

Unterstützung im Bereich beruflicher Orientierung, Qualifizierung und Integrationsbegleitung der Eintritt und die Beschäftigung am allgemeinen Arbeitsmarkt ermöglicht wird, um eben der beschriebenen Ausgrenzung der von einer intellektuellen Beeinträchtigung betroffenen Menschen entgegenzuwirken.

Vor diesem Hintergrund wird die Wichtigkeit eines Qualitätsmanagements in der beruflichen Integration besonders deutlich und ist seit einigen Jahren im fachlichen Diskurs nicht mehr wegzudenken. Im Bereich der beruflichen Integration steht zumeist der Qualitätsanspruch der Kostenträger im Vordergrund. Es sind zunächst betriebswirtschaftliche Aspekte wie Vermittlungsquoten und Fördergelder, die mit dem Begriff Qualität in Verbindung gebracht werden. Finanzielle Überlegungen sind durchaus wichtig, doch darf die Diskussion über Qualität nicht ausschließlich auf diese Ebene reduziert werden. Im Kontext der beruflichen Integration, in dem verschiedene Interessensgruppen aufeinandertreffen, ist es notwendig, eine mehrperspektivische Qualitätsdiskussion zu führen (Fasching & Niehaus 2004, 11). Dabei werden Qualitätskriterien gemeinsam unter Einbeziehung aller beteiligten AkteurInnen (betroffene Personen, Angehörige der Betroffenen, MitarbeiterInnen, VertreterInnen von Betrieben sowie FördergeberInnen) festgelegt. Dieser Prozess ermöglicht allen Interessensgruppen einerseits Mitgestaltung und Orientierung, andererseits kann dem Anspruch nach Verbraucherschutz, Professionalisierung und Ressourcensteuerung Rechnung getragen werden.

Für eine erfolgreiche berufliche Inklusion und Partizipation von Menschen mit intellektueller Beeinträchtigung sind qualitätsvolle und langfristige Unterstützungsmodelle in struktureller, inhaltlicher und personeller Hinsicht von großer Bedeutung, die über die konkrete Vermittlung eines Arbeitsverhältnisses hinausgehen und die Stabilität sowie Dauerhaftigkeit der beruflichen Integration zum Ziel haben. Insofern stellt sich die Frage, mit welchen Unterstützungsinstrumenten und mit welchen Methoden eine erfolgreiche und dauerhafte berufliche Vorbereitung und Integration für NutzerInnen von beruflichen Integrationsmaßnahmen erreicht werden kann, um damit die Qualität der Vermittlungserfolge langfristig zu sichern. Hierbei können die subjektiven Sichtweisen der NutzerInnen, ihre konkreten Partizipationserfahrungen bzw. Ausgrenzungserfahrungen im Prozess der beruflichen Integration und Teilhabe aufschlussreich sein.

### **3. Beschreibung des Forschungsprojektes**

Besonders im außerschulischen Bereich ist der Kenntnisstand über gesellschaftliche Teilhabe von Menschen mit Behinderung als gering anzusehen. Auch Österreich bildet in dieser Hinsicht keine Ausnahme. Dies betrifft auch den Bereich der beruflichen Teilhabe von Menschen mit Behinderung, im Speziellen von Menschen mit intellektueller Beeinträchtigung. Es existieren in Österreich zwar Forschungen zu Teilaspekten dieser Thematik wie z. B. zu den Problemlagen junger Frauen und Männer mit Behinderung im Bereich der beruflichen Integration (vgl. z. B. Fasching 2004) oder zum Erleben von Berufstätigkeit von Menschen mit Behinderung (vgl. z.B. Klicpera & Schabmann 1998). Die konkreten beruflichen Teilhabe-Erfahrungen der Betroffenen stehen als Forschungsfeld innerhalb der beruflichen Integration jedoch in Österreich nach wie vor weitgehend offen. In Österreich dominieren zum genannten Themenfeld staatlich geförderte

Auftragsforschungen mit primär quantitativ ausgerichteten angebotsbezogenen Wirksamkeitsanalysen und Evaluationsforschungen arbeitsmarktpolitischer Unterstützungsmaßnahmen (vgl. Blumberger 2002; Blumberger & Paireder 2003; Eglseer, Lechner, Riesenfelder et al. 2008; Heckl, Dorr, Sheikh 2004; Heckl, Dorr, Dörflinger et al. 2006; Horak & Schmid 2002; Horak & Schmid 2003; Lechner, Riesenfelder, Wetzler, et al. 2006).

Das vom Österreichischen Wissenschaftsfonds (FWF) dreijährige, auftragsunabhängige Forschungsprojekt „Partizipationserfahrungen in der beruflichen Biografie von Menschen mit einer intellektuellen Beeinträchtigung“, welches am 1. Februar 2008 am Institut für Bildungswissenschaft der Universität Wien seine Arbeit aufgenommen hat, fällt in den Bereich der Grundlagenforschung und ist als Längsschnittstudie konzipiert.

Ziel des Forschungsprojekts ist es, sowohl für den Bereich „Übergang Schule und Beruf“ wie auch für den Bereich „Teilhabe am Arbeitsleben“ objektiv bestimmbare und subjektiv erlebte Partizipationserfahrungen im Lebenslauf von Menschen mit einer intellektuellen Beeinträchtigung unter besonderer Berücksichtigung institutioneller Voraussetzungen in Österreich zu rekonstruieren. Die vorliegende Arbeit soll auf der Basis einer theoriegeleiteten Fundierung des Partizipationskonzepts, sowie primär einer qualitativ-empirischen Forschung eine grundlagentheoretische Gesamtbetrachtung zur Bedeutung von Partizipationserfahrungen von Menschen mit einer intellektuellen Beeinträchtigung in ihrer beruflichen Biografie liefern. Da in Österreich keine validen Statistiken zum Übergangsverlauf von der Schule in den Beruf sowie zur Beschäftigungssituation für Menschen mit intellektueller Beeinträchtigung existieren, sollen zudem relevante deskriptiv statistische Verlaufs- und Strukturdaten erhoben werden.

### **Der quantitative Teil des Forschungsprojektes**

Erstmals werden für Österreich in drei bundesweit als Vollerhebung konzipierten Befragungen mit Unterstützung durch das Bundesministerium für Unterricht, Kunst und Kultur (BMUKK), die österreichischen BezirksschulinspektorInnen, das Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz (BMAK), das Bundesamt für Soziales und Behindertenwesen und seiner Landesstellen (BASB), die Sozialabteilungen der neun Bundesländer, sowie den in diesem Feld aktiven Nicht-Regierungs-Organisationen als AnbieterInnen von arbeitsmarktpolitischen Unterstützungsmaßnahmen und/oder Werkstätten die wichtigsten AkteurInnen der Arbeitsmarktpolitik für intellektuell beeinträchtigte Menschen erfasst.

Die Befragungen finden gegenwärtig statt, erste Ergebnisse liegen Ende 2009 vor.

Dabei werden u. a. folgende Einflussfaktoren erhoben:

1. Institutionelle, konzeptionelle und administrative Rahmenbedingungen des österreichischen Ersatzarbeitsmarktes sowie übergangsfördernde Maßnahmen in den österreichischen Bundesländern im Rahmen einer Befragung aller Sozialabteilungen, sowie aller AnbieterInnen und Standorte von beschäftigungstherapeutischen Werkstätten in Österreich.
2. Personenbezogene Daten wie Bildungs- und Übergangsverlauf, Angaben zum Unterstützungsbedarf, sowie auf den Prozess der beruflichen Integration bezogene Detaildaten zu Personen, die im Referenzjahr 2008 von AnbieterInnen arbeitsmarktpolitischer

Unterstützungsangebote (wie Clearing, Arbeitsassistentz, Berufsausbildungsassistentz etc.) betreut wurden.

3. Übergangsverläufe sowie die nachfolgenden institutionellen Karrieren eines kompletten SchülerInnenjahrganges, der entweder nach dem Lehrplan für schwerstbehinderte SchülerInnen oder nach dem Lehrplan für die Allgemeine Sonderschule unterrichtet wurde, und mit Ende des Schuljahres 2009 die Schule verlässt, in Form einer Längsschnittbefragung der Eltern dieser SchülerInnen zu zumindest zwei Zeitpunkten.

Zudem konnte als Pilotstudie im Zeitraum Mai bis November 2008 eine standardisierte Befragung von 230 NutzerInnen der Wiener Beschäftigungstherapie Werkstätten zu Beschäftigungspräferenzen sowie weiterer Partizipationsindikatoren (z. B. Bildung, Wohnen, Freizeit, Selbst- und Mitbestimmung etc.) mit Unterstützung des Fonds Soziales Wien (FSW) abgeschlossen werden.

