

6 Diskussion

Dieses Kapitel thematisiert die Vorgehensweise und die Erkenntnisse der Arbeit. Dabei wird zunächst die gewählte Methode diskutiert, bevor anschließend die Ergebnisse der Literaturrecherche analysiert werden.

6.1 Diskussion Methodik

Für diese Arbeit wurde die Methode der systematischen Literaturrecherche gewählt. In Kapitel 2.1 wurde die Wahl der Methode begründet. Die Entscheidung für die Literaturrecherche lag besonders in der Notwendigkeit, ausreichend wissenschaftliches Wissen als Entscheidungsgrundlage für die Implementierung von Wirkungsmessung im LB BuA zu sammeln. Im Nachhinein wird die Auswahl der Methode weiterhin als zielführend bewertet, da im LB BuA noch nicht ausreichend Fachwissen für die Entscheidung über die Nutzung von wirkungsorientierter Steuerung vorlag. Diese Arbeit hat dafür eine Grundlage geschaffen. Kritisch kann bewertet werden, dass es aufgrund der Methode bei einer rein theoretischen Beleuchtung des Themas geblieben ist, ohne die handelnden Akteur*innen mit einzubeziehen. Diese Tatsache kann bei einer möglichen Implementierung zunächst auf Gegenwehr stoßen, da unterschiedliche Wissensstände bei den beteiligten Personen vorliegen bzw. aufgrund der Autopoiesis. Es sollten somit ausreichend „Schleifen“ und Rückkopplungsprozesse eingebaut werden.

6.2 Diskussion Ergebnisse

„Soziale Arbeit ist Beziehungsarbeit und zeichnet sich durch einen dialogischen Prozess aus. Dabei stehen die Nutzer/innen im Mittelpunkt der Sozialen Arbeit.“ (BAGFW 2015, S. 4)

Dieses Zitat stammt aus dem Dokument „Standortbestimmung der Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege (BAGFW) zur Wirkungsorientierung in der Arbeit der Freien Wohlfahrtspflege“ aus dem Jahr 2015. Daraus könnte geschlossen werden, dass der Fokus der BAGFW insbesondere auf den Adressat*innen liegt. Weitere Passagen des Dokumentes deuten darauf hin, dass dieses nicht ausschließlich der Fall ist. So werden als Ziele der Wirksamkeitsmessung u. a. die folgenden genannt:

„Wirkungsorientierung dient der Steigerung der Wirksamkeit der Angebote in der sozialen Arbeit und damit der Minimierung von sozialen Risiken unter Berücksichtigung von verschiedenen Perspektiven, vorweg der direkten Nutzer/innen, ihrer Angehörigen, Kosten- und Leistungsträger, der Gesellschaft sowie auch der eigenen Mitarbeitenden.“ (ebd., S. 2)

Hier wird als Ziel die Minimierung von Risiken genannt. Mit Blick auf z. B. den Capability-Ansatz, der auf die Erweiterung von Möglichkeiten abzielt, ist die reine Minimierung von Risiken mit dem aktuellen Forschungsstand, aus Sicht der Autorin dieser Arbeit, nicht mehr ausreichend.

Ferner steht bei der BAGFW der Wettbewerb im Fokus.

„Die valide Messung von intendierter Wirkung und deren qualitative Bewertung ermöglichen den Einrichtungen und Diensten einen Wettbewerb um gute Konzepte und Methoden sowie ihre bestmögliche Umsetzung. [...] Ein solcher Wettbewerb dient der Weiterentwicklung von sozialen Qualitätsstandards.“ (BAGFW 2015, S. 2)

