

MICHAEL WEBER

Wirkungsorientierte Steuerung in Werkstätten für behinderte Menschen

Der inhaltliche Schwerpunkt des vorliegenden Beitrags ist die Frage nach geeigneten Wirkungsindikatoren für die Steuerung von Werkstätten für behinderte Menschen. Zunächst werden die Regelungen im neuen Bundesteilhabegesetz im Hinblick auf die Wirkungsthematik untersucht. Die weiter fortbestehende Inputorientierte Finanzierungssystematik und die ideologisch eingefärbte Inklusionsdiskussion tragen dazu bei, dass sich Werkstätten bei der Auswahl von Wirkungsindikatoren nicht zuletzt an politischen Opportunitäten auszurichten haben. Auch die Diskussion über ein wirkungsorientiertes Investieren bietet die Gelegenheit, einen selektiven Zugriff auf die dort thematisierten Konzepte (hybride Organisationen), Kennzahlen (Social Return on Investment, SROI) und Berichtsformen (Social Reporting Standard, SRS) vorzunehmen.

I. Management in Einrichtungen der Eingliederungshilfe als Bezugspunkt

Der vorliegende Beitrag beschäftigt sich mit Fragen der *wirkungsorientierten Steuerung in Werkstätten für behinderte Menschen* (WfbM). Der Bezugspunkt der weiteren Ausführungen ist damit das Management in Einrichtungen der Eingliederungshilfe, die eine Teilhabe an Arbeit für Menschen mit Behinderung ermöglichen sollen. In Deutschland betrifft dies rund 300.000 Menschen mit Behinderung, die an 2.700 Standorten für 680 Werkstattträger in einem so genannten arbeitnehmerähnlichen Rechtsverhältnis tätig sind (vgl. www.bagwfbm.de/informationen). Ich beziehe mich in den weiteren Ausführungen in erster Linie auf die Erfahrungen mit Werkstattarbeit in Nordrhein-Westfalen.

Management soll im Folgenden verstanden werden als die formalisierten und organisierten Aktivitäten des Planens, Steuerns und Überprüfens in Organisationen. Diese Aktivitäten sind wiederum zwingende Folge der Tatsache, dass die Eingliederungshilfe in der Bundesrepublik Deutschland auf rechtlichen Normen beruht, insbesondere den Vorschriften des Neunten Sozialgesetzbuches und der Werkstättenverordnung, und der Zuführung externer, in der Regel öffentlicher Ressourcen bedarf. Werkstätten für behinderte Menschen erwirtschaften zwar Einnahmen aus Produktion und Dienstleistung. Dennoch stammt der weitaus größte Teil der Einnahmen, mit der in der Regel die Personal- und Sachkosten für die Betreuung und Förderung behinderter Mitarbeiter bedient werden, aus öffentlichen Kassen. Den

Berufsbildungsbereich finanziert im Wesentlichen die Bundesagentur für Arbeit, den Arbeitsbereich die örtlichen oder überörtlichen Träger der Sozialhilfe (z. B. im Bundesland Nordrhein-Westfalen die beiden Landschaftsverbände).

Die Steuerung der Ressourcen, nicht zuletzt der öffentlichen Mittel aus Sozialversicherungsabgaben und Steuern, hat sich an den erhofften Ergebnissen auszurichten. Es müssen insbesondere Nachweise darüber erbracht werden, ob und in welchem Ausmaß vorgegebene Ziele erreicht wurden (vgl. Tornow, 2009, S. 37). Diesen Nachweis zu führen, kann Teil der Öffentlichkeitsarbeit einer Organisation sein, z. B. in Form eines nach bestimmten Standards abgefassten Jahresberichts. Der Nutzen verausgabter Mittel sollte im Sinne messbarer Wirkungsgrade der erbrachten Leistungen kontinuierlich, im Sinne eines Konzepts lernender Organisationen, gesteigert oder doch zumindest auf konstant hohem Niveau gehalten werden. Für das Management von Einrichtungen bedeutet dies, dass ein auf Finanzkennzahlen ausgerichtetes Basiscontrolling mit einem fachlichen Controlling verknüpft wird. Diese Verknüpfung gelingt letztlich nur dann nachhaltig und konsequent, wenn die Kostenträger ihre Zahlungsbereitschaft gegenüber den Einrichtungen mit Wirkungszielen verknüpfen. Finanzierungssysteme können auf diesem Wege Teil des Suchprozesses der Einrichtungen nach wirtschaftlichen und zugleich nutzergerechten Lösungen werden (vgl. Halfar, Schellberg, 2013, S. 20).

Ich sehe zwei Diskussionsstränge, die aus jeweils unterschiedlicher Perspektive Beiträge zu dem Thema einer wirkungsorientierten Steuerung sozialer Organisationen liefern können:

- a) Die derzeit aktuelle sozialpolitische Diskussion um ein *Bundesteilhabegesetz*, das eine nachhaltige Reform der Eingliederungshilfe anstrebt und dabei die Wirksamkeit von Leistungen beschreiben und überprüfen möchte;
- b) Die in dem vorliegenden Band ausführlich beleuchtete sozioökonomische Diskussion um eine über den Wirkungsbegriff vermittelte *Verbindung zwischen neuem Sozialunternehmertum und kapitalfinanzierten sozialen Diensten*.

Ich werde im Folgenden diese beiden Diskussionsstränge näher vorstellen und dabei sowohl Abgrenzungsnotwendigkeiten als auch Chancen für mögliche Anknüpfungspunkte zum Thema der wirkungsorientierten Steuerung aufzeigen. Wie sich eine Werkstatt für behinderte Menschen in Reaktion auf diese Diskurse strategisch ausrichten und wie sie dabei insbesondere ihre Wirkungsnachweise darstellen kann, bleibt den Ausführungen im Schlussabschnitt vorbehalten.

II. Der Wirkungsbegriff im Bundesteilhabegesetz

Zurzeit der Abfassung dieses Textes (Mai 2016) liegt der Referentenentwurf für ein *Bundesteilhabegesetz* vor (vgl. Bundesministerium für Arbeit und Soziales, 2016). Die darin enthaltenen Regelungen zu den künftigen vertraglichen Leistungs- und

Vergütungsvereinbarungen zwischen den Kostenträgern der Eingliederungshilfe und den Leistungserbringern sehen ausdrücklich vor, dass neben Inhalt, Umfang und Qualität der Leistungen auch deren *Wirksamkeit* beschrieben (§ 125 BTHG) und überprüft (§ 128 BTHG) werden müssen. Wirksamkeit wird dabei als ein Aspekt der (Ergebnis-)Qualität verstanden und zugleich in einen Zusammenhang mit dem Wirtschaftlichkeitsbegriff gebracht („Da eine unwirksame Leistung nicht wirtschaftlich sein kann, ist die Wirksamkeit der Leistung vom Prüfrecht umfasst“, BMAS, 2016, S. 298). Der Bundesgesetzgeber sagt nicht, welche Indikatoren oder Kennzahlen für die Beschreibung und Überprüfung der Wirksamkeit von Leistungen in Frage kommen. Dieser Klärungsprozess bleibt regionalen Aushandlungsprozessen von Kostenträgern und Leistungserbringern überlassen. „Abweichende Zielvereinbarungen“ (§ 132 BTHG) zur Erprobung neuer oder zur Weiterentwicklung bestehender Leistungs- und Finanzierungsstrukturen sollen entsprechende Suchbewegungen unterstützen. Eine eindeutige Aussage zur wirkungsorientierten Finanzierung der Einrichtungen wird nicht getroffen.

Diese neuen gesetzlichen Regelungen rufen ein gewisses Maß an Skepsis hervor, zumindest unter Praktikern der Eingliederungshilfe. Denn Ansatzpunkte für wirkungsbezogene Leistungsbeschreibungen und Prüfprozesse liegen bereits seit dem Jahr 2003 vor, anlässlich der Überführung der Vorschriften des Bundessozialhilfegesetzes in das Zwölfte Sozialgesetzbuch und der Einführung des § 75 Abs. 3 SGB XII. Die diesbezüglichen Ergebnisse in der Praxis der Eingliederungshilfe sind, offensichtlich auch aus Sicht des Bundesgesetzgebers, ernüchternd (vgl. die kritischen Ausführungen im Begründungsteil zu § 128 BTHG, S. 298) und lassen einen indifferenten Umgang mit dem Thema in der Praxis erkennen. Aus Sicht des Managements von Werkstätten für behinderte Menschen erscheint es mir wichtig, die aus der Vergangenheit erkennbaren Grundzüge des politischen Umgangs mit der Institution WfbM zu erfassen, um hieraus die passenden Schlussfolgerungen für die eigene Befassung mit dem Thema der Wirkungsorientierung zu ziehen. Denn eines dürfte klar sein: Das neue Bundesteilhabegesetz stellt zwar einen Anlass dar, um über Wirksamkeitsfragen in der Eingliederungshilfe neu nachzudenken und sich entsprechend für die Zukunft zu positionieren. Das Gesetz bietet aber sowohl bei der Auswahl geeigneter Wirkungsindikatoren als auch bei der Frage einer möglichen Verknüpfung von wirkungsbezogenen Leistungsbeschreibungen und Finanzierungsmodalitäten nichts anderes als eine leere Hülle an, die mit Inhalten aus der Vergangenheit gefüllt werden könnten.

III. Finanzierungssystematik als Hindernis für Wirkungsorientierung

Zwei Punkte scheinen mir im Zuge eines solchen Rückblicks von Bedeutung: die seit Jahrzehnten bestehende, überwiegend *inputorientierte Finanzierungssystema-*

tik und die relativ neuen *Zielvereinbarungssysteme* zwischen Kostenträgern und Leistungserbringern, die ganz explizit Wirkungsindikatoren für Werkstätten vorsehen.

Zum ersten Punkt: Das Leistungsgeschehen in Werkstätten ist geprägt von einer Finanzierungslogik, die gerade nicht an der Ergebnisqualität oder der Wirksamkeit von Leistungen orientiert ist. Die Regelungen zwischen Kostenträgern und Leistungserbringern sehen ganz überwiegend vor, dass der tatsächliche Aufwand finanziert wird, der für die Förderung und Betreuung eines Klienten betrieben werden muss. Die Höhe der Grund- und Maßnahmenpauschalen, die der örtliche oder überörtliche Kostenträger zahlt, ist an der Art und an dem Schweregrad der Behinderung ausgerichtet und berücksichtigt im Wesentlichen die für die Förderung und die Betreuung des behinderten Menschen anfallenden Personal- und Sachkosten. Die Kosten für Modernisierungsinvestitionen werden ebenfalls pro Kopf erstattet. Es ist nicht damit zu rechnen, dass das künftige Finanzierungssystem eine Abwendung von dieser Input-Orientierung vollziehen wird. Deshalb ist es aus Sicht der Werkstätten für behinderte Menschen richtig und wichtig, Kennzahlen zu entwickeln, die den Kostenaufwand für diese Einrichtungsform in ein richtiges Licht stellen und so anschlussfähig für finanzpolitische Diskurse werden.