### **Der qualitative Teils des Forschungsprojektes**

Im Mittelpunkt der qualitativen Forschungstätigkeit steht die Erarbeitung individueller Lebensgeschichten und beruflicher Entwicklungsverläufe gemeinsam mit zwei Forschungsgruppen (20 Personen für den Bereich „Übergang Schule und Beruf“ und 20 Personen für den Bereich „Arbeitsleben“), die gleichsam die Datengrundlage für die Entwicklung übergreifender theoretischer Modelle darstellen sollen. Dabei ist der qualitative Methodenteil als Längsschnittuntersuchung konzipiert und versteht sich als Beitrag zur explorativen qualitativen Grundlagenforschung auf diesem noch wenig erforschten Gebiet. Auf der Basis unterschiedlicher sozialwissenschaftlicher Referenztheorien<sup>14</sup> wurde ein theoretisches Partizipationszonenmodell entwickelt, welches den thematischen und strukturellen Referenzrahmen für den begleitenden Forschungsprozess mit den ForschungsteilnehmerInnen der qualitativen Längsschnittuntersuchung darstellt. Dabei werden Partizipationserfahrungen zunächst aus einer biografischen Perspektive heraus betrachtet und gemeinsam mit den ForschungsteilnehmerInnen der Versuch unternommen, zu einer umfassenden Darstellung der Lebensgeschichte der Personen zu gelangen. In weiterer Folge werden auf der Basis der entwickelten Lebensgeschichten interaktive, institutionelle und gesellschaftliche Dimensionen von Partizipations- und Ausschließungserfahrungen, insbesondere im Kontext der gemachten beruflichen Erfahrungen der ForschungsteilnehmerInnen gezielter betrachtet werden. Grundlage für die Bearbeitung der qualitativen Daten im Forschungsprojekt ist die Grounded Theory (Charmaz 2006). Im Rahmen des Erhebungsdesigns spielt die gemeinsame Interpretation des bislang Erzählten eine zentrale Rolle in der Entwicklung und abschließenden Veröffentlichung der individuellen Lebensgeschichten. Dabei wird auf eine Vielzahl an kreativen und den kommunikativen Voraussetzungen der ForschungsteilnehmerInnen angepassten Methoden der Datenerhebung und Validierung, wie den flexiblen Einsatz unterschiedlicher Interviewformen, die Verwendung von z. T. selbst gemachten Photographien als Erzählungsstimulus, das Führen von Forschungstagebüchern durch die ForschungsteilnehmerInnen sowie gezielte Beobachtungen zurückgegriffen.

Um differenzierte Informationen und Kenntnisse über biografische und berufliche Partizipationserfahrungen von Menschen mit intellektueller Beeinträchtigung zu erhalten, wurde bei der

---

<sup>14</sup> Der phänomenologisch und wissenssoziologische Ansatz „Strukturen der Lebenswelt“ von Schütz/ Luckmann (1994), das sozialpädagogische Lebensweltmodell von Thiersch (2005) sowie das sozialwissenschaftlich basierte ökosystemischen Modell menschlicher Entwicklung von Bronfenbrenner (1981).

Gewinnung der zwei Gruppen „Übergang Schule und Beruf“ sowie „Arbeitsleben“ auf eine heterogene Zusammensetzung in Bezug auf Alter, regionale Verteilung über Österreich sowie unterschiedliche Erfahrungshintergründe geachtet. Zu den Teilnahmevoraussetzungen zählte primär der biografische Erwerb der Zuschreibung einer intellektuellen („geistigen“) Beeinträchtigung (z. B. durch Lehrpläne oder andere Formen statusdiagnostischer und/oder administrativ/rechtlicher Zuschreibungsprozesse), die Fähigkeit zu informierter Zustimmung sowie im Falle der Minderjährigkeit die Zustimmung von Erziehungsberechtigten. Das Untersuchungsteam achtet auf die Einhaltung forschungsethischer Standards (vgl. Wiles/ Heath/ Crow 2005), die in Forschungen mit intellektuell beeinträchtigten Menschen in den vergangenen Jahrzehnten zumeist grob vernachlässigt wurden. So ist auch das informierte Einverständnis aller ForschungsteilnehmerInnen erst im Zuge individueller Informationsgespräche eingeholt worden und wird bei jedem weiteren Forschungstreffen wiederholt.

Der partizipative Ansatz des Projektes besteht auch in der Begleitung der gesamten Forschungsaktivitäten durch eine Referenzgruppe aus Personen mit einer intellektuellen Beeinträchtigung, die eigene Interpretationen des Datenmaterials mit einbringen. Referenzgruppen zählen zu den am häufigsten erprobten und angewendeten Verfahren im Rahmen partizipativer Forschung mit intellektuell beeinträchtigten Menschen (vgl. Ramcharan/ Grant/ Flynn 2004). Die Fähigkeit und Bereitschaft, für sich selbst zu sprechen und Problemlagen behinderter Menschen zu thematisieren, zeichnet alle Mitglieder der Referenzgruppe aus, auch wenn dies in Einzelfällen über Kommunikationshilfen erfolgen muss. Die bisherigen Erfahrungen mit der Arbeit der Referenzgruppe führten teilweise zur Korrektur anfänglicher Ansprüche, eröffneten gleichzeitig aber auch den Blick auf bislang ungenutztes Potenzial dieser Form wissenschaftlicher Arbeit. Eine abschließende Wertung wird erst gegen Ende der Projektlaufzeit möglich sein.

### **Zu erwartende Erkenntnisse**

Mit diesem Forschungsprojekt sollen die objektiv vorhandenen Strukturen wie auch die subjektiv erfahrenen Aspekte von Teilhabe und Ausschließungsprozessen im Prozess des Übergangs von der „Schule in den Beruf“ sowie im „Arbeitsleben“ bei Menschen mit einer intellektuellen Beeinträchtigung transparent gemacht werden. Der erwartbare Erkenntnisgewinn des Projektes wird in mehreren Bereichen liegen:

1. einem deutlich besseren Überblick über die in Österreich vorhandenen institutionellen Strukturen, die junge Menschen mit intellektueller Beeinträchtigung nach dem Verlassen der Schule und beim Übergang in das Berufsleben begleiten, einschließlich der Wirkungen, welche diese Teilhabe- und Ausschließungsprozesse im Verlauf auf die Betroffenen ausüben
2. eine Erfassung der Struktur sowie individueller Verlaufsdaten des Arbeitsmarktes, mit den Auswirkungen, die diese für die Lebenswelt der darin involvierten Menschen hat, einschließlich erfahrener Partizipationsmöglichkeiten wie unterbliebener Teilhabechancen

Mit dem innovativen Charakter des Projekts im Bereich der Forschungsmethoden und der Erfassung wesentlicher inhaltlicher Bereiche, für die es in Österreich kaum verwertbare Daten

gibt, ist davon auszugehen, dass die Ergebnisse des Forschungsprojekts wertvolle Anregungen für die weitere qualitative Steuerung der beruflichen Integrationsarbeit in Österreich liefern können. Derartige Erkenntnisse erscheinen notwendig, um auch die insbesondere im Qualitätsdiskurs notwendige Weiterentwicklung (förder-)rechtlicher Rahmenbedingungen für eine dauerhafte, gleichwertige Teilhabe von Menschen mit intellektueller Beeinträchtigung am allgemeinen Arbeitsmarkt voranzutreiben.

In weiterer Folge soll anhand konkreter Beispiele veranschaulicht werden, wie das gezielte Nutzen von in wissenschaftlichen Untersuchungen gewonnenen Erkenntnissen im Kontext einer verbesserten Steuerung arbeitsmarktpolitischer Unterstützungsleistungen eingesetzt worden ist und welche Änderungen sich dadurch für ein NutzerInnen orientiertes Qualitätsmanagement ergeben.

#### **4. Beitrag innovativer Rahmenbedingungen – positive Beispiele aus nationalen und internationalen Erfahrungen**

##### **4.1 Betroffenen Mainstreaming**

„Nichts über uns ohne uns!“ ist das Motto der Selbstbestimmt-Leben-Initiative (SLI). In den beiden Equal – Entwicklungspartnerschaften „QSI – Quality Supported Skills for Integration“ und „IBEA – Integrative Berufsorientierung – Integrative Berufsausbildung“ erhielt das Betroffenen Mainstreaming einen zentralen Platz. Der Impuls dafür ging von der „Elterninitiative Integration: Österreich“ aus, allerdings in enger Zusammenarbeit mit der SLI. Als „Betroffene“ werden sowohl Menschen mit Behinderung als auch Mütter und Väter von Kindern und Jugendlichen mit Behinderung definiert (vgl. Brandl, Krög & Finding, 2007, 7). Betroffenen Mainstreaming wird als Strategie gesehen, Partizipation von behinderten Menschen und ihren Angehörigen zu erreichen, indem die Perspektiven und Interessen Betroffener eingebracht und deren Diskriminierungen aufgezeigt werden. Um dies zu erreichen, ist es notwendig, Menschen mit Behinderung bzw. betroffene Mütter und Väter in alle Planungs-, Durchführungs- und Entscheidungsschritte gleichberechtigt einzubeziehen. Als ExpertInnen in eigener Sache, aber auch in ihrer Rolle als Verbindungspersonen zu Interessensvertretungen, stellen MitarbeiterInnen als selbst Betroffene für das Betroffenen Mainstreaming ein Korrektiv dar, das aufgrund ihrer eigenen Lebenssituation von den vier zentralen Prinzipien Inklusion, Empowerment, Selbstbestimmung und Barrierefreiheit berührt wird. Bei Entscheidungsfindungen auf strategischer und operativer Ebene wird bewusst darauf geachtet, dass die Bedürfnisse der Betroffenen ernst genommen werden, keine diskriminierenden oder fremd bestimmenden Elemente vorkommen, Beiträge zur Förderung der Selbstbestimmung geleistet und Aktivitäten sich am Grundprinzip einer gleichberechtigten Teilhabe aller Menschen orientieren (vgl. Wetzel & Bartl-Tetl, 2004,11).

