Fachtag „Wirkungsorientierung in der Diakonie: Was kommt auf uns zu, wie kann es gehen?“, Berlin 8.11.2016

Einführungsvortrag Dr. Marianne Dehne, Zentrum Recht und Wirtschaft der Diakonie Deutschland

---

„Welche Anforderungen kommen von Politik, Gesellschaft und Geldgebern auf die soziale Arbeit zu? Wie gehen wir als Diakonie damit um?“

1. Einstieg

Im Februar dieses Jahres hatte das **Bundesfamilienministerium** Vertreterinnen und Vertretern aus den Verbänden der Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege (BAGFW) eingeladen. Anlass des Treffens war die Standortbestimmung der BAGFW zum Verständnis von Wirkungsorientierung in der Freien Wohlfahrtspflege, die Sie auch in Ihren Tagungsmappen vorfinden. Eigentlich war nur ein allgemeiner Austausch dazu angekündigt worden. Im Grunde befand sich die Wohlfahrt bei diesem Treffen dann aber konstant in der Situation, sich rechtfertigen zu müssen, warum sie bei diesem Thema noch nicht weiter ist und noch keine konkreten Ansätze hat. So eröffnete Abteilungsleiter von Schwanenflügel das Gespräch mit den Worten: „Wir wollen Ihnen keinen Ärger bereiten, wir wollen Ihnen zukünftigen Ärger ersparen“.

Die **Frage nach der Wirkung sozialer Arbeit** ist natürlich nicht ganz neu. Es gab immer wieder Phasen, in denen das Thema weiter nach vorne auf die Agenda gerückt ist, gefolgt von Phasen, in denen es sich nur um einen weiteren kurzfristigen Trend gehandelt zu haben schien. Die Zeichen verdichten sich jetzt jedoch, dass die Diskussion darüber nun auf einer neuen Ebene angekommen ist und gewissermaßen einen „point of no return“ erreicht hat. Lange haben wir den Fokus auf die Effizienz unseres Arbeitens

gelegt – mit der Wirkungsorientierung steht die Effektivität wieder stärker im Vordergrund. Was bewirkt unsere Arbeit, was verändert sich durch sie? Eigentlich ist das eine Frage, die uns und unserem Selbstverständnis sehr entgegen kommt. Denn wir wollen ja etwas zum Guten bewirken, im Leben der Menschen und in der Gesellschaft.

Aber abgesehen von den vielen fachlichen Tücken hat das Thema bislang einen negativen Beigeschmack. Wenn es von außen an uns heran getragen wird, geht es zumeist um **Legitimation**.

- Es geht um die Legitimation dafür, dass und wie viel Geld in die soziale Arbeit überhaupt fließt. Diese Legitimation muss gegenüber anderen Politik- und Wirtschaftsfeldern erbracht werden. Soziale Arbeit kostet, und dann sollen sich ihre Effekte auch monetär rechnen („Social Return on Investment“).
- Es geht darüber hinaus um die Legitimation der historisch gewachsenen Sonderstellung, die die Freie Wohlfahrt in der Gesellschaft innehat. Diese Sonderstellung ist in Zeiten großer Umbrüche und Generationswechsel - gerade auch in den Ministerien - erklärungsbedürftig geworden. Wie können wir glaubhaft belegen, dass die positiven Wirkungen unserer Arbeit mindestens so gut wenn nicht um einiges besser sind als die von privatgewerblichen Anbietern?
- Drittens geht es aber auch darum, dass sich die einzelne Einrichtung legitimieren muss, adäquate Empfängerin für Fördermittel sowie Partnerin im sozialrechtlichen Dreiecksverhältnis zu sein. Der Anspruch: Maximale Wirksamkeit (wer definiert sie?) für ein Minimum an Geld. Hier liegt auch immer der Verdacht nahe, dass Wirkungsorientierung lediglich als ein weiteres Instrument zur Kostensenkung gedacht ist.

Zumal es bekanntlich kein einheitliches **Wirkungsmodell** gibt und auch die Begriffe changieren. Weitestgehende Einigkeit besteht noch hinsichtlich der Termini „Input“ und „Output“. Dabei bezeichnet Input die finanziellen, personellen und zeitlichen Ressourcen für die Erbringung einer bestimmten Leis-

tung, die auch quantifiziert werden kann – der Output. Danach wird es aber erst spannend, wenn es nämlich um die Effekte bei den Nutzerinnen und Nutzern sowie im größeren sozialen Kontext geht. *Eine methodische Richtung* bezeichnet als Outcome das, was sich für die Nutzerinnen und Nutzern verändert, was sich auch in ihren Einstellungen und Fähigkeiten verändert, und wie sich das auf ihr künftiges Leben auswirkt. Der Impact wäre in diesem Modell darüber hinaus der Beitrag, den das Angebot zu einer positiven Veränderung der Gesellschaft insgesamt leistet. *Ein anderer methodischer Ansatz* bezeichnet als Outcome alle positiven Auswirkungen, egal ob auf Mensch oder Gesellschaft. Bei dem Impact handelt es sich in diesem Fall gewissermaßen um die „Netto-Wirkungen“ der eigenen Intervention. Vom Outcome werden dazu alle externen Faktoren („deadweight“) abgezogen, die ebenfalls zu einer positiven Veränderung im gegebenen Fall beigetragen haben.

Worum es uns als Diakonie selbst beim Thema Wirkungsorientierung geht und gehen kann, dazu später. Zunächst möchte ich – erstmal jenseits jeder Wertung und ohne Anspruch auf Vollständigkeit - einen allgemeinen **Überblick** geben, von welchen Seiten dieser Schwerpunkt in den verschiedensten Formen an uns heran getragen wird. Beginnen wir mit der Politik und gehen dann zu Zivilgesellschaft und privaten Geldgebern über.

