

## Wirkungsorientierung in der sozialen Arbeit

Positionspapier des Diakonischen Werkes Hamburg

### ***I. Diakonie fördert die Fachdebatte zur Wirkungsorientierung***

In vielen sozialen Arbeitsfeldern der Diakonie rückt zunehmend der „Erfolg“ der Hilfe, die „Wirkung“ der Leistungen in den Blickpunkt der Fachdebatten. „Wirkung“ bezeichnet aufgrund sozialer Arbeit<sup>1</sup> beobachtbare Veränderungen bei den unmittelbaren Adressaten/Klienten z. B. hinsichtlich Lebenslage, Ressourcen, Handlungsoptionen bzw. mittelbare Veränderungen in der Umwelt oder Gesellschaft. In wirkungsorientierten Konzepten werden Modelle entwickelt, wie auf der Grundlage formulierter Zielsetzungen, Wirkungen beschrieben, beobachtet, gemessen, bewertet und unter Umständen auch vergütet werden können.

Träger und Mitarbeitende der Dienste und Einrichtungen stellen sich offensiv diesem Thema und haben ein Interesse daran, fundiert und überzeugend die Qualität und die Ergebnisse ihrer Arbeit darzustellen. Zugleich müssen aber die freien Träger ihr gesetzlich verbrieftes Recht auf Selbständigkeit in Zielsetzung und Durchführung ihrer Aufgaben gegenüber immer kleinteiliger vorgetragenen Vorschriften und Steuerungsinteressen der Verwaltung behaupten.

*Die Diakonie* erzielt mit ihren Leistungen positive Wirkungen bei den Adressaten der Hilfe. Deshalb begrüßen wir die fachliche Debatte, diese Wirkungen verstärkt zu thematisieren und auch öffentlich zu präsentieren. Neben der Darstellung der Wirkungen als Teil der Ergebnisqualität sind die vorgehaltenen Strukturen (u. a. Qualifikation des Personals, Gruppengrößen) und der Umgang mit den Betroffenen (u.a. Beteiligungsmöglichkeiten, wertschätzende Haltung) unverzichtbare Bestandteile für die Qualität diakonischer Arbeit.

### ***II. Der Mensch steht im Mittelpunkt der Qualitätsdebatte***

Ergebnisqualität und damit verbundene Zielformulierungen hängen von den Interessen der unterschiedlichen Akteure (Politik, Verwaltung, Einrichtungen und Dienste) ab und können für unterschiedliche Ebenen definiert werden. So können finanzielle Ziele (z.B. kürzere Betreuungszeiten, Auslastungsgrade), gesellschaftlich wünschenswerte Ziele (z.B. Wohnungsvermittlung, Suchtmittelfreiheit, Schulerfolg) und individuelle auf den Einzelfall bezogene Ziele formuliert werden. Diese unterschiedlichen Zielebenen können in einem Spannungsverhältnis stehen und müssen nicht immer miteinander vereinbar sein. Deshalb dürfen übergreifende sozial- und finanzpolitische Ziele die Arbeit in den sozialen Diensten und Einrichtungen mit den einzelnen Menschen nicht dominieren. Hier muss ein Freiraum bestehen, damit die individuellen Bedarfe und Bedürfnisse der Betroffenen Menschen ausreichend berücksichtigt werden können.

Die Erfassung individueller „Zielerreichungsgrade“ (z.B. an Hand von Hilfeplänen) ist aufgrund der unterschiedlichen Interessen bei der Definition von Zielen und ihrer geringen Aussagekraft nur sehr eingeschränkt hilfreich.

---

<sup>1</sup> Hier und im Weiteren sind mit dem Begriff soziale Arbeit alle Arbeitsfelder der Diakonie gemeint, in denen direkt und indirekt Unterstützungsleistungen für Menschen aller Altersstufen erbracht werden.

