

Wirkfaktoren im Sozialraum

Eine multiperspektivische Betrachtung in den Projekten der "Neuen Bausteine"

Von Bettina Süßmilch

Das Interesse der Stadt- und Landkreise in Baden-Württemberg ist unverändert groß: Seit der Einführung des Programms der "Neuen Bausteine in der Eingliederungshilfe" beim KVJS im Jahr 2008 haben sich bereits 20 der 44 Kreise¹ daran beteiligt – ab 2013 auch mit Projekten der Wohnungslosenhilfe. Bislang wurden mehr als 1,4 Millionen Euro aus Haushaltsmitteln des KVJS bereitgestellt, von denen über eine Million Euro direkt der Erprobung und Implementierung in den Kreisen zugutekam.

Von Beginn der Programmreihe an wurden alle Praxisprojekte auch wissenschaftlich evaluiert. Merkmal und Anspruch der „Neuen Bausteine“ ist es, den Bezug zu Systemen und Angeboten außerhalb der Eingliederungshilfe zu initiieren, zu fördern und die Leistungen der Eingliederungshilfe aus neuen Perspektiven zu erörtern. Für die teilnehmenden Kreise bedeutete dies, dass nicht nur ein Vorschlag für ein Praxismodell einzureichen war. Auch der Auftrag an die den Projekten zur Seite gestellten Wissenschaftler musste geschärft werden. Für die Evaluation und Projektgestaltung mussten zunächst die richtigen Fragen gefunden werden: Was soll untersucht und bewertet werden? Auf welche Fragestellung sucht das Projekt eine Antwort? Welches sind die Faktoren, die Wirkung zeigen? Und: Welche Wirkungen erscheinen auf den verschiedenen Ebenen des Projektes?

Dem Gesamtzusammenhang untergeordnet sind in der Regel die Teilziele der Projekte. Neben der konkreten Weiterentwicklung von Leistungen fließen hier auch Optimierungsbestrebungen auf Seiten der Antragsteller oder Kooperationspartner ein, die sich in einzelnen oder mehreren Aspekten manifestieren, beispielsweise in der

- Verbesserung der Zusammenarbeit mit einem oder mehreren Trägern,
- Verbesserung der Vernetzung der Angebotsstruktur in der Region,
- Umsetzung von Verbesserungspotentialen, die im Rahmen des Versorgungs- oder Planungsauftrags der Kreise bereits erkannt wurden,
- der Behebung von Versorgungslücken.

¹ Stand November 2014

Gesetzlicher Auftrag und Weiterentwicklung der Leistungen

Ziel der Leistungsträger ist es, die zur Verfügung stehenden Mittel möglichst effizient und zum besten Nutzen der Leistungsempfänger einzusetzen. Diese Zielmenge ist auch vor dem Hintergrund der kontinuierlich steigenden Zahlen von Leistungsempfängern und der bisher erst angekündigten Entlastung der Kommunen durch den Bund nachvollziehbar. Zudem ist es der gesetzliche Auftrag der Leistungsträger, die Angebote und Unterstützungsleistungen in einer Form zu konstituieren und koordinieren, die jedem Berechtigten „die ihm zustehenden Sozialleistungen in zeitgemäßer Weise ...“ garantiert². Der Gesetzgeber hebt dabei die „Zusammenarbeit mit gemeinnützigen und freien Einrichtungen und Organisationen“ besonders hervor, um die wirksame Ergänzung des Angebots zum Wohle der Leistungsempfänger sicher zu stellen³.

Es umfasst also den Zuständigkeitsbereich der Leistungsträger, sich in der Zusammenarbeit mit den Angebotserbringern vor Ort um die angemessene und zeitgemäße Ausgestaltung eines Systems zu bemühen, das Assistenzleistungen entsprechend der geltenden Paradigmen erbringen und die Teilhabe von Menschen mit Behinderung an der Gesellschaft sicher stellen kann. Der Auftrag an die Leistungsträger, ihre Angebotsstruktur in diesem Sinne weiter zu entwickeln, ist bereits im Gesetz immanent angelegt.

Inklusion als Zielperspektive

Aktuell geltendes Paradigma ist Inklusion und damit die gleichberechtigte Teilhabe aller Bürgerinnen und Bürger an der Gesellschaft. Sich bei dieser Weiterentwicklung auf die Akteurinnen und Akteure der bestehenden Angebotslandschaft für Menschen mit Behinderung zu beschränken, macht hingegen im Sinne einer inklusiven Gestaltung der Lebensoptionen von Menschen mit Behinderung nur eingeschränkt Sinn. Inklusion zielt in ihrer eigentlichen Bedeutung immer darauf ab, Möglichkeiten zu eröffnen, an allen Angeboten einer Gesellschaft *außerhalb der Sondersysteme* teilzuhaben zu können und eben gerade eine mögliche Begrenzung dieser Teilhabe durch die bestehenden Sondersysteme zu überwinden.

