

# Wirkungsorientierte Steuerung bei gemeinnützigen Organisationen und der öffentlichen Hand

Gemeinnützige Organisationen des Dritten Sektors legitimieren sich ebenso wie öffentliche Verwaltungen primär über ihren gesellschaftlichen Nutzen. Erfolgreich zu sein heißt für beide Organisationstypen nicht nur, ihre Ressourcen und Leistungen effizient zu steuern. Entscheidend ist vielmehr, die Aktivitäten und Ressourcen auf den Nutzen für die Gesellschaft auszurichten – das heißt wirkungsorientiert zu steuern. Welche Ansätze und Schwierigkeiten gibt es bei der wirkungsorientierten Steuerung in deutschen Non-Profit-Organisationen (NPOs)? Und welche Rolle kann die öffentliche Hand als wichtigster Geldgeber hierbei spielen? Auf der Basis einer kürzlich veröffentlichten Studie<sup>1</sup> geht der folgende Beitrag diesen Fragen nach.

Wirkungsorientierung – Erreichen eines konkreten Nutzens für eine bestimmte Zielgruppe oder die breite Gesellschaft als oberste Steuerungsprämisse

Bei der öffentlichen Aufgabenwahrnehmung nutzen die Gebietskörperschaften sowie die Sozialversicherungsträger im Rahmen der Leistungsdurchführung häufig gemeinnützige Einrichtungen. Hierzu fördern sie diese durch öffentliche Zuwendungen bzw. zahlen ihnen Entgelte für die Erbringung einer vertraglich vereinbarten Leistung. So tragen NPOs beispielsweise zu einem Drittel der Bruttowertschöpfung im Gesundheits- und Sozialwesen bei. Dieser weitgehend öffentlich finanzierte Bereich umfasst unter anderem Krankenhäuser, die Rettungsdienste, die Pflege-, Alten- und Behindertenwohnheime, die ambulanten sozialen Dienste sowie soziale Beratungsstellen.<sup>2</sup> Auch im Bildungs-, Forschungs-, Sport- und Kulturbereich spielen NPOs eine große Rolle und erhalten durch alle föderalen Ebenen öffentliche Finanzmittel. Zusätzlich sind NPOs im Rahmen ihrer gemeinnützigen Tätigkeiten steuerbegünstigt. Die Kriterien für die Vergabe und den Erhalt öffentlicher Finanzmittel haben sich jedoch in den letzten Jahren gewandelt.

Es ist auf internationaler Ebene bereits seit einiger Zeit ein Trend zur Haushaltsmodernisierung bei der öffentlichen Hand zu beobachten, der zum Ziel hat, die Effizienz und Effektivität öffentlicher Leistungen durch Ansätze einer verstärkten strategischen Ausrichtung von Haushalten zu steigern sowie eine verbesserte Transparenz öffentlicher Haushalte sicherzustellen. Dieser Trend ist unter anderem durch eine stärkere Ergebnisorientierung des Haushaltswesens (Performance Budgeting) gekennzeichnet. Hierbei werden Wirkungs- und Leistungsdaten in eine neue Budgetierungsstruktur anhand von politischen Zielfeldern integriert.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Institut für den öffentlichen Sektor/KPMG/PHINEO (Hrsg.) (2013): Wirkungsorientierte Steuerung in Non-Profit-Organisationen

<sup>2</sup> Vgl. ZiviZ (2011): Zivilgesellschaft in Zahlen. Abschlussbericht Modul 1

<sup>3</sup> Vgl. Institut für den öffentlichen Sektor (2012): Haushaltsmodernisierung in den Bundesländern – Vielfältige Reformpfade; vgl. auch den Gastkommentar dieser Ausgabe der österreichischen Bundesministerin Dr. Maria Fekter zur Umsetzung eines wirkungsorientierten Haushalts auf der österreichischen Bundesebene



Ging es bei der Fokussierung auf eine ergebnisorientierte Steuerung in den letzten Jahren zunächst konzeptionell nur um die unmittelbaren Leistungsergebnisse (Output) einer Organisation, rücken nun zunehmend die Wirkungen (Outcome und Impact) als mittelbare Ergebnisse ins Zentrum des Interesses.<sup>4</sup> An einem Beispiel lassen sich die drei Leistungs- und Wirkungsbegriffe anschaulich abgrenzen:

- Der Output ist die einem Dritten gegenüber erbrachte Leistung (zum Beispiel die Durchführung einer bestimmten Anzahl von Weiterbildungskursen für arbeitslose Jugendliche).
- Der Outcome ist die unmittelbare Wirkung bei den direkten Leistungsempfängern (zum Beispiel Anteil der Weiterbildungsteilnehmer, die anschließend einen sozialversicherungspflichtigen Arbeitsplatz finden), zu der die Leistungserbringung maßgeblich beigetragen hat.
- Der Impact ist die mittelbare Wirkung der Leistung auf die Gesellschaft bzw. die Umwelt (zum Beispiel eine geringere Jugendarbeitslosenquote).

In Deutschland nimmt die kommunale Ebene bei diesen Modernisierungsansätzen seit Kurzem – ähnlich wie bereits bei der Umstellung auf das doppische Haushalts- und Rechnungswesen – eine Vorreiterrolle ein. Erste Städte eilen Bund und Ländern voraus. So werden derzeit beispielsweise in Dortmund, Köln, Bonn und Bochum Modernisierungskonzepte unter dem Stichwort „Wirkungsorientierter Haushalt“ entwickelt.

Da NPOs bei der Leistungsdurchführung auf allen föderalen Ebenen eine wichtige Funktion ausfüllen, interessierte das Institut für den öffentlichen Sektor, welche Ansätze wirkungsorientierter Steuerung bei diesen selbst und im Rahmen ihrer Finanzierung zu beobachten sind. Das Institut hat vor diesem Hintergrund zusammen mit KPMG und PHINEO im Mai 2013 die Studie „Wirkungsorientierte Steuerung in Non-Profit-Organisationen“ veröffentlicht.<sup>5</sup> Dabei wurde auch die Rolle der öffentlichen Hand als zentraler Mittelgeber beleuchtet.

### NPOs füllen wichtige Funktionen der Leistungsdurchführung aus

#### Zentrale Studienergebnisse

Für die Studie wurden im Frühjahr 2012 zunächst neun offene Experteninterviews mit ausgewählten Führungskräften von NPOs sowie Vertretern der öffentlichen Hand in ihrer Funktion als Mittelgeber (Bundes-, Länder- und Kommunalebene) geführt. Anschließend nahmen deutschlandweit hauptamtliche Geschäftsführer und Vorstände von 83 NPOs an der Hauptstudie teil; diese wurden persönlich anhand eines einheitlichen Fragebogens interviewt. Die folgenden Ausführungen zu zentralen Studienergebnissen sowie deren Einordnung durch qualitative Erkenntnisse aus der Vorstudie

<sup>4</sup> Vgl. Schedler, K./Proeller, I. (2011): New Public Management

<sup>5</sup> Die Studie steht unter [www.publicgovernance.de](http://www.publicgovernance.de) zum Download bereit.

und nachgelagerten Workshops mit Studienteilnehmern folgen in weiten Teilen der Darstellung des im Mai 2013 veröffentlichten Studienberichts.

Die Ergebnisse der Studie können zu vier Kernaussagen zusammengefasst werden:

1. Nach Einschätzung der meisten NPOs (70 Prozent der Befragten) verbessert eine stärkere Wirkungsorientierung die Qualität ihrer Arbeit und besitzt einen praktischen Mehrwert. 60 Prozent der Befragten gehen davon aus, dass eine stärkere Fokussierung auf Wirkungen sie bei einem effektiveren Einsatz ihrer finanziellen Mittel unterstützt. Nur 10 Prozent geben hingegen an, dass Wirkungsmessung in der eigenen NPO derzeit kein Thema sei.

**Wirkungsorientierung verbessert Qualität der Arbeit**
2. Betrachtet man die Wirkungsorientierung im Rahmen eines Steuerungskreislaufs mit den vier Schritten Zielsetzung, Strategie, Wirkungsanalyse und Lernen, wird deutlich, dass diese an den jeweiligen Stellen im Kreislauf unterschiedlich stark ausgeprägt ist. Während sie bei der strategischen Planung bereits häufig Anwendung findet, bereitet die Erfassung von Wirkungsdaten den meisten der befragten NPOs Probleme. Hier fehlt es häufig noch an Kapazitäten, Wissen oder geeigneten Instrumenten. Außerdem besteht bei der Nutzung der erfassten Daten für Lern- und Steuerungsprozesse noch Nachholbedarf. Insgesamt kann nur ein Drittel der befragten Organisationen als „stark wirkungsorientiert“ bezeichnet werden.