Es stellt sich die Frage, inwieweit die Adressat*innen in diesem Wettbewerb im „Mittelpunkt der Sozialen Arbeit“ stehen. Besonders, wenn

sie bei der Aufzählung der Stakeholder*innen nicht aufgelistet werden: „insbesondere Fach- und Interessenverbänden, Leistungserbringern sowie Kostenträgern [...] in engen Austausch mit Experten aus Praxis und Wissenschaft“ (ebd., S. 7). Da in dem Dokument nicht ersichtlich wird, ob die Adressat*innen partizipativ in die Entwicklung der Instrumente einbezogen werden und wer ihr „Wohlsein“ definiert, bleibt hier eine Kritik an dem Papier der BAGFW. Nicht nur von der BAGFW wird eine solche Wertung durchgeführt, auch in der Literatur findet eine solche Gewichtung statt. In Abb. 23 auf Seite 73 wurde eine Auflistung der wichtigsten Stakeholder*innengruppen gemacht. Auch wenn diese Tabelle nicht als Ranking anzusehen ist, kann die dargestellte Reihenfolge darauf hindeuten, welche Stakeholder*innen, bewusst oder unbewusst, häufig zuerst im Fokus stehen. So werden die Finanzgeber*innen vor den Mitarbeitenden und der Zielgruppe genannt.

Positiv wird bewertet, dass sich die BAGFW durch Erkenntnisse der Wirkungsmessung anwaltschaftlich für Adressat*innen bei der Ausgestaltung der Sozialgesetzgebung einsetzen und rechtliche Rahmenbedingungen aushandeln will. (ebd., 4f) In diesem Zusammenhang wird jedoch der Begriff „sozial Schwache“ verwendet, welcher die Menschen degradiert, anstatt die Systeme zu kritisieren, die Stärken und Schwächen herausbilden.

Die BAGFW hält die Messung von Impacts aufgrund der komplexen Messbarkeit für schwer/nicht realisierbar. (ebd., S. 5) Die Herausforderungen der Wirkungsmessung wurden in Kapitel 3.2.1 Wirkungsdebatte ebenfalls thematisiert. Die BAGFW setzt die Wirkungsmessung trotz Nutzung der Begriffe Impact und Outcome mit der Ergebnisebene des QM gleich. In den Literaturergebnissen (nach 2015) wurde eine deutliche Trennung zwischen QM und Wirkungsmessung gezogen, s. Kapitel 3.2.1 Wirkungsdebatte. Dort wird auf die unterschiedlichen Blickrichtungen verwiesen. Zustimmung findet sich in dem Punkt des Bedarfs an Praxistauglichkeit der Instrumente für eine positiv verlaufende Implementierung. (ebd., S. 6) Im Jahr 2015 sah die BAGFW noch Grenzen bzgl. der Messung gesellschaftlicher Wirkungen und hielt einen „Paradigmenwechsel von einer leistungsbezogenen auf eine primär wirkungsbezogene Steuerung der Finanzierung sozialer

Dienstleistungen [...] nicht zielführend“. (ebd.) Im Folgejahr erschien das von der BAGFW beauftragte CSI-Gutachten, welches sich positiver zum Einsatz von Wirkungsmessung positionierte. Bereits im Jahr 2015 war der BAGFW bewusst, dass es für die Erforschung und Skalierung von Instrumenten zusätzlicher Ressourcen bedarf. (BAGFW 2015, S. 7) Dieses Thema findet in der Literatur und in dieser Arbeit Zustimmung, dennoch stehen in der Praxis selten zusätzliche Ressourcen zur Verfügung.

Wie in Kapitel 4 beschrieben, gibt es zahlreiche Instrumente der Wirkungsmessung, die für den sozialen Bereich erstellt oder aus der Wirtschaft adaptiert wurden. Es wird dabei deutlich, dass es nicht DAS einzig wahre Instrument gibt, da das Ziel, die Ressourcen, die Art der Organisation und weitere Faktoren die Auswahl und Beschaffenheit der Wirkungsinstrumente beeinflussen. Darüber hinaus wurde beschrieben, dass eine wirkungsorientierte Steuerungsweise strategisch umgesetzt werden muss, damit sie sinnvoll für die Praxis ist. In Kapitel 3 wurde das Thema Wirkungsmessung im sozialen Bereich kritisch beleuchtet. Es wurde aufgezeigt, dass wirkungsorientierte Steuerung sowohl Vorteile, z. B. effektivere und effizientere Nutzung von Ressourcen, Darstellung der Angebote, Stärkung der Organisation von innen und Sichtbarmachung nach außen, Fokus auf die positiven Aspekte der Arbeit, als auch Nachteile, z. B. Einschränkung der professionellen Entscheidung von Fachkräften, zeitlich versetzte Wirkung und damit erschwerte Messung, herausfordernde Objektivierbarkeit von Wirkungen, hoher Aufwand, Risiko der Reduktion auf ökonomische Faktoren, hat. (Pree 2019, S. 48) Abhängig von den verschiedenen Ausrichtungen anderer Autor*innen reicht die Bandbreite der Meinungen bzgl. des Einsatzes von Wirkungsmessung von dem Abraten des Einsatzes hin zu einer dringenden Empfehlung, den Ansatz zu nutzen. Aus Sicht der Autorin dieser Arbeit sollte Wirkungsmessung eingesetzt werden, aber in einer strategischen und reflektierten Vorgehensweise. In Kapitel 5 wird dieses ausführlich beschrieben.