Diese Anschlussfähigkeit lässt sich derzeit am ehesten mit den Mitteln ökonomischer Evaluationen herstellen (vgl. Rauscher, Schober, Millner, 2012), insbesondere mit so genannten *Kosten-Nutzen-Analysen*, die sowohl den Kosten- bzw. Investitionsaufwand der Gesellschaft für soziale Dienstleistungen als auch den gesamtgesellschaftlichen Nutzen (Outcome) monetär, also in Geldeinheiten, bewerten. Das Konzept eines *Social Return on Investment (SROI)* stellt einen analytischen Rahmen zur Verfügung, der den Wertschöpfungsbeitrag von Werkstätten als sozialwirtschaftliche Unternehmungen bestimmt (vgl. Schellberg, 2010). Dabei kann zum einen mittels Transferanalysen gezeigt werden, dass ein großer Teil der von kommunaler Seite erbrachten Finanzmittel letztlich über die Werkstätten an den Bund und vor allem an die Sozialversicherungsträger „durchgereicht“ werden. Die Hauptkennzahl des SROI, die öffentliche Zuschüsse und Rückflüsse an die öffentliche Hand ins Verhältnis setzt, beläuft sich auf ca. 50%; die Werkstätten „verbrauchen“ also lediglich die Hälfte der öffentlichen Mittel.

Zum anderen kann mittels Wirkungsanalysen auf der Ebene von Unternehmen deutlich gemacht werden, dass sich der gesellschaftliche Nutzen von Werkstätten eben nicht auf die Höhe der von öffentlichen Kostenträgern erstatteten Leistungsentgelte beschränkt, sondern ein quantifizierbarer Nutzen zum Beispiel auch für das regionalökonomische Umfeld von Werkstätten entsteht (direkte und induzierte Wirkungen für die regionale Beschäftigung, die regionale Nachfrage und die kommunalen Finanzen).

Ich werde in Abschnitt VIII. noch einmal genauer auf die SROI-Thematik zurückkommen.

IV. Politische Engführung der Wirkungsdiskussion: Übergänge auf den ersten Arbeitsmarkt

Der zweite Anknüpfungspunkt für wirkungsorientierte Leistungsbeschreibungen, der die „leere Hülle“ der §§ 125 und 128 des Bundesteilhabegesetzes füllen könnte, ergibt sich aus den bereits vorhandenen Vereinbarungen zwischen Kostenträgern und Leistungserbringern. Ich möchte dies im Folgenden am Beispiel des im Rheinland gültigen Rahmenvertrages zwischen Wohlfahrtsverbänden als Trägern von Werkstätten und den kommunalen Kostenträgern verdeutlichen. Der Rahmenvertrag sieht sehr wohl Indikatoren für die Beschreibung der Ergebnisqualität vor (§ 10 Abs. 5: z. B. soziale Integration, berufliche Integration, Förderung der Leistungsfähigkeit, Einbeziehung des sozialen Umfelds, Krisenbewältigung), die aber weder in der Außendarstellung der Einrichtungen noch in Kostensatzverhandlungen eine Rolle spielen – mit einer Ausnahme: der beruflichen Integration. In einer Zusatzvereinbarung zwischen dem Kostenträger Landschaftsverband Rheinland und den rheinischen Werkstätten ist ein finanzieller Anreiz vorgesehen: Gelingt der Übergang eines Werkstattmitarbeiters auf den allgemeinen Arbeitsmarkt und verbleibt dieser Mitarbeiter länger als ein Jahr auf einem sozialversicherungspflichtigen Arbeitsplatz, wird dieser Vermittlungserfolg vom Kostenträger mit einer Prämie in Höhe von 15.000 EUR vergütet, die der Werkstatt unmittelbar zufließt. Überdies haben die rheinischen Werkstätten für behinderte Menschen mit dem überörtlichen Sozialhilfeträger (Landschaftsverband Rheinland) seit dem Jahr 2011 *Zielvereinbarungen* abgeschlossen. Darin werden der Anteil betriebsintegrierter Arbeitsplätze (ca. sechs Prozent aller Werkstattplätze; der Mensch mit Behinderung bleibt Werkstattmitarbeiter, arbeitet de facto aber in einem Betrieb des allgemeinen Arbeitsmarktes;) und die zu realisierende Übergangsquote behinderter Werkstattmitarbeiter auf den ersten Arbeitsmarkt (ca. fünf Promille aller Werkstattplätze) als Wirkungskennzahlen genutzt, um den Zielerreichungsgrad des rehabilitativen Auftrags der Werkstätten zu spezifizieren. Unter Hinweis auf dieses Zielvereinbarungssystem könnte demnach der in § 132 BTHG formulierte Suchauftrag nach passenden Wirkungsindikatoren als „erledigt“ betrachtet werden.

Aus Sicht der Werkstätten wäre das insofern ein Problem, als die in den Zielvereinbarungen aufgeführten Indikatoren für die Wirksamkeit der eigenen Arbeit, nämlich die Übergangsquote und die Quote an betriebsintegrierten Arbeitsplätzen, eine alle anderen Aspekte von Werkstattarbeit überragende Bedeutung erlangen. Was im Kontext einer aktivierenden Arbeitsmarktpolitik noch halbwegs plausibel

erscheinen mag – nämlich Arbeitsmarktintegration als primäres Ziel öffentlich geförderter Beschäftigung zu konzipieren (vgl. Sommer, Rosenthal, 2013) –, ist für die Zielgruppe von Werkstätten durchaus fragwürdig. Denn der weitaus überwiegende Teil von Menschen mit einer „wesentlichen“ Behinderung arbeitet in Werkstätten, weil eine Beschäftigung auf dem ersten Arbeitsmarkt für sie nicht möglich ist. Daneben sieht § 136 Abs. 1 Satz 2 SGB IX als Zielgruppe zwar auch jene Menschen vor, die noch nicht oder noch nicht wieder auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt beschäftigt werden können. Auf diesen Personenkreis beziehen sich die Ausführungen in § 5 Abs. 4 Werkstättenverordnung, die einer WfbM dezidiert die Förderung des Übergangs auf den allgemeinen Arbeitsmarkt vorgeben. Der Übergang soll insbesondere durch die Einrichtung werkstattinterner Übergangsguppen, die Entwicklung individueller Förderpläne, die Ermöglichung von Trainingsmaßnahmen, Betriebspraktika und die zeitweise Beschäftigung auf ausgelagerten Arbeitsplätzen ermöglicht werden (§ 5 Abs. 4 Satz 1 WVO). Aber es bleibt nun einmal eine Tatsache, dass es sich hierbei lediglich um ein Teilziel der Werkstattarbeit handelt, das für die weit überwiegende Zahl der Werkstattbeschäftigten nicht relevant ist. Die Anforderungen, die auf Arbeitsplätzen des ersten Arbeitsmarktes gestellt werden, sind für über 93 Prozent der Werkstattbeschäftigten zu hoch. Für die Frage nach passenden Wirkungsindikatoren, die den bereits existierenden Zielvereinbarungssystemen zu entnehmen wären, bedeutet dies: Kennzahlen über die Wirkung von Werkstattarbeit existieren nur für circa sieben Prozent der Klienten (Summe der Übergänge auf den ersten Arbeitsmarkt und der betriebsintegrierten Arbeitsplätze). Für die restlichen 93 Prozent werden auf der Steuerungsebene Kostenträger-Leistungserbringer keine Aussagen getroffen, sieht man einmal ab von Nebenthemen wie Teilzeitbeschäftigung oder Mobilität, die im Wesentlichen die pekuniären Interessen des Kostenträgers LVR an der Reduzierung von Leistungsentgelten und Fahrtkosten bedienen.

V. Inklusion von Menschen mit Behinderung und „inklusive“ Arbeitsmarktpolitik

Diese Politik des Kostenträgers ist natürlich nicht nur vor dem Hintergrund finanzieller Interessen und mehr oder weniger überbordender Kostenentwicklungen in der Eingliederungshilfe zu verstehen und einzuordnen. Jegliche Förder- und Hilfe-konzepte für Menschen mit Behinderung werden seit einigen Jahren mit zunehmender Intensität mit dem Begriff der *Inklusion* in Verbindung gebracht (vgl. Ahrbeck, 2014). Menschen mit Behinderung sollen danach aus jedweder Beschränkung, die sie durch ihre Mitgliedschaft in gesellschaftlichen Sondereinrichtungen erfahren, herausgelöst werden und Zugang zu allen Institutionen finden, die auch dem Normalbürger offen stehen (vgl. zu dieser Diskussion mit dem Fokus auf schulpädagogische Fragestellungen Ahrbeck, 2014, S. 33 ff.; Huber, 2009; mit

WfbM-Bezug Deutsches Institut für Menschenrechte, 2016; generalisierend Wohlfahrt, 2014, S. 18 f.). Nicht mehr die heilpädagogische Kindertagesstätte, die Förderschule oder die Werkstatt sind demnach legitime Orte der Sozialisation, der Bildung und Förderung bzw. der Teilhabe am Arbeitsleben für Menschen mit Behinderung. Ihre Funktion als sozialstaatliche Einrichtung zur Kompensation eingeschränkter Lern- und Konkurrenzfähigkeit wird prinzipiell in Frage gestellt. Stattdessen werden inklusive Kindertagesstätten, die Regelschule und der ganz normale Betrieb als wirkungsvollere, den Menschen mit Behinderung effizienter fördernde Einrichtungen angesehen, die überdies auch dem normativen Anspruch auf ein selbstbestimmtes, diskriminierungsfreies Leben (vgl. Wansing, 2014) in einer ganz anderen Weise gerecht werden, als es ausgrenzende Sondereinrichtungen vermögen. Auf einen kurzen Nenner gebracht, ist das gemeinsame Spielen, Lernen und Arbeiten von Menschen mit und ohne Behinderung „Inklusion“ und damit, unabhängig von der Frage nach der Qualität und vor allem auch der Wirksamkeit des Hilfearrangements, „besser“ als jedwede spezialisierte, exkludierende Organisationsform als Teil der gegenwärtig noch existierenden institutionalisierten Behindertenhilfe.

Der Inklusionsbegriff trägt mittlerweile stark ideologische Züge, was für den analytischen Zugriff auf das Thema der wirkungsorientierten Steuerung der Sondereinrichtung Werkstatt für Menschen mit Behinderung kontraproduktiv ist. Es ist einigermaßen überraschend, dass der aus der Soziologie entlehnte Inklusionsbegriff mittlerweile einen derart hohen Stellenwert in der Sozialpolitik und in der Behindertenhilfe in Deutschland hat. Der Inklusionsbegriff weist eine hohe Affinität zu dem *Bild des autonomen, handlungsfähigen Individuums* auf, das sich in den Rollen des gut ausgebildeten, auf dem ersten Arbeitsmarkt tätigen und für sich selbst sorgenden Mitbürgers präsentiert (vgl. Stichweh, 2016, S. 17 ff.). Mit den real vorhandenen Fähigkeiten und Ressourcen wesentlich behinderter Menschen hat dieses Menschenbild wenig zu tun. Umso überraschender ist es, wenn ausgerechnet der aus soziologisch-individualistischen Diskursen entlehnte Inklusionsbegriff zum Zielwert von Interessen und Bedürfnissen behinderter Menschen wird. Spätestens dann, wenn Sozialwissenschaftler „Inklusion“ als wissenschaftlich-politische Zauberformel des *aktivierenden Sozialstaats* outen, gerät die nur scheinbar eindeutige normative Grundlage des Begriffs ins Wanken (vgl. hierzu auch die Beiträge im Jahrbuch Pädagogik, 2015; Wohlfahrt, 2014). Man muss nicht zum Marxismus konvertieren, sondern sich nur einmal die Bemühungen der kommunalen Kostenträger der Eingliederungshilfe zur Erhöhung der Übergangsquote von Werkstattmitarbeitern auf den ersten Arbeitsmarkt vor Augen führen, um für Stephan Lessenichs spöttische Bemerkungen zur „akkumulationskompatiblen“ Funktion des Inklusionsbegriffs ein gewisses Verständnis aufzubringen: „Nicht mehr klassische Strukturen sozialer Ungleichheit, sondern Phänomene der sozialen

‘Exklusion’, die prinzipiell ‘jede(n)’ treffen können, gelten als das soziale Problem der Gegenwart, das nur durch eine Politik der Universalisierung von Marktchancen zu beheben sei. Niemand, so lautet die Inklusionsagenda des aktivierenden Sozialstaats, soll von der Marktbürgerschaft ausgeschlossen werden – alle werden Arbeitsmarktbrüder (und -schwestern)!“ (Lessenich, 2009, S. 168).

