

# Wirkungsorientiert finanzieren

*Neun Hebel, um Outcome-orientierte öffentliche Mittelvergabe in Deutschland zur Regel zu machen*

Policy Paper · SEND e.V. | Autor:in: Pablo Hoffmann | Kontakt: politik@send-ev.de

## Was bedeutet Outcome-orientierte öffentliche Finanzierung?

Öffentliche Mittel fließen heute überwiegend nach dem Prinzip des Inputs: Wie viele Stellen werden finanziert? Wie viele Maßnahmen werden durchgeführt? Wie viele Teilnehmende erreicht ein Programm? Ob ein Ergebnis beim Individuum tatsächlich erreicht wurde — ob sich Lebensqualität verbessert hat, gesellschaftliche Teilhabe gelingt — mag im Nachhinein dokumentiert werden. Doch für die Frage, ob ein Programm finanziert, verlängert oder beendet wird, spielt dieses Ergebnis strukturell kaum eine Rolle. Entscheidend ist, ob Mittel ordnungsgemäß verausgabt wurden und nicht, ob sie gewirkt haben. Der Fokus liegt dabei auf öffentlichen Mitteln, die über Zuwendungen oder Vergabe an Dritte fließen — an freie Träger, Sozialunternehmen, gemeinnützige Organisationen und andere Leistungserbringer, die im Auftrag oder mit Unterstützung des Staates gesellschaftliche Herausforderungen bearbeiten.

**Outcome-orientierte Finanzierung dreht diese Logik um.** Sie fragt nicht, was finanziert wird, sondern **was sich dadurch verändert.** Werden Kinder in schwierigen Lebenslagen tatsächlich besser unterstützt? Gelingt gesellschaftliche Integration nachhaltig? Verbessert sich die Gesundheitsversorgung für vulnerable Gruppen? Staatliche Ressourcen werden dorthin gelenkt, wo sie die größte gesellschaftliche Wirkung entfalten — und Träger erhalten Anreize, kontinuierlich besser zu werden, statt nur Leistungsvolumen abzurechnen.

Das ist kein Nischenthema: Andere Länder wie Großbritannien, die Niederlande, Kanada und die USA haben Outcome-orientierte Finanzierung systematisch in ihre öffentlichen Verwaltungen integriert, mit messbaren Effekten auf Qualität und Effizienz staatlichen Handelns. Für Sozialunternehmen ist dieser Wandel strukturell bedeutsam: Sie erbringen gesellschaftliche Leistungen, messen ihre Wirkung systematisch und stehen im Wettbewerb mit Angeboten, die das nicht tun. Outcome-orientierte Finanzierung schafft hier einen fairen Wettbewerb und setzt Anreize für soziale Innovation. Ein Wandel zu mehr Outcome-Orientierung ist auch haushaltspolitisch relevant. Kommunen und Länder agieren unter wachsendem Spardruck; gleichzeitig wächst der Anspruch an einen handlungsfähigen Staat, der soziale Herausforderungen wirksam bearbeitet — nicht nur

verwaltet. Outcome-orientierte Steuerung kann beides verbinden: Sie reduziert den bürokratischen Kontrollaufwand auf Input-Ebene und stellt sicher, dass knappe Mittel dort ankommen, wo sie tatsächlich wirken.

## Kernbotschaft

Outcome-orientierte Finanzierung und Vergabe sind in Deutschland **bereits heute möglich**. Zuwendungs-, Vergabe- und Haushaltsrecht lassen mehr Gestaltungsspielraum zu, als in der Verwaltungspraxis angenommen wird. Das geltende Recht enthält wesentliche Bausteine — sie werden aber zu selten genutzt, und sie reichen nicht überall aus.

Dieses Paper benennt **neun konkrete Hebel in drei Reformfeldern**: Anpassungen im Haushalts-, Sozial- und Vergaberecht (A), finanzielle Instrumente zur Anschubfinanzierung auf Bundesebene (B) sowie institutionelle Infrastruktur und Kompetenzen (C). Es liefert den konkreten Umsetzungspfad für das im Koalitionsvertrag verankerte Bekenntnis zur wirkungsorientierten Steuerung.

