

**Johannes Lippert**

**Ltd. Landesverwaltungsdirektor**

**Landschaftsverband Westfalen-Lippe, 48133 Münster**

## **Dokumentation von Wirkung der Hilfe**

### **- Erwartungen des Leistungsträgers -**

Die Regelungen des Sozialgesetzbuches XII sehen unter anderem vor, dass zwischen den Trägern der Einrichtungen als Leistungserbringer und dem Träger der Sozialhilfe als Leistungsträger Vereinbarungen zur Prüfung der Qualität abzuschließen sind. Wie auch immer dazu die Verabredungen in den Landesrahmenverträgen und Einzelvereinbarungen sind. Alle enthalten mehr oder weniger detaillierte Festlegungen, welche Unterlagen zur Prüfung der Qualität der Leistungen vorzulegen sind, welche Daten sie enthalten sollen, wie diese aufbereitet werden sollen und wann sie dem Leistungsträger vorzulegen sind. Dokumentation ist somit aus der Sicht der Leistungsträger eine wesentliche Voraussetzung für die Prüfung der Qualität der von dem Dienst oder der Einrichtung erbrachten Leistungen.

Die Sichtweise der Leistungsträger, welches Gewicht die einzelnen Facetten des Qualitätsbegriffes haben, hat sich im Laufe der letzten Jahre gewandelt. In der Vergangenheit ließen sich nahezu alle Träger der Sozialhilfe nur Nachweise zur Personal- und Sachausstattung vorlegen. Sie beschränkten sich also auf die Prüfung der Standardqualität. Inzwischen geht eine zunehmende Zahl dazu über, die mit der Hilfe erzielten Wirkungen als den entscheidenden Maßstab für die Beurteilung der Qualität anzusehen. Die wichtigsten Ursachen für diese Entwicklung sind:

1. Die Erkenntnis, dass die Personal- und Sachausstattung zwar ein wesentlicher Einflussfaktor für das Ergebnis der Hilfen ist, jedoch mit der Einhaltung der dazu getroffenen Vereinbarungen nicht automatisch sichergestellt ist, dass die angestrebten Ziele tatsächlich erreicht werden.
2. Die zunehmende Sensibilisierung der politischen Gremien durch die ständig steigenden Aufwendungen für Leistungen der Sozialhilfe für die Frage, ob

Mittelaufwand und Ertrag gemessen an den Zielvorstellungen des Gesetzgebers noch in einem angemessenen Verhältnis stehen.

3. Ein verändertes Verständnis der Rolle des Trägers der Sozialhilfe. Er soll sich nicht auf die Rolle des Kostenträgers bzw. der Verwaltungsbehörde beschränken, und die ihm mitgeteilten Sachverhalte lediglich hinsichtlich der Rechtsfolgen bewerten. Vielmehr wird gefordert, dass er die Steuerung im Einzelfall übernimmt. Dazu soll er gemeinsam mit dem Hilfebedürftigen bzw. dem Leistungsberechtigten die Bedarfsermittlung und Hilfeplanung betreiben, den laufenden Leistungsfall aktiv begleiten und steuernd tätig werden, wenn dies notwendig ist, damit die in dem Einzelfall angestrebten Ziele erreicht werden. Bei einer derart ausgerichteten Steuerung im Einzelfall sind aber gesicherte Informationen über die von den Diensten und Einrichtungen erreichten Ergebnisse der Hilfe notwendig. Nur wenn diese vorliegen kann darauf hingewirkt werden, dass sich ein Hilfesystem entwickelt, das den im konkreten Einzelfall bestehenden Hilfebedarf optimal und gleichzeitig kostengünstig deckt.

In der Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten ist im Gegensatz zu anderen Helfefeldern eine Dokumentation der Leistungen der Dienste und Einrichtungen und ein regelmäßiges Berichtswesen für den Leistungsträger schon seit Jahren eingeführt. Dafür werden auch bereits jetzt Daten zu den erreichten Ergebnissen erhoben und mitgeteilt. Sie beschreiben in der Regel die erzielten Veränderungen bei den Lebensverhältnissen wie Wohn-, Arbeits- und Einkommenssituation. Für die Beurteilung der Wirkung der Hilfe unter dem Aspekt der Zielerreichung sind sie aber nicht ausreichend, weil sie nicht personenzentriert sind. Eine Verbindung zwischen den in dem jeweiligem Einzelfall angestrebten Zielen und den tatsächlich erreichten Ergebnissen wird nicht hergestellt. Eine entsprechende Überarbeitung der Vereinbarungen wird deshalb über kurz oder lang notwendig.