Die Bemerkung Lessenichs zielt auf ein weiteres Problem bei der Anwendung des Inklusionsbegriffs ab: Der Inklusionsbegriff zeigt ein hohes Maß an Indifferenz gegenüber Phänomenen *gesellschaftlicher Ungleichheit*, die das Resultat von Exklusionsverkettungen sind, von denen wiederum die weniger leistungsfähigen Menschen in unserer Gesellschaft besonders betroffen sind. Martin Kronauer hat in diesem Zusammenhang auf den *Teufelskreis der Exklusion* aufmerksam gemacht, der die ausgrenzende Kehrseite gesellschaftlicher Prozesse deutlich macht (vgl. Kronauer, 2014). In Deutschland gibt es im europäischen Vergleich besonders hohe Exklusionsrisiken bei Arbeitslosigkeit. Diese Risiken sind umso höher, je geringer die Qualifikation der Mitarbeiter ist, die sich in den Wettbewerb um offene Stellen des ersten Arbeitsmarktes begeben. Überdies sind die Verbindungen zwischen Lohnarbeitsverhältnissen und sozialstaatlichen Leistungen vergleichsweise eng geknüpft, was zu einer Effektkumulation zwischen den Systemen der Arbeits- und Sozialwelt führt. Die Gefahr, in eine Exklusionsdrift zu geraten und das Opfer von Exklusionsverkettungen (vgl. Luhmann, 1997, S. 631; Mayrhofer, 2012, S. 52) zu werden, dürfte insbesondere bei Menschen mit einer geistigen Behinderung besonders hoch sein. Der rechtlich gewährleistete Zugang zum ersten Arbeitsmarkt ist eben kein Garant für stabile Erwerbsbiographien und damit auch nicht für weitere Prozesse gesellschaftlicher Inklusion. Wieso dann in der gängigen politischen Inklusions- und Menschenrechtsrhetorik ausgerechnet der allgemeine Arbeitsmarkt mit seinen auf Hierarchie, Ungleichheit und Exklusion programmierten Organisationen (vgl. Nassehi, 2011, S. 179) als Zielort gelingender Inklusion gedacht und proklamiert wird (vgl. Deutsches Institut für Menschenrechte, 2016), bleibt rätselhaft.

Ein dritter Punkt kommt hinzu: Inklusion steht nur in einem losen, bisweilen aber auch negativen Zusammenhang zu einer gelingenden *Integration* von Menschen in sozialen Systemen. Jörg Michael Kastl hat zu Recht darauf hingewiesen, dass nicht zuletzt Menschen mit Behinderung zwar inkludiert sein können, aber schlecht integriert (vgl. Kastl, 2010, S. 179; Kastl, 2013). Integration wird hier als sozialpsychologische Kategorie verstanden, die den Grad der sozial-emotionalen Einbindung des Einzelnen in bestimmte soziale Lebenswelten misst (affektuelle Zugehörigkeit, Teilhabe und Partizipation sowie die Anerkennung von Seiten der sozialen Umwelt; vgl. Wagner, Weber, 2015, S. 129). In Anwendung auf Menschen mit Behinderung, die in Werkstätten beschäftigt sind, findet dieser negative

Zusammenhang zwischen Inklusion und Integration eine doppelte empirische Bestätigung:

„Die gelungene Integration in die Lebenswelt, messbar durch das subjektive Gefühl, mit seinen eigenen Wertvorstellungen und Handlungsorientierungen dazu zu gehören und seinen Platz zu finden, kann in der *behütenden* Organisation Werkstatt dazu führen, dass ein behinderter Mitarbeiter dasjenige Maß an Mobilitätsbereitschaft und Flexibilität verliert, das notwendig wäre, um den Sprung auf einen sozialversicherungspflichtigen Arbeitsplatz in einem Unternehmen des ersten Arbeitsmarktes zu schaffen – misslingende Inklusion bei gelungener Integration. Aber auch der umgekehrte Fall ist denkbar und offenbart ein weiteres Bewertungsproblem: Übergänge von Menschen mit Behinderung von einer Werkstatt für behinderte Menschen in ein sozialversicherungspflichtiges Arbeitsverhältnis können scheitern. Die Inklusion in den ersten Arbeitsmarkt, trainiert in Übergangsguppen und vorbereitet durch den Einsatz in betriebsintegrierten Arbeitsplätzen, ist bekanntlich ein wichtiges Ziel rehabilitativer Werkstattarbeit. Dennoch misslingen solche Prozesse. Sowohl die Abbruchquote bei der Besetzung betriebsintegrierter Arbeitsplätze als auch die Rückkehrquote aus dem ersten Arbeitsmarkt liegen im Bereich zweistelliger Prozentraten. Die Rückkehrwünsche von Menschen mit Behinderung in die Werkstatt rühren zumeist daher, dass sie dort einen relativ hohen sozialen Status in ihrer Gruppe genossen hatten, der ihnen im Unternehmen des ersten Arbeitsmarktes versagt blieb“ (Wagner, Weber, 2015, S. 131).

Der Inklusionsbegriff ist also nur bedingt geeignet, als Bezugsnorm für Organisationen zu fungieren, die im Feld der Eingliederungshilfe tätig sind. In der sozialpolitischen Diskussion findet derzeit eine Gleichsetzung von Inklusion und Beschäftigung auf dem ersten Arbeitsmarkt statt, die zwar der klassischen Idee autonomer Subjektivität genügt, aber den Interessen behinderter Menschen an einer gelingenden Teilhabe an Arbeit in einer modernen Leistungsgesellschaft entgegen läuft. Einer normativen Engführung des Inklusionsbegriffes sollte immer dann widersprochen werden, wenn Inklusion eindimensional auf ein Containermodell des sozialen Miteinanders setzt und Lebenssituationen von Menschen mit Behinderung nur dann als gelungen betrachtet, wenn sie in direkter Interaktion – Spielen, Lernen, Arbeiten – mit Menschen ohne Behinderung gestaltet werden. Sondereinrichtungen, in denen Menschen mit Behinderung eine spezielle Förderung erfahren, können für den Einzelnen einen höheren Nutzen haben, auch wenn sie sich in ihrem Hilfearrangement „exklusiv“ auf Menschen mit Behinderung konzentrieren. Dies zu ergründen und zu belegen, ist eine empirische Frage und darf nicht auf einer semantischen Ebene vorentschieden werden.

Wie lautet nun an diesem Punkt ein *Zwischenfazit*? Das Bundesteilhabegesetz bietet zwar einen Anlass, erneut über Fragen der Wirkungsorientierung nachzudenken. Inhaltliche Vorgaben für die Auswahl und die Gewichtung von entsprechender

Kennzahlen und Indikatoren werden jedoch nicht gegeben. Werkstätten für behinderte Menschen werden gut daran tun, ihre Kostenstrukturen mittels Transferanalysen offen zu legen, weil sich an der grundlegenden Finanzierungslogik der Einrichtungen, nämlich ihren personellen und sächlichen Aufwand und nicht ihre Wirksamkeit zu „belohnen“, auch in Zukunft nichts ändern wird.

Politisch naiv wäre es auch, auf Kennzahlen zu verzichten, wonach Werkstattbeschäftigte durch gezielte Dienstleistungen soweit rehabilitiert werden, dass sie dem allgemeinen Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen. Aussagen über die Wirkung von Werkstattarbeit werden damit zwar auf den Zielaspekt der Arbeitsmarktintegration verengt. In den aktuellen behinderungspolitischen Diskursen können auf diesem Wege aber immerhin die hochgradig diffusen Anforderungen an eine Inklusion von Menschen mit Behinderung in die Gesellschaft bedient werden. Damit darf der Such- und Orientierungsprozess für die Identifizierung allerdings nicht abgeschlossen werden. Denn der weitaus größte Teil aller Werkstattmitarbeiter, denen eine Beschäftigungsfähigkeit auf dem ersten Arbeitsmarkt abgeht, fällt in diesen Diskursen durch das Raster der politischen Aufmerksamkeit.

VI. Wirkungsorientiertes Investieren

Der zweite Anlass für eine Suche nach den richtigen Wirkungskennzahlen von WfbM hat unmittelbar etwas mit dem Gegenstand des vorliegenden Bandes zu tun. Der Wirkungsbegriff bildet in diesem Diskussionszusammenhang gewissermaßen die methodische Brücke zwischen den Themen *neues Sozialunternehmertum* (Social Entrepreneurship) und dem *Social Impact Investing* als alternativer Form der Finanzierung sozialer Dienstleistungen. Der neue, innovative Sozialunternehmer wird, in der Tradition Schumpeters, als Akteur verstanden, der innovativ und mit unternehmerischen Mitteln gesellschaftliche Probleme zu lösen sucht, an denen staatliche Akteure und Vertreter der Freien Wohlfahrtspflege mehr oder weniger gescheitert sind (vgl. Schröder, Siegmund, 2012, S. 89). Dabei korrespondiert der Wirkungsbegriff mit dem Anspruch des Sozialunternehmers, konkrete Probleme zu lösen, also etwas zu bewirken und hierfür einen möglichst quantifizierbaren Nachweis zu führen (vgl. Burmester, 2014, S. 37). Zum anderen benötigen Akteure, die ein ökonomisches Interesse an Investitionen im Sektor sozialer Dienstleistungserbringung haben, möglichst präzise Kennzahlen über Wirkungsgrade von Leistungen, um ihre Renditeerwartungen einschätzen zu können. Auf dem Markt für innovative soziale Problemlösungen, beschrieben und bewertet mittels Wirkungsanalysen ökonomischer Provenienz, treffen sich also innovative Sozialunternehmer und risikofreudige Investoren und sorgen mittelfristig für die Transformation öffentlich-rechtlicher Sozialsysteme in privatwirtschaftlich organisierte und finanzierte Hilffssysteme.

Dies ist eine zugegebenermaßen holzschnittartige Beschreibung eines derzeit hochaktuellen und ausgesprochen kontrovers diskutierten sozialpolitischen The-

mas. In Deutschland ist es vor allem die Bertelsmann Stiftung und ein von ihr mitgetragenes Beratungsinstitut (Phineo), die sich des Themas eines wirkungsorientierten Investierens angenommen haben und auf diesem Wege „neue Finanzierungsquellen zur Lösung gesellschaftlicher Herausforderungen“ erschließen möchten (vgl. Bertelsmann Stiftung, 2014, S. 21).

Welche Erkenntnisse liefert dieser Diskurs im Hinblick auf das Thema der wirkungsorientierten Steuerung von Werkstätten für behinderte Menschen? Zwei Betrachtungsebenen sind für die weitere Argumentation maßgeblich: zum einen die Qualität einzelner Projekte und Geschäftsmodelle im Bereich der Behinderten- und Eingliederungshilfe und zum zweiten die Einbindung des Gesamtkonzepts in die sozialpolitischen Strukturen Deutschlands. Um es vorweg zu sagen: In beiden Fällen ist für einen Erkenntnisgewinn im oben genannten Sinne „Fehlanzeige“ zu vermeiden.

