



**SE  
ND**

Social  
Entrepreneurship  
Netzwerk  
Deutschland

# HANDBUCH

FÜR

**OUTCOME-ORIENTIERTE  
STEUERUNG**

**Ansätze und Umsetzungsmöglichkeiten  
am Beispiel der Arbeitsmarktintegration**

# HANDBUCH

## FÜR OUTCOME-ORIENTIERTE STEUERUNG

Ansätze und Umsetzungsmöglichkeiten  
am Beispiel der Arbeitsmarktintegration

Autor:

**Pablo Hoffmann** (SEND e.V.)

Unter Mitarbeit von:

**Patrick Hoffmann** (Generali Deutschland AG)

**Norbert Kunz** (Social Impact gGmbH)

**Jan Boskamp** (JOBLINGE e.V.)

**Matthias Schulze-Böing** (GEWAK e.V., Frankfurt am Main)

# Inhalt

<b>Vorwort</b> .....	<b>5</b>
<b>Executive Summary</b> .....	<b>7</b>
<b>Kapitel 1: Einleitung</b> .....	<b>10</b>
<b>Kapitel 2: Outcomes als Steuerungsmaßstab</b> .....	<b>14</b>
<b>Kapitel 3: Prinzipien der Outcome-Orientierung</b> .....	<b>19</b>
<b>Kapitel 4: Fünf Dimensionen outcome-orientierter Verwaltung</b> .....	<b>22</b>
Kulturell-strategische Dimension .....	23
Rechtliche Dimension.....	27
Planungsdimension .....	32
Haushalterische Dimension.....	36
Steuerungs- und Monitoringdimension.....	39
Selbsteinschätzung & Nächste Schritte.....	42
<b>Kapitel 5: Design eines Outcome-Portfolios</b> .....	<b>50</b>
Förderung mit Outcome-Monitoring .....	52
Hybride Instrumente mit Bonus-Komponenten .....	54
Vollständig outcome-basierte Instrumente mit externer Vorfinanzierung .....	57
Zusammenfassung.....	61
<b>Kapitel 6: Abschluss</b> .....	<b>63</b>
<b>Literaturverzeichnis</b> .....	<b>65</b>
<b>Glossar</b> .....	<b>67</b>

# Vorwort

# Vorwort



Es braucht eine andere Steuerungslogik, wenn staatliches Handeln effektiver werden soll. Diese Erkenntnis ist nicht neu. Schon in den 90er Jahren bestimmte dieser Gedanke die Ansätze des New Public Managements. In Deutschland wurden sie als Neues Steuerungsmodell formuliert. Die flächendeckende Durchsetzung blieb allerdings aus, obwohl ähnliche Ansätze längst zum internationalen Standard der in Bezug auf Regierungseffizienz führenden und diesbezüglich weit vor Deutschland eingestuften Nationen gehören. Und auch wenn die Debatte um die notwendige Staatsmodernisierung mit der Bundestagswahl 2025 deutlich Fahrt aufgenommen hat und ein eigenes Ministerium, eine Modernisierungsagenda des Bundes und eine föderale Modernisierungsagenda die Ambitionen unterstreichen: eine veränderte Steuerungslogik als entscheidende Dimension einer Modernisierung steht bislang nicht im Zentrum.

Dabei basiert ein wesentlicher Teil der zurecht als überbordend empfundenen Bürokratielasten darauf, dass in Deutschland nicht über Ziele und Wirkungen gesteuert wird, sondern über Standards und Verfahren. Obwohl es um Ergebnisse gehen soll, steuern Politik und Verwaltung im Wesentlichen über Input oder allenfalls über Output. Sie zahlen – wenn sie nicht einfach Organisationen finanzieren – für Leistungen, von denen sie lediglich vermuten, dass sie Wirkungen erzielen. Ergebnisse werden nur punktuell über externe Evaluationen gemessen. Diese sind jedoch nicht in ein Steuerungssystem eingebunden, führen entsprechend nur vereinzelt zu Korrekturen und sind eher Anlass für Debatten über „Fehler“. So wird der Staat auf Dauer nicht effektiver. Auch wird der notwendige und oft beschworene Kulturwandel so gerade nicht befördert. Denn das Verständnis von Politik und Verwaltung als lernende Systeme kann sich ohne eine Orientierung an Wirkungen nicht etablieren.

Um diesen zentralen Baustein einer dauerhaft wirksamen Staatsmodernisierung setzen zu können, braucht es neben einer Ergänzung der Modernisierungsagenden, auch eine dezentrale Bewegung in den Fachpolitiken und vor Ort, die eine wirkungsorientierte Steuerung praktisch umsetzt und damit pragmatisch etabliert. Hierfür das notwendige Rüstzeug zu geben, ist der Ansatz dieses Handbuchs.

Es ist damit auch eine wichtige Ergänzung der Sozialstaatsdiskussion. Denn in ihr zeigt sich im Konkreten, wie schnell die Gefahr entsteht, dass durch mangelnde Wirkung sozialstaatliche Sicherungssysteme selbst infrage gestellt werden. Und die Antworten aus einem System, das mit hohem Aufwand, Daten und Berichte liefert, die oftmals kleinteilig und in der Regel am Input statt am Outcome orientiert sind, überzeugen allenfalls zum Teil. Die wenig fruchtbare Diskussion um die Grundsicherung hat – neben offensichtlich politisch-taktischen Dispositionen – auch eine Ursache darin. Es fehlt am Vertrauen in die fachlichen Ergebnisse. Dem liegt die Wahrnehmung eines statischen, wenig agilen Systems zugrunde. Evidenzbasierte Steuerungssysteme erzeugen dagegen einen Druck, kontinuierlich an Qualitäts- und damit Produktivitätssteigerungen zu arbeiten.

Dabei ist die Arbeitsmarktpolitik der Bereich, der sich mit grundlegenden organisatorischen und materiellen Reformen zumindest punktuell einer outcome-orientierten Steuerung geöffnet hat. Hier zeigt sich auch politisch eine Bereitschaft Ergebnisse und nicht Instrumente ins Zentrum zu stellen. Die Ausweitung des Aktiv-Passiv-Tauschs ist dafür ein Beispiel. Zugleich belegt die nun auch schon Jahrzehnte andauernde Schwierigkeit, einen Satz wie „lieber Arbeit finanzieren als Arbeitslosigkeit“ in wirksame Praxis umzusetzen, dass politische Programmsetzungen allein keine Zielerreichung sichern, sondern dass es eines Rahmens und Freiraums dauernde, praktische Verbesserungen und Nachsteuerungen bedarf.

Eine Mittelvergabe auf Basis einer Outcome-Orientierung, wie sie hier ausgearbeitet ist, bietet genau das. Allein durch sie ist zu erwarten, dass tatsächlich signifikant mehr Wirkung erzielt wird als in einem System, das sich um erzielte oder gerade nicht erzielte Effekte nicht wirklich kümmert, weil es diese Dimension nicht entlohnt.

Das Handbuch ist ein Fahrplan für eine veränderte Kultur, die ins Zentrum immer wieder neu die Frage stellt: Was wollen wir – gemeinsam – erreichen? Wie sehen unsere Ergebnisse aus? Wie müssen wir uns korrigieren? So entsteht gemeinsame Verantwortung – und Wirkung.

## Peter Kurz

Oberbürgermeister Mannheim a. D.

# Executive Summary

# Executive Summary






Der Sozialstaat steht unter wachsendem Druck: Öffentliche Haushalte sind angespannt, während die Ansprüche an Effizienz und Wirksamkeit staatlichen Handelns steigen. Klassische Fördermodelle finanzieren primär die Durchführung von Maßnahmen (Input/Output), nicht die messbaren Veränderungen bei der Zielgruppe (Outcomes). Besonders in der Arbeitsmarktintegration wird dieses Problem virulent, wo starre Prozessvorgaben die Handlungsspielräume von Trägern begrenzen und Innovation blockieren.

## Das Paradigma der Outcome-Orientierung

Outcome-Orientierung stellt einen grundlegenden Perspektivwechsel dar: Der Fokus verschiebt sich vom Prozess auf das Ergebnis. Statt zu fragen „Wurde die Maßnahme durchgeführt?“, fragt outcome-orientierte Steuerung: „Was hat sich bei der Zielgruppe tatsächlich verändert?“ – etwa durch eine nachhaltige Arbeitsaufnahme oder eine verbesserte Beschäftigungsfähigkeit. Outcome-Orientierung ist dabei keine Sparmaßnahme, sondern ein Gestaltungsprinzip für eine wirkungsvolle Verwaltung. Sie bedeutet, dass Mittel dorthin fließen, wo nachweislich Veränderungen bei der Zielgruppe erreicht werden. Sie erfordert initialen Aufwand, führt mittelfristig jedoch zu einer zielgerichteteren Mittelallokation und erhöhtem (sozialen) Innovationspotenzial.

Zentral für diesen Ansatz ist: Politik und Verwaltung legen fest, was als Erfolg gelten soll. Soll eine Maßnahme vor allem zu nachhaltiger Beschäftigung führen? Oder steht zunächst die Stabilisierung der Lebenssituation im Vordergrund? Diese Entscheidung wird dann konsequent operationalisiert und gemessen. Sie kann sich dabei in konkrete (ergebnisbasierte) Instrumente und Zahlungsströme übersetzen, muss das aber nicht. Outcome-Orientierung wirkt auch durch reines Monitoring und systematische Lernprozesse, auf deren Basis Programme angepasst oder zukünftige Förderentscheidungen getroffen werden.

Im Zentrum des Handbuchs steht Kapitel 4. Es übersetzt die Idee der Outcome-Orientierung in fünf konkrete Dimensionen des Verwaltungshandelns:

-  1. **Kulturell-strategische Dimension:** Outcome-Orientierung beginnt mit der strategischen Entscheidung, was als Erfolg gilt. Führungskräfte müssen dieses Zielbild verankern und eine Haltung fördern, in der das Erreichen von Outcomes genauso wichtig wird wie die ordnungsgemäße Durchführung.
-  2. **Rechtliche Dimension:** Das bestehende Zuwendungs-, Vergabe- und Haushaltsrecht lässt bestimmte outcome-orientierte Finanzierungen grundsätzlich zu (z.B. durch ergebnisorientierte Nebenbestimmungen, erfolgsorientierte Vergütungen). In der Praxis bestehen jedoch erhebliche Rechtsunsicherheiten. Rechtliche Klarstellungen oder Reformen würden die Umsetzung erheblich erleichtern.
-  3. **Planungsdimension:** Outcome-orientierte Steuerung beginnt vor der Maßnahme. Wirkungslogiken, Outcome-Ziele und Indikatoren müssen von Anfang an definiert, messbar gemacht und mit Datenerhebung hinterlegt werden.
-  4. **Haushalterische Dimension:** Wenn Wirkungen erst in der Zukunft eintreten und vergütet werden sollen, muss der Haushalt dies abbilden können. Dafür braucht es Instrumente wie Verpflichtungsermächtigungen oder übertragbare Ausgaben. Fach- und Finanzverantwortung müssen dabei eng verzahnt werden, um flexible Wirkungsbudgets zu schaffen.
-  5. **Steuerungs- & Monitoringdimension:** Kontinuierliches, datengestütztes Monitoring ermöglicht unterjährige Kurskorrekturen und fundierte Entscheidungen über Programmfortsetzung oder -anpassung.

Ergänzt werden die Dimensionen von einem praktischen Tool zur Selbsteinschätzung und Priorisierung von nächsten Schritten hin zu einer stärkeren Ausrichtung an Outcomes. Verwaltungen können ihren aktuellen Stand in jeder Dimension verorten, zentrale Reflexionsfragen bearbeiten und realistische Entwicklungsschritte

definieren. Damit wird outcome-orientierte Steuerung von einem abstrakten Leitbild zu einem konkreten Veränderungspfad für die eigene Organisation.

## Outcome-Orientierung als Lernzyklus

Outcome-orientierte Steuerung entfaltet ihre Wirkung vor allem dann, wenn Verwaltungshandeln als kontinuierlicher Lernzyklus organisiert wird. Planung, Haushalt und Steuerung greifen ineinander: Ausgehend von klar definierten Outcome-Zielen werden Maßnahmen geplant, Budgets auf Wirkungsziele ausgerichtet und die Umsetzung durch ein schlankes, aber verbindliches Monitoring begleitet. Die gewonnenen Erkenntnisse fließen systematisch in die nächste Planungs- und Haushaltsrunde ein. Entscheidend ist dabei, mit einem tragfähigen Mindestset an Indikatoren zu starten und dieses auf Basis praktischer Erfahrungen weiterzuentwickeln. Outcome-Orientierung wird so zu einer lernenden Architektur: Politische Ziele, fachliche Professionalität und haushalterische Steuerungslogik werden Schritt für Schritt besser aufeinander abgestimmt.

## Praktisches Instrumentenportfolio

Die fünf Dimensionen zeigen, wo outcome-orientierte Steuerung ansetzen muss. Doch in welche konkreten Instrumente übersetzt sich eine stärkere Outcome-Orientierung in der Praxis? Kapitel 5 des Handbuchs präsentiert ein abgestuftes Portfolio an Finanzierungs- und Steuerungsmodellen. Es gibt verschiedene Ansätze, je nach Kontext und Risikofähigkeit:

- **Klassische Zuwendungen mit Monitoring:** Outcome-Ziele als Erfolgs- oder Lernindikator, ohne finanzielle Sanktionen. Ideal für Experimentierphase.
- **Hybridmodelle:** Sichere Finanzierung für Grundaussgaben, erfolgsabhängiger Bonus für Outcomes. Setzt Anreize, ohne existenzielle Risiken.
- **Vollständig outcome-orientierte Modelle Modelle:** Zahlungen hängen vollständig von der Outcome-Erreichung ab. Bei Social Impact Bonds übernehmen private Kapitalgebende die Vorfinanzierung, während die öffentliche Hand nur bei erwiesener Wirkung zahlt. Dieser Ansatz eignet sich für skalierbare Ansätze, erfordert aber intensive Träger-Kommunikation, Absicherung gegen Fehlanreize (Creaming) und klare Risikoteilung.

## Schritte zum Einstieg

Outcome-orientierte Steuerung kann schrittweise implementiert werden:

- 01 Mit Piloten starten:** Ein Bereich, eine Maßnahme auswählen.
- 02 Gemeinsam planen:** Wirkungslogik-Workshop mit Fachreferat, Träger, Haushalt.
- 03 Wenige, gute Indikatoren definieren:** 2–3 Messgrößen, die wirklich zählen.
- 04 Daten frühzeitig sichern:** Messkonzept von Anfang an mitdenken.
- 05 Lernorientiert starten:** Outcomes erst als Lern-, dann als Steuerungsindikatoren nutzen.

KAPITEL 1

# Einleitung

# Kapitel 1: Einleitung

Der Sozialstaat steht vor wachsenden finanziellen und gesellschaftlichen Herausforderungen. Öffentliche Haushalte unterliegen zunehmenden Restriktionen, während die Erwartungen an Effizienz, Transparenz und insbesondere an die Wirksamkeit staatlichen Handelns steigen. Sowohl Bürger:innen als auch politische Entscheidungsträger:innen fordern verstärkt Nachweise darüber, ob eingesetzte Mittel nicht nur ordnungsgemäß bewirtschaftet werden, sondern ob sie tatsächlich die beabsichtigte gesellschaftliche Wirkung erzielen.

Die kommunalen Verwaltungen leisten dabei einen erheblichen Beitrag zur sozialen Sicherung und Arbeitsmarktintegration. Gleichzeitig berichten viele Verwaltungsmitarbeitende, dass sie sich durch starre Verfahren und Detailvorgaben in ihrer eigenen Handlungsfähigkeit und professionellen Selbstwirksamkeit eingeschränkt fühlen. Es existieren zahlreiche Berichtssysteme; diese erfassen jedoch vorwiegend Aktivitäten und Kosten (Input), weniger die tatsächlichen Veränderungen bei den Adressat:innen (Outcome)<sup>1</sup>. Förderprogramme folgen häufig detaillierten Leistungsbeschreibungen, die Prozessschritte sind starr vorgeben. Dies bindet Verwaltungsressourcen und limitiert zugleich die Handlungsspielräume externer Träger für passgenaue, situationsgerechte Lösungen. Outcome-Orientierung versteht sich deshalb nicht als Kritik an der Verwaltung, sondern als strategisches Angebot: Sie schafft Räume, um vorhandene fachliche Professionalität besser zur Geltung zu bringen und Gestaltungsspielräume systematisch zu erweitern.

## Steuerung nach Ergebnissen

Klassische Zuwendungs- und Vergabemodelle finanzieren primär die Durchführung von Maßnahmen (z. B. Bewerbungstrainings, Qualifizierungskurse). Outcome-orientierte Steuerung hingegen stellt die Zielerreichung in den Mittelpunkt: Gefördert wird nicht primär der Ablauf, sondern die nachweisbare Veränderung bei der Zielgruppe. Ein Beispiel: Statt zu bezahlen, dass 20 Personen an einem Bewerbungstraining teilnehmen (Output), wird honoriert, wenn diese Personen danach tatsächlich Einladungen zu Vorstellungsgesprächen erhalten oder eine Arbeit aufnehmen (Outcome).

Ein zentraler Vorteil dieses Ansatzes liegt in der Förderung von (sozialer) Innovation: Wenn die Finanzierung an das Ergebnis geknüpft ist statt an die Einhaltung eines standardisierten Prozesses, können methodische Lösungswege flexibler gestaltet werden. Dies ermöglicht es Trägern, neue Ansätze zu erproben und Interventionen besser an individuelle Problemlagen anzupassen. Outcome-Orientierung fungiert hierbei nicht als reines Controlling-Instrument, sondern als strategischer Rahmen zur Erweiterung von Handlungsspielräumen.

Im Kern der Outcome-Orientierung steht ein Paradigmenwechsel: Der Fokus der Steuerung verschiebt sich vom Prozess auf das Ergebnis. Vorab bedarf jedoch ein verbreitetes Missverständnis der Klärung: Outcome-orientierte Steuerung ist keine Methode zur Entdeckung einer „objektiv richtigen“ Erfolgsmessung. Vielmehr ist sie ein Instrument, um strategische Zielsetzungen transparent zu machen und konsequent umzusetzen. Dies impliziert, dass Verwaltung und Politik definieren, welche Veränderungen bei den Zielgruppen als Erfolg gelten sollen. Diese Entscheidung kann dann mit den Werkzeugen dieses Handbuchs operationalisiert werden.

Dabei muss sich outcome-orientierte Steuerung nicht zwingend in ergebnisbasierten Förderinstrumenten oder Zahlungsströmen niederschlagen. Häufig steht dieser Schritt erst am Ende einer Entwicklungskette. Bereits ein konsequentes Outcome-Monitoring ohne direkte Zahlungsverknüpfung entfaltet Wirkung: Auf Basis der gewonnenen Daten können Programme unterjährig angepasst oder fundierte Entscheidungen über zukünftige Förderungen getroffen werden.

## Warum Arbeitsmarktintegration?

Dieses Handbuch fokussiert sich auf die Steuerung von Arbeitsmarktdienstleistungen im Rechtskreis des SGB II (Bürgergeld). Gerade in der Grundsicherung für Arbeitsuchende treffen komplexe, oft multidimensionale Problemlagen auf ein System, das stark durch standardisierte Maßnahmen der aktiven Arbeitsförderung geprägt ist.

---

1 Begriffe werden ausführlich in Kapitel 2 erklärt.

Das Feld der Arbeitsmarktintegration eignet sich in besonderem Maße für die Implementierung outcome-orientierter Modelle. Hierfür sprechen drei zentrale Gründe:

- 01 Innovationsdruck:** Angesichts des Fachkräftemangels und verfestigter Langzeitarbeitslosigkeit reichen Standardinstrumente oft nicht mehr aus. Es bedarf neuer, integrativer Ansätze, oder soziale Innovationen, die soziale Stabilisierung und berufliche Qualifizierung wirksam verknüpfen.
- 02 Messbarkeit:** Im Vergleich zu anderen Feldern der Sozialen Arbeit ist die Arbeitsmarktpolitik durch eine hohe Datenverfügbarkeit und etablierte Indikatorik (z. B. Integration in SV-pflichtige Beschäftigung) bereits vergleichsweise transparent.
- 03 Reformtradition:** Seit den Arbeitsmarktreformen der 2000er Jahre sind outcome-orientierte Elemente wie Zielvereinbarungen und Kennzahlensysteme in den Rechtskreisen SGB II und SGB III bereits verankert, an die bei der Weiterentwicklung von Steuerung und Finanzierung angeknüpft werden kann.

## Anforderungen an ein lernendes System

Die Erfahrungen mit diesen bestehenden Instrumenten verdeutlichen jedoch auch die Grenzen des aktuellen Systems: Ein zu stark quantitativ ausgerichtetes Monitoring kann zu einer Bürokratisierung führen, die professionelle Handlungsautonomie einschränkt. Zudem werden Instrumente wie der erfolgsbezogene Vermittlungsgutschein (§ 45 Abs. 6 SGB III) in der Praxis seltener genutzt, da oft die passenden Rahmenbedingungen fehlen, um Vorleistungs- und Ausfallrisiken für Träger abzufedern.

Im sozialen Bereich bestehen zudem berechtigte Vorbehalte gegenüber einer reinen Ergebnisorientierung, insbesondere hinsichtlich der Messbarkeit komplexer Problemlagen und der Gefahr von Fehlsteuerungen (z. B. „Creaming“). Outcome-Orientierung darf daher nicht als starres Sanktionssystem missverstanden werden. Sie muss als lernendes System konzipiert sein, das:

- politischen Entscheidungsträger:innen steuerungsrelevante Wirkungsinformationen liefert,
- Verwaltungen rechtssichere und verhältnismäßige Umsetzungsmodelle bietet,
- Trägern Planungssicherheit und eine partnerschaftliche Risikoteilung gewährleistet.

## Einbettung in aktuelle Reformdebatten

Die in diesem Handbuch skizzierten Elemente outcome-orientierter Steuerung fügen sich in ein modernes Staatsverständnis ein, das auf ziel- und wirkungsorientiertes staatliches Handeln setzt. Dieses Verständnis findet sich in verschiedenen Reforminitiativen wieder, etwa in der Diskussion um einen „handlungsfähigen Staat“ oder in Empfehlungen unabhängiger Beratungsgremien<sup>2</sup>. Dazu gehören insbesondere ein wirkungsorientiertes Haushaltswesen, der gezielte Einsatz von Experimentierklauseln und Reallaboren, missionsorientierte Politikansätze sowie die Nutzung von Erfolgsindikatoren und Wirkungsmodellen im Gesetzgebungsprozess. Die aktuelle politische Bedeutung wirkungsorientierter Steuerung spiegelt sich zudem in den Koalitionsverträgen der jüngeren Bundesregierungen wider, in denen eine stärkere Ausrichtung staatlichen Handelns an Ergebnissen und Wirkungen wiederholt eingefordert wird<sup>3</sup>.

## Beitrag dieses Handbuchs

Während Wirkungsorientierung in verwaltungswissenschaftlichen Debatten und politischen Diskursen auf Zustimmung stößt, bleibt ihre praktische Umsetzung bislang fragmentarisch. Vor diesem Hintergrund adressiert das vorliegende Handbuch die Lücke zwischen programmatischen Zielsetzungen und operationalisierbaren Umsetzungsmodellen in der Praxis am Beispiel der Beauftragung externer Träger im Bereich der Arbeitsmarktdienstleistungen.

<sup>2</sup> Fritz Thyssen Stiftung, 2025

<sup>3</sup> CDU / CSU / SPD, 2025

Indem diese Fragen systematisch am konkreten Themenfeld der Arbeitsmarktintegration durchbuchstabiert werden, leistet das Handbuch einen Beitrag dazu, die oft abstrakte Debatte, um Wirkungsorientierung in handhabbare Modelle zu übersetzen. Es bietet damit einen praxisnahen Referenzrahmen für Verwaltungen, die outcome-orientierte Steuerung in einem zentralen Handlungsfeld erproben und weiterentwickeln möchten.

## Zielgruppe, Zielsetzung und Aufbau des Handbuchs

Dieses Handbuch richtet sich an ein breites Spektrum von Akteur:innen in der Arbeitsmarktintegration:

- Fachpraktiker:innen, Verwaltungsmitarbeitende und Entscheidungsträger:innen in der kommunalen Verwaltung, die Maßnahmen planen, steuern und umsetzen.
- Zugleich richtet es sich ausdrücklich an politische Akteur:innen auf kommunaler, Landes- und Bundesebene<sup>4</sup>.

