

Art.-Nr. 56365204
G 21 336 F

VSSR

November 2012
Heft 4
30. Jg.

Vierteljahresschrift für Sozialrecht

Herausgegeben von
Winfried Boecken und Rainer Pitschas

4



Carl Heymanns Verlag

Inhalt

Abhandlungen

Günter Merkel / Thomas Vießmann

Familienleistungen unter dem Regime der Verordnung (EG) Nr. 883/2004 – Leistungen für Rentner und Waisen im Fokus 249

Thorsten Koop

Die Änderung des § 179 Abs. 1 SGB VI durch das Vierte SGB IV-Änderungsgesetz im verfassungsrechtlichen Kontext – zugleich eine Untersuchung der Grundrechtsfähigkeit von Rentenversicherungsträgern 279

Michael Weber

Auf der Suche nach geeigneten Indikatoren für die Steuerung von Werkstätten für behinderte Menschen 305

Rezensionen

Frauke Brosius-Gersdorf: »Demographischer Wandel und Familienförderung« (Prof. Dr. Karl-Jürgen Bieback) 327

Karl Hauck / Wolfgang Noftz: Sozialgesetzbuch (SGB V): Gesetzliche Krankenversicherung (Prof. Dr. Winfried Boecken) 330

Behrend Behrends / Werner Gerdemann: Krankenhaus-Rechtsprechung, Ergänzbare Sammlung der Entscheidungen aus dem gesamten Krankenhauswesen, Teil III. Urteile ab 2004 (Prof. Dr. Winfried Boecken) 330

Heinz Eicher / Klaus Michaelis: Die Rentenversicherung im SGB (Prof. Dr. Winfried Boecken) 332

Beilagenhinweis:

Mit dieser Ausgabe verteilen wir je eine Beilage vom Erich Schmidt Verlag, der Haufe-Lexware GmbH & Co.KG und der Wolters Kluwer Deutschland GmbH. Wir bitten um freundliche Beachtung.

Auf der Suche nach geeigneten Indikatoren für die Steuerung von Werkstätten für behinderte Menschen

von Michael Weber

Übersicht

- I. Problemeinführung
- II. Die Übergangsquote als Inklusionsnachweis?
- III. Performance Management als Bezugsrahmen
 1. Der Einfluss des Neuen Steuerungsmodells auf die Sozialwirtschaft
 2. Schwächen des Neuen Steuerungsmodells und ihre Auswirkungen auf die Diskussion um eine wirkungsorientierte Steuerung von Non-Profit-Unternehmen
3. Zentrale Begriffe des Performance Managements und ihr Bezug zur WfbM-Arbeit
- IV. Vier Empfehlungen für die Ermittlung und Anwendung von Indikatoren
 1. Klärung des Bezugsrahmens
 2. Einhaltung wissenschaftlicher Gütekriterien
 3. Legitimität durch Partizipation
 4. Kommunikation in der Anwendungsphase

I. Problemeinführung

Die politische Bewertung der Arbeit von Werkstätten für behinderte Menschen erfährt im Zuge der aktuellen Inklusionsdiskussion eine problematische Engführung im Hinblick auf das scheinbar einzige Ziel, Menschen mit Behinderung den Übergang auf den ersten Arbeitsmarkt zu ermöglichen. Der Indikator »Übergangsquote« reicht aber weder zur Steuerung der sozialwirtschaftlichen Organisation WfbM aus, noch korrespondiert er mit den Bedürfnissen der weit überwiegenden Zahl der Klienten. Das Anliegen des vorliegenden Beitrages zielt auf den Prozess der Suche und der Auswahl geeigneter Indikatoren für die fachliche Arbeit in Werkstätten für behinderte Menschen. Es werden Voraussetzungen benannt, um den Prozess so zu gestalten, dass am Ende inhaltlich angemessene, breit akzeptierte und mit vertretbarem Aufwand ermittelbare Indikatoren vorliegen. Im Beitrag wird auf die Erfahrungen im Umgang mit dem Neuen Steuerungsmodell in der Kommunalverwaltung und auf die derzeit intensiven Diskussionen zu einem Performance Management in sozialwirtschaftlichen Organisationen zurückgegriffen.

II. Die Übergangsquote als Inklusionsnachweis?

Die Ratifizierung der UN-Konvention über die Rechte der Menschen mit Behinderung im Jahr 2009 hat in Deutschland die Diskussion verstärkt, wie das in § 27 der UN-Konvention benannte Recht der Menschen mit Behinderung auf Arbeit umgesetzt werden

kann. Auch wenn damit kein individuelles Recht auf Beschäftigung gemeint sein kann – die bundesrepublikanische Verfassung sieht ein solches Recht bekanntlich nicht vor –, so kann doch immerhin auf die Möglichkeit abgestellt werden, »den Lebensunterhalt durch Arbeit zu verdienen, die in einem offenen, inklusiven und für Menschen mit Behinderungen zugänglichen Arbeitsmarkt frei gewählt oder angenommen werden kann¹.« So jedenfalls interpretieren die beiden überörtlichen Träger der Eingliederungshilfe in Nordrhein-Westfalen, die Landschaftsverbände Rheinland (LVR) und Westfalen-Lippe (LWL), die entsprechende Passage der UN-Konvention. Die Leistungen von Rehabilitationseinrichtungen, insbesondere von Werkstätten für behinderte Menschen (WfbM), erfahren in der Konsequenz eine Bewertung im Hinblick auf die Frage, ob die Programme und Maßnahmen dieser Sondereinrichtungen zu einer Integration, möglichst in den ersten Arbeitsmarkt, beitragen. »Die Werkstätten müssen sich daran messen lassen, inwieweit sie den individuellen Kompetenzen, dem Wunsch nach Qualifizierung und der Vorbereitung einer Beschäftigung außerhalb der Werkstatt Rechnung tragen².«

Die Anzahl der erfolgreichen Übergänge auf den ersten Arbeitsmarkt, aus Sicht der unterschiedlich großen Einrichtungen als *Übergangsquote* erfassbar, könnte demnach als Indikator dienen, um die Leistungsfähigkeit von Maßnahmen, Programmen und schließlich auch von Einrichtungen selbst zu bestimmen. Die politische Vision der Inklusion würde in die organisationspolitische Zielvorgabe münden, Menschen mit Behinderungen so weit zu fördern, dass sie auf sozialversicherungspflichtige Arbeitsplätze des ersten Arbeitsmarktes wechseln können. Der Differenzierungsgrad eines hierauf aufbauenden Indikatoren- oder Kennzahlensystems³ wäre dadurch steigerbar, dass auch Daten so genannter hinführender Maßnahmen, wie Betriebspraktika, betriebsintegrierte Arbeitsplätze oder die Zahl der kooperierenden Betriebe des ersten Arbeitsmarktes erhoben werden und in die Beurteilung einfließen. Der Landschaftsverband Rheinland hat jedenfalls erkennen lassen, dass künftige Zielvereinbarungen mit den rheinischen Werkstätten vor dem Hintergrund der Anforderungen der UN-Konvention auf diese Indikatoren abstellen werden⁴. Das im Auftrag des Bundesministeriums für Soziales erstellte Gutachten »Entwicklung der Zugangszahlen zu Werkstätten für behinderte Menschen« aus

1 *Landschaftsverband Rheinland und Landschaftsverband Westfalen-Lippe*, Gemeinsame Stellungnahme des Landschaftsverbandes Westfalen-Lippe (LWL) und des Landschaftsverbandes Rheinland (LVR) zur UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen, o.O. 2009 (<http://www.lwl.org/bi-lwl/vo020.asp?VOLFDNR=4236>), S. 18.

2 *LVR/LWL (FN 1)*, S. 18. Der Verweis auf die beiden nordrhein-westfälischen Kostenträger ist dem praktischen Erfahrungshintergrund des Autors geschuldet. Mit Blick auf die beständig wachsende Zahl politischer Verlautbarungen im Zuge der Inklusionsdiskussion dürfte diese Aussage allerdings mit der »herrschenden Meinung« über die angemessene Ausrichtung von Werkstätten für behinderte Menschen identisch sein.

3 Beide Begriffe werden im Folgenden synonym verwendet.

4 *Landschaftsverband Rheinland*, Vereinbarung zur Weiterentwicklung der Teilhabeangebote von Menschen mit Behinderung am Arbeitsleben zwischen den rheinischen Spitzenverbänden der Freien Wohlfahrtspflege und dem Landschaftsverband Rheinland, Manuskript, Köln 2011, S. 1.

dem Jahre 2008⁵ hat in seinem Empfehlungsteil ebenfalls deutlich gemacht, dass die wesentliche Zielrichtung der WfbM-Arbeit in der Vorbereitung und der Überleitung auf den ersten Arbeitsmarkt bestehen sollte⁶.

Aus Sicht einer Werkstatt für behinderte Menschen ist eine solche Zielausrichtung überraschend, weil nur wenige ihrer Klienten in den zurückliegenden Jahren soweit rehabilitiert werden konnten, dass sie für eine Vermittlung auf den ersten Arbeitsmarkt zur Verfügung standen. Die Übergangsquote bewegt sich realiter im Promillebereich⁷. Auch die Kennzahlen der »hinführenden Maßnahmen«, wie z.B. die Zahl der betriebsintegrierten Arbeitsplätze, liegen im Bereich niedriger einstelliger Prozentsätze. Das ist angesichts der sozialrechtlich normierten Aufgabenstellung von Werkstätten auch nicht weiter verwunderlich, denn dort arbeiten nun einmal vorrangig Menschen, die wegen Art und Schwere ihrer Behinderung *nicht* auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt beschäftigt werden können. Daneben sieht § 136 Abs. 1 Satz 2 SGB IX als Zielgruppe zwar auch jene Menschen mit Behinderung vor, die *noch nicht* oder *noch nicht wieder* auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt tätig sein können. Nicht zuletzt auf diesen Personenkreis beziehen sich denn auch die Ausführungen in § 5 Abs. 4 WVO, die einer WfbM dezidiert die Förderung des Übergangs von behinderten Menschen auf den allgemeinen Arbeitsmarkt als Aufgabe vorgibt. Der Übergang soll insbesondere durch die Einrichtung werkstattinterner Überganggruppen, die Entwicklung individueller Förderpläne, die Ermöglichung von Trainingsmaßnahmen, Betriebspraktika und die zeitweise Beschäftigung auf ausgelagerten Arbeitsplätzen ermöglicht werden (§ 5 Abs. 4 Satz 1 WVO). Diese rechtlichen Vorgaben haben also durchaus einen direkten Bezug zu dem oben erwähnten Indikatorensystem, das von Seiten der Kostenträger zwecks Überprüfung der Zielerreichung von Werkstätten eingeführt werden soll.