2. Politik – von der EU- bis zur Länderebene

<u>EU</u>

Bei der Vergabe von Fördermitteln der Europäischen Union spielen Wirkungsaspekte bei Antragstellung und Berichterstattung eine wachsende Rolle. Im **Europäischen Strukturfonds** (ESF) der aktuellen Förderperiode ist im Vergleich zur früheren Förderperiode definitiv ein „Mehr an Evaluierung“ gefordert: in Form einer Wirkungsanalyse. Es geht dem ESF aufs Ganze gesehen um einen Beitrag zur Verwirklichung der Europa 2020-Ziele

wie zum Beispiel Armutsbekämpfung, nachhaltige Beschäftigungsförderung etc. Die geförderten Projekte müssen daher belegen, inwiefern sie dazu beitragen, spezifische Ziele umzusetzen, zum Beispiel „innovative Qualifizierung von Arbeitskräften“. Da diese Qualifizierung für den einzelnen Projektteilnehmer passgenau sein soll, wird eine Form der Evaluation notwendig, die über eine rein quantifizierbare Outputbetrachtung hinaus geht. An dieser Stelle muss also eine Methode der Wirkungsanalyse ins Spiel kommen. Auch weil sich die Passgenauigkeit erst längerfristig als solche erweist.

In Berlin sind die Vorgaben hierzu konkret im „**Bewertungsplan** zum Operationellen Programm des ESF“ enthalten (S. 11): „Wirkungsevaluierungen haben für die Bewertung des ESF-Einsatzes in der Förderperiode 2014 bis 2020 eine besondere Bedeutung. Die **Wirkungsevaluierung** stellt sich der Aufgabe, die Wirkungsweise der Intervention zu verstehen und den Beitrag der Interventionen sowie den anderer Faktoren voneinander abzugrenzen. Zwei unterschiedliche Arten von Fragestellungen können demnach verfolgt werden: 1. Hatte die Intervention einen Effekt und wenn ja, wie groß war er? Funktioniert die Intervention? 2. Warum produziert eine Intervention erwartete (und unerwartete) Effekte? Wie und warum funktioniert die Intervention?“

Dazu gibt es eine verpflichtende Indikatorik im Anhang der ESF-Verordnung, die herangezogen wird, um den Erfolg des Projekts zu messen. Verschärfend kommt in der aktuellen Förderperiode hinzu, dass es eine **leistungsbezogene Reserve** gibt, die dem Projekt nur dann ausgezahlt wird, wenn die Evaluierung die Erreichung der Ergebnisziele ergibt.

<u>Bundesebene</u>

In den Verwaltungsvorschriften zur **Bundeshaushaltsordnung** – gewissermaßen der oberste Referenzrahmen aller Zuwendungen - gliedert sich die Erfolgskontrolle sämtlicher finanzwirksamen Maßnahmen in Zielerreichungskontrollen, Wirkungskontrollen und Wirtschaftlichkeitskontrollen [§7,

VV 2.2 http://www.verwaltungsvorschriften-im-internet.de/bsvwvbund_10022016_DokNr20110981762.htm]. Dabei heißt es: „Im Wege der Wirkungskontrolle wird ermittelt, ob die Maßnahme für die Zielerreichung geeignet und ursächlich war. Hierbei sind alle beabsichtigten und unbeabsichtigten Auswirkungen der durchgeführten Maßnahme zu ermitteln.“ Dies betrifft sowohl Förderprogramme/Zuwendungen zur Projektförderung wie auch institutionelle Förderungen [VV 11a1 und 11a2 zu § 44].

Bislang wurde noch nicht in allen Ressorts bei der Vergabe von Mitteln entsprechend scharf darauf fokussiert. Da sich aber der **Bundesrechnungshof** in seinen Prüfungen zunehmend darauf bezieht, messen die Ministerien diesem Aspekt schon im eigenen Interesse entsprechend größere Bedeutung bei - um sich selbst und ihre Förderpolitik zu rechtfertigen. Das hat uns Anfang des Jahres auch das Bundesfamilienministerium gespiegelt.

Im Entwurf des **Bundesteilhabegesetzes** vom Juni 2016 heißt es eingangs (unter „B. Lösung“, S. 4): „Die Leistungen der neu ausgerichteten Eingliederungshilfe sollen passgenau bei den Betroffenen ankommen und sparsam und wirtschaftlich erbracht werden. Daher wird die Steuerungsfunktion der Leistungsträger gegenüber den Leistungserbringern gestärkt. Insbesondere wird für die Träger der Eingliederungshilfe eine praktikable, bundesweit vergleichbare Gesamtplanung normiert, die das für alle Rehabilitationsträger verbindlich geltende Teilhabeplanverfahren ergänzt. Erbrachte Leistungen werden künftig einem **Prüfungsrecht des Leistungsträgers** und einer **Wirkungskontrolle** unterzogen.“ Der Gesamtplan, so heißt es in Paragraph 121, enthält u.a. „die Maßstäbe und Kriterien der Wirkungskontrolle einschließlich des Überprüfungszeitpunkts“.

Diese Wirkungskontrolle von der die Rede ist, wird voraussichtlich auf Ebene der Länder liegen, so dass bundesweit ganz verschiedene Kriterien und Herangehensweisen zu erwarten sind. In diesem Kontext besteht dann aber hoffentlich auch die Möglichkeit, sich **gemeinsam mit allen Beteiligten** an einen Tisch zu setzen und in einem Aushandlungsprozess gangbare Wege

für alle zu finden und gemeinsam die Frage zu beantworten, welche Ziele wir erreichen wollen. Zusätzlich beabsichtigt das Bundesministerium, selbst Modellvorhaben zur Stärkung der Rehabilitation zu fördern und deren Wirkungen zu untersuchen („Wirkungsforschung“, § 11).