Am Beispiel des Unternehmens *Auticon* und der Art und Weise der Darstellung seiner Leistungsfähigkeit in den gängigen Bertelsmann-Broschüren (vgl. Bertelsmann Stiftung, 2014, S. 32) wird deutlich, in welche Schieflage organisierte Hilfformen für Menschen mit Behinderung geraten können, deren Wirkungsindikatoren in erster Linie unter Marketinggesichtspunkten ausgewählt werden.

Zielgruppe von *Auticon* sind Menschen mit autistischen Verhaltensweisen, die nach Maßgabe „sozialer Inklusion“ auf den ersten Arbeitsmarkt vermittelt werden. Private Investoren stellen „geduldiges Kapital“ zur Verfügung, welches aus den Überschüssen des Unternehmens über flexiblere Zeithorizonte zurückbezahlt werden kann. Überschüsse macht dieses Unternehmen allerdings nur dann, wenn als Zielgruppe bestimmte Menschen mit Behinderung aus dem Autismus-Spektrum ausgewählt werden, nämlich Menschen mit Asperger-Autismus, von denen wiederum nur ca. 15 Prozent eine überdurchschnittliche Begabung im IT-Bereich aufweisen. Solche Personen werden von *Auticon* für spezielle IT-Dienstleistungen in Fremdunternehmen zum Beispiel beim Testen von Software eingesetzt, wobei die Kunden ein „Social Coaching“ im Kommunikationsprozess mit *Auticon*-Mitarbeitern erhalten. Durch die beständig hohe Konzentrationsfähigkeit bei sich wiederholenden Aufgaben erzielen die Mitarbeiter von *Auticon* signifikant reduzierte Fehlerquoten – so jedenfalls beschreibt das Unternehmen seinen „Lösungsansatz“. Zur Selbstbeschreibung des Unternehmens gehört es auch, dass *Auticon* „anstelle aufwendiger und relativ wirkungsschwacher Maßnahmen der Eingliederungshilfe (...) gezielt Arbeitsplätze für Menschen mit Behinderung schafft“ (Bertelsmann Stiftung, 2014, S. 32).

Dies mag für einige wenige Menschen mit autistischen Verhaltensmerkmalen tatsächlich zutreffen. Dennoch ist der weitaus geringste Teil von Personen mit diesem Behinderungsbild in der Lage, die oben beschriebenen Aufgaben im Rahmen von Software-Testung zu erfüllen. Nicht jeder Mensch im Autismus-Spektrum ist ein

„Rain Man“ mit mathematischer Inselbegabung, auch wenn dieser Eindruck in der Öffentlichkeit bisweilen vorzuherrschen scheint. Würden solche Spezialmodelle der Eingliederungshilfe auf breiter Front eingesetzt, würde das stattfinden, was in Literatur zur wirkungsorientierten Steuerung als *Klientenselektion* (vgl. Greiling, 2009, S. 225) oder auch „Creaming the Poor“ bezeichnet wird, also die Ausgrenzung schwieriger, mehr oder weniger hoffnungsloser Fälle, sowohl bei der Gewinnung neuer „Kunden“ als auch bei der Betreuung der jeweils vorhandenen. Am Ende aller aktivierenden Prozesse stünde dann die Erkenntnis, dass „jene, die am meisten Hilfe brauchen, oft die geringste Unterstützung erfahren“ (Buhr, 2005, S. 195). Es gibt eben eine Vielzahl von Menschen im Autismus-Spektrum, die trotz hochinnovativer Unternehmerpersönlichkeiten mit besten Kontakten zu Unternehmen des ersten Arbeitsmarktes und trotz eines intensiven „Social Coaching“ keine Beschäftigung auf dem ersten Arbeitsmarkt finden, weil weder ihre intellektuellen Fähigkeiten noch ihre sozialen Kompetenzen ausreichend entwickelt sind. Ein Unternehmen wie Auticon würde bei diesem Personenkreis mit dem eigenen Anspruch auf soziale Inklusion, d. h. einer Beschäftigung seiner behinderten Mitarbeiter auf dem ersten Arbeitsmarkt, sehr rasch an Grenzen stoßen. Denn privates Finanzkapital, ganz gleich ob nun in Form von geduldigem Kapital, Mezzanine-Kapital, Wachstumskapital oder welchem Kapital auch immer, fließt nur, wenn für den privaten Investor Renditen erkennbar sind, die sich ihrerseits nur bei messbaren, positiven sozialen Wirkungen einstellen. Wenn aber die Wirkungsfrage in der Eingliederungshilfe verengt wird auf einen Übergang des Menschen mit Behinderung auf den ersten Arbeitsmarkt, bleiben diejenigen exkludiert, die einen solchen Übergang aufgrund der Schwere ihrer Behinderung nicht vollziehen können – Creaming the Poor wäre sozusagen die systematische Folge einer sozialpolitischen Strategie des wirkungsorientierten Investierens.

Diese Gefahr der Fehlsteuerung ist wahrscheinlich ein maßgeblicher Grund dafür, dass der Hype um vermeintlich innovative Sozialunternehmer zu keinem Zeitpunkt einen wirklich nachhaltigen Kontakt zur *sozialpolitischen Realität* in Deutschland aufgewiesen hat. In einer einschlägigen Studie wird festgestellt, dass „die wenigsten Projekte ohne Förderung überleben (können) und auch die Förderer (wie große Stiftungen) zunehmend nach den nachhaltigen sozialen Wirkungen (fragen)“ (Grohs, Schneiders, Heinze, 2014, S. 15). Die Gründe der „Andockprobleme“ eines Social Entrepreneurship in Deutschland liegen auf der Hand: „Es fehlen in Deutschland zwei wesentliche Elemente, die im angelsächsischen Kontext ein (...) notwendiges Komplement für Social Entrepreneurship darstellen: Eine philanthropische Kultur privater Mäzene und eine Gründungskultur (die auch das Risiko des Scheiterns umfasst). Diese beiden Bausteine des neuerdings als ‘Philanthrocapitalism’ bezeichneten angelsächsischen Phänomens sind in Deutschland deutlich schwächer ausgeprägt“ (Grohs u. a., 2014, S. 61).

VII. Werkstätten für behinderte Menschen als hybride Organisationen

Man könnte an dieser Stelle geneigt sein, das gesamte Konzept eines wirkungsorientierten Investierens, also einer Verbindung zwischen sozialem Unternehmertum und Investitionen privater Kapitalgeber, ad acta zu legen. Einzelne Projekte sind lediglich auf spektakuläre „Wirkungen“ ausgerichtet und befördern damit eine Strategie des *Creaming the Poor*. Und eine breit ansetzende Förder- und Investitionskultur, die öffentliche Geldgeber durch private Finanziers mittelfristig substituieren soll, ist in Deutschland noch nicht einmal in Ansätzen erkennbar.

Dennoch macht man es sich zu einfach, nur die negativen Seiten dieses Konzepts zu betrachten. Dafür sind die Beiträge, die im Kontext des sozialen Investierens erschienen sind, zu differenziert. Mir erscheinen insbesondere Betrachtungen bestimmter sozialer Einrichtungen als so genannte *hybride Organisationen* als eine Bereicherung der Diskussion. Nicht zuletzt im Bereich der Eingliederungshilfe haben wir es in Deutschland mit Unternehmen zu tun, die for-profit und non-profit-Elemente miteinander kombinieren, also sozial ausgerichtet und zugleich ökonomisch orientiert sind (vgl. Glänzel, Schmitz, 2012, S. 181). Werkstätten für behinderte Menschen kommen einer solchen Hybridform sehr nahe, indem sie einer Investitionslogik mit klarer Ertragsorientierung folgen, ohne den monetären Ertrag als Selbstzweck zu verstehen. Konstitutiv ist eine *Gemeinwohlperspektive*, in Ergänzung oder auch in Kombination zur *Marktlogik*, die im Kern daraus resultiert, dass ein Marktversagen, nämlich die Aufnahmebereitschaft von Menschen mit Behinderung auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt, kompensiert werden muss. Beide Sektorlogiken, Markt und Gemeinwohl, durch Übersetzungs- und Interpretationsleistungen miteinander in Einklang zu bringen, gehört gewissermaßen zum Tagesgeschäft einer WfbM. Die *Vermittlungsleistung* der hybriden Organisation WfbM besteht darin, „Investitionsentscheidungen für ein sowohl marktlogisch als auch solidarisch definiertes Gemeinwohl zu treffen und ihre Umsetzung intern und extern erfolgreich zu gestalten“ (Glänzel, Schmidt, 2012, S. 196). Eine solche Vermittlungsleistung ist nicht gleichbedeutend mit einer weitgehenden Privatisierung sozialstaatlicher Dienstleistungserbringung, allerdings auch nicht mit einer rein staatlich-kommunalen Finanzierung. Denn aus der Tatsache der enormen Verschuldung der öffentlichen Haushalte und der damit einhergehenden Einengung der Handlungsspielräume staatlicher Sozialpolitik (vgl. Grohs u. a., 2014, S. 191) sollten Konsequenzen gezogen werden, die auf eine kreative *Integration ökonomischer Steuerungsmechanismen* in die Funktionsweise sozialer, auf das Gemeinwohl ausgerichteter Organisationen hinauslaufen.

Um es etwas deutlicher zu formulieren: Von Kommunen und ihren überörtlichen Korporationen als Kostenträgern der Eingliederungshilfe, die sich z. B. im Bundesland Nordrhein-Westfalen ganz überwiegend in extrem prekären Finanzlagen

befinden, sind innovative und zugleich praxistaugliche Konzepte für die Herausforderung einer angemessenen Teilhabe behinderter Menschen am Arbeitsleben eher nicht zu erwarten. Es dominieren vor allem fiskalische Zielsetzungen, die auf eine Reduktion der bei den Kostenträgern selbst anfallenden Ausgaben für die Eingliederungshilfe hinauslaufen. Im Ergebnis haben die von dort kommenden Vorschläge für eine wirkungsorientierte Steuerung von Werkstätten – man erinnere sich an die oben zitierten Inhalte der Zielvereinbarung – denselben niedrigen Innovationsgrad wie die Ideen aus dem Hause Bertelsmann und Phineo, auch wenn dort andere, nämlich ordnungspolitische Beweggründe, maßgeblich sind. Für zehntausende Menschen mit einer wesentlichen Behinderung würden die Konzentration auf Übergangsquoten und betriebsintegrierte Arbeitsplätze jedenfalls ins Leere laufen.

Es scheint vielversprechender zu sein, die Entwicklung sozialunternehmerischer Innovationskerne *innerhalb* der Organisationen der Freien Wohlfahrtspflege zu suchen, was im Übrigen der empirisch beobachtbaren Entwicklung einer „Eingemeindung“ erfolgreicher Ansätze in etablierte Strukturen folgen würde. So jedenfalls argumentieren Grohs, Schneiders, Heinze (2014, S. 194) im Hinblick auf die Durchsetzungschancen des Konzepts eines Social Entrepreneurships. Auf der Linie dieser Argumentation rücken *Social Intrapreneurs* in den Mittelpunkt, also Individuen, „die in größeren und etablierten Organisationen neue Lösungen für soziale und ökologische Probleme aufspüren, und diese unter den aktiven Kriterien herausstellen – soziale Zielorientierung, Strategien der Umsatzgenerierung – und unternehmerische Aktivitäten – Innovationskraft, pro-aktives Agieren und Risikoübernahme – umsetzen“ (Brinkmann, 2014, S. 16).