Das Handbuch verfolgt dabei keinen „Alles-oder-Nichts“-Ansatz, sondern stellt ein modulares Instrumentarium bereit, um bestehende Spielräume zu nutzen und schrittweise wirksamere Fördermodelle zu entwickeln. Hierfür baut das Handbuch systematisch auf: Nach der Klärung zentraler Begriffe (→ Kapitel 2) sowie der Definition leitender Prinzipien für eine faire Outcome-Orientierung (→ Kapitel 3) steht die praktische Umsetzung im Fokus. Ein Analysemodell beleuchtet zunächst die administrativen Voraussetzungen in den Dimensionen Kultur, Recht und Haushalt (→ Kapitel 4), bevor schließlich das konkrete Instrumentenportfolio für die Anwendung in der Praxis vorgestellt wird (→ Kapitel 5).



---

4 Die hier am Beispiel der Arbeitsmarktintegration entwickelten Ausführungen lassen sich in ihrer Systematik (Wirkungslogik, rechtliche Spielräume, Steuerungsmodelle) auf viele andere Felder der sozialen Daseinsvorsorge wie Jugendhilfe, Bildung oder Quartiersmanagement übertragen. Quartiersentwicklung oder Gesundheitsförderung übertragbar.

KAPITEL 2

# Outcomes als Steuerungsmaßstab

# Kapitel 2: Outcomes als Steuerungsmaßstab

## DIESES KAPITEL

- erklärt die Begriffe Input, Output, Outcome und Impact
- begründet, warum Outcomes die zentrale Steuerungsgröße für die operative Planung und Trägersteuerung sind.
- unterscheidet verschiedene Outcome-Ebenen (Endziele vs. Zwischenschritte) und erläutert deren jeweilige Steuerungsrelevanz.
- verdeutlicht, dass Outcome-Orientierung über binäre Erfolgskriterien hinausgeht und wie auch weiche Faktoren wie Stabilisierung messbar gemacht werden.

Bevor outcome-orientierte Steuerungsmodelle eingesetzt werden können, braucht es ein gemeinsames Verständnis zentraler Begriffe: Was bedeutet „Wirkung“? Wie unterscheiden sich Input, Output, Outcome und Impact und welche Rolle spielt diese Unterscheidung für Steuerungsentscheidungen?<sup>5</sup> Grundlage ist die Wirkungskette. Sie beschreibt die logische Abfolge von Veränderungen, die durch eine Maßnahme ausgelöst werden:

- **Input:** Ressourcen wie Personal, Räume oder digitale Tools
- **Output:** Unmittelbare Leistungen für die Zielgruppe, z. B. Beratungsgespräche oder Workshops
- **Outcome:** Direkte Veränderungen in der Zielgruppe, etwa Aufnahme einer Beschäftigung oder auch gesteigertes Selbstvertrauen
- **Impact:** Übergeordnete, langfristige Veränderungen auf gesellschaftlicher Ebene, z. B. höhere Beschäftigungsquote oder stärkere Teilhabe<sup>6</sup>

Für die praktische Anwendung empfiehlt sich die **Arbeit mit einer Wirkungslogik**. Diese stellt schematisch dar, wie Inputs (eingesetzte Ressourcen) zu den angestrebten Outcomes (direkte Veränderung bei der Zielgruppe) führen. Bekannte Modelle wie das IOOI-Schema oder eine Theory of Change verdeutlichen Ursache-Wirkungs-Annahmen und helfen, Indikatoren gezielt abzuleiten.

5 Grundlage bildeten insbesondere das Praxishandbuch Wirkung & Wirkungsmessung Sozialer Innovationen des IMV-Lab sowie das Kursbuch Wirkung von PHINEO, die beide praxisnahe und anschlussfähige Ansätze für wirkungsorientiertes Arbeiten im deutschsprachigen Raum bieten. Siehe Literaturverzeichnis.

6 Für eine ausführliche Einführung in Wirkungslogiken und das IOOI-Schema siehe IMV-Lab Praxishandbuch, Kapitel 2.5.

**Ein praktisches Beispiel:** Wird gezählt, wie viele Personen an einem Qualifizierungskurs teilgenommen haben, handelt es sich um einen Output. Das sagt noch nichts darüber aus, ob die Maßnahme gewirkt hat. Wird hingegen erfasst, wie viele Teilnehmende anschließend dauerhaft eine Beschäftigung aufnehmen oder ob ihr Selbstvertrauen in die eigene Arbeitsfähigkeit gestiegen ist, beschreibt das ein Outcome, also eine beobachtbare Veränderung auf Ebene der Zielgruppe.

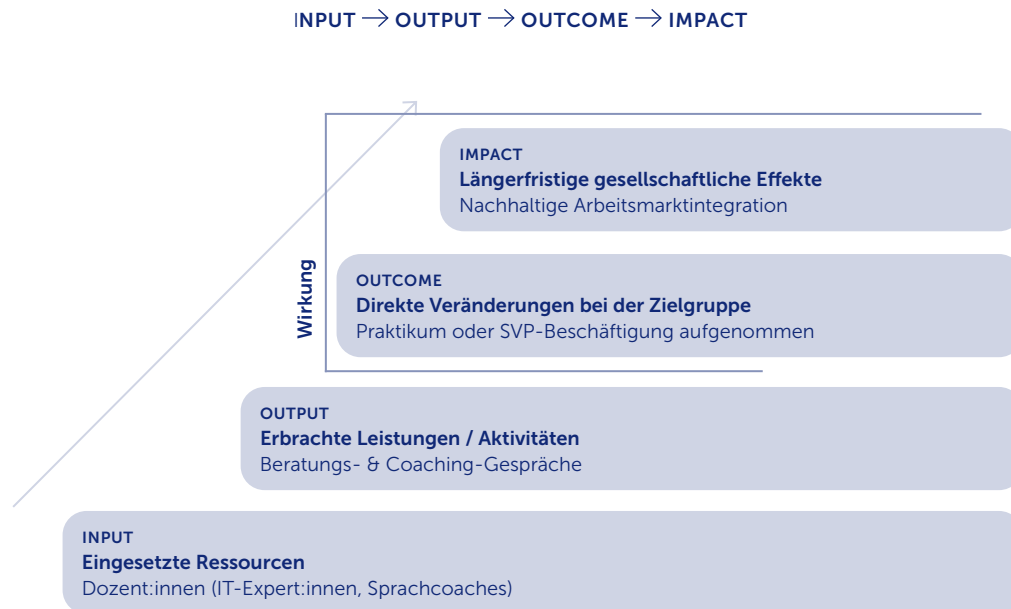


Abbildung 1: Theory of Change

Zentral für das Verständnis dieses Handbuchs ist die Unterscheidung zwischen zwei eng verwandten, aber unterschiedlichen Konzepten:

- **Outcome** = das messbare Ergebnis (Was hat sich bei der Zielgruppe verändert?  
z. B. Arbeitsaufnahme, Stabilisierung)
- **Outcome-Orientierung** = der Steuerungsansatz  
(Wie planen, steuern und lernen wir? Eine organisationale Haltung, die Ergebnisse konsequent in den Mittelpunkt stellt – von der Planung über die Mittelallokation bis zum Monitoring)

## Outcome und Impact

Im deutschen Sprachgebrauch wird häufig kein Unterschied zwischen Outcome und Impact gemacht. Beides wird pauschal als „Wirkung“ bezeichnet. Für die outcome-orientierte Steuerung ist diese Unterscheidung jedoch zentral. **Impact** bezeichnet langfristige, gesamtgesellschaftliche Veränderungen, die sich oft erst Jahre später zeigen und von vielen externen Faktoren beeinflusst werden. **Outcomes** dagegen sind kurzfristiger, konkreter messbar und einer Maßnahme direkter zurechenbar. Sie beschreiben Veränderungen auf Ebene der Zielgruppe.

Diese Unterscheidung ist entscheidend für die Steuerungslogik:

Für die **politische Steuerung** (strategische Zielsetzung, Ressourcenpriorisierung, Legitimation) sind Impact-Ziele der entscheidende Rahmen. Politik definiert übergeordnete gesellschaftliche Ziele, etwa „Verringerung der Jugendarbeitslosigkeit“, „Stärkung sozialer Teilhabe“ oder „Erhöhung der Beschäftigungsquote in benachteiligten Quartieren“. Die bewusste Formulierung von Impact-Zielen fördert das Bewusstsein für die Mehrdimensionalität gesellschaftlicher Wirkungen. Diese Impact-Ziele geben die Richtung vor und legitimieren den Mitteleinsatz.

Für die **operative Steuerung** (Programme, Maßnahmen, Trägerfinanzierung) sind Outcomes die geeignete Bezugsebene. Sie lassen sich nachweisen, messen und in Verträgen oder Zuwendungsbescheiden verankern. Weil sie in einem überschaubaren Zeitraum direkt beobachtbar und zurechenbar sind, eignen sie sich als Grundlage für Anreizsysteme, Monitoring und Evaluation.

In diesem Handbuch wird daher konsequent von Outcomes gesprochen, um deutlich zu machen, dass es um beobachtbare Veränderungen geht.

## Outcomes als strategische Festlegung

Ein verbreiteter Irrtum besteht in der Annahme, es gäbe objektiv „richtige“ Outcomes, die seitens der Verwaltung lediglich identifiziert werden müssten. Vielmehr sind Outcomes das Ergebnis einer bewussten Priorisierung. Jede Verwaltung muss aktiv definieren, welche Veränderungen bei der Zielgruppe als Erfolg gelten sollen. Diese Festlegung lässt sich nicht allein wissenschaftlich errechnen, sondern ist eine strategische Entscheidung. Sie sollte sich zwar auf fachliche Erkenntnisse stützen, muss aber im Dialog zwischen Verwaltung, Politik und Trägerorganisationen getroffen werden.

Daraus folgt: Grundsätzlich lässt sich fast jedes Ziel operationalisieren, sofern Einigkeit darüber besteht, was erreicht werden soll. Der Erfolg outcome-orientierter Steuerung hängt weniger von der wissenschaftlichen Perfektion der Indikatoren ab als vielmehr von der Klarheit und Konsequenz dieser Zielsetzung. Mit dieser Festlegung übernimmt die Verwaltung Verantwortung: Sie macht transparent und diskutierbar, was sie unter Erfolg versteht. Es gilt eine fundierte Entscheidung zu treffen, diese offen zu kommunizieren und das Steuerungsverhalten konsequent darauf auszurichten.

## Kausalität und Beitrag

Auch wenn Outcomes gemessen werden, lässt sich in der Praxis selten zweifelsfrei beweisen, dass ausschließlich eine bestimmte Maßnahme für die beobachtete Veränderung verantwortlich ist. Rahmenbedingungen beeinflussen die Ergebnisse erheblich: Arbeitsmarktlage, Konjunktur, Verfügbarkeit von Kinderbetreuung, gesundheitliche Krisen der Teilnehmenden. Wenn diese Faktoren bei der Bewertung unberücksichtigt bleiben, entstehen verzerrte Bilder: Gute Arbeit kann als Misserfolg erscheinen, oder Erfolge werden der Maßnahme statt dem Kontext zugeschrieben.

Outcome-orientierte Steuerung arbeitet daher nicht mit naturwissenschaftlichem „Beweis“, sondern mit plausiblen Wirkannahmen und der Frage: Welchen Beitrag leistet diese Maßnahme zu den beobachteten Veränderungen? Diese Annahmen müssen transparent gemacht und durch Vergleichswerte und kontinuierliches Monitoring unterfüttert werden. Die konkrete Umsetzung wird in den folgenden Kapiteln (4.3 & 4.5) vertieft.

## Quantitative und qualitative Indikatoren als Messinstrumente

Die zentrale Herausforderung liegt darin, geeignete Indikatoren zu finden. Dabei ist eine Unterscheidung zwischen quantitativen und qualitativen Indikatoren fundamental:

**Quantitative („harte“) Indikatoren** basieren auf objektiv zählbaren Daten – etwa Integration in den ersten Arbeitsmarkt, Dauer der Beschäftigung oder Einkommenshöhe. Sie sind leicht vergleichbar und lassen sich standardisiert erfassen.

**Qualitative („weiche“) Indikatoren** erfassen persönliche Veränderungen wie Stabilisierung, Motivation oder gesteigerte Selbstwirksamkeit und sind oft die notwendige Voraussetzung für spätere Integration.

Für eine outcome-orientierte Steuerung sind beide Arten gleichermaßen relevant. Die praktische Herausforderung besteht darin, die „weichen“ Faktoren so zu operationalisieren, dass sie verlässlich beobachtbar werden, ohne Träger mit komplexen Erhebungsverfahren zu überlasten. Statt nach wissenschaftlicher Perfektion zu streben, sollten für jedes qualitative Ziel 2–3 pragmatische Indikatoren (sogenannte Proxies) definiert werden, die die gewünschte Veränderung plausibel abbilden. So kann etwa Stabilisierung durch Indikatoren wie „regelmäßige Wahrnehmung von Beratungsterminen“ oder „Beibehaltung von Wohnraum“ erfasst werden – messbarem, ohne künstlich zu werden. In Kapitel 4.3 wird darauf noch stärker eingegangen.

*Die in diesem Kapitel eingeführten Begriffe und Outcome-Ebenen bilden den gemeinsamen Bezugsrahmen für den weiteren Verlauf des Handbuchs. Darauf aufbauend entfaltet Kapitel 3 zunächst die normativen Prinzipien, die sicherstellen, dass outcome-orientierte Steuerung ethisch vertretbar und praktikabel umgesetzt wird. Kapitel 4 überträgt diese Grundlagen anschließend in ein Analysemodell für fünf zentrale Verwaltungsdimensionen, bevor Kapitel 5 mit dem Instrumentenportfolio konkrete Verfahren und Modelle vorstellt, um Outcomes in der Praxis der Arbeitsmarktintegration effektiv zu steuern.*



KAPITEL 3

# Prinzipien der Outcome-Orientierung

# Kapitel 3: Prinzipien der Outcome-Orientierung

## DIESES KAPITEL

- definiert einen normativen Rahmen für outcome-orientierte Steuerung,
- zeigt, welche Spannungsfelder (Steuerung vs. Aufwand, Anreize vs. Risiko, Wirkung vs. Gerechtigkeit) bedacht werden müssen,
- bietet Kriterien, um bestehende oder geplante Steuerungsmodelle fachlich und ethisch zu überprüfen.

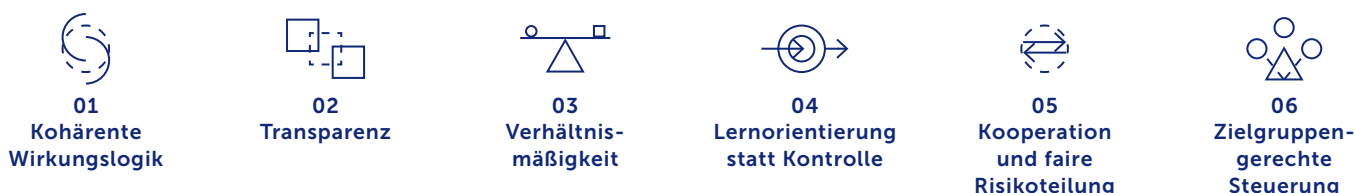


Abbildung 2: Sechs Prinzipien der Outcome-Orientierung

Während Outcomes die messbaren Ergebnisse bei der Zielgruppe beschreiben (vgl. Kap. 2), bezeichnet Outcome-Orientierung den normativen Rahmen und die Art und Weise, wie Verwaltung ihre Entscheidungen, Prozesse und Zusammenarbeit an diesen Ergebnissen ausrichtet. Es geht nicht nur um das Was (Ergebnis), sondern um das Wie (Entwicklungsweg, Haltung, Lernkultur)

Eine wirksame outcome-orientierte Steuerung benötigt verlässliche Rahmenbedingungen. Die folgenden sechs Prinzipien orientieren sich an etablierten Standards der Wirkungsorientierung und dienen als Grundlage für die in diesem Handbuch vorgestellten Instrumente.<sup>7</sup>

## 01 Kohärente Wirkungslogik



Eine outcome-orientierte Steuerung setzt voraus, dass nachvollziehbar beschrieben ist, wie und warum eine Maßnahme zu den angestrebten Ergebnissen führen soll. Dafür sollten Programme auf einer klaren Wirkungslogik beruhen, die die gewünschten Veränderungen bei der Zielgruppe benennt und die relevanten Rahmenbedingungen berücksichtigt (z. B. in Form eines Wirkungsmodells wie einer Theory of Change). Diese Logik schafft Konsistenz und bildet die Grundlage für die Auswahl geeigneter Indikatoren sowie für Monitoring und Evaluation.

## 02 Transparenz



Ziele und Erfolgsindikatoren müssen so dokumentiert sein, dass sie für alle relevanten Akteure nachvollziehbar und überprüfbar sind. Dadurch wird klar, worauf ein Programm abzielt, wie Erfolge bewertet werden und auf welcher Grundlage Entscheidungen getroffen werden. Erst diese Offenheit ermöglicht eine gemeinsame Steuerung zwischen Verwaltung und Trägern sowie eine belastbare Rechenschaft gegenüber Politik und Öffentlichkeit.

<sup>7</sup> Für konkrete Implementierungsschritte zur Verankerung dieser Prinzipien siehe Impact Readiness Guide, 2025

### 03 Verhältnismäßigkeit



Die Anforderungen an Messung, Nachweis und Berichtspflichten müssen sich an Umfang, Zielsetzung und Ressourcen eines Programms orientieren. Nicht jede Maßnahme braucht komplexe Indikatoren-systeme oder Wirkungsstudien. Es gilt, Aufwand und Nutzen abzuwägen und einfache, handhabbare Verfahren zu entwickeln, die eine nachvollziehbare Bewertung von Ergebnissen ermöglichen, ohne zusätzliche bürokratische Anforderungen zu erzeugen.

### 04 Lernorientierung statt Kontrolle



Outcome-Orientierung soll dazu beitragen, Programme weiterzuentwickeln und nicht dazu dienen Fehler zu sanktionieren. Outcomes entstehen unter realen Bedingungen und sind nie vollständig planbar. Wenn Ergebnisse von Erwartungen abweichen, bedeutet das nicht zwangsläufig Scheitern. Solche Abweichungen können durch äußere Faktoren oder neue Erkenntnisse entstehen und liefern wichtige Hinweise für die Weiterentwicklung. Entscheidend ist eine Kultur, die auf Lernen und Anpassung setzt, nicht auf starre Zielerfüllung.

### 05 Kooperation und faire Risikoteilung



Outcome-orientierte Steuerung basiert auf einer partnerschaftlichen Zusammenarbeit zwischen Verwaltung und Trägerorganisationen. Dies impliziert eine faire Verteilung der Risiken: Die Fokussierung auf Outcomes darf das operative finanzielle Risiko nicht einseitig auf die Träger verlagern. Notwendig sind verlässliche Basisfinanzierungen und ggf. ergänzende Mechanismen zur Risikoabsicherung.

### 06 Zielgruppengerechte Steuerung



Nicht jede Maßnahme, Zielgruppe oder Problemlage lässt sich gleichbehandeln. Outcome-Orientierung muss auf Unterschiedlichkeit reagieren können, auch in der Gestaltung von Zielen und Anreizen. Outcome-basierte Anreize sind so zu gestalten, dass Fehlanreize zur Bevorzugung erfolgversprechender Fälle („Creaming“) vermieden werden. Vielmehr muss die Arbeit mit komplexen Problemlagen angemessen abgebildet und honoriert werden.

*Diese sechs Prinzipien bilden den normativen Rahmen. Sie sind der Maßstab, an dem sich die konkrete Ausgestaltung in der Verwaltung messen lassen muss. Wie sich diese Anforderungen in den Dimensionen Kultur, Recht, Haushalt und Planung niederschlagen und welche Handlungsfelder sich daraus ergeben, zeigt das folgende Kapitel.*



KAPITEL 4

# Fünf Dimensionen outcome-orientierter Verwaltung

# Kapitel 4: Fünf Dimensionen outcome-orientierter Verwaltung

## DIESES KAPITEL

- zeigt, dass outcome-orientierte Steuerung ein systemischer Ansatz ist, der Anpassungen in allen fünf Verwaltungsdimensionen (Kultur, Recht, Haushalt, Planung und Steuerung) erfordert.
- verdeutlicht, dass bestehende Rechtsrahmen (Zuwendungs-, Vergaberecht) bereits Spielräume für ergebnisorientierte Finanzierungsmodelle bieten.
- begründet, warum eine vorausschauende Planung mit definierten Wirkungslogiken und Indikatoren die Grundvoraussetzung für eine spätere outcome-orientierte Steuerung ist.
- erläutert, dass Monitoring nicht als Kontrollinstrument, sondern als Grundlage für unterjährige Kurskorrekturen und gemeinsames Lernen dient.
- zeigt auf, wie fachliche und haushalterische Verantwortung verzahnt werden müssen, um flexible Finanzierungsstrukturen zu ermöglichen.

Outcome-orientierte Steuerung lässt sich nicht durch die bloße Einführung neuer ergebnisbasierter Instrumente oder finanzieller Anreize realisieren. Sie ist vielmehr ein systemischer Transformationsprozess, der alle Ebenen der Verwaltung betrifft. Dabei können erfolgsabhängige Finanzierungsmodelle ein Endprodukt dieser Transformation sein, müssen es aber nicht. Häufig entfaltet eine konsequente outcome-orientierte Steuerung ihre Wirkung bereits durch systematisches Monitoring, kontinuierliches Lernen und die daraus abgeleiteten Programmadaptionen, ohne dass dies sofort in neuen Vertragsformen mündet.



Es werden fünf Dimensionen unterschieden, die durch Outcome-Orientierung beeinflusst werden:

- **Kulturelle/Strategische Dimension:** Sie beschreibt die Haltung, Werte und Routinen einer Organisation sowie deren strategische Ausrichtung. Zentral ist, ob outcome-orientierte Steuerung als leitendes Prinzip in der Verwaltungskultur verankert ist und ob eine Lernkultur existiert, die sowohl Erfolge als auch Misserfolge als Grundlage für kontinuierliche Verbesserung nutzt.
- **Rechtliche Dimension:** Sie umfasst die Frage, wie Outcome-Orientierung innerhalb von Zuwendungs-, Vergabe- und Haushaltsrecht umgesetzt werden kann. Es geht um die Wahl geeigneter Instrumente, die rechtssichere Formulierung von Outcome-Zielen und die Einbindung juristischer Expertise.
- **Planungsdimension:** Diese Dimension betrifft die Frage, wie Ziele, Wirkungslogiken und Indikatoren zu Beginn einer Maßnahme definiert werden. Outcome-orientierte Planung verlangt eine systematische Operationalisierung von Outcomes und eine vorausschauende Datenerhebung.
- **Haushalterische Dimension:** Hier geht es darum, wie Mittel nach Outcomes veranschlagt, bewirtschaftet und nachgewiesen werden können. Outcome-orientierte Steuerung erfordert haushaltstechnische Instrumente wie Verpflichtungsermächtigungen oder übertragbare Ausgaben, um flexible und mehrjährige Finanzierungen zu ermöglichen.
- **Steuerungs- und Monitoringdimension:** Sie betrifft die laufende Beobachtung, Bewertung und Anpassung von Maßnahmen. Outcome-basierte Steuerung erfordert geeignetes Monitoring, eine lernorientierte Auswertung von Ergebnissen und die Bereitschaft zur Kurskorrektur.

Kultur und Recht sind dabei kritische Enabling-Faktoren. Sie bilden das Fundament, auf dem Planung und Steuerung outcome-orientiert ausgestaltet werden können.

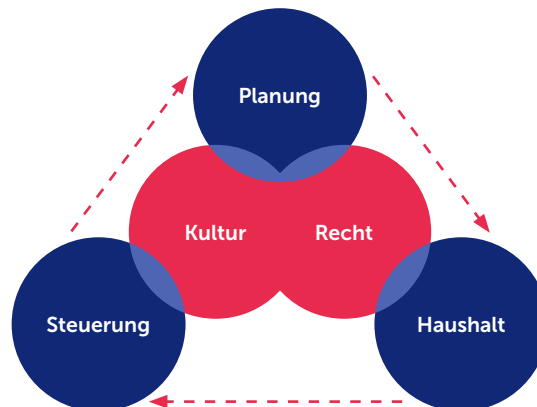



Abbildung 3: Die fünf Dimensionen outcome-orientierter Verwaltung

In einem ersten Schritt stellt dieses Kapitel die fünf Verwaltungsdimensionen vor und erläutert, wie diese jeweils durch Outcome-Orientierung berührt werden und welche fachlichen, rechtlichen und organisatorischen Anpassungen damit verbunden sind. Im Anschluss daran bietet Abschnitt 4.7 „Selbsteinschätzung und nächste Schritte“ ein praxisnahes Werkzeug, mit dem Verwaltungen ihren aktuellen Stand in jeder Dimension reflektieren und konkrete Entwicklungsschritte sowie Quick Wins ableiten können.