*Die Diakonie* setzt sich dafür ein, die betroffenen Menschen in den Mittelpunkt der Qualitätsdebatte zu stellen. Für unser Profil ist wesentlich, den Menschen als einzigartiges Geschöpf Gottes mit seinen individuellen Voraussetzungen, Stärken und Schwächen, Ängsten und Wünschen anzunehmen. Wir konzentrieren uns auf Wirkungen, die sich auf individuelle Entwicklungen beziehen. Zu fragen ist, ob sich Lebensumstände, Lebensgefühl und Lebenszufriedenheit der Menschen stabilisiert oder verbessert, ob sich Handlungsspielräume erweitert haben und Lebensbewältigung besser gelingt.

### **III. „Wirkungsmessung“ muss in einen fachlichen Diskurs eingebettet sein**

Politik, Verwaltung und ihre Berater versprechen durch „wirkungsorientierte Steuerung“ höhere Effektivität und Effizienz sozialer Leistungen. Hierzu sollen auf der Einzelfall- wie auf der Einrichtungsebene Vergleiche an Hand von einzelnen Indikatoren und Kennziffern herangezogen und damit der Wettbewerb zwischen Trägern ausgeweitet werden. „Wirkungsorientierte Steuerung“ basiert auf der Annahme eines kausalen Zusammenhangs zwischen Leistungen der Träger und Erfolgen bei den Adressaten. Verbunden damit sind optimistische Erwartungen an die zentrale zielgerichtete Steuerbarkeit von Hilfeleistungen im Einzelfall und auf der Angebotsebene, sowie die Hoffnung, soziale Realität „in den Griff zu bekommen“.

*Die Diakonie* hält eine wirkungsorientierte Steuerung, die der Idee der rationalen, von oben durchgreifenden Planung folgt, für ungeeignet zur Verbesserung sozialer Arbeit.

Die Komplexität sozialer Arbeit sowie der notwendige Eigensinn der betroffenen Menschen lassen „klinische“ Ursache-Wirkungszusammenhänge nicht zu.

Eine Wirkungsbeobachtung, die individuelle Entwicklungen in den Blick nimmt, kann nicht allein mit quantifizierbaren Kennzahlen operieren, weil diese immer nur einen Teil der Wirklichkeit abbilden können. Es besteht die Gefahr, dass das Handeln von Institutionen und Individuen sich an optimalen Kennzahlenwerten statt an den Erfordernissen des Einzelfalls orientiert und die Aspekte der sozialen Arbeit, die nicht über die Kennzahlen abgebildet werden, auf die Dauer vernachlässigt werden. Kennzahlenorientierte Zielvorgaben drohen Menschen aus dem Hilfesystem auszuschließen, die schlechte Prognosen im Hinblick auf die Erreichung der Ziele haben.

Aus diesen Gründen müssen Ergebnisse der Wirkungsbeobachtung auf der Einzelfall- wie auf der Einrichtungsebene in einem fachlichen Dialog bewertet und um qualitative Bewertungen und Einschätzungen unter Einbeziehung der Sichtweise der Adressaten ergänzt werden. Erst in diesem Zusammenhang können sie aussagekräftig sein.

Deshalb setzt sich *die Diakonie* für eine „reflexive Steuerung“ ein, bei der Ergebnisse von Wirkungsmessungen in einen fachlichen Dialog einfließen.

Aufwändige Fragestellungen, die zum Beispiel die Nachhaltigkeit, die genauen Wirkungsweisen vor allem neuer Arbeitsansätze sowie Evaluationen betreffen können, müssen von wissenschaftlicher Forschung bearbeitet werden. Diese kann jedoch nicht von den Einrichtungen geleistet werden.

### **IV. Steuerung durch finanzielle Verknüpfung nicht möglich**

Wesentliches Merkmal der Steuerung in den bisher veröffentlichten wirkungsorientierten Steuerungsmodellen ist die direkte oder indirekte Verknüpfung von Wirkungen mit finanziellen Anreizen bzw. Sanktionen für die Leistungserbringer bzw. Zuwendungsempfänger.