VIII. Social Return on Investment als Wirkungskennzahl der hybriden Organisation WfbM

Die Berechnung eines *Social Return on Investment* für Werkstätten für behinderte Menschen und dessen Kommunikation in der sozialpolitischen Öffentlichkeit ist aus meiner Sicht eine für die hybride Organisation WfbM und seine Social Intrapreneurs passende Vorgehensweise, um zentrale Wirkungen von Werkstattarbeit zu verdeutlichen. Mit der Darstellung des entsprechenden Kennzahlenspektrums macht die hybride Organisation WfbM deutlich, dass sie nicht nur einer Rechenschaftspflicht gegenüber wichtigen Interessengruppen (Eigentümer, Finanzverwaltung, Kostenträger) in Bezug auf den eigenen Ressourcenfluss folgt, sondern auch Einfluss auf die Problemlösungsstrategien in ihrer Umwelt nehmen will. Insbesondere wird deutlich, dass Marktversagen oder Externalitäten, die innerhalb einer reinen Marktlogik entstehen, ebenso thematisiert werden, wie die Ineffizienzen einer reinen Solidaritätslogik.

Das SROI-Konzept macht sich die Stärken der Investitionslogik im Sinne ökonomischer Nachhaltigkeit zu eigen und definiert nicht nur private Anlagen als in monetären Einheiten messbare Investments, sondern auch öffentliche Zuwendungen. Zugleich wird die Investitionslogik um eine umfassende Solidarlogik ergänzt, in dem die Investments ins Verhältnis zu geldwerten Social Outcomes gerückt werden. Der klassische Ansatz stammt aus den USA und wurde erstmals 1996 vom Roberts Enterprise Development Fund in San Francisco vorgestellt. Die Begründer dieser Gesellschaft waren anfangs ausschließlich im Bereich Beschäftigung tätig. Gemessen wurde der aus der Gründung von Arbeitsplätzen in sozialen Organisationen resultierende monetäre Nutzen für die Reduktion von Kosten, die ansonsten wegen Obdachlosigkeit und Armut der Betroffenen entstanden wären (vgl. Roder, 2010, S. 110). Ein solcher Social Return on Investment lässt sich in einer einzigen Kennzahl verdichten. Später wurde die SROI-Analyse vor allem in Großbritannien angewendet, wo sich auch das internationale SROI-Netzwerk etabliert hat, das zur Standardisierung und weiteren Verbreitung der SROI-Analyse beitragen will (vgl. Schober, Then, 2014, S. 7).

Die SROI-Analysen, auf die ich mich im Weiteren beziehe, sehen davon ab, den Nutzen einer sozialen Organisation und ihrer Leistungen in nur einer Kennzahl zu bündeln. Um den Ausführungen eines zentralen SROI-Vordenkers in Deutschland, Klaus Schellberg, zu folgen: „Diese Betrachtung (die Verdichtung des SROI in einer Kennzahl, M. W.) vernachlässigt jedoch, dass es eben nicht ‘die Gesellschaft’ gibt, sondern unterschiedlich Anspruchsgruppen. Notwendig ist daher ein Konzept, das den SROI in verschiedene Perspektiven (den Perspektiven wesentlicher Anspruchsgruppen) differenziert“ (Schellberg, 2010, S. 2).

In einer *bundesweit angelegten Studie* zum gesellschaftlichen Mehrwert der Werkstätten (26 repräsentativ ausgewählte Teilnehmer-WfbM) kamen auf der Grundlage dieses Konzepts die nachstehenden zentralen Ergebnisse zustande (vgl. im weiteren Fischer, Kaufmann, 2014):

- Von 100 Euro, die die öffentliche Hand für Werkstätten ausgibt (Grund- und Maßnahmenpauschale, Zuschüsse zu Personal und Sachkosten, Investitionsförderung) fließen 51 Euro direkt (über Lohnsteuer, Solidaritätsbeiträge, Sozialversicherungsbeiträge und weitere Steuern und Abgaben) *wieder an die öffentliche Hand zurück*. Bei der Berechnung dieser SROI-Kennzahl (SROI 1) gilt die öffentliche Hand in ihrer Gesamtheit als relevante Anspruchsgruppe.
- Von 100 Euro Transferleistungen, die die *Werkstattbeschäftigten* erhalten (Fahrtkostenerstattung, Arbeitnehmeranteil an der Sozialversicherungserstattung, Arbeitsförderungsgeld, Ausbildungsgeld), zahlen sie im Schnitt 69 Euro (Lohnsteuer- und Solidaritätsbeiträge, Arbeitnehmeranteil an den Sozialversicherungsbeiträgen, die in den Fahrtkosten enthaltene Mehrwertsteuer, abgeführte Heimkostenbeiträge und die Anrechnung an die Grundsicherung) an die

öffentlichen Kassen zurück. Hier bilden die Werkstattbeschäftigten die für die Berechnung des SROI 2 relevante Anspruchsgruppe.

- Berechnet wurden auch die Nettokosten einer *Alternative zur Werkstatt*, dem Verbleib zu Hause. Während der Werkstattplatz die öffentliche Hand im Schnitt rund 10.000 Euro pro Jahr kostet, würde das Zu-Hause-Bleiben von Beschäftigten und der damit verbundene Verzicht auf Teilhabe am Arbeitsleben mit durchschnittlich 10.440 Euro pro Person sogar noch teurer (die Modellierung geht von dem empirisch vermittelten Faktum aus, dass 29% der WfbM-Beschäftigten stationär wohnen, 12% ambulant und immerhin 60% in der Familie verbleiben). Bei diesem Szenario würden viele Angehörige von Menschen mit Behinderung nur eingeschränkt oder auch gar nicht mehr erwerbstätig sein können, da sie sich um die behinderten Menschen kümmern würde. In der Folge entstünden für den Staat Ausfälle von Steuern und Sozialbeiträgen von rund 2 Milliarden Euro, die diese „Alternative“ zur Werkstatt letztendlich teurer werden ließe – nicht für die kommunalen Kostenträger, wohl aber für das politische Gemeinwesen insgesamt, das hier als relevante Anspruchsgruppe fungiert.

In einer SROI-Untersuchung, die der bundesweiten Studie vorausging¹, wurde u. a. auch die Alternative der Ausgründung von *Integrationsunternehmen* analysiert. Danach fallen die gesellschaftlichen Nettokosten, die ja nicht mit den Kosten eines bestimmten (kommunalen) Trägers identisch sind, für Plätze in Integrationsunternehmen höher aus als in Werkstätten, zumindest dann, wenn ein Komplettwechsel aller Werkstattplätze in Integrationsunternehmen beabsichtigt wäre. Dieses Beispiel macht deutlich, dass SROI-Analysen den oben erwähnten Anspruch der hybriden Organisation WfbM einlösen, selbst Einfluss auf Problemlösungen in der Umwelt zu nehmen und damit dem Transparenzgebot sowohl nach innen als auch nach außen zu entsprechen.

- Eine weitere SROI-Berechnung betrachtet die Werkstätten als Wirtschaftsfaktor und beleuchtet damit die *regionalökonomische Wirkung* der Einrichtungen. Für 300.000 Menschen mit Behinderung und 70.000 Fachkräfte, die direkt bei Werkstattunternehmen beschäftigt sind, werden Einkommen von etwa 3 Milliarden Euro generiert. Die Mitarbeiter und Beschäftigten geben einen Teil ihres Einkommens wieder in der Region aus. Daraus wird die regionale Wirtschaft angekurbelt und es entstehen auch induzierte Nachfrageeffekte in Höhe von 6 Milliarden Euro. Daran hängen wiederum direkte und indirekte Arbeitsplätze bei anderen Unternehmen mit einem Bruttovolumen von rund 7 Milliarden. Die fiskalischen Effekte aus vermiedenen Kosten für Arbeitslosigkeit (Unterkunft/

¹ Ich beziehe mich auf die Ergebnisse einer SROI-Studie, die das Beratungsunternehmen xit GmbH für acht Werkstattträger am Niederrhein und in Aachen mit ca. 10.000 behinderten Mitarbeitern für das Jahr 2010 durchgeführt hat (vgl. auch Wagner, 2013).

Heizung, ALG II), direkten und indirekten Steuereinnahmen sowie Anteilen an überregionalen Steuereinnahmen belaufen sich auf ca. 6 Milliarden Euro.

- Setzt man die von der öffentlichen Hand investierten Mittel ins Verhältnis zu den Beiträgen der einzelnen Wertschöpfungsstufen, so ergibt sich die Aussage, dass Werkstätten mit 100 Euro investierten Mitteln eine *Wertschöpfung von 108 Prozent* erzeugen (nach Abzug direkter Rückflüsse = SROI 1 und 2, nach Abzug induzierter Rückflüsse und vermiedener Kosten durch Sicherung von Arbeitsplätze = SROI 4 und nach Berücksichtigung vermiedener Kosten und Ertragsinbußen bei gewählter Alternativbetrachtung = SROI 3).

IX. Kritikpunkte am SROI-Konzept

Nun lassen sich gegen diese Art der Wirkungsberechnung durchaus Gegenargumente ins Feld führen. Eines kann ich selbst als Geschäftsführer einer Werkstatt beisteuern. Der Wertschöpfungsbeitrag, den Werkstätten leisten, bewegt sich, statistisch gesehen, innerhalb einer größeren Spannweite. So liegt z.B. die Ergebnisse des Heilpädagogischen Zentrums Krefeld – Kreis Viersen bezüglich der Berechnung von SROI 1 zwar auf vergleichbarem Niveau (50% an direkten Steuer-Rückflüssen an die öffentliche Hand). Berücksichtigt man jedoch den SROI 3 (Alternativenbetrachtung), wird deutlich, dass die *Nettokosten der Alternative Verbleib zu Hause unter den Kosten der Werkstattplätze* liegt (10.947 EUR gegenüber 11.411 EUR). Angesichts der Tatsache, dass in nordrhein-westfälischen Werkstätten vergleichsweise viele Menschen mit schweren und mehrfachen Behinderungen beschäftigt sind, die in anderen Bundesländern in Tagesförderstätten untergebracht sind, ist dieses Ergebnis allerdings nicht weiter überraschend. Dennoch lässt sich in diesem Falle nicht mit einer Wertschöpfungszahl von 108%, sondern nur mit 92% argumentieren, was sich in politischen Diskursen durchaus kontraproduktiv auswirken kann.

Schwerer als dieser Aspekt politischer Opportunität wiegt die Kritik aus dem Lager des *strategischen Controllings* (vgl. Christ, Kirchhoff-Kestel, 2013). Es ist nämlich durchaus fraglich, ob aus der rein quantitativ-monetären, die Investmentsicht bevorzugenden SROI-Betrachtung konkrete Maßnahmen in zentralen strategischen Feldern der WfbM-Arbeit (Organisation, Personal, Vertrieb, Produktion, Rehabilitationskonzepte etc.) abgeleitet werden können. Hier ist in der Tat Skepsis angebracht. Um nur zwei Beispiele zu nennen: Der SROI 1 lässt sich steigern, wenn in Werkstätten eine höhere Personalintensität (z.B. durch die Rekrutierung so genannter Produktionshelfer) herbeigeführt wird, die ihrerseits auf Kosten des arbeitspädagogisch und rehabilitativ sinnvollen Einsatzes behinderter Menschen in den Produktionsprozessen verlaufen kann. Bei der Berechnung des SROI 3 entstehen hohe Alternativkosten dann, wenn ein hohes regionales Lohnniveau vorliegt, das durch unternehmensinterne strategische Personalarbeit nicht zu beein-

flussen ist, sondern als externer Faktor vorausgesetzt werden muss. Auch im Bereich des *normativen Managements* werden sich in den Leitbildern der Einrichtungen schwerlich Aussagen finden lassen, die Wirkungen des Unternehmens in Geldeinheiten zu messen und ins Verhältnis zum eingesetzten Kapital zu rücken.