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 schlicht und ergreifend nicht relevant ist. Die Anforderungen, die auf Arbeitsplätzen des ersten Arbeitsmarktes gestellt werden, sind für über 95 Prozent der Werkstattbeschäftigten zu hoch. Ihre erfolgreiche Teilhabe am Arbeitsleben muss sich deshalb an anderen Maßstäben, vielleicht ja auch an den Anforderungen zweiter oder dritter Arbeitsmärkte, messen lassen. Und selbst wenn der Indikator Übergangsquote für einen kleinen Prozentsatz von Werkstattbeschäftigten zum Tragen käme, wäre es unbedingt angebracht, auch die *Rückkehrquote* zu ermitteln. Denn viele Menschen mit Behinderung scheitern an den Anforderungen des ersten Arbeitsmarktes und kehren nach kurzer

5 *Gesellschaft für Integration, Sozialforschung und Betriebspädagogik (ISB)*, Entwicklung der Zugangszahlen zu Werkstätten für behinderte Menschen, Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Gesundheit und Soziales, Berlin 2008.

6 Siehe hierzu auch die Diskussion Weber-Gehrmann: *Weber*, »Negativwachstum« der Werkstätten für Behinderte – ein politischer Paradigmenwechsel?, TUP 2009, S. 294–300 und *Gehrmann*, »Das Dilemma der Leistungsträger« – Replik auf die Kritik von Michael Weber an der ISB-Studie »Entwicklung der Zugangszahlen zu Werkstätten für behinderte Menschen«, TUP 2010, S. 211–218.

7 ISB-Studie (FN 5), S. 111.

Zeit wieder in die Werkstatt zurück. In jedem Falle bleibt festzuhalten, dass Indikatoren, die lediglich zur Überprüfung des Ziels »Übergang auf den ersten Arbeitsmarkt« gebildet werden, für die Mehrzahl der Klienten von Werkstätten und damit auch für den überwiegenden Teil des Ressourceneinsatzes in diesen sozialwirtschaftlichen Unternehmen ins Leere laufen. An dieser Feststellung würde im Übrigen auch der Einsatz anderer Organisationsformen – die Institution WfbM ist natürlich kein Selbstzweck – nicht das Geringste ändern.

Die mangelhafte Aussagefähigkeit des Indikators Übergangsquote ist vor allem deshalb bedauerlich, weil das sozial- und organisationspolitische Konzept, mittels Zielformulierung und darauf bezogener Indikatorenauswahl steuernd auf die Qualität der Dienstleistungserbringung einzuwirken, im Grundsatz in die richtige Richtung weist. Mittlerweile liegen reichhaltige, auch internationale Erfahrungen zu einer *leistungs- und wirkungsorientierten Steuerung* von Non-Profit-Organisationen im Rahmen eines Performance Management vor, auf die zurückgegriffen werden kann. Ich werde im Folgenden zunächst auf diese Erfahrungen eingehen und dabei auch die grundlegenden Begriffe und Konzepte benennen. Im Weiteren soll es dann aber vorrangig um die Frage gehen, welche *Kriterien für die Auswahl geeigneter Indikatoren* für eine leistungs- und wirkungsorientierte Steuerung von Einrichtungen in der Behindertenhilfe zugrunde gelegt werden sollten. Denn erst wenn diese Kriterien feststehen, kann sinnvoll über die Indikatorenbildung im inhaltlichen Sinne geredet werden. Auf diese Weise kann dann auch deutlich werden, dass die aktuelle Diskussion um die Leistungsfähigkeit von Werkstattarbeit bereits zum jetzigen Zeitpunkt andere, aussagekräftigere Indikatoren bereithält als die Übergangsquote.

III. Performance Management als Bezugsrahmen

Sucht man nach den historischen Bezügen des Performance Management in Non-Profit-Unternehmen, so wird man in den siebziger und achtziger Jahren des vergangenen Jahrhunderts fündig. »Überlasteter Staat – verdrossene Bürger. Zu den Dissonanzen der Wohlfahrtsgesellschaft«, so lautete der Titel einer 1981 erschienenen Aufsatzsammlung des Speyerer Soziologen *Helmut Klages*, der den damals herrschenden politischen und sozialwissenschaftlichen Mainstream auf den Punkt bringt⁸. Der Staat werde durch wachsende Ansprüche seiner Bürger und seiner Interessengruppen überfordert. Es drohe die Unregierbarkeit, weil der Staat auf diese Anspruchsinflation unter allzu bereitwilliger Mitwirkung der Verwaltungsbürokratie mit einer Ausdehnung seiner Tätigkeit und in der Folge mit einer permanenten Steigerung der einzusetzenden Ressourcen reagiert. Gegenmaßnahmen seien notwendig, um das beständige Vordringen des Staates in alle möglichen gesellschaftlichen Sphären zu verhindern, der Bürokratisierung Einhalt zu

8 *Klages, Überlasteter Staat – verdrossene Bürger? Zu den Dissonanzen der Wohlfahrtsgesellschaft*, Frankfurt/New York 1981.

gebieten und die ökonomische und politische Eigenverantwortung der Staatsbürger zu stärken.

Diese politischen Ziele wurden in den großen westlichen Demokratien in den achtziger Jahren denn auch verstärkt verfolgt: Mit der Etablierung einer CDU/FDP-Koalition unter der Kanzlerschaft *Helmut Kohls* in Deutschland ab 1982, mit dem Sieg von *Margaret Thatcher* in den Parlamentswahlen Großbritanniens 1979 und mit der Präsidentschaft *Ronald Reagans* in den USA ab 1981 hatten politische Akteure das Sagen, die, wenn auch in unterschiedlicher Intensität, einen Rückbau des Wohlfahrtsstaates und eine Liberalisierung der Märkte propagierten. Leitvorstellungen zur Efficiency (Wirtschaftlichkeit) und zur Effectiveness (Wirksamkeit) wurden zusätzlich zu der verwaltungstypischen Economy-Dimension (Sparsamkeit) aus privatwirtschaftlichen Zusammenhängen auf den öffentlichen Sektor übertragen. Die öffentliche Verwaltung sollte verstärkt an ihrer Leistung, an ihrer *Performance*, gemessen werden. Politische und administrative Akteure sollten Rechenschaft darüber ablegen, welche Ergebnisse und Wirkungen sie durch ihre Entscheidungen und durch ihr Handeln tatsächlich erzielen⁹.

1. Der Einfluss des Neuen Steuerungsmodells auf die Sozialwirtschaft

In Deutschland hat sich die Vorstellung einer am Leitbild unternehmerischen Handelns orientierten Verwaltungspolitik am nachdrücklichsten auf der kommunalen Ebene realisiert. *Gerhard Banner*, ehemaliger Beigeordneter der Stadt Duisburg und seit Mitte der siebziger Jahre Chef der einflussreichen Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt), proklamierte zu Beginn der neunziger Jahre ein neues Leitbild für die Kommunalverwaltung: »Von der Behörde zum Dienstleistungsunternehmen«¹⁰. Ein Neues Steuerungsmodell (NSM) sollte die Beziehungen zwischen politischer Leitungsebene und ausführender Verwaltung umgestalten. Nicht mehr die bloße Fortschreibung von Input-Faktoren, wie Personal, Finanzen oder Sachmittel, dürfe die kommunalpolitischen Gestaltungsprozesse dominieren. Vielmehr müsse eine konsequente *Output-Orientierung* in den Städten und Kreisen Einzug halten: Die politische Führung sagt, einem Konzernvorstand vergleichbar, welche Ziele sie erreichen will. Der Verwaltungsapparat, befreit von einer irrationalen (Partei-) Politisierung seiner Strukturen und Prozesse, sorgt für eine effiziente Umsetzung. Der Preis für die *dezentrale Ressourcenverantwortung* zugunsten der Verwaltung ist der konsequente Verzicht der Politik auf Detailinterventionen. Eine strategische Steuerung »at arms length« kann es sich leisten, ihre Aufmerksamkeit aus den operativen Niederungen der Verwaltungspraxis abzuziehen. Diese gewollte Indifferenz auf Seiten der Politik funktioniert allerdings nur unter der Voraussetzung, dass die zuvor vereinbarten Ziele mittels Kennzahlen

9 Einen Überblick über die Performance Management-Diskussion vermitteln *Proeller/Siegel*, Performance Management in der deutschen Verwaltung, dms 2009, S. 455–474; *Hilgers*, Management by performance, dms 2009, S. 433–454.

10 *Banner*, Von der Behörde zum Dienstleistungsunternehmen – Die Kommunen brauchen ein neues Steuerungsmodell, VOP 1991, S. 6–11; siehe auch *KGSt*, Das Neue Steuerungsmodell: Begründung, Konturen, Umsetzung, Bericht Nr. 5, Köln 1993.

und Indikatoren beschrieben und quantifiziert werden, um dann im Weiteren eine aufgabengerechte Kontrolle zu ermöglichen, Abweichungen im Rahmen eines Anreizsystems zu sanktionieren und den Managementkreislauf mit aktualisierten Planungsinformationen wieder aufs Neue beginnen zu lassen. Die *Unternehmenssteuerung mittels Kennzahlen*, in der freien Wirtschaft schon seit langem bekannt und erprobt¹¹, ist ein Kerngedanke des Neuen Steuerungsmodells, das seinerseits konzeptionell in das Performance Management eingebunden ist.

Die Auswirkungen des neuen Verwaltungsdiskurses erreichten alsbald auch die freien Träger sozialer Arbeit, wozu insbesondere ein frühes KGSt-Gutachten zur Neuen Steuerung in der Jugendhilfe beitrug¹². Hinzu kam, dass das im Jahr 1990 eingeführte Kinder- und Jugendhilfegesetz eine intensive professionspolitische Diskussion über das Bild des Jugendamtes als Leistungsverwaltung auslöste, die an bestimmten, wenn auch längst nicht an allen Punkten eine Anschlussfähigkeit an den betriebswirtschaftlichen Sprach-Duktus des Neuen Steuerungsmodells aufwies. So konnte z.B. der Kundenbegriff und die postulierte Nachfrageorientierung des NSM durchaus komplementär zu den sozialpädagogischen Begrifflichkeiten der Alltagsorientierung und der Betroffenenpartizipation verstanden und verwendet werden¹³.