Weder der Bereich der Zuwendungen noch der der Entgelte bieten einen sicheren, geeigneten und rechtlich möglichen Rahmen für die wirkungsorientierte Steuerung mittels finanzieller Anreize oder Sanktionen:

Handelt es sich um einen individuellen Rechtsanspruch auf eine Leistung, so sind Vereinbarungen zwischen dem öffentlichen Kostenträger und dem Leistungserbringer über Art, Umfang und Qualität der Leistung zu schließen. Dabei ist stets die vorzuhaltende Strukturqualität eines Leistungserbringers Grundlage von Vereinbarungen und nicht die in die Zukunft gerichteten Ergebnisse möglicher Wirkungsmessungen. Auch im Zuwendungsrecht ist regelhaft die Strukturqualität einer geförderten Maßnahme Grundlage eines hoheitlichen Verwaltungsaktes und entzieht sich schon aufgrund seiner Verwaltungsvorschriften - insbesondere zu der Verwendung der bewilligten Mittel - einer monetären Steuerbarkeit von Ergebnissen möglicher Wirkungsmessungen.

Zuwendungen und Entgelte unterliegen zudem dem Gebot der Wirtschaftlichkeit, Sparsamkeit und Leistungsfähigkeit. Sie müssen ausreichend und zweckmäßig sein, dürfen das Maß des Notwendigen nicht überschreiten. Nachträgliche Prämien sind aufgrund der Sparsamkeit ebenso wenig zulässig wie finanzielle Abzüge, durch die die Leistungsfähigkeit des Trägers in Frage gestellt werden kann.

Unabhängig davon würden die drohenden problematischen Nebenwirkungen der wirkungsorientierten Steuerung eine besondere Dynamik (z.B: Ausgrenzung besonders problembelasteter Menschen, Kennzahlenfixierung statt Orientierung am Bedarf und Notwendigkeiten des Einzelfalls) entfalten.

*Die Diakonie* lehnt deshalb die Verknüpfung der aktuell in der Diskussion befindlichen wirkungsorientierten Steuerungsmodelle mit finanziellen Anreizen und Sanktionen für die Leistungserbringer bzw. Zuwendungsempfänger ab.

#### ***V. Diakonie entwickelt fachlich begründete Instrumente***

Wirkungsorientierte Steuerungsmodelle setzen einseitig auf rein quantitativ mit Kennzahlen zu beschreibende Teile der sozialen Arbeit. Sie vernachlässigen die qualitativen Aspekte. Mittels quantifizierender Kennzahlen lässt sich die Wirklichkeit jedoch nur begrenzt und unzureichend einfangen.

*Die Diakonie* beteiligt sich an der Entwicklung von Instrumenten für eine reflexive, fachlich-dialogischer Steuerung. Dabei sind auch die Methoden der Wirkungsbeobachtung zu qualifizieren. Werden Indikatoren und Kennziffern gebildet, müssen sie folgende Bedingungen erfüllen:

- fachliche Begründung muss vorliegen;
- Entwicklungen (Vorher – Nachher) der Adressaten der Hilfe sollen abgebildet werden;
- muss unaufwendig in den Alltag integriert werden können;
- wesentlicher Einfluss des Trägers auf den Indikator muss gegeben sein;
- Aussagefähigkeit über Qualität soll erhöht werden;
- muss Anreiz zum Dialog bieten;
- größere Populationen für die einrichtungsbezogene Bewertung muss herangezogen werden.

Quantitativ messbare Wirkungen, qualitativ beschreibbare Wirkungen, Einschätzungen der Fachkräfte, und die Erfahrungen und Bewertungen der Nutzer werden gemeinsam, unter Einbezug von Struktur- und Prozessqualität bewertet, um Leistungen im Einzelfall und auf der Einrichtungsebene für die Zukunft zu planen.