Die Deutsche Rentenversicherung Bund verstärkt im Bereich der **medizinischen Reha** die bisherigen Ansätze zur Qualitätssicherung durch verschiedene zusätzliche Verfahren. Neben Maßnahmen und Kriterien wie Peer Reviews, Auswertung von KTL-Daten (Klassifikation therapeutischer Leistungen) und Umsetzung der Rehatherapiestandards wird auch eine Nutzerbefragung zur subjektiven Einschätzung des rehabilitativen Leistungsangebots hinzugezogen. Dabei geht es um die Zufriedenheit der Nutzerinnen und Nutzer sowie um ihre subjektive Einschätzung des Reha-Erfolgs. Die Ergebnisse der Befragungen fließen bei der Gesamtbeurteilung des Erfolgs der Intervention in das Ergebnis ein. Der Bundesdurchschnitt, der sich aus den Ergebnissen aller Einrichtungen ergibt, erlaubt dann in vergleichenden Analysen eine Beurteilung der Arbeit der einzelnen Einrichtung. Bei systematischer Auffälligkeit wird die Einrichtung zu einem sogenannten „Qualitätsdialog“ eingeladen, mit dem Ziel, Verbesserungsmaßnahmen zu vereinbaren. Fruchten diese auch nichts, kann dies durchaus die Existenz der Einrichtung bedrohen. Denn ausgewählte und verschieden gewichtete Kriterien aus den Qualitätsverfahren gehen unmittelbar in die Steuerung der Belegung und Finanzierung ein.

Hierbei geht es zunächst also nicht direkt um Wirkungserfassung, sondern um eine Weiterentwicklung von Qualitätssicherungsverfahren. Eine Nutzerbefragung ist noch keine Wirkungserfassung im reinen Sinne. Gleichwohl ist die **Tendenz** eindeutig. Diese Art der Befragung ist schon ein guter Schritt in Richtung Wirkungserfassung und ein Zeichen dafür, in welche Richtung die Entwicklung überhaupt geht – sowie für die Konsequenzen, die diese Entwicklung für die einzelne Einrichtung haben kann.

In der **Kinder- und Jugendhilfe** wurde 2006-2009 bereits ein **Bundesmodellprogramm** zur „Qualifizierung der Hilfen zur Erziehung durch wirkungsorientierte Ausgestaltung der Leistungs-, Entgelt- und Qualitätsvereinbarungen nach §§78aff SGB VIII“ durchgeführt (www.wirkungsorientierte-jugendhilfe.de). Zentrales Ergebnis war, dass Wirkungen im Feld der Hilfe zur Erziehung gemessen und Wirkfaktoren bestimmt werden können. Alle Versuche, diese Wirkungsorientierung mit der Finanzierung zu verknüpfen, sind bisher aber gescheitert.

Im Rahmen des **Hilfeplanverfahrens** wird aber bekanntlich schon länger mit messbaren Zielen gearbeitet, deren Erreichung am Ende der Hilfeperiode überprüft wird. Diese erfassen keine langfristigen Effekte und lassen sich auch nicht systematisieren (das ist aufgrund der Einzelfallorientierung sowie aus Gründen des Datenschutzes nicht möglich). Sie können aber wieder gewissermaßen als erster Schritt in Richtung Wirkungserfassung verstanden werden.

Derzeit wird das **SGB VIII überarbeitet**. In der Entwurfsfassung für 2017 wurden die Paragraphen zum Thema Qualität in diesem Jahr weiter geschärft und konkretisiert. So heißt es beispielsweise zu § 79a („Qualitätsentwicklung in der Kinder- und Jugendhilfe): „2) Die örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe haben mit den Trägern der freien Jugendhilfe Vereinbarungen über Grundsätze und Maßstäbe für die Bewertung der Qualität der Leistungsangebote sowie über geeignete Maßnahmen zu ihrer Gewährleistung zu treffen […].“ Weitere Ergänzungen in diesem Sinn finden sich in §§ 76c, 78 und 80 in den Abschnitten zur Wahl der Finanzierungsart und zu den Vereinbarungen über Entgelte und Leistungen ambulanter Angebote.

Auf dem Feld der **stationären Pflege** steht das Ministerium unter großem Druck, zeitnah ein Alternativmodell für den heftig kritisierten Pflege-TÜV zu etablieren. Dazu greift es laut SGB XI (113b Abs. 4) vor allem auf die Indikatoren zurück, die 2008 bis 2011 unter Leitung von Dr. Klaus Wingenfeld im BAGFW-Modellprojekt „Entwicklung und Erprobung von Instrumenten zur

Beurteilung von Ergebnisqualität in der stationären Altenhilfe“ erarbeitet wurden. Finanziert wurde es seinerzeit durch das Bundesgesundheitsministerium und das Bundesfamilienministerium. Derzeit findet ein Modellversuch mit 200 Einrichtungen bundesweit statt, der von der Universität Bremen hinsichtlich der Punkte „Praktikabilität“ und „Umsetzung in der Fläche“ begleitet und ausgewertet wird. Für Anfang 2017 wird der Bericht dazu erwartet. Er soll auch einen Vorschlag für ein Instrumentarium machen, das von den Vertragspartnern beschlossen werden kann. Es stehen sicher noch einige Diskussionen bevor, aber Ziel ist es, dass dieses Ergebnisqualitätsmodell in den Jahren ab 2017 (voraussichtlich 2018/19) bundesweit flächendeckend in die Umsetzung geht. Für die ambulante Pflege sind zeitversetzt vergleichbare Versuche und Entwicklungen angekündigt.