Die "Neuen Bausteine" können in diesem Sinne auch als Instrument genutzt werden, die Ausgestaltung eines weit geöffneten Versorgungssystems gemeinsam mit einer Vielfalt von Teilnehmenden zu erarbeiten.

² gem. § 17 (1) SGB I

³ Ebd., Abs.3

Anpassung der Bausteinreihe an Kundenwünsche

Im Frühjahr 2014 führte der KVJS eine Umfrage zur Wirkung und Nachhaltigkeit bei den bereits beendeten Projekten durch. Neben der Ermittlung der Kundenzufriedenheit hatte diese auch das Ziel, das Bausteinprogramm in seinem Zuschnitt für die Kreise zu verbessern und an deren Bedürfnisse anzupassen. Entsprechend den Umfrageergebnissen wurde in der Folge der Auftrag an die wissenschaftliche Begleitung der Projekte modifiziert und neben der klassischen Evaluation um eine zielorientierte Begleitmoderation ergänzt. Die vergangenen Projektphasen hatten gezeigt, dass neben der summativen Evaluation zunehmend auch eine formative Evaluation durch die Wissenschaft gewünscht und eingefordert wird. Diese steuert nun bereits im Prozessverlauf korrektiv mit und interveniert, wenn dadurch die Zielerreichung abgesichert werden kann.

Ebenen der Evaluation

In den bisherigen Baustein-Projekten haben sich die evaluierenden Institute bei der Operationalisierung des Projekterfolgs zumeist im Schwerpunkt - nicht ausschließlich - auf der Individualebene den Klienten von Eingliederungshilfeleistungen genähert. Dagegen ist zunächst nichts einzuwenden: Im Leistungsprozess der Eingliederungshilfe steht die Orientierung an den Bedürfnissen der Menschen mit Behinderung im Mittelpunkt einer personenzentrierten, individuellen Leistungserbringung. Das klassische Leistungsdreieck wurde zwar durch die bundesweite Einführung einer alternativen Leistungsform in 2008, dem Persönlichen Budget, aufgeweicht. In der Praxis bleibt jedoch zumeist das spannungsreiche sozialrechtliche Dreiecksverhältnis zwischen Leistungsträger, Leistungsempfänger und Leistungserbringer bestehen. Im inklusiven Kontext wird es zudem noch um die möglichen Interessen systemfremder Akteure angereichert.

Multiple Interessenslagen

Es verwundert also wenig, dass bei den Projektbeteiligten durchaus divergierende Interessen und Motivationen zur Teilnahme vorliegen: Die Mehrzahl der Praxisprojekte startet als Form der Kooperation zwischen Leistungsträger und Leistungserbringer. Der aktive Einbezug der Menschen mit Behinderung, den eigentlichen Nutznießern also, in die Projekte hält erst langsam und in den neueren Projekten Einzug; hier lassen sich erste Spuren einer wachsenden Beteiligungskultur in den Kreisen ausmachen.

Leistungsträger und –erbringer jedoch versuchen sich in den Projekten neben dem Ziel einer besseren Versorgung des Individuums in der Regel auch am Prozess einer Aushandlung von angemessenen Mitteleinsatz und Innovation in der Versorgungslandschaft.

Welche Erkenntnisinteressen liegen vor?

Es ist daher grundlegend, auch bei der Auswertung und Begleitung der Projekte zu berücksichtigen, dass hier unterschiedliche Erkenntnisinteressen und –ebenen vorliegen können. Folglich soll die wissenschaftliche Bewertung auch differenzierte Aussagen treffen: Nicht nur die Evaluation der sozialen Arbeit im klassischen Sinne, die primär oder ausschließlich die Wirkung der direkt am Menschen ansetzenden Assistenzleistung untersucht, ist gefragt. Das Erkenntnisinteresse ist breiter gefächert. Es sind zum einen Aussagen darüber gefordert, ob die projekthafte Umsetzung der neuen Leistungsangebote Wirkeffekte auf die Menschen mit Behinderung hat, die an den Projekten teilnehmen: Erhalten sie im Rahmen der Projekte eine bessere Versorgung als zuvor? Werden sie besser betreut, gefördert, inkludiert oder ausgebildet? Steigt der Grad an Teilhabe der Klienten an?

Blick aufs System

Ein weiteres Erkenntnisinteresse eröffnet sich jedoch bereits durch die Projektträgerschaft: Bei den „Neuen Bausteinen“ handelt es sich um Praxisprojekte, die in der Regel durch die für die Bereitstellung von Versorgungsstrukturen im Rahmen der Eingliederungshilfe verantwortlichen Stadt- und Landkreise angeregt werden: Folglich ist hier neben der Wirksamkeit der erprobten Ansätze in den Einrichtungen der Behindertenhilfe selbst in vielen Fällen auch zu überprüfen, ob positive Effekte für den Projektträger entstehen: Verbessert sich mein Fallmanagement? Kann ich interne Synergieeffekte in der Eingliederungshilfe nutzen bei gleichzeitiger verbesserter Versorgung? Können die Kommunikation / Fachlichkeit / Vernetzung der Eingliederungshilfe verbessert werden? Sind die erzielten Wirkungen übertragbar auf andere Kreise? Wodurch sind sie entstanden? Nutzen sie Netzwerke vor Ort, verbessern sie Strukturen, geben sie Impulse für eine neue, sozialrechtliche Diskussion der bisherigen Leistungserbringung?