**Nur ein Drittel der Befragten „stark wirkungsorientiert“**
3. Wie stark die Wirkungsorientierung in den NPOs bereits verankert ist, hängt unter anderem von dem jeweiligen Tätigkeitsbereich, der Herkunft der Mittel sowie der organisationsinternen Verankerung des Themas ab. So zeigt sich zum Beispiel, dass es NPOs aus dem Bildungsbereich anscheinend nicht nur besser gelingt, in den Bereichen Zielsetzung und Strategie wirkungsorientiert zu steuern, sondern auch Wirkungsanalysen durchzuführen und die hierbei gewonnenen Daten zur Weiterentwicklung der Organisation zu nutzen. Ähnlich verhält es sich bei kleinen und mittelgroßen Stiftungen, die sich überwiegend aus Vermögenserträgen finanzieren und häufig auch als Förderstiftungen tätig sind. Übergreifend erzielen diejenigen Organisationen, bei denen ein eigener Arbeitsbereich für Wirkungsfragen etabliert ist, überdurchschnittlich gute Ergebnisse.
4. Neben Förderstiftungen als innovative und unabhängige Vorreiter wäre vor allem die öffentliche Hand als bedeutendster Geldgeber und potenzieller Nachfrager von Wirkungsinformationen in der Lage, als Treiber für mehr Wirkungsorientierung in NPOs zu fungieren.

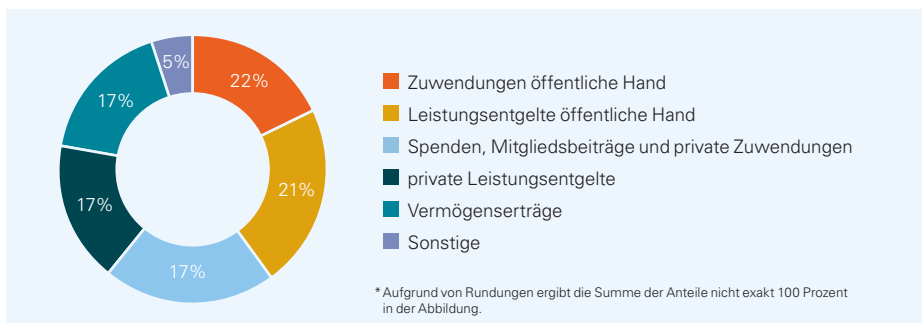
Insbesondere das zweite oben aufgeführte Studienergebnis legt nahe, dass eine Stärkung der Wirkungsorientierung deutscher NPOs angebracht ist. Welche Rolle die öffentliche Hand hierbei genau spielen sollte und wie NPOs sie derzeit in diesem Zusammenhang sehen, wird im Folgenden näher betrachtet.

### **Die Rolle der öffentlichen Hand bei der Wirkungsorientierung von NPOs**

Die Studienergebnisse machen deutlich, dass die öffentliche Hand ein bedeutender Mittelgeber gemeinnütziger Organisationen ist. So zeigt die Betrachtung der Finanzierungsanteile der befragten NPOs (vergleiche Abbildung 1) Folgendes: Im Durchschnitt (Median) finanzieren sich diese zu etwa 43 Prozent durch öffentliche Gelder (Zuwendungen und Leistungsentgelte). Spenden, Mitgliedsbeiträge, private Leistungsentgelte oder Vermögenserträge spielen jeweils demgegenüber nur eine untergeordnete Rolle. Die Streuung in Bezug auf die Bedeutung öffentlicher Finanzierung unter den

betrachteten NPOs ist dabei hoch. Vor allem große gemeinnützige Dienstleistungsorganisationen in den Bereichen Soziales, Gesundheit und Bildung finanzieren sich häufig zu mehr als 50 Prozent durch Mittel der öffentlichen Hand und der Sozialversicherungsträger; kleinere NPOs haben zu größeren Anteilen andere Finanzierungsquellen. Der Anteil öffentlicher Finanzierung an den Jahreseinnahmen der Befragten (circa neun Milliarden Euro) liegt hierdurch bedingt sogar bei etwa zwei Dritteln (also rund sechs Milliarden Euro).