## Das politische Startzeichen: zwoH und der Umsetzungspfad

Die Bundesregierung hat sich im Koalitionsvertrag 2025 zur ziel- und wirkungsorientierten Haushaltsführung (zwoH) bekannt. Mit dem zwoH-Kabinettsbeschluss vom Juli 2025 wurde dieses Commitment politisch bekräftigt. Dieses Paper liefert den Umsetzungspfad. Es benennt für jeden der neun Hebel, wer zuständig ist, welche Rechtsgrundlage angepasst werden muss und welcher erste konkrete Schritt sofort möglich wäre. Das politische Fenster ist geöffnet — die folgenden strukturellen Barrieren erklären, warum es jetzt genutzt werden muss:

- **Jährliche Haushaltstakte** verhindern die mehrjährigen Planungshorizonte, die Wirkungsmessung braucht.
- **Zu enge Experimentierklauseln** im Sozialrecht sind befristet, kaum genutzt und selten transferierbar.
- **Rechtsunsicherheit im Vergaberecht** lässt Outcome-Kriterien zwar zu, regelt sie aber nicht explizit — Vergabestellen weichen aus.
- **Fehlende Wissens- und Finanzierungsinfrastruktur**: Jede Verwaltung lernt bei Null, Risikokapital für Pilote fehlt.

Ein politisches Zeitfenster besteht jetzt: SGB-II-Reform, UVgO-Novelle, Haushaltsberatungen und der Diskurs um kommunale Finanzspielräume bieten konkrete Andockpunkte für alle neun Hebel.

## Neun Hebel auf einen Blick

#	Hebel	Reformfeld	Ebene	Adressat:in (Bund)
<b>A1</b>	Mehrjährigkeit im Haushaltsrecht	Rechtlicher Rahmen	Bund + Länder	BMF, Haushaltsausschuss
<b>A2</b>	Experimentierklauseln im Sozialrecht verankern	Rechtlicher Rahmen	Bund	BMAS, BMBFSFJ, BMG
<b>A3</b>	Erfolgsbasierte Vergütung im Sozialrecht erweitern	Rechtlicher Rahmen	Bund	BMAS, BMBFSFJ, BA
<b>A4</b>	Vergaberecht modernisieren	Rechtlicher Rahmen	Bund	BMWE, BMJ
<b>B5</b>	Bundes-Outcomes-Fonds aufbauen	Finanzielle Instrumente	Bund	BMAS, BMBFSFJ, BMF
<b>B6</b>	Passiv-Aktiv-Logik verallgemeinern	Finanzielle Instrumente	Bund	BMAS, BMF
<b>B7</b>	Kommunale Innovations- und Wirkungsbudgets	Finanzielle Instrumente	Länder + Kommunen	BMF, Finanzausschuss
<b>C8</b>	Nationales Kompetenzzentrum Wirkungsorientierung	Infrastruktur & Kompetenzen	Bund	BMDS, BMFTR, BMBFSFJ, BMAS, BMF
<b>C9</b>	Schulungen und Beratung für Verwaltungen	Infrastruktur & Kompetenzen	Bund + Länder	BMI (BAkÖV), BMBFSFJ, BMAS

## REFORMFELD A — RECHTLICHER RAHMEN

### A1 Mehrjährigkeit im Haushaltsrecht sichern

Outcome-orientierte Programme brauchen Planungshorizonte von drei bis sieben Jahren — in Bildung, Jugendhilfe, Gesundheitsprävention oder sozialer Integration dauert es entsprechend lang, bis Wirkungen messbar werden. Das jährliche Haushaltsprinzip macht ergebnisabhängige Zahlungen und mehrjährige Wirkungsbudgets praktisch unmöglich.

#### Umsetzungsschritte:

→ **Zuständig:** BMF (Federführung) · Haushaltsausschuss · Finanzminister:innen der Länder

- **Anpassung § 7 BHO und LHOs:** erweiterte Verpflichtungsermächtigungen für Outcome-orientierte Programme.
- **Ausdrückliche Regelung für übertragbare Ausgaben,** sodass Mittel über das Haushaltsjahr hinaus an Wirkungsziele gebunden bleiben können.