Als förderlich für die Implementation des NSM im Bereich der Sozialverwaltung erwies sich Mitte der neunziger Jahre auch die Änderung des § 93 im damaligen Bundessozialhilfegesetz. Damit wurde der sozialrechtliche Rahmen geschaffen, um die Beziehungen zwischen Kommunen und freien Trägern auf ein »Kontraktmanagement« umzustellen¹⁴. § 75 Abs. 3 SGB XII formuliert aktuell die Voraussetzungen, unter denen die Freie Wohlfahrtspflege und zunehmend auch private Träger im Auftrag von Kommunen und parafiskalischen Institutionen tätig werden können. Auf diese gesetzliche Regelung hat sich nicht zuletzt die Eingliederungshilfe zu beziehen. Ein vergleichbarer Rechtsrahmen im Verhältnis zu freien Trägern wurde auch in der Kinder- und Jugendhilfe (§ 77 SGB VIII) und in der Pflegeversicherung (§ 72 SGB XI) etabliert. Neben Inhalt und Umfang sollen die Ergebnisqualität und die Wirkungen der zu erbringenden Leistungen vorab beschrieben werden. Damit einher geht die Umstellung der Finanzierung sozialwirtschaftlicher Einrichtungen weg vom Selbstkostendeckungsprinzip hin zu prospektiven, leistungsgerechten Entgelten. Die Organisationen der Freien Wohlfahrtspflege wurden damit in die Rolle von mehr oder weniger effizienten Dienstleistungserbringern der Kommunen und Sozialversicherungsträger gedrängt. Diese Rollenübernahme der freien Träger geht einher mit der Übernahme jener Steuerungslogik und jener Managementinstrumente, die das Neue Steuerungsmodell vorgibt. Der Preis hierfür ist die

11 Belege und Verweise finden sich bei *Greiling*, Performance Measurement in Non-Profit-Organisationen, Wiesbaden 2009, S. 87 ff.

12 *KGSt*, Outputorientierte Steuerung der Jugendhilfe, Bericht Nr. 9, Köln 1994.

13 Nachweise finden sich bei *Grobs*, Reform der Jugendhilfe zwischen Neuer Steuerung und Professionalisierung, Zeitschrift für Sozialreform 2007, S. 247–274.

14 Das Thema wurde ebenfalls in einem KGSt-Gutachten aufgegriffen: *KGSt*, Kontraktmanagement zwischen öffentlichen und freien Trägern der Jugendhilfe, Bericht Nr. 12, Köln 1998.

sozialpolitische Entwertung insbesondere der Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege und die Auflösung der mit dem Wettbewerbsgedanken unverträglichen korporatistischen Arrangements¹⁵.

Rainer Pitschas hat frühzeitig auf die *rechtlichen* Mängel des NSM-Konzeptes hingewiesen¹⁶, zu denen, wie im nächsten Abschnitt gezeigt wird, politische und ökonomische Schwachstellen hinzu treten. Nach wie vor problematisch gestaltet sich insbesondere der *rechtliche Rahmen für die Rehabilitation und Teilhabe behinderter Menschen* in Deutschland. Dieses Thema kann an dieser Stelle nur angedeutet werden¹⁷, wenngleich es für die praktische Arbeit in Werkstätten für behinderte Menschen und für die präzise Bestimmung ihrer Zielgruppen unmittelbare und leider negative Auswirkungen hat. Die Neuordnung des deutschen Rehabilitationsrechts (SGB IX) erbrachte einen nach wie vor uneinheitlichen Begriff von Behinderung und änderte auch nichts an der kompetenzziellen Zersplitterung der Trägerlandschaft¹⁸. Die Werkstätten bekommen diese Lücken im Gehäus des Rechts in ihrem Tagesgeschäft zu spüren: nämlich in Form von Streitigkeiten über die Zuständigkeit von Kostenträgern bei jungen Volljährigen mit seelischer Behinderung¹⁹ sowie in Form eines inkommensurablen Verständnisses von »Lernbehinderung« zwischen Vertretern von Arbeits- und Sozialverwaltung²⁰. Es steht außer Frage, dass diese Probleme des bürokratisierten Rechtsstaats einer Klärung bedürfen, um einen sachlich angemessenen und rechtlich korrekten Zugang zu Fragen der Indikatorisierung

- 15 Diese Diskussion setzte bereits Mitte der neunziger Jahre ein – siehe hierzu: *Hermesen/Weber*: Die Freie Wohlfahrtspflege im Spannungsfeld einer Sozialpolitik zweiter Ordnung und Neuer Steuerungsmodelle in Kommunen, Arbeit und Sozialpolitik 1998, S. 61–68 – und hält bis heute an.
- 16 *Pitschas*, Verwaltungsmodernisierung im Spannungsfeld von öffentlichem Dienstleistungsmanagement und dem Steuerungsanspruch des Rechts, in: *Neue Steuerung. Tendenzen der Organisationsentwicklung in der Sozialverwaltung*, herausgegeben von Joachim Merchel und Christian Schraper, Münster 1996, S. 107–128.
- 17 Rainer Pitschas hat hierzu – aus der Perspektive kommunaler Sozialpolitik – ausführlichere Belege und weitere Verweise geliefert: *Pitschas*, Behinderte Menschen in der kommunalen Sozialpolitik, in: *Politik und Recht für Menschen mit Behinderungen in Europa und Asien*, herausgegeben von Maydell/Pitschas/Pförtner/Schulte, Baden-Baden 2009, S. 103–122.
- 18 *Pitschas*, (FN 17), S. 111.
- 19 Für seelisch behinderte junge Volljährige besteht nach § 35a SGB VIII ein vorrangiger Anspruch auf Eingliederungshilfe im Rahmen der Kinder- und Jugendhilfe. In der Praxis versuchen kommunale Jugendämter aber nur allzu oft, die Kostenverantwortung für die Werkstattunterbringung auf den (über-)örtlichen Träger der Sozialhilfe abzuschieben. Im Übrigen ist es rechtssystematisch nicht nachvollziehbar, warum das Recht der Kinder- und Jugendhilfe eine Eingrenzung auf den Begriff der seelischen Behinderung erfährt.
- 20 Eine Lernbehinderung ist keine wesentliche geistige Behinderung im Sinne des § 53 Abs. 1 SGB XII i.V.m. §§ 1–3 EHVO, wohl aber eine Behinderung im Sinne der aus Beitragsmitteln zu finanzierenden Leistungen nach § 19 Abs. 1 SGB III. Hieraus resultieren nur allzu oft Streitigkeiten zwischen den Kostenträgern Arbeitsagentur (Rechtskreis SGB III) und Kommune (Rechtskreis SGB XII) in den Fachausschüssen zur Frage der Werkstattaufnahme von Menschen mit Behinderung.

von Werkstattleistungen zu finden. Aber das ist – wie gesagt – Thema einer eigenen Abhandlung.

2. Schwächen des Neuen Steuerungsmodells und ihre Auswirkungen auf die Diskussion um eine wirkungsorientierte Steuerung von Non-Profit-Unternehmen

Das Neue Steuerungsmodell hat in den letzten Jahren vor allem von politikwissenschaftlicher Seite herbe Kritik erfahren²¹. Das Scheitern des Neuen Steuerungsmodells, von dem z.B. *Lars Holtkamp* spricht, bezieht sich in erster Linie auf die Perspektive der Kommunen, für die von Anfang an das strategische Ziel der *Haushaltskonsolidierung* im Vordergrund ihrer Reformbemühungen stand. In der Tat sind die diesbezüglichen Ergebnisse ernüchternd, der Verschuldungsgrad der Kommunen, allen voran der Städte und Kreise in Nordrhein-Westfalen, wächst kontinuierlich. *Holtkamp* geht in seinen Analysen so weit, die dezentrale Ressourcenverantwortung, ein konzeptionelles Herzstück des Neuen Steuerungsmodells, als ursächlich für die Schuldenproblematik kommunaler Körperschaften zu identifizieren. Fachpolitiker würden, im kollusiven Zusammenspiel mit den administrativen Akteuren der Fachämter, die dezentrale Ressourcenverantwortung dahingehend missbrauchen, neue Handlungsspielräume für Budgetexpansion zu erschließen, statt sich um Beiträge zur Haushaltskonsolidierung zu kümmern²². Tatsache ist, dass viele Kommunen in Deutschland angesichts ihrer Haushaltsprobleme mittlerweile einen neo-weberianischen Strategiewechsel vorgenommen haben. Es sei ein deutlicher Trend zur Re-Zentralisierung und Re-Hierarchisierung, insbesondere zu einer Stärkung der Kämmererei, zu verzeichnen²³.

Die Kritik am Neuen Steuerungsmodell ist insofern fundamental – *Holtkamp* spricht von einem *Konzeptfehler* –, weil die politischen Akteure in den Kommunen schlicht kein Interesse an einer zielorientierten Steuerung der Kommunalverwaltung haben. »Die Kontrolle der Verwaltung erfolgt nicht durch Überprüfung der Zielerreichung, beispielsweise anhand des Berichtswesens, sondern die großen Fraktionen setzen weiterhin auf persönliche Kontakte in den Verwaltungen und parteipolitische Patronage. Die Detailintervention auch zu Gunsten einzelner Bürgerwünsche wird von der Politik weiter fortgesetzt, weil sie diese und nicht die Zieldiskussion als ihr Kerngeschäft ansieht. Die produktorientierten Haushaltsbücher wurden von der Politik nicht angenommen, sondern man berät weiter nach dem kameralen Haushaltsplan²⁴.«

21 Siehe hierzu *Bogumil/Grohs/Kuhlmann/Ohm*, Zehn Jahre Neues Steuerungsmodell. Eine Bilanz kommunaler Verwaltungsmodernisierung, 2. Aufl., Berlin 2008; *Bogumil/Grohs/Kuhlmann*, Ergebnisse und Wirkungen kommunaler Verwaltungsmodernisierung in Deutschland, Sonderheft 37 der Politischen Vierteljahresschrift 2006, S. 9–28; *Holtkamp*, Das Scheitern des Neuen Steuerungsmodells, dms 2008, S. 423–446; *Kuhlmann*, Hat das »Neue Steuerungsmodell« versagt? Lehren aus der Ökonomisierung von Politik und Verwaltung, Verwaltung und Management 2006, S. 149–153.

22 *Holtkamp*, dms, (FN 21), S. 438.

23 *Bogumil/Grohs/Kuhlmann* (FN 16), S. 22.

24 *Holtkamp*, dms, (FN 21), S. 429.