Deutlich wurde auch, dass abhängig von den Entscheidungsträger*innen sowohl die Ausrichtung der Wirkungsmessung als auch die Erstellung von Indikatoren in unterschiedliche Richtungen verlaufen. Die begrenzten Ressourcen in der Sozialen Arbeit wirken sich darüber hinaus auf die Umsetzungsmöglichkeiten aus. Es gibt einige Ansätze und Instrumen-

te, die praxisnah erstellt wurden (z. B. Logbuch von Phineo). Dabei ist kritisch zu betrachten, inwieweit diese ausreichend Validität aufweisen.

Besonders die Schwierigkeiten bzgl. der Objektivierung von Wirkungskriterien und die Beurteilung, ob Wirkungsmessung hilfreich oder als Einschränkung betrachtet wird, haben bei der Beantwortung der Forschungsfrage zu Herausforderungen geführt. Bei der Durchführung der systematischen Literaturanalyse wurde deutlich, dass es zahlreiche (>400) Quellen gibt, die sich mit dem Thema Wirkungsmessung in der Sozialen Arbeit, im engeren und weiteren Sinne, auseinandersetzen. Es fehlt aber an Studien, die belegen, ob Wirkungsmessung wirkungsvoll ist. Dort besteht aus Sicht der Autorin weiterhin eine Forschungslücke.

Kehl et al. kritisieren in dem Zusammenhang auch, dass in der Praxis der Blick aktuell weiterhin auf Inputs und Outputs liegt, welches den Fokus auf die Leistungen lenkt, statt auf eine wirkungsorientierte Gesellschaft zu legen. Dazu bedarf es aus ihrer Sicht einer praxistauglichen Operationalisierung der wissenschaftlichen Erkenntnisse. Sie schlagen dafür zukünftig eine stärkere Vernetzung zwischen „Praxis, Evaluation sowie angewandter und grundlagenorientierter Forschung“ vor. (Kehl et al. 2018, S. 293) Hierauf wurde bereits in Kapitel 3.2.3, Einordnung in den wissenschaftlichen Kontext, eingegangen.

Ein Kritikpunkt an der Forderung nach Wirkungsmessung und dem Nachweis von Effektivität und Effizienz besteht darin, dass diese aus einer kapitalistischen Richtung angefragt wird, während Exklusionsmechanismen und fehlende Teilhabechancen aufgrund dieser Ausrichtung, z. B. auf dem ersten Arbeitsmarkt, entstanden sind. Es erscheint somit zweifelhaft, auf Instrumente zurückzugreifen, die aus einem Bereich kommen, der u. a. ursächlich für soziale Problemlagen ist. (Boecker und Weber 2018, S. 4) Es ist darüber hinaus nicht auszuschließen, dass die Kostenträger*innen in manchen Systemen, z. B. aufgrund der herausfordernden Abfrage von Adressat*innenmeinungen, als relevanteste Stakeholder*innen gewertet werden (s. auch BAGFW), dieses geht i. d. R. einher mit der Vernachlässigung der Bedürfnisse der Adressat*innen (Gruber 2018, 120f). Das kann dazu führen, dass es sich ausschließlich um ein Management by Measurement handelt, welches sich nur an quantifizierbaren und/oder monetären Indikatoren orientiert. (Erath und Balkow 2017, S. 133)

