

1 Einleitung

„Die Sozialunternehmen haben im Gegensatz zur sonstigen Wirtschaft die einmalige Gelegenheit, eine Unternehmenskultur zu schaffen, von der sich die Menschen angezogen fühlen, weil sie etwas Besonderes zu bieten haben, nämlich Heimat und Werte, Werte, die unser Leben, unsere Arbeit und unser Miteinander wertvoll machen.“ – Stoffer, Franz J.

Franz J. Stoffer (ehemaliger Geschäftsführer der CBT – Caritas-Betriebsführungs- und Trägersgesellschaft mbH, Köln) betont in diesem Zitat das Potential von Sozialunternehmen, wenngleich er deutlich macht, dass die Organisationen die Gelegenheit nutzen müssen, damit diese Ressourcen wirken können.

Wirkungsmessung – wo kommt das her?

Die Debatte über die Profession der Sozialen Arbeit befindet sich seit der Entstehung des Arbeitsfeldes in einem stetigen Wandel. Lag der Ursprung zunächst besonders im Wert der Nächstenliebe, welche durch bürgerhaftliches Engagement und die Ansätze des Elberfelder Modells entstanden ist, entwickelte sie sich fortwährend über zwei „Stränge“, Bekämpfung der Armut (→ Sozialarbeit) und (Kinder-)Erziehung (→ Sozialpädagogik), hin zur professionellen Sozialen Arbeit. Die Profession der Sozialen Arbeit wurde und wird als öffentliche Aufgabe zur „Bekämpfung und Verhütung von sozialen Problemen“ (Schumacher 2013, 28f) gesehen und dient somit als Absicherung der Funktionsfähigkeit der Gesellschaft. Dabei gibt es mit dem gesellschaftlichen und individuellen ‚Helfen‘ zwei

Grundmotive. (Schumacher 2018, 26ff) In den 1980er Jahren war die Soziale Arbeit noch von dem Ausbau fürsorglicher Angebote im Rahmen der freien Wohlfahrtspflege geprägt. Bis in die 1990er Jahre lag der Fokus auf der Bedarfsorientierung und es wurden keine Unternehmungen getroffen, die Wirkung der Angebote zu messen. Neue Instrumente des New Public Managements (NPM) in der Verwaltung und Veränderungen verschiedener Gesetze (z. B. SGB oder BTHG) erzeugten den Druck für Leistungserbringer*innen, sich mit Effektivität, Effizienz und Qualität auseinanderzusetzen. Dieses führte zu marktähnlichen Strukturen im sozialen Bereich. Der Nachweis von Wirksamkeit sozialer Dienstleistungen ist hochaktuell und sozialpolitisch gewollt. Die Verwaltung sieht sich spätestens mit der Implementierung wirkungsorientierter Steuerungsinstrumente in der Nachweispflicht des effektiven und effizienten Einsatzes von Steuergeldern für die Bevölkerung. Die Vergleichbarkeit von Qualität, Wirksamkeit und Ergebnissen Sozialer Arbeit ist eine Voraussetzung dafür. Dadurch wird die Wirkungsdiskussion ein bedeutender Bestandteil der professionstheoretischen Auseinandersetzung in der Sozialen Arbeit. (Boecker und Weber 2019, S. 230)

Die Wirkungssteuerung hat seit den 2000er Jahren im sozialen Bereich zunehmend an Bedeutung gewonnen. Das Feld der Arbeitsmarktintegration war der erste Bereich, in dem Wirkungsorientierung per Gesetz nachgewiesen werden musste (z. B. mittels Vermittlungsquoten für europäische Fördermittel). Darauf folgte die Kinder- und Jugendhilfe. Auf zwei Ebenen wurde der Nachweis von Wirkung dort relevant: Auf der Ebene der individuellen Ziele (z. B. Hilfeplan) und mittels strategischer Erfolgsquoten für die Organisationen (z. B. Reduktion von Hilfe- oder Schulabbrüchen). Der dritte und neueste Bereich ist die Arbeit mit Menschen mit Behinderung. In der gesetzlichen Grundlage des Bundesteilhabegesetzes (BTHG) liegt die Betonung deutlich auf den Begriffen „wirkungsorientierte Maßnahmen“ bzw. „adressat*innenbezogene Wirkungen“ (Polutta 2022, 223ff). Die Entwicklungen der letzten Jahrzehnte bzgl. wirkungsorientierter Steuerung bedürfen der ausführlichen Dokumentation, Evaluation und des Controllings.