Die erste Equal – Entwicklungspartnerschaft, in der Betroffenen Mainstreaming eine zentrale Rolle gespielt hat, war QSI (Quality Supported Skills for Integration) 2002 – 2004. Die Ergebnisse dieses Projekts sind eine Analyse der Ausbildungslehrgänge im Gesundheits- und Sozialbe-

reich, ein „Haltungsfragebogen“, mehrere Publikationen zum Thema Qualitätssicherung in der Integrationsarbeit, aber auch ein Basiscurriculum und vier Spezialcurricula für die Ausbildung zur qualifizierten Integrationsfachkraft für Elternbildung, Familienberatung, Schulassistenten und Familien entlastende Dienste. Die Zusammenarbeit zwischen WissenschaftlerInnen, Integrationsfachkräften und Betroffenen – um nur einige PartnerInnen zu nennen, Integration: Österreich, Sozialökonomische Forschungsstelle Wien, Pädagogische Akademie Linz, Selbstbestimmt Leben Initiative Wien – führte zu überzeugenden Produkten. Von 2005 bis 2007 wurde die zweite Equal – Entwicklungspartnerschaft IBEA (Integrative Berufsorientierung – Integrative Berufsausbildung) von MitarbeiterInnen für Betroffene Mainstreaming begleitet. Dabei entstanden ein Leitfaden für Barrierefreiheit in berufsbildenden Schulen und diverse Lehrmaterialien für den integrativen Unterricht. Des Weiteren wurde das ZIBB (Zentrum für inklusive Berufsbildung) pilotiert, der Index für Inklusion für die Berufsschule adaptiert und es wurden verbindliche Qualitätsprozesse und eine Kompetenzenbilanz für BerufsschülerInnen erarbeitet. Auch bei IBEA konnte der Mehrwert der Einbeziehung Betroffener beobachtet werden. Die Projektergebnisse waren glaubwürdig und die MitarbeiterInnen der Module bekamen Sicherheit, im Sinne der Betroffenen zu arbeiten. Auch der Umgang mit Begrifflichkeiten änderte sich in Richtung eines sensiblen Sprachgebrauchs. Durch die Supportangebote der MitarbeiterInnen für Betroffene Mainstreaming konnten viele Arbeitsschritte einfacher vollzogen und ein wiederholtes inhaltliches Controlling durchgeführt werden.

#### **4.2 Das Persönliche Budget**

In zahlreichen europäischen Ländern, wie Schweden, Niederlanden und Großbritannien, wurden schon seit mehr als zehn Jahren systematische Erfahrungen mit neuen Formen der Leistungserbringung in der Behindertenhilfe und der Pflege gesammelt (vgl. Hölscher, Wacker & Wansing 2003, 198ff). Die normativen Zielvorstellungen, die bei Budgetansätzen leitend sind, ähneln sich sehr. Diese Innovationen implizieren nicht nur das Recht auf Selbstbestimmung und Unterstützung der Autonomie, sondern auch höhere Effizienz in der Leistungserbringung und bei Kosteneinsparungen (vgl. Klie & Spermann 2004, 2). Zum 1. Juli 2001, gleichzeitig mit der Entstehung des Sozialgesetzbuches Neun (SGB IX), hat der Gesetzgeber die Leistungsform des Persönlichen Budgets in Deutschland eingeführt (vgl. Lachwitz, Schellhorn & Welti 2001). Mit dieser neuen Sozialleistungsform ergeben sich zahlreiche neue Möglichkeiten und Hoffnungen bei der Umsetzung langjähriger Forderungen von Menschen mit Behinderungen nach Selbstbestimmung und gleichberechtigter Teilhabe am Leben in der Gesellschaft (vgl. Wacker, Wansing & Schäfers 2005, 9f). Das formulierte Ziel der Leistungsbeurteilung im SGB IX (§ 17, Abs. 2) lautet folgend: „Auf Antrag können Leistungen zur Teilhabe auch durch ein persönliches Budget ausgeführt werden, um den Leistungsberechtigten in eigener Verantwortung ein möglichst selbstbestimmtes Leben zu ermöglichen.“ (Lachwitz, Schellhorn & Welti 2001)

Das persönliche Budget stellt somit eine neue Art der Leistungsform für Menschen mit Behinderungen dar, auf dem seit dem 1.1.2008 ein Rechtsanspruch besteht (vgl. Windisch 2006, 9). Beim üblichen und parallel bestehenden bleibenden Sachleistungsprinzip (wonach finanzielle Hilfen

für Menschen mit Behinderungen nach Verhandlung der KostenträgerInnen mit der LeistungserbringerIn, nicht mit den Betroffenen selbst bezahlt werden) ist eine Mitbestimmung und Steuerung durch den/die LeistungsnutzerIn kaum denkbar. Die Beziehung zwischen LeistungsträgerIn (KostenträgerIn), LeistungsanbieterIn (Dienstleistung) und LeistungsnutzerIn (LeistungsempfängerIn) strukturiert sich im Persönlichen Budget gänzlich neu. Im Fokus steht jetzt der/die LeistungsempfängerIn, somit vollzieht sich eine Umwandlung vom ehemaligen passiven Leistungsempfänger zur aktiven KundIn (vgl. Schäfers, Schüller & Wansing 2005, 82ff).

Das Modell des Persönlichen Budgets sieht vor, dass Menschen mit Behinderungen direkt monetäre Leistungen von den infrage kommenden Leistungsträgern als Budget erhalten, mit denen sie die von ihnen benötigte Unterstützung aus zur Verfügung stehenden Angeboten selbst auswählen, organisieren und finanzieren können. Dieses Modell kann als Umstieg von der Tradition der Sachleistung zur Geldleistung verstanden werden, und damit erfolgt eine Umlenkung der wohlfahrtsstaatlichen Geldmittel von der AnbieterIn zum/zur NutzerIn der Leistungen (Hölscher, Wacker & Wansing 2003, 198). Das Persönliche Budget ermöglicht somit Personen mit einem Bedarf an Teilhabeleistungen anstatt einer Sach- oder Dienstleistung, eine bestimmte Geldsumme in Anspruch zu nehmen. Dieser Betrag wird in Form einer Geldleistung direkt auf das Konto der BudgetnehmerInnen überwiesen. Mit dem erhaltenen Budget können die BudgetnehmerInnen, je nach eigenem Anliegen, unterschiedliche professionelle Dienstleistungen in Anspruch nehmen, persönliche AssistentInnen nach dem ArbeitgeberInnenmodell anstellen oder Unterstützung auch privat organisieren. Entscheidungsspielräume auf sachlicher, sozialer und zeitlicher Ebene eröffnen sich, sodass der/die BudgetnehmerIn selbst entscheiden kann, welcher Dienst oder welche Person die Hilfe erbringen soll (vgl. Schäfers, Schüller & Wansing 2005, S. 84).

Diese neue Form der Erbringung staatlicher Sozialleistungen eignet sich nicht nur dazu, Entscheidungsspielräume aufzudecken, sondern sie bewirkt ebenso den Vollzug eines deutlichen „Paradigmenwechsels“ in der Behindertenpolitik (Wacker, Wansing & Hölscher 2003, 108). Das heißt „(...) weg von einer Anbieter zentrierten und oft pauschalen Versorgung [sprich der Defizitorientierung bei Menschen mit Behinderung] und hin zu einer personenbezogenen Hilfe nach Maß.“ (Hölscher, Wacker & Wansing 2003, S. 198). Diese spezifische Hilfestellung soll eine ziel- und passgenaue Deckung der individuellen Unterstützungsbedarfe verwirklichen und die Kompetenzen und Ressourcen einer Person professionell handhaben (vgl. Hölscher, Wacker & Wansing 2003, S. 198).

Empirische Ergebnisse zu Erfahrungen mit dem Persönlichen Budget in europäischen Nachbarländern zeigen, dass die Realisierung von Selbstbestimmung und gesellschaftlicher Teilhabe im Alltagsleben der BudgetnehmerInnen in hohem Maße gelingt und erfolgreich ist (vgl. Hölscher, Wacker & Wansing, 2003, 199ff). Währenddessen kommen die praktischen Erprobungen in Ländern wie der Schweiz und Deutschland nur schleppend voran. Dies liegt vor allem an den weitestgehend fehlenden Praxiserfahrungen der Modellversuche (vgl. Wacker, Wansing & Schäfers 2005, 41ff). In Österreich bestehen gegenwärtig nur Überlegungen zur Einführung des persönlichen Budgets (vgl. Buchinger 2007 [Online]).