Sofern das der Fall ist, wird Wirkungsmessung von der Autorin dieser Arbeit strikt abgelehnt, da es nicht mehr dem Ansatz und der Grundhaltung der Sozialen Arbeit entspricht. Um dieser Vorgehensweise entgegenzuwirken, wird in Kapitel 3.2.3 der Capability-Ansatz erwähnt. Es erscheint vielversprechend, Elemente des Ansatzes, z. B. der Fokus auf die menschlichen Bedürfnisse und das Bestreben, Raum für selbstbestimmtes Leben herzustellen, als Grundlage für die Ausrichtung der Wirkungsorientierung zu verwenden. (Otto und Ziegler 2006, S. 108; Baumgartner und Haunberger 2023, S. 116) Einige Instrumente zur Wirkungsmessung orientieren sich daher z. B. an den UN Millennium Development Goals, welche in eine ähnliche Richtung gehen. Dabei bedarf es weiterer Forschung, da auch der Capability-Ansatz nicht unreflektiert für die Praxis verwendet werden kann und auch hier Belege für die Wirksamkeit dieses Ansatzes fehlen. Dabei stellt sich die Frage, wie individuelle Entwicklungschancen im gesellschaftlichen Kontext zu betrachten sind. Bei diesem Ansatz muss darüber hinaus die neoliberalistische Kritik berücksichtigt werden, dass Menschen, trotz bester Voraussetzungen, vermeintlich „falsche“ Entscheidungen getroffen haben. (Altgeld und Bittlingmayer)

Ebenfalls wäre es hilfreich, wenn die Ergebnisse der Wirkungsmessung in sozialpolitische Entscheidungen einfließen würden (s. Großbritannien), um z. B. „Diskrepanzen zwischen sozialrechtlichen Ansprüchen und ihrer Finanzierung vor Ort“ (Burmester und Wohlfahrt 2016, S. 280) aufzuzeigen. In diesem Zusammenhang lässt sich die Frage stellen „Welche Formen sozialer Sicherung [...] gewollt [sind], zu welchem Preis und innerhalb welches institutionell-organisatorischen Arrangements?“ (Polutta 2022, S. 228) Dabei ist es elementar, dass im Zusammenspiel mit Wissenschaft, Organisationen, Politik und Leistungsträger*innen wissenschaftlich fundierte und praxistaugliche Instrumente entwickelt werden (Boecker und Weber 2018, 14f). Optimalerweise geschieht dieses unter Einbezug von Vertreter*innen der Adressat*innengruppen.

Limitationen von wirkungsorientierter Steuerung für den LB BuA werden besonders mit Blick auf die begrenzten Ressourcen gesehen. In Kapitel 5 wurde dieses bereits thematisiert. Es bedarf daher Instrumente, die hilfreich und zugleich ressourcensparend umsetzbar sind.

In dieser Arbeit wurde der Fokus bewusst auf der professionstheoretischen und inhaltlichen Perspektive gehalten, um diese ausführlich zu beleuchten. Dadurch blieb eine Abgrenzung zum machttheoretischen, politischen und ethischen Blick auf das Thema nötig. Es bedarf einer Analyse dieser Blickrichtungen vor der Implementierung der Instrumente (s. Kapitel 7.2 Ausblick).

Es wurde ebenfalls bewusst entschieden, rein monetäre Instrumente in dieser Arbeit nicht mit aufzunehmen. Dafür gab es folgende zwei Gründe: Erstens erscheint es mit Blick auf die professionstheoretische Debatte (Kapitel 3.2.3) nicht zielführend, Soziale Arbeit auf monetäre und quantitative Messgrößen zu reduzieren. Zweitens hat die BAGFW „eine Beschränkung der individuellen und der gesamtgesellschaftlichen Wirkung auf rein monetäre Aspekte bzw. auf eine rein ökonomische Dimension“ (BAGFW 2015, S. 3) abgelehnt.