### A2 Experimentierklauseln im Sozialrecht dauerhaft verankern

Das Sozialrecht enthält vereinzelt Klauseln, die Abweichungen vom Standard für innovative Ansätze erlauben — etwa § 16f SGB II im Bereich Grundsicherung oder § 11b SGB VIII in der Jugendhilfe. Diese Klauseln sind in der Regel befristet, inhaltlich eng gefasst und in der Praxis kaum genutzt. Ihre Systemlogik — erproben, evaluieren, transferieren — fehlt als übergreifendes Prinzip.

§ 16f SGB II bietet dabei eine Grundlage für einen ersten größeren Schritt in Sachen Experimentierräume und Reallabore vor Ort; der Gesetzgeber hat ihn jüngst sogar ausgeweitet. Grundproblem bleiben jedoch die hohen Hürden zur Anwendung vor Ort — hier besteht unmittelbarer Handlungsbedarf.

#### Umsetzungsschritte:

→ **Zuständig:** BMAS, BMBFSFJ, BMG (je SGB-Zuständigkeit) · Ausschüsse A&S, BFSFJ, Gesundheit

- **Bestehende Experimentierklauseln in SGB II, SGB VIII und SGB IX dauerhaft verankern** und inhaltlich so öffnen, dass Outcome-basierte, mehrjährige Modellfinanzierungen systematisch möglich werden.
- **Einheitliche Struktur für Klauseln aller Sozialgesetzbücher:** klare Kriterien für Zielgruppe, Laufzeit und Evaluation — sowie eine verbindliche Transferpflicht für bewährte Ansätze in die Regelfinanzierung.

- **§ 16f SGB II als Sofortmaßnahme stärken:** Eine zentrale Stelle — z.B. KOINNO — bündelt Kapazitäten und Expertise, damit auch kleinere Jobcenter 16f-Projekte rechtssicher initiieren und umsetzen können.
- **Ausweitung § 16f auf das SGB III:** Um rechtskreisübergreifende Zusammenarbeit zu stärken — insbesondere bei jungen Menschen mit häufigen Rechtskreiswechseln — soll der Experimentierrahmen auf das SGB III übertragen werden (analog zu § 45 SGB III).
- **Interne Zielsetzung ausrufen:** sowohl zu Anwendungsfeldern (z.B. via fachlicher Weisung) als auch zur Nutzungsintensität selbst (via fixem Budget), um den Experimentierrahmen aus dem Nischendasein zu holen.

### A3 Erfolgsbasierte Vergütung im Sozialrecht erweitern

Im Bereich der aktiven Finanzierung (§ 45 SGB III) sind erfolgsbezogene und pauschalierte Vergütungen bereits möglich — das ist eine Ausnahme. Für die große Mehrheit der öffentlich finanzierten Sozialleistungen, darunter Jugendhilfe, Eingliederungshilfe, Gesundheitsprävention oder kommunale Integrationsangebote, fehlt eine vergleichbar klare Rechtsgrundlage für Vergütungsmodelle, die Ergebnisse honorieren.

#### Umsetzungsschritte:

→ **Zuständig:** BMAS, BMBFSFJ · Bundesagentur für Arbeit · Ausschuss A&S

- **Die Systematik erfolgsbezogener Vergütung** — Outcome-Indikatoren, pauschalierte Grundvergütung, ergebnisabhängige Bonuskomponenten — durch Klarstellung und punktuelle Rechtsanpassungen sektorübergreifend nutzbar machen.
- **Standardisierte Erfolgsdefinitionen und Mustertexte** zur Senkung von Transaktionskosten für Verwaltungen und Träger.
- **Creaming-Schutz als Prinzip verankern:** Zielgruppen-Staffelungen sicherstellen, damit Anreize nicht zulasten schwieriger Fälle gehen.

### A4 Vergaberecht für wirkungsorientierte Sozialverträge modernisieren

Outcome-Kriterien und erfolgsorientierte Vergütungsmodelle sind vergaberechtlich zulässig, aber nicht explizit geregelt. In Vergabestellen und Rechnungshöfen entsteht Unsicherheit; das Ergebnis ist Rückfall auf bekannte Aufwandsvergütungen, auch wenn wirkungsorientierte Modelle die bessere Wahl wären.

#### Umsetzungsschritte:

→ **Zuständig:** BMW, BMJ (Federführung) · Beschaffungsamt des BMI · UVgO-Novelle 2025/26

- **§§ 127, 128 GWB und UVgO ergänzen:** Outcome-Kriterien und erfolgsorientierte Vergütung ausdrücklich typisieren und damit Rechtssicherheit herstellen.