### 4.3. Performance Based Funding (USA)

Als ein weiteres richtungweisendes internationales Beispiel für innovative Rahmenbedingungen im Kontext einer stärker NutzerInnen orientierten qualitativen Steuerung und Regelung arbeitsmarktpolitischer Unterstützungsmaßnahmen soll an dieser Stelle der Finanzierungsansatz des „Performance Based Funding“ näher beschrieben werden (vgl. Koenig 2008). Die Vereinigten Staaten von Amerika haben traditionell eine Vorreiterrolle in der Entwicklung und Umsetzung von Supported Employment gespielt. So wurde bereits 1986 Supported Employment im bundesweit gültigen Rehabilitation Act wie folgt definiert: „Competitive work in integrated settings (A) for individuals with severe handicaps for whom competitive Employment has not traditionally occurred, or (B) for individuals for whom employment has been interrupted as a result of a severe disability, and who, because of their handicap, need ongoing support services to perform such work.“ (Rehabilitation Act / PL 99-506 1986). In dieser bis heute gültigen Definition fällt im Unterschied zu der beschriebenen Situation in Österreich insbesondere die Verknüpfung von Supported Employment und dauerhafter Unterstützung auf. Supported Employment wurde in den USA seit den 80er-Jahren bis heute intensiv wissenschaftlich beforscht und hat dort längst das Stadium einer „Evidence Based Practice“ erreicht. Ein weiterer Vorteil dieser breiten wissenschaftlichen Einbeziehung ist die Verfügbarkeit bundesweit einheitlicher Daten, welche jährlich unter bestimmten Blickwinkeln in dem Bericht „State of the States in Intellectual and Developmental Disabilities“ veröffentlicht werden. Wird der tatsächlich erreichte Grad der Einbeziehung von Menschen mit intellektueller Beeinträchtigung (in den USA als „people with intellectual and developmental disabilities“ bezeichnet) in den Blick genommen, so zeigt sich, dass es zwischen 1988 und 2004 zu einer relativen Zunahme des Anteils an Personen in Programmen der unterstützten Beschäftigung von 9% auf 24% gekommen ist (vgl. Braddock/ Hemp & Rizolo 2004). Dies bedeutet jedoch auch im Umkehrschluss, dass immer noch drei Viertel aller Personen in Einrichtungen des Ersatzarbeitsmarktes beschäftigt sind, obwohl seit dem berühmten „Olmstead Beschluss“ des Obersten Gerichtshofes der Vereinigten Staaten Angebote für Menschen mit Behinderung in „the most integrated settings“ erfolgen sollen (vgl. Rogan 2007, 254). In einer Betrachtung einzelner Bundesstaaten fällt auf, dass auch in den USA große regionale Disparitäten existieren. So können einzelne Bundesstaaten identifiziert werden, in denen bereits über 50% der Personen in unterstützten Beschäftigungsverhältnissen arbeiten. Dies wurde zum Anlass genommen zu erforschen, welche Faktoren für eine erfolgreiche Implementierung in den sieben erfolgreichsten Bundesstaaten der USA<sup>15</sup> ausgemacht werden können. An erster Stelle, so bilanziert Rogan (2007), steht eine positive und wertegeleitete Philosophie auf der Ebene aller relevanten Stakeholder. Die Entscheidung für oder gegen einen verstärkten und nachhaltigen Umbau des Unterstützungssystems für Menschen mit Beeinträchtigungen ist also primär eine Werteentscheidung. Diese positive Philosophie zieht sich in den untersuchten Bundesstaaten sowohl durch die Ebene der politischen und gesetzlichen Rahmenbedingungen, der konzeptionellen Ausrichtung der Leistungsanbieter sowie der Finanzierungssysteme selbst. So operieren als besondere Neuerung diese Bundesstaaten mit regional angepassten Systemen eines „Performance Based Funding“. Auch hier wird der Stellenwert, dem wissenschaftliche Begleitforschungen in den USA zukommen, ersichtlich: Ergebnisse verschiedener

---

<sup>15</sup> Kentucky, Oklahoma, Idaho, Connecticut, Vermont, Washington & Vermont



Untersuchungen haben gezeigt, dass eine stundenweise Abrechnung von Unterstützungsleistungen in der Regel zu einer Überversorgung, umgekehrt ein rein outputorientiertes Finanzierungssystem zu einer Unterversorgung der anvisierten Zielgruppen führt (vgl. O'Brien & Grant-Revell 2007). Ziel derartiger Finanzierungssysteme ist ein auf größtmögliche Nachhaltigkeit ausgerichtetes Unterstützungssystem, das insbesondere jenen Personen zugute kommt, die einen besonders hohen Bedarf an arbeitsbegleitender Unterstützung aufweisen. Um dies zu erreichen, werden in der individuellen Ausgestaltung von „Performance Based Funding“ Systemen die folgenden fünf Elemente berücksichtigt und an die regionalen und jeweiligen Unterstützungssystem bezogenen Erfordernisse angepasst

1. Definition des letztlich angestrebten Zieles der Unterstützungsleistung in einer sequenziellen Abfolge klar definierter Teilziele
2. Identifikation von Benchmarks bzw. Meilensteinen für jedes der definierten Teilziele
3. Definition von Qualitätsindikatoren für jeden definierten Benchmark bzw. Meilenstein
4. Zuweisung eines Geldwertes für jeden definierten Benchmark bzw. Meilenstein.
5. Definition zusätzlicher Incentive Prämien für die Betreuung besonders schwer zu vermittelnder Personen (Wehmann & Revell 2005, 90, eigene Übersetzung)

Wie schnell ersichtlich, wird durch ein derartiges Finanzierungssystem zwangsläufig dem Prozesscharakter der beruflichen Integration stärker entsprochen sowie ein umfassenderer Blick auf die Qualität und den Erfolg Arbeitsmarkt bezogener Unterstützungsleistungen gelegt. Insbesondere in der Definition der Benchmarks für die Finanzierung von Teilleistungen bzw. das Erlangen von Teilzielen werden international übliche Qualitätsstandards der unterstützten Beschäftigung herangezogen, da sich diese ebenfalls als Resultat zahlreicher Studien als von Faktoren für die Nachhaltigkeit unterstützter Beschäftigungsverhältnisse herausgestellt haben. Beispiele für derartige Teilziele bzw. Benchmarks wären z. B. die gemeinsame Entwicklung eines Karriereplans, der Aufbau eines Unterstützungskreises, die Durchführung einer fundierten Arbeitsplatzanalyse, eine erfolgte betriebliche Einarbeitung sowie die Identifizierung eines/r Mentors/in im Betrieb. Das bedeutet in der Praxis, dass LeistungsanbieterInnen die Erfüllung bestimmter Leistungen als Bausteine eines nachhaltigen beruflichen Integrationsprozesses gesondert nachweisen müssen. Ein weiteres entscheidendes Kriterium in derartigen Finanzierungssystemen ist die Aufwertung der Rolle der KundInnen in dem Prozess der beruflichen Integration. Indem sie Zustimmung geben müssen, dass sämtliche Leistungen zu ihrer Zufriedenheit erbracht wurden, wird zentral das Machtgefälle zu ihren Gunsten verschoben. Der Gefahr einer Zielgruppenverschiebung wird durch die Gewährung von finanziellen „Incentives“ für besonders schwer zu vermittelnde Personen (z. B. Personen aus Werkstätten, Personen mit Doppeldiagnosen etc.) entgegengewirkt (vgl. O'Brien & Grant-Revell 2007).

## **5. Ausblick: Implikationen für Österreich**

Wie in den Beispielen zuvor ersichtlich wird, kann die Realisierung inklusiver Angebote sowohl durch eine konzeptionelle Ausrichtung als auch durch förderliche gesetzliche Rahmenbedingungen ermöglicht werden. Unzureichende Rahmenbedingungen aufgrund fehlender politischer

Willensbildung wie auch pessimistische Haltungen mancher UnterstützerInnen machen eine individuelle und passgenaue Unterstützung bei der Durchführung von diversen Einzelaktivitäten im Prozess der beruflichen Integration für NutzerInnen diverser Angebote unmöglich. Eine flexiblere Handhabung sowie eine effizientere Einsetzung finanzieller Ressourcen seitens der Politik können zur Optimierung der Qualität einzelner arbeitsmarktpolitischer Angebote dringend empfohlen werden, die unmittelbare Auswirkungen auf die NutzerInnen haben (Fasching 2004). Menschen mit intellektueller Beeinträchtigung benötigen in der Regel mehr zeitliche und personelle Unterstützung, um dem Ziel einer Arbeitsstelle auf dem ersten Arbeitsmarkt näher zu kommen. Jedem Menschen mit Behinderung soll ermöglicht werden, das für ihn/sie höchstmögliche Bildungsniveau zu erreichen, um in den Arbeitsmarkt eintreten zu können (UN Konvention 2008, Artikel 24 und 27). Bildung und Ausbildung sind nach wie vor wesentliche Grundlagen, um einen Arbeitsplatz auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt zu erlangen. Zudem vermitteln Bildung und Ausbildung auch soziale und lebenspraktische Kompetenzen, die häufig eine Voraussetzung für eine selbstbestimmte Lebensgestaltung und eine zukünftige Lebensorientierung sind (Koenig & Pinetz 2009, 46). Für eine qualitätsvolle berufliche Integration von Menschen mit Behinderungen bedarf es vor allem der Sichtweise der NutzerInnen, um die Qualität bzw. Sinnhaftigkeit von Unterstützungsleistungen zu beurteilen.

# Balanced Scorecard und Qualitätsmanagement

Michael Fürnschuß

## Balanced Scorecard

### Erfolgssteuerung mit der BSC

Jede Organisation (und mit ihr die Menschen, die für sie arbeiten) möchte erfolgreich sein.

Daraus leiten sich zwangsläufig zwei Fragen ab:

- Wie stellt man den eigenen Erfolg fest?
- Auf welchem Weg erreicht man den gewünschten Erfolg?

Die erste Frage wirft das Problem der Messbarkeit des eigenen Erfolgs auf. Ist eine Organisation erfolgreich, wenn sie Gewinne erwirtschaftet oder zumindest kostendeckend arbeitet? Ist sie erfolgreich, wenn sie – im Fall von sozialen Organisationen – soziale Ziele erreicht? Ist sie erfolgreich, wenn sie hohe Qualität anbietet? Was aber bedeutet dann „hohe Qualität“, wie wird diese festgestellt? Gerade im Feld von Nonprofit-Organisationen wird schnell klar, dass Erfolg nicht mit einseitig, zumeist finanziell ausgerichteten Kennzahlen dargestellt werden kann.