Die **Bundesagentur für Arbeit** führt derzeit ein sogenanntes Projekt „Sternebewertung in der Online-Anwendung ‚Kursnet‘“ durch, also ihrer Weiterbildungsdatenbank für Arbeitslose und Arbeitsuchende. Künftig soll diese Zielgruppe im Sterneformat, das wir von anderen Portalen wie Amazon oder HRS kennen, nicht nur Informationen zum Inhalt, zu Dauer, Zeitpunkt, Abschluss usw erhalten, sondern auch Informationen zur Effektivität und Qualität der Maßnahmen. Der Vorteil für die Bildungsanbieter, so die Bundesagentur für Arbeit, sei, dass sie erkennen können, welche Bildungsmaßnahmen besonders gute Chancen auf Integration der Teilnehmende in den Arbeitsmarkt versprechen. So sollen sie ihr Angebot anhand des Feedbacks stetig verbessern können. In der Praxis würden dann bei den Angeboten jeweils zwei Reihen mit Sternen auftauchen: der „Integrationssternewert“ einerseits (Erfolgreiche Arbeitsmarktintegration von Teilnehmenden dieser Maßnahmen) und „Teilnehmerrückmeldung“ andererseits (Meinungen der Teilnehmenden zu Inhalt und Qualität der Maßnahmen). Bei dem „Integrationssternewert“ soll es um die kombinierte Betrachtung zweier statistischer Kennzahlen der Bundesagentur für Arbeit gehen: Netto-Förderwirkung und Eingliederungsquote. Die Anzeige von Sternen soll nach jetzigem Stand zwar nur nach ausdrücklicher Einverständniserklärung durch den jeweiligen

Träger erfolgen. Das Ablehnen der Anzeige soll demnach auch zu keinerlei Nachteilen in der Nutzung von Kursnet führen. Aber natürlich werden sich Nutzerinnen und Nutzer im Zweifelsfall eher dafür entscheiden, zu einem Anbieter mit (guter) Sternebewertung zu gehen.

Die neue **Engagementstrategie** des Bundesfamilienministeriums wird künftig ebenfalls stärker auf das Thema fokussieren, wie die Wirkung zivilgesellschaftlichem Engagements nachgewiesen werden kann. In der offiziellen Ankündigung vom Januar dieses Jahres heißt es, man wolle „die Wirkungsorientierung von Engagementförderung sicher“ stellen. Auf dem Deutschen Engagementtag, der vergangene Woche am 3./4 November stattgefunden hat, wurde darauf mehrfach verwiesen.

Länderebene

Ganz kurz nur zwei Beispiele, wie das Thema „Wirkungsorientierung“ auf Länderebene gespielt wird. Rückmeldungen aus dem Land **Nordrhein-Westfalen** sind insofern beunruhigend, als dort bisherige bewährte Steuerungs- und Bewertungsverfahren, die auch schon die Wirkung im Blick hatten, weiter formalisiert wurden. Beispielsweise wurden die „Wirksamkeitsdialoge“, die im Rahmen des Kinder- und Jugendplans alle Akteure gleichberechtigt einbezogen hatten, durch die Abfrage neuer, relativ starrer Indikatoren ersetzt. Das ist eine Richtung, die definitiv nicht in unserem Sinne sein kann.

In **Berlin** koppelt die Senatsverwaltung ihre Förderung von Rehamaßnahmen zur beruflichen Eingliederung an die Pflicht, in Form eines standardisierten Qualitätsberichts jährlich Aussagen über Qualität und Wirkung der durchgeführten Maßnahmen zu machen. Zum Einen geht es dabei um quantitative Faktoren, wie etwa die Zeit für Face-to-Face-Kontakte, Dokumentation etc. Zum Anderen wird die Frage gestellt „Wie schätzen Sie die Wirkung Ihrer Intervention ein“. Dabei sind Ursachen und Wirkungen jedoch

nicht klar definiert, es gibt keine validen Indikatoren, so dass die Einschätzung bislang noch sehr subjektiv ist.

3. Zivilgesellschaft

Das **Deutsche Zentralinstitut für soziale Fragen (DZI)** gibt seit mindestens 2012 für die Vergabe seines DZI-Spendensiegels u.a. auch fünf Kriterien zum Thema Wirkungsorientierung vor:

1. Die Organisation überprüft die Wirkungen ihrer Aktivitäten und zieht die dadurch gewonnen Erkenntnisse zur Steuerung des künftigen Mitteleinsatzes heran.
2. Zur Wirkungsorientierung erarbeitet sie geeignete Verfahren.
3. Methodik, Umfang und Häufigkeit der Wirkungsbeobachtung orientieren sich am Fördervolumen, an der Dauer sowie der Komplexität der Aktivitäten.
4. Kosten und Nutzen der Wirkungsbeobachtung stehen in einem angemessenen Verhältnis zueinander.
5. Die Ergebnisse der Wirkungsbeobachtung und die Umsetzung der daraus abgeleiteten Erkenntnisse werden schriftlich dokumentiert und in zusammen gefasster Form veröffentlicht.

