

## **Bedarf, Steuerung, Wirkung – zur Gestaltbarkeit sozialer Leistungserbringung im Dreiecksverhältnis**

Die Beschäftigung mit Fragen der Wirksamkeit sozialer Dienstleistungen ist aktueller denn je zuvor, was indes nicht bedeutet, dass die Spannungsfelder entlang alter und neuer Diskussionslinien an Bedeutung verloren haben. Der vorliegende Beitrag will diese Spannungsfelder und unterschiedlichen Perspektiven am Beispiel der aktuellen Entwicklungen in der Eingliederungshilfe aufgreifen und eigene Standpunkte definieren.

### **Historie und aktuelle Dynamik des Wirksamkeitsdiskurses in der Sozialen Arbeit**

Das Thema der Wirkungsorientierung in sozialen Diensten und Einrichtungen gilt für einige Beobachter aus Wissenschaft und Sozialpolitik als vermintes Gelände. Es zu betreten, wird aus sehr grundsätzlichen Erwägungen abgelehnt. Die Forderung, Effizienz und Wirksamkeit der Leistungen sozialer Dienste und Einrichtungen nachzuweisen, stamme aus dem Feld der kapitalistischen Ökonomie. Genau dort seien die sozialen Problemlagen aber überhaupt erst entstanden. Dieser gesellschafts- und sozialpolitischen Sichtweise folgend sind z.B. die fehlenden Teilhabechancen von Menschen mit Behinderung am ersten Arbeitsmarkt das Resultat von Exklusionsmechanismen eines auf Leistung und Effizienz getrimmten Arbeitsmarktes, der alle aussondert, die mit dem Tempo und den Anforderungen kapitalistischer Institutionen nicht mithalten können. Man mache gewissermaßen den Bock zum Gärtner, wenn man nun – ausgerechnet – auf Begriffe, Konzepte und Ideen von Ökonomen zurückgreift, die damit Systeme am Laufen halten, die gesellschaftliche Armut und Ausgrenzung erst in Permanenz produzieren. Es gibt viele Stimmen, nicht zuletzt im Bereich der Freien Wohlfahrtspflege (vgl. z.B. Scheider 2014; Rock 2017), die ein hohes Maß an Überdruß daran empfinden, seit Jahrzehnten als Reparaturinstanz für die Folgen einer auf Leistung und Wachstum programmierten Wirtschaft eingespannt zu werden und sich dann für ihr eigenes Handeln auch noch mit Konzepten legitimieren zu müssen, die für die zu bearbeitenden Probleme ursächlich sind.

Die Ökonomisierung der Sozialen Arbeit, die neoliberale Usurpation ihrer Ideen und Konzepte mittels Begriffen wie Effizienz oder Wirksamkeit und der Einsatz entsprechender Steuerungsinstrumente wie Controlling und Evaluation werden seit beinahe dreißig Jahren intensiv diskutiert und problematisiert. Diese Diskussion hat mittlerweile ihre

eigene Dynamik und Historie (vgl. Buestrich u.a. 2010). Das Anfang 2017 verabschiedete Bundesteilhabegesetz (BTHG) mit seinen zahlreichen Bezügen zum Thema der Wirksamkeit hat die Diskussion in der Fachöffentlichkeit neu in Gang gebracht. Wir werden uns im Folgenden, auch aufgrund eigener Erfahrungen in Praxis und Forschung, exemplarisch auf den Bereich der Eingliederungshilfe beziehen.

## Der ökonomische Blick auf die Funktionsweise sozialer Märkte

Eine Positionierung zu der Grundsatzfrage, inwieweit ökonomische Begriffe und Modelle Eingang in die Debatte um Wirkungsorientierung in der Sozialen Arbeit finden sollten, möchten wir an den Anfang unserer Überlegungen stellen. Wir sind der Meinung, dass eine ordnungsökonomische Perspektive (vgl. Cremer u.a. 2013, 49 ff.) in Verbindung mit Einsichten, die die *Neue Institutionenökonomik* bereithält (vgl. Göbel 2002; Weber 2009), grundsätzlich gute Chancen bietet, den Wirkungsdiskurs mit Begriffssystemen, Analysen und Praxisvorschlägen zu bereichern. Neben dieser theoretischen Standortbestimmung erscheint uns auch die derzeitige politische Ausrichtung bei der Ausgestaltung sozialer Hilfesysteme eindeutig zu sein, sodass es auch politisch-pragmatische Gründe für die Orientierung an ökonomischen Begriffen und Modellen gibt.

Mit dem BTHG hat der Gesetzgeber deutlich gemacht, dass er die soziale Dienstleistungserbringung als ein marktförmiges Geschehen betrachtet, das Nachfrager/Nutzer sozialer Dienstleistungen, organisierte Leistungserbringer und Leistungsträger in einem Dreiecksverhältnis zueinander in Beziehung setzt. Dieses System wurde mit speziellen Regeln und neuen Organisationsformen angereichert, die den Besonderheiten der sozialen Marktform Rechnung tragen. Als Beleg für diese These verweisen wir auf die §§ 60 und 61 Neuntes Buch Sozialgesetzbuch (SGB IX). Mit der Schaffung sogenannter anderer Anbieter (§ 60 SGB IX) verfolgt der Gesetzgeber das Ziel, die Angebotsvielfalt für Nutzer/innen von Leistungen der Eingliederungshilfe zu verbreitern und die Wettbewerbsintensität in diesem Feld zu steigern. Dasselbe gilt für die Einrichtung eines Budgets für Arbeit (§ 61 SGB IX), das neben dem Lohnkostenzuschuss als Transferleistung auch die Dienstleistung einer Anleitung und Beglei-



**Prof. Dr. Michael Boecker** lehrt Sozialmanagement und Wirkungsorientierung der Sozialen Arbeit am Fachbereich Angewandte Sozialwissenschaften der Fachhochschule Dortmund. E-Mail: Michael.boecker@fh-dortmund.de



**Dr. Michael Weber**, Dipl.-Verwaltungswissenschaftler, ist Geschäftsführer des Heilpädagogischen Zentrums Krefeld – Kreis Viersen gGmbH, Vorsitzender der Landesarbeitsgemeinschaft der Werkstätten für behinderte Menschen in Nordrhein-Westfalen und Lehrbeauftragter im Verbundstudiengang Sozialmanagement der Hochschule Niederrhein. E-Mail: M.Weber@hpzkrefeld.de

tung am Arbeitsplatz vorsieht. Auch das Budget für Arbeit sorgt für eine Verbreiterung des Angebotsspektrums für Menschen mit Behinderung und gewährleistet damit das Wunsch- und Wahlrecht der Nutzer/innen von Einrichtungen der Eingliederungshilfe (§ 8 SGB IX).

