

Auf dem Weg zu einer „Outcome Revolution“? Neue Ansätze der wirkungsorientierten Steuerung und Finanzierung sozialer Dienstleistungen

Worum geht es?

Effektivität und Effizienz der Sozialpolitik in Deutschland sind ins Gerede gekommen. Deutschland hat zwar einen im internationalen Vergleich hohen Anteil von Sozialausgaben am Bruttoinlandsprodukt von knapp 31 Prozent (BMAS 2024). Allein im Bundeshaushalt sind mit über 200 Milliarden Euro gut 40 Prozent aller Mittel für Soziales gebunden. Es wird jedoch zunehmend in Frage gestellt, ob der Sozialstaat in seiner Organisation so aufgestellt ist, dass diese Investitionen in soziale Gerechtigkeit und gesellschaftlichen Zusammenhalt effizient und mit nachhaltiger Wirkung erfolgen.

Im Koalitionsvertrag von CDU und SPD findet sich an zentraler Stelle die Absicht, die „Wirksamkeit und Effizienz sozialstaatlicher Leistungen“ zu überprüfen (CDU/SPD 2025, S. 15). Schon im Jahr zuvor hatte der Normenkontrollrat deutliche Kritik an der Überkomplexität des Systems sozialer Hilfen in Deutschland geübt. Ein in seinem Auftrag erstelltes Gutachten hatte weitreichende Vorschläge für eine Fundamentalreform des Systems von sozialen Transferleistungen erarbeitet (NKR 2024). Für Peter Kurz, bis 2023 Oberbürgermeister der Stadt Mannheim, krankt der deutsche Staat und damit auch der Sozialstaat an einer grundsätzlichen Fehlprogrammierung seiner Steuerung und bleibt deshalb nicht nur weit unter seinen Möglichkeiten, sondern auch weit unter dem, was dem bevorstehenden Zeitalter von Polykrisen und multiplen Herausforderungen an staatlicher Handlungsfähigkeit geboten wäre. Viel Energie und Akribie wird, so Peter Kurz, in die Definition von Standards und Regulierungen gesteckt, deutlich zu wenig jedoch in die Überprüfung der Wirkung staatlicher Maßnahmen. Soll der Staat also besser funktionieren und dem verbreiteten Gefühl des Staatsversagens der Wind aus den Segeln genommen werden, brauche es eine Wende weg von der Fixierung auf Standards und hin zu einer neuen und konsequenten Wirkungsorientierung (Kurz 2024).

Die Forderung nach einer stärkeren Wirkungsorientierung staatlichen Handelns ist dabei keineswegs neu. In der Sozialpolitik war das Paradigma eines stärker auf Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit statt nur auf Regelhaftigkeit ausgerichteten Handelns in der öffentlichen Verwaltung spätestens mit den Neuen Steuerungsmodellen und der Bewegung des „New Public Management“ in den 1990er Jahren angekommen (Reis/Schulze-Böing 2000).

Durch Anwendung betriebswirtschaftlicher Methoden der Ressourcenoptimierung und eine klare Strukturierung der Rollen von politischen Auftraggebern und der Ausführenden in Verwaltungen und bei öffentlich finanzierten Trägern sollte wirtschaftliches Denken im Sozialbereich einziehen und soziale Maßnahmen wirksamer und kostengünstiger werden. Das war nicht unumstritten. Viele sahen darin eine unzulässige Ökonomisierung des Sozialen und die Gefährdung wertorientierten Handelns. Zudem gab es, wenig überraschend, starke Beharrungskräfte, die sich einer größeren Transparenz der Sozialpolitik und dem, was dort geleistet wird, widersetzen, einfach weil dies ihrem Interesse an möglichst großen Gestaltungsspielräumen bei dauerhaft gesicherter auskömmlicher Finanzierung entgegenstand. Auch die Sozialpolitiker selbst maßen ihren Erfolg oft lieber in steigenden Ausgaben als in nachprüfbar erzielten sozialpolitischen Wirkungen.

Diese Gemengelage führte dazu, dass der Aufbruch der neuen Konzepte bald sein Momentum verlor und vielfach einfach versandete. Am konsequentesten umgesetzt wurden die neuen Ideen zur wirkungsorientierten Steuerung noch im Bereich der Arbeitsmarktpolitik, vor allem im Zuge der sogenannten „Hartz-Reformen“, durch die ab 2003 die vormalige Bundesanstalt für Arbeit mit Hilfe von Unternehmensberatern und einer energischen Führung mit Erfahrungen aus dem Privatsektor zu

einer Bundesagentur für Arbeit entwickelt wurden, in der ein straffes Controlling mit einer Vielzahl von Leistungskennziffern die Praxis prägen (Jann/Schmid 2004; Hassel/Schiller 2010).

Auch die im Jahr 2005 aus der Zusammenlegung von Sozial- und Arbeitslosenhilfe entstandene Grundsicherung für Arbeitsuchende („Hartz 4“) profitierte von dem Steuerungsmodell der Bundesagentur für Arbeit. Obwohl dieses System durch die maßgebliche Mitwirkung der Kommunen wesentlich komplexere Governancestrukturen aufweist, konnte dort von Anfang an ein wirkungsorientiertes Steuerungsverfahren eingeführt werden, das dieses neu geschaffene System im Vergleich zu anderen sozialen Handlungsfeldern sehr transparent machte. Das Steuerungsmodell der Grundsicherung mag nicht perfekt sein, aber gegenüber dem, was zuvor in der kommunalen Sozialhilfe üblich war, war es ein Quantensprung in die richtige Richtung. Der große sozial- und arbeitsmarktpolitische Erfolg dieses Systems beruht nicht nur, aber auch auf der konsequenten Umsetzung dieser wirkungsorientierten Steuerung (Schulze-Böing 2013).

