

# Werkstatt: Dialog

D 10871 F | ISSN 1864-2993 | 8,00 € (4,00 € für Mitglieder) | 37. Jahrgang

2.2021 [www.bagwfbm.de](http://www.bagwfbm.de)

## Was wirkt?

Über Wirkung und Wirksamkeit  
der Werkstattleistung

### VERBAND

Die Kandidat\*innen zur  
Vorstandswahl 2021

ab Seite 12

### ARBEITSWELT

Kooperationen als Baustein  
der Teilhabe am Arbeitsleben

ab Seite 20

### BILDUNG

EvaBi-Abschlussbericht  
erschieden

ab Seite 42



BAG WfbM

# Inhalt 2.2021



Foto: Jana Niehaus

## VERBAND

- 7 WIR für Menschlichkeit und Vielfalt**  
Gemeinsam gegen Ausgrenzung und Diskriminierung
- 8 Eine gelungene digitale Premiere**  
Werkstätten:Messe präsentiert Vielfalt der Teilhabe am Arbeitsleben
- 10 Ausgezeichnet!**  
Die „exzellent“-Preisträger\*innen 2021
- 12 Die Kandidat\*innen zur Vorstandswahl 2021**  
Andrea Stratmann, Martin Berg, Dr. Jochen Walter, Axel Willenberg, Hans Horn und Dr. Michael Weber im Interview
- 18 Corona-Umfrage zeichnet heterogenes Bild**  
Ergebnisse der Februar-Umfrage zu den Auswirkungen der Corona-Krise



Foto: © Halfpoint - stock.adobe.com

## ARBEITSWELT

- 19 Perspektiven bieten**  
Integrativgruppe der Osnabrücker Werkstätten erfolgreich gestartet
- 20 Eine Win-Win-Situation**  
Kooperationen als Baustein der Teilhabe am Arbeitsleben

STANDPUNKT	3
HUBBES HANDICAP	6
PUBLIKATIONEN	46
NETINATOR	47
SCHLUSSPUNKT	48
IMPRESSUM	44

# Wirkung und Wirksamkeit

Eine der vielen Änderungen, die das Bundesteilhabegesetz (BTHG) mitgebracht hat, ist die Anforderung, dass Leistungserbringung messbar gemacht werden soll. Leistungen der Eingliederungshilfe sollen bezüglich ihrer Wirkung und Wirksamkeit gemessen und überprüft werden. SEITE 22

- 23 Messung von Leistungserbringung in der Werkstatt
- 30 Nutzung von Zielvereinbarungen im Rahmen von Teilhabe an Arbeit
- 34 Wege zur Messung und Darstellung von Wirksamkeit in der Werkstatt
- 36 Wirksamkeit und Umsetzung der Messung im Prozess der Beruflichen Bildung
- 39 Wirkung und Wirkungsmessung in der Werkstatt



## BILDUNG

- 40 **Qualitätsoffensive Förderbereich (Quo F)**  
Neues Webportal gestartet
- 42 **EvaBi-Abschlussbericht erschienen**  
Berufliche Bildung in Werkstätten weiterentwickeln

## SPORT

- 43 **Rote Karte**  
Deutsche Fußball-Meisterschaft der Werkstätten kann auch 2021 nicht stattfinden