Die Diskussion um die adäquate Beschreibung von Wirksamkeit sozialer Dienstleistungen, die im BTHG an zentraler Stelle explizit eingefordert wird (z.B. auf der Ebene der Landesrahmenverträge § 131 Abs. 1 Nr. 6 SGB IX, der Leistungs- und Vergütungsvereinbarungen § 125 Abs. 1 Nr. 1 SGB IX und der Prüfungsvorschriften § 128 Abs. 1 und 2), ist in diesem Kontext eine notwendige Bedingung dafür, dass der besondere Markt sozialer Dienstleistungen funktioniert und sein grundsätzlich vorhandenes Potenzial für die Verbesserung der Lebensverhältnisse von Nutzer/innen sozialer Dienstleistungen entfalten kann. Die Aufdeckung der Wirksamkeit sozialer Dienstleistungen im Sinne einer konsequenten Transparenzstrategie der Leistungserbringung ist ein zentraler Bestandteil des angesprochenen Regelwerks, auf das soziale Märkte zurückgreifen müssen, um ihre grundlegende Funktion erfüllen zu können. Sie sollen Informationen für jene bereitstellen, die sich für alternative Hilfsangebote entscheiden (*Informations- und Koordinationsfunktion*). Sie sollen außerdem gesellschaftliche Ressourcen dorthin lenken, wo sie nicht nur wirtschaftlich eingesetzt werden, sondern zugleich auch den größtmöglichen Nutzen für Menschen entfalten, die auf soziale Dienstleistungen existenziell angewiesen sind (*Allokationsfunktion*).

## **Der Zusammenhang zwischen Bedarfsplanung, Steuerung und Wirkungsorientierung**

Uns ist bewusst, dass das Modell der Leistungserbringung im Dreiecksverhältnis die Fiktion der Nutzer/innen sozialer Dienstleistungen als aktive Marktakteure beinhaltet. Dabei werden Fähigkeiten aktiver Kundensouveränität vorausgesetzt, zum Beispiel, sich Informationen zu beschaffen und sie im Sinne einer rationalen Entscheidungsfindung zu kanalisieren, die wir in der Realität nicht durchgängig vorfinden. Dennoch nehmen wir das Gebot der *Personenzentrierung* in Verbindung mit dem *Wunsch- und Wahlrecht* (§ 8 SGB IX) ernst, das nicht nur der BTHG-Gesetzgeber, sondern viele andere relevante politische Gruppierungen im Feld der Eingliederungshilfe für wichtig und richtig halten. Die Frage ist nur, wie auf den Sozialmärkten der Anforderung Rechnung getragen werden kann, ein Wunsch- und Wahlrecht der Nutzer/innen zu realisieren, und welche Rolle dabei das Prinzip der Wirkungsorientierung spielt. Auf funktionierenden Märkten mit mündigen Kunden kommt es auf Wirkungen bekanntlich nicht an, weil der Preis der Leistung beim Kauf akzeptiert wurde. Auf Sozialmärkten herrschen hingegen ungeschlüssige Tauschbeziehungen vor. Zahler und Nutzer fallen auseinander. Stattdessen treten Leistungsträger auf den Plan, die auf funktionierenden Märkten personenidentisch mit den Nutzern sind. Wir haben es in der Sozialen Arbeit zwar überwiegend mit einer Leistungserbringung zu tun, von der Konsumenten grundsätzlich ausgeschlossen

werden könnten. Dieses Ausschlussprinzip wird aber im Falle sozialer Dienstleistungen durchbrochen. Aufgrund politischer Entscheidungen erhalten auch Menschen Zugang zu sozialen Diensten, denen aufgrund fehlenden Einkommens nur die Exklusionserfahrung offenstünde. Ökonomen sprechen in diesem Zusammenhang von *meritorischen Gütern*, deren Konsum für die Allgemeinheit „verdienstvoll“ ist, sodass ihre Bereitstellung auch dann erfolgt, wenn die Konsumenten selbst nicht zahlungsfähig sind (vgl. grundlegend Musgrave 1974, 14 ff.). Damit einher geht eine Indifferenz der Konsumenten gegenüber dem Preis der Leistung, der auf normalen Märkten das Zusammenspiel zwischen Angebot und Nachfrage austariert.

An die Stelle der Preissignale treten, und das ist nun für unseren Zusammenhang entscheidend, Signale über die Wirksamkeit der Leistung. Die Nutzer/innen können diese Informationen gewissermaßen als Ersatz für Preissignale einsetzen, um eine Entscheidung zu treffen, welcher Leistungserbringer für sie infrage kommt.

Damit Nutzer/innen eine begründete Wahl treffen, ist es notwendig, unterstützende Maßnahmen zu ergreifen, die trotz fehlender Zahlungsfähigkeit, bestehender Informationsasymmetrien und eingeschränkter Konsumentensouveränität den Marktzugang aufrechterhalten und die Auswahlentscheidungen der Nutzer/innen rational gestaltbar machen. Ein wirkungsorientiertes Management sozialer Dienste und Einrichtungen gehört zu diesen unterstützenden Maßnahmen, weil mittels dieses Instruments Informationen bereitgestellt werden, die es den Nutzer/innen erlaubt, begründete Auswahlentscheidungen zu treffen.