Das Kapitel bietet einen Orientierungsrahmen, in dem sich Verwaltungen verorten können, und zeigt auf, welche Schritte helfen, das eigene Handeln stärker an Outcomes auszurichten. Outcome-Orientierung kann dabei schrittweise eingeführt werden. Eine Verwaltung kann in einer Dimension bereits stark outcome-orientiert arbeiten, während in einer anderen noch Grundlagen geschaffen werden müssen. Das Handbuch soll dabei unterstützen, sich in jeder Dimension schrittweise weiter in Richtung Outcome-Orientierung zu entwickeln.

**Wichtig:** Nicht in allen Dimensionen bestehen die gleichen Gestaltungsräume. Manche Aspekte der Outcome-Orientierung lassen sich unmittelbar durch die Verwaltung selbst beeinflussen, etwa in der Planung oder im Monitoring. Besonders in der rechtlichen und haushalterischen Dimension hängen mögliche Änderungen oft von übergeordneten Ebenen ab, etwa von Landes- oder Bundesvorgaben. Zudem unterscheiden sich die Rahmenbedingungen vor Ort erheblich. Manche Kommunen haben eigene Vergabestellen, andere sind in zentrale Einkaufsstrukturen oder Zweckverbände eingebunden und können Prozesse nicht direkt selbst steuern. Diese Unterschiede prägen, was realistisch umsetzbar ist und was zunächst auf anderen Ebenen angestoßen werden muss.

## 4.1 Kulturell-strategische Dimension

 Outcome-orientierte Steuerung ist nicht primär eine technische oder administrative Frage. Sie ist eine Frage der Haltung, der organisationalen Zusammenarbeit und der strategischen Absicht. Die kulturell-strategische Dimension durchzieht alle anderen Bereiche wie ein Querschnittsthema. Sie entscheidet letztlich darüber, ob outcome-orientierte Steuerung gelebt wird oder an Widerständen scheitert. Eine Organisation kann rechtlich alle Voraussetzungen erfüllen, perfekte Planungsprozesse haben und ein ausgefeiltes Monitoring etabliert haben, scheitert aber trotzdem, wenn die Kultur Lernorientierung blockiert, wenn Führungskräfte nicht dahinterstehen oder wenn das strategische Ziel unklar bleibt.

### Impact-Ziele als strategischer Rahmen

Um outcome-orientierte Steuerung zu verstehen, ist eine wichtige Unterscheidung hilfreich: Politik setzt Impact-Ziele (z. B. Langzeitarbeitslosigkeit um 20% senken), Verwaltung übersetzt diese in Outcome-Ziele (z. B.

„40% der Teilnehmenden finden binnen 6 Monaten sozialversicherungspflichtige Beschäftigung“). Impact-Ziele sind übergeordnete, gesellschaftliche Ziele. Outcome-Ziele hingegen beschreiben konkrete, messbare Veränderungen auf Ebene der Zielgruppe innerhalb von Maßnahmen oder Programmen (siehe Kapitel 2).

Die Logik der Verbindung ist zentral: Wenn mehrere gut ausgestaltete Maßnahmen ihre jeweiligen Outcome-Ziele erreichen, trägt die Summe dieser erfolgreichen Outcomes systematisch zum Impact-Ziel bei. Umgekehrt wird die Einschätzung der Zielerreichung schwieriger, wenn auf Programmebene keine klaren Outcome-Ziele vorliegen, weil die Verbindung zwischen Einzelmaßnahmen und übergeordneten Zielen dann weniger transparent ist.

Das hat praktische Konsequenzen für Verwaltungshandeln. Es bedeutet, dass Impact-Ziele:

- explizit in Strategiepapieren, Koalitionsvereinbarungen und Haushaltsreden verankert sind,
- regelmäßig mit Outcome-Daten überprüft werden,
- Einfluss auf Budgetentscheidungen haben, indem die Frage gestellt wird: Welche Programme wirken tatsächlich? Welche sollten wir ausbauen oder neugestalten?

Ohne diese Verbindung zwischen Impact und Outcomes bleibt outcome-orientierte Steuerung ein Verwaltungsprojekt ohne strategische Verankerung.

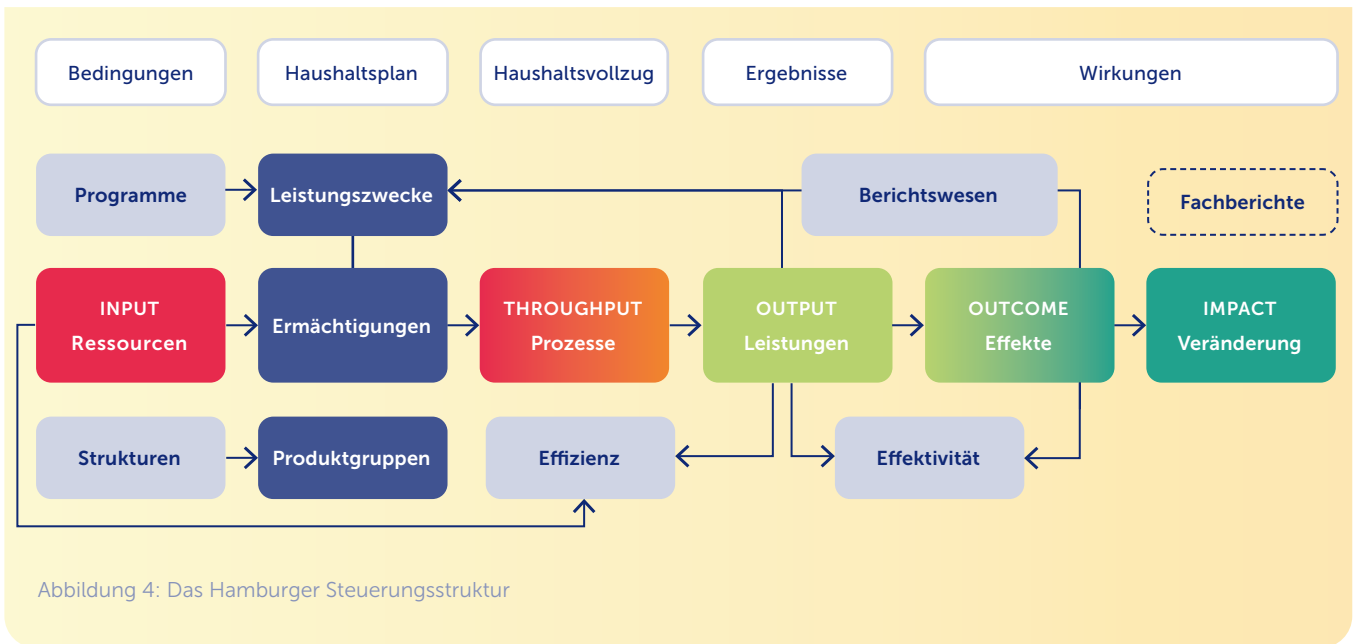
### **EXKURS: Das Hamburger Steuerungsmodell - Strategische Verankerung durch Zielkaskaden**

Anstatt Budgets isoliert zu betrachten, verknüpft das Hamburger Modell jede Ressource mit einem Ziel. Diese Ableitung erfolgt in drei Stufen:

- 01 Gesamtstädtische Leitsätze (Impact-Ebene):** Die langfristigen, gesellschaftlichen Ziele werden durch den Senat (Regierungsprogramm) definiert. Hier wird die strategische Richtung vorgegeben (z. B. „Erhöhung der sozialen Durchlässigkeit im Bildungssystem“ oder „Inklusive Arbeitsmarktpolitik“).
- 02 Fachziele und Schwerpunkte (Outcome-Ebene):** Die Fachbehörden übersetzen diese Leitsätze in konkrete Outcome-Ziele für ihre Einzelpläne. Hier wird definiert, was spezifische Programme bei den Zielgruppen erreichen sollen (z. B. „Integration von Langzeitarbeitslosen in den ersten Arbeitsmarkt“).
- 03 Produkte und Leistungen (Output-Ebene):** Auf der operativen Ebene stehen die konkreten Leistungen (Beratungen, Kurse), die notwendig sind, um die Outcomes zu erzielen.

Im Haushaltsplan werden verbindliche „Leistungszwecke“ festgelegt. Geld wird für das Erreichen dieser Ziele bereitgestellt. Diese Verknüpfung wird im doppischen Haushaltssystem strukturell verankert und die Zielkaskade durch die Zuordnung von Ressourcen zu definierten Wirkungszwecken operationalisiert. Damit zwingt das Modell Politik und Verwaltung dazu, sich vor der Mittelvergabe strategisch darüber zu einigen, welche Outcomes und nicht nur welche Maßnahmen erzielt werden sollen.

Das Hamburger Modell dient hier als Beispiel dafür, wie die oft abstrakte „Wirkungsorientierung“ strukturell in der Strategie einer Verwaltung verankert werden kann. Der Kern ist die konsequente Übersetzung politischen Willens (Impact) in Verwaltungshandeln (Outcome/Output) über eine Zielkaskade<sup>8</sup>.



## Führungsaufgabe Kulturwandel: Vom Kontroll- zum Lernmodus

Die Einführung outcome-orientierter Steuerung löst in Organisationen häufig Unsicherheit aus. Begriffe wie „Messung“ und „Wirkung“ werden als Überwachungsinstrumente missverstanden. Der Kulturwandel ist daher ein Führungsthema.

### 1. Umgang mit berechtigten Ängsten

Mitarbeitende und externe Träger äußern häufig folgende Sorgen:

- Komplexe soziale Arbeit wird auf Kennzahlen reduziert
- Verfehlung von Zielen führt zu Sanktionen
- Die neue Logik erzeugt zusätzlichen Druck und Bürokratie

Diese Ängste sind nicht unbegründet. Sie entstehen oft aus Erfahrungen mit früheren Steuerungsmodellen, bei denen Kennzahlen tatsächlich zu Kontrollinstrumenten wurden (vgl. Kapitel 1). Eine glaubwürdige Führungskommunikation muss diese Erfahrungen anerkennen und konkrete Schutzmaßnahmen benennen:

- Verfehlung von Zielen wird analysiert, nicht sanktioniert. Wenn ein Programm Outcome-Ziele nicht erreicht, ist die erste Frage: „Welche Rahmenbedingungen sind ungünstig? Was können wir anpassen?“
- Teilerfolge werden anerkannt. Bei Zielgruppen mit komplexen Problemlagen sind stabilisierende oder orientierungsfördernde Outcomes echte Leistungen.

### 2. Etablierung einer analytischen Lernkultur

Outcome-Orientierung unterscheidet sich von früheren Steuerungsmodellen dadurch, dass sie Lernen vor Kontrolle priorisiert (vgl. Kapitel 3, Prinzip 4). Das hat konkrete Konsequenzen:

- **Monitoring als Analyse:** Monitoring-Runden werden als analytische Workshops geführt: Warum sind die Outcomes hier besser als dort? Welche Unterschiede in der Umsetzung erklären das?
- **Transparenz über Probleme:** Schwierigkeiten werden offen benannt (Personalmangel, ungünstige

Arbeitsmarktlage, Krisensituationen), statt Berichte zu schönen.

- **Iteratives Lernen:** Wenn ein Pilotprojekt die geplanten Outcomes nicht erreicht, wird systematisch analysiert: Was funktioniert nicht? Liegt es an der Zielgruppe, an der Umsetzung oder an den Rahmenbedingungen?

### 3. Ressourcen als Voraussetzung für Kulturwandel

Kulturwandel erfordert bewusste Investitionen:

- **Zeitbudgets:** Wirkungslogik-Entwicklung, Datenanalysen und Dialogrunden brauchen Zeit. Diese muss explizit eingeplant und von Tagesaufgaben freigestellt werden.
- **Kompetenzaufbau:** Mitarbeitende in Verwaltung und bei Trägern benötigen Schulungen zu Wirkungslogik, Indikatoren und im Umgang mit Daten.
- **Externe Begleitung:** In der Aufbauphase können externe Moderatoren helfen, neue Arbeitsformen zu etablieren.

Gerade unter Druck (Personalengpässe, angespannte Budgets) lohnt sich der Umbau. Outcome-Daten zeigen schnell, welche Programme ineffizient sind. Die initiale Investition amortisiert sich durch bessere Allokation. Es obliegt den Führungskräften, diesen Wandel aktiv zu gestalten und den Mitarbeitenden den notwendigen Rückhalt zu bieten.

Um diesen Prozess erfolgreich zu moderieren, ist es hilfreich, sich frühzeitig mit den gängigen Vorbehalten auseinanderzusetzen. Die folgende Übersicht fasst typische Einwände aus der Praxis zusammen und bietet Argumentationshilfen für die interne Diskussion:

Einwand	Entkräftung
„Das ist zu bürokratisch / komplex.“	Ja, outcome-orientierte Steuerung ist anspruchsvoll. Wenn sie aber gut umgesetzt wird, überwiegen die Vorteile: höhere Wirksamkeit, größere Transparenz und mehr Akzeptanz in der Öffentlichkeit. Außerdem kann eine auf Ergebnisse ausgerichtete Überprüfung Berichtspflichten perspektivisch vereinfachen statt vermehren.
„Uns fehlen die passenden Daten.“	Wirkungsmonitoring lässt sich schrittweise aufbauen. Oft genügen erste einfache Ansätze, etwa durch die Auswertung bestehender Maßnahmen oder die Nutzung vorhandener Verwaltungsdaten.
„Wir arbeiten doch schon immer wirkungsorientiert.“	Outcome-Orientierung geht einen Schritt weiter: Sie macht Wirkung messbar und überprüfbar, damit sichtbar wird, welche Ansätze für die Zielgruppen tatsächlich den größten Unterschied machen.
„Wir haben aktuell Personalengpässe und angespannte Budgets. Jetzt noch Zeit und Geld für Kulturwandel aufzuwenden, ist nicht realistisch.“	Bei knapper werdenden öffentlichen Mitteln kann eine stärkere Orientierung an beobachtbaren Ergebnissen dabei helfen, den Fokus auf Maßnahmen zu legen, bei denen Wirkungen sichtbar werden. Outcome-orientierte Ansätze können dazu beitragen, Entwicklungspotenziale zu erkennen und Ressourcen gezielt weiterzuentwickeln.

## Strukturelle Verankerung

Ein anderer Punkt ist die stärkere Verzahnung von Fach- und Ressourcenverantwortung. Oft sind die inhaltliche Zuständigkeit (Fachabteilung) und die Mittelbewirtschaftung (Haushalt/Finanzen) strikt getrennt. Das führt dazu, dass Fachbereiche Ziele ohne Bezug zu verfügbaren Mitteln definieren, und Haushaltsstellen Mittel verteilen ohne inhaltliche Steuerungsziele. Für outcome-orientierte Steuerung ist es hilfreich, wenn beide Seiten zusammenarbeiten: Programmverantwortliche entwickeln ein Verständnis für Budgetfragen, Haushaltsmitarbeitende kennen die fachliche Logik der Maßnahmen.

Ein bewährtes Instrument zur strukturellen Verankerung sind temporäre Lenkungsreise. Sie bringen Fachreferate, Controlling, Haushaltsstellen und gegebenenfalls externe Partner an einen Tisch und ermöglichen eine gemeinsame Steuerung, etwa bei Pilotprojekten oder bei der Einfuhr neuer Förderlogiken. Lenkungsreise sind als Übergangsinstrumente gedacht. Sie helfen, neue Formen der Zusammenarbeit zu erproben, ersetzen aber nicht die notwendige strukturelle Verankerung von Outcome-Orientierung in den regulären Arbeitsabläufen.

### Reflexion und nächste Schritte:

Welche konkreten Schritte helfen Ihnen, diese Dimension weiterzuentwickeln? In Kapitel 4.7 „Selbsteinschätzung & Nächste Schritte“ finden Sie für die kulturell-strategische Dimension eine Standortbestimmung, Reflexionsfragen und umsetzbare Quick Wins.

## 4.2. Rechtliche Dimension



In der Diskussion um outcome-orientierte Steuerung werden rechtliche Rahmenbedingungen häufig als zentrales Hindernis wahrgenommen. Und das nicht ohne Grund: Viele Verwaltungen erleben im Alltag, dass rechtliche Unsicherheiten innovative Ansätze blockieren. Oft ist unklar, was genau erlaubt ist – Rechtsabteilungen verweisen auf fehlende Präzedenzfälle, Rechnungshöfe warnen vor unerprobten Konstruktionen, und die Sorge vor Haftungsrisiken führt dazu, dass man lieber beim Gewohnten bleibt. Zuwendungs-, Vergabe- und Haushaltsrecht werden so nicht nur als Rahmen, sondern als Barriere wahrgenommen.

Zugleich zeigt die Praxis der Arbeitsmarktpolitik, dass outcome-orientierte Elemente innerhalb des bestehenden Rechts erfolgreich umgesetzt werden können, z. B. durch ergebnisorientierte Haupt-/ oder Nebenbestimmungen in Zuwendungen, Qualitätskriterien in Vergaben oder flexible Vergütungsmodelle. Klar ist: Dieser Bereich ist durch bundes- und landesrechtliche Vorgaben stark normiert und entzieht sich weitgehend der direkten Einflussnahme einzelner Verwaltungen. Doch eine differenzierte Betrachtung zeigt: Die vorhandenen Gestaltungsspielräume reichen oft weiter, als es auf den ersten Blick scheint.

### Rechtsgrundlagen in der Arbeitsmarktintegration

Die rechtlichen Rahmenbedingungen für outcome-orientierte Steuerung in der Arbeitsmarktintegration ergeben sich im Wesentlichen aus drei Bereichen:

- dem **Sozialrecht** (insbesondere SGB II und SGB III),
- dem **Zuwendungsrecht** (§§ 23, 44 BHO/LHO und Verwaltungsvorschriften),
- dem **Vergaberecht** (GWB, VgV, UVgO/VOL).

Im Bereich der aktiven Arbeitsförderung ist insbesondere § 45 SGB III zentral. Die Vorschrift zu Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung ermöglicht eine aufwands- oder erfolgsbezogene Vergütung und erlaubt ausdrücklich pauschalisierte Vergütungsformen. Die gleiche Rechtsgrundlage wird über Verweisungen auch im SGB II genutzt.

## Gemeinsame Prinzipien

Unabhängig vom gewählten Instrument gelten einige Grundsätze, wenn outcome-orientierte Elemente integriert werden:

- **Bestimmtheit:** Outcome-Ziele müssen so formuliert sein, dass sie eindeutig messbar und überprüfbar sind, im Bescheid wie im Vertrag.
- **Verhältnismäßigkeit:** Variable Vergütungsbestandteile oder Boni dürfen nur vorgesehen werden, wenn sie zur Erreichung des Förderzwecks erforderlich und angemessen sind (Subsidiaritätsgrundsatz).
- **Transparenz:** Bedingungen, Schwellenwerte und Datenquellen müssen klar dokumentiert und nachvollziehbar sein.
- **Kontrolle:** Auch bei anreizbasierter Steuerung bleibt die Pflicht zur Prüfung der ordnungsgemäßen Mittelverwendung bzw. Vertragserfüllung bestehen.
- **Kooperation:** Frühzeitige Einbindung von Rechts- und Haushaltsstellen ist Voraussetzung, um rechtssichere Formulierungen zu gewährleisten.

## Wie Recht Outcomes verbindlich macht

Damit Outcome-Orientierung rechtssicher funktioniert, müssen vier Elemente ineinandergreifen:

- 01 Ziel-Verankerung:** Der angestrebte Outcome wird rechtlich fixiert als Zweck, Nebenbestimmung oder Leistungsbeschreibung.
- 02 Indikatorik:** Es wird festgelegt, woran der Erfolg gemessen wird (z. B. Sozialversicherungspflichtige Beschäftigung, definierter Score auf einer Skala).
- 03 Mess-Vorschrift:** Der Bescheid oder Vertrag regelt, wann (Messzeitpunkt), wie (Erhebungsmethode) und womit (Datenquelle) der Nachweis zu erbringen ist.
- 04 Rechtsfolge:** Es wird definiert, was passiert, wenn das Ergebnis erreicht oder verfehlt wird (z. B. Auszahlung eines Bonus, teilweise Rückforderung, Vertragsverlängerung).

Ohne diese rechtliche Klammer bleiben Wirkungsziele unverbindliche Absichtserklärungen.

## **BEGRIFFSKLÄRUNG: Outcome und rechtlich relevantes Ergebnis**

Für die rechtssichere Ausgestaltung ist eine präzise Unterscheidung zentral:

- Outcome meint die tatsächliche, inhaltliche Wirkung bei der Zielgruppe (z. B. nachhaltige Integration, Stabilisierung der Lebenssituation). Dies ist das steuerungspolitische Ziel.
- Ergebnis im rechtlichen Sinne bezeichnet den konkret definierten Tatbestand im Vertrag oder Bescheid. Beispiel: Während das Outcome die „nachhaltige Integration“ ist, ist das rechtliche Ergebnis der „formale Nachweis eines Arbeitsvertrags über mindestens sechs Monate“.

Das Recht dient hier als Übersetzer: Es transformiert den gewünschten Outcome in ein prüfbares Ergebnis. Dies geschieht, indem Outcomes operationalisiert, mit Indikatoren hinterlegt und als verbindliche Soll-Größen (z. B. „Integrationsquote von 30%“) festgeschrieben werden. Erst durch diesen Schritt wird aus einem qualitativen Wirkungsanspruch ein rechtlich vollziehbares Kriterium für Zahlungen oder Rückforderungen.

## **Zuwendungen: Outcome-orientierte Elemente in Förderbescheiden**

Zuwendungen dienen der Unterstützung bzw. Förderung einer fremden Aufgabe bzw. Maßnahme an dessen Erfüllung durch den Zuwendungsempfänger der Staat ein erhebliches Interesse hat. Die Verantwortung für die Durchführung liegt beim Zuwendungsempfänger, die Bewilligungsbehörde prüft, ob der Zweck erreicht wurde und die Mittel zweckentsprechend verwendet wurden.

Rechtstechnisch können solche Erfolgsboni als Hauptregelung oder als Nebenbestimmungen ausgestaltet werden, etwa indem Mindestquoten, qualitative Verbesserungen oder Stabilisierungsschritte beschrieben und mit klaren Indikatoren hinterlegt werden. Dabei ist zu prüfen, dass die Regelungen verhältnismäßig und zur Erreichung des Förderzwecks erforderlich sind. Der Zweck muss dabei unabhängig vom Bonus erfüllt werden. Die Bonusauszahlung erfolgt zusätzlich, wenn die vereinbarten Outcomes nachweislich erreicht wurden (Vgl. 5.2 Klimainnovationsfonds Stuttgart).

Damit Outcome-Ziele rechtssicher verankert werden können, müssen sie bereits in der Planungsphase (siehe Kapitel 4.3) klar operationalisiert und mit konkreten Indikatoren hinterlegt werden. Die systematische Datenerhebung und Nachweisführung wird in Kapitel 4.5 (Monitoring und Steuerung) vertieft. Darüber sind bei Zuwendungen des Bundes und der Länder inhaltliche Erfolgskontrollen<sup>9</sup> möglich. Diese sehen ausdrücklich vor, dass von der obersten Bundesbehörde oder der von ihr bestimmten Stelle auch jede Einzelmaßnahme untersucht wird, ob das mit ihr beabsichtigte Ziel voraussichtlich erreicht wird bzw. erreicht worden ist<sup>10</sup>. Damit lassen sich Outcome-Ziele rechtssicher in die Nachweisführung integrieren, ohne dass sie unmittelbare Zahlungsbedingungen darstellen. So können Outcomes bereits beobachtet und ausgewertet werden, um künftige Entscheidungen zu verbessern, auch wenn sie noch nicht unmittelbar zahlungsrelevant ist.

## **Vergaben: Outcome-Kriterien in Ausschreibungen und Verträgen**

Vergaben dienen dem Einkauf einer Leistung am Markt zur Erfüllung der eigenen Aufgaben. Im Vergaberecht lassen sich Outcomes in Leistungsbeschreibungen und Zuschlagskriterien integrieren, sodass Angebote nicht nur nach Preis und Input, sondern auch nach plausibler Wirkungslogik und bisherigen Ergebnissen bewertet werden. Vertragsklauseln zu erfolgsabhängigen Vergütungsanteilen oder Bonuskomponenten knüpfen Zahlungen an nachweisbare Outcome-Schwellen, solange Transparenz, Gleichbehandlung und Verhältnismäßigkeit gewahrt bleiben.