- **§ 119 Abs. 8 GWB (Innovationspartnerschaften)** gezielt für wirkungsorientierte Sozialverträge nutzbar machen.
- **Musterklauseln und Handreichungen** vom Beschaffungsamt erarbeiten, als Starthilfe für Vergabestellen ohne eigene Expertise.

## REFORMFELD B — FINANZIELLE INSTRUMENTE

### B5 Bundes-Outcomes-Fonds aufbauen

Öffentliche Stellen wollen Outcome-orientierte Ansätze erproben, scheitern aber an fehlendem Risikokapital, mangelnder technischer Unterstützung und der Sorge vor politischer Haftung bei Misserfolg. Das verhindert Pilotprojekte, die als Lernräume für bessere Steuerung dringend gebraucht werden.

**Vorbild ist der neue UK Outcomes Fund:** Er stellt gezielt Anschubfinanzierung bereit, begleitet kommunale Auftraggeber bei Vertragsdesign und Evaluation und teilt das finanzielle Ergebnisrisiko zwischen Zentralstaat und Kommunen.

#### Umsetzungsschritte:

→ **Zuständig:** BMAS / BMBFSFJ (Federführung) · BMF (Ko-Finanzierung) · Haushaltsausschuss

- **Aufbau eines Bundes-Outcomes-Fonds für einen klar definierten sozialpolitischen Bereich** — in Frage kommen etwa Jugendhilfe und Prävention (BMAS/BMBFSFJ), gesellschaftliche Integration (BMAS), Bildungschancen (BMBFSFJ-Federführung) oder Gesundheitsversorgung für vulnerable Gruppen (BMG) — als zeitlich befristetes Pilotinstrument mit Lernauftrag.
- **Der Fonds übernimmt drei Funktionen:** Anschubfinanzierung Outcome-orientierter Projekte, Bezahlung technischer Assistenz für öffentliche Auftraggeber (Vertragsdesign, Wirkungsmessung) sowie Ko-Finanzierung des Ergebnisrisikos zwischen Bund und Kommunen.
- **Erfolgreiche Modelle werden** systematisch dokumentiert und in die Regelfinanzierung überführt.
- **Federführung beim BMAS oder BMBFSFJ**, Ko-Finanzierung aus dem BMF; Umsetzung über eine bestehende Bundesbehörde oder das geplante Kompetenzzentrum (C8).

### B6 Passiv-Aktiv-Logik verallgemeinern

Wer durch präventive Investitionen Folgekosten vermeidet — etwa durch frühzeitige Unterstützung statt späterer Krisenintervention — kann den erzielten Einspareffekt heute

kaum systematisch in sein eigenes Budget zurückführen. Das schwächt die ökonomische Logik von Prävention und Wirkungsorientierung.

### Umsetzungsschritte:

→ **Zuständig:** BMF (Federführung) · BMAS · Finanzausschuss

- **Passiv-Aktiv-Logik als allgemeines Refinanzierungsprinzip etablieren:** Wer durch präventive oder aktive Investitionen nachweisbar Folgekosten in anderen Haushaltstiteln vermeidet, erhält einen pauschalierten Anteil zurück.
- **Operationalisierung über ressortübergreifende Verrechnungsverfahren** unter Federführung des BMF.

## B7 Kommunale Innovations- und Wirkungsbudgets etablieren

Kommunen fehlen flexible Budgets, um Mittel zwischen Instrumenten nach Ergebnislage umzuschichten oder in Outcome-orientierte Pilote zu investieren. Starre Zweckbindungen verhindern lernende Steuerung selbst dort, wo Daten zeigen, dass ein Ansatz besser wirkt als ein anderer. Die Bundesebene kann über das Haushaltsrahmenrecht den entscheidenden Freiraum schaffen.

### Umsetzungsschritte:

→ **Zuständig:** BMF (HGrG-Rahmen) · Finanzausschuss · Länder-Innenminister:innen · Kommunale Spitzenverbände

- **Gesetzliche Grundlage im HGrG und Gemeindehaushaltsrecht:** kommunale Innovations- und Wirkungsbudgets (Vorschlag: 1–3 % ausgewählter Produktbereiche), zweckgebunden für Outcome-orientierte Pilote, Evaluation und lernende Steuerung.
- **Flexible Mittelverwendung innerhalb des Budgets** nach Ergebnislage — analog zu bereits erprobten kommunalen Innovationsbudgets.
- **Ko-Finanzierungsanreize des Bundes**, um Kommunen in angespannter Haushaltsslage nicht zu benachteiligen.