Die zweite Frage ist die Frage der zu verfolgenden Strategie, die sich jede Organisation selbst wählt. Organisationsstrategien beantworten die Frage, wie dieser Erfolg erreicht werden soll.

Die Strategieentwicklung stellt dabei durchaus große Herausforderungen, die auch zu einem Scheitern der Strategieumsetzung führen können. Das kann unter anderem daran liegen, dass

- Strategien auf zu hohem, abstraktem Niveau entwickelt wurden,
- Strategien von Personen oder Bereichen entwickelt wurden, die weit weg vom Tagesgeschäft sind,
- konkrete Umsetzungsmaßnahmen nicht entwickelt werden – z. T. einfach, um die mit der Umsetzung verbundenen Mühen und Widerstände in der eigenen Organisation zu vermeiden,
- keine oder zu wenig konkrete Erfolgsmessgrößen (Kennzahlen) entwickelt werden und Strategien damit eher unverbindlich und (Miss)Erfolg weniger leicht nachzuvollziehen ist,
- Erfolgsmessgrößen einseitig auf finanzielle Größen (und damit vergangenheitsorientiert) ausgerichtet sind,
- die Strategieformulierung für haupt- und ehrenamtliche MitarbeiterInnen und manchmal auch Funktionäre und Führungskräfte selbst zu wenig konkrete Anhaltspunkte liefert, um zu wissen, was in der täglichen Arbeit für eine erfolgreiche Strategieumsetzung zu tun ist.

Die Balanced Scorecard (BSC) wurde entwickelt, um die oben dargestellten Herausforderungen in den Griff zu bekommen. Sie gilt – neben Projekt-, Prozess- und Changemanagement – als eines der wichtigsten Umsetzungsinstrumente in der strategischen Führung. Ihre Flexibilität macht sie gerade in Nonprofit-Organisationen sehr gut anwendbar.

Welcher Nutzen liegt nun in der Einführung und Anwendung von Balanced Scorecards? Er liegt in der

- Ausrichtung der Organisation auf ihre Vision und strategischen Ziele
- Übersetzung der Strategie in konkrete Ziele mit dazugehörigen Messgrößen
- ausgewogenen Steuerung mit finanziellen und nicht-finanziellen Kennzahlen, die sowohl bezogen auf die Vergangenheit als auch auf die Zukunft ausgewählt werden

- Berücksichtigung interner und externer Anspruchsgruppen
- Kommunizierbarkeit der Zusammenhänge zwischen einzelnen strategischen Zielen
- Möglichkeit des Lernens durch das Messgrößen-Feedback
- Verknüpfung mit konkreten Maßnahmen zur Zielerreichung

Balanced Scorecards bilden systembedingt verschiedene Perspektiven einer Organisation und ihrer Umwelt ab. Dadurch gewährleisten sie die Ausgewogenheit der strategischen Ziele.

Ihre Entwickler, Robert S. Kaplan und David P. Norton, haben vier Perspektiven vorgeschlagen:

- Finanzperspektive
- Kundenperspektive
- Interne Prozessperspektive
- Lern- und Entwicklungsperspektive

Der Charme der BSC liegt nun darin, dass sowohl Anzahl als auch Aspekte der Perspektiven an die eigene Organisation, die eigene Vision und die eigene Strategie angepasst werden können, ja sogar müssen – ideal also für soziale Organisationen. In der Literatur findet man neben der Bezeichnung Perspektiven häufig auch die Bezeichnung „Dimensionen“.

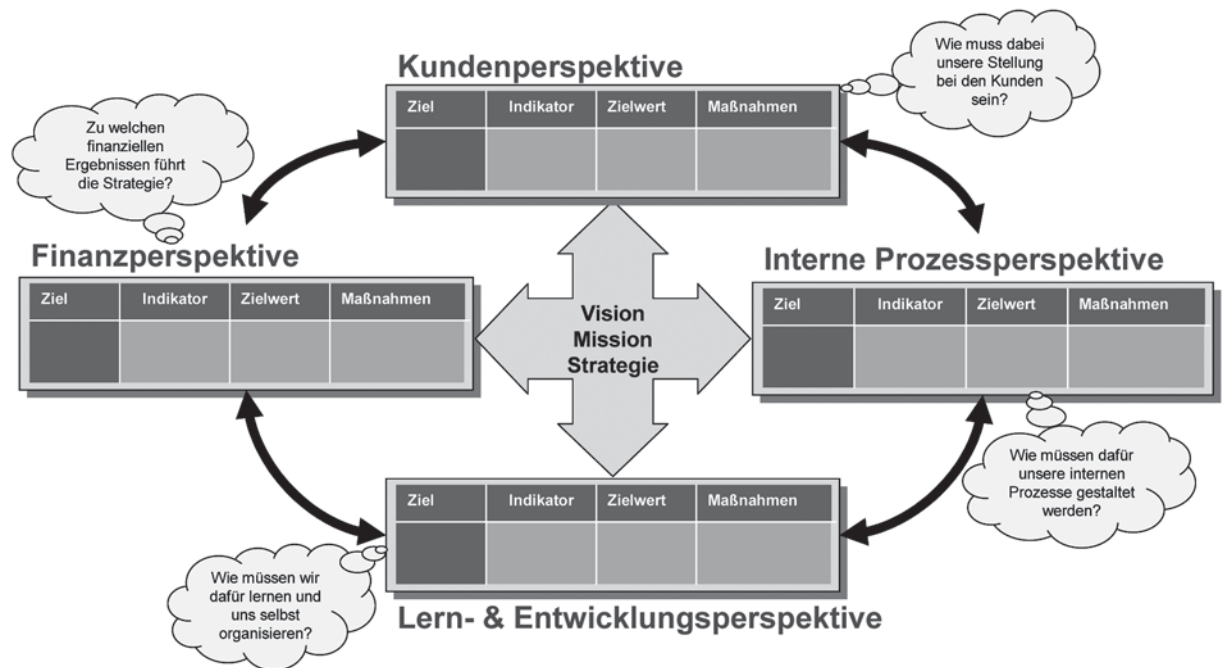


Abbildung 1: Balanced Scorecard und ihre vier Perspektiven  
(Nach R.S.Kaplan and D.P.Norton – „Balanced Scorecard: Measures that drive performance“, Harvard Business Review, 1992 )

In jeder Perspektive gilt es, die strategischen Ziele zuzuordnen, die dazu passenden Messgrößen samt Zielwerten zu definieren und jene strategischen Maßnahmen zu beschließen, die der Zielerreichung dienen.

Ein wichtiger Teilaspekt ist dabei die Diskussion und Darstellung der Zusammenhänge zwischen den strategischen Zielen in Form einer „Strategielandkarte“, wie im folgenden Beispiel dargestellt:

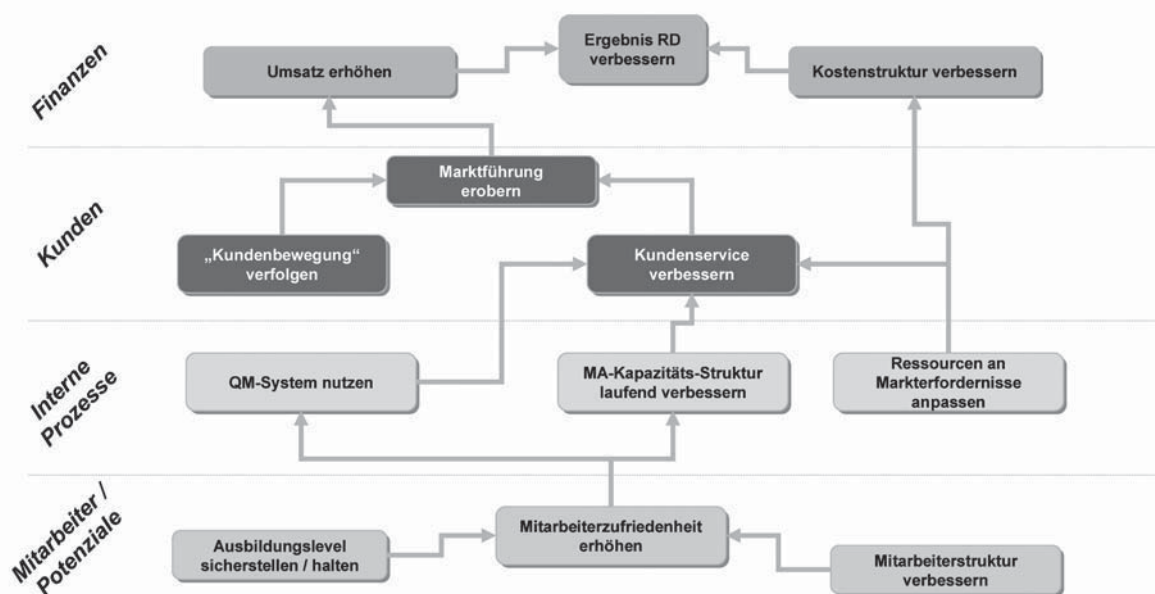


Abbildung 2: Beispiel einer Strategielandkarte aus dem Rettungsdienst (adaptiert nach: ÖCI, NPO-Kongress 2001)

Wichtiger als die „wissenschaftliche Richtigkeit“ der Zusammenhänge ist dabei die gemeinsame Sicht der Beteiligten, der Organisationsmitglieder. Die Erarbeitung dieser Zielzusammenhänge fördert die Identifikation der Beteiligten mit der Strategie und unterstützt auch bei deren Kommunikation mit den anderen Organisationsmitgliedern.