<sup>9</sup> Vgl. für den Bund: Nr. 11a VV zu § 44 BHO i. V. m. VV zu § 7 BHO

<sup>10</sup> Vgl. Nr. 11a. 1 VV zu § 44 BHO

Das Vergaberecht lässt unterschiedliche Vergütungsmodelle zu<sup>11 12 13</sup>:

- **Aufwandsorientierte Vergütung:** Abrechnung nach tatsächlich erbrachten Leistungsstunden oder Sachkosten.
- **Pauschalvergütung:** Festpreis für eine definierte Leistung, unabhängig vom tatsächlichen Aufwand.
- **Erfolgsorientierte Vergütung:** Zahlungen abhängig von messbaren Ergebnissen (Output oder Outcome), etwa wie bei der gesetzlich geregelten vollständig erfolgsabhängigen Vergütung in der privaten Arbeitsvermittlung (AVGS).
- **Performance-Based Contracting (PBC):** Ergebnisbasierte Vergütung, bei der der Preis an der erreichten Performance ausgerichtet wird und alle Kostenfaktoren umfasst. PBC verlagert unternehmerische Risiken teilweise auf den Anbieter und setzt Innovationsanreize.

Typische Formen sind eine Grundvergütung mit ergänzenden Erfolgsprämien, gestaffelte Vergütungen nach Nachhaltigkeit der Integration sowie Bonuskomponenten für schwierige Zielgruppen zur Vermeidung von Creaming. Dabei müssen Outcome-Ziele eindeutig definiert und überprüfbar sein, die Verantwortungssphäre des Auftragnehmers realistisch berücksichtigt werden und alle Kriterien vorab transparent gemacht und einheitlich angewendet werden.

#### **Reflexion und nächste Schritte:**

Welche konkreten Schritte helfen Ihnen, diese Dimension weiterzuentwickeln? In Kapitel 4.7 „Selbsteinschätzung & Nächste Schritte“ finden Sie für die rechtliche Dimension eine Standortbestimmung, Reflexionsfragen und umsetzbare Quick Wins.

---

11 Jaehrling, 2015

12 Jobcenter team.arbeit.hamburg, 2025

13 KOINNO, 2018

## INFOBOX: Wo rechtliche Reformen nötig sind

Auch wenn outcome-orientierte Steuerung innerhalb des bestehenden Rechtsrahmens möglich ist, bestehen strukturelle Grenzen, die nur durch gezielte Anpassungen im Haushalts-, Sozial- und Vergaberecht überwunden werden können.<sup>14</sup>

### 1. Mehrjährigkeit sichern

**Problem:** Haushalte werden jährlich beschlossen, outcome-orientierte Programme brauchen aber längere Planungshorizonte.

**Lösung:** Änderung § 7 BHO/LHO – Einführung übertragbarer Ausgaben und erweiterter Verpflichtungsermächtigungen für outcome-orientierte Programme.

### 2. § 16f SGB II ausbauen

**Problem:** Innovationsklausel ist zeitlich befristet und zu eng gefasst.

**Lösung:** § 16f SGB II zu dauerhaftem Paragraphen für outcome-basierte und mehrjährige Modellförderungen erweitern. Experimentierklauseln schaffen, die Pilotprojekte vom Regelwerk teilweise ausnehmen.

### 3. AVGS reformieren und ausbauen

**Problem:** Aktivierungs- und Vermittlungsgutscheine sind zu bürokratisch, Prämien zu niedrig für komplexe Fälle.

**Lösung:** Outcome-basierte Gutscheine mit Bonus bei nachhaltiger Integration (6–12 Monate). Anpassung § 45 SGB III und AZAV mit standardisierten Erfolgsdefinitionen, um Transaktionskosten zu senken.

### 4. Kommunale Wirksamkeitsbudgets ermöglichen

**Problem:** Kommunen fehlen flexible Budgets, um outcome-orientiert zu steuern.

**Lösung:** Gesetzliche Grundlage in Landes-/Gemeindehaushaltsrecht zur flexiblen Mittelverwendung nach Ergebnislage schaffen (analog zu Innovationsbudgets).

### 5. Vergaberecht modernisieren

**Problem:** Outcome-Kriterien und variable Vergütung sind rechtlich zulässig, aber nicht explizit geregelt: das schafft Unsicherheit.

**Lösung:** §§ 127, 128 GWB und UVgO ergänzen, um Outcome-Kriterien und erfolgsorientierte Vergütung ausdrücklich zuzulassen. Innovationspartnerschaften (§ 119 Abs. 8 GWB) gezielt für wirkungsorientierte Sozialverträge nutzen.

### 6. Passiv-Aktiv-Transfer verallgemeinern

**Problem:** Einsparungen bei Transferleistungen werden bisher nur in wenigen, eng definierten Fällen (z.B. §16i SGB II) systematisch in die Eingliederungsbudgets der Jobcenter zurückgeführt.

**Lösung:** Der bestehende Passiv-Aktiv-Transfer sollte breiter genutzt und auf weitere Instrumente ausgeweitet werden, sodass ein größerer Teil der eingesparten Leistungen pauschaliert in die Budgets für aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen zurückfließen kann.

**Hinweis:** Diese Reformen erfordern politische Entscheidungen auf Bundes- und Landesebene. Verwaltungen können jedoch durch Dokumentation von Praxishindernissen und konkrete Reformbedarfe zur politischen Debatte beitragen, etwa über kommunale Spitzenverbände, Facharbeitskreise oder Stellungnahmen zu Gesetzgebungsverfahren.<sup>15</sup>

14 Die Reformvorschläge orientieren sich an Empfehlungen aus Fachkreisen und Initiativen wie RE:form – Zukunftsfähiger Sozialstaat (siehe [Impulspapier Sozialstaatskommission](#)).

15 Vgl. Re:Form, 2025

## 4.3 Planungsdimension



Outcome-orientierte Steuerung beginnt lange bevor die erste Maßnahme startet. In der Planungsphase werden die Weichen gestellt: Wird eine Maßnahme später nur danach beurteilt, ob sie „stattgefunden hat“ (Output), oder danach, ob sie „gewirkt hat“ (Outcome)? Planung bedeutet in diesem Kontext mehr als die Festlegung von Budgets und Zeitplänen. Sie ist der strategische Prozess, in dem abstrakte politische Ziele in konkrete, operative Wirkungsziele übersetzt werden. Dabei gilt das Prinzip des „Reverse Engineering“: Wir denken vom gewünschten Ergebnis (Outcome) her zurück zu den notwendigen Ressourcen (Input) und Aktivitäten (Output).

Diese Perspektive knüpft direkt an die in Kapitel 2 eingeführte Wirkungskette an. Nur wenn bereits in der Planung klar definiert ist, welche Outcome-Ebene (z. B. Integration in Arbeit vs. Stabilisierung der Lebenslage) adressiert wird, kann später überhaupt gesteuert werden. Eine vage Planung („Wir fördern Maßnahmen zur Aktivierung“) führt zwangsläufig zu einer Steuerung, die sich auf reine Abrechnung und Anwesenheit beschränkt. Wer Wirkung steuern will, muss Wirkung planen.<sup>16</sup>

Die folgenden fünf Schritte zeigen, wie sich dieser Anspruch in der Verwaltungspraxis konkret umsetzen lässt.

### Schritt 1: Wirkungslogik entwickeln

Am Anfang jeder outcome-orientierten Planung steht nicht der Maßnahmenplan („Was tun wir?“), sondern die Wirkungslogik („Was wollen wir erreichen und warum führt unser Handeln dorthin?“). Bevor Budgets beantragt oder Ausschreibungen veröffentlicht werden, muss geklärt sein, wie die Intervention plausibel zu den gewünschten Veränderungen bei der Zielgruppe führt.

Hierfür eignen sich Modelle wie das IOOI-Schema oder eine Theory of Change (siehe ausführlich Kapitel 2). Entscheidend ist nicht das methodische Feintuning, sondern der Prozess der Klärung. Eine gute Wirkungslogik beantwortet drei Fragen:

- 01 Zielgruppe & Bedarf:** Wen wollen wir erreichen und was ist das Kernproblem?
- 02 Outcome-Ziel:** Welche konkrete Veränderung (Fähigkeiten, Verhalten, Status) soll am Ende stehen?
- 03 Wirkmechanismus:** Warum führen genau diese geplanten Aktivitäten (Input/Output) plausibel zu diesem Ergebnis? Welche Annahmen stecken dahinter (z. B. „Wenn Teilnehmende X lernen, werden sie Y tun“)?

Wirkungslogiken sollten bestenfalls im Dialog mit Fachreferaten, Trägerorganisationen und ggf. Zielgruppenvertretungen entwickelt werden. Träger bringen oft das entscheidende Praxiswissen mit („Warum wirkt Methode A bei Zielgruppe B nicht?“), während die Verwaltung die strategischen Ziele schärft. Dieser Austausch deckt Planungsfehler früh auf und schafft ein gemeinsames Verständnis davon, was „Erfolg“ in dieser Maßnahme eigentlich bedeutet.

### Schritt 2: Outcome-Ziele definieren

Outcome-Ziele müssen so formuliert sein, dass objektiv feststellbar ist, ob sie erreicht wurden. Vage Absichten („Verbesserung der Teilhabe“) reichen nicht. Diese Präzision ist die Voraussetzung für Rechtssicherheit (Kap. 4.2): Nur hinreichend bestimmte Ziele können verbindlich in Zuwendungsbescheiden oder Verträgen verankert werden. Gute Outcome-Ziele sind:

- **Zielgruppenspezifisch:** Für marktnahe Personen kann „40% Aufnahme einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung nach 6 Monaten“ realistisch sein. Für Menschen mit komplexen Problemlagen ist „Stabilisierung der Wohnsituation“ oft der erste Erfolg.

<sup>16</sup> Das IMV-Lab Praxishandbuch bietet umfangreiche Beispiele zur Operationalisierung von Wirkungslogiken (Kapitel 2.5 ff.)“

- **Kontextsensibel:** Arbeitsmarktlage, Kinderbetreuung und Mobilität beeinflussen die Erreichbarkeit.
- **Messbar:** „X % der Teilnehmenden erreichen Zielzustand Y binnen Z Monaten.“

### Schritt 3: Indikatoren festlegen

Ist das Ziel definiert, stellt sich die Frage: Woran erkennen wir, dass es erreicht wurde? Hier kommen Indikatoren ins Spiel. Sie sind die Messfühler der Steuerung. Die Wahl der richtigen Indikatoren ist dabei immer eine Abwägung zwischen inhaltlicher Tiefe und messbarer Eindeutigkeit.

Grundsätzlich unterscheiden wir zwei Typen (vgl. auch Kapitel 2):

- 01 Quantitative Indikatoren:** Sie messen „harte“ Fakten (z. B. Aufnahme einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung, Verweildauer im Job nach 6 Monaten, zertifizierter Bildungsabschluss). Diese Indikatoren sind objektiv, kaum interpretierbar und oft in Verwaltungssystemen verfügbar.

Einsatzbereich: Sie eignen sich besonders für Modelle mit finanziellen Risiken, wie Social Impact Bonds oder Verträge mit privater Vorfinanzierung. Wo Zahlungen von harten Nachweisen abhängen, braucht es Indikatoren, die keinen Raum für Diskussionen lassen („Jobaufnahme: Ja/Nein“).

- 02 Qualitative Indikatoren:** Sie erfassen „weiche“ Faktoren wie Stabilisierung, Motivation oder Selbstwirksamkeit. Diese sind für die nachhaltige Integration oft entscheidend, aber methodisch anspruchsvoller.

Einsatzbereich: Sie sind ideal für die Steuerung von Maßnahmen bei marktfernen Zielgruppen, wo kleine Fortschritte (z. B. Tagesstruktur, Gesundheitsstabilisierung) den eigentlichen Erfolg darstellen. Hier können standardisierte Selbsteinschätzungen subjektive Fortschritte in steuerungsrelevante Daten übersetzen.

Damit qualitative Indikatoren steuerungsrelevant werden können, braucht es nachvollziehbare Beschreibungen und einfache, praxistaugliche Indikatoren. Ein erster Einstieg kann über wenige, klar formulierte Indikatoren erfolgen, die regelmäßig erhoben werden:

Für **Stabilisierung der Lebenssituation** eignen sich zum Beispiel Indikatoren wie:

- Kontinuierliche Teilnahme über einen definierten Zeitraum (z. B. Fehltage unter 10%)
- Reduktion von Krisenereignissen (dokumentiert in der Falldokumentation)
- Verbesserte Wohn- und Alltagssituation (regelmäßig abgefragt oder beobachtet)

Für **berufliche Orientierung** können herangezogen werden:

- Dokumentierte Berufs- oder Bildungsziele (am Anfang formuliert und nachgehalten)
- Absolvierte Praktika oder Erprobungsphasen
- Konkrete Bewerbungsaktivitäten (Zahl oder Häufigkeit)

Für **Selbstwirksamkeit** bieten sich an:

- Kurze Selbsteinschätzungs-Skalen (z. B. „Ich traue mir zu, eine passende Stelle zu finden: stimme voll zu / stimme eher zu / neutral / stimme eher nicht zu / stimme gar nicht zu“)
- Auch Fremdeinschätzung durch Berater:innen ist möglich (strukturiert abgefragt)

## PRAXISBEISPIEL: Jobcenter Münster – Weiche Outcomes messbar machen

Das Jobcenter Münster stand 2022 vor der Frage, wie sich Entwicklungsfortschritte bei Teilnehmenden erfassen lassen, die noch nicht in Beschäftigung integriert sind, sich aber in anderen relevanten Bereichen weiterentwickeln. Die Lösung ergab sich durch die Orientierung an einem Evaluationsprojekt des Bundes zum Programm „Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt“ (BMAS 2019). Auf dieser Grundlage definierte das Jobcenter sieben Dimensionen Sozialer Teilhabe als Analyserahmen:

Erwerbstätigkeit | Gesundheit | Selbstwirksamkeit | Ressourcen | Kompetenzen/Fähigkeiten | Soziale Integration | Stabilität der Lebenssituation

**Operationalisierung:** Für jede Dimension wurden strukturierte Selbsteinschätzungsbögen entwickelt. Die Teilnehmenden füllten diese zu Beginn der Beratung (Baseline), während der Beratung und zum Abschluss aus. Ein Beispielitem aus der Dimension Selbstwirksamkeit lautet: „Ich traue mir zu, eine passende Stelle zu finden“ (Antwortskala von „stimme voll zu“ bis „stimme gar nicht zu“).

Die Beratenden dokumentierten die Entwicklung anschließend in einem standardisierten Format („Erfolgsbeobachtung zu den Wirkzielen“). Dadurch ließ sich nachvollziehen, in welchen Dimensionen Veränderungen eingetreten waren und welche Bereiche im Beratungsprozess Schwerpunkte darstellten.

**Transferpotenzial für andere Verwaltungen:** Das Münsteraner Modell zeigt, dass weiche Outcomes mit vertretbarem Aufwand erfassbar sind. Zentrale Erfolgsfaktoren waren: die Nutzung von Selbsteinschätzungen statt aufwendiger Testverfahren, klar definierte Messzeitpunkte, eine standardisierte Dokumentation durch Fachpersonal sowie die Bereitschaft zur iterativen Anpassung des Instruments (Reduktion von zehn auf sieben Dimensionen). Das Verfahren erhebt keinen Anspruch auf wissenschaftliche Präzision, liefert jedoch handlungsrelevante Erkenntnisse für die Steuerung.

## Schritt 4: Datenerhebung planen

Ein zentraler Erfolgsfaktor outcome-orientierter Steuerung ist die Verfügbarkeit belastbarer Daten. Häufig scheitert der Wirkungsnachweis daran, dass notwendige Daten nicht rechtzeitig definiert oder erhoben wurden.

Ein systematisches Messkonzept umfasst drei Phasen:

- 01 Baseline-Erhebung (Ex-ante):** Die Bestimmung des Ausgangsniveaus ist zwingend erforderlich, um später Veränderungen abbilden zu können (z. B. Erhebung des Status quo vor Maßnahmebeginn). Ohne diese Referenzgröße ist eine valide Aussage über den Zuwachs oder Erfolg nicht möglich.
- 02 Prozessbegleitendes Monitoring:** Um Fehlentwicklungen frühzeitig zu erkennen, sollten regelmäßige Erhebungszeitpunkte definiert werden. Dies ermöglicht eine agile Steuerung und Anpassung der Maßnahme während der Laufzeit.
- 03 Ergebnismessung (Ex-post):** Die finale Datenerhebung prüft die Zielerreichung. Um die Nachhaltigkeit der Effekte sicherzustellen, empfiehlt sich hierbei oft eine Nachhaltigkeit über das Maßnahmenende hinaus (z. B. Beschäftigungsstatus nach 6 oder 12 Monaten).

## Datenquellen und Datenschutz

Bei der Wahl der Datenquellen gilt der Grundsatz der Datensparsamkeit. Prioritär sollten vorhandene Administrativdaten (z. B. aus Fachverfahren wie VerBIS oder kommunalen Statistiken) genutzt werden. Wo diese für die Abbildung qualitativer Outcomes nicht ausreichen, müssen ergänzende Erhebungsinstrumente (z. B. Befragungen, strukturierte Dokumentationen) entwickelt werden. Datenschutzrechtliche Anforderungen, insbesondere bei der Verknüpfung oder Weitergabe von personenbezogenen Daten, sind dabei bereits in der Konzeptionsphase zu klären (zur operativen Umsetzung der Datennutzung siehe vertiefend Kapitel 4.5 Monitoring und Steuerung).

## Schritt 5: Fehlanreize antizipieren und vermeiden

Jedes Steuerungssystem erzeugt beabsichtigte und unbeabsichtigte Anreize. Werden Vergütungen oder Erfolgsbewertungen einseitig an Ergebnisse geknüpft, besteht insbesondere die Gefahr von Creaming, also der Bevorzugung leichter Fälle. Eine professionelle Planung muss diese Risiken antizipieren und durch geeignete Mechanismen gegensteuern (vgl. hierzu auch die Prinzipien der fairen Risikoteilung und zielgruppengerechten Steuerung in Kapitel 3).

Ansatzpunkte, um Creaming zu begrenzen

- **Zugangssteuerung durch die Verwaltung**  
Die Steuerung des Zugangs verbleibt bei der Verwaltung (Zuweisungsmodell), sodass Träger nicht frei auswählen können, wen sie aufnehmen. Ergänzend können Quoten für bestimmte Zielgruppen festgelegt werden, um sicherzustellen, dass auch arbeitsmarktferne Personen erreicht werden.
- **Teilnehmendensteuerung gemeinsam gestalten**  
Ein reines Zuweisungsmodell kann die Passgenauigkeit gefährden, weil Träger Outcomes schwerer verantworten können, wenn sie keinen Einfluss auf die Teilnehmendenauswahl haben. Ein hybrides Modell (z. B. „Vorschlagsrecht mit Vetorecht“) oder eine präzise Eingangsdagnostik kann sicherstellen, dass Teilnehmende und Maßnahme zueinander passen, ohne selektives Herausfiltern schwieriger Fälle zu fördern.
- **Risikoadjustierte Ziele und Vergütung**  
Einheitliche Outcome-Ziele für alle Zielgruppen sind unfair und verstärken Creaming-Risiken. Differenzierte Zielwerte oder Vergütungssätze je nach Profillage („Risikoklassen“) ermöglichen es, Erfolge bei schwer vermittelbaren Zielgruppen angemessen zu honorieren und das wirtschaftliche Risiko für Träger fair zu gestalten

### Reflexion und nächste Schritte:

Welche konkreten Schritte helfen Ihnen, diese Dimension weiterzuentwickeln? In Kapitel 4.7 „Selbsteinschätzung & Nächste Schritte“ finden Sie für die Planungsdimension eine Standortbestimmung, Reflexionsfragen und umsetzbare Quick Wins.

## 4.4 Haushalterische Dimension



Outcome-orientierte Steuerung wirft unweigerlich haushaltstechnische Fragen auf: Wie lassen sich Bonuszahlungen veranschlagen, deren Höhe von noch ungewissen Ergebnissen abhängt? Wie können mehrjährige Programme mit Erfolgslogik innerhalb jährlicher Haushalte abgebildet werden? Und was passiert mit Mitteln, wenn Outcome-Ziele verfehlt oder übertroffen werden?

Dieses Kapitel beantwortet diese Leitfragen aus haushalterischer Perspektive. Es zeigt, welche haushaltsrechtlichen Prinzipien zu beachten sind, welche Instrumente zur Verfügung stehen und wie Fach- und Finanzverantwortliche zusammenwirken müssen, damit aus einem klassischen Input-Budget ein Wirkungsbudget wird.

### Haushaltsrechtliche Grundprinzipien

Das Haushaltsrecht kennt klare Grundsätze, die auch für outcome-orientierte Modelle gelten und sie teilweise begrenzen. Drei Prinzipien sind dabei besonders relevant:

#### 01 Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit (§ 7 BHO/LHO):

Dies ist das stärkste Argument für Outcome-Orientierung. Wenn Mittel nur fließen, wo Wirkung nachgewiesen wird, steigt die Effizienz des Mitteleinsatzes. Outcome-Steuerung ist kein Luxus, sondern gelebte Wirtschaftlichkeit, da sie Fehlausgaben für wirkungslose Maßnahmen vermeidet.

#### 02 Jährlichkeit (§ 11 BHO/LHO):

Haushalte werden in der Regel für ein Jahr (oder zwei) beschlossen. Outcome-Effekte treten oft erst zeitverzögert ein (z. B. nachhaltige Integration nach 12 Monaten). Diese Diskrepanz zwischen kurzfristigem Budgetbeschluss und langfristiger Wirkung erfordert spezifische Instrumente wie Verpflichtungsermächtigungen, um Planungssicherheit über das Haushaltsjahr hinaus zu schaffen.

#### 03 Haushaltsklarheit und -wahrheit (§ 10 BHO/LHO):

Budgets müssen transparent und vollständig veranschlagt sein. Bei variablen Erfolgskomponenten (z. B. Boni) bedeutet das: Das maximale Risiko („Best Case“ der Zielerreichung) muss haushalterisch gedeckt sein, auch wenn unklar ist, ob es abgerufen wird. Dies kann zu gebundenen, aber nicht abfließenden Mitteln führen, was strategisch (z. B. durch globale Minderausgaben) gesteuert werden muss.

### Kameralistik und Doppik: Unterschiedliche Ausgangslagen

Die haushaltstechnische Umsetzung outcome-orientierter Steuerung hängt auch davon ab, ob eine Verwaltung kameral oder doppisch bucht.

- In der **Kameralistik** werden Ein- und Auszahlungen nach Jahren getrennt erfasst. Mehrjährige Verpflichtungen und spätere Zahlungen müssen über Instrumente wie Verpflichtungsermächtigungen oder übertragbare Ausgaben abgebildet werden.
- In der **Doppik** werden neben Zahlungsströmen auch Vermögenspositionen, Rückstellungen und Erträge/Aufwendungen erfasst. Dies erleichtert in vielen Fällen die Abbildung von mehrjährigen Verträgen, Rückstellungen für erfolgsabhängige Zahlungen oder Wirkungsfonds.

Outcome-orientierte Modelle sind in beiden Systemen möglich, erfordern aber unterschiedliche technische Lösungen. Wichtig ist, frühzeitig zu klären, welche Instrumente vor Ort zur Verfügung stehen und wie sie genutzt werden können.

### Zusammenspiel von Fach- und Finanzverantwortung

Bevor wir über haushalterische Instrumente sprechen, muss geklärt werden, wer diese steuert. In der klassischen Verwaltungslogik arbeiten Fachreferate (Inhalt) und Haushaltsreferate (Finanzen) oft getrennt voneinander.

ander. Outcome-Orientierung erfordert jedoch eine enge Verzahnung beider Sphären (vgl. auch Kapitel 4.1 Kulturelle Dimension, Abschnitt Strukturelle Verankerung).

- Die Fachseite muss verstehen, dass Wirkungsziele finanzielle Konsequenzen haben (z. B. Rückstellungen für Boni).
- Die Finanzseite muss die inhaltliche Logik verstehen: Warum ist es sinnvoll, Mittel für später zurückzulegen (Übertragbarkeit), statt sie am Jahresende schnell auszugeben („Dezemberfieber“)?

Erfolgreiche outcome-orientierte Steuerung braucht daher gemeinsame Planungstische. Haushaltsbeauftragte sollten bereits bei der Konzeption von Programmen (siehe Kapitel 4.3 Planungsdimension) eingebunden werden, um frühzeitig zu klären, welche haushalterischen Instrumente notwendig sind, um die gewünschte Wirkungslogik abzubilden.

### **Outcome-Berichte als Entscheidungsgrundlage im Haushaltsverfahren**

In der klassischen Haushaltsaufstellung orientieren sich Budgetentscheidungen häufig primär an Input-Kennzahlen, insbesondere der Mittelabflussquote des Vorjahres. Dieses Vorgehen birgt die Gefahr, dass ineffektive Maßnahmen fortgeschrieben werden, solange sie ihre Mittel vollständig verausgaben. Outcome-Orientierung erfordert hier einen Perspektivwechsel: Nicht der reine Mittelabfluss, sondern der erzielte Wirkungsgrad wird zum zentralen Kriterium für die Ressourcenallokation.