Der Versuch, mit Produkthaushalten bei Ländern und Kommunen eine wirkungsorientierte Verwendung öffentlicher Mittel zu verankern, kann dagegen vorerst als gescheitert angesehen werden, so der ernüchternde Befund des Bochumer Verwaltungsforschers Jörg Bogumil. Verantwortlich seien Beharrungskräfte in den Verwaltungen, der Einfluss von machtvollen Verbänden und nicht zuletzt auch Politiker, bei denen die Sorge über die Wiederwahl langfristigen Strategien mit Konfliktpotential oft im Wege stünde.-Die Eigenlogik politischer Prozesse sei bei der Entwicklung und Einführung der neuen Steuerungsmodelle eben völlig unterschätzt worden (Bogumil 2022).

Ausweg Soziales Unternehmertum?

Es braucht also einen neuen Anlauf. Die Idee des „sozialen Unternehmertums“ könnte hier neue Impulse bringen. Wie das Konzept der neuen Verwaltungssteuerung kommt auch diese Idee aus dem angelsächsischen Raum. Die zentrale These dabei ist, dass sich durch ein stärkeres unternehmerisches Handeln soziale Innovationen und eine bessere Nutzung begrenzter Ressourcen in Gang bringen lassen. Die OECD und die Europäische rühren schon seit vielen Jahren die Trommel für „social entrepreneurship“, um die Innovationslücke der Sozialpolitik zu schließen, haben dazu Forschungsprojekte durchgeführt und Förderprogramme aufgelegt (Noya 2009).

Stephen Goldsmith, seinerzeit auch Berater des New Yorker Bürgermeisters Michael Bloomberg, hat in seinem 2010 erschienenen Buch „The Power of Social Innovation“ sehr pointiert darauf hingewiesen, dass viele, auch sehr teure soziale Maßnahmen, wirkungslos verpuffen, weil man sich nicht traut, eingefahrene Gleise zu verlassen und die Politik nicht genau hinschaut, was mit dem in Soziales investierten Geld wirklich bewegt wird. „Soziale Innovationen“ sollten einer aus seiner Sicht teure, aber inhaltlich stagnierende Sozialpolitik neuen Geist einhauchen. Den Weg dahin sah er in einer neuen Kultur der Rechenschaftslegung, in der soziale Einrichtungen nicht nur berichten, was sie getan haben, sondern auch, was sie im Leben ihrer Klienten zum Positiven wirklich geändert haben. Auch soziale Erfolge müssten überprüfbar und messbar sein (Goldsmith/Bloomberg 2010).

Es gehe zum Beispiel nicht nur darum, zu dokumentieren, wie viele Lernförderstunden man für Kinder aus benachteiligten Quartieren organisiert habe, sondern wie viele der geförderten Kinder tatsächlich die Versetzung oder den Schulabschluss geschafft haben. Im Konzept von Goldsmith müsste man konsequenterweise eine Einrichtung nicht dafür bezahlen, dass sie Nachhilfe durchführt, sondern für das Erreichen der Klassenziele. Vielleicht gibt es ja bessere Wege als Nachhilfe, um Kindern und Jugendlichen zum Schulerfolg zu verhelfen. Übersetzt in die Sprache der Evaluationsforschung: es geht um „Outcome“, nicht nur um „Output“. Aufgabe der öffentlichen Sozialpolitik wäre es dann, diesen Suchprozess nach der besseren Problemlösung in Gang zu halten und den Wettbewerb um Innovation zu organisieren. Es brauche dafür unternehmerische Persönlichkeiten, die für Erfolg

belohnt werden, die aber auch das Risiko des Scheiterns nicht scheuen – im Grund so etwas wie das sozialpolitische Äquivalent der „schöpferischen Zerstörung“, wie sie der Ökonomen Joseph Schumpeter als Kern eines dynamischen kapitalistischen Wirtschaftssystems beschrieben hat.

Neben den in den USA schon seit den 1990er Jahren implementierten Modellen, sind für die Diskussion in Deutschland auch die Erfahrungen in Großbritannien und den Niederlanden interessant. In Großbritannien hatte man im Jahr 2011 mit dem sehr umfangreichen „Work Programme“ ein Konzept der Auslagerung von Arbeitsmarktdienstleistungen für Langzeitarbeitslose auf den Weg gebracht, das eine fast ausschließlich erfolgsbezogene Finanzierung vorsah. D. h. die Auftragnehmer, überwiegend eher große private Arbeitsmarktdienstleister mit einer ausreichenden Kapitalunterlegung, wurden für die Ergebnisse bei der Arbeitsmarktintegration ihrer Klientinnen und Klienten vergütet, wodurch der größte Teil des Risikos der Maßnahmen auf die privaten Vertragspartner verlagert wurde (Finn 2012). Die Erfahrungen waren allerdings zwiespältig. Die Integrationswirkungen waren enttäuschend. Infolgedessen kamen viele Vertragspartner des britischen Arbeitsministeriums in wirtschaftliche Schwierigkeiten. Einige zogen sich aus dem Markt zurück. Im Jahr 2017 wurde das Work Programme wieder eingestellt (Langenbacher/Vodopivec 2022).