**Abbildung 1: Durchschnittliche Finanzierungsanteile (Median/in Prozent/n=79)\***



Quelle: Institut für den öffentlichen Sektor/KPMG/PHINEO (Hrsg.) (2013): Wirkungsorientierte Steuerung in Non-Profit-Organisationen

Da die externe Finanzierung für jede NPO existenziell wichtig ist, kommt folgender Einschätzung von NPOs eine besondere Bedeutung zu: Rund 75 Prozent der befragten Organisationen sind tendenziell der Ansicht, dass ihnen Wirkungsmessung langfristig Vorteile im Wettbewerb um Fördergelder bringen wird. Demzufolge hätte die öffentliche Hand als bedeutendster Mittelgeber hier also einen beträchtlichen Einfluss auf das Vorantreiben der Wirkungsorientierung in NPOs.

Bereits heute geben die NPOs mehrheitlich an, dass seitens ihrer externen Mittelgeber eine Nachfrage nach Wirkungsinformationen besteht. Die größte Nachfrage scheint demnach sogar seitens der öffentlichen Hand im Rahmen der Zuwendungsfinanzierung zu bestehen. Knapp drei Viertel der befragten NPOs geben explizit an, dass sich die öffentliche Hand hierbei für Wirkungsinformationen interessiere. Knapp zwei Drittel sehen dieses Informationsinteresse ebenso bei der Finanzierung über Leistungsentgelte durch die Sozialversicherungsträger oder andere staatliche Institutionen. Im Rahmen der qualitativen Interviews der Vorstudie sowie bei den Teilnehmerworkshops wurde allerdings zum Ausdruck gebracht, dass die öffentliche Hand meist keine Wirkungsinformationen im engeren Sinne (also konkrete Veränderungen bei den Leistungsempfängern im Sinne von Outcomes oder gesellschaftliche Wirkungen im Sinne von Impacts) nachfrage. Vielmehr würden Output- und Kostenangaben sowie Mittelverwendungsnachweise (Quittungen) verlangt. Insbesondere im Bereich der öffentlichen Leistungsentgeltfinanzierung zähle in Vergabeverfahren – in denen die zu erbringenden Leistungen (Outputs) zumeist detailliert festgeschrieben werden – außerdem lediglich das Preiskriterium. Die Qualität der Leistung und vor allem die damit erreichten Wirkungen interessierten dabei kaum.

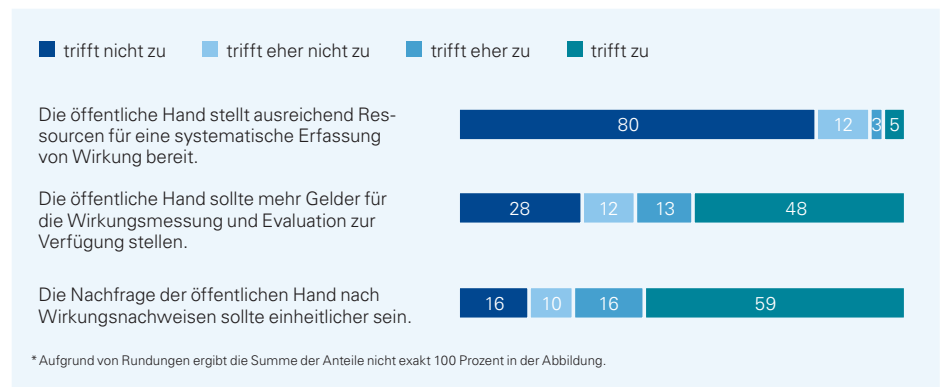
**Stärkere Nachfrage nach Wirkungsinformationen statt Quittungsflut und Preiskampf gewünscht**

Auch wird die öffentliche Hand bislang nur von einem Drittel der NPOs als ein wesentlicher Treiber des Themas Wirkungsorientierung wahrgenommen. Vielmehr zeigen die Studienergebnisse die Erwartungshaltung, dass die öffentliche Hand in diesem Zusammenhang in stärkerem Maße als bisher als Steuerungsakteur auftreten solle (vergleiche Abbildung 2). So ist nur eine verschwindend geringe Minderheit von weniger als acht Prozent der unter anderem öffentlich finanzierten NPOs der Meinung,