Die **Stiftung Aktion Mensch**, vormals Stiftung Deutsche Behindertenhilfe, fördert Innovationsprojekte im Bereich der Inklusion von bundesweiter Relevanz. Im Juni 2016 wurde beschlossen, ab 1.7.2016 an die Antragstellung für neue Projekte einen sogenannten Wirkungsmodellierungsworkshop zu binden. D.h. nach Bewilligung der jeweiligen Projektskizze soll in einem eintägigen Workshop eine fundierte Projektdarstellung und ein projektbezogenes Wirkungsmodell erarbeitet werden. Dabei werden auch Wirkungs- und Zielerreichungsindikatoren gemeinsam abgestimmt. Anschließend soll bei der ausführlichen Ausarbeitung des Antrags dann auch beantwortet werden:

1. Welche (quantifizierbaren) Ergebnisse sollen im Projekt erbracht werden?

2. Welche Wirkungen sollen durch das Projekt erreicht werden? (> „Bitte stellen Sie dar, welche Veränderungen Sie bei den Fähigkeiten, im Handeln oder bei den Lebenslagen der Zielgruppe erwarten.“ // „Bitte stellen Sie dar, welche Veränderungen Sie bei den beteiligten Organisationen/der beteiligten Organisation erwarten.“ // „Bitte stellen Sie dar, welche Auswirkungen des Projektes auf eine inklusive Gesellschaft Sie erwarten.“)

3. Woran sind Wirkungen im Sinne der Zielsetzungen erkennbar und wie können diese nachgewiesen werden?

Dieses Vorgehen – von der Projektskizze über den Wirkungsmodellierungsworkshop bis hin zur Antragstellung mit erweitertem Schwerpunkt auf der angestrebten Wirkung – soll jetzt zwei Jahre lang erprobt werden. Die Brisanz liegt in diesem Fall auch darin, dass zu vermuten steht, dass das Vorgehen als eine Art **Testlauf** für die verschiedenen Förderprogramme von Aktion Mensch selbst zu betrachten ist.

Im Frühjahr 2016 wurde die **SKala-Initiative** Initiative gegründet. Sie will bis zum Jahr 2020 bundesweit etwa 100 gemeinnützige Projekte und Vorhaben fördern, die sich auf den vier Gebieten „Inklusion & Teilhabe“, „Kompetenz- & Engagementförderung“, „Brücke zwischen den Generationen“ sowie „Katastrophenhilfe“ engagieren. Das Fördervolumen beträgt bis zu 100 Millionen Euro. Unterstützt werden ausschließlich Organisationen, die nachweislich eine große soziale Wirkung erzielen. SKala ist eine Initiative der Unternehmerin Susanne Klatten (BMW u.a.) in Partnerschaft mit dem Analyse- und Beratungshaus **Phineo**, einer gemeinnützigen Aktiengesellschaft. Phineo ist eine Ausgründung der Bertelsmann Stiftung, Hauptgesellschafter sind die Bertelsmann Gesellschaft und die Deutsche Börse Group, weitere Gesellschafter KPMG, Mercator Stiftung und PWC. Phineo bietet nach eigener Aussage sozialen Investoren Orientierung für wirkungsvolles gesellschaftliches Engagement und hat dazu u.a. das Wirkt-Siegel entwickelt sowie den Social Reporting Standard. Im Rahmen der SKala-Initiative schlägt Phineo im ersten Schritt vornehmlich Projekte zur Förderung vor, die sie

bereits mit dem eigenen Wirkt-Siegel ausgezeichnet haben. Ab Frühjahr 2017 sind Initiativbewerbungen möglich. In jedem Fall ist eine Berichterstattung der geförderten Organisationen nach dem Social Reporting Standard notwendig. [Nachtrag: Eine ähnlich gelagerte Koppelung der Vergabe von Fördermitteln an das Wirkt-Siegel findet sich bei der neuesten Initiative „Spendenfonds Integration“ von Phineo und der Deutschen Bank Stiftung, die am 8.11.2016 vorgestellt wurde: www.spendenfonds-integration.de.]

4. Private Geldgeber

Aus dem anglo-amerikanischen Bereich kommt das **Social Impact Investment**, das soziale Wirkungsinvestieren. Hierbei geht es den Investoren nicht ausschließlich um die eigene *finanzielle* Rendite, sondern auch um andere nachweisbare Formen von Mehrwert für die Gesellschaft. Im Rahmen der Social Business Initiative der EU-Kommission (2011) wurde zur Verbesserung des Zugangs von Sozialunternehmen zu Finanzmitteln beispielsweise die Verordnung „Europäischer Rechtsrahmen für soziale Investmentfonds“ (EuSEF) erlassen. Dieser verlangt von einem „qualifizierten Portfoliounternehmen“ den Nachweis „messbarer, positiver sozialer Wirkungen“ – die zu erwartenden Wirkungen fließen u. U. sogar in die Berechnungen der Höhe des Kredits ein. Bislang gibt es aber nur wenige Fonds, die diesem Rechtsrahmen entsprechen, und sie haben aufgrund hoher bürokratischer Hürden sowie Kosten keine große Nachfrage. Eine überarbeitete Fassung der EuSEF-Kriterien ist aber für die nächsten Monate angekündigt.

Eine Sonderform des Social Impact Investments sind die sogenannten **Social Impact Bonds**: soziale Wirkungskredite. Dabei handelt es sich um eine „Multistakeholder-Partnerschaft“ zur Lösung besonders hartnäckiger sozialer Probleme. Private Geldgeber stellen über einen koordinierenden Intermediär Kapital bereit, um eine Sozialdienstleistung mit einem klar festgelegten Wirkziel über mehrere Jahre vorzufinanzieren. Ein unabhängiger

Gutachter prüft, ob das vorgegebene Wirkziel von dem beauftragten Sozialdienstleister erreicht wurde. Ist dies der Fall, erhalten die Vorfinanzierer ihr eingesetztes Kapital plus Rendite von der öffentlichen Hand zurück. Wird das Wirkziel nicht erreicht, muss die öffentliche Hand auch nichts zurückzahlen. - In Deutschland gab es 2014/15 ein erstes Modell dafür: das von der Benckiser Stiftung Zukunft geförderte Projekt „Augsburg Eleven". Es sollte benachteiligte Jugendliche in Ausbildung oder Arbeit bringen. Im September 2016 wurde es erfolgreich abgeschlossen (http://www.benckiser-stiftung.org/de/blog/ziele-erreicht-der-erste-deutsche-social-impact-bond-ist-abgeschlossen). In diesem Fall handelte es sich bei den Investoren allerdings um gemeinnützige Organisationen, und die vereinbarte Verzinsung entsprach in etwa dem Inflationsausgleich.