Nach der Zuordnung der strategischen Ziele zu den Perspektiven und der Darstellung ihrer Zusammenhänge ist es notwendig, zu jedem strategischen Ziel zumindest eine passende Kennzahl für dessen Messung zu definieren. Weiters ist es nötig, Zielwerte für diese Kennzahlen zu definieren, um eine Messlatte für den eigenen Organisationserfolg festzulegen, die dann regelmäßig auf ihren Erreichungsgrad geprüft werden können.

Perspektive	Strategisches Ziel	Kennzahl	Gewichtung	Erhebungsfrequenz	Verg. Jahr 2008	Akt. Jahr 2009 laufend	Akt. Jahr 2009 extrapoliert	Ziel 2009	Ziel 2010	extrapol. in % des Ziels	laufend in % des Ziels
Finanzen	<ul style="list-style-type: none"> <li>Umsatz steigern</li> <li>Kapitalrendite verbessern</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Umsatzsteigerung</li> <li>Gesamtkapitalrendite</li> </ul>	...	...	...	9% 13%	13,5% 13%	>13%	>13%	90% 100%	60% 100%
Kunden	<ul style="list-style-type: none"> <li>Anteil Fullservice-Kunden erhöhen</li> <li>Reklamationsquote reduzieren</li> <li>...</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Anteil Fullservice-Kunden</li> <li>Reklamationsquote</li> </ul>	...	...	...	14% 3,2%	15% 3,2%	>25% <4,8%	>30% <4,0%	60% 66%	56% 66%
Interne Prozesse	<ul style="list-style-type: none"> <li>Fehlerquote bei Abrechnungen reduzieren</li> <li>...</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Anteil fehlerhafter Abrechnungen</li> </ul>	...	...	...	1,9%	1,6%	<0,6%	<0,4%	268%	316%
Lernen und Entwicklung	<ul style="list-style-type: none"> <li>Mitarbeiterzufriedenheit steigern</li> <li>Häufigkeit der Kundenkontakte erhöhen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Mitarbeiterzufriedenheitsindex</li> <li>Kundenkontakthäufigkeit (pro Kunde und Jahr)</li> </ul>	...	...	...	83 2,4	83,4 2,5	>85 Ø 1,8	>90 1,8	98,1% 133%	97,6% 138,8%
<b>Summe</b>	<b>100 %</b>			<b>... %</b>							

Erhebungsfrequenz:  
j = jährlich                      q = quartalsweise  
hj = halbjährlich              m = monatlich

Abbildung 3: Beispiel einer Tabellenstruktur für eine BSC (adaptiert nach Kerth/Pützmann – „Die besten Strategietools in der Praxis“, 2005)

## Voraussetzungen und Grenzen der BSC

Trotz ihrer Flexibilität und des vielseitigen Nutzens ist eine BSC kein „Wundermittel des Managements“. Sie erfordert ganz klar, dass bestimmte Vorbedingungen erfüllt sein müssen, ohne die sie nicht funktionieren kann:

- Die strategische Analyse und Planung muss vorab erfolgen. Das bedeutet, dass die Chancen und Risiken sowie die sich daraus ergebenden kritischen Erfolgsfaktoren aus der strategischen Umfeldanalyse abgeleitet wurden und die Stärken und Schwächen der eigenen Organisation bekannt sind. Vision, Ziele und Strategien der Organisation müssen auf dieser Basis ausgearbeitet sein und vorliegen.
- Das Verständnis für die „Logik des eigenen Geschäfts“ muss vorhanden sein. Führungskräfte müssen die Ursache-Wirkung-Beziehungen in der eigenen Organisation verstehen und diese auch den MitarbeiterInnen kommunizieren können. Die BSC hilft zwar bei der Kommunikation, ersetzt aber weder das Verständnis der Zusammenhänge noch legt sie diese a priori selbst fest.
- Zumindest die Führungskräfte müssen eine gemeinsame Sicht sowohl zu diesen Zusammenhängen als auch zur oben genannten Strategie haben. Deswegen ist nicht nur das Ergebnis der strategischen Analyse und Planung, sondern auch deren Prozess wichtig. Die Einführung und das „am Leben erhalten“ einer BSC ist dabei Chefsache – wenn sie nicht von der jeweils letztverantwortlichen Führungskraft getragen und genutzt wird, scheitert sie.
- Die Bereitschaft, aus Feedback zu lernen und Strategien bzw. Maßnahmen anzupassen: Gerade durch das Messen, wie weit man strategische Ziele erreicht hat, erhält man unmittelbar Feedback über den eigenen Organisationserfolg, die Effektivität von strategischen Maßnahmen und über die „Richtigkeit“ der Strategien. Damit wird eine Organisation transparent – diese Transparenz muss man aber auch wollen und mit ihr umgehen können.
- Konkrete Zielwerte, Maßnahmen und Projekte müssen beschlossen und mit Ressourcen ausgestattet werden: ohne Zielkonkretisierung nach der „SMART-Formel“ (Spezifisch, Messbar, Attraktiv/angemessen/aktionsorientiert, Realistisch, Terminisiert) kann eine BSC nicht funktionieren. Ohne Maßnahmen zur Zielerreichung bleibt letztere dem Zufall überlassen.

Für den Entwicklungsprozess selbst hat es sich bewährt, ...

- ... alle beteiligten Personen über das Projekt zu informieren und methodisch zu schulen
- ... die Entwicklung abzustimmen mit eventuellen weiteren, vorhandenen oder zu entwickelnden Scorecards
- ... eine/n neutrale/n, fachlich geeignete/n ProjektleiterIn mit dem Projekt zu betrauen.

# Qualitätsmanagement

## Definition und Dimensionen von Qualität

Was genau ist Qualität? Fragt man öffentliche Geldgeber und soziale Organisationen, erhält man dazu häufig ganz unterschiedliche Antworten. Mitunter deckt sich das Verständnis von Qualität nicht einmal in der eigenen Organisation. Qualitätsverantwortliche sind daher gut beraten, die Begriffe von Qualität in der eigenen Organisation zu klären, transparent und verständlich zu machen. Von „Qualität“ spricht man in einer grundlegenden Definition häufig dann, wenn sich die Anforderungen von Kunden an Produkte und Dienstleistungen mit ihren diesbezüglichen Wahrnehmungen decken. Ähnlich definiert es auch die ISO 9000-2000: „Qualität ist der Grad, in dem ein Satz inhärenter Merkmale Anforderungen erfüllt“. Etwas einfacher formuliert es der amerikanische Qualitätsexperte Joseph M. Juran: „Qualität ist die Gebrauchstauglichkeit einer erstellten Leistung aus Sicht der Kunden“ (*fitness for use*).

Um die eigenen Qualitätsbegriffe zu konkretisieren und transparenter zu machen, hilft die Unterteilung in verschiedene Qualitätsdimensionen. Je nach Modell spricht man von

- |                           |                    |                            |
|---------------------------|--------------------|----------------------------|
| ■ Qualität des Potenzials | ■ Strukturqualität | ■ Systemqualität           |
| ■ Qualität des Prozesses  | ■ Prozessqualität  | ■ Prozessqualität          |
| ■ Qualität der Produkte   | ■ Ergebnisqualität | ■ Produkt-/Servicequalität |

In jeder dieser Qualitätsdimensionen lassen sich qualitätsbeeinflussende Größen definieren, die mit geeigneten Kennzahlen auch gemessen werden können. Beispiele dafür finden sich in der folgenden Grafik:

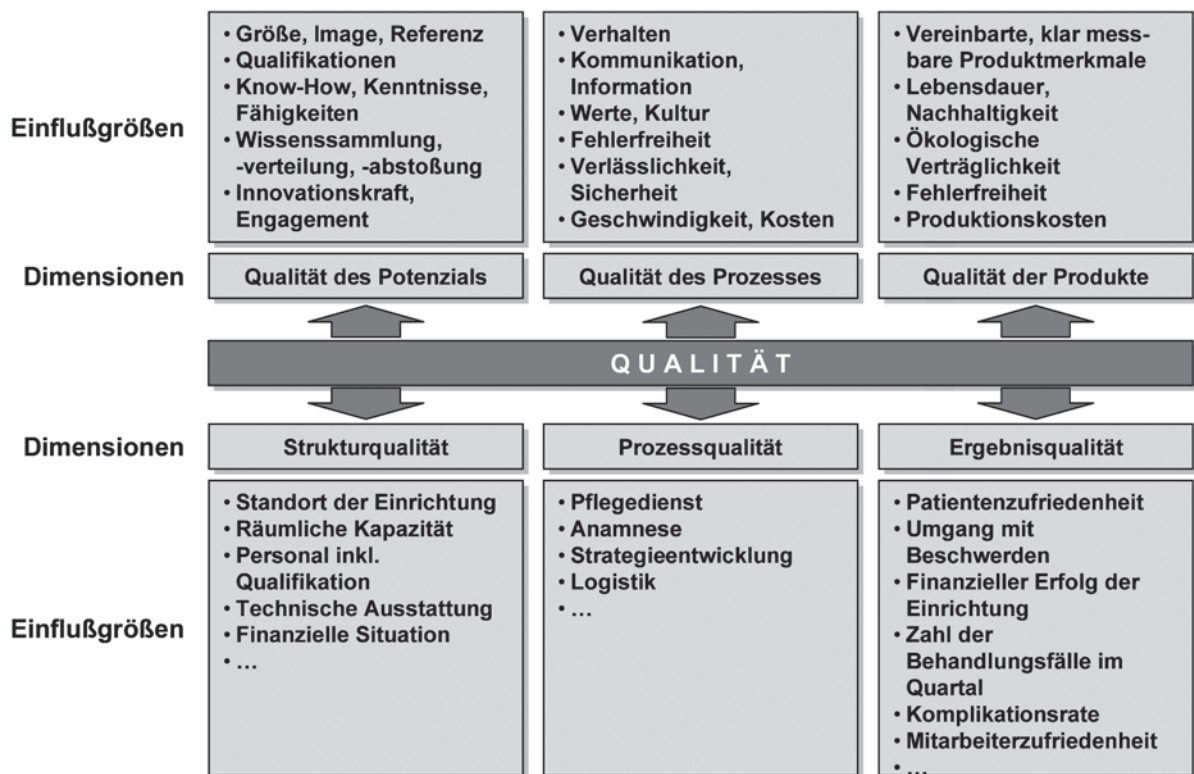


Abbildung 4: Gängige Darstellungen strukturieren Qualität in jeweils drei Dimensionen (eigene Darstellung nach Wagner/Zacharnik, 2006; Knon/Lobinger/Groß, 2005)

## Qualitätssteuerung

Für die Qualitätssteuerung hat sich der nach seinem Erfinder benannte „Deming-Kreislauf“ etabliert. Dieser Kreislauf operiert mit vier Schritten:

- 1. PLAN:** Qualitätsziele müssen nach der SMART-Formel geplant und ihre Umsetzung mit Ressourcen sichergestellt werden. Dazu gehört auch, Verantwortliche für die einzelnen Qualitätsziele zu benennen. Potenzielle Fehler gehören bereits in der Planungsphase berücksichtigt, um Abläufe so zu definieren, dass diese Fehler (möglichst) nicht auftreten können. Dazu ist häufig die Erstellung von Anleitungen für Abläufe nötig.
- 2. DO:** Abläufe werden laut Plan durchgeführt und so das Produkt bzw. die Dienstleistung erstellt.
- 3. CHECK:** Im dritten Schritt wird anhand der definierten Messgrößen der Grad der Zielerreichung festgestellt. Daneben wird auch festgestellt, ob und welche Fehler aufgetreten sind und in welcher Häufigkeit diese passiert sind.
- 4. ACT:** Wurden in Schritt 3 Fehler festgestellt, müssen deren Ursachen geklärt, analysiert und behoben werden. Dazu ist zu überlegen, welche verschiedenen Lösungsmöglichkeiten es für die Fehlerbehebung und zukünftige Fehlervermeidung es geben könnte und die geeignetste(n) Lösung(en) auszuwählen.

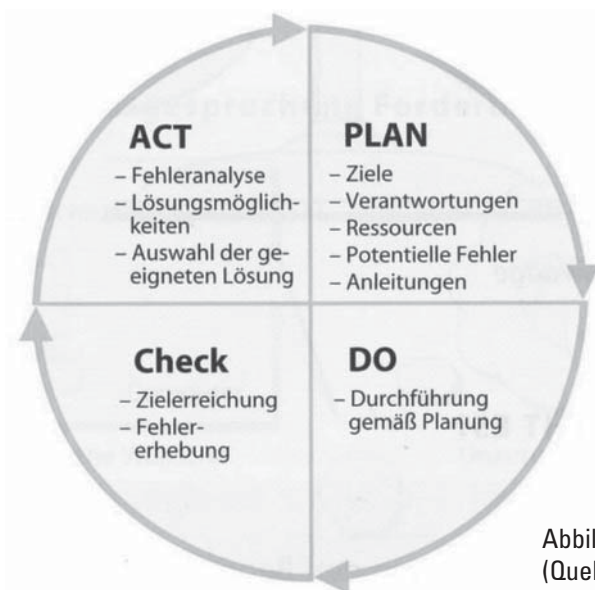


Abbildung 5: Deming-Kreislauf  
(Quelle: Wagner/Zacharnik, 2005)

Der „Deming-Circle“ entspricht damit anderen gängigen Steuerungskreisläufen, z. B. dem Pflegekreislauf (Anamnese – Pflegeplanung – Durchführung – Evaluation) oder dem Controlling-Kreislauf (Planung – Umsetzung – Ergebnisfeststellung & Abweichungsanalyse – Gegensteuern)



## Integration von BSC und QM

### Methodische Überlegungen zur Integration

Wie können die beiden Instrumente BSC und Qualitätsmanagement integriert werden?

Dazu gibt es grundsätzlich zwei Zugänge:

- Man nutzt das Instrument der BSC, um Qualitätsmanagement zu betreiben
- Man integriert Qualitätsziele in eine BSC

Der erste Zugang ist ein rein Qualitätsmanagement orientierter und dient der Abbildung und Verfolgung der Qualitätsstrategie. Hier können Struktur und Vorgehensweise einer BSC dazu benützt werden, um ausschließlich Qualitätsziele abzubilden (andere strategische Ziele würden also nicht aufgenommen). Dazu werden die Qualitätsziele und die zugehörigen Messgrößen auf die vier Standardperspektiven einer BSC zugeordnet. Alternativ können die Standardperspektiven der BSC auch gegen andere Perspektiven ausgetauscht werden (im einfachsten Fall z. B. in Ergebnis-, Prozess-, und Strukturperspektive). Wie im normalen BSC-Vorgehen werden die Zusammenhänge zwischen den einzelnen Qualitätszielen definiert, und Umsetzungsmaßnahmen zur Erreichung der Qualitätsziele verabschiedet.

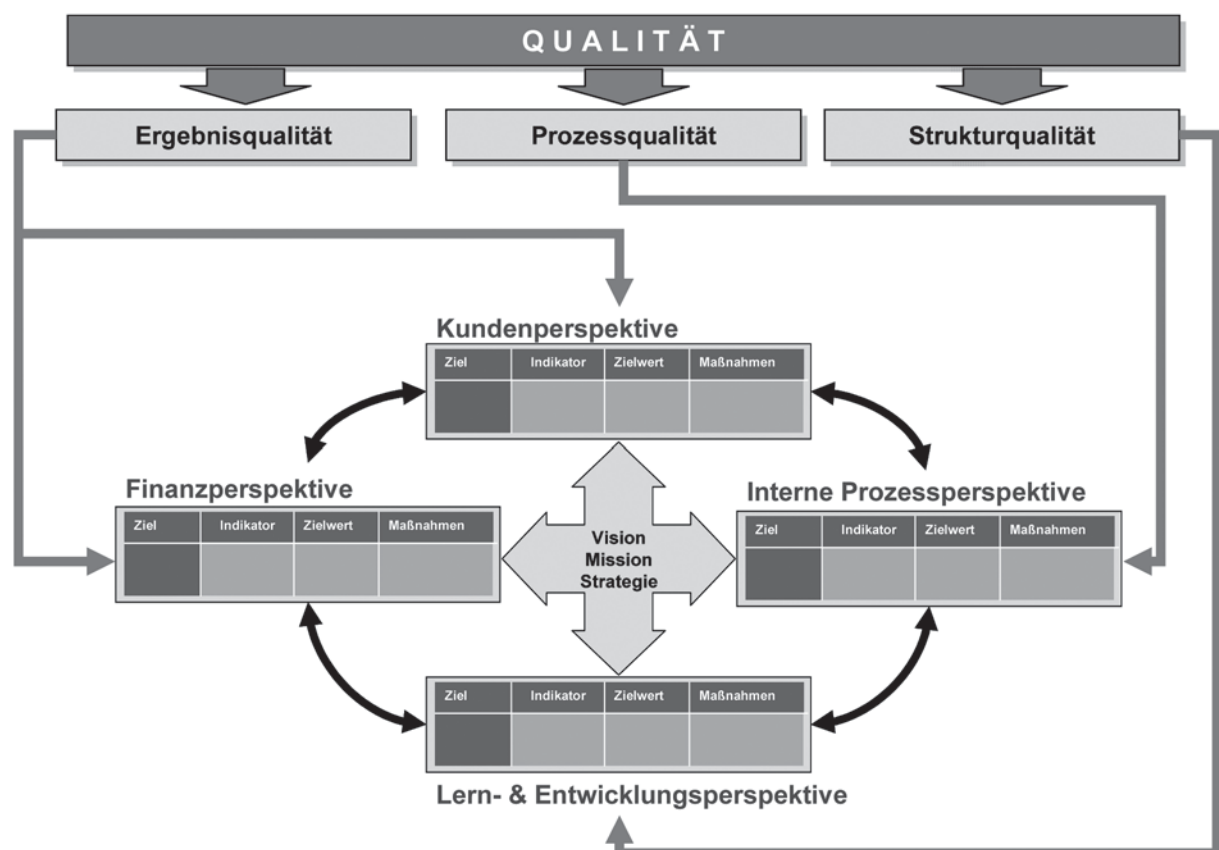


Abbildung 6: Wie fließen Qualitätsaspekte in die BSC ein?