In den Niederlanden hatte man schon seit Ende der 1990er Jahre im Bereich der Arbeitsmarktpolitik, aber auch der Bildung und Sozialarbeit mit Maßnahmen experimentiert, die ganz oder teilweise erfolgsbezogen vergütet wurden. Aufgrund der stark dezentralisierten Struktur der Sozial- und Arbeitsmarktpolitik in den Niederlanden, waren es vor allem die Kommunen, die dabei eine sehr vielfältige Praxis entfaltet haben. Dem kam entgegen, dass es dort, anders als in Deutschland, schon relativ lange eine breite und sehr diversifizierte Struktur privater Anbieter von sozialen und Arbeitsmarktdienstleistungen gibt, die den Markt dieser Dienstleistungen wettbewerblich gestalten und immer wieder auch mit innovativen Ansätzen überraschen (Langenbacher/Vodopivec 2022).

In Deutschland hatte man in der Arbeitsförderung im Jahr 2002 mit der Einführung des „Aktivierungs- und Vermittlungsgutscheins“ (AVGS) ein Instrument eingeführt. Hier werden Vergütungen nur gezahlt, wenn tatsächlich eine Integration in ein sozialversicherungspflichtiges Arbeitsverhältnis belegt werden kann. Die Vergütung wird in zwei Tranchen ausgezahlt, sechs Wochen und sechs Monate nach Beginn des Arbeitsverhältnisses. Bei Langzeitarbeitslosen werden bis zu 3.000 Euro an Prämie gezahlt. Allerdings wird das Instrument immer weniger genutzt. Die Zahl der ausgegebenen AVGS sank nach Angaben der Bundesagentur für Arbeit von gut 330 Tausend im Jahr 2013 auf knapp 20 Tausend in 2022, die der eingelösten Gutscheine von rund 12.500 auf 3.400.

Die Ursachen dafür dürften darin liegen, dass Arbeitsagenturen und Jobcenter verstärkt auf eigene Vermittlungsaktivitäten setzen und deshalb weniger Gutscheine ausgeben. Ein wichtiger Grund ist aber auch, dass die angebotenen Prämien bei einem tendenziell höheren Anteil von Arbeitsuchenden mit besonderen Integrationshemmnissen von privaten Vermittlern als immer weniger auskömmlich betrachtet werden und sie sich deshalb vom Markt zurückziehen (Stephan u. a. 2024).

Bonuszahlungen bei erfolgreichen Abschlüssen als Teil von Vergütungsvereinbarungen bei Vergabemaßnahmen von Jobcentern und Agenturen für Arbeit sind ebenfalls verbreitete Praxis. Daten dazu gibt es nicht. In einer explorativen und nicht repräsentativen Befragung des Autors bei Jobcentern ergab sich, dass der Anteil solcher Maßnahmen mit erfolgsbezogenem Vergütungsanteil in einer Spanne von 15-25 Prozent aller dort vergebenen Maßnahmen anzusiedeln sein könnte.

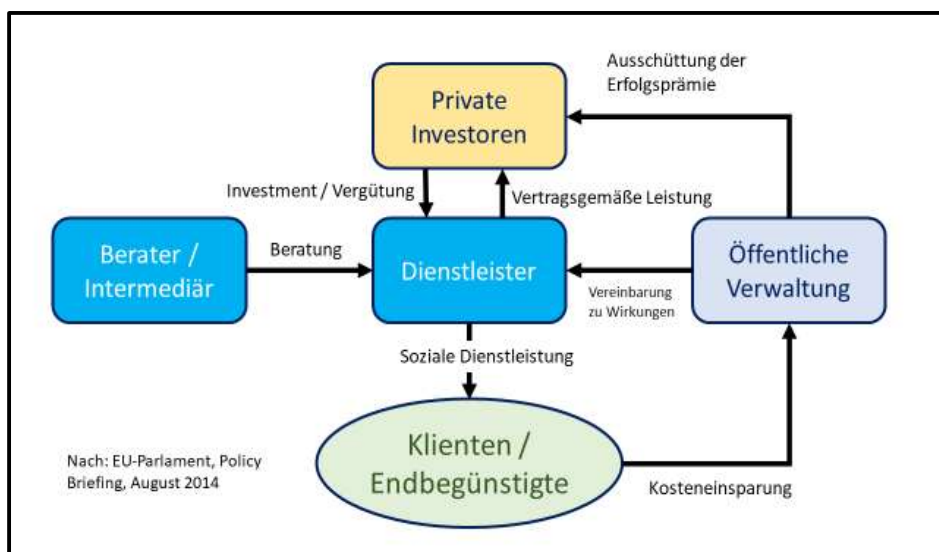
Risikokapital auch für Soziales?

In den USA und Großbritannien, in kleiner Zahl auch in den Niederlanden und einigen osteuropäischen Ländern gibt es inzwischen mit „Social Impact Bonds“ (SIB) eine besonders

spektakuläre Variante einer wirkungsorientierten Finanzierung. Diese Bonds funktionieren nach dem Prinzip der Risikokapitalinvestition. Ein Investor gibt Geld, etwa zur Finanzierung eines Arbeitsmarktprojekts für Langzeitarbeitslose, das ein entsprechend spezialisiertes Unternehmen bzw. ein Träger von Arbeitsmarktmaßnahmen durchführt. Die öffentliche Hand zahlt an den Investor, wenn ein Erfolg erzielt wurde, das heißt zum Beispiel ein Langzeitarbeitsloser in ein dauerhaftes Arbeitsverhältnis eingemündet ist. Gelingt dies oft genug, dann bleibt für den Investor ein Gewinn. Klappt es nicht, geht das investierte Kapital verloren.