Überflüssig zu sagen, dass es zum Social Impact Investment wie auch zum Social Impact Bond von Seiten der Diakonie natürlich eine ganze Reihe kritischer Nachfragen und Anmerkungen gibt. Diese zusätzlichen Finanzierungsformen sollen hier aber heute nicht im Vordergrund stehen. Daher beende ich an dieser Stelle die Tour de Force bzw. den Überblick zur Frage „Welche Anforderungen kommen von Politik, Gesellschaft und Geldgebern auf uns zu?" Kommen wir zum **zweiten Teil**: „Wie gehen wir als Wohlfahrtspflege und als Diakonie damit um?"

5. Stand der Dinge in der Freien Wohlfahrtspflege

Annette Klede hat es in ihrer Begrüßung bereits angesprochen – die Diakonie beschäftigt sich insbesondere im Rahmen der **BAGFW** seit einigen Jahren mit dem Thema, wie sich im Anschluss an Fragen der Qualitätssicherung auch Aspekte von Ergebnisqualität einbeziehen lassen. Das **Modellprojekt** zur Ergebnisqualität in der stationären Altenhilfe wurde schon erwähnt; ein zweites Modellprojekt, von der Aktion Mensch gefördert, beschäftigte sich mit der Frage „Wie misst man Teilhabe in der Eingliederungshilfe"

aus Sicht der Nutzerinnen und Nutzer und entwickelte dafür eine sogenannte Teilhabekiste mit 385 Indikatoren.

In ihrer **Standortbestimmung** zur Wirkungsorientierung vom September 2015 halten die Verbände der BAGFW ihr Verständnis in vier Punkten fest:

1. Die Wirkungsorientierung stellt ein Kernelement im Selbstverständnis der Freien Wohlfahrtspflege dar.

2. Die Wirkungsorientierung in der Freien Wohlfahrtspflege zeichnet sich durch eine betont sozialorientierte Zielsetzung sowie eine Multi-Stakeholder-Perspektive aus.

3. Die Messung von Wirkungen bedarf einer intensiven Kenntnis der Arbeitsfelder der Sozialen Arbeit, fachlich fundierter sowie valider Indikatoren, Instrumente und Verfahren.

4. Die nachhaltige Entwicklung und Umsetzung fachspezifischer Erhebungsinstrumente erfordert eine Kooperation von Freier Wohlfahrtspflege, Fachwissenschaft sowie Interessenverbänden und Kostenträgern.

Dass solche Indikatoren, Instrumente und Verfahren in der Sozialen Arbeit nicht trivial sind, bestätigt – neben der Praxis – auch das **BAGFW-Gutachten des CSI Heidelberg** „Möglichkeiten, Wirkungen (in) der Freien Wohlfahrtspflege zu messen“ (März 2016). Eine wesentliche Diagnose lautet: „Fehlendes Wirkungsmodell: Die Anzahl der Ansätze, die soziale Wirkungen vollumfänglich […] messen, ist sehr gering. Die überwiegende Mehrheit der betrachteten Ansätze betrachtet vor allem Outputs statt Outcomes oder gar tatsächliche Wirkungen; Wirkungskausalitäten im Sinne eines Wirkungsmodells bleiben weitgehend unbeleuchtet.“ An dieser Stelle der Hinweis, dass am 14.12. von 14-17 Uhr in Berlin ein Workshop zu diesem Gutachten stattfinden wird, an dem neben den Verfassern des Gutachtens auch ein Vertreter des Ministeriums teilnehmen wird (sowie ein Vertre-

ter von Phineo). Die Einladung finden Sie in der Tagungsmappe – melden Sie sich gerne an.

Um einen Eindruck zu bekommen, wie viele Wohlfahrtseinrichtungen sich denn bereits auf den Weg gemacht haben und mit welchen Instrumenten in welchen Bereichen gearbeitet wird, hat der Qualitätsausschuss der BAGFW im Sommer 2016 eine große **Bestandserhebung „Wirkungsorientierung in der Praxis“** unter den Mitgliedsorganisationen in seinen Verbänden durchgeführt. Im engeren Sinne ist es natürlich keine repräsentative Befragung gewesen, aber die vorläufigen Ergebnisse, die jetzt weiter aufbereitet werden, geben zumindest einen guten Einblick in die Umsetzung vor Ort.

- Es gab einen Rücklauf von 395 vollständig ausgefüllten Fragebögen.
- Diese verteilten sich insbesondere auf folgende Arbeitsbereiche (Mehrfachnennungen möglich): 50 Prozent aus der Altenhilfe und 34 Prozent Dienste für Menschen mit Behinderungen und psychischen Erkrankungen, 33 Prozent Kinder- und Jugendhilfe, 32 Prozent Hilfe für Personen in besonderen Lebenslagen, 23 Prozent Angebote für Migrantinnen und Migranten sowie Flüchtlinge, 22 Prozent Ehrenamtsmanagement und Freiwilligendienste, 20 Prozent Hilfe für Familie und Alleinerziehende (17 Gesundheitshilfe, 14 Verbändearbeit, 11 Aus-, Fort- und Weiterbildungen, 2 Sonstige).
- 58 Prozent der Rückläufe stammten aus Einrichtungen, 37 Prozent aus Trägern und 26 Prozent aus Verbänden.
- Verteilung nach Mitarbeitenden: Ca. die Hälfte der teilnehmenden Organisationen hatten zwischen 20 und 200 Mitarbeitende, 20 Prozent der Fragebögen stammte von Einrichtungen mit 500 Mitarbeitenden oder mehr.