# Der Wirkungsdiskurs in der Sozialen Arbeit im Spannungsfeld normativer Interessenpolitik

**M**it dem Bundesteilhabegesetz (BTHG) vom 23. Dezember 2016 hat der Gesetzgeber den Wirkungs- und den Wirksamkeitsbegriff im Recht der Eingliederungshilfe eingeführt. In der Folge wurden auch in den Landesrahmenverträgen mittels Verhandlungen zwischen Leistungsträgern, Leistungserbringern sowie organisierten Vertretern leistungsberechtigter Menschen mit Behinderungen Regelungen zur Auslegung des Wirkungs- und des Wirksamkeitsbegriffes erarbeitet. Die Verhandlungspartner der Landesrahmenverträge stießen dabei auf eine Herausforderung, die bei der Abfassung normativer Texte in aller Regel hoch, wahrscheinlich sogar unüberwindlich erscheinen muss. Der Bundesgesetzgeber hat 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 zu überprüfen ist (§§ 99 ff. SGB IX), und der Wirksamkeit im vertragsrechtlichen Kontext der Paragraphen 125 Abs. 1 und 2 sowie 128 Abs. 1 SGB IX, in denen die konzeptionelle Ausgestaltung des Leistungsangebots einer Einrichtung normiert wird.

Dass Fragen der Wirkung und Wirksamkeit sozialer Dienstleistungen nicht nur in der Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderungen eine große Bedeutung gewonnen haben, ist politisch gewollt und nicht zuletzt in der neoliberalen Neuausrichtung der bundesdeutschen Sozialpolitik seit Anfang der 1990er Jahre verortet. Nichtsdestotrotz bleiben zahlreiche theoretische Fragestellungen der Wirkungsmessung und Analyse offen, nicht zuletzt aufgrund fehlender Forschungsaktivitäten, aber auch grundsätzlicher wissenschaftstheoretischer Einschränkungen, wie zum Beispiel einem überwiegend naturwissenschaftlichen Verständnis von Kausalität – also der Beziehung zwischen Input (Leistung) und Output (Ergebnis).





Der vorliegende Beitrag soll dazu dienen, ein wenig Licht in die sehr heterogene Debatte rund um Wirkungen sozialer Dienstleistungen zu bringen. Dazu werden wir kurz auf die sozialhistorischen Hintergründe des Wirkungsdiskurses eingehen, um dann einige wesentliche Spannungsfelder zu beleuchten. Dies kann in Anbetracht der Kürze des Beitrags nur skizzenhaft erfolgen (ausführlich hierzu, siehe Boecker/Weber 2019).

Für eine Vertiefung der Diskussion verweisen wir schon jetzt auf unseren Beitrag in der Reihe „Soziale Arbeit kontrovers - Wie lässt sich die Wirksamkeit von Eingliederungshilfe messen? Sozialwissenschaftliche Anregungen von Michael Boecker und Michael Weber“, der im zweiten Halbjahr dieses Jahres vom Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V. veröffentlicht wird. Hier werden wir auch konkrete Vorschläge zur Wirkungsmessung in Werkstätten für behinderte Menschen unterbreiten.

### **Warum reden wir über Wirkungen von sozialen Dienstleistungen?**

Wenn wir uns die sozialpolitische Entwicklung der bundesdeutschen Nachkriegsgeschichte anschauen, stellen wir fest, dass bis in die 1980er Jahre ein weitgehender Ausbau sozialstaatlicher und fürsorglicher Leistungen stattgefunden hat. Nicht zuletzt stellt der Auf- und Ausbau einer Vielzahl unterschiedlicher Angebote, Maßnahmen und feldspezifischer Ansätze für die unterschiedlichsten Zielgruppen sozialer Wohlfahrtsproduktion ein besonderes Merkmal bundesdeutscher Sozialpolitik dar. Ernsthafte Versuche die Fülle der sozialpädagogischen Angebote und Maßnahmen in ihrer Qualität und/oder Wirkung vergleichen zu wollen und damit professionsspezifische Standards zu etablieren, können bis in 1990er Jahre hinein, mit wenigen Ausnahmen, nicht bestimmt werden (Borrmann/Thiessen 2016, 11). Anders als im angelsächsischen Raum, der traditionell stärker

mit dem Gesundheitsbereich und damit der Medizin verbunden ist, etablierte sich in Deutschland eine eher abwehrende Haltung der Profession Sozialer Arbeit gegenüber einer an Evidenz orientierten Wirkungslogik. Hierbei konnten sich die Kritiker\*innen auf namhafte Unterstützung berufen, da nicht zuletzt Luhmann und Schorr in ihrem 1979 verfassten Beitrag zum Technologiedefizit der Erziehung und die Pädagogik darauf hinweisen, dass soziale Phänomene grundsätzlich komplexen Einflussfaktoren unterliegen und damit eine statistisch nachweisbare Kausalität zwischen Ursache und Wirkung in der Sozialen Arbeit nicht gegeben ist.