Man könnte angesichts dieser Grundsatzkritik geneigt sein, jede weitere Diskussion um die zielorientierte und damit auch kennzahlengestützte Steuerung von Politikfeldern im öffentlichen Bereich einzustellen. Aber so einfach sollte man es nicht machen, zumindest dann nicht, wenn es um fachpolitische Fragen klientenorientierter Verbesserungsprozesse in sozialen Diensten und Einrichtungen geht. Die genannten NSM-Kritiker sind sich nämlich angesichts der Ergebnisse ihrer empirischen Wirkungsforschungen darin einig, dass die langjährigen, intensiven Diskussionen um eine Neue Steuerung öffentlich finanzierter Dienste und Einrichtungen gesamtgesellschaftlich gesehen ein günstiges Reformklima geschaffen und Gelegenheitsfenster für Modernisierungsbestrebungen geöffnet haben. Dienstleistungsqualität und Kundenorientierung freigemeinnütziger und öffentlich-rechtlicher Träger wurden nachweislich und nachhaltig gesteigert²⁵. Umgekehrt schließt sich aber sehr rasch das »Window of Opportunity«, wenn Steuerungsmaßnahmen primär mit dem Ziel der Haushaltskonsolidierung verknüpft werden. Dafür sorgen schon die von Haushaltskürzungen betroffenen Mitarbeiter in den Verwaltungen beziehungsweise die von den Budgetkürzungen betroffenen freien Träger sozialer Arbeit. Die Kooperationsbereitschaft organisierter Akteure bei Veränderungsmaßnahmen endet in aller Regel dann, wenn institutionell geprägte Standardinteressen wie Bestandssicherung und Erwartungssicherheit in Frage gestellt werden²⁶. Der Bezug zum Thema Steuerung der Eingliederungshilfe mit der Kennzahl Überleitungsquote drängt sich an diesem Punkt förmlich auf: Die mit dem Übergang von Werkstattbeschäftigten auf den ersten Arbeitsmarkt realisierte »Inklusion« ist aus Sicht kommunaler Kostenträger nicht zuletzt deshalb attraktiv, weil damit die Übernahme der finanziellen Lasten eines Werkstattplatzes für den behinderten Menschen entfällt. Politische Diskurse, die finanzielle Motive mittels moralisch aufgeblähter Begriffe wie »Inklusion«²⁷ nur schlecht kaschieren, erzeugen beim Fachpersonal sozialer Dienste und Einrichtungen Widerstand und Kooperationsverweigerung, die auf institutioneller Ebene in Organisationsblockaden münden. Vermeidet man hingegen die Kontamination fachpolitischer Diskurse mit sparpolitischen Themen, ist die Diskussion um eine ziel- und kennzahlengestützte Steuerung von Non-Profit-Unternehmen weiterhin ein lohnenswertes Unterfangen.

Es gibt noch ein zweites Argument für ein konsequentes Inganghalten des Diskurses über die ziel- und kennzahlenorientierte Steuerung von Non-Profit-Organisationen. Internationale Erfahrungen mit der Verwaltungsmodernisierung zeigen, dass Konzepte eines Performance Management, die von Anfang an auf die *Wirkungsebene* politisch-administrativen Handelns ausgerichtet sind, gute Akzeptanz- und Realisierungschancen

25 Nachweise bei *Bogumil/Grobs/Kuhlmann/Ohm* (FN 21), S. 317; *Grobs*, Zeitschrift für Sozialreform (FN 13), S. 270.

26 *Deeg/Schimank/Weibler*, Verhalten im Stillstand – Stillstand als Verhalten. Organisationsblockaden in der Perspektive des akteurzentrierten Institutionalismus, in: *Managementforschung* 19, herausgegeben von Georg Schreyögg und Jörg Sydow, Wiesbaden 2009, S. 261.

27 Einen kritischen Blick auf den Inklusionsbegriff liefert *Weber*, Inklusion und Behindertenhilfe – Anmerkungen aus systemtheoretischer Sicht, in: *Vielfalt und Inklusion*, herausgegeben von Sabine Krönchen, Mönchengladbach 2010, S. 283–295; für den sonderpädagogischen Bereich vgl. *Ahrbeck*, Der Umgang mit Behinderung, Stuttgart 2011, S. 43 ff.

haben. Während die deutsche Diskussion die Steuerung der Leistungserbringung vor allem auf Output-Größen abstellte, die in Form umfanglicher und umständlicher Produktkataloge beschrieben wurden, setzte man sich in den USA, in Großbritannien und nicht zuletzt auch in der Schweiz frühzeitig mit der Frage auseinander, welche Wirkungen soziale Dienstleistungsorganisationen auf gesellschaftlicher Ebene (Outcome) und auf der Ebene der Klienten (Effect, Impact) realisieren sollen²⁸. In der Schweiz bezeichnete man die entsprechende Reformkonzeption schon zu Beginn als »Wirkungsorientierte Verwaltungsführung (WOV)«²⁹. In Deutschland hat die Beschäftigung mit Fragen der Wirkungsorientierung erst seit einigen Jahren eingesetzt, verstärkt im Bereich sozialwirtschaftlicher Organisationen³⁰, in Ansätzen auch im Bereich der öffentlichen Verwaltung³¹.

3. Zentrale Begriffe des Performance Managements und ihr Bezug zur WfbM-Arbeit

In den Diskussionen um Fragen einer wirkungsorientierten Steuerung werden einige zentrale Begriffe unterschieden, die im Folgenden anhand des Anwendungsfalls WfbM kurz erläutert werden.

Der *Output* beschreibt die quantitative Leistungsmenge, die letztlich die Basis für qualitative Wirkungseffekte (Outcome, Impact, Effect) darstellt. Der Output ist das mengenmäßige Produktionsergebnis des Unternehmens. Die Zahl behinderter Mitarbeiter, multipliziert mit den Tagen, an denen diese Menschen in einer WfbM betreut und rehabilitiert werden, ergibt den Output, an dem sich gegenwärtig immer noch die Kalkulation der Kostensätze im Bereich der teilstationären Eingliederungshilfe orientiert. Der Output lässt Rückschlüsse auf die interne *Effizienz* der Organisation zu, weil die Zahl der Betreuungstage mit einem mehr oder weniger großen Ressourcenaufwand (Personal, Sachmittel) bewältigt werden kann. Der Ressourcenaufwand entspricht den *In-*

28 Siehe hierzu *Proeller*, Wirkungsorientierung – Vision oder Utopie der schweizerischen Verwaltungsmodernisierung, in Festschrift für Christoph Reichard, Potsdam 2006, S. 153–169; *Schedler/Proeller*, New Public Management, 4. Aufl., Bern/Stuttgart/Wien 2009, S. 71 ff.

29 *Schedler*, Ansätze einer Wirkungsorientierten Verwaltungsführung, Bern/Stuttgart/Wien 1995; *ders.*, Denkanstöße zur Wirkungsorientierten Verwaltungsführung, in: 10 Jahre New Public Management in der Schweiz, herausgegeben von Andreas Lienhard u.a., Bern/Stuttgart/Wien 2005, S. 223–235.

30 *IGC-Arbeitsgruppe*, Wirkungsorientiertes NPO-Controlling, Manuskript, Eichstätt 2008; *Hal-far*, Wirkungsorientiertes Controlling, Sozialwirtschaft, Heft 5, 2009, S. 6–8; *Bono*, Performance Management in NPOs, Baden-Baden 2010; *ISA Planung und Entwicklung*, Wirkungsorientierte Jugendhilfe 2010. Abschlussbericht der Evaluation des Bundesmodellprogramms »Qualifizierung der Hilfen zur Erziehung durch wirkungsorientierte Ausgestaltung der Leistungs-, Qualitäts- und Entgeltvereinbarungen nach § 78 ff SGB VIII«, Hamm 2010.

31 *Mühlenkamp*, Zu den Steuerungswirkungen des Neuen öffentlichen Haushalts- und Rechnungswesens und seiner Akzeptanz, Speyerer Arbeitshefte Nr. 203, Speyer 2011; *Küch-ler-Stahn*, Leistungs- und wirkungsorientierte Budgetierung, Berlin 2010; *Storms*, Wirkungsorientierter Haushalt, Der Gemeindehaushalt 2010, S. 156–158; *Bolay/Volz*, Wirkungsorientierte Verwaltungssteuerung als Modernisierungskonzept des Justizvollzugs?, Verwaltung und Management 2009, S. 59–65.

putgrößen, die in der öffentlichen Verwaltung traditionell zur Steuerung verwendet werden. Der Zusammenhang zwischen Input- und Outputgrößen wird durch Kennzahlen der *Strukturqualität* vermittelt, also z.B. Personalquoten (Relation: Gruppenleiter zu behinderten Mitarbeitern, in der Regel 1:12), Fachkraftquoten (Relation: sozialpädagogische Fachkräfte im begleitenden Dienst zu behinderten Mitarbeitern, in der Regel 1 : 120) oder räumliche Ausstattungsstandards.

In der deutschen Reformdiskussion dominiert gegenwärtig immer noch die Orientierung an Outputgrößen, die gegenüber einer reinen Inputorientierung der traditionellen öffentlichen Verwaltung bereits als Fortschritt empfunden werden kann. Die modernen Konzepte eines Performance Management gehen einen Schritt weiter und stellen bevorzugt auf die Wirkungen des Verwaltungshandelns ab. In Analogie zum Qualitätsmanagement könnte man auch von *Ergebnisqualität* sprechen. Der *Outcome* misst die gesellschaftlichen Wirkungen und den Nutzen, den die von der sozialen Organisation erstellten Güter oder Dienstleistungen haben. Die Leistungen wirken sich bei verschiedenen Adressatengruppen in der Gesellschaft im »Gemeinwohl« aus.

Im Falle einer WfbM ist der gesellschaftliche Nutzen gleich ein mehrfacher: Zum einen ist die WfbM aus Sicht von Wirtschaftsunternehmen ein nützlicher sozialpolitischer Akteur, der ihnen die gesamtgesellschaftlich unabdingbare Aufgabe einer angemessenen Teilhabe behinderter Menschen am Arbeitsleben abnimmt. Zum zweiten ist eine WfbM auch ein Beschäftigungs- und Wirtschaftsfaktor mit einem nicht unerheblichen ökonomischen Gewicht. Sie bietet in einer Region qualifizierte Arbeitsplätze an und wird von vielen Unternehmen als ökonomisch interessanter Geschäftspartner wahrgenommen. Und zum dritten fließen finanzielle Mittel, welche die öffentliche Hand zur Finanzierung einer WfbM vergibt (Arbeitsförderungsgeld der Bundesagentur für Arbeit, Mittel der Eingliederungshilfe von örtlichen und überörtlichen Trägern der Sozialhilfe, Mittel der Rentenversicherungsträger), zu einem Teil (44 Prozent) in Form von Steuern und Sozialabgaben wieder an öffentliche Institutionen zurück³². In jüngster Zeit traten Ansätze in den Vordergrund, die den von Werkstätten bereit gestellten gesellschaftlichen Outcome auf der Grundlage von Transferanalysen als *Social Return on Investment* ermitteln³³.