Und schließlich sind auch diese Effekte selbst mehrdimensional und können verschiedener Art und unterschiedlich starker Ausprägung sein: Zumeist sollen sowohl Aussagen zu Qualitätsaspekten als auch zu den Kosten der Versorgung oder zur strukturellen Gestaltung der Versorgungslandschaft im Sinne einer zukunftsfähigen Planung getroffen werden.

"Neue Bausteine": Projektebenen, -wirkungen und –instrumentarium im Rahmen der wissenschaftlichen Evaluation

Ebene	Projektsubjekt	Projektziele / angestrebte Wirkung	Evaluations- und Projektinstrumentarium	
Individual-ebene	Menschen mit Behinderung, Leistungsempfänger Eingliederungshilfe	Verbesserte Förderung und Teilhabe auf Individualebene	Erhebung und Auswertung von anonymisierten Individualdaten im Verlauf der praktischen Erprobung, z.B. durch Befragungen, Interviews, Anwendung von Kompetenzerhebungsverfahren, u.v.m.	Summative Evaluation
Organisations-ebene	Leistungs- und Einrichtungsträger	Verbesserung von Kommunikation, Ressourceneffizienz und Qualität der Leistungen	Befragungen teilnehmender Leistungsträger (i.d.R. Stadt- und Landkreise) und -erbringer, Überprüfung der Nachhaltigkeit, Multiplikation der Erkenntnisse im Rahmen von Fachtagungen u.Ä.	
Sozialpolitische Ebene	Verbände, Politische Gremien, ...	Anpassung und Gestaltung von Leistungsrecht und konkreten Leistungsformen an aktuelle Paradigmen der Behindertenhilfe	Vorstellung und Diskussion von Projektergebnissen in (sozialpolitischen) Gremien und (Fach-)Tagungen auf Verbandsebene, kommunalen Foren, Beobachtung der sozialpolitischen Entwicklung, etc....	Formative Evaluation
Sozialräumliche Ebene	Sozialraum der Individuen im Stadt- oder Landkreis	Sozialraumnahe Versorgung, Inklusive Einbindung in Regelstrukturen	Erhebungen und Auswertungen zum Sozialraum (Soll-Ist-Analyse, SWOT-Analyse, Begehungen, Bürger-Workshops, Interviews...)	

© 2015 B. Süßmilch

Systeme sollen miteinander verwoben werden

Selbst in der nicht abschließenden Auflistung der Projektebenen und in der praktischen Umsetzung der Projekte wird spätestens auf der sozialräumlichen Ebene deutlich: Eine Reduzierung auf die Eingliederungshilfe (oder der Wohnungslosenhilfe in den neuen Projekten) verhielte sich diametral zur Zielsetzung einer inklusiven Teilhabe von Menschen mit Behinderung an den Regelstrukturen. Um die angestrebten Verbesserungen auf einer oder mehre-

ren Ebenen zu erreichen, bedarf es des Einbezugs angrenzender Systeme: Dabei sind kulturelle Angebote, Profit- und Non-Profit-Organisationen ebenso angesprochen wie angrenzende Leistungssysteme des Sozialrechts: Auch Leistungsträger wie Agentur für Arbeit, Renten- und Krankenversicherung oder Jugendhilfe gehören häufig zum prägenden Erfahrungs- und Lebensraum der Klienten der Eingliederungshilfe.

Eine vielfach miteinander verwobene Leistungserbringung wirft daher auch für die zu untersuchenden Wirkungen Fragen auf, die sich nicht mit dem ausschließlichen Blick auf eine, z.B. die Individualebene, beantworten lassen. Für die wissenschaftliche Begleitung heißt dies unter anderem, dass eine breite sozialrechtliche, soziologische und sozialpolitische Kompetenz zur Einordnung der Ergebnisse in *den baden-württembergischen Gesamtkontext* erforderlich ist. Erst ein multiperspektivischer Ansatz und ein mehrdimensionales Forschungsdesign ermöglichen es, unterschiedliche Wirkebenen zu beleuchten.

Türen öffnen

Erste weitreichende Effekte zeigen sich denn erwartungsgemäß auch bei Projekten, die bereits in ihrem Ansatz auf die Zusammenführung unterschiedlicher, gänzlich über die Ebene der Eingliederungshilfe hinausreichender Systeme abzielen. Ob diese in gleichem Maße die Leistungsqualität und Inklusion auf der Individualebene verbessern und diese ersten Effekte auch nachhaltig sind, bleibt noch abzuwarten. Deutlich wird jedoch, dass der Einbezug neuer Akteure einen wesentlichen Gewinn bringen kann: Neue Türen in den Sozialraum hinein öffnen sich.