Ein solches Marktmodell kann allerdings nur funktionieren, wenn im System der Leistungserbringung im Dreiecksverhältnis seitens der Leistungsträger konsequent auf eine zentrale Bedarfsplanung und eine damit verbundene Steuerung entlang rein finanzieller Ziele verzichtet wird. Den voraussichtlichen Bedarf an sozialen Dienstleistungen zu bestimmen und z.B. nur so viele Leistungserbringer zuzulassen, wie zur „Bedarfsdeckung“ notwendig sind, ist im Rahmen eines Marktmodells schlicht grundgesetzwidrig (Verstoß gegen Art. 12 Grundgesetz [GG], Eingriff in die Berufsfreiheit privater Anbieter; vgl. Cremer u.a. 2013, 119, 192). Die Zulassung gehört zwar im sozialrechtlichen Dreiecksverhältnis ganz wesentlich zu den Aufgaben der Leistungsträger. Sie muss sich aber an den Kriterien der Struktur- und Prozessqualität und darüber hinaus auch an den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit des Mitteleinsatzes der Leistungserbringer orientieren. Wenn diese vorliegen, ist einem Zulassungsantrag zwingend stattzugeben. Aus Sicht der Leistungserbringer ist die Zulassung nur auf Kosten eines Belegungsrisikos zu haben, auf das sich die Leistungsanbieter in diesem Wettbewerbsmodell einlassen müssen. Eine Auslastung ihrer Kapazitäten wird ihnen nicht garantiert.

Der BTHG-Gesetzgeber hat mit der Marktöffnung für andere Anbieter und der Einrichtung von Budgets für Arbeit deutlich gemacht, dass er der Logik eines Marktmodells im Bereich der Eingliederungshilfe folgt. Damit wird die Bedarfsplanung als Resultat der

(personenzentrierten) Auswahlentscheidungen von Nutzer/innen interpretiert, die mittels Informationen über die Wirksamkeit sozialer Dienstleistungen rationale Entscheidungen treffen können. Leistungsträger sollen die Nutzer/innen bei deren Entscheidungen mittels entsprechend aufbereiteter Informationen unterstützen und können ihnen dabei Entscheidungsalternativen und deren Wirksamkeit aufzeigen. Der BTHG-Gesetzgeber hat hierzu umfangreiche Verfahrensvorschriften geschaffen (§ 19 SGB IX, Teilhabeplan; § 121 SGB IX, Gesamtplan), in denen nicht nur eine Wirkungskontrolle (§ 121 Abs. 4 Nr. 1 SGB IX), sondern auch das Wunsch- und Wahlrecht der Nutzer/innen (§ 19 Abs. 2 Nr. 7 SGB IX) explizit vorgesehen sind.

Die Leistungsträger müssen ihrerseits mit den aggregierten Ergebnissen leben, die aus diesen Entscheidungen resultieren. „Personenzentrierung“ heißt aus Sicht der Leistungs- und Kostenträger Verzicht auf zentrale Bedarfsplanung und auf eine rein finanziell motivierte „Steuerung“ der Leistungsprozesse (vgl. Halfar/Schellberg 2013, 26). Für die Gestaltung des Bedarfsplanungsverfahrens ist es erforderlich, dass sich auch Leistungserbringer daran beteiligen können. Sie haben die Aufgabe, Informationen zu ihrem eigenen Wirkungsspektrum beizubringen, die dem Nutzer eine für ihn passende Entscheidung ermöglicht. Die Bedarfsplanung muss also ihrerseits im Dreiecksverhältnis erfolgen, sodass der Eindruck einer zentralistischen Planungsfantasie mit nur schlecht kaschierten Sparambitionen seitens der Leistungsträger nicht aufkommen kann.

Personenzentriert hat auch die Steuerung der Leistungsprozesse zu erfolgen, die nicht dem Kriterium der Einsparung finanzieller Mittel folgen darf, sondern sich im Idealfall an den vereinbarten Wirkungsindikatoren orientiert. Dies setzt voraus, dass die Finanzierung der Leistungen wirkungsorientierter ablaufen muss und sich nicht am tatsächlichen Aufwand ausrichtet, der für die Förderung und Betreuung eines Leistungsempfängers betrieben wird (im Werkstattbereich durch die Finanzierung mittels Pauschalen in Ausrichtung auf die Art der Behinderung). Die Ausgestaltung eines fachlichen Wirkungscontrollings, das eng mit einem auf Finanzkennzahlen ausgerichteten Basiscontrolling verknüpft ist, wie z.B. von Halfar und Schellberg (2013, 23) eingefordert, geht über den Darstellungsrahmen hinaus, die der vorliegende Beitrag bietet. Einrichtungsintern könnte ein solches Wirkungscontrolling erst dann in Angriff genommen werden, wenn entsprechende Wirkungsindikatoren vorliegen bzw. vereinbart worden sind, die bereits für das Bedarfsplanungsverfahren einsetzbar sind.

## **Qualitätsmanagement und Wirkungsmessung**

Einem Missverständnis bezüglich der Steuerung von Leistungsprozessen im Kontext des Wirksamkeitsdiskurses unterliegen auch Leistungserbringer und deren spitzenverbandliche Vertretungen. Wirkungsmessung und Qualitätsmanagement müssen gemäß ihrem jeweiligen Anspruch unterschieden werden. Diese Unterscheidung fehlt z.B. in der Arbeitshilfe des AWO-Bundesverbandes (vgl. AWO 2017, 8) und in der Standortbestim-

mung der Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege (vgl. BAGFW 2015, 2). Die Wirkungsorientierung ist nicht die Verlängerung der Diskussion um Konzepte eines Qualitätsmanagements. Die Offenlegung einer Struktur- und Prozessqualität dient in erster Linie dazu, seitens der Leistungsträger eine Entscheidung darüber herbeizuführen, ob bestimmte Leistungserbringer einen Marktzugang erhalten oder nicht. Darüber hinaus sind Kriterien der Ergebnisqualität nicht zwangsläufig identisch mit den Indikatoren für die Messung von Wirksamkeit.