Unter *Effect* wird die unmittelbare, objektiv ersichtliche und nachweisbare Wirkung für einzelne Anspruchs- und Interessengruppen verstanden (objektive Effektivität). Abgebildet werden hier zielgruppenspezifische, intendierte, von der Wahrnehmung und Deutung der Zielgruppen unabhängig bestehende Wirkungen. Im Falle der Rehabilita-

32 Arnold, Untersuchungsprojekt »Finanzierung der Werkstätten für Menschen mit Behinderungen«, Gutachten, Stuttgart 2008. Die Analysen Arnolds wurden in mehreren regionalen Studien zur Messung des so genannten Social Return on Investment (SROI) bestätigt, siehe hierzu auch FN 33.

33 Schellberg/Walter, Wertschöpfung. Soziales rechnet sich, Sozialwirtschaft, Heft 3, 2010, S. 1–4; Wagner/Tränkle, Soziale Dienstleistung kann Kosten vermeiden, Neue Caritas, Heft 1, 2011, S. 25–26; im internationalen Kontext vgl. Quarter/Mook/Richmond, What Counts. Social Accounting for Nonprofits and Cooperatives, Second Edition, London 2007.

tionseinrichtung WfbM liegt die Messung des Effects auf der Hand. Er misst den Rehabilitationserfolg. Hierzu gehören dann aber nicht nur die Übergänge behinderter Menschen auf den ersten Arbeitsmarkt und die Schaffung betriebsintegrierter Arbeitsplätze, sondern ganz generell die Zahl der behinderten Menschen, die im Laufe eines Jahres nachgewiesenermaßen Lernerfolge zu verzeichnen haben.

Unter *Impact* ist die subjektiv erlebte Wirkung der Leistungsempfänger bzw. der Stakeholder (subjektive Effektivität) und somit eine Reaktion der Zielgruppen auf Leistungen (Output) und/oder auf die (objektiven) Wirkungen (Effects) der Leistungen zu verstehen. Impacts als subjektive Reaktionen sind Einstellungen, Urteile, Zufriedenheitsäußerungen, aber auch die Änderung oder Stabilisierung von Verhaltensweisen. Den Impact kann man in einer WfbM z.B. durch Befragungen der behinderten Mitarbeiter und/oder ihrer Angehörigen zu Themen wie Arbeitszufriedenheit oder Intensität der Beteiligung an Arbeitseinsatzmöglichkeiten in einer WfbM messen. Impact- und Effectgrößen lassen sich ihrerseits mit den Forschungsergebnissen zur *Lebensqualität* von Menschen mit geistiger Behinderung in Zusammenhang bringen, die ein reichhaltiges Repertoire an Indikatoren bieten³⁴.

IV. Vier Empfehlungen für die Ermittlung und Anwendung von Indikatoren (Klärung des Bezugsrahmens, Einhaltung wissenschaftlicher Gütekriterien, Legitimität durch Partizipation, Kommunikation in der Anwendungsphase)

Unter Zuhilfenahme der Wirkungsperspektive (Outcome, Effect, Impact) lassen sich also eine Reihe von Indikatoren für die Messung der Performance von Werkstätten für behinderte Menschen bilden, die sich nicht auf die Übergangsquote beschränken. Im Folgenden soll aber nicht die Suche nach konkreten Indikatoren im Vordergrund stehen. Vielmehr möchte ich, gestützt auf Analysen zu indikatorengestützten Entscheidungssystemen in der Schweiz³⁵, die dort erarbeiteten Empfehlungen zur Entwicklung und Anwendung von Indikatoren aufgreifen. Auch wenn die Anwendungsbeispiele des Schweizer Zentrums für Technologiefolgen-Abschätzung andere sind (»nachhaltige Entwicklung« und »Bildung«), bleibt der Kern der Vorschläge gehaltvoll und auf das Politikfeld der Behindertenhilfe anwendbar. Die Empfehlungen sind auf das Ziel ausgerichtet, eine *hohe Aussagekraft* und eine *breite Akzeptanz* von Indikatoren zu erreichen, unter Berücksichtigung eines *vertretbaren Kosten-Nutzen-Verhältnisses*. Gleichzeitig berücksichtigen diese Vorschläge, dass die Indikatorenentwicklung in einem Zusammenspiel

34 *Schäfers*, Lebensqualität aus Nutzersicht. Wie Menschen mit geistiger Behinderung ihre Lebenssituation beurteilen, Wiesbaden 2008; *Schalock*, Enhancing Personal Outcomes: Organizational Strategies, Guidelines, and Examples, Journal of Policy and Practise in Intellectual Disabilities 2008, S. 276–285; *ders.*, Quality of Life Measurement in the Field of Intellectual Disabilities: Eight Principles for Assessing Quality of Life-Related Personal Outcomes, Social Indicators Research 2010, S. 61–72.

35 *Zentrum für Technologiefolgen-Abschätzung*, Messen, werten, steuern. Indikatoren – Entstehung und Nutzung in der Politik, Bern 2010.

zwischen staatlichen Akteuren, politischen Institutionen mit Kostenträgerfunktion und den dienstleistenden Einrichtungen vorstatten geht, das keine eindeutigen hierarchischen Über- und Unterordnungsverhältnisse vorsieht. Aussagefähige und akzeptierte Ergebnisse lassen sich in einem solchen politischen Umfeld, in dem die Durchsetzungsmacht des Staates beschränkt ist, nur mittels komplexer Aushandlungsprozesse erzielen. In der Politikwissenschaft wird das damit verbundene Staatsverständnis unter der Überschrift *Governance* breit diskutiert³⁶.

1. Klärung des Bezugsrahmens

Der Gestaltung von Indikatoren muss eine Festlegung des Bezugsrahmens vorausgehen (Unterscheidung zwischen Evaluation, Monitoring und Controlling). Bereits in der Phase der Planung sollte deutlich herausgearbeitet werden, ob die zu entwickelnden Indikatoren

- die Überprüfung der Wirksamkeit eines bestimmten politischen Programms oder einer politischen Maßnahme (*Evaluation*)
- die kurz- bis mittelfristige operative Steuerung von Organisationseinheiten (*Controlling*) oder
- die langfristige Beobachtung gesellschaftlicher Entwicklung (*Monitoring*) zum Ziel haben.

Wenn das politische Ziel lautet, die Zugangszahlen zu Werkstätten für behinderte Menschen zu reduzieren, so kann dies z.B. dadurch geschehen, dass ein bundesweites Förderprogramm »Unterstützte Beschäftigung« (§ 38a SGB IX) aufgelegt wird, um Menschen mit Behinderung mittels individueller betrieblicher Qualifizierung und Berufsbegleitung die Möglichkeit zu geben, in ein sozialversicherungspflichtiges Arbeitsverhältnis einzumünden. Leistungsindikatoren können dann im Weiteren bestimmen, wie viele Personen an den Leistungen des Programms partizipierten, während Wirkungsindikatoren Informationen über die dadurch realisierten Übergänge auf den ersten Arbeitsmarkt vermitteln. All dies erfolgt im Rahmen der *Evaluation* eines politischen Programms in Hinblick auf die zuvor formulierte und gesetzlich kodifizierte politische Zielvorgabe. Mittlerweile liegen umfangreiche methodische und konzeptionelle Erfahrungen mit Evaluationsvorhaben in unterschiedlichsten Politikfeldern vor, auf die zurückgegriffen werden kann³⁷.

Es liegt aber auf der Hand, dass die genannten Leistungs- und Wirksamkeitsindikatoren für die managementbezogene *Steuerung* des sozialwirtschaftlichen Unternehmens WfbM wenig geeignet sind, da deren Kernklientel nur in kleinen Teilen zur Zielgruppe des Programms »Unterstützte Beschäftigung« gehört. Neben einem Finanz- und Perso-

36 Einen Überblick über den Forschungsstand vermittelt *Benz/Lütz/Schimank/Simonis* (Hrsg.), Handbuch Governance, Wiesbaden 2007.

37 Einen Überblick zum Stand der Evaluationsforschung vermitteln *Kromrey*, Evaluation – ein Überblick, in: Was ist Qualität? Die Entzauberung eines Mythos, herausgegeben von Heidrun Schöch, Berlin 2005, S. 31–85; *Stockmann* (Hrsg.), Evaluationsforschung. Grundlagen und ausgewählte Forschungsfelder, 3. Aufl., Münster 2006.

nalcontrolling muss es in diesen Unternehmen auch Indikatoren für die Beurteilung der fachlich-pädagogischen Arbeit geben, die Menschen mit Behinderung eine ihnen angemessene Teilhabe am Arbeitsleben ermöglicht. Wenn sich diese Teilhabe nur am Indikator »Übergang auf den ersten Arbeitsmarkt« messen lassen müsste, würde dies den Nutzen der dort Beschäftigten völlig verfehlen und ein fachliches Controlling ad absurdum führen. Es liegen gegenwärtig bereits Erfahrungen mit der *Messung der Rehabilitationsqualität* von Werkstätten für behinderte Menschen vor, die auch in Benchmark-Prozesse eingeflossen sind. Federführend ist hier das Institut für Technologie und Arbeit der Universität Kaiserslautern³⁸. Als Indikatoren dienen die Weiterentwicklung der Sozial- und Handlungskompetenz der behinderten Mitarbeiter, der Grad der empfundenen Selbstbestimmung, die Zufriedenheit der Mitarbeiter sowie die Qualität der Teilhabe am Leben in der WfbM und in der Gesellschaft. Die Datenerhebung erfolgt sowohl anhand bestimmter Strukturkennzahlen (z.B. das Vorliegen von aktualisierten Förderplänen oder der Ausbildungsstand des Fachpersonals) als auch anhand von Befragungen der behinderten Mitarbeiter. Bezug nehmend auf die oben dargestellte Indikatoren-Terminologie kann man hier von Effect- und Impact-Größen sprechen. Man muss allerdings an dieser Stelle erwähnen, dass die erwähnten Indikatoren einrichtungsintern erhoben und verwendet werden. Eine Kooperation mit Kostenträgern fand und findet nicht statt, so dass die Indikatoren auch keinerlei Einfluss auf Kostensatzverhandlungen haben. Unter Controlling-Gesichtspunkten sollte aber genau dies der Fall sein.