## REFORMFELD C — INSTITUTIONELLE INFRASTRUKTUR UND KOMPETENZEN

### C8 Nationales Kompetenzzentrum für Wirkungsorientierung schaffen

In Deutschland fehlt eine dauerhafte, neutrale Stelle, die Outcome-orientierte Finanzierung erforscht, berät und im Transfer begleitet. Good Practice aus Kommunen und Bundesländern bleibt lokal, Evaluationen verschwinden in Abschlussberichten, internationale Erfahrungen werden nicht systematisch übersetzt. Großbritannien (GO Lab, Oxford), die USA (Harvard Government Performance Lab) und Australien haben entsprechende Infrastrukturen aufgebaut.

**KOINNO als Ausgangspunkt:** Das Kompetenzzentrum Innovative Beschaffung (KOINNO) ist als bestehende Infrastruktur zu prüfen, ob es eine Teilfunktion — insbesondere zur wirkungsorientierten Vergabe — übernehmen oder zum Nukleus des nationalen Kompetenzzentrums ausgebaut werden könnte.

#### Umsetzungsschritte:

→ **Zuständig:** BMDS, BMAS, BMFTR, BMBFSFJ (gemeinsamer Prüfauftrag) · Haushaltsausschuss · Erster Schritt: Ressortübergreifendes Mandatierungsgespräch

- **Aufbau eines nationalen Kompetenzzentrums Wirkungsorientierung** — mit Forschung, Beratung für Bund/Länder/Kommunen, öffentlicher Projektdatenbank und einem Fellowship-Programm für Verwaltungsmitarbeitende (Vorbild: GO Lab Oxford).
- **Gemeinsamer Prüfauftrag an BMDS, BMAS, BMFTR und BMBFSFJ** als unmittelbarer erster Schritt — BMFTR für den Forschungsauftrag, BMBFSFJ für den Wissenstransfer in Bildungs- und Verwaltungseinrichtungen; KOINNO-Eignung explizit mitprüfen.

### C9 Schulungen und Beratung für Verwaltungen systematisch ausbauen

Wirkungsorientierte Steuerung erfordert Kompetenzen, die in der klassischen Verwaltungsausbildung nicht vermittelt werden: Wirkungslogiken entwickeln, Outcome-Indikatoren operationalisieren, Evaluationsergebnisse in Steuerung überführen. Selbst dort, wo das Recht Spielräume lässt, fehlen Mitarbeitende, die sie nutzen können.

#### Umsetzungsschritte:

→ **Zuständig:** BMI (BAkÖV-Beauftragung) · BMBFSFJ (Verwaltungsbildung) · BMAS · Länder-Hochschulen für öffentliche Verwaltung · Erster Schritt: Curriculum-Pilotmodul BAkÖV 2026

- **Curriculum-Integration:** Wirkungslogik und Outcome-basierte Finanzierung in die Regelangebote der BAKöV, der Deutschen Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer und der Landes-Verwaltungsfachhochschulen aufnehmen — BMBFSFJ koordiniert die Einbindung in bestehende Bildungsformate für die öffentliche Verwaltung.
- **Train-the-Trainer-Programm** für Multiplikator:innen in Fortbildungsinstituten — finanziert aus einem eigenen Bundesförderhaushalt, koordiniert über das Kompetenzzentrum (C8).

## Umsetzungspfad: Wer macht was – und wie?

Die folgende Übersicht zeigt für jeden Hebel, welche Institution die Umsetzung trägt und welcher konkrete erste Schritt möglich ist.