Burmester und Wohlfahrt haben diesen zuletzt genannten Aspekt in einer *ökonomischen Fundamentalkritik* gegen das SROI-Konzept und seinen Begriff der Wertschöpfung aufgegriffen (vgl. Burmester, Wohlfahrt, 2014). Da für soziale Dienstleistungen keine Marktpreise bezahlt werden, sind sie auch nicht das Ergebnis zahlungsfähiger Nachfrage. Für das Zustandekommen dieser Dienstleistungen werden Steuermittel verbraucht, was wiederum dazu führt, dass keine Kapitalüberschüsse erzielt werden und die Prozesse daher auch nicht im pekuniären Sinne „wertschaffend“ sind. Soziale Dienstleistungen sind im Wesentlichen unproduktive Aufwendungen, deren Kosten zu begrenzen sind. Sie sind Ausdruck staatlicher Nützlichkeitsabwägungen (Durchsetzung staatlich geforderter „Sittlichkeit der bürgerlichen Verhältnisse“), für die politische Preise in Rechnung gestellt werden. Ausgaben für Soziales können nicht in betriebswirtschaftlich lohnende Investitionen umgedeutet werden. Während für den investierenden Kapitaleigner Kosten ein Mittel sind, den Überschuss zu steigern, sind die Kosten des Sozialstaats Aufwendungen, die in Konkurrenz zu anderen Staatsaufgaben stehen.

Legt man strenge begriffliche Maßstäbe an, wird man dieser ökonomischen Fundamentalkritik letztlich nicht widersprechen können. Allerdings muss die Frage erlaubt sein, ob mit der Umdeutung staatlicher Ausgaben in mehr oder weniger lohnende Investitionen tatsächlich ein *politischer* Fehler begangen wird, der nicht nur den Einrichtungen schadet, sondern auch die Klienten, in unserem Falle, Menschen mit Behinderung, mit dem Stigma mangelnder ökonomischer Verwertbarkeit versieht. Burmester und Wohlfahrt hegen diese Befürchtung und stehen damit in der Landschaft der SROI-Kritiker nicht alleine. Es sind Vertreter der Freien Wohlfahrtspflege, insbesondere des Deutschen Paritätischen Wohlfahrtsverbands, die gegen die Mehrwertrhetorik des SROI-Konzepts zu Felde ziehen (vgl. Schneider, 2014, S. 95 ff.; Rock, 2015). Die Wirkungsmessung Sozialer Arbeit mit „klassischen betriebswirtschaftlichen Kriterien“, wie sie z.B. durch den Social Return on Investment bereitgestellt werden, gilt als Kategorienfehler oder etwas drastischer formuliert: als „bornierte Betrachtung“ (Rock, 2014, S. 57), weil damit der eigentliche „Wert“ Sozialer Arbeit nicht zu erfassen sei. Was allerdings bei Burmester und Wohlfahrt noch als nachvollziehbare Kritik an der Aussagekraft und der Präzision ökonomischer Begrifflichkeiten daherkommt, erhält bei Schneider und Rock einen hochgradig abwertenden Anstrich, der sich in einem performativen Gegensatz zu der von beiden Autoren und ihrem Verband präferierten Werte- und Menschenwürderhetorik befindet. Offensichtlich ist es einfacher, werteorientiertes Handeln von anderen einzufordern, als sich selbst an ent-

sprechende Vorgaben zu halten. Es macht jedenfalls wenig Sinn, Autoren und Initiatoren von SROI-Analysen in eine Ecke mit einem offensichtlich korrupten Geschäftsführer einer Berliner Einrichtung der Obdachlosenhilfe („Maserati-Ehlert“) zu rücken, der vor Jahren eine SROI-Analyse durchführen ließ (vgl. Schneider, 2014, S. 100).

Die entscheidende Frage im Umgang mit SROI-Kennzahlen ist nicht die nach wissenschaftlicher Präzision der Methoden und Konzepte und schon gar nicht die nach ethisch-moralischer Integrität des eigenen Handelns. Es geht vielmehr um die Wirkung, welche die Kommunikation entsprechender Ergebnisse *in der Arena politischer Entscheidungen* erzeugt. Wie in den vorliegenden Ausführungen schon mehrfach betont, bedarf es im Umgang mit der Politik Wirkungskennziffern, die in politischen Diskursen Aufmerksamkeit erregen und zugleich anschlussfähig sind für aktuelle politische Debatten. Dabei ist aus der Managementperspektive einer Einrichtung eine *pragmatische Vorgehensweise* angebracht. Ein ideologisch verkürztes Politikverständnis von Inklusion – gelingende Teilhabe an Arbeit kann nur gedacht werden als Beschäftigungsverhältnis auf dem ersten Arbeitsmarkt – darf aus Sicht von Werkstätten für behinderte Menschen nicht zu einer intellektuellen Trotzreaktion führen, die auf einen Verzicht auf Übergangsquoten oder auf den Ausweis betriebsintegrierter Arbeitsplätze als Wirkungskennzahlen hinauslaufen würde. Im Falle von SROI-Analysen gilt dasselbe pragmatische Argument. Natürlich erschöpft sich die Betrachtung der Leistungsfähigkeit einer sozialwirtschaftlichen Einrichtung nicht in der Analyse ihres in Euro-Beträgen darstellbaren Wertschöpfungsbeitrages. Für politische Entscheidungsträger, nicht zuletzt im Feld der Eingliederungshilfe, sind aber nun einmal Finanzfragen von elementarer Bedeutung. Sie ermöglichen nicht zuletzt den Leistungsvergleich zwischen unterschiedlichen Hilfearrangements, die für einen hilfebedürftigen Teil der Gesellschaft zwar einen nahezu identischen Nutzen erbringen, aber eben unterschiedlich teuer sind. Aus Sicht der Werkstätten für behinderte Menschen wird man jedenfalls konstatieren dürfen, dass die bundesweite SROI-Analyse und ihre Kommunikation in das politische System die Wahrnehmung von Werkstätten als leistungsfähige und zugleich preiswerte Einrichtungsform positiver beeinflusst hat als alle Wertedialog-Veranstaltungen zusammen, die der Bundesverband des Paritätischen in den letzten Jahren durchgeführt hat und noch durchführen wird.

X. Die Messung von Lebensqualität als weitere SROI-Kennzahl

Klar ist aber auch, dass die Suche nach passenden Wirkungsindikatoren nicht ausschließlich an dem möglichen Lobby-Erfolg in der politischen Arena ausgerichtet werden kann. Es ist auch keinesfalls so, als würden Bundes-, Landes- oder Kommunalpolitiker die Qualität der Eingliederungshilfe ausschließlich unter Kostenaspekten bewerten. Dies ist eine Erfahrung, die ich selbst bei der Präsentation von

SROI-Kennzahlen immer wieder machen konnte. Die neuesten Entwicklungen bei der Entwicklung von SROI-Kennzahlen laufen deshalb auch darauf hinaus, die Wirksamkeit der rehabilitativen Dienstleistungsproduktion von Werkstätten aus der *Perspektive der behinderten Mitarbeiter* zu messen. Abgestellt wird dabei auf die *Lebensqualität*, verstanden als subjektive, mehrdimensionale Bewertung objektiver Lebenslagen. Mit der Erfassung der Lebensqualität liegt seit Jahren ein wissenschaftliches, forschungsrelevantes Konstrukt vor, das in unterschiedlichen Disziplinen (Soziologie, Psychologie, Ökonomie, Medizin etc.) und in der interdisziplinären Forschung Verwendung findet (vgl. Schäfers, 2008, S. 26; Glatzer, 2012). In Anlehnung an ein international anerkanntes Dimensionenset von Schallock (vgl. Schallock, Verdugo, 2002) lässt sich unterscheiden zwischen

- Emotionalen Wohlbefinden
- Sozialen Beziehungen
- Materiellem Wohlbefinden
- Physischem Wohlbefinden
- Persönlicher Entwicklung
- Selbstwirksamkeit
- Gesellschaftlicher Teilhabe
- Rechten

In Anwendung auf Fragestellungen der Eingliederungshilfe lässt sich ein solches Konzept von Lebensqualität sehr gut auf die oben aufgeworfene Frage nach der Unterscheidung zwischen Inklusion und Integration beziehen. Während die ersten vier Dimensionen den Integrationsaspekt von Lebensqualität betonen, sind die Dimensionen der persönlichen Entwicklung, der Selbstwirksamkeit, der gesellschaftlichen Teilhabe und der Rechte auf den Inklusionsaspekt bzw. auf die Verbesserung von Inklusionschancen ausgerichtet.

Ein so verstandenes Konstrukt von Lebensqualität kann mittels standardisierter Befragungen, als *Selbsteinschätzung* durch die Leistungsempfänger und zusätzlich als *Fremdeinschätzung* durch Betreuer einer sozialen Dienstleistungsorganisation, gemessen werden. Eine Fremdeinschätzung ist sinnvoll, weil damit das aus der empirischen Forschung bekannte „Paradox der Zufriedenheit“ (subjektiv als gut empfundene Lebensqualität bei objektiv schlechter Lebenssituation; vgl. Ipsen, 1978) thematisierbar wird. Die „Währung“ einer Messung von Lebensqualität erfolgt nicht in Eurobeträgen, sondern auf einer Punkteskala von 0 bis 100. Je besser die Lebensqualität, desto höher ist der Punktwert. Die Gesamtbetrachtung der Punktwerte über alle Dimensionen bildet die Ausprägung der Lebensqualität allgemein ab. Über alle Klienten aufsummiert, entsteht eine übergreifende Aussage auf der Ebene der Organisation. Die Datenanalyse kann dabei sowohl in Form einer *Querschnittserhebung* erfolgen, die die Lebensqualitätsverteilung in der Organisation (z.B. als Vergleich zwischen WfbM-Standorten mit vornehmlich

geistig bzw. psychisch behinderten Menschen) einer näheren Betrachtung unterzieht. Sie kann aber auch bei wiederholten Messungen als *Panelanalyse* erfolgen, die die Veränderungen bei einzelnen Befragten oder in einzelnen organisatorischen Bereichen im Zeitverlauf untersucht. Entsprechende Analysen hat z. B. das Heilpädagogische Zentrum Krefeld – Kreis Viersen in den letzten Jahren vorgelegt und im Rahmen seiner Jahresberichte dokumentiert (<http://hpz-krefeld.de/Home/Aktuelles/post/jahresbericht-2015-nach-srs>). Auch wenn es sich dabei noch um vorsichtig tastende Versuche einer Wirkungsmessung handelt, so ist doch immerhin klar, dass es die SROI-Analysen und die dahinter stehende ökonomisch-betriebswirtschaftliche Logik waren, die die weitergehende Suche nach werkstatt-spezifischen Kennziffern auf der Ebene subjektiv erlebter Wirkungen der Klienten, also von Impact-Faktoren, angeregt haben.