Um diesen Anspruch operativ einzulösen, müssen Wirkungsinformationen systematisch in den Haushaltszyklus integriert werden. Outcome-Berichte fungieren dabei als ergänzende Budgetunterlage. Sie liefern die fachliche Evidenz für Mittelanmeldungen, indem sie aufzeigen, inwieweit programmierte Ziele tatsächlich erreicht wurden. Damit wird die Begründungslast von einer reinen Bedarfslogik („Wir brauchen mehr Geld“) hin zu einer Leistungslogik („Wir erzielen mit diesen Mitteln nachweisbare Erfolge“) verschoben. Die Datenbasis für diese Berichte liefert das in Kapitel 4.5 (Monitoring und Steuerung) beschriebene Wirkungsmonitoring. Dort werden die relevanten Indikatoren erhoben, validiert und so aufbereitet, dass sie im haushalterischen Entscheidungsprozess als belastbare Steuerungsinformation genutzt werden können.

### **Instrumente zur Abbildung outcome-orientierter Zahlungen**

Grundsätzlich gilt: Öffentliche Ausgaben basieren auf dem Grundsatz der Jährlichkeit. Das bedeutet, Mittel dürfen in der Regel nur im laufenden Haushaltsjahr und im Rahmen des festgestellten Plans getätigt werden. Im kameralen Haushalt werden diese Mittel in Titeln, im doppischen Haushalt in Produkten veranschlagt und bewirtschaftet.

Outcome-orientierte Maßnahmen laufen jedoch oft über mehrere Jahre oder lösen Zahlungen aus, die erst nach Projektende fällig werden (z. B. Erfolgsprämien). Um dies rechtssicher abzubilden, sind Verpflichtungsermächtigungen (VE) zentral. Sie ermächtigen die Verwaltung, schon heute Verträge zu schließen, die künftige Haushalte belasten.

Doch die bloße Ermächtigung reicht oft nicht aus. Um flexible Wirkungsbudgets zu schaffen, stellt das Haushaltsrecht bewährte Instrumente bereit, die sich gezielt für die Outcome-Steuerung nutzen lassen:

#### **1. Übertragbare Ausgaben**

Klassischerweise verfallen nicht ausgegebene Haushaltsmittel am Jahresende. Outcomes entstehen oft zeitversetzt und halten sich nicht an den Kalender. Wenn eine Maßnahme im Dezember endet, erfolgt die erfolgreiche Arbeitsaufnahme vielleicht erst im Januar oder Februar. Die entsprechende Erfolgzahlung wird also erst im neuen Haushaltsjahr fällig. Ohne Übertragbarkeit wären die dafür reservierten Mittel verfallen. Der Vermerk der Übertragbarkeit durchbricht dieses Prinzip und erlaubt es, Reste ins Folgejahr zu übernehmen.

## 2. Globale Minderausgaben (GMA)

Bei erfolgsabhängigen Modellen ist vorab unklar, ob alle Ziele erreicht und damit alle Mittel abgerufen werden. Würde man die Mittel für den maximalen Erfolg (100%) einfach nur „parken“, wäre der Haushalt unnötig aufgebläht (totes Kapital). Bei variablen Erfolgskomponenten (z. B. Boni) bedeutet das, dass das maximale finanzielle Risiko („Best Case“ der Zielerreichung) im Haushalt gedeckt sein muss.

Die Globale Minderausgabe ist ein Planungsinstrument, bei dem im Gesamthaushalt pauschal ein Einsparbeitrag abgezogen wird, ohne die Ansätze der einzelnen Titel zu kürzen. Sie erlaubt es, den Trägern vertraglich die volle Sicherheit für den Erfolgsfall zu bieten, während haushalterisch bereits realistisch eingeplant wird, dass statistisch nicht alle Boni abgerufen werden. Die entstehenden Reste decken dann automatisch die pauschale Minderausgabe.

## 3. Fondsmodelle

Für komplexe, mehrjährige Programme – insbesondere wenn verschiedene Ressorts oder externe Geldgeber beteiligt sind – können Fondsmodelle eine Lösung bieten. Sie bündeln Mittel für einen spezifischen Zweck und koppeln sie teilweise vom strengen Jährlichkeitsprinzip ab. Man unterscheidet zwei Grundformen:

**Innerhalb des öffentlichen Haushalts** (Sondervermögen): Die Mittel verbleiben im Zugriff der öffentlichen Hand, werden aber als zweckgebundene Masse (Sondervermögen) geführt. Das Fondsstatut legt fest, wofür das Geld verwendet werden darf. Dies ist ideal für kommunale Wirkungsbudgets, bei denen z. B. Sozial- und Wirtschaftsabteilung gemeinsam einzahlen, um ressortübergreifende Ziele zu finanzieren.

**Außerhalb des öffentlichen Haushalts** (Treuhandsmodelle): Die Verwaltung wird an einen externen Intermediär (z. B. Stiftung, Bank) übertragen, der die Mittel treuhänderisch verwaltet. Dies ermöglicht die unkomplizierte Beteiligung privater Gelder (z. B. von Stiftungen). Dies ist besonders relevant für Social Impact Bonds (SIBs) bei denen privates Risikokapital die Vorfinanzierung übernimmt.

### Reflexion und nächste Schritte:

Welche konkreten Schritte helfen Ihnen, diese Dimension weiterzuentwickeln? In Kapitel 4.7 „Selbsteinschätzung & Nächste Schritte“ finden Sie für die Haushalterische Dimension eine Standortbestimmung, Reflexionsfragen und umsetzbare Quick Wins.

## 4.5 Steuerungs- und Monitoringdimension



Während in Kapitel 4.3 (Planungsdimension) definiert wurde, welche Wirkungsziele angestrebt und mit welchen Indikatoren sie gemessen werden, fokussiert dieses Kapitel auf die prozessbegleitende Nutzung dieser Daten. Steuerung wird hierbei nicht als retrospektive Erfolgskontrolle, sondern als kontinuierlicher, datengestützter Interventionsprozess verstanden.

Statt der bloßen Prüfung von Prozesskonformität und Mittelabfluss (Output-Steuerung) steht die laufende Beobachtung der Wirkungsentwicklung im Zentrum. Outcome-Monitoring liefert die notwendige Evidenz, um frühzeitig Abweichungen zu identifizieren, Ursachen zu analysieren und Maßnahmen während der Laufzeit anzupassen. Damit wandelt sich die Funktion des Monitorings vom reinen Berichtswesen hin zu einem aktiven Navigationsinstrument, das Verwaltungen und Träger befähigt, Ressourcen dynamisch und wirkungsmaximierend einzusetzen.

### Die Steuerungskaskade: Wer steuert wann?

Wirksame Steuerung braucht klare Verantwortlichkeiten. Eine „Steuerungskaskade“ strukturiert Entscheidungen über drei Ebenen, um Informationsflüsse zu kanalisieren und Überlastung zu vermeiden. Die Taktung variiert dabei je nach Rechtsform (engmaschiger bei Vergaben, loser bei Zuwendungen), folgt aber stets demselben Muster:

#### 01 Operative Ebene (Kurzfristig / z. B. Monatlich)

- Akteure: Projektleitungen (Verwaltung & Träger).
- Fokus: Prozessdaten und Frühindikatoren (z. B. Zuweisungen, Abbrüche).
- Ziel: Schnelles Lösen von Umsetzungsproblemen und Sicherung der Datenqualität.

#### 02 Taktische Ebene (Mittelfristig / z. B. quartalsweise)

- Akteure: Referats-/Fachbereichsleitungen, Geschäftsführungen.
- Fokus: Aggregierte Outcome-Trends und Soll-Ist-Vergleiche.
- Ziel: Analyse systematischer Probleme und Entscheidung über methodische Anpassungen oder Budgetverschiebungen.

#### 03 Strategische Ebene (Langfristig / z. B. Jährlich)

- Akteure: Amtsleitung, Politik, Evaluatoren.
- Fokus: Validierte Wirkungsdaten und Kosten-Nutzen-Relationen.
- Ziel: Grundsatzentscheidungen über Fortführung, Skalierung oder Beendigung (synchronisiert mit dem Haushalt).

### Analyse: Interpretation statt reiner Datenerhebung

Erst durch die systematische Interpretation wird aus Daten handlungsrelevantes Steuerungswissen. Ausgangspunkt ist dabei der Soll-Ist-Vergleich: Inwieweit weicht die tatsächliche Entwicklung von den Annahmen der ursprünglichen Wirkungslogik ab? Ziel ist es, die Ursachen für Abweichungen zu verstehen, um fundiert nachsteuern zu können (vgl. Kapitel 3, Prinzip 4: Lernorientierung statt Kontrolle).

Eine professionelle Analyse prüft drei Ebenen:

- 01 Interne Faktoren** (Maßnahmen-Ebene): Liegt es an der Umsetzung? Gibt es Personalengpässe beim Träger? Funktioniert die Methode nicht wie erwartet?
- 02 Zielgruppen-Faktoren:** Hat sich die Zusammensetzung der Teilnehmenden verändert? Sind die Problemlagen komplexer als angenommen (z. B. mehr gesundheitliche Einschränkungen)?
- 03 Externe Kontextfaktoren:** Haben sich Rahmenbedingungen geändert? Ein Einbruch der Konjunktur, eine Pandemie oder neue Gesetze können Ergebnisse massiv beeinflussen, ohne dass die Maßnahme selbst „schlecht“ ist.

## Steuerungsentscheidungen: Konsequenzen ziehen

Outcome-orientierte Steuerung zeichnet sich durch Adaptivität aus. Pläne werden nicht stur exekutiert, sondern an die Realität angepasst. Je nach Befund stehen unterschiedliche Interventionsmöglichkeiten zur Verfügung:

### Szenario A: Zielverfehlung (Underperformance)

Wenn Ergebnisse hinter den Erwartungen zurückbleiben, ist die pauschale Kürzung von Mitteln oft die falsche Antwort. Stattdessen geht es um gezielte Unterstützung:

- Inhaltliche Nachsteuerung: Anpassung des Konzepts, intensivere Betreuung der Zielgruppe oder Schulung des Personals.
- Strukturelle Anpassung: Änderung der Zuweisungspraxis (z. B. passgenauere Auswahl der Teilnehmenden).
- Budgetäre Konsequenz: Erst wenn inhaltliche Verbesserungen nicht greifen, sollten Mittel auf wirksamere Maßnahmen umgeschichtet werden.

### Szenario B: Zielüberfüllung (Overperformance)

- Skalierung: Das erfolgreiche Modell wird auf weitere Zielgruppen oder Stadtteile ausgeweitet.
- Incentivierung: Bonuszahlungen werden ausgelöst (sofern vereinbart).
- Wissenstransfer: Der erfolgreiche Ansatz wird als „Best Practice“ für andere Träger aufbereitet.

## Reporting: Wirkung sichtbar machen

Daten entfalten ihre Wirkung erst, wenn sie kommuniziert werden. Das Reporting ist die Schnittstelle zwischen der technischen Ebene des Monitorings und der politischen Ebene der Entscheidung. Dabei muss die Kommunikation zielgruppengerecht differenziert werden:

- **Internes Reporting:** Hier stehen operative Kennzahlen und Handlungsoptionen im Fokus.
- **Externes Reporting** (Für Politik und Öffentlichkeit): Hier geht es um Rechenschaft und Legitimation. Outcome-Daten beantworten die Frage: „Was hat die Gesellschaft für ihr Steuergeld bekommen (z. B. „60% der Teilnehmenden nachhaltig integriert“)?“.

Ein professionelles Reporting ist die Währung, mit der künftige Budgets verhandelt werden (siehe dazu ausführlich Kapitel 4.4, Abschnitt Outcome-Berichte als Budgetunterlage).

### Reflexion und nächste Schritte:

Welche konkreten Schritte helfen Ihnen, diese Dimension weiterzuentwickeln? In Kapitel 4.7 „Selbsteinschätzung & Nächste Schritte“ finden Sie für die Steuerungs- und Monitoringdimension eine Standortbestimmung, Reflexionsfragen und umsetzbare Quick Wins.

## 4.6 Lernzyklus

Outcome-orientierte Steuerung setzt voraus, dass sich Verwaltung weniger als Prozessverantwortliche versteht und stärker als Gestalterin von Wirkung. Das hat konkrete Konsequenzen für alle fünf Dimensionen: Die Kultur muss lernen, Fehler und Unsicherheit auszuhalten. Der Haushalt muss sich vom starren Verbrauch zu adaptiven Wirkungsbudgets entwickeln. Die Planung muss vom geplanten Aufwand zum erwarteten Ergebnis denken. Und die Steuerung muss vom Abhaken zur aktiven Navigation übergehen.

Besonders im Zusammenspiel von Haushalt, Planung und Steuerung zeigt sich das Potenzial: Nur wenn diese drei Dimensionen synchron laufen, entsteht ein funktionierendes System. Eine präzise definierte Outcome-Zieldefinition bleibt wirkungslos, wenn der Haushalt starr ist und keine Spielräume für Anpassung schafft. Ein flexibler Haushalt wiederum verliert seine Legitimation, wenn die Planung vage bleibt und die Steuerung nicht wirklich datengestützt erfolgt. Wenn hingegen alle drei Elemente ineinandergreifen (klare Zieldefinitionen in der Planung, flexible Budgetvehikel im Haushalt und kontinuierliches Monitoring in der Steuerung) entstehen echte Lernzyklen: Die Erkenntnisse aus der Praxis fließen direkt in die nächste Planungs- und Haushaltsrunde ein. So werden Programme schrittweise wirkungsvoller.

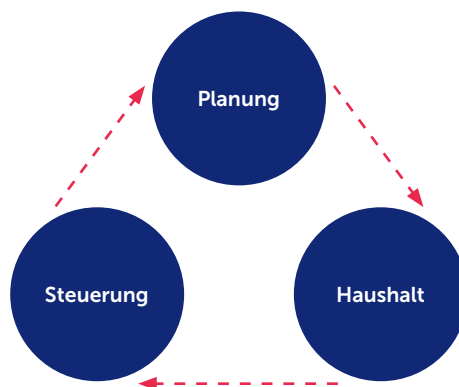


Abbildung 5: Lernzyklus Planung-Haushalt-Steuerung

Wichtig dabei: Outcome-Orientierung ist kein starres Perfektionsziel, das Verwaltungen in einem Schritt erreichen müssen. Sie ist ein lernfähiger, iterativer Prozess, der verschiedene Reifegrade erlaubt. Eine Verwaltung kann mit einem Pilotprojekt beginnen, mit wenigen, gut gewählten Indikatoren, mit ersten erfolgsabhängigen Elementen und schrittweise ausbauen. Entscheidend ist, schon jetzt damit zu beginnen, Outcomes nicht als Dokumentationslast nachgelagert zu erfassen, sondern sie aktiv in die Steuerung einzubauen. Verwaltungen, die diesen Weg konsequent gehen, werden merken: Outcome-Orientierung spart nicht nur Mittel durch höhere Effektivität, sondern sie macht Verwaltungshandeln legitimer, weil die Ergebnisse sichtbar werden.

## 4.7 Selbsteinschätzung & Nächste Schritte

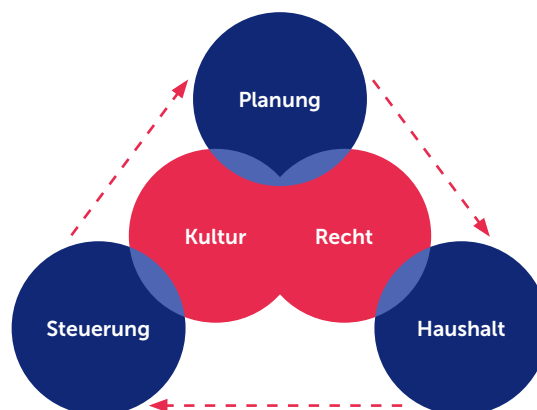
Dieses Unterkapitel dient als praktisches Werkzeug zur Standortbestimmung. Nutzen Sie die folgenden Checklisten und Reflexionsfragen, um den Reifegrad Ihrer Verwaltung in den fünf Dimensionen einzuschätzen und konkrete Handlungsfelder zu identifizieren.

### Das Prinzip der Pole

Outcome-Orientierung ist kein „Alles-oder-Nichts“-Zustand, sondern ein Entwicklungsprozess. Um diesen Prozess greifbar zu machen, nutzt dieses Kapitel für jede Dimension ein Spektrum zwischen zwei Polen:

- Der linke Pol beschreibt den klassischen Status Quo (Fokus auf Input/Prozesse).
- Der rechte Pol skizziert das Idealbild einer outcome-orientierten Steuerung.

Die meisten Verwaltungen befinden sich irgendwo dazwischen. Ziel dieser Übung ist es Ihre aktuelle Position ehrlich zu verorten und den nächsten realistischen Schritt in diese Richtung zu definieren.





• Pol 1: Input- und Aktivitätsorientierung	• Pol 2: Impact- und Outcome-Orientierung
Fokus auf Prozesse: „Was tun wir?“	Fokus auf Ergebnisse: „Was verändert sich?“
Ressourcenverbrauch und Leistungsmengen im Blick.	Messbare Wirkung bei der Zielgruppe im Blick.
Kultur der Regelkonformität und Detailvorgaben.	Kultur der Lernorientierung und des Vertrauens.
Zusammenarbeit hierarchisch (Auftraggeber/Nehmer).	Zusammenarbeit partnerschaftlich (gemeinsame Ziele).
Scheitern wird tabuisiert.	Scheitern wird als Lernchance genutzt.

### Reflexionshilfe: Wo stehen wir auf dem Spektrum?

Um den eigenen Reifegrad einzuschätzen, können folgende Leitfragen helfen:

- Ist Outcome-Orientierung bei uns strategisch verankert und von Führung aktiv unterstützt? Oder bleibt sie eine technische Zusatzaufgabe neben dem Kerngeschäft?
- Wie werden Fehler und Abweichungen bei der Zielerreichung behandelt? Als Risiko und Kontrolldefizit oder als Lernchance und Information für Verbesserungen?
- Gibt es Räume, in denen offen über Outcomes, Herausforderungen und Erfahrungen gesprochen wird?
- Fördern Führungskräfte Vertrauen, Eigenverantwortung und den Mut zum Ausprobieren? Oder sind neue Wege mit hohem Risiko und wenig Unterstützung verbunden?
- Arbeiten Verwaltung und Träger partnerschaftlich an der Erreichung von Outcomes, oder dominiert eine Kontrollorientierung, bei der Träger primär beobachtet werden?
- Nutzen wir Outcome-Daten in Entscheidungen (in Budgetgesprächen, Programmplanung, strategischen Leitungsrunden) oder bleiben Daten isoliert in Berichten?

### Schritte zur Verankerung einer outcome-orientierten Kultur und Strategie

- 01** Strategischen Grundkonsens herstellen: In Führungsrunden klären, ob Outcome-Orientierung gewollt ist und welche Konsequenzen das hat (z. B. für Budgetentscheidungen, Berichtswesen, Trägerbeziehungen).
- 02** Mit Pilotprojekten beginnen: Ausgewählte Bereiche oder Maßnahmen identifizieren, in denen Outcome-Orientierung besonders sinnvoll ist. Erfolgreiche Beispiele schaffen Vertrauen und motivieren andere Bereiche.
- 03** Kompetenzen gezielt aufbauen: Schulungen für Führungskräfte und Sachbearbeitende zu Wirkungslogiken, Indikatoren und lernorientierter Steuerung anbieten. Auch externe Träger sollten einbezogen werden, damit alle Beteiligten die gleiche Sprache sprechen.
- 04** Outcome-Daten aktiv für Entscheidungen nutzen: Daten nicht nur erheben und archivieren, sondern regelmäßig in Leitungsrunden, Budgetgesprächen und politischen Gremien einbringen.
- 05** Fehlerkultur sichtbar machen: Konkrete Signale setzen, dass Ausprobieren erwünscht ist und Scheitern nicht sanktioniert wird. Das kann durch geschützte Experimentierräume, Lenkungsreise oder explizite Kommunikation der Führung geschehen.



## Rechtliche Dimension: Von Absicherung zu Ermöglichung

Recht als Risiko und Begrenzung

Recht als Ermöglichungsrahmen

• Pol 1: Recht als Risiko und Begrenzung	• Pol 2: Recht als Ermöglichungsrahmen
Unsicherheit wird durch Standardisierung vermieden.	Spielräume werden durch präzise Klauseln rechts-sicher genutzt.
Rechtsstellen als späte Prüfinstanz („Risikominimierung“).	Rechtsstellen als frühe Partner („Ermöglicher“).
Outcome-Elemente gelten pauschal als „zu heikel“.	Outcome-Elemente werden handwerklich sauber ausgestaltet.
Ziel ist maximale Risikovermeidung.	Ziel ist abgewogenes Risikomanagement für bessere Wirkung.
Recht wird als statisches Korsett empfunden.	Recht wird als dynamisches Gestaltungsinstrument genutzt.

### Reflexionshilfe: Wo stehen wir auf dem Spektrum?

Um den eigenen Reifegrad einzuschätzen, können folgende Leitfragen helfen:

- Werden Rechtsstellen frühzeitig in die Konzeption neuer Fördermodelle einbezogen?
- Gibt es interne Musterformulierungen für outcome-orientierte Nebenbestimmungen oder Vergütungsklauseln?
- Haben Fachabteilungen ein Grundverständnis der relevanten Rechtsgrundlagen?
- Wird dokumentiert, welche rechtlichen Lösungen sich in Pilotprojekten bewährt haben?

### Schritte zur Nutzung rechtlicher Spielräume

- 01** Rechtswissen aufbauen:  
Schulungen und Austauschformate zu Zuwendungs-, Vergabe- und Sozialrecht, konkret auf outcome-orientierte Steuerung bezogen.
- 02** Musterbausteine entwickeln:  
Standardisierte Nebenbestimmungen, Bonusklauseln und Vertragsformulierungen, die intern abgestimmt und rechtlich geprüft sind.
- 03** Rechtsstellen als Partner etablieren:  
Juristische Expertise frühzeitig einbinden, gemeinsam Varianten entwerfen und in Pilotprojekten erproben.
- 04** Pilotprojekte gezielt nutzen:  
Outcome-Elemente zunächst in begrenzten, gut ausgewählten Vorhaben testen und rechtliche Erfahrungen systematisch auswerten.
- 05** Reformbedarfe sichtbar machen:  
Wo der bestehende Rahmen nicht ausreicht, sollten Verwaltungen ihre Erfahrungen bündeln und an übergeordnete Ebenen rückmelden als Grundlage für rechtliche Anpassungen.



## Planungsdimension: Von der Maßnahme zur Wirkung

### Aktivitätsorientierte Planung

### Outcome-orientierte Planung

• Pol 1: Aktivitätsorientierte Planung	• Pol 2: Outcome-orientierte Planung
Fokus liegt auf der Beschreibung von Angeboten („Was bieten wir an?“ – Kurs, Beratung, Coaching)	Fokus liegt auf den angestrebten Veränderungen („Was wollen wir erreichen?“ – Integration, Stabilität, Teilhabe)
Planung folgt der Logik Input → Output. Ressourcen werden in Aktivitäten übersetzt, Wirkannahmen bleiben oft implizit.	Planung folgt der Logik Outcome → Input vom gewünschten Ergebnis her rückwärts gedacht, Wirkungslogik und Annahmen werden explizit gemacht.
Ziele beziehen sich vor allem auf Teilnahmequoten, durchgeführte Stunden oder Belegungszahlen.	Ziele werden als Wirkungsindikatoren formuliert z. B. Verbleib im Job, Kompetenzzuwachs, Stabilisierung in zentralen Lebensbereichen.
Datenerhebung wird spät oder gar nicht mitgedacht, Monitoring fokussiert auf Outputs und Berichtspflichten.	Datenerhebung, Baseline und Monitoring werden von Beginn an eingeplant, mit klaren Zeitpunkten, Verantwortlichkeiten und Indikatoren.

### Reflexionshilfe: Wo stehen wir in der Planung?

Um den eigenen Reifegrad einzuschätzen, können folgende Leitfragen helfen:

- Existiert eine explizite Wirkungslogik? Haben wir für unsere wichtigsten Maßnahmen schriftlich fixiert, warum und wie sie wirken sollen (z. B. als Theory of Change)?
- Messen wir das Richtige? Erfassen unsere Indikatoren wirklich den Erfolg der Maßnahme oder nur die Aktivität (z. B. Anwesenheit)? Berücksichtigen wir bei komplexen Zielgruppen auch qualitative Fortschritte (z. B. Stabilisierung)?
- Denken wir Daten von Anfang an mit? Ist bereits in der Planungsphase geklärt, woher die Daten für den Erfolgsnachweis kommen? Oder wird die Frage der Messbarkeit erst am Ende des Projekts gestellt?
- Sind die Anreize fair gesetzt? Haben wir bedacht, welche Verhaltensweisen unsere Zielvorgaben auslösen könnten? Ist sichergestellt, dass Träger auch für die Arbeit mit schwierigen Fällen angemessen honoriert werden (Vermeidung von Creaming)?