Hebel	Umsetzungsverantwortung	Konkreter nächster Schritt (Zeitfenster)
<b>A1 Mehrjährigkeit im Haushaltsrecht</b>	BMF (Federführung) · Haushaltsausschuss · Finanzminister:innen der Länder	§ 7 BHO anpassen: Pilotprogramm für übertragbare Outcome-Mittel – Referentenentwurf bis Ende 2025, Verabschiedung im Haushaltsbegleitgesetz 2026
<b>A2 Experimentierklauseln im Sozialrecht</b>	BMAS, BMBFSFJ, BMG · Ausschüsse A&S, BFSFJ, Gesundheit	SGB-II-Reform 2025 nutzen: § 16f dauerhaft verankern und auf SGB VIII / SGB IX ausdehnen; einheitliche Evaluationspflicht per Rechtsverordnung; Anwendungshürden durch zentrale Expertise-Stelle senken
<b>A3 Erfolgsbasierte Vergütung im Sozialrecht</b>	BMAS, BMBFSFJ · Bundesagentur für Arbeit · Ausschuss A&S	BMAS-Klarstellungs Rundschreiben zu bestehenden Rechtsgrundlagen; Pilotvertrag BA für ergebnisabhängige Maßnahmen 2026; sektorweite Mustertexte bis Mitte 2026
<b>A4 Vergaberecht modernisieren</b>	BMWE, BMJ (Federführung) · Beschaffungsamt des BMI · UVgO-Novelle	UVgO-Novelle nutzen: Outcome-Kriterien als Zuschlagskriterium typisieren; Musterklauseln bis Mitte 2026; § 119 Abs. 8 GWB für Sozialverträge aktivieren
<b>B5 Bundes-Outcomes-Fonds aufbauen</b>	BMAS / BMBFSFJ (Federführung) · BMF (Ko-Finanzierung) · Haushaltsausschuss	Ressortübergreifendes Fachgespräch auf AL-Ebene (BMAS/BMF) bis Herbst 2025; Pilotbereich benennen; Haushaltsansatz 2027 vorbereiten
<b>B6 Passiv-Aktiv-Logik verallgemeinern</b>	BMF (Federführung) · BMAS · Finanzausschuss	BMF-Prüfauftrag zu Verrechnungsverfahren bis Anfang 2026; Pilotmodell in frühe Hilfen oder Jobcenter-Prävention 2026/2027
<b>B7 Kommunale Wirkungsbudgets</b>	BMF (HGrG-Rahmen) · Finanzausschuss · Länder-Innenminister:innen · Kommunale Spitzenverbände	HGrG-Novelle um Ermächtigungsgrundlage für Wirkungsbudgets ergänzen; KfW-Programm als Anreiz für Pilotkommunen ab 2026

<p><b>C8 Nationales Kompetenzzentrum Wirkungsorientierung</b></p>	<p>BMDS, BMAS, BMFTR, BMBFSFJ (gemeinsamer Prüfauftrag) · Haushaltsausschuss</p>	<p>Gemeinsamer Prüfauftrag der vier Ministerien bis Ende 2025; Trägerschaftsmodell und Standortentscheidung bis Mitte 2026; KOINNO auf Eignung prüfen</p>
<p><b>C9 Schulungen und Beratung für Verwaltungen</b></p>	<p>BMI (BAköV-Beauftragung) · BMBFSFJ · BMAS · Länder-Hochschulen für öffentliche Verwaltung</p>	<p>Curriculum-Pilotmodul BAKöV 2026; Train-the-Trainer-Programm ab 2026; Begleitungspflicht in neue Programme aufnehmen</p>

## Über SEND

Das Social Entrepreneurship Netzwerk Deutschland (SEND) ist das Netzwerk der Sozialunternehmen in Deutschland mit **über 800 Mitgliedern**. SEND baut Brücken zur Politik, Zivilgesellschaft und klassischen Wirtschaft, um die Rahmenbedingungen für soziale Innovationen zu verbessern.

Kontakt: SEND Team Politik | [politik@send-ev.de](mailto:politik@send-ev.de) | [www.send-ev.de](http://www.send-ev.de)

*Das Social Entrepreneurship Netzwerk Deutschland e.V. (SEND) vertritt die Interessen der deutschen Sozialunternehmen mit dem Ziel, die Rahmenbedingungen für Sozialunternehmertum in Deutschland zu verbessern. SEND ist unter der Nummer R001359 im Lobbyregister des Deutschen Bundestages eingetragen und arbeitet auf Grundlage des Verhaltenskodex für Interessenvertreterinnen und Interessenvertreter auf Basis des Lobbyregistergesetzes.*