## Öffentliche Hand wenig als Treiber von Wirkungsorientierung wahrgenommen

die öffentliche Hand stelle ausreichend Ressourcen für eine systematische Erfassung von Wirkungen bereit. Es überrascht dementsprechend wenig, dass mehr als 60 Prozent auch tendenziell fordern, die öffentliche Hand solle mehr Gelder für die Wirkungsmessung und Evaluation zur Verfügung stellen. Insbesondere fehle es bislang gänzlich an der Bereitstellung von Mitteln für längerfristige Evaluationen, obwohl in vielen Bereichen Wirkungen erst langfristig auftreten und sich daher einer zeitnahen Beurteilung und Steuerung entziehen würden.

**Abbildung 2: Erwartungen an die öffentliche Hand (in Prozent/n=62)\***



Quelle: Institut für den öffentlichen Sektor / KPMG / PHINEO (Hrsg.) (2013): Wirkungsorientierte Steuerung in Non-Profit-Organisationen

Mit drei Viertel ist darüber hinaus eine überraschend große Mehrheit der NPOs der Ansicht, die Nachfrage der öffentlichen Hand nach Wirkungsnachweisen sollte einheitlicher sein. Erläuternd wurde im Rahmen der Ergebnisdiskussion allerdings von den NPOs betont, dass solche einheitlicheren Nachfragen unbedingt sektorenspezifisch ausgestaltet werden müssten.

### Ausblick und Empfehlungen

Wirkungsorientierung sollte für alle gemeinnützigen Organisationen ein unverzichtbares Merkmal sein. Durch Zielorientierung, Wirkungsanalyse, interne Transparenz und eine gestärkte Lernkultur – so die Erwartung – steigt die Ergebnisqualität der Organisationen. Wenn NPOs auf diese Weise ihre wichtigen integrativen gesellschaftlichen Funktionen besser erfüllen, kommt dies wiederum der gesamten Gesellschaft zugute. Dabei ist auch anzunehmen, dass die gesellschaftliche Legitimierung der durch das Gemeinnützigkeitsrecht steuerbegünstigten Organisationen weiter steigt, wenn diese die positiven gesellschaftlichen Auswirkungen ihrer Arbeit in den Fokus der Organisationssteuerung und auch der Berichterstattung stellen. Zusätzlich können sich wirkungsorientierte NPOs Vorteile im zunehmenden Wettbewerb um Haushaltsmittel erhoffen, wenn sie die Erfolge ihrer Arbeit nachweisen und damit klar kommunizieren können.

## Die öffentliche Hand sollte ihre Rolle als wichtigster Geldgeber stärker nutzen

Die öffentliche Hand als wichtigster Geldgeber sollte NPOs auf diesem Weg unterstützen, indem sie in stärkerem Maße als bisher Wirkungsinformationen – insbesondere im Sinne von Outcome-Evaluationen – nachfragt. Werden Zuwendungen wiederholt für bestimmte Projekte oder Institutionen gewährt, bei denen Wirkungen erst einige Jahre nach der eigentlichen Leistungserbringung adäquat erhoben werden können, sollten in einem bestimmten Turnus längerfristige Evaluationen vorgeschrieben und hierfür auch entsprechende Finanzmittel eingeplant werden. Im Rahmen der Entgeltfinanzierung sollte die Leistungsbeschreibung im Vergabeverfahren stärker als bisher Wirkungsfaktoren berücksichtigen und die Durchführung entsprechender Evaluationen vorsehen.



Sofern bei der Mittelvergabe durch die öffentliche Hand die erreichten Wirkungen der finanzierten Leistungen stärker in den Mittelpunkt rücken sollen, bedeutet dies allerdings auch, dass die öffentliche Hand in vielen Fällen klarere und transparentere Zielvorgaben als bisher machen muss, welche genauen Ergebnisse mit ihren Förderungen erreicht werden sollen. Auf der Makroebene sollten Wirkungsziele für einzelne Politikfelder auch im Haushaltsplan festgeschrieben werden. Der auf der Kommunalebene inzwischen fast überall vorgeschriebene Rechenschaftsbericht bietet dabei die Möglichkeit, kontinuierlich über den Fortschritt in der Zielerreichung Bericht zu erstatten.<sup>6</sup>