### Erste Schritte in die outcome-orientierte Planung

- 01** Pilot-Bereich definieren:  
Zunächst eine konkrete Maßnahme oder ein kleines Programm auswählen, um die neue Planungslogik zu erproben – besonders dort, wo Handlungsdruck oder Innovationsbedarf besteht.
- 02** Wirkungs-Workshop durchführen:  
Vor Ausschreibung oder Bewilligung Fachleute und Träger an einen Tisch holen und eine einfache Wirkungslogik erarbeiten: Kernproblem, Ziel, zentrale Schritte.
- 03** Indikatoren-Check machen:  
Für das Pilotprojekt 2–3 Indikatoren festlegen, die Erfolg am besten sichtbar machen – mindestens einer davon sollte echte Veränderung (Outcome), nicht nur Aktivität (Output) messen.

- 04** Datenverfügbarkeit prüfen:  
Früh klären, ob die benötigten Daten bereits vorliegen oder mit vertretbarem Aufwand erhoben werden können, etwa per einfacher Vorher-Nachher-Abfrage.
- 05** Zielvereinbarung anpassen:  
Outcome-Ziele und Indikatoren ausdrücklich in Leistungsbeschreibung oder Zuwendungsbescheid aufnehmen, zunächst ggf. als „Lern-Indikatoren“ ohne harte Sanktionen.



## Haushalterische Dimension: Vom Verwalten zum Gestalten

### Input-orientierte Haushaltsführung

### Wirkungsorientierte Haushaltsführung

• Pol 1: Input-orientierte Haushaltsführung	• Pol 2: Wirkungsorientierte Haushaltsführung
Planung folgt dem Haushaltsjahr, Mittel müssen bis Jahresende verausgabt werden.	Planung orientiert sich am Wirkungszeitraum, mehrjährige Ansätze, Verpflichtungsermächtigungen und Fonds werden genutzt.
Mittel sind in engen Titeln gebunden Umschichtungen oder Anpassungen an neue Bedarfe sind nur eingeschränkt möglich.	Globale Budgets, Deckungsfähigkeit und Übertragbarkeit schaffen Spielräume, um Ressourcen dorthin zu lenken, wo die größte Wirkung erwartet wird.
Fokus liegt auf Risikovermeidung. Experimente und Pilotierungen sind schwer abbildbar.	Es wird aktives Risikomanagement betrieben, lernorientierte Modelle und Pilotprojekte werden gezielt finanziert.
Haushalt fungiert vor allem als prüfende Instanz. Fachkonzepte werden nachträglich auf Form- und Mittelbindung kontrolliert.	Haushalt und Fachseite arbeiten partnerschaftlich Haushalt berät frühzeitig zur Ausgestaltung wirkungsorientierter Modelle und unterstützt bei der Wahl geeigneter haushalterischer Instrumente.

### Reflexionshilfe: Haushalterische Ausgangslage klären

Um den eigenen Reifegrad einzuschätzen, können folgende Leitfragen helfen:

- Haben Fachabteilungen und Kämmerei ein gemeinsames Verständnis, wie outcome-orientierte Zahlungen haushaltstechnisch abgebildet werden können?
- Werden Instrumente wie Verpflichtungsermächtigungen oder übertragbare Ausgaben genutzt?
- Fließen Wirkungsinformationen systematisch in Budgetentscheidungen ein oder werden Mittel primär nach Input-Logik verteilt?
- Werden Wirkungsinformationen in Haushaltsentscheidungen sichtbar (z. B. in Vorlagen, Erläuterungen, Kennzahlensystemen)?

### Schritte zu einer wirkungsorientierten Haushaltsführung

- 01** Dialog zwischen Fach- und Haushaltsbereichen stärken:  
Gemeinsame Workshops und Fallarbeit zu konkreten Fördervorhaben.
- 02** Geeignete Instrumente identifizieren und nutzen:  
Klären, welche haushaltstechnischen Instrumente vor Ort zur Verfügung stehen und wie sie für Outcome-Modelle eingesetzt werden können.
- 03** Pilotvorhaben haushaltstechnisch begleiten:  
Ausgewählte Projekte bewusst auch als Lernfeld für die Haushaltsdimension nutzen und Erfahrungen dokumentieren.
- 04** Wirkungsinformationen in Haushaltsunterlagen integrieren:  
Erste Schritte können sein: Ergebnisziele in Erläuterungen, Verknüpfung von Produkt- und Outcomezielen, einfache Wirkungskennzahlen.
- 05** Wirkungsbudgets entwickeln: Langfristig können Budgets stärker an Outcomes gekoppelt werden, etwa durch Budgets, die explizit auf bestimmte Ergebnisziele ausgerichtet sind und deren Verlängerung an nachweisbare Wirkung gebunden wird.



• Pol 1: Input-orientierte Kontrolle	• Pol 2: Outcome-orientiertes Lernen
Fokus liegt auf Einhaltung von Regeln und Prozessen.	Fokus liegt auf Erreichung von Outcome-Zielen.
Datenfluss als Einbahnstraße vom Träger zur Verwaltung.	Datenfluss als Kreislauf mit gemeinsamer Analyse und Dialog.
Rhythmus ist die jährliche Verwendungsnachweisprüfung.	Rhythmus ist kontinuierliches, unterjähriges Monitoring.
Konsequenz sind Sanktionen oder Mittelkürzungen.	Konsequenz sind Anpassung, Unterstützung oder Umschichtung.

### Reflexionshilfe: Wie steuern wir aktuell?

Um den eigenen Reifegrad einzuschätzen, können folgende Leitfragen helfen:

- Worüber sprechen wir in Trägergesprächen? Geht es primär um Abrechnungsfragen und Belegprüfung oder diskutieren wir darüber, wie die Zielgruppe besser erreicht werden kann?
- Wann merken wir, dass etwas schief läuft? Erst am Ende des Jahres, wenn der Verwendungsnachweis kommt, oder sehen wir es schon im laufenden Monat auf einem Dashboard?
- Welche Konsequenzen haben schlechte Daten? Gibt es eine Kultur, in der Träger proaktiv Schwierigkeiten melden, um gemeinsam Lösungen zu finden?
- Wer kennt die Wirkungsdaten? Liegen die Daten nur beim Sachbearbeiter oder werden sie aggregiert der Amtsleitung und der Politik präsentiert, um strategische Entscheidungen zu begründen?

### Schritte zu einer lernorientierten Steuerung

Der Aufbau eines outcome-orientierten Steuerungssystems muss nicht als Großprojekt starten. Folgende Schritte ebnen den Weg:

- 01** Daten-Inventur machen:  
Prüfen, welche Daten ohnehin schon vorliegen. Oft liegen mehr Informationen vor, als tatsächlich genutzt werden.
- 02** Das „Eine-Kennzahl“-Dashboard:  
Nicht mit einem komplexen IT-System starten. Für ein Pilotprojekt eine zentrale Wirkungskennzahl festlegen und deren Entwicklung monatlich für alle Beteiligten sichtbar machen.
- 03** Den Dialog institutionalisieren:  
Einen regelmäßigen „Wirkungs-Jour-fixe“ mit Trägern einführen, in dem über Inhalte, Daten und Ergebnisse gesprochen wird.
- 04** Feedback-Schleifen schließen:  
Daten systematisch an die Träger zurückspiegeln, z. B. über einfache Vergleiche zwischen Projekten oder Regionen, um Lernanreize zu setzen.

*Die in diesem Kapitel beschriebenen fünf Verwaltungsdimensionen bilden den Rahmen, in dem outcome-orientierte Steuerung verankert werden muss. Kapitel 5 zeigt darauf aufbauend, wie sich dieses Verständnis in ein konkretes Instrumentenportfolio für die Steuerung von Arbeitsmarktdienstleistungen übersetzen ließe.*

KAPITEL 5

# Design eines Outcome-Portfolios

# Kapitel 5: Design eines Outcome-Portfolios

## DIESES KAPITEL ZEIGT AUF:

- Die Wahl des geeigneten Instrumentes hängt von einer Reihe von Faktoren ab: Verwaltungskapazitäten, Innovationsgrad der Maßnahme etc.
- Vermeidung von Fehlanreizen: Jedes Finanzierungsinstrument birgt Risiken (z. B. „Creaming“). Gegensteuerungsmechanismen wie risikoadjustierte Prämien müssen von Anfang an mitgedacht werden.
- Strategischer Mix: Ziel ist ein intelligentes Portfolio. Bewährte Maßnahmen effizient über Boni steuern, neue Ansätze über Zuwendungen erproben und Skalierung über Wirkungsfonds finanzieren.

Outcome-orientierte Steuerung bedeutet zunächst, dass Verwaltungen bewusst entscheiden, welche Veränderungen bei der Zielgruppe sie als Erfolg definieren, diese Outcomes systematisch messen und für Entscheidungen nutzen. Outcome-Monitoring bildet dabei das notwendige Fundament: Es schafft Transparenz über Wirkungen, ermöglicht Lernprozesse und fundierte strategische Entscheidungen.

Darauf aufbauend ist die Verknüpfung von Zahlungen mit Outcomes der logische nächste Schritt, um diese Outcome-Orientierung auch vertraglich und finanziell zu verankern. Dieser Schritt übersetzt die Erkenntnisse des Monitorings in konkrete Anreize, um Innovationen zu fördern und Risiken partnerschaftlich zu teilen. Kapitel 5 stellt daher Instrumente vor, mit denen Zahlungsströme an die Erreichung von Outcomes gekoppelt werden können (hybrid oder vollständig) um Steuerung in konkrete finanzielle Anreize zu übersetzen.

## Grundlagen für das Design eines Wirkungsportfolios

Für die Gestaltung einer outcome-orientierten Steuerung und die Nutzung der Maßnahmenfinanzierung für eine anreizkompatible Steuerung ist es wichtig, sich bewusst zu machen: Outcome-orientierte Steuerung ist nicht zum Nulltarif zu haben. Sie ist untrennbar mit Aufwänden für Wirkungsmessung, Reporting und Kontrolle verbunden. Je stärker die Finanzierung an Outcomes gekoppelt wird, desto höher sind die Anforderungen an die Datenqualität und die Nachweissicherheit. Der zusätzliche Aufwand für Messung und Steuerung sollte idealerweise nicht höher sein als der erwartete „Mehrertrag“. Dieser Mehrertrag entsteht durch eine effektivere und effizientere Durchführung von Maßnahmen. Ein kluges Portfolio-Design wägt daher stets ab: Rechtfertigt der erhoffte Wirkungszuwachs den zusätzlichen Aufwand?

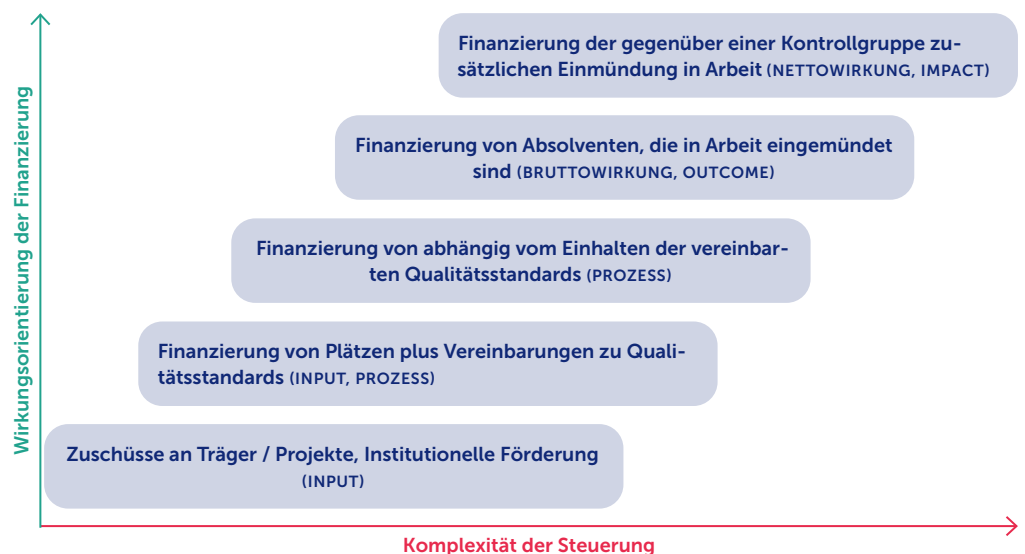


Abbildung 6: Zusammenhang Wirkungsorientierung und Steuerungskomplexität

Die verschiedenen Möglichkeiten der Steuerung ergeben ein differenziertes Maßnahme- und Programmportfolio. Die im Folgenden vorgestellten Instrumente sind als gleichberechtigte und nach Zweckmäßigkeitsgesichtspunkten auszuwählende Optionen zu verstehen. Unterschiedliche Zielgruppen, Themenfelder, Reifegrade von Maßnahmen und Verwaltungskapazitäten erfordern jeweils passende Instrumente. Anknüpfend an die im Analysemodell beschriebenen Dimensionen (Kultur, Recht, Haushalt, Planung, Steuerung) übersetzt dieses Kapitel die dort diskutierten Voraussetzungen in eine praktische Entscheidungshilfe.

Die folgende Matrix ordnet die Instrumente entlang von vier zentralen Kriterien:

- **Komplexität der Umsetzung:** Wie aufwendig ist die Implementierung des Instruments (Planung, Datenerfassung, Vertragsgestaltung)? Einfache Instrumente können schneller starten und erfordern weniger Kapazitäten.
- **Risiko für die öffentliche Hand:** Wie kalkulierbar sind die Ergebnisse und damit die Gesamtkosten des Programms? Ein höheres Risiko bedeutet, dass die öffentliche Hand mit unerwarteten Kosten oder Outcome-Verfehlung rechnen muss.
- **Innovation:** Wieviel Spielraum bleibt den Trägern für die Entwicklung neuer Ansätze und flexible Anpassung an individuelle Problemlagen? Instrumente mit hohem Innovationspotenzial geben Trägern mehr methodische Freiheit.
- **Outcome-Kopplung:** Wie direkt ist die Finanzierung an die Erreichung von Outcomes gebunden? Eine enge Kopplung schafft starke finanzielle Anreize, erhöht aber auch das Träger-Risiko.

Instrument	Komplexität	Risiko für öV	Innovation	Outcome-Kopplung
<b>Förderung mit Outcome-Monitoring</b>	<b>Niedrig</b> Standardverfahren, wenig Zusatzaufwand	<b>Hoch</b> Zahlung erfolgt auch bei Misserfolg	<b>Niedrig</b> Starre Vorgaben	<b>0%</b> Monitoring, aber keine Zahlungskopplung
<b>Hybride Instrumente / Bonus-Modelle</b> (Basis + Erfolgsprämie)	<b>Mittel</b> Haushalterisch: VE/ Rückstellungen nötig	<b>Niedrig–Mittel</b> Teilrisiko bleibt bei öV	<b>Hoch</b> Spielraum für Optimierung	<b>flexibel</b>
<b>Vollständig outcome-basierte Instrumente</b> (Pay for Success / Social Impact Bonds / Outcome Funds)	<b>Hoch</b> Hoher Initialaufwand, komplexe Verträge, externe Verifizierung	<b>Niedrig</b> „Pay only for results“	<b>Hoch</b> Totale Methodenfreiheit	<b>80–100%</b> Outcome-basiert

## DIE INSTRUMENTE IM DETAIL

### 5.1 Förderung mit Outcome-Monitoring

Outcome-orientierte Steuerung beginnt nicht zwingend mit erfolgsabhängigen Zahlungen. Die systematische Erfassung von Outcomes kann auch ohne direkten Zahlungstrigger wertvolle Steuerungsimpulse setzen. Entweder nachgelagert durch informierte Entscheidungen über Programmanpassungen und Folgefinanzierung oder vorgelagert durch outcome-basierte Trägerauswahl.

Diese Kategorie umfasst zwei Ansätze, die Outcomes als Informations- und Entscheidungsgrundlage nutzen, ohne sie unmittelbar mit der laufenden Vergütung zu verknüpfen. Zahlungen erfolgen unabhängig von der tatsächlichen Outcome-Erreichung während der Laufzeit. Outcomes wirken in diesen Fällen vor allem indirekt, etwa über Lernen, Reputation, Qualitätsverbesserungen und Folgeentscheidungen und nicht in Form unmittelbar variabler Vergütung.

#### A) Klassische Zuwendungen mit Outcome-Monitoring

Träger erhalten Mittel auf Basis des Zuwendungsrechts (Fehlbedarfs- oder Festbetragsfinanzierung). Die Finanzierung erfolgt input-orientiert (z. B. für Personalstellen oder Sachkosten) und bietet hohe Planungssicherheit. Das Neue liegt im Steuerungsfokus: Statt nur die korrekte Mittelverwendung zu prüfen, vereinbaren Verwaltung und Träger qualitative und/oder quantitative Outcome-Ziele, die regelmäßig gemeinsam ausgewertet werden. Das Geld fließt unabhängig vom Erfolg, die Daten dienen der gemeinsamen Lernorientierung und strategischen Weiterentwicklung.

Aus der Venture Philanthropy gibt es dafür Beispiele wie „unrestricted funding“, bei dem wirkungsstarke Organisationen flexible Mittel erhalten. Auf die öffentliche Hand übertragen heißt das: auch innerhalb zunächst inputorientierter Förderstrukturen Anreize für Outcomes schaffen. Die Grundfinanzierung bleibt als Stabilitätsanker bestehen, wird aber zum Katalysator für Wirkungssteigerung. Nach Zuwendungsrecht (BHO/LHO) wird die Förderung als Zuschuss für nachgewiesene Ausgaben gewährt. Outcome-Ziele können durch Monitoring-Vereinbarungen oder im Sachbericht verankert werden.

#### B) Vergaben mit Qualitäts- und Outcome-Kriterien

Im Vergabeverfahren werden nicht nur Preis und klassische Qualitätskriterien gewichtet, sondern ausdrücklich auch Outcome-Ziele und deren Umsetzung. Bieter legen dar, wie sie definierte Ergebnisse (z. B. Integrationsquoten, Stabilisierung, Verbleibsdauer) erreichen und nachweisen wollen. Outcome-Kriterien werden als Zuschlagskriterien in den Vergabeunterlagen verankert (z. B. „Konzept zur Erreichung von X % Integrationen innerhalb von 6 Monaten“ oder „Plausibilität der Wirkungslogik“). Bewertet werden können sowohl Qualität der Wirkungslogik als auch Nachweise bisheriger Ergebnisse.

Nach §§ 127–128 GWB können solche Outcome-Kriterien verwendet werden, sofern sie transparent, diskriminierungsfrei und objektiv überprüfbar formuliert sind. Wichtig: Outcomes beeinflussen die Zuschlagsentscheidung, stehen aber nicht in unmittelbarem Zahlungsverhältnis; die Vergütung bleibt an Leistungserbringung nach Vertrag gebunden, nicht an erreichte Kennzahlen.

## STECKBRIEF: Förderung mit Outcome-Monitoring

**Komplexität:** Niedrig. Outcome-Monitoring wird als Nebenbedingung in bestehende Zuwendungsverträge oder Vergaben integriert. Es braucht keine neue rechtliche Kategorie oder komplexe Vergabelogik. Das Verfahren passt in bestehende Prozesse und ist für Verwaltungen und Träger sehr zugänglich.

**Risiko für öffentliche Hand:** Gering im finanziellen Sinne, aber Effektivitätsrisiko bleibt bestehen. Verwaltung zahlt vorab bekannte Mittel, auch wenn Outcomes niedrig sind.

**Innovation:** Eher gering bis mittel. Stark abhängig davon, wie flexibel die Zuwendung selbst formuliert ist. Wenn outcome- und prozessflexibel definiert, entstehen Innovationsräume. Wenn Prozessschritte detailliert vorgegeben, bleibt wenig Raum.

**Outcome-Kopplung:** Indirekt (lernorientiert). Outcomes werden berichtend erfasst, sind aber keine direkte Zahlungsbedingung. Steuerungswirkung entsteht über Reputation, Lerneffekte und Folgescheidungen, nicht durch Zahlungskonsequenzen.

### Wann ist Förderung mit Outcome-Monitoring geeignet?

#### 01 Wenn noch offen ist, ob und wie ein Ansatz wirkt.

Die systematische Erfassung von Outcomes ermöglicht es Verwaltungen und Trägern, gemeinsam zu lernen, welche Methoden unter lokalen Bedingungen tatsächlich funktionieren. Statt Hypothesen voranzustellen und dann zu sanktionieren, wenn sie nicht erfüllt werden, entstehen hier echte Erkenntnisse. Das ist besonders wertvoll bei innovativen Ansätzen, neuen Zielgruppen-Kombinationen oder Programmen, für die es wenig belastbare Vorgängerdaten gibt.

#### 02 Für innovative Vorhaben und kleinere Organisationen, die sonst kaum Zugang zu öffentlicher Förderung hätten.

Neue, ungetestete Ansätze bergen Risiken, aber auch Potenziale. Kleine Träger scheitern oft in klassischen Ausschreibungen oder wagen es nicht, sich zu bewerben. Outcome-orientierte Förderung mit kontinuierlichem Monitoring ermöglicht es, Ausschreibungen und Zuwendungen über outcome-fokussierte Kriterien zu bewerten, ohne dass Träger massive Referenzen und komplexe Nachweise nachweisen müssen. Dies belebt den Markt, reduziert Monopolisierung durch etablierte Träger und schafft Raum für Innovation. Gleichzeitig ist das finanzielle Risiko kalkulierbar, weil Zahlungen nicht an Erfolg gekoppelt sind.

#### 03 Wenn Verwaltungen erste Erfahrungen mit Outcome-Steuerung sammeln möchten.

Der Aufbau von Outcome-Kompetenzen braucht Zeit und Raum zum Lernen. Ein direkter Einstieg in komplexe hybride oder vollständig outcome-basierte Instrumente führt oft zu Überforderung. Förderung mit Outcome-Monitoring ermöglicht einen kontrollierten, schrittweisen Einstieg mit realistischen Erwartungen an Datenqualität und mit echter Unterstützung durch die Verwaltung. Nach dieser Lernphase können dann schrittweise hybridere Instrumente eingeführt werden.

#### 04 Wenn Sie bestehende Träger-Beziehungen vertiefen wollen.

Sie haben etablierte Träger-Partner, mit denen die Zusammenarbeit funktioniert. Jetzt möchten Sie diese Beziehung von Input/Output auf Outcome ausrichten, ohne die Träger zu destabilisieren. Förderung mit Outcome-Monitoring ermöglicht diese Transformation im bestehenden Vertrag: Statt neue, komplizierte Vergaben zu machen, bauen Sie Outcome-Monitoring in bestehende Förderungen ein, gemeinsam mit dem Träger. Über Zeit entsteht ein tieferes Verständnis für Wirkungen, Lernprozesse finden statt, und der Träger erlebt dies nicht als Bedrohung, sondern als Professionalisierung.

## 5.2 Hybride Instrumente mit Bonus-Komponenten

Zu dieser Kategorie gehören z. B. ergebnisbasierte Zuwendungen oder performance-based Ausschreibungen. Träger erhalten eine stabile Basisfinanzierung (z. B. 70–90 % der Kosten) und zusätzlich einen variablen Bonusanteil, der nur bei Erreichen definierter Outcomes ausgezahlt wird. Die Grundfinanzierung deckt laufende Kosten ab, der Bonus setzt gezielte Anreize, ohne den Träger existenziell von Erfolgsquoten abhängig zu machen.

### Varianten:

- **Linearer Bonus:** Bonushöhe steigt proportional zur Zielerreichung (z. B. 80 % Zielerreichung = 80 % des Bonus).
- **Schwellenwert-Bonus:** Voller Bonus ab einer definierten Mindestquote (z. B. ab 70 %).
- **Differenzierte Boni:** Höhere Bonusanteile für schwer erreichbare Zielgruppen oder ambitioniertere Outcomes.

Bei ergebnisbasierten Zuwendungen wird der Bonusanteil als Zahlung unter aufschiebender Bedingung ausgestaltet; bei performance-basierten Vergaben als erfolgsabhängiger Vergütungsbestandteil im Vertrag. Die grundsätzlichen Optionen und Grenzen in Zuwendungs- und Vergaberecht sowie die haushaltsrechtliche Behandlung sind in Kapitel 4 dargestellt. Bonus-Modelle können Cherry-Picking begünstigen (Fokus auf „leichte“ Fälle). Gegensteuern lässt sich z. B. über risikogewichtete Boni, Mindestanteile für schwer erreichbare Zielgruppen oder einen Sockelbetrag, der unabhängig von der Zielerreichung gezahlt wird.