XI. Der Social Reporting Standard als Darstellungsrahmen von Wirkungskennziffern in WfbM

Bei der Frage, in welcher Form die benannten WfbM-relevanten Wirkungskennziffern (Übergänge auf den ersten Arbeitsmarkt und betriebsintegrierte Arbeitsplätze, Wertschöpfungsbeiträge des Unternehmens WfbM als Social-Return-On-Investment-Kennziffern, Kennzahlen zur subjektiv wahrgenommenen Lebensqualität behinderter Mitarbeiter) dargestellt und dokumentiert werden können, lassen sich wiederum Anleihen bei den so oft kritisierten Protagonisten einer wirkungsorientierten Steuerung und Finanzierung sozialer Dienstleistungen machen. Der *Social Reporting Standard* ist ein „Gliederungsvorschlag für die Berichterstattung, der die Besonderheit der gesellschaftlichen Wirkungsorientierung gemeinnütziger Organisationen berücksichtigt“ (Büchel, 2014, S. 13). Ein Jahresbericht im Social Reporting Standard setzt insbesondere ein Gegengewicht zur Dominanz rein finanzwirtschaftlicher Analyse- und Steuerungsverfahren. Das Aufzeigen und Belegen von Wirkungsketten (vgl. Hinze, Hoelscher, 2014) endet bei dieser Berichtsform nicht bereits bei der Bestimmung des Verhältnisses zwischen Input (Geld, Personal, Sachleistungen) und Output, also dem mengenmäßigen Produktionsergebnis der Organisation. Die Wirkungskette soll weiter geknüpft werden. Im Falle der von Werkstätten für behinderte Menschen im Allgemeinen und des Heilpädagogischen Zentrums Krefeld – Kreis Viersen im Besonderen ist es entlang dieser Darstellungstechnik gelungen, die bereits vorhanden Daten über die Wirkungen der rehabilitativen Arbeit (u. a. Übergänge auf den ersten Arbeitsmarkt, Einrichtung betriebsintegrierter Arbeitsplätze, Messung des Social Return on Investment, Messung von Lebensqualität) in einen systematischen Zusammenhang zu rücken (vgl. Rinklake, Weber, 2015).

Das Konsortium, das hinter der Entwicklung des SRS-Berichtsformats steckt, ist nahezu identisch mit den Organisationen, die die oben skizzierte Verbindung zwi-

schen Social Entrepreneurship und einem Social Impact Investing propagieren, allen voran die Phineo Aktiengesellschaft als Ableger der Bertelsmann Stiftung, aber auch ein Unternehmen wie Auridis, einer gemeinnützigen GmbH-Ausgründung von Aldi-Süd. Die wissenschaftliche Zuarbeit leistet u. a. der Lehrstuhl für Entrepreneurial Finance an der TU München, deren Inhaberin Ann-Kristin Achleitner beste Verbindungen in die deutsche Hochfinanz garantiert. Bereits diese Namensnennungen erzeugen bei Vertretern der Freien Wohlfahrtspflege heftigste Abwehrreaktionen (vgl. Schneider, 2014, S. 122 f.). Die Intention, die hinter der Entwicklungsarbeit von Bertelsmann und Co. für einen einheitlichen Berichtstandard steckt, ist offensichtlich: Soziale Organisationen sollten ihre Aktivitäten in einer Weise darstellen, die es privaten Investoren oder auch Spendern ermöglicht, besonders leistungsfähige, weil positive Wirkungen erzeugende Organisationen zu identifizieren. Anschließend können private Gelder in die entsprechenden Strukturen geleitet werden, in der Hoffnung auf finanzielle Renditen. Am Ende dieser Entwicklung könnte dann die „Transformation bislang sozialpolitisch bestimmter, öffentlich-rechtlicher Sozialsysteme in eine sozialtechnizistisch verengte Form der Wirkungsperspektive (stehen), welche auf die finanztechnische Abwicklung und Entgeltdesigns übergreift“ (Brinkmann, 2014, S. 18).

Ich halte diese Befürchtung aus den bereits angeführten Gründen für unangebracht. Sich aus dem Instrumentenarsenal managementbezogener Ansätze zu bedienen, bedeutet eben nicht zwangsläufig, einer „externalen und finanzkapitalabhängigen Instrumentalisierung der Auftragsperspektive“ (Brinkmann, 2014, S. 20) zu unterliegen. Man kann die Kritik aus den Reihen der Freien Wohlfahrtspflege an Instrumenten wie dem Social Reporting Standard auch als Reaktion auf das eigene schlechte Gewissen deuten, auf dem Gebiet der professionellen Berichterstattung über das Leistungsgeschehen der Mitgliedseinrichtungen keine eigenen Vorschläge für die konzeptionelle Ausgestaltung dieses Instruments der externen Öffentlichkeitsarbeit und der internen Qualitätsentwicklung vorgelegt zu haben. Genau dies wäre die eigentliche Aufgabe von Spitzenverbänden der Freien Wohlfahrtspflege.

XII. Die Einheit von fachlicher und managementbezogener Wirkungsorientierung

Der Social Reporting Standard kann die Plattform sein für den richtigen Mix aus wirkungsorientierten Kennzahlen, der die häufig thematisierte *Konkurrenz zwischen fachlicher und managementbezogener Wirkungsorientierung* in die richtigen konzeptionellen Bahnen lenkt. Die Bereitstellung und die Darstellung wirkungsbezogener Kennzahlen gehören zu den Managementaufgaben in sozialen Organisationen. Erfolg oder Misserfolg entsprechender Aktivitäten haben sich in erster

Linie daran auszurichten, wie diese Aufgabenerfüllung in der Umwelt der Organisation, aus Sicht von Politik und Kostenträgern, bewertet, sanktioniert und belohnt werden. Ich sehe bei diesem Verständnis von Sozialmanagement keine Konkurrenz zu einem Konzept von Wirkungsorientierung, das die *fachliche* Frage stellt, wie sich Interventionspraktiken auswirken und was eine bestimmte Hilfeform wirksamer macht. Diese Unterscheidung zwischen fachlicher und managementbezogener Wirkungsorientierung ist grundsätzlich bedeutsam und konzeptionell gerechtfertigt, weil nämlich das bloße Wissen, das die empirische Wirkungsforschung und auch die Erfahrung der professionellen Akteure in den Organisationen bereitstellt, in der sozialpolitischen Praxis *keinen Umsetzungsautomatismus* erfährt. Fachliches Wissen muss vielmehr in den Organisationen via Management zur Anwendung gebracht werden. Es muss im Stellengerüst von Organisationen, also in den Programmstrukturen (fachliche Konzepte), in den Kommunikationsstrukturen und nicht zuletzt auch in den Karrieremustern der Organisationsmitglieder abgebildet werden. Die Verknüpfung zwischen fachlicher und betriebswirtschaftlicher wirkungsorientierter Steuerung vollzieht sich daher stets entlang der Frage, durch welche Haltungen, durch welche Methoden und durch welche Strukturen Organisationen Bedingungen schaffen, unter denen fachlich erfolgreich gehandelt werden kann (Tornow, 2009, S. 40).

Fachliche Konzepte bedürfen also des Managements, um eine Umsetzungschance zu erhalten und um den Gefahren einer *Selbstimmunisierungsstrategie* gegenüber Wirkungsanfragen (vgl. Sell, 2009, S. 12) zu entgehen (nach dem Motto: das, was wir Sozial- und Heilpädagogen tun, kann man eh nicht messen. Verlasst Euch doch einfach auf unsere Erfahrung und Gespür für situative Anforderungen!). Und umgekehrt nützt das beste Management nichts, wenn sich fachliche Konzepte nicht am aktuellen Stand der empirischen Wirkungsforschung und dem Erfahrungswissen der Fachkräfte ausrichten. Der professionspolitisch motivierten Konstruktion eines Gegensatzes zwischen fachlicher und betriebswirtschaftlicher wirkungsorientierter Steuerung, Stichwort „Managerialismus“ (vgl. Ziegler, 2012, S. 97), sollte keine Bühne geboten werden. Vielmehr geht es um die intelligente Verknüpfung beider Bereiche. Aus Sicht von Werkstätten für behinderte Menschen bieten sich so die besten Voraussetzungen, um in den bevorstehenden politischen Auseinandersetzungen über ihre Existenzberechtigung und ihre Wirkungsnachweise zu bestehen.

Literatur

Ahrbeck, B. (2014): *Inklusion. Eine Kritik*. Stuttgart: Kohlhammer.

Bertelsmann Stiftung (2014): *Wirkungsorientiertes Investieren. Neue Finanzierungsquellen zur Lösung gesellschaftlicher Herausforderungen*. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.

- Brinkmann, V. (2014): *Sozialwirtschaft und Soziale Arbeit in der Freien Wohlfahrtspflege: Tradition – Ökonomisierung – Professionalisierung*. In: Ders. (Hrsg.). *Sozialwirtschaft und Soziale Arbeit im Wohlfahrtsverband. Tradition, Ökonomisierung und Professionalisierung*. Berlin: LIT Verlag Dr. W. Hopf, 1–28.
- Büchel, M. (2014): Der Social Reporting Standard (SRS) – Ein Berichtstandard für gemeinnützige Organisationen. *BFS-Info*, H. 1, 13–16.
- Buhr, P. (2005): *Ausgrenzung, Entgrenzung, Aktivierung: Armut und Armuts politik in Deutschland*. In: Anhorn, R.; Bettinger, R. (Hrsg.): *Sozialer Ausschluss und Soziale Arbeit. Positionsbestimmungen einer kritischen Theorie und Praxis Sozialer Arbeit*. Wiesbaden: VS-Verlag für Sozialwissenschaften, 185–202.
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) (2016): *Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Teilhabe und Selbstbestimmung von Menschen mit Behinderung*. Berlin.
- Burmester, M. (2014): *Sturm im Wasserglas? Zur sozialpolitischen Dimension des Konzeptes des Sozialunternehmertums*. In: Brinkmann, V. (Hrsg.): *Sozialunternehmertum*. Baltmansweiler: Schneider Verlag Hohengehren, 29–41.
- Burmester, M.; Wohlfahrt, N. (2014): Social Return on Investment – zu einigen Widersprüchen einer „wertschöpfenden“ Sozialwirtschaft. *Theorie und Praxis der Sozialen Arbeit*, 65. Jg., H. 6, 428–437.
- Christ, M.; Kirchoff-Kestel, S. (2013): *Wirkungscontrolling im Dritten Sektor – Eine kritische Analyse des Social Return on Investment-Ansatzes. Arbeitspapier Nr. 1*. Vechta: Institut für Gerontologie.
- Deutsches Institut für Menschenrechte (2016): *Inklusiver Arbeitsmarkt statt Sonderstrukturen. Warum wir über die Zukunft der Werkstätten sprechen müssen. Position Nr. 2*. Verfügbar unter http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/Publikationen/POSITION/Position__Inklusiver_Arbeitsmarktstatt_Sonderstrukturen.pdf (abgerufen am 08.07.2016).
- Fischer, C.; Kaufmann, M. (2014): Werkstätten wirken. Bundesweite Studie belegt gesellschaftlichen Mehrwert der Werkstätten. *Werkstatt: Dialog*, H. 5, 17–29.
- Glänzel, G.; Schmitz, B. (2012): *Hybride Organisationen – Spezial- oder Regelfall?* In: Anheier, H.; Schröer, A.; Then, V. (Hrsg.): *Soziale Investitionen. Interdisziplinäre Perspektiven*. Wiesbaden: VS Verlag, 181–203.
- Glatzer, W. (2012): Lebensqualität. Eine über Wachstum und Wohlstand hinausgehende gesellschaftliche Leitidee. *Blätter der Wohlfahrtspflege*, 159. Jg., H. 4, 123–129.
- Greiling, D. (2009): *Performance Management in Nonprofit-Organisationen*. Wiesbaden: Gabler.
- Grohs, S.; Schneiders, K.; Heinze, R. (2014): *Mission Wohlfahrtsmarkt. Institutionelle Rahmenbedingungen, Strukturen und Verbreitung von Social Entrepreneurship in Deutschland*. Baden-Baden: Nomos.
- Halfar, B.; Schellberg, K. (2013): Das Verhältnis von Leistungserbringern und Leistungsträgern: Finanzierung bei leeren Kassen. *Archiv für Wissenschaft und Praxis der sozialen Arbeit*, 44. Jg., H. 2, 18–30.
- Hinze, F.; Hoelscher, P. (2015): Wirkungsketten knüpfen und belegen. *Sozialwirtschaft*, 25. Jg., H. 1, 11–14.
- Huber, C. (2009): Gemeinsam einsam? Empirische Befunde und praxisrelevante Ableitungen zur sozialen Integration von Schülern mit Sonderpädagogischem Förderbedarf im Gemeinsamen Unterricht. *Zeitschrift für Heilpädagogik*, 60. Jg., H. 7., 242–248.
- Ipsen, D. (1978): Das Konstrukt der Zufriedenheit. *Soziale Welt*, 29. Jg., 44–53.
- Jahrbuch Pädagogik (2015): *Inklusion als Ideologie*. Frankfurt a. M.: Peter Lang.
- Kastl, J.M. (2010): *Einführung in die Soziologie der Behinderung*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