Die neoliberalistischen Einflüsse und die zunehmende ökonomische Grundhaltung der Gesellschaft wirken sich spürbar auf den dritten Sek-

tor¹ aus. „Die Maxime ‚mehr Markt – weniger Staat‘“ (Bono 2006, S. V) führt zu einer zunehmenden Privatisierung bei den Non-Profit-Organisationen² (NPOs). Dadurch verändert sich das Verhältnis zwischen Leistungsträger*innen und Leistungserbringer*innen in Bezug auf die Finanzierungslandschaft. So werden beispielsweise Fördermittel von Kommunen gekürzt, kirchliche Mittel sind langfristig nicht mehr gesichert und Projektgelder müssen regelmäßig neu beantragt werden, wobei die Finanzmittelvergabe im Ausschreibungsverfahren stattfindet. Zusätzlich nehmen Pauschalförderungen ab und der Erfolg orientiert sich zunehmend an den Wirkungen und nicht mehr nur an inputorientierten Nachweisen. Die Geldgeber*innen geben Rahmenbedingungen vor, die die sozialen Organisationen erfüllen müssen. Diese Vorgaben führen zu einem Konkurrenzdruck zwischen den verschiedenen Organisationen. Parallel dazu wollen und sollen die Nutzer*innen³ in den Diskurs zwischen Leistungserbringer*innen und Leistungsträger*innen mit einbezogen werden. Und die Vielfalt und Vielschichtigkeit der Anspruchsgruppen (Stakeholder*innen⁴) führen zu Interessenskonflikten bzgl. der Wirkungsziele (ebd., S. 16). Aufgrund dieser Faktoren befinden sich NPOs entgegen rein betriebswirtschaftlicher Unternehmen immer im Spannungsfeld zwi-

- 1 In dieser Arbeit verwendete Definition des dritten Sektors: „Der Dritte Sektor bezeichnet den Bereich organisierter Privatinitiative jenseits von Staat und Markt, der sich durch gemeinnütziges, soziales oder kulturelles Engagement auszeichnet.“ (Einbock 2023).
- 2 In dieser Arbeit verwendete Definition von NPO: „alle diejenigen Organisationen, die weder erwerbswirtschaftliche Firmen noch öffentliche Behörden der unmittelbaren Staats- und Kommunalverwaltung sind. NPO sind ferner jene Organisationen, die einem gesellschaftlich als sinnvoll und notwendig anerkannten Leistungsauftrag folgen und dabei nicht in erster Linie vom Ziel der Gewinngenerierung geleitet werden. Nonprofit-Organisationen werden dabei gemeinhin als Teil des so genannten ‚Dritten Sektors‘ verstanden“ (Helmig 2018).
- 3 Da es im Leistungsbereich Beruf und Arbeit verschiedene Einrichtungen gibt, in dem die Adressat*innen der Leistungen unterschiedlich benannt werden, werden in dieser Arbeit die Wörter Adressat*innen, Nutzer*innen, Teilnehmer*innen und Klient*innen synonym genutzt. Diese Vorgehensweise entspricht auch den unterschiedlichen Literaturquellen.
- 4 Als Stakeholder*innen werden in dieser Arbeit alle interessierten Parteien bezeichnet (Adressat*innen, Mitarbeitende, Leistungsträger*innen, Politik*innen, Verwaltung, MAV etc.)

schen Wirtschaftlichkeit und den eigenen Werten. Sie sind gegründet, um Leitideen und Missionen zu erfüllen (Eschenbach et al. 2015, S. 8). Dadurch stehen z. B. soziale, politische und ökologische Motive im Vordergrund. Diese Ziele sind in der Regel schwer messbar und nicht klar hierarchisiert. Häufig gelten die Ziele als erreicht, wenn die Mission erfüllt ist, welches i. d. R. durch die „Bereitstellung öffentlicher oder meritotischer Güter“ (Kehl et al. 2018, S. 276) geschieht. Ökonomische Ziele dienen lediglich als Grundlage für die Erreichung dieser Missionen (Horak und Speckbacher 2022, S. 234). Zusätzlich besteht das Paradoxon zwischen dem Wettbewerb, in dem NPOs Effizienzvorteile eigennützig verwenden müssen, während sie zeitgleich die Wirkungen, die sie erzeugen, als Investition in die Gesellschaft und mit Mitanbieter*innen teilen sollen. (Burmester und Wohlfahrt 2016, S. 275) Die Profession der Sozialen Arbeit, als ein Bereich des dritten Sektors, befindet sich durch die Ökonomisierung im Spannungsfeld, dass Helfen nur dann anerkannt ist, wenn es sich wirtschaftlich lohnt. Anzustrebendes Ziel ist somit eine Passung zwischen der Hilfe für den Menschen inkl. dem Mandat, die Bedarfe an Hilfe nach außen zu vertreten und zeitgleich ökonomisches Handeln im Blick zu halten (Schumacher 2018, 211f; Kolhoff 2012, S. 32). Somit befinden sich Entscheider*innen häufig in einem Führungsdilemma. (Horak und Speckbacher 2022, S. 234)

Wirkungsmessung – wo führt das hin?