### PRAXISBEISPIEL: Stuttgarter Klima-Innovationsfonds – Ergebnisbasierte Zuwendung mit kommunalen Mitteln<sup>17</sup>

Ergebnisbasierte Zuwendungen sind in Deutschland noch selten. Das folgende Beispiel stammt aus dem Bereich Klimaschutz und zeigt, wie der Ansatz in der Praxis funktioniert.

Die Landeshauptstadt Stuttgart fördert seit 2021 innovative Klimaprojekte über einen ergebnisbasierten Ansatz – bisher finanziert ausschließlich aus eigenen kommunalen Mitteln. Mit knapp 20 Millionen Euro werden Unternehmen, Wissenschaftseinrichtungen und zivilgesellschaftliche Organisationen unterstützt, neuartige Lösungen in die Praxis zu überführen.

**Das Modell:** Projekte definieren im Antrag selbst 3–4 zahlungsrelevante Ergebnisse (z. B. „Prototyp zertifiziert“, „10 Installateure gewonnen“, „30 Wärmepumpen installiert“). Die gewählten Indikatoren beschreiben sowohl Outputs als auch Outcomes. Der Zuschuss der Stadt zahlt erst, wenn diese Ergebnisse erreicht und verifiziert sind. Der ergebnisbasierte Zahlungsplan (mit Meilensteinen und Beträgen) wird nach der Juryberatung verhandelt und als verbindliche Anlage Bestandteil des Zuwendungsbescheids.

Die Zuwendung wird als nicht rückzahlbarer Zuschuss gewährt. Sie kann sowohl als Anteilsfinanzierung als auch als Vollfinanzierung für zivilgesellschaftliche Organisationen bewilligt werden und umfasst eine festgelegte Förderquote sowie die Möglichkeit einer Vorabzahlung. In den großen Linien sind Vorabzahlungen von bis zu 20 % der Fördersumme (max. 50.000 €) vorgesehen, in der zivilgesellschaftlichen Linie bis zu 50 %. Der Verwendungsnachweis ist zweigeteilt: sachlich genügt der Nachweis der

<sup>17</sup> Stadt Stuttgart, 2025

vereinbarten Ergebnisse (z. B. Zertifikate, Listen installierter Anlagen, Dokumentation von Veranstaltungen), rechnerisch reicht ein vereinfachter Soll-Ist-Vergleich der Kosten nach Kostenarten im Excel-Format. Belege werden dabei stichprobenartig angefordert. Ergänzend sichern Monitoringpflichten sowie Standard-Widerrufs- und Rückforderungsklauseln die zweckentsprechende Mittelverwendung ab.

**Vorteile:** Der ergebnisbasierte Ansatz reduziert den administrativen Aufwand im Vergleich zur kostenbasierten Förderung deutlich. Anstelle umfangreicher Einzelkostenprüfungen konzentriert sich die Prüfung auf das Erreichen klar definierter und überprüfbarer Ergebnisse. Dies führt zu einem geringeren Prüfaufwand und schafft zugleich Freiräume für eine engere fachliche Begleitung der Projekte und eine stärkere inhaltliche Steuerung.

### **PRAXISBEISPIEL: Programm „Perspektive 50plus“ – Hybride Förderung mit Outcome-Kopplung<sup>18, 19, 20</sup>**

Das Bundesprogramm „Perspektive 50plus“ (2005–2015) förderte regionale Beschäftigungspakte für ältere Langzeitarbeitslose. Das Modell wurde hybrid angelegt: Die Finanzierung erfolgte über klassische Zuweisungen (SGB II/ESF), die den Jobcentern und Trägern Planungssicherheit gaben. Die Steuerung erfolgte dabei outcome-basiert, über verbindliche Integrationsquoten und Zielvereinbarungen. Zusätzlich konnten leistungsabhängige Elemente wie Betriebsprämien für nachhaltige Beschäftigung genutzt werden.

**Das Modell:** Regionale Beschäftigungspakte erhielten eine stabile Grundfinanzierung aus bestehenden Haushaltstiteln (SGB II/ESF). Diese Mittel waren zweckgebunden für Arbeitsmarktmaßnahmen für die Zielgruppe 50+, aber methodisch weitgehend flexibel einsetzbar. Die Steuerung erfolgte über ein klares Outcome-Ziel: verbindliche Integrationsquoten in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung. Regionen, die diese Quoten übertrafen, wurden durch Erfolgsprämien honoriert. Zusätzlich wurden Betriebsprämien für nachhaltige Beschäftigung (mindestens 6 Monate Verbleib) gezahlt, um sowohl Träger als auch Arbeitgeber zu incentivieren.

Die Evaluation durch das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) zeigte: Die Kombination aus operativer Freiheit und striktem Ergebnis-Fokus führte zu höheren Integrationsraten bei geringeren Kosten als die Regelförderung. Besonders erfolgreich waren Ansätze, die systematische Ansprache von Betrieben, Coaching und passgenaue Qualifizierung kombinierten.

**Vorteile:** Der Outcome-Fokus erforderte keine Komplexifizierung der Finanzierungsstrukturen, sondern konnte auf bestehende Haushaltsmechanismen aufgesetzt werden. Die Vergleichbarkeit der Ergebnisse zwischen Regionen ermöglichte Lernen durch Benchmarks und machte erfolgreiche Praktiken sichtbar. Die operative Flexibilität für Träger führte zu innovativen Ansätzen – etwa passgenaue Matching-Verfahren.

18 Vgl. Raab & Meyer, o. J.

19 Institut für Regionalforschung, o. J.

20 Knuth, Stegmann & Zink, 2014

## STECKBRIEF: Hybride Instrumente mit Bonus-Komponenten

**Komplexität:** Mittel. Erfordert Mehraufwand in Planung, Indikatorik und Haushaltsabwicklung, bleibt aber innerhalb etablierter Verwaltungsprozesse machbar.

**Risiko für öffentliche Hand:** Niedrig. Der Bonus wird nur gezahlt, wenn definierte Outcomes erreicht werden. Verwaltung zahlt für nachgewiesene Wirkung und erhält gleichzeitig datengestützte Informationen für Folgefinanzierungen.

**Innovation:** Mittel. Träger haben Raum für neue methodische Ansätze und werden belohnt, wenn diese funktionieren. Die sichere Basisfinanzierung schützt sie vor existenziellen Risiken bei Neuerungen. Langfristig profitieren wirksame Träger durch Bonus-Anteile.

**Outcome-Kopplung:** Flexibel.

### Wann sind hybride Instrumente mit Bonus-Komponenten geeignet?

#### 01 Wenn Ansätze fachlich erprobt sind und Outcome-Indikatoren bereits praxistauglich definiert wurden.

Hybride Instrumente funktionieren nur, wenn die Grundlagen stabil sind. Voraussetzung ist, dass die Verwaltung bereits mit Trägern zusammenarbeitet und weiß, welche Outcomes unter den jeweiligen Bedingungen realistisch sind. Die Erfahrungen aus Kategorie I (Outcome-Monitoring ohne Zahlungskopplung) zeigen, welche Indikatoren praktikabel sind und welche nicht. Träger wissen dann, worauf sie hinarbeiten, und die Verwaltung kann realistische Schwellenwerte setzen – nicht zu niedrig (keine Anreizwirkung), nicht zu hoch (demotivierend).

#### 02 Wenn Verwaltung und Träger schrittweise von rein inputorientierter Finanzierung zu mehr Outcome-Kopplung übergehen wollen.

Der Übergang von reiner Output- oder Prozessfinanzierung zu outcome-orientierter Steuerung muss nicht abrupt erfolgen. Hybride Instrumente ermöglichen einen graduellen Übergang: Träger erhalten durch die Basisfinanzierung (70–90%) wirtschaftliche Sicherheit und Planungsfähigkeit. Der Bonus (10–30%) setzt gezielte Leistungsanreize. Dies erlaubt es Trägern, sich mit Outcome-Orientierung vertraut zu machen, und der Verwaltung, Bonus-Logiken zu testen.

#### 03 Differenzierte Anreiz-Architekturen je nach Programm-Kontext

Das Portfolio kann heterogen sein. Manche Programme brauchen primär Stabilität, etwa innovative Ansätze oder komplexe Zielgruppen. Hier könnte eine Finanzierungsstruktur von etwa 85% Basisfinanzierung + 15% leistungsabhängiger Anteile sinnvoll sein. Andere Programme sind bereits etabliert, mit bewährten Methoden und erfahrenen Trägern. Hier können stärkere Leistungsanreize gesetzt werden.

#### 04 Wenn die Verwaltung die administrative Kapazität für differenzierte Steuerung aufgebaut hat.

Hybride Instrumente erfordern mehr Verwaltungsaufwand: Bonusberechnung, Überprüfung der Zielerreichung, Entscheidung über Zahlungslogiken, der Umgang mit Abweichungen und fehlenden Daten. Die Verwaltung braucht klare Regeln und ausreichend qualifiziertes Personal. Wenn diese Kapazität vorhanden ist und die Verwaltung bereits Erfahrung mit Outcome-Messung hat, ist das ein Vorteil.

### 5.3 Vollständig outcome-basierte Instrumente mit externer Vorfinanzierung

Bei vollständig outcome-basierten Instrumente werden Zahlungen vollständig an die Erreichung von Outcomes gekoppelt. Die öffentliche Hand zahlt nur das, was nachweislich wirkt. Um solche Instrumente praktikabel zu machen, braucht es externe Vorfinanzierer (Private Investor:innen, Stiftungen), die Träger zu Beginn finanzieren und später aus den öffentlichen Zahlungen refinanziert werden. International existieren auch Instrumente, bei denen Träger ohne externe Finanzierung vollständig in Vorleistung gehen. Im deutschen Kontext ist dieses Verfahren in den meisten Fällen allerdings nur schwer umzusetzen, da Träger aufgrund ihrer Struktur dabei existenziell gefährdet wären.

#### Social Impact Bonds (SIBs)<sup>21</sup>

SIBs sind Ergebnisverträge mit privater Vorfinanzierung. Private Kapitalgebende finanzieren ein soziales Programm vor, ein Träger setzt es um, und die öffentliche Hand erstattet das eingesetzte Kapital, gegebenenfalls mit einer Erfolgsprämie, wenn die vereinbarten Outcomes nachweisbar erreicht werden. Die Messung erfolgt nach vorab festgelegten Kriterien und muss durch eine unabhängige Stelle bestätigt werden. Nur auf dieser Grundlage wird entschieden, ob eine Auszahlung erfolgt.

Der Ansatz schafft eine partnerschaftliche Zusammenarbeit zwischen Verwaltung, Trägern und Investor:innen, weil alle Seiten auf ein gemeinsames Wirkungsziel hinarbeiten und Risiken dabei teilen. Gleichzeitig bietet der Ansatz eine hohe Flexibilität in der Umsetzung. Träger können neue Lösungen für besonders komplexe und hartnäckige Probleme erproben – insbesondere in Feldern, in denen die öffentliche Hand bislang zurückhaltend ist, rein erfolgsabhängige Instrumente einzuführen oder größere Innovationsrisiken allein zu tragen.

Damit diese Instrumente funktionieren, müssen Outcomes hinreichend messbar sein und sich Einsparungen bzw. gesellschaftliche Mehrwerte plausibel quantifizieren lassen. Zugleich erfordert der Ansatz spezialisierte Intermediäre, Verträge und Evaluation, was zu hoher Komplexität und nennenswerten Transaktionskosten führt. Schließlich braucht es eine unabhängige Prüfinstanz und eine gesicherte Finanzierung der Mess- und Evaluationskosten. In einigen Ländern übernehmen nationale Outcome Funds solche Kosten ganz oder teilweise (siehe Outcome Funds in Abschnitt E.2).

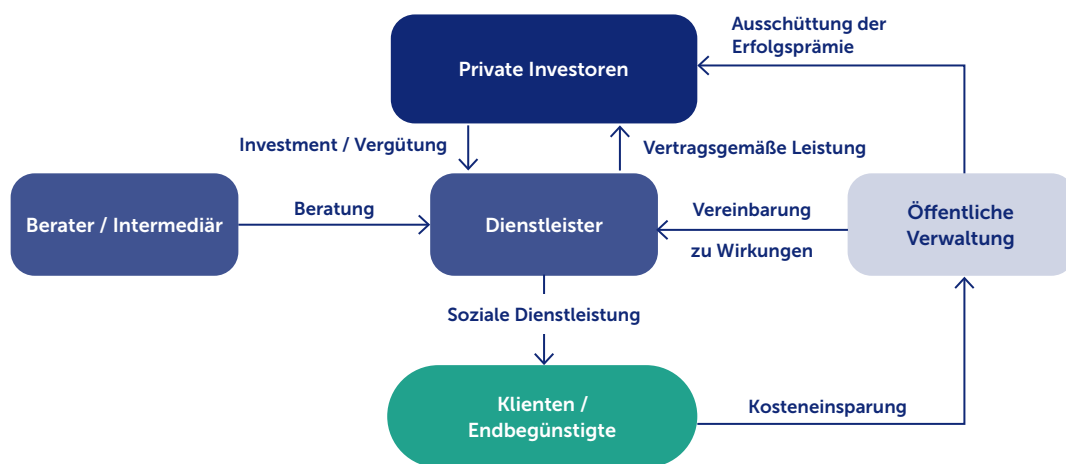


Abbildung 7: Social Impact Bond

21 Bertelsmann Stiftung, 2023

In Deutschland werden Social Impact Bonds (SIBs) vertraglich über ein Intermediär-Modell realisiert, um das strikte Trennungsgebot von öffentlichem Auftrag und Kreditaufnahme zu wahren. Dabei schließt die öffentliche Hand keinen direkten Darlehensvertrag mit den Investoren, sondern einen öffentlich-rechtlichen Vertrag (oft als erfolgsabhängiger Zuwendungsvertrag oder Dienstleistungsvertrag ausgestaltet) mit einem Intermediär. Dieser Intermediär bündelt die Rechtsbeziehungen: Er schließt Weiterleitungsverträge mit den sozialen Trägern zur operativen Umsetzung und Darlehensverträge mit den Investoren zur Vorfinanzierung. Haushalterisch wird dies im kameralen wie im doppischen Haushalt in der Regel über Verpflichtungsermächtigungen (VE) abgebildet, um die Budgetmittel über die mehrjährige Projektlaufzeit zu binden, ohne sie sofort kassenwirksam aus-zuzahlen. Rechtlich wird die Rückzahlung an die Investoren dabei nicht als „Verzinsung“ eines Kredits, sondern als Erfolgsprämie im Rahmen eines Leistungsentgelts deklariert, die aus den potenziell eingesparten Sozialausgaben (dem „Fiscal Payback“, z. B. vermiedene SGB-II-Kosten) refinanziert wird.

Besonders im Bereich der Arbeitsmarktintegration, wo sich gesellschaftlicher Mehrwert über zusätzliche Steuereinnahmen und sinkende Sozialleistungsbezüge valide quantifizieren lässt, können diese fiskalischen Effekte direkt als Berechnungsgrundlage für die Erfolgsgeschichten dienen<sup>22</sup> (vgl. internationale Arbeitsmarkt-SIBs wie der KOTO-SIB).

### PRAXISBEISPIEL: Social Impact Bond „JumP – Jugendliche mit Perspektive“ (Augsburg)<sup>23, 24</sup>

Das Augsburger Projekt „JumP – Jugendliche mit Perspektive“ (2013–2015) war der erste Social Impact Bond (SIB) in Deutschland. Ziel war die nachhaltige Arbeitsmarktintegration von mindestens 20 benachteiligten Jugendlichen aus einer betreuten Gruppe von ca. 60–70 Teilnehmern.

**Das Modell:** Private Investor:innen und Stiftungen finanzierten die vier beteiligten Träger von Anfang an vor. Das Risikokapital für die Durchführung belief sich auf rund 250.000 Euro. Die Stadt Augsburg zahlte die Mittel nur dann zurück, wenn die definierten Outcomes erreicht wurden: Mindestens 20 Jugendliche mussten in Ausbildung oder Arbeit integriert werden und dort mindestens neun Monate verbleiben. Die vier Träger konnten ihre Betreuung methodisch vollständig frei gestalten; es gab keine Vorgaben zu Intensität, Dauer oder methodischem Ansatz.

Das Projekt erreichte die definierten Zielvorgaben. Es wurden 20 nachhaltige Integrationen verifiziert und die Stadt zahlte die Investor:innen entsprechend zurück. Zugleich kamen innovative Ansätze zum Einsatz, die unter klassischer Prozessfinanzierung nicht realisiert worden wären. Darunter eine intensive Einzelbegleitung schwer erreichbarer Jugendlicher sowie eine direkte Kommunikation mit Betrieben anstelle formeller Vermittlungsprozesse.

**Herausforderungen und Lerneffekte:** Das Projekt war administrativ anspruchsvoll. Dies zeigte sich unter anderem in langwierigen Verhandlungen über Erfolgsmetriken, in der externen Verifizierung der Integrationen sowie in Klärungsfragen zu Grenzfällen (z. B. zur Anrechnung von Praktika oder zur Mindestdauer von Beschäftigungsverhältnissen). Dennoch zeigte das Projekt, dass outcome-basierte externe Finanzierung auch in Deutschland rechtlich und praktisch umsetzbar ist und unter bestimmten Bedingungen zu einer höheren Wirksamkeit beitragen kann.

22 Ein Referenzmodell hierfür ist der finnische KOTO-SIB (2017), der die Arbeitsmarktintegration von Geflüchteten finanzierte. Die Rückzahlung an die Investoren wurde dort exakt auf Basis einer Vergleichsgruppenanalyse kalkuliert: Der öffentliche Auftraggeber zahlte nur einen Teil der Summe aus, die er durch eingesparte Arbeitslosengelder und zusätzliche Einkommensteuern faktisch im Haushalt eingespart hatte. Sitra, 2017/2019.

23 Bayerisches Staatsministerium für Arbeit und Soziales, o. J.

24 Eleven gGmbH, o. J.

## Outcome Funds<sup>25, 26</sup>

Outcome Funds bündeln mehrere outcome-basierte Projekte unter einem gemeinsamen Wirkungsrahmen und einer zentralen Finanzierungslogik. Statt einzelne SIBs oder Verträge separat zu verhandeln, stellt ein Fonds Mittel bereit, um in mehreren Regionen oder Themenfeldern parallel outcome-basierte Verträge (oft SIBs) zu kofinanzieren. Mehrere Träger arbeiten dabei an ähnlichen Outcomes, können aber trotzdem unterschiedliche Ansätze erproben, und dadurch erfolgreiche Modelle ausbauen.

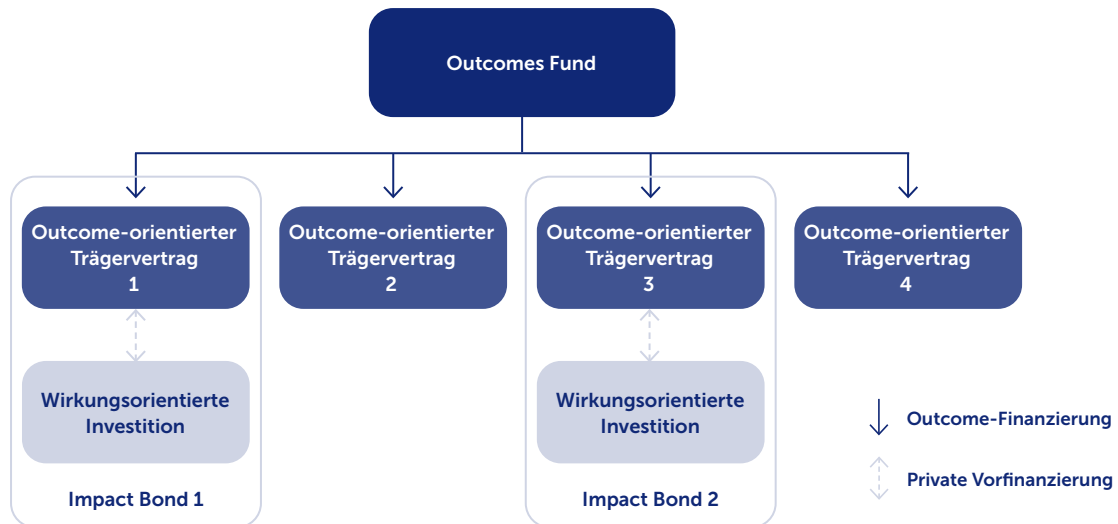


Abbildung 8: Outcomes Fund

Rechtliche und haushalterische Umsetzung: Outcome Funds werden in der Praxis meist als eigenständige Fonds- oder Treuhandkonstruktionen (z. B. Sondervermögen, Stiftungen oder Treuhandfonds) eingerichtet, in die öffentliche und ggf. weitere Mittel (z. B. Stiftungen) eingezahlt werden. Der Fonds leistet dann erfolgsabhängige Zahlungen (z. B. Top-up von Outcome-Zahlungen) an lokal verantwortliche Auftraggeber oder direkt an Projekte. Die allgemeine Einbettung in Haushalts- und Förderlogiken sowie die Rolle von Kofinanzierung und Top-up-Zahlungen werden in Kapitel 4 erläutert und sollten bei der konkreten Ausgestaltung herangezogen werden.

### STECKBRIEF:

**Komplexität:** Hoch. Das Aufsetzen von Fonds erfordert spezialisierte rechtliche Strukturen und passt nicht in bestehende Zuwendungsverfahren. Rechnungshöfe und traditionelle Verwaltungen sind oft skeptisch gegenüber Zahlungsrisiken.

**Risiko für öffentliche Hand:** Sehr niedrig. Die Auszahlung ist an die Zielerreichung gebunden. Das Risiko tragen dabei vollständig die externen Investor:innen, da bei Nichterreichen der Outcomes keine Zahlung erfolgt.

**Innovation:** Hoch. Vollständige Outcome-Kopplung führt zu maximaler methodischer Freiheit. Es gibt keine Prozessvorgaben und Träger können frei experimentieren, solange Outcomes erreicht werden. Der Ansatz ist insbesondere für innovative Träger und Start-ups attraktiv.

**Outcome-Kopplung:** Vollständig (100%). Alle Zahlungen sind outcome-abhängig. Es gibt keine Basisfinanzierung oder Sockelbeträge.

25 Savell et al., 2021

26 European Investment Bank, o. J.

## PRAXISBEISPIEL: Refugee Transitions Outcomes Fund (RTOF) – Outcome Fund für komplexe, ressortübergreifende Ziele<sup>2728</sup>

Der britische Refugee Transitions Outcomes Fund (2021–2024) bündelte Mittel mehrerer Ressorts (Arbeitsmarkt, Wohnen, Integration) in einem zentralen Fonds zur Integration von rund 1.800 Geflüchteten. Statt einzelner, isolierter Projekte wurden vier regionale Programme über Social Impact Bonds finanziert. Die zentrale Innovation: Der Fonds definierte ressortübergreifende Outcome-Ziele (Arbeit und Wohnen und gesellschaftliche Teilhabe) und vergütete deren Erreichung im Paket.

**Das Modell:** Externe Investoren finanzieren vier regionale Träger. Diese arbeiten mit maximaler Flexibilität: Sie können Methoden frei wählen, Programme an lokale Bedürfnisse anpassen. Die Vergütung erfolgt nach der Erreichung definierter Outcomes über mehrere Lebensbereiche hinweg. Beispielhaft lässt sich das Prinzip so veranschaulichen: Erzielt eine Person eine mindestens sechsmonatige Beschäftigung, verfügt über eine stabile Wohnsituation und nimmt regelmäßig an einem Integrations- oder Sprachkurs teil, wird hierfür ein gebündelter Erfolgsbetrag ausgezahlt. Solche kombinierten Outcome-Ziele setzen Anreize, nicht nur kurzfristige Jobaufnahmen zu fördern, sondern gleichzeitig Wohnstabilität und gesellschaftliche Teilhabe mitzudenken.

**Ergebnisse:** Die Evaluation zeigte eine 39% höhere Wahrscheinlichkeit der Arbeitsaufnahme gegenüber Kontrollgruppen. Besonders wirksam war die Kombination aus Jobcoaching + Wohnungsunterstützung + Sprachförderung – genau das, was Einzelmaßnahmen-Finanzierung nicht abbildet. Die Träger entwickelten innovative Ansätze (z. B. Buddy-Systeme zwischen Geflüchteten und etablierten Bürgern), weil keine starren Prozessvorgaben existierten.