Vorteil für den öffentlichen Auftraggeber: er kann das Risiko des Misserfolgs, das er sonst bei der Beauftragung von Maßnahmen tragen muss, auf den privaten Investor abwälzen. Wenn die Maßnahme gut läuft, werden dagegen Zahlungen fällig, die gleich hoch, meist eher etwas höher liegen als im Fall der klassischen Beauftragung einer wirkungsvollen und guten Maßnahme. In vielen Fällen errechnen Kommunen oder andere öffentliche Auftraggeber die Höhe der Prämien aus den zu erwartenden Einsparungen, die im Erfolgsfall eintreten, etwa bei der Arbeitslosenunterstützung, bei Heimunterbringungen oder bei der Notunterbringung von Wohnungslosen.

In der Literatur werden SIB oft als besonders geeignet zur Stimulierung von (sozialen) Innovationen angesehen (European Parliament 2014). Zudem könnten sie ein Vehikel für die Mobilisierung von privatem Kapital für soziale Maßnahmen sein und damit die Budgets der öffentlichen Hand verstärken.



Schematische Darstellung eines Social Impact Bonds (eigene Darstellung)

SIB sind jedoch aufgrund der komplexen Beziehungen zwischen Geldgeber, öffentlicher Verwaltung und durchführendem Dienstleister mit relativ hohen Transaktionskosten verbunden. Das dürfte eine Ursache dafür sein, dass das Konzept bisher trotz intensiver Werbung durch die Bertelsmann-Stiftung und anderer kaum gezündet hat. Die bisher in Deutschland realisierten Social Impact Bonds dürften sich an einer Hand abzählen lassen.

Auch in den Niederlanden hat dieses Instrument die Erwartungen bisher nur begrenzt erfüllt. Insgesamt konnten erst 20 Social Impact Bonds implementiert werden. Einige darunter wurden wegen Erfolglosigkeit oder der Insolvenz von Vertragspartnern vorzeitig abgewickelt (Koekoek/Klein Gunnewiek 2024).

Die soziale Wirkungstreppe

Radikale Ansätze der wirkungsorientierten Finanzierung scheinen sich also, bisher zumindest, nicht als Modell für einen Neuansatz der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik auf breiterer Basis anzubieten. Vieles spricht eher für ein ausgewogenes und differenziertes Portfolio verschiedener Steuerungs- und Finanzierungsansätze, die praxisingerecht sind, aber zugleich stärker als bisher an nachweisbaren Wirkungen ausgerichtet. Dazu im Folgenden einige Vorüberlegungen und Vorschläge.

Der Begriff der Wirkung hat im Bereich der Sozialpolitik gelegentlich einen schillernden Charakter. Für manche Sozialpolitiker mag Wirkung schon darin bestehen, dass für bestimmte Zwecke Mittel im Haushalt bereitgestellt werden und diese Mittel dann auch abfließen. Ein anspruchsvolleres Konzept sozialer Wirkungen wird dies allerdings differenzierter betrachten.

Bettina Kurz und Doreen Kubek (2021, S. 5) haben die verschiedenen Dimensionen der Wirkung sozialer Programme und Maßnahmen mit dem Bild einer „Wirkungstreppe“ gefasst, die sich vom ihrem „Output“ in Gestalt durchgeführter Aktivitäten, die ihre Zielgruppen erreichen und von diesen angenommen werden über den „Outcome“ der von diesen Zielgruppen neu erworbenen Fähigkeiten und Kenntnisse, der faktischen Umsetzung des neu erworbenen Handlungspotentials, dauerhafter Verhaltensänderungen und die damit herbeigeführte nachhaltige Verbesserung der Lebenslage bis hin zum „Impact“ sozialer und gesellschaftlicher Veränderungen erstreckt, die künftig den Bedarf kostspieliger soziale Interventionen möglicherweise reduzieren und das entsprechende soziale System inklusiver und resilienter machen.

Ob es sinnvoll ist, gesellschaftliche Veränderung in den Zielkanon von sozialen und arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen mit begrenzter Reichweite aufzunehmen mag dahingestellt bleiben. Sehr hilfreich ist es auf jeden Fall, alle Stufen einer Wirkungstreppe oder -kette in ihrem Zusammenhang in den Blick zu nehmen und zugleich die Begrifflichkeit für sie zu schärfen. An einigen praktischen Beispielen der folgenden Übersicht kann man dies etwas konkreter fassen.

Maßnahme	Input	Output	Outcome	Impact
Schulunterricht	Lehrkapazität, Sachmittel	Geleistete Schulstunden	Von Schülern erfasster Lernstoff	Qualifizierung für berufliche Anwendung
Gemeinwesenarbeit	Sozialarbeit, finanzielle Mittel	Stunden Sozialarbeit, Beratungsgespräche	Lösung der Probleme der Klienten	Erhöhung der Handlungskompetenz der Klienten
Ausbildungsvorbereitung	Personal, Sachmittel	Lehrgangsstunden, Beratungsstunden	Korrekte Bewerbungen um Ausbildungsplätze	Abgeschlossenes Ausbildungsverhältnis, störungsfrei absolvierte Ausbildung
Gründungsförderung	Gründerberatung, Kredite	Unternehmensgründung	Umsetzung des Geschäftsplans	Stärkung der lokalen Wirtschaftsstruktur

Übersicht 1: Kategorien der Wirkungskette, Anwendungsbeispiele

Koekoek/Klein Gunnewiek (2024) schlagen vor, den Begriff „Impact“ für Tatbestände vorzubehalten, die sich als Nettowirkungen nachweisen lassen¹. Um diesen Nettoeffekt zu messen sind allerdings aufwendige Untersuchungen notwendig, da man eine zu der Maßnahmegruppe möglichst gleich oder zumindest sehr ähnlich strukturierte Kontrollgruppe finden und untersuchen muss. In der Evaluationsforschung gilt das Kontrollgruppendesign zwar als „Goldstandard“ für die Erzielung valider Ergebnisse. In der Praxis dürfte es allerdings schwierig sein, ein solches Design in größerem Maßstab regelhaft einzusetzen (Martinez et al. 2021).