Im zweiten Zugang fließen strategisch wichtige Qualitätsaspekte in eine „übergeordnete“ BSC ein. „Übergeordnet“ meint in diesem Zusammenhang, dass in der BSC die Gesamtstrategie der Organisation dargestellt wird. Qualitätsmanagement-Kennzahlen werden dabei als strategisch so wichtig gesehen, dass sie hier – als Teilkriterien unter mehreren Kriterien für strategischen

Erfolg – aufgenommen werden. Dabei gilt auch für diesen Zugang, dass die Zuordnung der Qualitätskriterien zu den BSC-Perspektiven sinnvoll erfolgen muss, analog zum ersten Zugang.

### **Nutzen einer Integration von BSC und Qualitätsmanagement**

Analog zu den Nutzenaspekten von Qualitätsmanagement und Balanced Scorecards bringt eine Integration der beiden Instrumente folgende Vorteile:

- Klärung und Transparenz hinsichtlich der strategisch wichtigen Qualitätsbegriffe und -erfolgsmessgrößen
- Kommunizierbarkeit der Qualitätsstrategie bzw. der Qualitätsaspekte in der Gesamtstrategie sowie der Zusammenhänge zwischen den einzelnen (strategischen) Qualitätszielen
- Konkretisierung durch Operationalisierung der (strategischen) Qualitätsziele
- Verknüpfung der Qualitätsziele mit konkreten Maßnahmen und Verantwortlichkeiten.
- Lernen mittels Feedback durch Qualitätsergebnisse wird wie im Deming-Circle dargestellt möglich
- Verknüpfung mit den Leistungen von Organisationsteilen bis hin zu MitarbeiterInnenzielen wird möglich

# Wirkungsorientierung und Wirkungsmessung in komplexen Aufgabenbereichen

Ein Erfahrungsbericht

Michael Fürnschuß

## Ausgangssituation

Das Bundessozialamt (BSB) ist in Österreich zentraler Ansprechpartner für die berufliche Integration von Menschen mit Behinderung. Österreichweit arbeiten über 700 MitarbeiterInnen an Aufgaben, die sich grundsätzlich aus gesetzlichen Grundlagen und Durchführungsverordnungen bzw. -richtlinien des Bundesministeriums für Soziales und Konsumentenschutz (BMSK) ergeben.

Um die berufliche Integration von Menschen mit Behinderung voranzutreiben, fördert das BSB u.a. zahlreiche Projekte verschiedenster Projektträger. Seit 2007 besteht ein Auftrag des BMSK, dass alle geförderten Projekte einen unmittelbaren Arbeitsmarktbezug haben müssen. Für Projekte, die diesen Bezug 2007 noch nicht nachweisen konnten, wurde eine maximal dreijährige Übergangsfrist zugestanden. Eine verbindliche, allgemeingültige bzw. vom BMSK herausgegebene Definition, was unter „unmittelbarer Arbeitsmarktbezug“ zu verstehen ist, war zum Startzeitpunkt dieses Projekts nicht gegeben.

Unter den zum Projektstart geförderten Projekten befanden sich auch 51 sogenannte Beratungs- und Sensibilisierungsprojekte. Das sind Projekte, die keinen oder einen nur untergeordneten Vermittlungsauftrag in den ersten Arbeitsmarkt oder heranzuführende Schulungen haben, sondern deren Inhalt darin besteht, von Behinderung betroffene Personen, deren Angehörige, Unternehmen und MultiplikatorInnen auf die verschiedenen Problemlagen aufmerksam zu machen, zu sensibilisieren und Lösungsangebote vorzustellen.

Für erste, einzelne Projekte wurden 2008 bereits Wirkungsziele vereinbart. Der Erfolg des Großteils dieser Projekte wurde allerdings noch über sogenannte „Aktivitäten“ (z. B. Zahl der Beratungen) gemessen. Der Fokus der Erfolgsbeobachtung lag damit schwerpunktmäßig auf der Outputmessung und noch nicht in der Wirkungsorientierung.

In Summe erzielten die Projekte unterschiedliche Ergebnisse, wobei insbesondere der Zusammenhang zwischen dem geforderten unmittelbaren Arbeitsmarktbezug und den Projektergebnissen nicht immer eindeutig ablesbar war.

Im Endergebnis bot sich ein Bild, in dem unterschiedliche Ergebnisse, fehlender/nicht erkennbarer unmittelbarer Arbeitsmarktbezug sowie zu geringe Wirkungsorientierung und -messung seitens der Trägerorganisationen für das BSB als öffentlicher Auftraggeber kaum sichtbar war, inwieweit die investierten Mittel tatsächlich die beabsichtigten Wirkungen erzielten. Für die fraglichen Projekte ergab sich damit eine strategische und durchaus auch operative potenzielle Bedrohung.

In dieser Situation hat das Bundessozialamt 2008 einen überregional koordinierten und professionellen Entwicklungsprozess eingeleitet, an dessen Ende ein strukturiertes System zur Planung, Vereinbarung und Steuerung von Wirkungszielen stehen sollte. Vorgabe war dabei,

dass das zu entwickelnde System mit einheitlichen, definierten, umsetzbaren Instrumenten arbeiten sollte, die gleichzeitig flexibel genug sind, bedarfsgerecht und auf die individuellen Bedürfnisse der Projekte abgestimmt werden zu können. Darüber hinaus sollte das System insbesondere träger- und projektseitig das Lernen voneinander über Organisationsgrenzen hinweg ermöglichen.

## Projektlösung

In einem gemeinsam von BSB, betroffenen Trägern und dem BMSK getragenen Prozess wurde daraufhin ein System entwickelt, das in der Lage ist, die existierende, vielfältige Projektlandschaft in einem mehrstufigen Zielsystem abzubilden. Die Systematik baut auf einigen Grundüberlegungen auf, die hier beschrieben werden:

## Unterschiedliche Pfade in die Integration

Die erste Grundüberlegung ist die Überlegung zu unterschiedlichen Pfaden in die Integration am 1. Arbeitsmarkt. Menschen mit Behinderung stehen unterschiedlich nah an diesem Arbeitsmarkt. Bei manchen gilt es vielleicht, nur ein technisches Problem in den Griff zu bekommen, damit sie im Arbeitsmarkt verbleiben können. Bei anderen kann es wiederum sein, dass sie verschiedene Vorstufen absolvieren müssen, bevor sie sich z. B. in einer (Weiter-)Bildungsmaßnahme auf den Eintritt in den allgemeinen Arbeitsmarkt vorbereiten können und erst der letzte Schritt die tatsächliche Vermittlung und gegebenenfalls eine Begleitung am Arbeitsplatz selbst ist. Integration ist damit auch Prozess, der schrittweise gegangen werden muss.

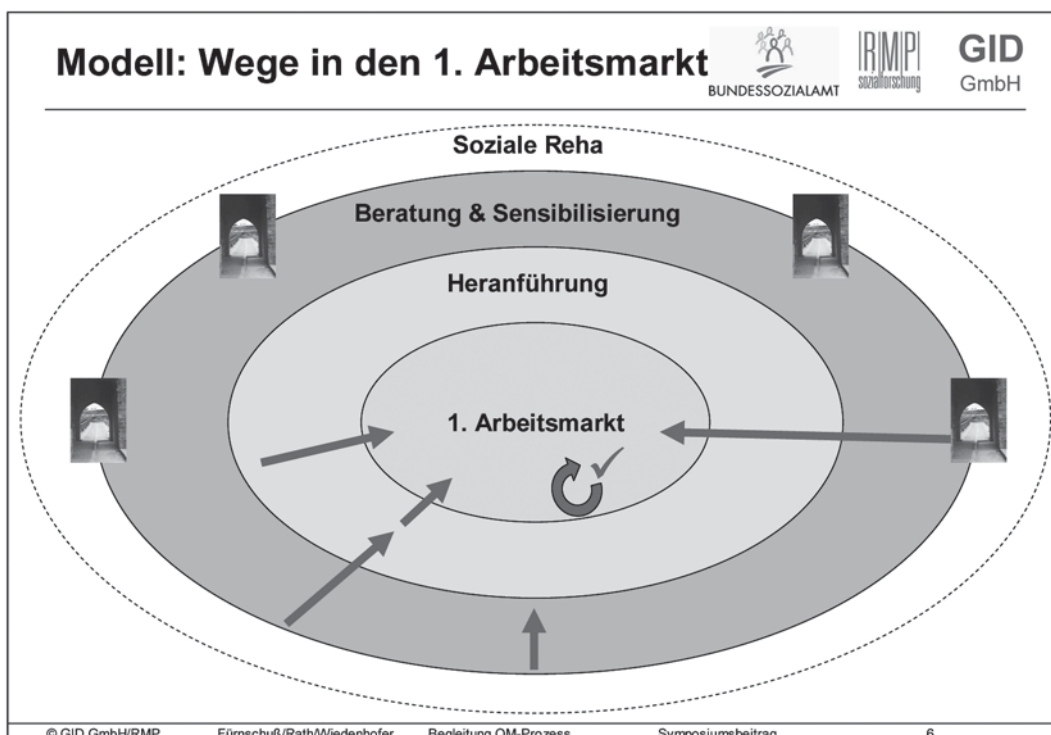


Abbildung 7: Integrationspfade in den ersten Arbeitsmarkt (Modell)

Arbeitsmarktpolitisch relevante Wirkungen müssen sich zufolge entlang dieser Integrationspfade entfalten, wenn die finalen Ziele einer erfolgreichen und nachhaltigen Arbeitsmarktintegration erreicht werden.