Ein *Monitoring* muss sich im Wesentlichen auf Outcome-Größen beziehen, die wiederum eine höhere Standardisierung von Indikatoren vorsehen, als dies im Falle von Evaluationsvorhaben der Fall ist. Im Unterschied zur Evaluation erbringt ein Monitoring keine unmittelbaren Rückschlüsse auf die Wirksamkeit bestimmter staatlicher Maßnahmen. Monitoring-Konzepte eignen sich auch nicht für die Unternehmenssteuerung. Die Kategorie der *Lebensqualität* dürfte unter Monitoring-Gesichtspunkten ein geeigneter Maßstab für eine systematisch-vergleichende Langzeitbeobachtung im politischen Feld der Eingliederungshilfe sein. Auch die bereits erwähnten Indikatoren zur Messung des Social Return on Investment³⁹ sind als Monitoring-Größen in Betracht zu ziehen. Hierbei könnten die soziale Wertschöpfung und die regionalökonomische Wirkung unterschiedlicher institutioneller Arrangements der Behindertenhilfe langfristig und in vergleichender Perspektive ermittelt werden.

In Reaktion auf die eingangs erwähnte UN-Konvention hat die Bundesregierung eine so genannte Monitoring-Stelle beim Deutschen Institut für Menschenrechte eingesetzt, die sich allerdings eher durch eine menschen- und behindertenrechtliche Expertise auszeichnet. Man muss abwarten, was sich hinter dem selbst gesteckten Ziel der Entwicklung »menschenrechtsgestützter Indikatoren« verbirgt.

38 *Blaudszun-Lahm/Eiderdanz/Weber*, Werden Werkstattbeschäftigte erfolgreich gefördert?, ConZepte, Informationen, Standpunkte und Diskussionen aus der Gesundheits- und Sozialwirtschaft 2010, S. 22–25.

39 Vgl. die Literatur in FN 33.

Festzuhalten bleibt, dass die Entwicklung von Indikatoren ohne eine vorgängige Klärung des Bezugs- und Verwendungszusammenhangs (Evaluation, Controlling, Monitoring) sowohl im Hinblick auf die Aussagekraft der Indikatoren als auch im Hinblick auf deren Akzeptanz zum Scheitern verurteilt ist.

2. Einhaltung wissenschaftlicher Gütekriterien

Die Bildung von Indikatoren muss wissenschaftlichen Gütekriterien entsprechen (Güte der Operationalisierung, der Messung und der Produktion). Das Autorenteam des Schweizer Zentrums für Technologiefolgen-Abschätzung benennt unter dem Oberbegriff »Güte der Operationalisierung und der Messung« die aus der sozialwissenschaftlichen Methodenlehre bekannten Kriterien

- Relevanz: der Indikator hat eine zentrale Bedeutung für den zu messenden Sachverhalt,
- Validität: der Indikator misst das, was er zu beschreiben vorgibt,
- Reliabilität: der Indikator zeigt sich auch bei wiederholten Messungen stabil.

Diese drei Kriterien lassen Rückschlüsse auf die Komplexität und den Aufwand zu, der mit der Indikatorenentwicklung verbunden ist. Die Erfahrungen zeigen, dass sozialwirtschaftliche Unternehmen ohne eine intensive wissenschaftliche Begleitung Projekte der Indikatorenbildung und die sich daran anschließenden Datenerhebungsprozesse nur schwerlich bewältigen können. Eine wissenschaftliche Begleitung ist nicht zuletzt deshalb vonnöten, weil insbesondere die *Messung* von Wirkungsindikatoren erhebliche methodische Schwierigkeiten aufweist, die an dieser Stelle nur kurz angedeutet werden können⁴⁰. Unklare Ursache-Wirkungs-Zusammenhänge von Maßnahmen und die für soziale Organisationen typische Güterproduktion unter Mitwirkung der Klienten führen zu einer permanenten *Zurechenbarkeitsproblematik*, die intensiver, wissenschaftlich angeleiteter Beratung bedarf.

Mit dem damit verbundenen Ressourcenaufwand kommt das Kriterium der »Güte der Indikatorenproduktion« ins Spiel. Indikatoren müssen nicht nur nachvollziehbar, transparent und verständlich sein, was wiederum je nach Ausprägung dieser Kriterien Auswirkungen auf die Akzeptanz in der politischen und administrativen Praxis hat. Auch die Datenqualität und -verfügbarkeit müssen gewährleistet sein, ebenso die Möglichkeit einer regelmäßigen Aktualisierung⁴¹.

All dies kann mit *Anforderungen der Wirtschaftlichkeit* kollidieren. Der finanzielle und personelle Aufwand bei der Indikatorenentwicklung und der anschließenden Datensammlung kann rasch dazu führen, dass besonders kleinere soziale Einrichtungen, denen dieser Aufwand zugemutet wird, an den Rand ihrer Leistungsfähigkeit gedrängt werden. Ein Indiz dafür sind die hohen Abbruchraten in Benchmarking-Projekten im kommunalen Bereich, die den systematischen, indikatorengestützten Vergleich von Or-

40 Zu methodischen Problemen einer kennzahlengestützten Steuerung siehe auch die Ausführung bei Greiling (FN 11), S. 357 ff.; Bono (FN 30), S. 130 ff.; Sawhill/Williamson, *Mission impossible. Measuring Success in Non-Profit-Organizations*, Nonprofit Management and Leadership 2001, S. 371–386.

41 *Zentrum für Technologiefolgenabschätzung* (FN 35), S. 14 ff.

organisationen anstreben⁴². Sabine Kuhlmann und Hellmut Wollmann haben im Kontext der deutschen Verwaltungsmodernisierung darauf aufmerksam gemacht, dass die Analyse der *Transaktionskosten* von Verwaltungspolitik ein Stiefkind der Evaluationsforschung ist. Die Beratungs-, Personal- und Sachkosten in den Phasen der Vorbereitung, der Betreuung und in der Korrektur- und Anpassungsphase der entsprechenden Projekte sind für sich genommen schon hoch genug und fallen im Hinblick auf die zwangsläufig entstehenden Opportunitätskosten (»was hätte man mit dem vielen Geld sonst noch alles machen können?«) noch drastischer aus. Man wird an dieser Stelle zumindest die pragmatische Empfehlung aussprechen können, die Zahl der Indikatoren auf einem übersichtlichen Niveau zu halten und jede Form von *Indikatorenflut* zu vermeiden.

Die Transaktionskostenproblematik bei der Indikatorenproduktion zeigt sich aber nicht nur im Hinblick auf die unmittelbar entstehenden Kosten bei der (einmaligen) Indikatorenbildung und der (fortlaufenden) Datenproduktion. Zahlreich sind die Fälle von *nicht-intendierten Effekten* des Einsatzes von Indikatoren, insbesondere wenn es um die *Steuerung* von Unternehmen geht. Die von Dorothea Greiling in ihrer Literaturübersicht genannten dysfunktionalen Effekte (Tunnelvision von Managern, Kurzfristorientierung von Zielen und damit einhergehende Suboptimierung, perverses Lernen durch das Anstreben eines niedrigen und damit leicht zu erbringenden Anforderungsniveaus, Neigung zum Konservieren des Status quo und – nicht zuletzt – die vielfältigen Manipulationen, die unter der Überschrift »Gaming« zusammengefasst werden⁴³), machen auf eine grundlegende Problematik in der Akteurkonstellation beauftragender Kostenträger – durchführende Dienstleistungsorganisation aufmerksam, die aus der *Principal-Agent-Theorie* bekannt ist⁴⁴. Im Kern geht es dabei um die Frage, inwieweit die zugunsten des Leistungserbringers bestehenden Informationsasymmetrien überhaupt eine sinnvolle, am Klienten- und Gemeinwohlnutzen orientierte Indikatorenbildung zulassen.

Die Operationalisierung und Messung von Indikatoren stößt in sozialen Organisationen auf Probleme, die durch Kooperation mit wissenschaftlichen Institutionen alleine nicht zu lösen sind. Wissenschaftliche Begleitung ist deshalb als eine notwendige, aber nicht hinreichende Ressource der Indikatorenentwicklung anzusehen. Das, was als »Erfolg« des Non-Profit-Unternehmens WfbM bezeichnet werden kann, bleibt letztlich interpretations- und aushandlungsbedürftig. Unterschiedliche Stakeholder (behinderte Mitarbeiter, Angehörige, kooperierende Industrieunternehmen, Kostenträger) werden unterschiedliche Erfolgsmaßstäbe anlegen. Die Messung des Erfolgs hat eine Reihe von subjektiven Größen zu beachten, die nicht nur einen hohen methodischen Aufwand und

42 Kuhlmann/Wollmann, *Transaktionskosten von Verwaltungsreformen: ein »missing link« der Evaluationsforschung*, in: Festschrift für Christoph Reichard zum 65. Geburtstag, herausgegeben von Werner Jann, Manfred Röber und Hellmut Wollmann, Berlin 2006, S. 380.

43 Greiling (FN 11), S. 352 ff.

44 Grundlegend zum Principal-Agent-Ansatz z.B. Göbel, *Neue Institutionenökonomik*, Stuttgart 2002, S. 98 ff.; mit Bezug auf Fragestellungen im Rahmen der Behindertenhilfe Weber, *Persönliches Budget in Werkstätten für behinderte Menschen, Gesundheits- und Sozialpolitik*, Heft 5, 2009, S. 57 f.

hohe Informationsbeschaffungskosten hervorruft (Operationalisierungsgrenze), sondern auch Manipulationen durch Einflussnahmen auf Befragungsergebnisse von Klienten Tür und Tor öffnet (Gaming). Und schließlich sind die erzielten Ergebnisse in hohem Maße von äußeren, durch das Unternehmen nicht beeinflussbaren Zufallsfaktoren abhängig, so dass Zurechenbarkeitsfragen stets prekär bleiben (Ergebnisinterpretationsgrenzen). In all diese Grauzonen kann der dienstleistende Agent eindringen und die Ergebniswahrnehmung in eigener Sache – und nicht unbedingt zum Nutzen des Prinzipals – beeinflussen. *Dorothea Greiling* hat aufgrund dieser sehr grundsätzlichen, aus der sozialwirtschaftlichen Güterkonstitution abgeleiteten Problematik zu Recht darauf hingewiesen, dass die *Legitimität* der Indikatorenbildung und die Herstellung von *Vertrauen* in den Managementprozess zu zentralen Voraussetzungen für jedes Performance-Management-Konzept werden⁴⁵. Diesen Hinweis findet man auch in den Anforderungen zur Indikatorenentwicklung des Schweizer Autorenteam⁴⁶. Aus diesen Überlegungen resultiert der nachstehende Grundsatz 3.