Durch technische Maßnahmen, etwa durch entsprechende Algorithmen zur Auswertung von Klientendateien könnte man diesen Aufwand verringern und auch auf breiterer Basis ein entsprechendes Design in der Wirkungsmessung von Maßnahmen einzusetzen. Noch scheint das aber Zukunftsmusik zu sein.

Risiken in der Prozesskette

Jedem Glied in der beschriebenen Wirkungskette sind bestimmte Risiken zugeordnet. Wenn, was in der Praxis nicht selten vorkommt, der Bedarf an einer Maßnahme ex ante nicht richtig eingeschätzt wurde, fehlen schon zum Auftakt geeignete Teilnehmende bzw. es werden, was ebenfalls durchaus vorkommt, „irgendwelche“ Teilnehmenden in die Maßnahme gewiesen, nur um die eingekauften Plätze zu füllen. Dann lastet schon am Start eine gewisse Hypothek auf der Maßnahme und erschwert einem beauftragten Träger eine effektive Durchführung. Maßnahmeabbrüche oder das Nicht-Erreichen des Maßnahmeziels, etwa einer zertifizierten Qualifikation, sind Risiken für beide Seiten – Auftragnehmer wie Auftraggeber. Schließlich ist es im Bereich von Arbeitsmarktmaßnahmen ein besonderes Risiko für Jobcenter wie für Arbeitsagenturen, wenn die Maßnahmen möglicherweise zum Erwerb eines Zertifikats oder eines Fähigkeitsnachweises führen, aber die Teilnehmenden in der Arbeitslosigkeit verbleiben. Schließlich besteht immer die Frage, ob sich der Einkauf und die Durchführung von Maßnahmen bei beauftragten Dritten auf die gesamte Integrationsbilanz einer Arbeitsagentur oder eines Jobcenters auswirkt (Engler/Schulze-Böing 2024, S. 16-17). Es ist immer eine Entscheidung unter Risiko, ob man seine Mittel zum Einkauf der Leistungen Dritter einsetzt.

¹ Bei der Beobachtung der Wirkung einer Arbeitsmarktmaßnahme kann zum Beispiel festgestellt werden, dass 40 Prozent der Teilnehmer/innen während der Maßnahme einen Arbeitsplatz gefunden haben. Im üblichen Verständnis würde man das als Maßnahmeerfolg betrachten. Nun ist es aber so, dass es auch bei Arbeitssuchenden, die nicht mit einer Maßnahme gefördert werden und auf Eigenaktivität, die Nutzung öffentlich zugänglicher Jobportale oder private Netzwerke beschränkt sind, stets gewisse Übergangsraten in den Arbeitsmarkt festzustellen sind, sagen wir 20 Prozent. Die 40 Prozent wären dann als Bruttoeffekt, die 20 Prozent als Nettoeffekt (oder „Treatment-Effect“) der Maßnahme anzusehen.

Risikoträger	Input	Output	Outcome	Impact
Auftraggeber (z. B. Jobcenter)	Flasche Einschätzung der Zielgruppe; Fehlzuweisungen	<u>Maßnahmeabbrüche;</u> zu wenig erfolgreiche <u>Maßnahmeabschlüsse</u>	Zu geringer Integrationseffekt (Bruttowirkung)	Zu geringer Effekt in der Integrationsbilanz (Nettowirkung)
Auftragnehmer (<u>Maßnahmeträger</u>)	Zu wenige Teilnehmende; fehlerhaftes Matching von <u>Maßnahmeprofil</u> und Zuweisungen	<u>Maßnahmeabbrüche;</u> zu wenig erfolgreiche <u>Maßnahmeabschlüsse</u>	<u>Maßnahmeziele</u> werden nicht erreicht	Maßnahmen können nicht verstetigt bzw. skaliert werden

Übersicht 2: Risikoverteilung entlang der Wirkungskette

Diese hier nur beispielhaft genannten Wirkungsrisiken der Maßnahmepraxis sind eine Herausforderung für das Qualitätsmanagement in Jobcentern und Trägern, aber auch für die Auswahl von Finanzierungsmodellen, wenn grundsätzlich eine stärkere Ausrichtung an Wirkungszielen angestrebt wird. Wie überall, müssen auch in diesem Markt Finanzierungsmodelle so gestaltet sein, dass sie den Risiken, auf die sich ein Träger im Maßnahmegeschäft einlassen muss, Rechnung tragen und eine unfaire Lastenverteilung zwischen Auftraggebern und -nehmern vermeiden.

Design eines Wirkungsportfolios

Für die Gestaltung einer wirkungsorientierten Steuerung und der Nutzung der Maßnahmefinanzierung für eine anreizkompatible Steuerung ist es wichtig sich bewusst zu machen, dass wirkungsorientierte Steuerung mit Aufwänden für Wirkungsmessung, Reporting und Kontrolle verbunden ist. Dieser Aufwand sollte idealerweise nicht höher sein als der durch Wirkungsorientierung erwartete Mehrertrag in Form effektiverer und effizienterer Maßnahmedurchführung, die durch finanzielle Anreize stimuliert werden kann. Je strikter der Wirkungsbegriff im o. g. Sinne gefasst wird, desto höher ist in der Regel die Komplexität der Wirkungsmessung und ihrer Validierung. Diese Komplexität ist mit Aufwand verbunden, der in die Betrachtung der Gesamtwirtschaftlichkeit einer Maßnahme oder eines Programms einbezogen werden muss. Von der schlichten und in der Sozialpolitik noch sehr verbreiteten Zuschussregelung bis zum raffinierten Design impactfinanzierter Maßnahmen erstrecken sich Zwischenstufen, die man in Verlängerung der oben zitierten Idee der „Wirkungstreppe“ als ein Stufenmodell in den Dimensionen von Wirkungsorientierung und Steuerungskomplexität darstellen kann.