- Kastl, J.M. (2013): *Inklusion und Integration*. In: Dederich, M.; Greving, H.; Mürner, C; Rödler, P. (Hrsg.): *Behinderung und Gerechtigkeit. Heilpädagogik als Kulturpolitik*. Gießen: Psychosozialverlag, 133–152.
- Kronauer, M. (2014): Matthäuseffekt und Teufelskreis. Inklusion und Exklusion in kapitalistischen Gesellschaften. *Mittelweg* 36, H. 2, 79–96.
- Lessenich, S. (2009): *Mobilität und Kontrolle. Zur Dialektik der Aktivgesellschaft*. In: Dörre, K.; Lessenich, S.; Rosa, H. (Hrsg.): *Soziologie – Kapitalismus – Kritik. Eine Debatte*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp, 126–177.
- Luhmann, N. (1997): *Die Gesellschaft der Gesellschaft*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Mayrhofer, H. (2012): *Niederschwelligkeit in der Sozialen Arbeit. Funktionen und Formen aus soziologischer Perspektive*. Wiesbaden: Springer.
- Nassehi, A. (2011): *Gesellschaft der Gegenwarten. Studien zur Theorie der modernen Gesellschaft II*. Berlin: Suhrkamp.
- Rauscher, O.; Schober, C.; Millner, R. (2012): *Social Impact Measurement und Social Return on Investment – (SROI)-Analyse. Wirkungsmessung neu? Working Paper*. Wien. Verfügbar unter https://www.wu.ac.at/fileadmin/wu/d/cc/npocompetence/working_paper_social_impact_measurement_vs_sroi-analyse.pdf (abgerufen am 08.07.2016).
- Rinklake, T.; Weber, M. (2015): Wirkungsorientierte Steuerung als Herausforderung. Berichterstattung nach dem Social Reporting Standard – Beispiel Werkstätten für behinderte Menschen. *Blätter der Wohlfahrtspflege*, 162. Jg., H. 5, 176–179.
- Rock, J. (2014): *Anything goes. Anmerkungen zur Debatte um Innovation, Wirkung und Entrepreneurship in der Sozialen Arbeit*. In: Brinkmann, V. (Hrsg.): *Sozialunternehmertum*. Baltmansweiler: Schneider Verlag Hohengehren, 43–60.
- Rock, J. (2015): Wirkung und Werte: zwei Seiten einer Medaille. *Blätter der Wohlfahrtspflege*, 162. Jg., H. 5, 173–175.
- Roder, B. (2010): *Reporting im Social Entrepreneurship. Konzeption einer externen Unternehmensberichterstattung für soziale Unternehmer*. München: Gabler.
- Schäfers, M. (2008): *Lebensqualität aus Nutzersicht. Wie Menschen mit geistiger Behinderung ihre Lebenssituation beurteilen*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Schalock, R.; Verdugo, M. (2002): *Handbook on quality of life for human service practitioners*. Washington D.C.: American Association on Mental Retardation.
- Schellberg, K. (2010): Wertschöpfung. Sozialen Nutzen belegen. *Sozialwirtschaft*, 20. Jg., H. 6, 19–22.
- Schneider, U. (2014): *Mehr Mensch! Gegen die Ökonomisierung des Sozialen*. Frankfurt a.M.: Westend-Verlag.
- Schröer, A.; Sigmund, S. (2012): *Soziale Investitionen – zur Multidimensionalität eines ökonomischen Konzepts*. In: Anheier, H.; Schröer, A., Then, V. (Hrsg.): *Soziale Investitionen. Interdisziplinäre Perspektiven*. Wiesbaden: VS-Verlag, 87–114.
- Schober, C.; Then, V. (2014): *Praxishandbuch Social Return on Investment. Wirkung sozialer Investitionen messen*. Stuttgart: Schäffer-Poeschel Verlag.
- Sell, S. (2009): *Wirkungsorientierung in der Jugendhilfe – schon ein Auslaufmodell? Von erkennbarer operativer Müdigkeit, grundsätzlichen Widerständen und der Sinnhaftigkeit eines „Trotzdem“*. In: Evangelischer Erziehungsverband (Hrsg.): *Wirkungen in der Erziehungshilfe IV*. Hannover: Schöneworth-Verlag, 8–13.
- Sommer, J.; Rosenthal, P. (2013): Zehn Jahre „Hartz-Reformen“. Bilanz und Perspektiven für die öffentlich geförderte Beschäftigung. *Theorie und Praxis der sozialen Arbeit*, 64. Jg., H. 2, 84–92.
- Stichweh, R. (2016): *Inklusion und Exklusion. Studien zur Gesellschaftstheorie* (2., erweiterte Auflage). Bielefeld: transcript-Verlag.

- Tornow, H. (2009): *Die Wirksamkeit der Beschäftigung mit der Wirksamkeit*. In: Evangelischer Erziehungsverband (Hrsg.): *Wirkungen in der Erziehungshilfe IV*. Hannover: Schöneworth-Verlag, 37–49.
- Wagner, B. (2013): Social Return on Investment. Gesellschaftliche Kosten und individuelle Wirkungen. *Sozialwirtschaft*, 23. Jg., H. 5, 11–14.
- Wagner, B.; Weber, M. (2015): Inklusion, Integration und Lebensqualität in Werkstätten für behinderte Menschen. *Zeitschrift für Heilpädagogik*, 66. Jg., H. 3, 128–141.
- Wansing, G. (2014): Konstruktion – Anerkennung – Problematisierung. Ambivalenzen der Kategorie Behinderung im Kontext von Inklusion und Diversität. *Soziale Probleme*, 25. Jg., H. 2, 209–230.
- Wohlfahrt, N. (2014): Vom „Klassenkompromiss“ zu klassenlosen Staatsbürgergesellschaft? Zu einigen Widersprüchen einer „inkluisiven“ Sozialpolitik. Widersprüche. *Zeitschrift für sozialistische Politik im Bildungs-, Gesundheits- und Sozialbereich*, 34. Jg., H. 3, 11–23.
- Ziegler, H. (2012): *Wirkungsforschung – über Allianzen von Evaluation und Managerialismus und die Möglichkeit erklärender Kritik*. In: Schimpf, E.; Stehr, J. (Hrsg.): *Kritisches Forschen in der Sozialen Arbeit. Gegenstandsbereiche – Kontextbedingungen – Positionierungen – Perspektiven*. Wiesbaden: Springer, 93–105.

Grundlagen der Sozialen Arbeit

Band 41

Privates Kapital für soziale Dienste?

Wirkungsorientiertes Investment und
seine Folgen für die Soziale Arbeit

Herausgegeben von

Monika Burmester / Emma Dowling und
Norbert Wohlfahrt



Schneider Verlag Hohengehren GmbH

Inhaltsverzeichnis

| | |
|--|-----|
| Vorwort der Herausgeber | VII |
|--|-----|

I. Wirkungsorientiertes Investieren in internationaler Perspektive

| | |
|--|----|
| <i>Monika Burmester / Emma Dowling / Norbert Wohlfahrt</i> Der Social Impact Bond als Instrument der Transformation des sozialen Dienstleistungssektors. Einige grundsätzliche Überlegungen | 3 |
| <i>Dexter Whitfield</i> Die politische Ökonomie privat finanzierter sozialer Dienste. Eine internationale Perspektive | 20 |
| <i>Julian Müller</i> Private Finanzinvestitionen als Mittel zur Finanzierung öffentlicher Aufgaben. Eine zivilgesellschaftliche Perspektive | 37 |

II. Sozialpolitische Implikationen wirkungsorientierten Investierens

| | |
|---|-----|
| <i>David Harvie / Robert Ogman</i> Das Versprechen des wirkungsorientierten Investierens. War der „Peterborough-SIB“ ein Erfolg? | 59 |
| <i>Nikolaus Dimmel</i> Social Impact Bonds in Österreich. Eine wohlfahrtspolitische Innovation? | 76 |
| <i>Monika Burmester / Norbert Wohlfahrt</i> Sozialinvestive Sozialpolitik und die Messbarkeit sozialer Interventionen. Impact Investment und Social Impact Bonds als Katalysator der Wirkungsdebatte im Sozialsektor | 91 |
| <i>Joachim Rock</i> Die Antwort ist 42: Vom Hokuspokus der Wirkungsmessung in der sozialen Praxis | 108 |

Grundlagen der Sozialen Arbeit

Herausgegeben von Karin Bock, Margret Dörr, Hans Günther Homfeldt,
Jürgen Schulze-Krüdener, Werner Thole

Wissenschaftlicher Beirat:

Gunter Graßhoff, Daniel Gredig, Ingrid Mieth, Martina Richter, Uwe Sander,
Matthias D. Witte, Norbert Wohlfahrt

*Alle Bände der Reihe durchlaufen vor Veröffentlichung ein
unabhängiges **Peer-Review-Verfahren***

Leider ist es uns nicht gelungen, die Rechteinhaber aller Texte und Abbildungen zu
ermitteln bzw. mit ihnen in Kontakt zu kommen.

Berechtigte Ansprüche werden selbstverständlich im Rahmen der üblichen Verein-
barungen abgegolten.

Umschlaggestaltung: Regina Herrmann, Esslingen

Gedruckt auf umweltfreundlichem Papier (chlor- und säurefrei hergestellt).

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deut-
schen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet
über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-8340-1750-5

Schneider Verlag Hohengehren, Wilhelmstr. 13, 73666 Baltmannsweiler

Homepage: www.paedagogik.de

Das Werk und seine Teile sind urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung in
anderen als den gesetzlich zugelassenen Fällen bedarf der vorherigen schriftlichen
Einwilligung des Verlages. Hinweis zu § 52a UrhG: Weder das Werk noch seine
Teile dürfen ohne vorherige schriftliche Einwilligung des Verlages öffentlich
zugänglich gemacht werden. Dies gilt auch bei einer entsprechenden Nutzung für
Unterrichtszwecke!

© Schneider Verlag Hohengehren, 73666 Baltmannsweiler 2017
Printed in Germany – Druck: WolfMediaPress, D-71404 Korb

III. Wirkungsorientierte Steuerung und Soziale Arbeit

Michael Weber

| | |
|--|-----|
| Wirkungsorientierte Steuerung in Werkstätten für behinderte Menschen | 123 |
|--|-----|

Andreas Polutta

| | |
|---|-----|
| Sozialer Wirkungskredit im Kontext wirkungsorientierter Steuerungsinstrumente. Professionsbezogene Perspektiven zu aktuellen Entwicklungen in der Jugendhilfe | 149 |
|---|-----|

Sylvia Bühler

| | |
|---|-----|
| „Wirkungen“ einmal anders betrachtet. Ein Kommentar zur Auswirkung von Markt und Gewinnstreben auf die Beschäftigungsbedingungen im Sozialsektor aus gewerkschaftlicher Sicht | 170 |
|---|-----|

| | |
|--------------------------|-----|
| Autoren | 179 |
|--------------------------|-----|