Sehr aufschlussreich sind die **Gründe und Ziele**, die die teilnehmenden Organisationen für ihr Engagement auf diesem Gebiet angaben: Über zwei Drittel nannten „Einhaltung und Weiterentwicklung fachlicher Standards“ als Ziel, das voll und ganz zutrifft. 60 Prozent betrachteten es als festen Be-

standteil des internen Qualitätsmanagements, über die Hälfte nennt mit 53 Prozent „Weiterentwicklung von Methoden und Konzepten“. Erst auf Platz 4 folgt mit 48 Prozent die Außendarstellung, auf Platz 5 „für Finanzierungsverhandlungen genutzt“ (45 Prozent) oder „seitens der Kostenträger erwartet“ (39 Prozent) bzw. „gesetzlich vorgeschrieben“ (30 Prozent). Das Schlusslicht bildet mit immer noch 24 Prozent der „Austausch und Vergleich mit anderen Akteuren“. Dieses Ergebnis zeigt, dass ein Großteil der Befragten mit einer hohen intrinsischen Motivation unterwegs ist. Die Finanzierung findet übrigens auch überwiegend aus Eigenmitteln statt.

Die **Grundlage der Wirkungserfassung** bilden allerdings nur in wenigen Fällen wissenschaftliche Indikatoren. Stattdessen arbeiten die Organisationen mit Indikatoren aus der Praxis bzw. mit Einschätzung von Fachkräften und Nutzer/innen. Etwas nachrangig werden Einschätzungen der Kostenträger genannt, weit abgeschlagen - in den meisten Fällen jedenfalls - die Einschätzungen der Gutachter/innen. Fragt man nach der **Art der Wirkung**, die erfasst wird, entfällt der größte Anteil in den verschiedenen Hilfefeldern auf Output-Kriterien, es wird also nicht im engeren Sinne Wirkung erfasst. Danach erst folgen Outcome und Impact mit unterschiedlichen Prozentangaben. Wobei an dieser Stelle wieder die Problematik zum Tragen kommt, dass Begriffe und Modelle nicht eindeutig sind bzw. nicht einheitlich verstanden werden. Immerhin geht es in jedem Fall schon einmal um mehr als den quantifizierten Output der erbrachten Leistung, soviel lässt sich festhalten.

6. Chancen und problematische Aspekte aus Sicht der Diakonie

Die skizzierte Entwicklung auf dem Gebiet der Wirkungsorientierung geht aus Sicht der Diakonie mit einer Reihe Chancen, aber auch mit problematischeren Aspekten einher. Beginnen wir den Chancen.

<u>Chancen…</u>

(+) Wirkungsorientierung bietet die **Möglichkeit, aus der bisherigen Input- und Output-Orientierung herauszukommen**. D.h. es steht nicht mehr im Vordergrund, wie viele Ressourcen (= Input) zur Erreichung einer bestimmten Menge direkt messbarer Leistungen wie z. B. Beratungsstunden oder behandelte Patienten eingesetzt werden (= Output). Stattdessen wird gefragt, welche mittel- und langfristigen Wirkungen die eigenen Angebote für die Nutzerinnen und Nutzer und deren unmittelbares Umfeld insgesamt haben. Ergänzt wird diese Herangehensweise durch eine Analyse der Wirkungen, die sich dadurch auch für das gesellschaftliche Umfeld ergeben. Die kausalen Wirkungsketten werden in einem ganzheitlichen Handlungszusammenhang gesehen; dabei kann auch dem Umstand Rechnung getragen werden, dass manche Wirkungen nicht allein auf die eigenen Angebote zurück gehen, sondern andere entscheidende Faktoren eine Rolle spielen. Der Vorteil: Die gewünschten Ziele können durch diese differenzierte Betrachtung ggf. auf effizienteren Wegen, aber auch mit Hilfe innovativerer Ansätze als bisher umgesetzt werden.

(+) Dies liegt auch daran, dass die Beobachtungsperspektive gewissermaßen umgedreht wird und die **Perspektive der Zielgruppen** dabei konsequenter in den Fokus rückt. Die Binnensicht wird deutlicher als bisher ergänzt um die subjektiven Qualitätsempfinden der Nutzerinnen und Nutzer bzw. ihrer Angehörigen und die Belange der Gemeinschaft. Diese Verlagerung der Ausrichtung entspricht voll und ganz dem Selbstverständnis der Diakonie.

(+) Durch die Präzisierung der eigenen Ziele und Planungen sowie die Hinterfragung bisheriger Abläufe besteht die Chance, die eigenen **Organisationsprozesse** zu stärken, effizienter und transparenter zu machen.

(+) Die explizite Orientierung an den eigenen Wirkungen und der eigenen Wirksamkeit trägt zur **Profilbildung** von diakonischer Träger und Einrichtungen bei und bietet ihnen die Möglichkeit, sich auf dem Sozialmarkt besser zu präsentieren und dadurch Wettbewerbsvorteile zu realisieren.

…und problematische Aspekte

(−) Im **sozialen Bereich** ist Wirkung grundsätzlich schwerer präzise zu erfassen als in anderen Feldern. Hospizarbeit und Inkontinenz sind im Bereich der Pflege zwei klassische Beispiele, wo selbst Experten die Waffen strecken – hierbei wird man wohl doch auf Struktur- und Prozessqualität schauen müssen. Doch auch in allen anderen Hilfefeldern gibt es eine große Zahl fachlicher und organisatorischer Schwierigkeiten.