Die Dokumentation der Wirkung der von den einzelnen Leistungsanbietern erbrachten Hilfen soll aus der Sicht der Träger der Sozialhilfe mehreren Zielen dienen. Es sollen u. a.

- eine gesicherte Grundlage für einen Qualitätsdialog zwischen Leistungserbringern und Leistungsträgern geschaffen werden, damit eine möglichst hohe Ergebnisqualität aller Anbieter erreicht wird
- die Beurteilung des Verhältnisses von Preis und Leistung am Maßstab der vom Gesetzgeber mit der Leistung verfolgten Ziele ermöglicht werden
- sowie für die Berichterstattung in den parlamentarischen Gremien und der Diskussion mit ihnen fachlich allgemein als geeignet akzeptierte Kennzahlen zur Verfügung stehen.

Daraus ergeben sich, unabhängig von der Schwerpunktsetzung des einzelnen Trägers der Sozialhilfe, allgemein Anforderungen nach denen die für die Beurteilung der Wirkung der Hilfe zu erhebenden Daten zu bestimmen sind.

1. Die Wirkung oder der Erfolg der Hilfe wird grundsätzlich nach der Definition bestimmt, welches Maß an Übereinstimmung zwischen dem angestrebten Ziel und dem tatsächlich Erreichten besteht. Die Erfolgsqualität eines Dienstes oder einer Einrichtung ergibt sich aus der Summe der in den einzelnen Hilfefällen erreichten Erfolge. Es müssen deshalb Daten erhoben werden, die es ermöglichen, das Verhältnis zwischen den im Einzelfall angestrebten Hilfezielen und den tatsächlich erreichten Wirkungen festzustellen.
2. Anknüpfungspunkt für die Festlegung der Merkmale nach denen die Wirkung der Hilfe beurteilt werden soll, ist die in § 67 SGB XII festgelegte Zielbestimmung der Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten, den Betroffenen in die Lage zu versetzen, Schwierigkeiten bei der Teilnahme am Leben in der Gemeinschaft möglichst ohne fremde Hilfe aus eigenen Kräften zu bewältigen. Diese ist durch die Landesrahmenverträge, die ihrerseits Bestandteil der vertraglichen Verpflichtungen der einzelnen Leistungsträger sind, für die unterschiedlichen Leistungstypen der Hilfe konkretisiert worden. Dieser für alle Dienste und Einrichtungen geltende fachliche Standard ist auch der von den parlamentarischen Gremien angelegte Maßstab. Die Erhebung sollte sich deshalb auf die für die Beurteilung des Erfolges der Hilfe wesentlichen Kriterien beschränken. Damit wird auch vermieden, dass Entwicklungen, die unter Berücksichtigung der im Gesetz und der Rechtsverordnung festgelegten Ziele der Hilfe als Nebeneffekte zu bewerten sind, einen ihnen nicht zustehenden Einfluss auf die Gesamtbeurteilung erhalten,

3. Der Träger der Sozialhilfe hat die Definitionshoheit. Er gibt, möglichst im Einvernehmen mit den Verbänden der Leistungserbringer, eine einheitliche und für alle teilnehmenden Dienste und Einrichtungen verbindliche Definition der einzelnen Erhebungsmerkmale vor.
4. Da es zunächst um die Festlegung der Daten geht, sind Faktoren, die eine persönliche Einschätzung zulassen, möglichst auszuschließen. Für die Feststellung des Erfolges sollten deshalb ausschließlich „harte“ Kriterien erhoben werden d. h., Fakten, die objektiv nachprüfbar sind und nicht je nach subjektiver Sichtweise unterschiedlich eingeschätzt werden können. Nicht in Betracht kommen in diesem Zusammenhang Kriterien, die es auf die Entwicklung der subjektiven Befindlichkeit des Leistungsempfängers abstellen, weil der Grad der Zufriedenheit mit der gegebenen Situation nichts über die Wirkung der Hilfe unter dem Aspekt der Zielerreichung aussagt.

Auch wenn zunehmend bei den Leistungsträgern die Wirkung der Hilfe zunehmend in den Mittelpunkt des Interesses rückt, wird in deren Verbänden (noch) keine Diskussion geführt, welche Daten zur Messung der Wirkung erhoben werden sollen und mit welchen Definitionen die Erhebungsmerkmale zu hinterlegen sind.