Im Wettbewerb um Haushaltsmittel könnte es den NPOs helfen, darzustellen, welche monetären Wirkungen durch ihre geförderten Projekte erreicht werden, also zum Beispiel welche Folgekosten der Staat durch die getätigte Förderung zukünftig einsparen kann. Zu beachten ist, dass hierzu häufig lediglich grobe Annahmen getroffen werden können und sich manche gesellschaftlich gewünschten Wirkungen zudem nicht angemessen monetarisieren lassen. Klar ist auch: Nicht bei jedem Projekt bzw. jeder erbrachten Leistung lassen sich erreichte Wirkungen anhand von Kennzahlen klar bestimmen; häufig sind auch qualitative Elemente für wirkungsorientierte Entscheidungen notwendig. Im Übrigen sind Kennzahlen nicht immer objektiv und eindeutig, sondern müssen sorgfältig interpretiert werden. Genau dadurch können sie aber einen Lernprozess anstoßen, sowohl bei den NPOs selbst als auch bei der öffentlichen Hand als Mittelgeber. Für ein effektives Wirkungscontrolling ist daher zudem ein regelmäßiger persönlicher Austausch zwischen Mittelgeber und Mittelempfänger zu empfehlen. Zu einer entsprechenden Lernkultur gehört es dann auch, dass Fehler und Misserfolge erlaubt sind, wenn die dabei gemachten Erfahrungen zur Weiterentwicklung genutzt werden. Führt eine Nichterreichung der ursprünglich geplanten Ziele automatisch zur Streichung der Förderung, ist die Wahrscheinlichkeit hoch, dass der Ansatz durch geschönte Ergebnisangaben oder wenig ambitionierte Zielsetzungen konterkariert wird.

### Interpretation von Wirkungskennzahlen kann Lernprozesse anstoßen

Bezüglich der geforderten einheitlicheren Nachfrage nach Wirkungsinformationen durch die öffentliche Hand sollte der gemeinnützige Sektor eine entsprechende Entwicklung von Standards der Wirkungsanalyse und -steuerung eher als Chance denn als Bedrohung begreifen und aktiv mitgestalten. Wenn solche Standards bzw. Analyseinstrumente aus dem Sektor heraus mitentwickelt werden, dürften sie sachgerechter ausfallen, als wenn sie von der öffentlichen Hand oder anderen Stakeholdern vorgegeben werden. Nichtsdestotrotz können eine Standardisierung von Wirkungsmessung und damit einhergehende Vorgaben auch zu einer Überbürokratisierung führen. Hier gilt es, eine ausgewogene Mischung aus Aufwand und Ertrag zu finden. Den teilweise unterschiedlichen Anforderungen der jeweiligen Sektoren (zum Beispiel Gesundheit, Soziales, Kultur, Sport etc.) muss in diesem Zusammenhang Rechnung getragen werden.

### Gemeinsame Entwicklung von Standards erstrebenswert

Die Entwicklung entsprechender Analyseinstrumente durch Wissenschaft und Non-Profit-Praktiker könnte dabei durch die öffentliche Hand finanziell unterstützt werden. Zu empfehlen wäre außerdem ein stärkerer Austausch mit Akteuren der staatlichen Entwicklungszusammenarbeit, in deren Umfeld wirkungsorientierte Steuerungsansätze und der Einsatz von Evaluationsinstrumenten – auch durch eine stärkere Einbettung in internationale Reformtrends – bereits weiter fortgeschritten sind. Zu wünschen ist insgesamt, dass die gemeinsame Orientierung am zentralen Aspekt des gesellschaftlichen Mehrwerts dazu führt, dass sich NPOs und die öffentliche Hand partnerschaftlich auf den Weg zu einer wirkungsvolleren Steuerung begeben. ■

*Michael Plazek und Stefanie Beck*

Die vollständige Studie „Wirkungsorientierte Steuerung in Non-Profit-Organisationen“ ist auf der Homepage des Instituts für den öffentlichen Sektor unter [www.publicgovernance.de](http://www.publicgovernance.de) verfügbar. Oder Sie nutzen den beigefügten QR-Code.



<sup>6</sup> Vgl. auch die Darstellung zum integrativen Konzept der Nachhaltigkeitssteuerung in der PublicGovernance-Ausgabe Sommer 2011