3. Legitimität durch Partizipation

Legitim müssen die Indikatoren selbst sein. Legitim müssen aber auch die Akteure sein, welche die Indikatoren zur Steuerung einsetzen. Dieser Anforderung kann nur Rechnung getragen werden, wenn die Indikatorenentwicklung unter Einschluss und Beteiligung aller zentralen, von der Indikatorisierung betroffenen Akteure erfolgt (Grundsatz der Partizipation).

Man kann an dieser Stelle noch einmal auf die bereits angesprochenen Erfahrungen mit dem Neuen Steuerungsmodell in Deutschland Bezug nehmen. Danach kann man die Legitimitätsanforderung zumindest negativ bestimmen: Als illegitim wird jede Indikatorenentwicklung anzusehen sein, die sparpolitische und fachpolitische Ziele miteinander vermengt. Es geht bei der Indikatorenentwicklung weniger um die Steigerung der technischen Effizienz von sozialen Organisationen, sondern vielmehr um die Frage, inwieweit alle an der Leistungserstellung mitwirkenden Akteure das Signal einer rationalen, an der Zweckmäßigkeit und an den Nutzenerwartungen der Klienten orientierten Vorgehensweise in die Gesellschaft senden können. Die in der Sozialwirtschaft häufig anzutreffende Kritik über die Ökonomisierung des eigenen Leistungsspektrums⁴⁷ mag vereinzelt larmoyante Züge tragen. Der Kern der vorgetragenen Argumente ist aber richtig. Die Dienstleistungen, die z.B. eine Werkstatt für behinderte Menschen erbringt, sind in hohem Maße Vertrauensgüter, die ihre Qualität nur unter Mitwirkung der Klienten erbringen können und die eine Qualitätsüberprüfung, wenn überhaupt, erst zu einem späteren Zeitpunkt ermöglichen⁴⁸. Versucht man, die Qualität dieser Dienstleistungen mit den

45 *Greiling* (FN 11), S. 400 ff.

46 *Zentrum für Technologiefolgenabschätzung* (FN 30), S. 37.

47 Als Beispiel kann dienen: *Buestrich/Burmester/Dahme/Wohlfahrt*, *Die Ökonomisierung Sozialer Dienste und Sozialer Arbeit*, 2. Aufl., Baltmannsweiler 2010.

48 Siehe hierzu *Weber*, *Persönliches Budget* (FN 44), S. 54.

üblichen betriebswirtschaftlichen und juristisch-vertraglichen Mechanismen zu formalisieren, reißt das fein gesponnene Netz der Vertrauenserwartungen zwischen den Akteuren. Das Kontraktmanagement, wie wir es aus dem Instrumentenbaukasten des Neuen Steuerungsmodells kennen, eignet sich nur dann zum Aufbau legitimer Strukturen, wenn die der Entwicklung und der Anwendung zugrundeliegenden Indikatoren in einem *partizipativen* Prozess und mit dem Ziel des Aufbaus von gesellschaftlichem Sozialkapital – und weniger dem Finanzkapital von Kostenträgern – erfolgen. Dies ist zugleich ein Plädoyer für die Entwicklung wirkungs- oder outcomeorientierter an Stelle input- und outputorientierter Indikatoren. Auf dieser Basis lassen sich dann auch Überlegungen in Richtung wirkungsorientierter (anstelle kostenorientierter) Leistungsentgelte anstellen⁴⁹.

Der Grundsatz der Partizipation der von der Indikatorisierung Betroffenen erweist sich in der politischen Praxis freilich als große Hürde. So haben z.B. die Bemühungen des ITA-Instituts der Universität Kaiserslautern, »eine konzertierte Aktion zahlreicher Leistungserbringer (WfbM) zur Entwicklung und Nutzung eines abgestimmten Indikatorensatzes unter aktiver Einbeziehung von Leistungsträgern« – so die Formulierung in einer Projektskizze des Instituts – unter den bundesweit angesprochenen öffentlich-rechtlichen Kostenträgern eher Zurückhaltung verursacht. Von einem gemeinsamen, abgestimmten Vorgehen zwischen den Akteuren kann jedenfalls keine Rede sein. Am ehesten dürften bundesweit zuständige Institutionen, wie z.B. die bereits genannte Monitoring-Stelle beim Deutschen Institut für Menschenrechte oder auch die Bundesarbeitsgemeinschaft Werkstätten für behinderte Menschen e. V. (BAG:WfbM), in der Lage sein, solche breit ansetzenden und auf die Mitwirkung aller Beteiligten bauenden Prozesse der Indikatorentwicklung in Gang zu setzen und den durch partizipative Verfahren zwangsläufig entstehenden Aufwand zu bewältigen. Es gibt derzeit auf Seiten der BAG:WfbM vorsichtige Anzeichen für das Ingangsetzen einer solchen Initiative.

4. Kommunikation in der Anwendungsphase

In der Phase der Nutzung von Indikatoren muss der hohen Bedeutung der Kommunikation Rechnung getragen werden. Es bedarf insbesondere der intra- und interorganisatorischen Rückkopplung von Ergebnissen und ihrer Weitergabe an die Betroffenen und die politische Öffentlichkeit. Die Indikatorenbildung bliebe ein Selbstzweck, wenn sich nicht eine Phase der Nutzung anschliesse, die ihrerseits sachgerecht ausgestaltet werden muss. Hieraus resultiert die vierte Empfehlung.

Die Anforderungen an die *intraorganisatorische* Kommunikation von Ergebnissen korrespondieren mit den aktuellen Überlegungen zu einer Ausweitung der Rechnungslegung sozialwirtschaftlicher Unternehmen, Stichwort: Sozialbilanz⁵⁰. Zieht man an dieser Stelle noch einmal die Indikatoren zur Bestimmung eines Social Return

49 Eine solche Anregung findet sich z. B. bei *Halfar*, Wirkungsorientiertes Controlling (FN 30).

50 *Greiling*, (FN 11), S. 79 ff. Das Thema Sozialbilanz hat natürlich eine eigene, längere Geschichte, siehe z.B. *Ulbrich*, Gesellschaftsbezogene Rechnungslegung, *ZoegU* 2005, S. 122 f.

on Investment heran, so eignen sich die ermittelten Kennzahlen sehr gut für eine *jährliche Sozialberichterstattung*, welche die kaufmännische Bilanzierung sinnvoll ergänzt und auch unter Controlling-Gesichtspunkten für das jeweilige Unternehmen von Bedeutung sein kann. Darüber hinaus lassen sich solche Sozialberichte auch aggregieren und sind damit unter Monitoring-Gesichtspunkten darstellbar. Dies dürfte übrigens ein seltener Fall dafür sein, dass sich Indikatoren sowohl unter Controlling- als auch unter Monitoring-Gesichtspunkten verwenden lassen. Vorauszugehen hätte natürlich eine breit legitimierte, konzertierte Aktion der Indikatorenbildung.

Mit den Aufgaben der *interorganisatorischen* Rückkoppelung und der Weitergabe von Ergebnissen an die Betroffenen und die politische Öffentlichkeit müssen Instanzen betraut werden, die übergreifende und koordinierende Funktionen haben, wie z.B. Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege, die BAG:WfbM, Bundes- und Landesministerien oder die bereits genannte Monitoring-Stelle beim Deutschen Institut für Menschenrechte. Solche Institutionen sind am ehesten in der Lage, die Schnittstellen von Wissenschaft, sozialwirtschaftlicher Praxis, Politik und Gesellschaft zu überblicken und die personellen und finanziellen Ressourcen bereit zu stellen, um nachhaltig an der Qualität des Dialogs arbeiten zu können.

Es ist nicht damit zu rechnen, dass solche Initiativen rasch starten und kurzfristige Erfolge bringen. Dennoch sind entsprechende Bemühungen unabdingbar, um die derzeit vorherrschenden Irritationen bei der Beurteilung der Leistungsfähigkeit von Werkstätten für behinderte Menschen zu beenden.

Literatur

- Abrbeck, Bernd*, Der Umgang mit Behinderung, Stuttgart 2011
- Arnold, Ulli*, Untersuchungsprojekt »Finanzierung der Werkstätten für Menschen mit Behinderungen«, Gutachten, Stuttgart 2008
- Banner, Gerhard*: Von der Behörde zum Dienstleistungsunternehmen – Die Kommunen brauchen ein neues Steuerungsmodell, in: *Verwaltungsführung/Organisation/Personal* 1991, S. 6–11
- Benz, Arthur, Lütz, Susanne, Schimank, Uwe und Simonis Georg* (Hrsg.): *Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder*, Wiesbaden 2007
- Blaudszun-Labm, Annette, Eiderdanz, Frank und Weber, Harald*: Werden Werkstattbeschäftigte erfolgreich gefördert?, in: *ConZepte, Informationen, Standpunkte und Diskussionen aus der Gesundheits- und Sozialwirtschaft* 2010, S. 22–25
- Bogumil, Jörg, Grohs, Stephan, Kuhlmann, Sabine und Ohm, Anna K.*, Zehn Jahre Neues Steuerungsmodell. Eine Bilanz kommunaler Verwaltungsmodernisierung, 2. Aufl., Berlin 2008
- Bogumil, Jörg, Grohs, Stephan und Kuhlmann, Sabine*, Ergebnisse und Wirkungen kommunaler Verwaltungsmodernisierung in Deutschland – Eine Evaluation nach zehn Jahren Praxiserfahrung, in: *Perspektiven der politikwissenschaftlichen Verwaltungsforschung*, Sonderheft 37 der Politischen Vierteljahresschrift, herausgegeben von Jörg Bogumil, Werner Jann und Frank Nullmeier, Wiesbaden 2006, S. 9–28
- Bolay, Friedrich W. und Volz, Jürgen*, Wirkungsorientierte Verwaltungssteuerung als Modernisierungskonzept des Justizvollzugs?, in: *Verwaltung und Management* 2009, S. 59–65
- Bono, Maria Laura*, Performance Management in NPOs. Steuerung im Dienste sozialer Ziele, Baden-Baden 2010