Die Qualitätsdiskussion ist, wie Merchel schon vor Jahren ausführte, in erster Linie eine professionelle Selbstvergewisserung im Hinblick auf organisationsinterne Ziele (Merkel 2006, 198). Die Wirkungsperspektive verlangt hingegen „die Analyse intendierter und damit institutionell vorab definierter und ausgewählter Wirkungsindikatoren und deren ursächliche Rückführung auf die Intervention Sozialer Arbeit“ (Bleck/Liebig 2015, 168). Auch das Transparenzgutachten, das Vertreter des Heidelberger Centrums für soziale Investitionen und Innovationen (CSI) für die BAGFW vorgelegt haben (vgl. Kehl u.a. 2016), unterscheidet zwischen Qualitätsmanagement und Wirkungsmessung: Die Qualitätsdebatte gehe primär von den professionellen Dienstleistern aus und biete Richtlinien und Kontrollinstrumente für „gute“ soziale Arbeit an. Dagegen mache die Wirkungsmessung die Klient/innen und Nutzer/innen sozialer Dienste sowie spezifische soziale Gruppen („Nachfrager“ bzw. „Nutznießer“) zum Untersuchungsgegenstand (vgl. Kehl u.a. 2016, 17).

## Organisierte Interessen und alternative Handlungslogiken im Wirksamkeitsdiskurs

Deutlich wird mit diesen Beispielen, dass der Wirkungsdiskurs in einem Feld stattfindet, das unterschiedliche Interessenperspektiven organisierter Akteure, vor allem der Leistungsträger und Leistungserbringer, aber auch differenzierte Handlungslogiken einer Vielzahl wissenschaftlicher Disziplinen und gesellschaftlicher Teilbereiche (Ökonomie, Recht, empirische Sozialforschung, Politik) zu berücksichtigen hat (vgl. hierzu Boecker 2015, 59 ff., 173 ff.; grundlegend Crozier/Friedberg 1979). So konsequent der Einsatz eines wirkungsorientierten Managements für das Funktionieren eines an Nutzerinteressen ausgerichteten Sozialmarkts aus ordnungsökonomischer Perspektive erscheinen mag, so schwierig dürfte die Umsetzung in der Praxis fallen. Denn die Messung von Wirkungen sozialer Dienstleistungserbringung und ein darauf aufbauendes wirkungsorientiertes Management sozialer Einrichtungen projizieren ungelöste Fragestellungen und Paradoxien anderer Disziplinen bzw. gesellschaftlicher Teilbereiche in die Leistungserbringung Sozialer Arbeit. So haben zum einen wirtschaftlich-fiskalische Steuerungsinteressen von Leistungsträgern und Leistungserbringern eine große Bedeutung. Zum anderen gilt es, den komplexen methodischen Anforderungen evidenzbasierter Sozialforschung Rechnung zu tragen und deren Grenzen zu kennen. Darüber hinaus

fördert der gesellschaftspolitische Diskurs heterogener Wertevorstellungen einen Mangel an Eindeutigkeit und Begriffsschärfe relevanter Wirkungsindikatoren.

## **Wirksamkeitsdimensionen, Wirkfaktoren und Wirksamkeitsindikatoren**

Wir werden im Folgenden auf einige dieser komplexen Umfeldbedingungen eingehen, sie aber in direkte Verbindung mit der Darstellung von Wirkungsindikatoren setzen, die bereits seit geraumer Zeit in Anwendung sind. Wir unterscheiden dabei zwischen Wirkungen, die man unmittelbar auf der Nutzerebene messen kann, und jenen, die einen Sozialraum bzw. die Gesellschaft betreffen. Zusätzlich ist die Frage zu beantworten, ob die Feststellung von Wirkungsfaktoren bei einzelnen Maßnahmen ansetzt (z.B. einem bestimmten Zuschnitt begleitender sozialpädagogischer Maßnahmen zur fachlichen oder sozialen Kompetenzsteigerung eines Rehabilitanden) oder ob sie einen bestimmten Typus von Organisation (Werkstatt für behinderte Menschen [WfbM], Budget für Arbeit, andere Anbieter) betreffen. Diese Unterscheidung erfolgt in Anlehnung an Kehl u.a. (2016, 35).

### **Die Messung des Social Return on Investment**

Beginnen wollen wir mit der gesellschaftlichen Dimension. Soziale Dienstleistungen haben als meritorische Güter häufig die Eigenschaft, dass ihr sozialer Nutzen höher ist als der private. Sie sind verdienstvoll, weil Dritte davon profitieren. Die externen Effekte, die sie erzeugen, sind also positiv. Am Beispiel der Eingliederungshilfe wird das darin deutlich, dass nicht nur Menschen mit Behinderung von bestimmten Leistungen, z.B. ihrer Tätigkeit in einer WfbM, unmittelbar profitieren, sondern auch ihre Angehörigen. Die Zeit, in der Eltern tagsüber ihre erwachsenen Kinder nicht betreuen müssen, können sie für sozialversicherungspflichtige berufliche Aktivitäten nutzen, was nicht nur ihre eigene Lebensqualität verbessert, sondern der Gesellschaft auch Mehreinnahmen an Steuern und Sozialbeiträgen verschafft. Dieser soziale und ökonomische Zusatznutzen ist in der Regel ein Grund dafür, die Bereitstellung und Inanspruchnahme meritorischer Güter (z.B. das Budget für Arbeit oder eine WfbM, die für eine Entlastung von Angehörigen sorgen) staatlicherseits zu fördern. Ein rein ökonomischer Zusatznutzen entsteht z.B. dann, wenn eine WfbM in einem regionalen Wirtschaftsraum tätig ist und dabei positive Effekte für kooperierende Unternehmen (Nachfrageeffekte, Schaffung von Arbeitsplätzen) und für die zuständigen Kommunen (direkte und indirekte Steuereinnahmen, fiskalische Effekte aus vermiedenen Kosten für Arbeitslosigkeit) erzeugt. In der Sozialwirtschaft gibt es seit geraumer Zeit Versuche, diesen Zusatznutzen entweder qualitativ präziser zu beschreiben, z.B. entlang differenzierter Stakeholder-Perspektiven (Angehörige, Kommunen, Wirtschaftsunternehmen etc.), oder ihn gar zu berechnen. Wir verweisen an dieser Stelle auf den Social Return on Investment (SROI), der mittlerweile in vielen Feldern der Sozialen Arbeit zur Anwendung kommt (vgl. die

handlungsfeldübergreifenden Darstellungen bei Schober/Then 2015; Schellberg 2015; Boecker 2016; mit Bezug auf die Eingliederungshilfe vgl. Weber 2017, 136 ff.; Fischer/Kaufmann 2014; mit Bezug auf die Schuldnerberatung vgl. Rada/Stahlmann 2017; mit kritischer Perspektive vgl. Burmester/Wohlfahrt 2014).

