch*, misst also lediglich Wahrscheinlichkeitswerte, weil es nur die durchschnittlichen kausalen Effekte, die in einer Behandlungsgruppe aufgetreten sind, vergleicht mit den durchschnittlichen Effekten in der Kontrollgruppe.

Das setzt wiederum voraus, dass viertens eine *hohe Fallzahl* vorliegt, damit die Angabe eines prozentualen Anteils Sinn macht. Ein Impfstoff gegen das SARS CoV-2-Virus wirkt „nur“ zu 95 Prozent, einem Ergebnis, das in sozialwissenschaftlichen Experimenten mit dieser Eindeutigkeit in aller Regel nicht auftritt, was der Komplexität und dem co-produktiven Charakter sozialer Dienstleistungen geschuldet bleibt.

Diese Überlegungen können sehr leicht auf Fragestellungen bezogen werden, mit denen wir uns in der Eingliederungshilfe auseinandersetzen haben. So zum Beispiel die Quote des *Übergangs von Werkstattbeschäftigten auf den ersten Arbeitsmarkt*. Natürlich kann jede Werkstatt diese Quote ermitteln und sie im Sinne einer wirkungsorientierten Berichterstattung an ihren Leistungsträger rapportieren. Ob damit etwas zur Wirksamkeit der Arbeit dieser Werkstatt gesagt werden kann, ist allerdings völlig offen und auch nicht durch einfache Vergleiche mit anderen Werkstätten und deren Übergangsquoten bestimmbar. Der Grund liegt in der fehlenden Kontrolle der Zusammensetzung der zu untersuchenden Personengruppe (Werkstätten mit vielen Beschäftigten mit starken Einschränkungen werden eine tendenziell niedrigere Quote aufweisen) und in den sozioökonomischen Rahmenbedingungen der Werkstattarbeit (integrationswillige und -fähige Arbeitgeber, günstige Infrastruktur). Von solchen kontrafaktischen Wirksamkeitsanalysen fehlt in der Eingliederungshilfe allerdings weit und breit jede Spur. Stattdessen lassen Leistungsträger sogenannte andere Leistungsanbieter (§ 60 SGB IX) mit der Maßgabe zu, dass sich diese Organisationen ihre Beschäftigten selbst aussuchen und sie auf die Anforderungen des ersten Arbeitsmarktes vorbereiten können. Es bedarf keiner großen Prognosefähigkeit, dass solche Leistungsanbieter gegenüber ihrem Konkurrenten Werkstatt, der eine Aufnahmeverpflichtung gegenüber Menschen mit

einer wesentlichen Behinderung hat, höhere Übergangsquoten aufweisen werden. Ein Beleg für die höhere Wirksamkeit des Übergangsmangements anderer Leistungsanbieter – dies müsste aus den vorangegangenen Ausführungen klar geworden sein – ist das nicht.

## 6 *Qualitätsmanagement-Konzepte und Wirksamkeitsanalysen sind nicht identisch*

Kommen wir nun zu dem *zweiten Kurzschluss*, von dem zu Beginn die Rede war. In mehreren Landesrahmenverträgen wird der Wirksamkeitsbegriff der Qualitätssicherung zugeordnet. So ist zum Beispiel im Bundesland Nordrhein-Westfalen eine Überprüfung der Wirksamkeit neben der bereits thematisierten Bezugnahme auf eine mögliche Abweichung individueller, im Gesamtplan festgehaltenen Ziele (nebst Einleitung eines Qualitätsdialogs) auch auf die Leistungsvereinbarung zu beziehen, die zwischen den Vertragspartnern nach § 125 Abs. 1 SGB IX abzuschließen sind. Die darin festgehaltenen Maßnahmen, Methoden und Arbeitsweisen sind im Wesentlichen identisch mit Qualitätssicherungsmaßnahmen, die vor allem die Aufbau- und Ablauforganisation von Einrichtungen und damit Merkmale der Struktur- und Prozessqualität betreffen. Die Ergebnisqualität wiederum wird mit der individuellen Zielerreichung gleichgesetzt, die als Resultat des Teilhabeprozesses verstanden wird.

Was ist nun aber der Unterschied zwischen den Konzepten eines organisationsinternen Qualitätsmanagements und eines nach *außen*, an Nutzer:inneninteressen ausgerichteten und durch kausale Zusammenhänge darzulegenden Wirksamkeitsverständnisses?

Die Regeln eines Qualitätsmanagementkonzepts sind im soziologischen Sinne Normen. Wie uns der Jurist Christoph Möllers (Humboldt-Universität Berlin) gezeigt hat, sind Normen nichts anderes als Möglichkeiten, deren Verwirklichung positiv besetzt ist. Sie treten lediglich mit einem Verwirklichungsanspruch auf und dürfen deshalb nicht mit Wirksamkeit verwechselt werden (vgl. Möllers 2018, S. 156). Die Zusammenhänge, die eine Wirksamkeit deutlich werden lassen, gehören hingegen gerade nicht zur Sphäre des Normativen. Normen haben Folgen, die nicht mit kausalen Wirkungen verwechselt werden dürfen. Ihre Realität ist nicht von ihrer Wirksamkeit abhängig. Normen können Realität auch dann noch beanspruchen, wenn sie bewusst gebrochen werden.