Nun wird sich letztlich wenig gegen die Forderung des Nachweises von Qualität und Wirksamkeit sozialpädagogischer Maßnahmen einwenden lassen. Ebenso ist es eine berechtigte Forderung der Gesellschaft und damit Verpflichtung des Staates, Steuergelder und Sozialversicherungsbeiträge effizient, also wirtschaftlich, einzusetzen. Dies setzt indes nicht nur die Vergleichbarkeit des marktüblichen Preises voraus, sondern ebenso die Vergleichbarkeit von Qualität, Wirksamkeit und Ergebnis einer spezifischen sozialen Dienstleistung (Boecker/Weber 2018).

Und genau hier können wir zahlreiche Spannungsfelder dieses Diskurses identifizieren.

### **Von der Qualitätsdiskussion der 1990er Jahre zum Wirkungsdiskurs**

Joachim Merchel (2013, S. 62) sieht in der Wirkungsdebatte eine logische Zuspitzung der Qualitätsdiskussion, welche Mitte der 1990er Jahre ihren Höhepunkt erreichte. So weisen zahlreiche Autor\*innen darauf hin, dass alleine das Vorhalten von Qualität nicht ausreicht, bestimmte Wirkungen zu erzeugen (u. a. Bleck 2016; Oechler 2009, 94ff.). Begnügte sich das klassische Qualitätsmanagement damit, Qualität auf der Struktur-, Prozess- und Ergebnisebene zu



identifizieren, wird der Ergebnisbegriff weiter spezifiziert, indem darüber hinaus Output, Effect, Impact und Outcome betrachtet werden.

So unterscheidet unter anderem Bernd Halfar (u.a. 2010, 48ff.) mit Blick auf das Ergebnis einer Dienstleistung zwischen vier unterschiedlichen Wirkungsdimensionen:

- a) Das Output bildet die quantitative Basis für qualitative Wirkungseffekte (Effect, Impact, Outcome).
- b) Auf der Ebene des Effects wird die objektiv ersichtliche und nachweisbare Wirkung für die einzelnen Erwartungsgruppen (Stakeholder) einer Organisation abgebildet.
- c) Der Impact beschreibt die subjektiv erlebte Wirkung der Leistungsempfangenden und der weiteren Stakeholder.
- d) Die Ebene des Outcomes bezieht sich schließlich auf die intendierten Wirkungen auf gesellschaftlicher Ebene.

Lassen sich somit auf der Effect-Ebene Wirkungen noch weitgehend quantifizieren, so unterliegt die Interpretation der Wirksamkeit bestimmter Maßnahmen und Angebote auf den Ebenen des Impacts und Outcomes subjektiven Beurteilungen und gesellschaftspolitischer Aushandlungen. Eine große Gefahr besteht indes darin, dass die Definition von Wirksamkeit der Interpretation machtvoller gesellschaftspolitischer Akteure folgt und damit auch im eigenen Interesse umgedeutet, legitimiert und verändert werden kann (Boecker 2015, 138; Boecker 2016, 11).

Auch Fragen nach Kausalitäten zwischen Input (Einsatz der Ressourcen) und den unterschiedlichen Output-Dimensionen lassen sich nicht eindeutig beantworten, sondern stellen immer nur subjektive Konstruktionen plausibler Wirkungszusammenhänge dar.

Fragen nach der Wirksamkeit sozialer Dienstleistungen und ihren zugrunde liegenden Prozessen, Methoden und Verfahren sind somit immer nur im Hinblick auf den Grad der Zielerreichung bewertbar.