Die Herausforderung für ein wirkungsorientiertes Management besteht im Fall der Heranziehung gesellschaftsbezogener Wirkungsindikatoren darin, die Perspektive des Nutzers nicht zu vernachlässigen. Die Frage drängt sich auf, was bestimmte Dimensionen der SROI-Messung (z.B. die regionalökonomische Wirkung) mit den Interessen eines Menschen mit Behinderung zu tun haben, für den in erster Linie eine für ihn gelingende Teilhabe an Arbeit und eine aus seiner Sicht erfolgreiche soziale Integration in einem Unternehmen wichtig sein dürften.

Nach unserer Ansicht sollte daher in der Diskussion um die „richtigen“ Wirkungsindikatoren die gesellschaftliche Perspektive zwar beachtet werden, ohne aber dabei den Bezug zu den Interessen der unmittelbaren Nutzer/innen zu verlieren.

Dieser Einwand gilt auch für die Vorschläge im bereits genannten CSI-Transparenzgutachten, wo zu den gesellschaftlichen Wirkungsdimensionen auch kulturelle Wirkungen im Sinne der Wertentwicklung der Gesellschaft oder politische Wirkungen im Sinne von Beiträgen zur demokratischen Funktionsfähigkeit der Gesellschaft aufgeführt werden (vgl. Kehl u.a. 2016, 24). Im Sinne einer Legitimationsbeschaffung von Spitzenverbänden der Freien Wohlfahrtspflege mögen diese Wirkungsindikatoren funktional sein. Für das von uns in den Blick genommene Dreiecksverhältnis zwischen Nutzer/in, Leistungserbringer und Leistungsträger sollten sie eine eher randständige Bedeutung erhalten. Für den Menschen mit Behinderung sind gesellschaftsbezogene Aspekte seiner Auswahlentscheidung in der Regel dann von Belang, wenn es dem Leistungserbringer aufgrund seiner Kontakte zu wichtigen politischen, sozialen und wirtschaftlichen Akteuren in seinem Umfeld gelingt, dazu beizutragen, dass Menschen mit Behinderung in ihrem sozialen Nahraum integriert werden (z.B. durch Mitgliedschaft in Vereinen, im Hinblick auf die Qualität des Einbezugs im Wohnquartier oder bezogen auf die Anzahl und Qualität betriebsintegrierter Arbeitsplätze in gemeinwohlorientierten sozialen oder kulturellen Einrichtungen des Sozialraums). Diese Wirkungsindikatoren könnten dazu beitragen, das politisch diffuse Konzept eines „inklusive“ Gemeinwesens aus Sicht von Menschen mit Behinderung zu konkretisieren (vgl. zu diesem Versuch auch Wagner/Weber 2015).

### **Die Messung von Übergangsquoten, Lebenszufriedenheit und Lebensqualität**

Einer ähnlich differenzierten Betrachtung sollten auch Indikatoren unterzogen werden, die unmittelbar auf der Nutzerebene ansetzen. In einem für die Diskussion um die Auswahl passender Wirkungsindikatoren wichtigen Beitrag haben Albus und Ziegler



am Beispiel der Jugendhilfe darauf aufmerksam gemacht, dass es sehr darauf ankommt, wessen Interessen und Bedürfnisse bei dieser Entscheidung vorrangig bedient werden: die des einzelnen Klienten und Nutzers oder die des politischen Kollektivs bzw. der Gesellschaft (vgl. Albus/Ziegler 2013, 165)? Wählt man als Wirkungsindikator, um wieder auf ein Beispiel aus der Eingliederungshilfe zurückzugreifen, die Zahl der von einer WfbM in einem bestimmten Zeitraum geförderten Übergänge von behinderten Mitarbeitern auf den ersten Arbeitsmarkt (Übergangsquote), so mag das für einen Menschen mit Behinderung und seine Angehörigen bei der Auswahlentscheidung für eine Einrichtung der Eingliederungshilfe nach Beendigung seiner Schulzeit eine relevante Information sein. Dennoch steht außer Frage, dass sich hinter dieser Wirkungskennziffer auch das finanzielle Interesse kommunalpolitischer Akteure verbirgt, den Anteil sozialversicherungspflichtiger Personen zu steigern und so in gleichem Maße den Anteil von Personen zu reduzieren, die zur Sicherung ihres Lebensunterhalts auf die von Kommunen und überörtlichen Trägern zu leistende Sozialhilfe angewiesen sind. Für den weit überwiegenden Teil der Mitarbeiter/innen in Werkstätten ist der erste Arbeitsmarkt mit seinen hohen Leistungsanforderungen aber unerreichbar. Den Beitrag zur Steigerung sozialversicherungspflichtiger Arbeitsplätze und damit zur Humankapitalsteigerung und zur nachhaltigen Reduzierung des Fachkräftemangels, die man sich von WfbM erwartet, bleibt ein unerfüllbarer politischer Traum (vgl. Weber 2016; Becker 2015; Wohlfahrt 2014).

Die Übergangsquote dürfte daher aus fachlichen Erwägungen und mit einem realistischen Bezug auf die Klienten- und Nutzerperspektive als künftiger Wirkungsindikator eine eher randständige Bedeutung haben.