**Warum dieses Modell für Deutschland relevant ist:** Der RTOF zeigt, dass Outcome Funds für komplexe, multidimensionale Problemlagen sinnvoll sein können, wo klassische Einzelmaßnahmen-Finanzierung versagt. In Deutschland könnten ähnliche Ansätze für Langzeitarbeitslose mit Wohnungsproblematik, Geflüchtete oder Menschen mit psychischen Erkrankungen relevant sein, wo Arbeit + Wohnen + Stabilisierung gleichzeitig nötig sind.

### Wann sind vollständig outcome-basierte Instrumente mit externer Vorfinanzierung geeignet?

#### 01 Wenn Maßnahmen fachlich erprobt sind und Verwaltung und potenzielle Geldgeber großes Vertrauen in Wirksamkeit haben.

Vollständig outcome-basierte Instrumente mit privater oder dritter Vorfinanzierung funktionieren nur, wenn sehr hohe Planungssicherheit besteht. Das bedeutet: Sie wissen, dass bei ähnlichen Zielgruppen und Ansätzen stabile Ergebnisse entstehen. Investoren oder philanthropische Geldgeber müssen das Risiko akzeptieren und sind bereit, mehrjährig vorzufinanzieren. Das erfordert auf ihrer Seite ebenfalls hohes Vertrauen.

#### 02 Wenn Sie Risiken von der öffentlichen Hand auf private Investoren oder philanthropische Geldgeber verlagern möchten.

Das ist das Kernversprechen: Unter klassischen Instrumenten trägt die öffentliche Hand das Risiko. Wenn ein Programm weniger wirkt als geplant, bezahlt die Stadt trotzdem. Bei SIBs und Outcome Funds trägt der private Investor das operative Risiko: Die öffentliche Hand zahlt nur, wenn vereinbarte Outcomes erreicht werden.

27 Government Outcomes Lab, o. J.

28 Home Office, 2024

### **03 Wenn kritische Größe und Skalierungsumfang vorhanden sind. Nur dann decken Einsparpotenziale die hohen Transaktionskosten ab.**

Dies ist der entscheidende finanzielle Knackpunkt: SIBs und Outcome Funds haben deutlich höhere Transaktionskosten als klassische Förderung – spezialisierte Intermediäre, rechtliche Strukturierung, Outcome-Verifizierung. Ein SIB funktioniert wirtschaftlich nur bei Mindestvolumina von 3–5 Mio. € jährlich und einer Laufzeit von mindestens 3–5 Jahren. Bei kleineren Budgets wird das Modell unrentabel. Die Amortisierung erfolgt nur, wenn durch strenge Outcome-Steuerung echte Ersparnisse entstehen (höhere Erfolgsquote, niedrigere Kosten pro Integration). Für große, etablierte Programme ist dieses Skalierungsargument überzeugend. Für kleine, experimentierende Verwaltungen ist es meistens ein KO-Kriterium.

### **04 Wenn komplexe Problemstellungen systematisch über mehrere Orte oder Zielgruppen hinweg weiterentwickelt werden sollen.**

Outcome Funds und Multi-Site-SIBs eignen sich besonders für ressortübergreifende, komplexe Herausforderungen, wo isolierte Einzelmaßnahmen nicht ausreichen. Beispiele: Übergänge von Schule in Beruf (braucht gleichzeitig Arbeitgeber-Akquise, Berufsberatung, Wohnungsunterstützung), Integration von Geflüchteten (Arbeit + Wohnen + Sprachförderung), oder Reintegration von Langzeitarbeitslosen mit Gesundheitsproblemen (Coaching + Medizin + Soziales). Der Fonds-Ansatz erlaubt es, mehrere dieser Dimensionen im Paket zu vergüten und über mehrere Standorte hinweg zu lernen.

## **5.4 Zusammenfassung**

Die zentrale Botschaft dieses Kapitels lautet: Es gibt nicht das eine optimale Instrument. Jede Förderform adressiert unterschiedliche Problemkonstellationen und erfüllt eine spezifische Funktion im Gesamtsystem outcome-orientierter Steuerung.

### **Funktionale Differenzierung der Förderformen:**

Klassische Projektförderung schafft den notwendigen Experimentierraum für innovative Ansätze und neue Zielgruppen. Sie trägt das inhärente Entwicklungsrisiko und ermöglicht es Trägern, methodische Ansätze zu erproben, ohne existenzielle Unsicherheit zu tragen. Hybridmodelle mit Erfolgskomponenten verbinden Verstärkung mit Anreizen. Sie eignen sich für Programme mit hinreichend stabilem Kontext und nachweisbarer Wirksamkeit. Die Kombination aus Sockelbetrag und leistungsabhängigen Zuschlägen ermöglicht es, bewährte Ansätze zu honorieren, ohne das operative Risiko vollständig zu externalisieren. Outcome-basierte Instrumente (Social Impact Bonds, Outcome Funds) mobilisieren externes Kapital und schaffen Raum für methodische Flexibilität ohne administrative Einengung. Sie sind geeignet für Skalierungsprojekte mit hohem Volumen und für Konstellationen, in denen private oder philanthropische Investoren ein wirtschaftliches Interesse an Outcomes haben.

Verwaltungen, die diese Differenzierung konsequent implementieren, durchlaufen schrittweise einen Strukturwandel: Sie verlassen die Logik detaillierter Prozessvorgabe zugunsten einer fokussierten Wirkungsverantwortung. Sie entwickeln sich durch schrittweise Pilotierung, systematische Lernschleifen und gradueller Steigerung der Anforderungen zu Verwaltungen, die Ergebnisse steuern, statt Prozesse zu verwalten.

Diese Transformation ist nicht beliebig, sondern entspricht einem grundlegenden demokratischen Anspruch: Wer öffentliche Mittel verantwortet, trägt die Verantwortung zu zeigen, dass diese Mittel die intendierten Wirkungen erzielen. Ein differenziertes Instrumentenportfolio ist die fachlich fundierte Antwort auf diesen Anspruch.

KAPITEL 6

# Abschluss

## Kapitel 6: Abschluss

Outcome-orientierte Steuerung ist mehr als das Aufsetzen ergebnisbasierter Instrumente. Sie ist eine grundlegende Neuausrichtung der Verantwortlichkeit – vom Prozess zur Wirkung. Entscheidend ist nicht mehr nur, was umgesetzt wird, sondern ob die beabsichtigten Veränderungen tatsächlich eintreten und was sich daraus lernen lässt.

Die fünf Dimensionen aus Kapitel 4 (Kultur, Recht, Haushalt, Planung, Steuerung) verdeutlichen, dass diese Neuausrichtung keine isolierte Veränderung ist. Sie durchzieht das gesamte Verwaltungshandeln: wie Ziele gesetzt werden, wie Träger beauftragt werden, wie Daten genutzt werden, wie Entscheidungen getroffen werden. Das Instrumentenportfolio aus Kapitel 5 zeigt: Es gibt keine „one-size-fits-all“ Lösung. Es gibt angepasste Lösungen für unterschiedliche Problemkonstellationen. Die Kunst liegt darin, diese Instrumente bewusst und strategisch einzusetzen. Dabei braucht es Pragmatismus und Verhältnismäßigkeit. Outcome-orientierte Steuerung muss sich an Aufwand, Risiko und institutioneller Machbarkeit orientieren, nicht an theoretischen Idealbildern. Sie kann konkret umgesetzt werden durch klare Zieldefinition, abgestufte Förderlogiken und systematisches Lernen über Programme hinweg.

Zudem wird deutlich, dass outcome-orientierte Steuerung rechtlich nicht voraussetzungslos ist. Zuwendungs-, Vergabe- und Haushaltsrecht eröffnen zwar bereits heute relevante Spielräume. In der Praxis herrscht häufig erhebliche Unsicherheit darüber, wie weit diese Spielräume tatsächlich reichen; aus Vorsicht werden viele potenziell zulässige Instrumente deshalb gar nicht erst erprobt. Kurzfristig kommt es darauf an, bestehende Möglichkeiten transparent zu machen und rechtssicher zu nutzen; mittel- und langfristig werden jedoch auch gesetzliche Klarstellungen und Anpassungen erforderlich sein, wie sie in der Reformbox skizziert sind (z. B. zu erfolgsabhängigen Vergütungen, experimentellen Finanzierungsformen und mehrjährigen Wirkungsbudgets).

Gleichzeitig wächst die Bedeutung dieses Ansatzes. Öffentliche Mittel werden knapper, Erwartungen an Transparenz und Wirksamkeit steigen. Der Anspruch, staatliches Handeln stärker an Outcomes zu messen, gewinnt in vielen Politikfeldern an Gewicht. Doch in der Praxis gelingt das bisher nur punktuell. Die Beispiele und Instrumente in diesem Handbuch zeigen, dass es nicht dabei bleiben muss. Wenn Verwaltung, Politik und Praxis Verantwortung für Outcomes gemeinsam übernehmen, entsteht eine neue Form der Steuerung: evidenzbasiert, verhältnismäßig und offen für Weiterentwicklung. So verstanden, ist outcome-orientierte Steuerung kein Bruch mit bestehenden Verfahren, sondern ein nächster Schritt hin zu einer lernfähigen, handlungsfähigen Verwaltung.



# Anhang

# Literaturverzeichnis

**Bayerisches Staatsministerium für Arbeit und Soziales. (o. J.):** Social Impact Bonds – Projekt „JumP – Jugendliche mit Perspektive“ [Webseite]. <https://www.stmas.bayern.de/soziale-innovationen/social-impact-bond/index.php>

**Bertelsmann Stiftung. (2023):** SIBs in Deutschland – Erfolgreicher Abschluss der Social Impact Bond Pilotprojekte [Webseite]. <https://www.bertelsmann-stiftung.de/de/unsere-projekte/impact-investing/projektnachrichten/erfolgreicher-abschluss-der-social-impact-bond-pilotprojekte>

**Behörde für Finanzen Hamburg. (o. J.):** Hamburger Steuerungsmodell [Präsentation]. Freie und Hansestadt Hamburg. Verfügbar unter <https://www.hamburg.de/resource/blob/261776/be84b-0242368cf6581990615673e4976/hamburger-steuerungsmodell-data.pdf>

**CDU / CSU / SPD (2025):** Verantwortung für Deutschland. Koalitionsvertrag 2025. Berlin. Online verfügbar unter: <https://www.cdu.de/app/uploads/2025/04/KoaV-2025-Gesamt-final-0424.pdf>.

**Eleven gGmbH. (o. J.):** Begleitevaluation des Social Impact Bond Augsburg veröffentlicht [Blogbeitrag]. <https://www.eleven.ngo/blog/begleitevaluation-sib-augsburg-veroeffentlicht>

**European Investment Bank. (o. J.):** Advisory Platform for Social Outcomes Contracting [Webseite]. Advisory Hub. <https://advisory.eib.org/about/initiative-social-outcomes-contracting>

**Freie und Hansestadt Hamburg, Finanzbehörde: Hamburger Steuerungsmodell (2026):** <https://www.hamburg.de/politik-und-verwaltung/behoerden/finanzbehoerde/themen/haushalt/hamburger-steuerungsmodell-261896>

**Fritz Thyssen Stiftung (2025):** Initiative für einen handlungsfähigen Staat. Abschlussbericht. Berlin 2025. Online verfügbar unter: [https://www.fritz-thyssen-stiftung.de/cms/wp-content/uploads/2025/07/20250714\\_Initiative\\_Staatsreform\\_Abschlussbericht.pdf](https://www.fritz-thyssen-stiftung.de/cms/wp-content/uploads/2025/07/20250714_Initiative_Staatsreform_Abschlussbericht.pdf)

**Government Outcomes Lab. (o. J.):** Refugee Transitions Outcomes Fund (RTOF) [Datenbankeintrag, INDIGO-FUND0031]. University of Oxford. <https://golab.bsg.ox.ac.uk/knowledge-bank/indigo/fund-directory/INDIGO-FUND-0031/>

**Home Office. (2024):** Evaluation of the Refugee Transitions Outcomes Fund (RTOF). UK Government. <https://www.gov.uk/government/publications/evaluation-of-the-refugee-transitions-outcomes-fund>

**Impact Readiness Guide. (2025):** Impact readiness guide – Wirkung verstehen, messen & steuern [PDF]. Impact Measurement & Valuation Lab (IMVLab). Verfügbar unter [https://imv-lab.com/wp-content/uploads/2025/11/Impact\\_Readiness\\_Guide\\_2025.pdf](https://imv-lab.com/wp-content/uploads/2025/11/Impact_Readiness_Guide_2025.pdf)

**Institut für Regionalforschung (ifr). (o. J.):** Kurzversion der Evaluation der regionalen Arbeitsmarktförderung [Bericht]. GeorgAugustUniversität Göttingen. [https://www.uni-goettingen.de/de/document/download/0ea070a-861835de20fe60201ecce8e92.pdf/ifr\\_kurzversion-evaluation\\_regionaler\\_arbeitsmarktfoerderung.pdf](https://www.uni-goettingen.de/de/document/download/0ea070a-861835de20fe60201ecce8e92.pdf/ifr_kurzversion-evaluation_regionaler_arbeitsmarktfoerderung.pdf)

**Jaehrling, K. (2015):** Öffentliche Auftragsvergabe – eine neue Arena der industriellen Beziehungen? Konzeptionelle Überlegungen und erste empirische Befunde. Industrielle Beziehungen, 22(3/4), 325–344. <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/196028/1/indbez-v22i3-4p325-344.pdf>

**Jobcenter team.arbeit.hamburg. (2025):** Arbeitsanleitung Nr. 102: Aktivierungs- und Vermittlungsgutschein für Maßnahmen bei einem Träger (AVGSMAT) [Arbeitsanleitung]. Jobcenter team.arbeit.hamburg. Verfügbar unter [https://team-arbeit-hamburg.de/wp-content/uploads/2023/01/102\\_AVGS-MAT.pdf](https://team-arbeit-hamburg.de/wp-content/uploads/2023/01/102_AVGS-MAT.pdf)

**Knuth, M., Stegmann, T., & Zink, L. (2014):** Die Wirkungen des Bundesprogramms „Perspektive 50plus“: Chancen für ältere Langzeitarbeitslose (IAQReport 201401). Institut Arbeit und Qualifikation, Universität Duisburg Essen. <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/301514/1/IAQ-Report-2014-01.pdf>

**Kompetenzzentrum Innovative Beschaffung (KOINNO). (2018, 24. Oktober):** Vertragliche Mechanismen für die innovative öffentliche Beschaffung: Das PerformanceBased Contracting (PBC). Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK). <https://www.koinno-bmwk.de/koinno/aktuelles/detail/vertragliche-mechanismen-fuer-die-innovative-oeffentliche-beschaffung-das-performance-based-contracting-pbc/>

**PHINEO gAG. (2021):** Kursbuch Wirkung – Vorher planen, was hinterher passiert [Webseite]. <https://www.phineo.org/kursbuch-wirkung>

**Raab, D., & Meyer, W. (o. J.):** Arbeitsmarktpolitische Instrumente zur Beschäftigungssicherung älterer Arbeitnehmer – „Perspektive 50plus“ im Saarland [Studie]. Centrum für Evaluation (CEval), Universität des Saarlandes. [https://www.uni-saarland.de/fileadmin/upload/einrichtung/kowa/Forschung/Berichte/Meyer\\_Raab\\_Ceval\\_P50PLUS\\_ONLINEBERICHT.pdf](https://www.uni-saarland.de/fileadmin/upload/einrichtung/kowa/Forschung/Berichte/Meyer_Raab_Ceval_P50PLUS_ONLINEBERICHT.pdf)

**Re:Form. (2025):** Ein Sozialstaat, der trägt: Aufruf für eine mutige Sozialstaatsreform. [https://reform-staat.org/aufruf\\_sozialstaat\\_der\\_traegt/](https://reform-staat.org/aufruf_sozialstaat_der_traegt/)

**Savell, L., Carter, E., Airoidi, M., FitzGerald, C., Tan, S., Outes Velarde, J., & Macdonald, R. J. (2021):** Understanding outcomes funds: A guide for practitioners, governments and donors (Government Outcomes Lab). Blavatnik School of Government, University of Oxford. [https://golab.bsg.ox.ac.uk/documents/Outcomes\\_Fund\\_Guide\\_For\\_Web\\_with\\_logo.pdf](https://golab.bsg.ox.ac.uk/documents/Outcomes_Fund_Guide_For_Web_with_logo.pdf)

**Sitra – The Finnish Innovation Fund. (2017/2019):** Social impact bonds as a tool for integration: Case KotoSIB. Helsinki: Sitra – The Finnish Innovation Fund.

**Stadt Stuttgart. (2025):** Stuttgarter Klimainnovationsfonds [Webseite]. jetztklimachen – Klimaschutzkampagne der Landeshauptstadt Stuttgart. <https://jetztklimachen.stuttgart.de/klima-innovationsfonds>

# Glossar

**Baseline** – Die Ausgangslage oder der Startwert eines Zustands, vor Beginn einer Intervention, notwendig für die Messung von Veränderungen.

**Creaming** – Ein Fehlanreiz, bei dem Träger bevorzugt leicht zu erreichende Personen auswählen und schwierige Fälle vermeiden, um bessere Erfolgswerte zu erzielen.

**Ergebnisbasierte Zuwendung** – Eine Förderform, bei der Träger eine stabile Basisfinanzierung (z. B. 70–90% der Kosten) erhalten und zusätzlich einen variablen Bonusanteil, der nur bei Erreichen definierter Outcomes ausbezahlt wird. Die Grundfinanzierung bietet Planungssicherheit, der Bonus setzt gezielte Leistungsanreize.

**Impact** – Langfristige, übergeordnete gesellschaftliche Veränderungen, die sich erst Jahre später zeigen und von vielen externen Faktoren beeinflusst werden.

**Indikator** – Ein beobachtbarer und erfassbarer Faktor, der auf Veränderungen oder Zustände hinweist und zum Nachweis von Outcomes dient.

**Input** – Die Ressourcen, die für die Durchführung einer Maßnahme eingesetzt werden (Personal, Räume, digitale Tools, Mittel).

**IOOI-Modell** – Framework zur Beschreibung von Wirkung in vier Schritten: Input (Ressourceneinsatz), Output (z. B. durchgeführte Schulungen), Outcome (Veränderung bei Zielgruppen, z. B. mehr Wissen), Impact (Langfristiger Effekt auf Gesellschaft oder Umwelt, z. B. weniger Arbeitslosigkeit).

**Kausalität** – Der kausale Zusammenhang zwischen durchgeführten Aktivitäten und eintretenden Wirkungen; die Ursache-Wirkungs-Beziehung.

**Kontextualisierung** – Die Berücksichtigung von äußeren Rahmenbedingungen (Arbeitsmarktlage, Konjunktur, Gesundheitskrisen), die Outcomes beeinflussen, bei der Wirkungsanalyse.

**Monitoring** – Die kontinuierliche, prozessbegleitende Beobachtung und Erfassung von Daten zur Überprüfung der Zielerreichung und Anpassung von Maßnahmen.

**Operationalisierung** – Der Prozess, abstrakte Ziele oder Konzepte in konkrete, messbare Kriterien und Indikatoren zu übersetzen.

**Outcome** – Direkte, beobachtbare Veränderungen in der Zielgruppe, die durch Aktivitäten einer Maßnahme ausgelöst werden (z. B. Aufnahme einer Beschäftigung, Stabilisierung).

**Outcome-Orientierung** – Steuerungslogik und organisationale Haltung, bei der messbare Ergebnisse (Outcomes) zum Leitstern für Planung, Ressourcenallokation, Monitoring und Lernprozesse werden. Outcome-Orientierung ist ein Entwicklungsprozess, der verschiedene Dimensionen des Verwaltungshandelns berührt.

**Outcome Fund** – Finanzierungsinstrument, das mehrere outcome-basierte Projekte unter einem gemeinsamen Wirkungsrahmen und einer zentralen Finanzierungslogik bündelt. Der Fonds leistet erfolgsabhängige Zahlungen (z. B. Top-up-Zahlungen), wenn vereinbarte Outcomes erreicht werden. Dies ermöglicht es, mehrere innovative Ansätze parallel zu testen und erfolgreiche Instrumente zu skalieren.

**Output** – Die unmittelbaren Leistungen oder Aktivitäten einer Maßnahme (z. B. durchgeführte Beratungsgespräche, Schulungen, Workshops).

**Risikoadjustierung** – Die Anpassung von Zielwerten oder Vergütungen je nach Schwierigkeit der Zielgruppe, um faire Anreize zu schaffen und Fehlsteuerungen zu vermeiden.

**Social Impact Bond (SIB)** – Ein Finanzierungsinstrument mit privater Vorfinanzierung, bei dem private Kapitalgeber ein soziales Programm vorfinanzieren, ein Träger es umsetzt, und die öffentliche Hand das eingesetzte Kapital gegebenenfalls mit einer Erfolgsprämie erstattet, wenn vereinbarte Outcomes nachweisbar erreicht werden. Die Messung erfolgt nach vorher festgelegten Kriterien durch eine unabhängige Stelle.

**Theory of Change** – Ein Erklärmodell, das transparent macht, wie ein Programm durch Aktivitäten und unter bestimmten Bedingungen zu den beabsichtigten Outcomes führt. Eine Theory of Change dokumentiert die Annahmen über Ursache und Wirkung und bildet die Grundlage für die Definition von Indikatoren und das Monitoring. Sie schafft einen gemeinsamen Bezugsrahmen zwischen Verwaltung, Trägern und Partnern.

**Unrestricted Funding** – Flexible, nicht projektgebundene Finanzierung, bei der Trägern stabile Mittel für ihren laufenden Betrieb gewährt werden, unabhängig von einzelnen Erfolgsmessungen. Dies ermöglicht es innovativen oder vulnerablen Organisationen, ihre Angebote wirkungsorientiert an Bedarfe anzupassen, statt sich an starre Ausgabenvorgaben zu binden.

**Wirkungskreis** – Das iterative Modell mit drei Phasen (Motive, Wirkungslogik, Messung), das den systematischen Prozess der Wirkungsplanung und -messung strukturiert.

**Wirkungslogik (Theory of Change)** – Das theoretische Modell, das beschreibt, wie Aktivitäten plausibel zu den angestrebten Outcomes führen sollen; zeigt die Ursache-Wirkungs-Annahmen auf.

# Danksagung

Dieses Handbuch ist aus einem intensiven Austauschprozess mit Expert:innen aus Praxis, Verwaltung und Wissenschaft entstanden, die sich mit der Frage befassen, wie öffentliche Mittel in der Arbeitsmarktintegration stärker an Outcomes ausgerichtet werden können.

Besonderer Dank gilt den Mitgliedern der Arbeitsgruppe „Outcomeorientierte öffentliche Finanzierung“, die ihre Erfahrungen, Perspektiven und Beispiele eingebracht haben und damit wesentlich zur Ausgestaltung der hier dargestellten Ansätze beigetragen haben.

## Autoren

Wir danken allen Beteiligten, die ihre Expertise und Zeit in die Entstehung dieses Werkes investiert haben.

Die inhaltliche Federführung lag bei:

**Pablo Hoffmann** (Social Entrepreneurship Netzwerk Deutschland e.V. & SIGU-Plattform)

**Patrick Hoffmann** (Generali Deutschland AG)

**Norbert Kunz** (Social Impact gGmbH)

**Jan Boskamp** (JOBLINGE gAG)

**Matthias Schulze-Böing** (Matthias Schulze-Böing (GEWAK e.V., Frankfurt am Main)

## Besonderer Dank

Für das freundliche, kritische und konstruktive Feedback zu den Entwürfen danken wir herzlich:

**Arne Treves**

**Robert Kampik**

**Laura Kromminga**

**Hans Kroemer**

**Peter Kurz**

**Den Vertreter:innen von Pro Arbeit** – Kreis Offenbach – Kommunales Jobcenter für die wertvollen Einblicke aus der kommunalen Praxis.

**Angelika Tews, Rafael Heim, Viola Stegmann, Jessamine Davis, Birgit Heilig und David Korenke** für Korrekturlesung.

# Impressum



**SEND** Social  
Entrepreneurship  
Netzwerk  
Deutschland

Social Entrepreneurship Netzwerk Deutschland e.V.  
c/o Impact Hub  
Rollbergstraße 28a  
12053 Berlin

Mail: [info@send-ev.de](mailto:info@send-ev.de)  
Web: [www.send-ev.de](http://www.send-ev.de)



Mehr Informationen zu den Themen Soziale Innovationen und outcome-orientierte Verwaltung hält die Webseite des SEND e.V. bereit.

Newsletter abonnieren, informiert bleiben und die Zukunft sozial-innovativ mitgestalten!



SEND e.V.



SEND  
Newsletter

Layout & Grafik: Theresa Koch  
[www.theresakoch.de](http://www.theresakoch.de)