- Buestrich, Michael, Burmester, Monika, Dabme, Heinz-Jürgen und Norbert Wohlfahrt, Die Ökonomisierung Sozialer Dienste und Sozialer Arbeit. Entwicklung – Theoretische Grundlagen – Wirkungen, 2. Aufl., Baltmannsweiler 2010
- Deeg, Jürgen, Schimank, Uwe und Weibler, Jürgen, Verhalten im Stillstand – Stillstand als Verhalten. Organisationsblockaden in der Perspektive des akteurzentrierten Institutionalismus, in: Verhalten in Organisationen. Managementforschung 19, herausgegeben von Georg Schreyögg und Jörg Sydow, Wiesbaden 2009, S. 239–283
- Gebmann, Manfred: »Das Dilemma der Leistungsträger« – Replik auf die Kritik von Michael Weber an der ISB-Studie »Entwicklung der Zugangszahlen zu Werkstätten für behinderte Menschen«, in: Theorie und Praxis der sozialen Arbeit 2010, S. 211–218
- Gesellschaft für Integration, Sozialforschung und Betriebspädagogik (ISB): Entwicklung der Zugangszahlen zu Werkstätten für behinderte Menschen, Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Gesundheit und Soziales, Berlin 2008
- Greiling, Dorothea, Performance Measurement in Non-Profit-Organisationen, Wiesbaden 2009
- Göbel, Elisabeth, Neue Institutionenökonomik. Konzeption und betriebswirtschaftliche Anwendungen, Stuttgart 2002
- Grohs, Stephan, Reform der Jugendhilfe zwischen Neuer Steuerung und Professionalisierung. Eine Bilanz nach 15 Jahren Modernisierungstechniken, in: Zeitschrift für Sozialreform 2007, S. 247–274
- Halfar, Bernd, Wirkungsorientiertes Controlling, in: Sozialwirtschaft, Heft 5, 2009 S. 6–8
- Hermesen, Thomas und Weber, Michael, Die Freie Wohlfahrtspflege im Spannungsfeld einer Sozialpolitik zweiter Ordnung und Neuer Steuerungsmodelle in Kommunen, in: Arbeit und Sozialpolitik, Heft 11/12, 1998, S. 61–68
- Hilgers, Dennis, Management by performance – Konturen und Instrumente eines leistungsorientierten Verwaltungsmanagements, in: der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management 2009, S. 433–454
- Holtkamp, Lars, Das Scheitern des Neuen Steuerungsmodells, in: der moderne Staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management 2008, S. 423–446
- IGC-Arbeitsgruppe, Wirkungsorientiertes NPO-Controlling, Manuskript, Eichstätt 2008
- ISA Planung und Entwicklung, Wirkungsorientierte Jugendhilfe 2010. Abschlussbericht der Evaluation des Bundesmodellprogramms »Qualifizierung der Hilfen zur Erziehung durch wirkungsorientierte Ausgestaltung der Leistungs-, Qualitäts- und Entgeltvereinbarungen nach § 78 ff SGB VIII«, Hamm 2010
- Klages, Helmut: Überlasteter Staat – verdrossene Bürger? Zu den Dissonanzen der Wohlfahrtsgesellschaft, Frankfurt/New York 1981
- Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt), Das Neue Steuerungsmodell: Begründung, Konturen, Umsetzung, Bericht Nr. 5, Köln 1993
- Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt), Outputorientierte Steuerung der Jugendhilfe, Bericht Nr. 9, Köln 1994
- Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt), Kontraktmanagement zwischen öffentlichen und freien Trägern der Jugendhilfe, Bericht Nr. 12, Köln 1998
- Kromrey, Helmut, Evaluation – ein Überblick, in: Schöch, Heidrun (Hrsg.): Was ist Qualität? Die Entzauberung eines Mythos, Berlin 2005, S. 31–85
- Kublmann, Sabine, Hat das »Neue Steuerungsmodell« versagt? Lehren aus der Ökonomisierung von Politik und Verwaltung, in: Verwaltung und Management 2006, S. 149–153
- Kublmann, Sabine und Wollmann, Hellmut, Transaktionskosten von Verwaltungsreformen: ein »missing link« der Evaluationsforschung, in: Public Management – Grundlagen, Wirkungen, Kritik, Festschrift für Christoph Reichard zum 65. Geburtstag, herausgegeben von Werner Jann, Manfred Röber und Hellmut Wollmann, Berlin 2006, S. 371–390
- Landschaftsverband Rheinland (LVR), Vereinbarung zur Weiterentwicklung der Teilhabeangebote von Menschen mit Behinderung am Arbeitsleben zwischen den rheinischen Spitzenverbänden der Freien Wohlfahrtspflege und dem Landschaftsverband Rheinland, Manuskript, Köln 2011

- Landschaftsverband Rheinland (LVR) / Landschaftsverband Westfalen-Lippe (LWL)*, Gemeinsame Stellungnahme des Landschaftsverbandes Westfalen-Lippe (LWL) und des Landschaftsverbandes Rheinland (LVR) zur UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen o.O. 2000 (<http://www.lwl.org/bi-lwl/vo020.asp?VOLFDNR=4236>)
- Mühlenkamp, Holger*, Zu den Steuerungswirkungen des Neuen öffentlichen Haushalts- und Rechnungswesens und seiner Akzeptanz, Speyerer Arbeitshefte Nr. 203, Speyer 2011
- Pitschas, Rainer*, Verwaltungsmodernisierung im Spannungsfeld von öffentlichem Dienstleistungsmanagement und dem Steuerungsanspruch des Rechts, in: Neue Steuerung. Tendenzen der Organisationsentwicklung in der Sozialverwaltung, herausgegeben von Joachim Merchel und Christian Schrapper, Münster 1996, S. 197–128
- Pitschas, Rainer*, Behinderte Menschen in der kommunalen Sozialpolitik – Rehabilitation und Teilhabe junger Volljähriger sowie von Senioren im Zuständigkeits- und Leistungsgeflecht institutionalisierter Eingliederungshilfe nach dem Sozialhilfegesetzbuch, in: Politik und Recht für Menschen mit Behinderungen in Europa und Asien. Unter den Bedingungen des demographischen Wandels – kulturelle Voraussetzungen und Erklärungshypothesen, herausgegeben von Bernd von Maydell, Rainer Pitschas, Peter Pförtner und Bernd Schulte, Baden-Baden 2009, S. 103–122
- Proeller, Isabella und Siegel, Philipp*, Performance Management in der deutschen Verwaltung – Eine explorative Einschätzung, in: der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management 2009, S. 455–474
- Proeller, Isabella*, Wirkungsorientierung – Vision oder Utopie der schweizerischen Verwaltungsmodernisierung, in: Public Management – Eine neue Generation in Wissenschaft und Praxis. Festschrift für Christoph Reichard, herausgegeben von Kai Birkholz, Christian Maaß, Patrick von Maravic und Patricia Siebart, Potsdam 2006, S. 153–169
- Quarter, Jack, Mook, Laurie, und Richmond, Betty Jane 2007*: What Counts. Social Accounting for Nonprofits and Cooperatives, Second Edition, London 2007
- Sawhill, John C. und Williamson, David*, Mission impossible. Measuring Success in Non-Profit-Organizations, in: Nonprofit Management and Leadership 2001, S. 371–386
- Schäfers, Markus*, Lebensqualität aus Nutzersicht. Wie Menschen mit geistiger Behinderung ihre Lebenssituation beurteilen, Wiesbaden 2008
- Schalock, Robert L. u. a.*, Enhancing Personal Outcomes: Organizational Strategies, Guidelines, and Examples, in: Journal of Policy and Practise in Intellectual Disabilities 2008, S. 276–285
- Schalock, Robert L. u. a.*, Quality of Life Measurement in the Field of Intellectual Disabilities: Eight Principles for Assessing Quality of Life-Related Personal Outcomes, in: Social Indicators Research 2010, S. 61–72
- Schedler, Kuno*, Ansätze einer Wirkungsorientierten Verwaltungsführung, Bern/Stuttgart/Wien 1995
- Schedler, Kuno* 2005, Denkanstöße zur Wirkungsorientierten Verwaltungsführung, in: 10 Jahre New Public Management in der Schweiz. Bilanz, Irrtümer und Erfolgsfaktoren, herausgegeben von Andreas Lienhard, Andreas Ritz, Reto Steiner und Andreas Ladner, Bern/Stuttgart/Wien 2005, S. 223–235
- Schedler, Kuno und Proeller, Isabella*, New Public Management, 4. Aufl., Bern/Stuttgart/Wien 2009
- Schellberg, Klaus und Walter, Jochen*, Wertschöpfung. Soziales rechnet sich, in: Sozialwirtschaft, Heft 3, 2010, S. 1–4
- Stockmann, Reinhard* (Hrsg.), Evaluationsforschung. Grundlagen und ausgewählte Forschungsfelder, 3. Aufl., Münster 2006
- Storms, Jürgen*, Wirkungsorientierter Haushalt – ein praxisorientierter Weg zu mehr Steuerungsqualität, in: Der Gemeindehaushalt 2010, S. 156–158
- Ulbrich, Madleen*, Gesellschaftsbezogene Rechnungslegung. Erarbeitung einer Sozialbilanz für das Studentenwerk Dresden, Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen 2005, S. 119–140
- Wagner, Britta und Tränkle, Hermann*, Soziale Dienstleistung kann Kosten vermeiden, in: Neue Caritas, Heft 1, 2011, S. 25–26

Weber, Michael, Inklusion und Behindertenhilfe – Anmerkungen aus systemtheoretischer Sicht, in: Vielfalt und Inklusion. Herausforderungen an die Praxis und die Ausbildung in der Sozialen Arbeit und der Kulturpädagogik, herausgegeben von Sabine Krönchen, Mönchengladbach 2010, S. 283–295

Weber, Michael: »Negativwachstum« der Werkstätten für Behinderte – ein politischer Paradigmenwechsel?, in: Theorie und Praxis der sozialen Arbeit 2009, S. 294–300

Weber, Michael: Persönliches Budget in Werkstätten für behinderte Menschen – Voraussetzungen für eine gelingende Einführung aus ökonomischer Sicht, in: Gesundheits- und Sozialpolitik, Heft 5, 2009, S. 48–59

Zentrum für Technologiefolgen-Abschätzung, Messen, werten, steuern. Indikatoren – Entstehung und Nutzung in der Politik, Bern 2010