Dieses Beispiel macht deutlich, dass die derzeit hochpolitisierte Diskussion um die Auswahl passender Indikatoren für die Wirksamkeit von nicht immer eindeutig zu identifizierenden Interessen und gesellschaftspolitischen Positionierungen durchsetzt ist. Dies lässt sich insbesondere beim Einsatz von Konzepten der Lebenszufriedenheit und der Lebensqualität aufzeigen. Zufriedenheitsmessungen und auch Messungen der subjektiv wahrgenommenen Lebensqualität der Klient/innen und Nutzer/innen könnten im Grunde für sich reklamieren, strikt personenzentrierte Wirkungsmaßstäbe zu realisieren (vgl. hierzu auch Kehl u.a. 2016, 26 ff. mit der dort zitierten Literatur). Der einzelne Mensch mit seinem spezifischen Hilfebedarf wird als Produzent des eigenen Glücks gesehen, dessen Bedürfnisse nicht weiter zu hinterfragen, sondern vielmehr als Grundlage seiner rationalen Auswahlentscheidungen für oder gegen eine bestimmte Form der Hilfeleistung zu akzeptieren sind. Dennoch fallen die Schwächen von Zufriedenheits- und Lebensqualitätsmessungen ins Gewicht: Die empirische Sozialforschung (vgl. Zapf 1979) kennt das *Unzufriedenheitsdilemma* (objektiv gute Lebensumstände erfahren eine schlechte subjektive Beurteilung). Andererseits können hohe Zufriedenheitswerte lediglich die Aussichtslosigkeit der Betroffenen angesichts der eigenen prekären Lage reflektieren (*Zufriedenheitsparadox*). Mit diesen Einwänden (siehe hierzu auch den Hinweis bei Kehl u.a. 2016, 44), die ursprünglich aus methodisch reflektierten Studien

der empirischen Sozialforschung stammen, würde die Erhebung von Zufriedenheits- und Lebensqualitätsmessungen in etwas weniger differenzierten politischen Diskursen regelmäßig ad absurdum geführt (vgl. hierzu auch Huschka/Wagner 2010). Wir möchten nicht missverstanden werden: Es liegen zurzeit Untersuchungen zur Messung der Lebensqualität in Werkstätten für behinderte Menschen vor, die hohen Qualitätsmaßstäben genügen (vgl. Heider/Wagner 2017).

Ob aber das Messen der Lebensqualität ein ausreichend hohes Maß an Robustheit hat, um als Wirkungsindikator in die Praxis der Sozialen Arbeit Eingang finden zu können, darf man bezweifeln.

## Methodische Herausforderungen als Hürde für eine praxisorientierte Umsetzung von Wirkungsorientierung

Zweifel an Wirkungsindikatoren resultieren zum einen, wie eben dargestellt, aus dem Zugriff komplexer, teilweise in sich widersprüchlicher gesellschaftspolitischer Diskurse und ökonomisch-fiskalisch motivierter Interessen auf fachliche Debatten in der Sozialen Arbeit. Probleme bereiten darüber hinaus auch die hohen methodischen Anforderungen, welche die empirische Sozialforschung an eine fachlich korrekte Messung von Wirksamkeit heranträgt (vgl. Schulze-Krüdener 2017). Diese Anforderungen sind deshalb so hoch, weil es bei Wirkungsmessungen grundsätzlich nicht genügt, lediglich die Bruttowirkungen, also den *Outcome*, darzustellen, sondern darüber hinaus müssen auch die Nettowirkungen, gemeinhin als *Impact* bezeichnet, identifiziert werden. Es geht also mit anderen Worten darum, dass Wirkungsmessungen den ursächlichen Beitrag einer bestimmten Maßnahme oder einer bestimmten Organisationsform zu einer Zielvariablen ermitteln, welche als Lebensqualität oder vielleicht auch als Kompetenzsteigerung eines zu rehabilitierenden Klienten konzipiert werden kann. Die auch ohne diese Interventionen eingetretene Wirkung, das sogenannte *Deadweight*, muss von der Bruttowirkung abgezogen werden, um eine Nettowirkung (*Impact*) darstellen zu können.

Um eine solche Rechenoperation durchführen zu können, ist wiederum ein experimentelles Forschungsdesign notwendig, das für gewöhnlich als randomisierte Kontrollstudie (Randomized Controlled Trial [RCT]) bezeichnet wird. Hierbei werden nach dem Zufallsprinzip mindestens zwei exakt vergleichbare Gruppen gebildet, die im weiteren Verlauf der Studie ungleich behandelt werden, sodass die in beiden Gruppen resultierenden Effekte auf die abhängigen Variablen (also z.B. Lebensqualität, Kompetenzzuwachs oder auch Übergang auf den ersten Arbeitsmarkt) zurückgeführt werden können. Ziel ist die Überprüfung einer Kausalhypothese, letztlich also die Ermittlung des *Impacts*.

Wir bewegen uns damit in den methodologischen und forschungspraktischen Untiefen einer sogenannten evidenzbasierten Sozialen Arbeit, einem Thema, das seit eini-

gen Jahren einen großen Teil der Diskussion um ein wirkungsbezogenes Management bestimmt und die Gemüter bewegt (vgl. Borrmann/Thiessen 2016; Sommerfeld/Hüttemann 2007). Wir können dieses Thema mit all seinen Facetten an dieser Stelle nicht entfalten. Für den Bereich der Sozialen Arbeit ist zu konstatieren, dass bislang nur wenige Wirkungsstudien vorliegen, die den hohen methodischen Ansprüchen genügen, die der Goldstandard einer Evidenzbasierung fordert. Ebenso weisen einige Wissenschaftler (vgl. Ziegler 2016) auf die ethischen Implikationen solcher Forschungsdesigns hin, da der Kontrollgruppe notwendige Hilfen beziehungsweise Interventionen bewusst verweigert würden, um abweichende Wirkungen beobachten zu können.

## Ausblick

Wenn man sich die fachlich anspruchsvollen und zugleich widersprüchlichen Positionen zu methodischen Fragen der Wirkungsmessung vor Augen führt, wird klar, dass die Akteure aus den Lagern der Leistungserbringer und der Leistungsträger überfordert sein werden, hieraus Rückschlüsse für die Auswahl und die Messung passender Wirkungsindikatoren zu ziehen. Aber genau das ist ihre Aufgabe in den anstehenden Verhandlungen zu den Landesrahmenverträgen, die eine Operationalisierung des Wirkungsbegriffs verlangen. Der Gesetzgeber hat zumindest im Bereich des BTHG zu all diesen Fragen keine inhaltlichen Festlegungen getroffen.