(−) Es ist ein schwieriger Balanceakt: Einerseits soll fachlich valide und differenziert gearbeitet werden. Zu **komplexe und wissenschaftlich-abstrakte** Herangehensweisen bergen andererseits die Gefahr, nicht praxistauglich zu sein.

(-) Auch die **Unübersichtlichkeit** der Methoden und Modelle erschwert den Zugang zum Thema und motiviert nicht zur praktischen Umsetzung. Diese Unübersichtlichkeit, die mangelnde Skalierbarkeit einzelner Methoden sowie die daraus resultierende fehlende Standardisierung liegen zum einen in der Komplexität der Sache begründet. Zum anderen lassen sie sich aber auch auf die sehr unterschiedlichen Gründe und Bedarfe, die auf den jeweiligen regionalen, nationalen und europäischen Ebenen zur Wirkungsmessung und zum Wirkungsreporting führen, zurückführen.

(-) Grundsätzlich besteht die Gefahr des „**Creamings**“, also des Abschöpfens der „Sahnehäubchen“, der leichten Fälle: Wenn vor allem die Zahl der Arbeitslosen vom Kostenträger honoriert wird, die wieder in Arbeit gebracht wird (= nachweisbare Wirkung), mag sich der eine oder andere Anbieter ganz auf die Zielgruppe der weniger schweren Fälle konzentrieren und so im geplanten Kursnet der Arbeitsagentur viele Sternchen abgreifen.

(−) Verlangt ein Fördermittelgeber von einem Antragsteller kategorisch, sich von vornherein auf Wirkziele festzulegen, wird es für diakonische Un-

ternehmen schwieriger, ggf. auch **experimentelle innovative Wege** einzuschlagen oder wichtige Vorhaben in Angriff zu nehmen, bei denen nicht vorab feststeht, ob sie tatsächlich die angenommene Wirkung haben werden. Das berührt dann unser Selbstverständnis, in (neuen) Notsituationen unkompliziert und vielleicht auch unkonventionell Hilfe zu leisten, im Kern.

(−) Die Umsetzung einer wirkungsorientierten Herangehensweise inklusive aller Umstrukturierungsprozesse, notwendigen personellen Ressourcen und der Datenerfassung/-auswertung kann sehr **kostenintensiv** sein. Verschiedene Akteure versuchen, mit beratungsgetriebenen Angeboten an der Wirkungsmessung zu verdienen. Es liegt der Verdacht nahe, dass sie auch aus Eigeninteresse den derzeitigen „Hype“ schüren.

(−) Es fehlt grundsätzlich (noch) an einer **systematischen Verzahnung von fachlicher und unternehmerischer Wirkungsmessung**: Wie lassen sich zum Beispiel spezifische Wirkziele in der Pflege mit den Controllingprozessen der strategischen Unternehmensführung verbinden?

7. Wie verhalten wir uns dazu – politisch, kulturell, praktisch?

Das Thema der Wirkungsorientierung hat, wie am Anfang gesagt, in unseren Augen seinen „point of no return“ erreicht, egal welche Terminologie momentan in den einzelnen Feldern noch gewählt wird. Diese Entwicklung korrespondiert auch einem generellen **Bewusstseinswandel** in unserer Gesellschaft: Der Fokus geht hin zum befähigten Nutzer, zur partizipativen Bürgerin, zum selbstbewussten Konsumenten. Diesen Kulturwandel befördern wir an anderer Stelle selbst. Und natürlich sind wir in unserer Arbeit mit einem „Gut gemeint“ nicht zufrieden, sondern wollen nachweislich ein „Gut gemacht“ erzielen, das den Betroffenen und ihrem Umfeld langfristig zugute kommt. Insofern liegt es an uns, selbstbewusst eine eigene Kultur der Wirkungsorientierung zu entwickeln bzw. weiter auszubauen.

Vielleicht betrachten wir die vielen positiven Ergebnisse unserer eigenen Arbeit manchmal noch als viel zu selbstverständlich. Mit den vorhandenen Ansätzen können wir schon gut **ins Gespräch** mit Kostenträgern und allen Beteiligten gehen und sagen – „seht, das haben wir schon, darauf lasst uns aufbauen, falls ihr keinen validen, erprobten besseren Vorschlag habt“. Denn was wir sicherlich nicht wollen ist, dass Andere uns sagen, wie wir die Wirkungen unserer Arbeit zu „messen“ haben. Was wir darüber hinaus in jedem Fall ablehnen, ist die vornehmliche Zielsetzung, durch Wirkungsorientierung zu finanziellen Einsparungen zu kommen bzw. zu einer grundsätzlichen Monetarisierung der Ergebnisse unserer Arbeit. Dies entspricht nicht unseren Werten, unserer intrinsischen Motivation und unserem Interesse an der fachlichen Weiterentwicklung im Interesse unserer Nutzerinnen und Nutzer.

Wichtig wäre unter dem Strich als **Ergebnis gemeinsamer Aushandlungsprozesse**:

- dass mit einem gemeinsamen Verständnis von Wirkung gearbeitet wird,
- dass es unterschiedliche methodische Ansätze für jeden Arbeitsbereich gibt,
- dass die Ansätze praxistauglich sind und an bestehende Systeme „andocken“ können,
- dass eine gute Kombination aus Standardisierung und Einzelfallbetrachtung gewählt wird
- sowie eine tragfähige Zusammensetzung aus quantitativen und qualitativen Kriterien.

Mit diesen Anregungen und Impulsen lasse ich es jetzt bewenden. Im Zentrum der heutigen Veranstaltung sollen ja die **Beispiele aus der Praxis** stehen. Sie wollen uns vorstellen, wie es denn – bei allen Herausforderungen - gehen kann. Darauf freuen wir uns!