Um unter diesen Bedingungen bestehen zu können, rücken die Wirkungsziele als (aktueller) Lösungsansatz in den Vordergrund. Sie geben eine Antwort auf den Druck der Selbst- und Fremdlegitimation (Halfar und IGC-AG 2010, S. 6). Zur Erfüllung der Mission ist es zudem nicht hilfreich, den Input anzugeben. Durch wirkungsorientiertes Management kann die Mission gezielter erreicht werden (Schober und Rauscher 2014, S. 262).

Dabei gibt es Herausforderungen bei der Implementierung des Wirkungscontrollings im dritten Sektor. Diese sind u. a. in der Grundhaltung der Ergebnisoffenheit und weiteren sozialpädagogischen Maximen begründet. Häufig besteht in NPOs eine Skepsis gegenüber dem Controlling. Einige Vorbehalte hängen in manchen Fällen mit dem Vorurteil zusammen, dass sich Controlling nur auf betriebswirtschaftliche Aspekte

bezieht und gewinnorientierte Ziele im Fokus stehen würden. Zusätzlich stellen die Analyse und Festlegung der Erwartungen der Stakeholder*innen eine umfangreiche Aufgabe dar. Diese Anforderungen mit den eigenen Organisationszielen zu vereinbaren und als Sachziele in Form von qualitativen sowie quantitativen Kriterien/Kennzahlen zu beschreiben ist eine weitere Herausforderung (Bono 2006, 15f; Kolhoff 2012, S. 31). Der immaterielle Charakter, das uno-actu-Prinzip und die Vielfalt der Einflussfaktoren auf den Erfolg von NPOs erschweren zudem die Messung von Leistungen (Bono 2006, S. 141). Darüber hinaus ist der*die Klient*in nicht nur Leistungsempfänger*in der sozialen Dienstleistung, sondern nimmt aktiv am Prozess der Leistung und somit am Ergebnis teil (Koproduktion) (Bono 2006, S. 23). Aufgrund der individuellen Dienstleistung, der Abhängigkeit von der Mitwirkung der Klient*innen und der teilweise verzögerten Ergebnisse ist die Output-Messung an objektiven Maßstäben schwierig (Moos und Peters 2021, 16f). Daher ist es wichtig, solche Messkriterien zu entwickeln, die in der Praxis hilfreich sind und die fachlichen und betriebswirtschaftlichen Aspekte integrieren. (ebd., 55f) Dafür bedarf es des Umdenkens bei Führungskräften in Organisationen des dritten Sektors. Betriebswirtschaftliche Kenntnisse sowie die Darstellung von Wirkungszielen gewinnen an Bedeutung im Aufgabenprofil des professionellen Handelns von Leitungskräften in NPOs. Auch wenn die Gewinnmaximierung nicht das oberste Ziel des Managements im dritten Sektor ist, müssen dennoch die Liquidität und Wirtschaftlichkeit (Formalziele) gesichert sein. Neben diesen Formalzielen spielen die Sach- bzw. Wirkungsziele eine bedeutende Rolle.

Wirkungsmessung – wie kann es gelingen?

Praxiserfahrungen haben gezeigt, dass Instrumente zur Steigerung der Effizienz und Effektivität sowie wirkungsorientierte Steuerungsmodelle aus dem Wirtschaftsbereich auch im dritten Sektor genutzt werden können, wenn sie auf den jeweiligen Bereich entsprechend der vielfältigen Bedürfnisse angepasst werden (Eschenbach et al. 2015, S. 8). Aufgrund der vielen verschiedenen Arten von Organisationen gibt es eine große Heterogenität bzgl. der Größe, des Selbstverständnisses, der Haltung, der Einstellung, der Rechtsformen usw. Diese Diversität macht individuelles

Sozialmanagement und angepasstes Wirkungscontrolling nötig. Andere sehen den Einsatz von Managementinstrumenten aus dem Profit-Bereich dagegen kritisch, da sie der Meinung sind, dass die rein ökonomische Sichtweise des Profit-Bereichs Auslöser für die Ungleichheiten und den Unterstützungsbedarf und somit Grund für den Bedarf an Sozialer Arbeit ist. (Boecker und Weber 2018, S. 4) „Für die Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege stellt das Erreichen einer gesellschaftlichen wie auch individuellen Wirkung ihrer Arbeit einen aktuellen Schwerpunkt dar“. (BAGFW 2015, S. 7)

Wirkungsmessung – wo sind die Grenzen?