Das bringt uns abschließend zu einer Vermutung, worauf der Prozess einer Suche nach geeigneten Wirkungsindikatoren und ihrer Messung zumindest im Bereich der Eingliederungshilfe hinauslaufen wird: Eine Einigung wird bestenfalls auf der Ebene des kleinsten gemeinsamen Nenners erfolgen. Leistungsträger und Leistungserbringer werden sich auf Verfahren einer Überprüfung von Zielen einigen, die man im Rahmen von Teilhabeplanverfahren mit dem Klienten vereinbart hat. Wirkungsorientierung wird damit im Kern als Wirkungskontrolle aufgefasst, bei der der Leistungsträger in regelmäßigen Abständen überprüft, ob Ziele, die der Leistungserbringer gemeinsam mit dem Klienten erreichen soll, auch tatsächlich realisiert werden. Mit komplexeren Wirkungsstudien, die den Klienten überhaupt erst in die Lage versetzen, sinnvolle Entscheidungen über die Zusammenarbeit mit einem Leistungserbringer zu treffen, und die damit den strukturellen Anforderungen an eine wirkungsorientierte Leistungserbringung im Dreiecksverhältnis zumindest nahekommen, hat ein solches Wirkungscontrolling eher wenig zu tun. Insofern erscheint zum gegenwärtigen Zeitpunkt auch eine Verkoppelung von personenzentrierter Finanzierung und wirkungsorientierter Steuerung der Leistungsprozesse im Sinne eines fachlichen Controllings unwahrscheinlich.

Es bleibt hier die Aufgabe der Wissenschaft, in Verbindung mit den Leistungserbringern und ihren Verbänden methodisch anspruchsvolle und zugleich praxisorientierte Projekte der Wirkungsmessung einzelner Maßnahmen oder Einrichtungsstypen zu initiieren und die daraus gewonnenen Erkenntnisse in die

personenzentrierten Bedarfsplanungen und in die Leistungssteuerung im Sinne der Nutzer/innen einzubringen.

Ein wirkungsorientiertes Management sozialer Dienste und Einrichtungen wird daher in den kommenden Jahren stets zweigleisig fahren. Es wird kleine Lösungen für die vertraglichen Beziehungen zwischen Leistungserbringern und Leistungsträgern geben und es wird weiter an komplexeren Projekten auf der Ebene der Verbände der Leistungserbringer gearbeitet. Aus Sicht der Leistungserbringer bietet es sich an, die für die eigenen Klient/innen und Stakeholder relevanten Wirkungskennziffern in eigens dafür aufbereiteten Jahresberichten, z.B. in Form des Social Reporting Standards, zu veröffentlichen (vgl. Büchel 2014; Rinklake/Weber 2015).

## Literatur

- Albus, S./Ziegler, H. (2013): Wirkungsforschung, in: Graßhoff, G. (Hrsg.): Adressaten, Nutzer, Agency. Akteursbezogene Forschungsperspektiven in der Sozialen Arbeit, Wiesbaden, S. 163–180.
- AWO Bundesverband (2017): Wirkungsorientierung. Arbeitshilfe für Qualitätsmanagement-Beauftragte in der AWO, 2. Aufl., Berlin, [https://www.awo.org/sites/default/files/2017-12/Arbeitshilfe\\_Wirkungsorientierung\\_2\\_Auflage.pdf](https://www.awo.org/sites/default/files/2017-12/Arbeitshilfe_Wirkungsorientierung_2_Auflage.pdf) (28. März 2018).
- BAGFW – Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege (2015): Standortbestimmung der Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege (BAGFW) zur Wirkungsorientierung in der Arbeit der Freien Wohlfahrtspflege, <http://www.bagfw.de/uploads/media/bagfw-StandortbestimmungWirkungsorientierung.pdf> (28. März 2018).
- Becker, U. (2015): Die Inklusionslüge. Behinderung im flexiblen Kapitalismus, Bielefeld.
- Bleck, C./Liebig, R. (2015): Qualität, Wirkung, Nutzen. Diskussionszusammenhänge und Zugänge zu Resultaten Sozialer Arbeit, in: Blätter der Wohlfahrtspflege 162, Heft 5, S. 163–169.
- Boecker, M. (2015): Erfolg in der Sozialen Arbeit. Im Spannungsfeld mikropolitischer Interessenkonflikte, Wiesbaden.
- Boecker, M. (2016): Den Mehrwert Sozialer Arbeit messbar machen, in: Sozialwirtschaft 26, Heft 6, S. 10–12.
- Borrmann, S./Thiessen, B. (Hrsg.) (2016): Wirkungen Sozialer Arbeit. Potentiale und Grenzen der Evidenzbasierung für Profession und Disziplin, Opladen.
- Büchel, M. (2014): Der Social Reporting Standard (SRS) – Ein Berichtstandard für gemeinnützige Organisationen, BFS-Info, Heft 1, S. 13–16.
- Buestrich, M./Burmester, M./Dahme, H.-J./Wohlfahrt, N. (2010): Die Ökonomisierung Sozialer Dienste und Sozialer Arbeit. Entwicklung – Theoretische Grundlagen – Wirkungen, 2. Aufl., Baltmannsweiler.
- Burmester, M./Wohlfahrt, N. (2014): Social Return on Investment – zu einigen Widersprüchen einer „wertschöpfenden“ Sozialwirtschaft, in: Theorie und Praxis der Sozialen Arbeit 65, Heft 6, S. 428–437.