Vorstellungen hierzu entwickelt deshalb jeder Leistungsträger, möglichst im Dialog mit den Leistungserbringern, für sich. Diese werden im Wesentlichen durch die grundsätzlichen Vorstellungen des jeweiligen Leistungsträgers geprägt, für welche Zwecke über die Prüfung der Qualität hinaus, sie genutzt werden sollen. Es lassen sich fünf Haupttendenzen unterscheiden:

1. Es soll Klarheit darüber gewonnen werden, wie sich die Lebenssituation des Leistungsempfängers entwickelt hat. Das Hauptaugenmerk liegt dann auf Veränderungen in den besonderen Lebensverhältnissen, bei den Teilhabemöglichkeiten und der Selbsthilfefähigkeiten. Diese Sichtweise von Ergebnisqualität orientiert sich eng an der Aufgabenstellung der Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten.
2. Der Schwerpunkt des Interesses liegt auf dem Verhältnis vom Mitteleinsatz zu den erzielten Wirkungen. Anknüpfungspunkte hierfür sind das allgemein geltende Gebot der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit des Verwaltungshandelns sowie die

übergeordnete Zielsetzung der Sozialhilfe, den Betroffenen in die Lage zu versetzen, soweit wie möglich unabhängig von ihr zu leben. In der strengsten Ausprägung sollen die erhobenen Daten eine Aussage darüber ermöglichen, wie hoch der Anteil der Leistungsempfänger ist, die die Hilfe planmäßig beenden und dann keiner weiteren fachlichen Hilfen nach dem Achten Kapitel SGB XII benötigen. Die Wirkung der Hilfe bzw. des Hilfesystems wird dann danach beurteilt, im welchem Verhältnis der Gesamtaufwand für die Leistungen zu den erfolgreich abgeschlossenen Hilfen steht.

3. Es geht dem Leistungsträger darum festzustellen, welche Wirkungen das bestehende Leistungsangebot hat. Es wird eine Gesamterfassung des in dem Versorgungsgebiet vorhandenen Hilfesystems in seinen Auswirkungen auf die Lebenssituation der dort lebenden Personen in besonderen sozialen Schwierigkeiten angestrebt. Nach ihren Ergebnissen soll beurteilt werden ob das Versorgungssystem so ausgestaltet ist, dass eine bedarfsgerechte Hilfe sichergestellt ist.
4. Es soll geklärt werden, inwieweit die in der Hilfeplanung als zentralem Element der Einzelfallsteuerung vereinbarten Ziele tatsächlich erreicht werden. Bei diesem Ansatz wird der grundsätzlichen Definition von Erfolg am stärksten Rechnung getragen. Er trägt ferner der subjektiven Seite stärker Rechnung als andere Ansätze, weil in den Zielvereinbarungen die angestrebten Wirkungen wesentlich kleinteiliger beschrieben werden. Damit werden auch Wirkungen der Hilfe erfasst und aufgezeigt, die bei einer Orientierung an den generalisierenden Oberzielen der Rechtsgrundlagen und Landesrahmenverträge nicht deutlich werden.
5. Die Daten sollen einen Vergleich der Dienste und Einrichtungen mit vergleichbarem Leistungsangebot hinsichtlich ihres Wirkungsgrades im Sinn der Zielerreichung ermöglichen, damit auf eine möglichst einheitliche Ergebnisqualität hingewirkt werden kann.

Im Regelfall wird die Erwartung des Leistungsträgers aus einem Mix der beschriebenen Anforderungen bestehen, der von einer dieser Tendenzen dominiert wird.

Der Stand bei den Leistungsträgern ist also folgender: Die Diskussion um die Wirkungen der Hilfe wegen der steigenden Fallzahlen und Aufwendungen sowie der stärkeren Betonung der Steuerungsaufgabe des Trägers der Sozialhilfe hat sich intensiviert. Eine einheitliche Sichtweise der Leistungsträger zur Frage der Dokumentation der Wirkungen der Hilfe hat sich aber noch nicht entwickelt. Dies wird sich voraussichtlich auch in absehbarer Zeit nicht ändern, weil die einzelnen Leistungsträger mit der Dokumentation zu den Wirkungen der Hilfe aktuell noch unterschiedliche Zielsetzungen verfolgen. Allerdings lassen sich bestimmte Entwicklungslinien erkennen, die bei der Entwicklung einer bundeseinheitlichen Dokumentation berücksichtigt werden sollten.