Wir möchten wieder den Bezug zu den Herausforderungen in der Eingliederungshilfe darstellen. Normen treten zum Beispiel im Zusammenhang der Arbeit von Werkstätten für behinderte Menschen auf, wenn es

um die Einhaltung sogenannter *Personalschlüssel* geht. Personalschlüssel markieren neben anderen Faktoren die Strukturqualität einer Einrichtung. Wenn sich nun im Zuge einer Qualitätskontrolle des Leistungsträgers herausstellt, dass die Werkstatt finanzielle Mittel, die ihr zur Realisierung eines höheren Personalschlüssels zur Betreuung von Menschen mit schweren und mehrfachen Behinderungen zugewiesen wurden, stattdessen zum Aufbau einer Integrationsabteilung zur Verbesserung des Übergangs von relativ leistungsstarken Menschen mit Behinderung nutzt, ist das zunächst nichts anderes als ein Verstoß gegen die Norm einer zweckentsprechenden Mittelverwendung. Die Norm selbst erleidet dadurch aber keinen Schaden, im Gegenteil. Ihr *Verwirklichungsanspruch* tritt nur umso deutlicher hervor, wenn der Leistungsträger gegenüber der Werkstatt, die die Mittel falsch eingesetzt hat, Regressforderungen stellt.

Ist damit etwas über die Wirksamkeit der normativen Vorgabe Personalschlüssel im Schwerstmehrfachbehinderten-Bereich einer Werkstatt gesagt? Die Antwort liegt auf der Hand: natürlich nicht. Wir haben gegenwärtig keinerlei Belege über die Wirksamkeit der Personalintensität im Hinblick auf einen möglichen Kompetenzzugewinn von Beschäftigten, der Weiterentwicklung ihrer Persönlichkeit, ihrer Arbeitszufriedenheit, ihrer Lebensqualität oder was auch immer als abhängige Variable im Rahmen einer Wirksamkeitsstudie dienen könnte.

Die normativ ausgerichtete Leistungsvereinbarung sieht diese Personalschlüssel hingegen vor, sanktioniert Regelverstöße und ändert sich auch dann nicht, wenn widerborstige Werkstattleitungen gute Gründe vorgeben, davon abzuweichen. Dabei könnten diese guten Gründe der Schlüssel zu einem wirkungsvolleren Einsatz von Personalressourcen in einer Werkstatt sein.

## *7 Auf der Suche nach geeigneten Zielgrößen für Wirksamkeitsuntersuchungen*

Die Sammlung möglicher Kriterien für die *Ergebnisqualität* einer Einrichtung kann die Funktion eines Reservoirs für die Auswahl abhängiger Variablen, also für normative Zielgrößen in Wirksamkeitsstudien haben. Im Gegenzug bieten die Kriterien der *Struktur- und Prozessqualität* ein Reservoir für die Auswahl möglicher Interventionen, die im Hinblick auf ihre Wirksamkeit überprüft werden können.

Der Gesetzgeber hat bekanntlich nicht nur den Wirksamkeitsbegriff bezüglich seines Inhalts und möglicher Nachweisverfahren undefiniert gelassen. Er hat sich auch mit einer beachtlichen juristischen Formulierungskunst um die Definition einer möglichen Zielgröße für die Beurteilung

einer erfolgreichen Arbeit von Einrichtungen der Eingliederungshilfe gedrückt. Der in § 1 SGB IX eingeforderte Beitrag zu einer „volle(n), wirksame(n) und gleichberechtigte(n) Teilhabe am Leben in der Gesellschaft“, ist so weit gefasst, dass daraus keine Ableitungen für das konkrete Handeln von Fachkräften bzw. von Leistungserbringern in der Eingliederungshilfe zu ziehen sind.

Eine solche Formulierung im Gesetz kann, positiv gewendet, nur als Aufforderung verstanden werden, sich als Leistungsträger, Leistungserbringer und Leistungsberechtigte selbst um mögliche Zielgrößen ihrer Arbeit zu bemühen, was in den Landesrahmenverträgen ja durchaus geschehen ist.

Bei dieser Auswahlentscheidung sind wir im Praxisfeld der Eingliederungshilfe auf eine *sozialethische Expertise* angewiesen. Es ist nämlich eine ethisch-moralische Frage, wer zum Beispiel von den Wirkungen einer Werkstatt-Leistung profitieren soll, wessen Interessen und Bedürfnisse vorrangig zu bedienen sind: der einzelne Mensch mit Behinderung bezüglich seiner Lebensqualität, seiner Persönlichkeitsentwicklung, seines Kompetenzgewinns oder der Sozialraum bzw. die Gesellschaft im Sinne eines höheren Social Return on Investments (ausführlich dazu Boecker/Weber 2019) oder einer höheren Übergangsquote auf den ersten Arbeitsmarkt, mit Hilfe derer die Fachkräftelücke verringert wird und die Kostenträger der Eingliederungshilfe finanziell entlastet werden können. Diese Diskussion um die Auswahl der richtigen Zielgrößen von Wirksamkeitsstudien läuft übrigens auf die *Operationalisierung des Inklusionsbegriffs* hinaus, der – das ist zumindest unsere Meinung – nicht verkürzt werden darf auf den Aspekt der verbesserten Zugangsmöglichkeiten auf den ersten Arbeitsmarkt oder dem Vorrang ambulanter vor stationären Maßnahmen, wenngleich diese ja mittlerweile als besondere Wohnformen ausgewiesen sind.

Also, noch einmal: Die Auswahl möglicher Zielgrößen für Wirksamkeitsanalysen folgt politischen, normativen, ethischen Überlegungen. Die Ursache-Wirkungsbeziehung selbst und damit der Wirksamkeitsnachweis ist hingegen ein nicht normatives, unpolitisches, nur mit aufwendigen wissenschaftlichen Methoden (Stichwort: Evidenzbasierung) zu ermittelndes Faktum.

## 8 *Wirksamkeitsanalysen für die Praxis der Eingliederungshilfe*

Was heißt das jetzt für die künftige Praxis des Umgangs mit dem Thema Wirksamkeit in der Eingliederungshilfe?