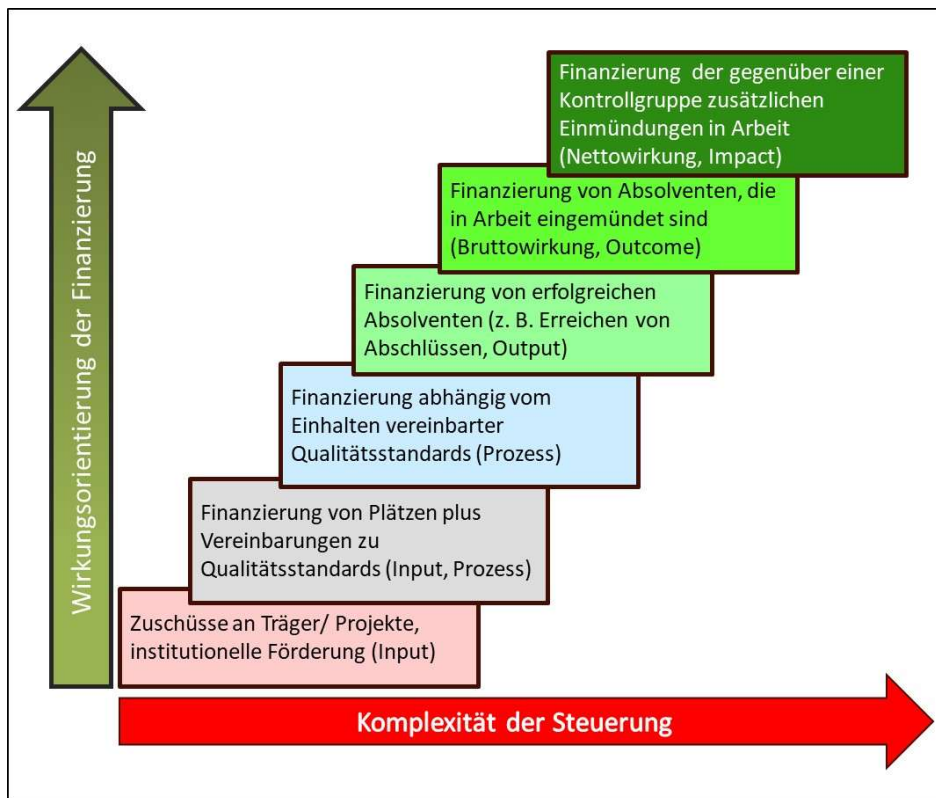


Schaubild 1: Zusammenhang Wirkungsorientierung und Steuerungskomplexität

Bei der Wahl von Finanzierungsmodellen scheint es sinnvoll zu sein, Wirkungsorientierung nicht zum Selbstzweck zu machen, sondern für jede einzelne Maßnahme oder jedes Programm zu prüfen, ob sich eine wirkungsorientierte Finanzierung durchführen lässt und ob der damit verbundene Kontroll- und Steuerungsaufwand in einem angemessenen Verhältnis zu den angestrebten Effizienzgewinnen steht. Verschiedene Maßnahmen können dann in einer Art Portfolio geordnet werden, das natürlich wie jedes Portfolio regelmäßig zu überprüfen und ggf. neu zu justieren ist.

In der oben kurz resümierten Diskussion hat man stark auf den Zusammenhang von wirkungsorientierter Finanzierung sozialer Maßnahmen und sozialen Innovation abgestellt. In der Tat leuchtet es ein, dass die Entfaltung sozialen Unternehmertums zur Erschließung sozialpolitischer Innovationspotentiale eng mit der Wirksamkeit finanzieller Anreize zusammenhängt. Wer das Risiko neuer Wege eingeht, erwartet dafür eine Prämie, die die damit verbundenen wirtschaftlichen Risiken abdeckt. Im traditionellen Regime würde der öffentliche Auftraggeber das Risiko der Innovation tragen; bei den neuen Finanzierungsmodellen der Impact-Strategie könnte er dieses Risiko auf Private verlagern, müsste allerdings dann auch für die Risikoprämien aufkommen. Rein finanziell betrachtet würde dann paradoxerweise der Maßnahmeerfolg zum Risiko für den öffentlichen Haushalt, das im Rahmen des Haushaltsrechts abzudecken wäre. Das ist keineswegs trivial, da solche unter Unsicherheit stehenden Finanzierungspflichten teilweise auch periodenübergreifend abzusichern sind.