Zeitgleich ist kritisch zu bewerten, wo die Grenzen der Wirkungsmessung liegen. Es herrscht Einigkeit über die Notwendigkeit der Auseinandersetzung mit Gelingensbedingungen, über die Art und Weise sind sich Expert*innen jedoch uneinig. Es wird anerkannt, dass es organisationsinterne und -externe Anlässe für den Einsatz von Wirkungsmessung gibt (Baumgartner und Haunberger 2023, S. 54). Dabei wird „bestritten, dass Wirkungen überhaupt sinnvoll gemessen werden können“ (Boecker und Weber 2019, S. 229). Das entspricht der Aussage von Luhmann/Schnor, dass es keine unmittelbare Kausalität zwischen Ursache und Wirkung in der Sozialer Arbeit geben kann. (ebd.)

Die Akteur*innen und Institutionen müssen das Thema Wirkungsmessung nicht passiv über sich ergehen lassen, sondern haben die Möglichkeit, aktiv zu gestalten (Polutta 2022, S. 225) (s. Zitat Stoffer). Diese These sowie die Erfahrung aus der aktuellen Praxis waren Anlass für die Wahl des Themas.

1.1 Zielsetzung der Arbeit

Ziel dieser Arbeit ist es, im Hinblick auf das Spannungsfeld der Ökonomisierung und der bestehenden Kritik an den Auswirkungen für die Soziale Arbeit den Einsatz von Kriterien zu prüfen, die dem Bedarf an Wirkungsmessung begegnen und gleichzeitig die Grundsätze der Sozialen Arbeit (z. B. Ergebnisoffenheit, Klient*innenbezogenheit) berücksichtigen.

In dieser Arbeit werden mittels einer Literaturrecherche die Entwicklung von Wirkungsmessung sowie die Analyse ihrer Grenzen beschrieben. Sie dient als Grundlage für eine mögliche Implementierung von Wirkungsmessung in die praktische Arbeit.

Wie oben beschrieben, reicht eine reine wirtschaftliche Messung im dritten Sektor, entgegen dem Profit-Bereich, nicht aus. Um Erfolge ausreichend darstellen zu können, ist eine Anpassung des klassischen Controlings für den NPO-Bereich erforderlich. Neben den monetären Messgrößen bedarf es „weicher“ Kennzahlen, da die Wirkung sozialer Dienstleistungen nicht nur mit quantitativen Zahlen belegbar ist. Dafür ist die sorgfältige Festlegung von belastbaren Kriterien nötig. Zusätzlich muss beachtet werden, dass die Kriterien die Professionalität der Fachkräfte in den sozialen Dienstleistungen nicht einschränken, während richtungsweisende Rahmenbedingungen, die ausreichend Freiraum für individuelle, klient*innenbezogene Unterstützungsmöglichkeiten lassen, entwickelt werden. Daran setzt diese Arbeit am Beispiel des Leistungsbereichs Beruf und Arbeit (LB B+A) des Caritasverbandes für die Stadt Köln e. V. an.

Die zugrunde liegende Forschungsfrage dieser Arbeit lautet:

Anhand welcher Kriterien lässt sich die Wirkung der Sozialen Arbeit im LB B+A messen und steuern und wo befinden sich die Limitationen der Wirkungsmessung?

Ein Schwerpunkt dieser Arbeit ist die Recherche von Wirkungsforschungsansätzen und die Überprüfung der Übertragbarkeit in die Praxis. Eine strukturierte Analyse des Praxistransfers ist dabei elementar, da sich der unreflektierte Übertrag von Konzepten aus der Wirtschaft bisher nicht bewährt hat. (Werle 2010, S. 126)

Das Praxisbeispiel „Leistungsbereich Beruf und Arbeit“ wurde gewählt, da es sich um den Arbeitsbereich der Autorin handelt und ein anschließender Transfer geplant ist.

Um den Umfang dieser Arbeit zu begrenzen, werden die ethischen, politischen und rechtlichen Perspektiven von Wirkungsforschung nicht behandelt. Der machttheoretische Aspekt wird in geringem Umfang in einigen Kapiteln thematisiert, aber nicht näher ausgeführt.

1.2 Aufbau

Im Anschluss an die Einleitung wird im zweiten Kapitel die methodische Vorgehensweise dieser Arbeit erläutert. Dabei wird die Wahl der Methode begründet und die Durchführung beschrieben. Anschließend werden in Kapitel drei die theoretischen Grundlagen dargestellt. Dazu werden Begriffsdefinitionen und -abgrenzungen beschrieben und der wissenschaftliche Kontext erläutert. Zusätzlich wird die Theoriegrundlage dieser Arbeit genannt und das Arbeitsfeld vorgestellt. In Kapitel vier werden die Erkenntnisse aus der Literaturrecherche erläutert. Es werden der Zweck, die Methoden sowie die Implementierung und Folgen von Wirkungsmessung beleuchtet. Im fünften Kapitel erfolgt eine Anwendungsempfehlung für das Praxisfeld. Die Diskussion der Methodik und der Ergebnisse erfolgt in Kapitel sechs, bevor die Arbeit mit einem Fazit und einem Ausblick in Kapitel sieben abgeschlossen wird.