- Cremer, G./Goldschmidt, N./Höfer, S. (2013): Soziale Dienstleistungen. Ökonomie, Recht, Politik, Tübingen.
- Crozier, M./Friedberg, E. (1979): Macht und Organisation. Die Zwänge kollektiven Handelns, Königstein.
- Fischer, C./Kaufmann, M. (2014): Werkstätten wirken. Bundesweite Studie belegt gesellschaftlichen Mehrwert der Werkstätten, in: Werkstatt: Dialog, Heft 5, S. 17–29.
- Göbel, E. (2002): Neue Institutionenökonomik. Konzeption und betriebswirtschaftliche Anwendungen, Stuttgart.
- Halfar, B./Schellberg, K. (2013): Das Verhältnis von Leistungserbringern und Leistungsträgern: Finanzierung bei leeren Kassen, in: Archiv für Wissenschaft und Praxis der sozialen Arbeit, Heft 2, S. 18–30.
- Heider, K./Wagner, B. (2017): Wirkungen sichtbar machen – Lebensqualität und Handlungsspielräume von Werkstattbeschäftigten, in: Teilhabe 56, Heft 2, S. 76–81.
- Huschka, D./Wagner, G. (2010): Sind Indikatoren zur Lebensqualität und zur Lebenszufriedenheit als politische Zielgrößen sinnvoll?, Research-Note Nr. 43, Rat für Sozial- und Wirtschaftsdaten (RatSWD), [http://ratswd.de/download/RatSWD\\_RN\\_2010/RatSWD\\_RN\\_43.pdf](http://ratswd.de/download/RatSWD_RN_2010/RatSWD_RN_43.pdf) (28. März 2018).
- Kehl, K./Glänzel, G./Then, V./Mildenberger, G. (2016): Transparenzgutachten: Möglichkeiten, Wirkungen (in) der Freien Wohlfahrtspflege zu messen, Heidelberg, [http://www.bagfw.de/uploads/media/CSI\\_Transparenzgutachten\\_2016.pdf](http://www.bagfw.de/uploads/media/CSI_Transparenzgutachten_2016.pdf) (28. März 2018).
- Merchel, J. (2006): Qualitätsmanagement in der Sozialen Arbeit. Erfahrungen zur Verarbeitung und Umsetzung des Themas „Qualität“, in: Der pädagogische Blick 14, Heft 4, S. 195–208.
- Musgrave, R. A. (1974): Finanztheorie. Studienausgabe, 2. Aufl., Tübingen.
- Rada, A./Stahlmann, A. (2017): Social Return on Investment – gesellschaftliche und soziale Wirkungen sichtbar gemacht. Eine Analyse der Sozialberatung für Schuldnerinnen und Schuldner des Caritasverbands Frankfurt e.V., Sozialwirtschaftsstudie Hessen (Teil III), Frankfurt a.M., [https://www.iss-ffm.de/themenbereiche/wohlfahrtsverbaende/subdir1/m\\_761](https://www.iss-ffm.de/themenbereiche/wohlfahrtsverbaende/subdir1/m_761) (28. März 2018).
- Rinklake, T./Weber, M. (2015): Wirkungsorientierte Steuerung als Herausforderung. Berichterstattung nach dem Social Reporting Standard – Beispiel Werkstätten für behinderte Menschen, in: Blätter der Wohlfahrtspflege 162, Heft 5, S. 176–179.
- Rock, J. (2017): Die Antwort ist 42: Vom Hokuspokus der Wirkungsmessung in der sozialen Arbeit, in: Burmester, M./Dowling, E./Wohlfahrt N. (Hrsg.): Privates Kapital für soziale Dienste? Wirkungsorientiertes Investment und seine Folgen für die Soziale Arbeit, Baltmannsweiler, S. 108–120.
- Schellberg, K.-U. (2015): Der Social Return on Investment: Strategische Möglichkeiten für den Sozialbereich?, in: Sprinkart K.-P. (Hrsg.): Nachhaltigkeit messbar machen. Integrierte Bilanzierung für Wirtschaft, Sozialwirtschaft und Verwaltung, Regensburg, S. 113–137.
- Schober, C./Then, V. (Hrsg.) (2015): Praxishandbuch Social Return on Investment. Wirkung sozialer Investitionen messen, Stuttgart.
- Schneider, U. (2014): Mehr Mensch! Gegen die Ökonomisierung des Sozialen, Frankfurt a.M.

- Vogd, W. (2002): Professionalisierungsschub oder Auflösung ärztlicher Autonomie. Die Bedeutung von Evidence Based Medicine und der neuen funktionalen Eliten in der Medizin aus system- und interaktionstheoretischer Perspektive, in: Zeitschrift für Soziologie 31, Heft 4, S. 294–315.
- Schulze-Krüdener, J. (2017): Wissen, was in der Sozialen Arbeit wirkt! Zur Reichweite empirischer Zugänge, Bremen.
- Sommerfeld, P./Hüttemann, M. (Hrsg.) (2007): Evidenzbasierte Soziale Arbeit. Nutzung von Forschung in der Praxis, Baltmansweiler.
- Wagner, B./Weber, M. (2015): Inklusion, Integration und Lebensqualität in Werkstätten für behinderte Menschen, in: Zeitschrift für Heilpädagogik 66, Heft 3, S. 128–141.
- Weber, M. (2009): Persönliches Budget in Werkstätten für behinderte Menschen – Voraussetzungen für eine gelingende Einführung aus ökonomischer Sicht, in: Gesundheits- und Sozialpolitik 63, Heft 5, S. 11–22.
- Weber, M. (2016): Werkstätten für behinderte Menschen im Spannungsfeld zwischen Schutzfunktion und Übergangsmanagement, in: Teilhabe 54, Heft 4, S. 157–162.
- Weber, M. (2017): Wirkungsorientierte Steuerung in Werkstätten für behinderte Menschen, in: Burmester, M./Dowling, E./Wohlfahrt, N. (Hrsg.): Privates Kapital für soziale Dienste? Wirkungsorientiertes Investment und seine Folgen für die Soziale Arbeit, Baltmansweiler, S. 123–148.
- Wohlfahrt, N. (2014): Vom Klassenkompromiss zu klassenloser Staatsbürgergesellschaft? Zu einigen Widersprüchen einer „inkluisiven“ Sozialpolitik, in: Widersprüche. Zeitschrift für sozialistische Politik im Bildungs-, Gesundheits- und Sozialbereich 34, Heft 3, S. 11–23.
- Zapf, W. (1979): Lebensbedingungen und wahrgenommene Lebensqualität, in: Matthes, J. (Hrsg.): Sozialer Wandel in Westeuropa: Verhandlungen des 19. Deutschen Soziologentages in Berlin 1979, Frankfurt a.M., S. 767–790.
- Ziegler, H. (2016): „Evidenzbasierte Praxis“. Chancen und Risiken der Wirkungsforschung, in: Unsere Jugend 68, S. 224–231.