Koekoek/Klein Gunnewiek (2024, S. 33-36) weisen vor dem Hintergrund der von ihnen ausgewerteten internationalen Erfahrungen interessanterweise darauf hin, dass der hohe Aufwand für den Vollzug konsequent wirkungsorientierte Finanzierungsmodelle es nahelegt, diese nur einzusetzen, wenn ein gewisser Skalierungsgrad erreicht wird und sich die Kosten der systembedingten Komplexität auf eine große Zahl von Anwendungsfällen verteilen lässt. Das spräche dagegen, solche Modelle bei innovativen Maßnahmen schon in einem frühen Stadium anzuwenden, wo sie oft experimentellen Projektcharakter haben, sondern erst, wenn ein gewisser Reifegrad erreicht und eine größere

Skalierung möglich ist. Das hieße, dass Kommunen oder Jobcenter, die eine Strategie der Wirkungsfinanzierung einschlagen wollen, damit eher im Bereich der bewährten und hinreichend großen Maßnahmen ansetzen, ggf. auch im Verbund mit anderen Kommunen oder Jobcentern, während es bei Maßnahmen in einem frühen Stadium des Entwicklungszyklus eher Sinn macht, die Risiken der Innovation „auf eigene Rechnung“ zu nehmen, da man es hier sehr oft auch mit experimentellen Projekten im kleineren Umfang zu tun hat. In einem Konzept von sozialem Risikokapital könnten jedoch auch private Finanziere wie „Family Offices“ von sozial eingestellten privaten Vermögensbesitzern, Stiftungen u. ä. in diese Risiken eintreten. Das würde dann zumindest unter dem Aspekt der Gesamtwirtschaftlichkeit solcher Vorhaben sinnvollerweise eher in Form von Zuschüssen oder Garantien für Verlustausgleich organisiert und nicht in Form der Wirkungsfinanzierung.

Es ergibt sich vor dem Hintergrund dieser Überlegung dann eine Entscheidungsmatrix für die Wahl des Finanzierungsmodells wie in der folgenden schematischen Darstellung.

Eignung für wirkungsorientierte Finanzierung	hoch	Nur mit starker Risikokapitalkomponente	Nur mit Risikokapitalkomponente	Impact, Outcome
	mittel	Nur mit Risikokapitalkomponente	Output, Outcome	
	niedrig	Input, Output		
		niedrig	mittel	hoch
		Reifegrad der Produkte		

Schaubild 2: Entscheidungsmatrix Wirkungsfinanzierung

Ganzheitliche Wirkungsstrategien

Eine stärkere Wirkungsorientierung der Sozial- und Arbeitsmarktpolitik scheint angesichts zunehmender Finanzierungs- und Akzeptanzprobleme sinnvoll und notwendig. In der Arbeitsmarktpolitik ist sie schon deutlich stärker verankert als in anderen Bereichen, wobei die Wirkungsmessung hier vom Gegenstand her auch einfacher ist als in anderen Bereichen der Sozialpolitik, die es mit komplexeren Situationen zu tun hat.

Die Nutzung der Finanzierung von Fördermaßnahmen als Wirkungshebel kann ein wichtiges Element einer „Outcome-Revolution“ (Koekoek/Klein Gunnewiek 2024, S. 35) sein und helfen Effizienzpotentiale zu heben. Solche Instrumente können aber nur dann eine nachhaltige Wirkung entfalten, wenn sie in eine ganzheitliche Strategie eingebettet sind, die für verschiedene Aufgaben und Problemstellungen die adäquaten Instrumente der Wirkungsfinanzierung einsetzt und, was besonders wichtig ist, die beteiligten Akteure auf allen Seiten qualifiziert, diese Steuerungsinstrumente zu nutzen und deren Impulse produktiv in der Praxis umzusetzen. In den Kommunen scheint dieses „Capacity-Building“ für wirkungsorientierte soziale Politiken zur Zeit die

wichtigste Aufgabe zu sein, da hier das Denken in Wirkungskategorien, wie Kurz (2024) zu Recht hervorgehoben hat, oft noch fremd ist. Aber auch für alle anderen Akteure in den lokalen und regionalen Netzwerken kann es nur nützlich sein, sich intensiv mit den Instrumenten von sozialer Wirkungspolitik auseinanderzusetzen, ihre verschiedenen Facetten und Varianten zu verstehen, die Vorteile, aber auch die Risiken und Nebenwirkungen zu erkennen und Entscheidungen daran auszurichten. Das etwas suggestive Bild der „Wirkungstreppe“ sollte nicht davon ablenken, dass sich die verschiedenen Möglichkeiten der Steuerung entlang der Wirkungskette nicht auszuschließen, sondern in einem differenzierten Maßnahme- und Programmportfolio als gleichberechtigte und nach Zweckmäßigkeitsgesichtspunkten auszuwählende Optionen sehr gut ergänzen können.

Marktdesign

Das oben zitierte Beispiel der rückläufigen Nutzung der Vermittlungsgutscheine nach §45 Abs. 4 SGB III hat auch darauf aufmerksam gemacht, dass es für die Umsetzung wirkungsorientierter Finanzierung auch eines hinreichend entwickelten Marktes von Dienstleistern bedarf, die sich auf wirkungsbasierte Vergütungsmodelle einlassen und auch die notwendigen Voraussetzungen im Sinne von unternehmerischer Kompetenz und Risikotragfähigkeit mitbringen. Das erfordert von Kommunen und Jobcentern eine aktive Marktentwicklung und -pflege, die Bereitschaft faire und auskömmliche Bedingungen für die Erbringung der Leistung zu schaffen und die vor- und nachgelagerten Prozesse in ihrem direkten Verantwortungsbereich, etwa die Auswahl der Arbeitsuchenden, denen Vermittlungsgutscheine ausgegeben oder die Maßnahmen zugewiesen werden stabil und berechenbar zu organisieren. Nur so können sozialunternehmerische Anbieter und private Arbeitsmarktdienstleister ihr Risiko kalkulieren und ihre Leistungen planen.