Subjektive Erwartungshaltungen der Adressat\*innen Sozialer Arbeit, fachliche Intentionen und ethisch-normative Aspekte sowie gesellschaftlicher Auftrag stehen sich indes nicht immer spannungsfrei gegenüber und müssen häufig kraftvoll ausgehandelt werden.

### **Das sozialrechtliche Dreiecksverhältnis und Nicht-Schlüssige-Tauschbeziehungen**

Leistungsberechtigte erwirken auf der Grundlage sozialrechtlicher Leistungsbestimmungen einen Anspruch gegenüber dem Leistungsträger. Die Angebote, Maßnahmen und Hilfeleistungen werden indes von einer Vielzahl gemeinnütziger und privater Leistungserbringer vorgehalten, was somit zu einer Nicht-Schlüssigen-Tauschbeziehung führt, mit der Folge, dass die Leistungsempfangenden in der Regel nicht Zahler der Dienstleistung sind (Falterbaum 2009, 138).

Im Kontext neoliberaler Sozialpolitik und Outputorientierung ist die Steuerungskompetenz der Leistungsträger deutlich ausgeweitet worden (zum Beispiel im Bundesteilhabegesetz), welche die schon in der Struktur des Dreiecks inhärenten Spannungsfelder deutlich verstärkt hat. So gilt es im Kontext wirkungsvoller Hilfeplanung und -gestaltung die Erwartungshaltungen und Zielsetzungen der beteiligten Akteure stärker in den Blick zu nehmen, da diese in nicht unerheblichem Maß die Definition von Wirkungszusammenhängen beeinflussen können.

### **Kritische Betrachtung und Ausblick**

Soziale Arbeit benötigt professionelle Handlungsautonomie und fachliche Standards. Dabei darf sie sich Fragen der Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit ihrer Maßnahmen, Instrumente und Verfahren nicht verschließen. Allerdings impliziert diese Forderung auch, dass die Komplexität und die Konstruktion sozialer Dienstleistungserstellung in der Sozialen Ar-



beit wesentlich stärker berücksichtigt werden muss. Fragen der Beziehungsqualität und lebensweltlicher Kontextfaktoren verweisen auf hybride Wirkungszusammenhänge, welche sich mit klassischen Kausalanalysen nicht (ver-)messen lassen.

Ebenso konstatieren zahlreiche Autor\*innen eine „Verschiebung“ (sozial) –staatlicher Verantwortung für Erfolg und Misserfolg pädagogischer Interventionen, Maßnahmen und Handlungskonzepte in Richtung Leistungsanbieter Sozialer Arbeit und in der Folge auf die Fachkräfte und Klienten (Hughes/Wearing 2017, 141ff.). Die Reduzierung der Leistungserbringer auf ihre Dienstleistungsfunktion widerspricht indes dem historisch gewachsenen Auftrag der freien Wohlfahrtspflege, sich für strukturelle und gesellschaftliche Belange einzusetzen und politisch zu agieren. Tafeln und Warenkörbe machen Menschen satt, sie verhindern aber Armut im Sozialraum nicht, ebenso

wenig wie eine Werkstatt für Menschen mit Behinderungen per se Inklusion fördert.

Nicht zu unterschätzen sind in diesem Zusammenhang die interessengeleiteten Akteure machtvoller Gesellschafts- und Sozialpolitik, welche einen erheblichen Einfluss auf die Definition von Wirkungszusammenhängen ausüben (Boecker/Weber 2019). In diesem Kontext ist es eine der größten Herausforderungen, die Adressat\*innen Sozialer Arbeit konstruktiv zu beteiligen und sie nicht dem Spielball machtvoller Interessenpolitik zu opfern.

PROF. DR. MICHAEL BOECKER  
Fachhochschule Dortmund  
DR. MICHAEL WEBER  
HPZ Krefeld - Kreis Viersen gGmbH