Ein solches Angebotssegment entwickelt sich nach aller Erfahrung nicht naturwüchsig und spontan, sondern braucht verlässliche Rahmenbedingungen und sinnvolle Anreizstrukturen.

Wirkungsorientierte Finanzierungsmodelle müssen auch für Anbieter der Leistungen attraktiv sein, aber natürlich auch so gestaltet sein, dass Mitnahmeeffekte und Übergewinne vermieden werden.

Es braucht also so etwas wie ein Marktdesign auf regionaler und überregionaler Ebene, das auf die Gegebenheiten und Ziele der einzelnen sozialpolitischen Politik- und Aufgabenfelder passt. Hier scheint es noch erheblichen Forschungs- und Entwicklungsbedarf zu geben.

Patentrezepte gibt es nicht

Impact ist also kein Selbstläufer. Was in den USA und Großbritannien mit ihrem kühlen Effizienzdenken und dem gehypten Trend des „effective altruism“ privater Großstifter funktioniert², trifft in Deutschland auf ein anderes Umfeld mit gewachsenen lokalen Wohlfahrtskulturen und einer stark verrechtlichten Sozialpolitik. Eine kluge Impact-Strategie braucht also nicht nur durchdachte Finanzierungs- und Anreizmodelle, sondern ein Verständnis für die komplexen Zusammenhänge sozialpolitischen Handelns. Impact-Strategien müssen sich in Gesamtstrategien einfügen, sonst werden sie sich bestenfalls in kurzfristigen Effekten erschöpfen, aber nicht nachhaltig zur Wirksamkeit

² „Effektiver Altruismus“ ist eine auf den schottischen Philosophen William Macaskill zurückgehende Lehre, die Ethik sozialer Verantwortung und Nächstenliebe mit einem Denken in langfristigen Wirkungskategorien zu verbinden. Demnach sind Spenden und soziale Ausgaben als Investitionen zu verstehen und diejenigen unter ihnen vorzuziehen, die den höchsten langfristigen „Ertrag“ im Sinne der sozialen Ziele wie Armutsbekämpfung, Gesundheit oder auch der Erhalt der natürlichen Umwelt versprechen, was zum Teil zu überraschenden und provozierenden Neuordnungen von Prioritäten führen kann. Siehe <https://www.effectivealtruism.org/>

des Gesamtsystems der sozialen Arbeit einer Kommune, der Arbeit eines Jobcenters oder der sozialen Stadtentwicklung beitragen.

Die Bundesagentur für Arbeit musste zum Beispiel lernen, dass überzogene Controllingkonzepte die Motivation von Mitarbeitenden und Kooperationspartnern untergraben können, als sie im ersten Anlauf ihr an sich sehr sinnvolles Steuerungskonzept ein wenig zu stur und unreflektiert umgesetzt hat. Das hat sie inzwischen korrigiert. Ebenso kann eine zu radikale Impact-Orientierung Vertrauensbeziehungen und Engagement in der lokalen Sozialpolitik stören. Eine mittlere Linie scheint auch hier das Richtige zu sein – zwischen einer entschiedeneren Wirkungsorientierung, dem Beharren auf strikter Rechenschaftslegung und einer hohen, in Zahlen darstellbarer Transparenz auf der einen Seite und vertrauensvoller Zusammenarbeit und gemeinsamen Lernprozessen der vielfältigen Akteure der Sozialpolitik auf der anderen. Beides muss kein Widerspruch sein. Mit einer klugen lokalen Politik können sich beide Seiten sogar bestens ergänzen.

Es kann durchaus Sinn machen, gemeinsam mit Trägern Konzepte dafür zu entwickeln und zu experimentieren. Oft sind dabei kleine soziale Startups bessere Partner als etablierte Wohlfahrtsverbände. Aber auch die können und sollten sich für soziale Innovationen öffnen. Alle aber sollten ein großes Interesse daran haben, den Sozialstaat effektiver und effizienter zu machen. Denn nur so lässt er sich auch in Zukunft sichern.

Literatur:

BMAS (2014): Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Sozialbudget 2023, Tabelle I-1

Bogumil, J. (2022): Outputorientierte Steuerung im kommunalen Haushalt – ein jahrelanges Missverständnis, in: Verwaltung und Management 3/2022.

Burmester, M. / Wohlfahrt, N. unter Mitarbeit von G. Kühnlein (2018): Der Social Impact Bond – Konzept und Implementierung, Düsseldorf (Hans-Böckler-Stiftung, Working Paper Forschungsförderung 89/2018)

CDU/SPD (2025): Verantwortung für Deutschland. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 21. Legislaturperiode. <https://www.koalitionsvertrag2025.de/>

Engler, F. / Schulze-Böing, M. (2024): Auf dem Weg zu einer relationalen Arbeitsmarktpolitik. Erkenntnisse zur Wirksamkeit der Praxis der Jobcenter und ihrer Kooperationspartner in Hessen, Frankfurt am Main: Projektverbund „Make it Work“, Report Nr. 1 (download unter https://www.researchgate.net/publication/386869365_Auf_dem_Weg_zu_einer_relationalen_Arbeitsmarktpolitik_-_Erkenntnisse_zur_Wirksamkeit_der_Praxis_der_Jobcenter_und_ihrer_Kooperationspartner_in_Hessen)

Kurz, P. (2024): Gute Politik. Was wir dafür brauchen, Frankfurt am Main: S. Fischer

European Parliament (2014): Briefing – Social Impact Bonds. Private Finance that Generates Social Returns, Brüssel

Finn, D. (2012): Subcontracting in Public Employment Services: The Design and Delivery of Outcome-Based and Black-Box-Contracts, Brussels: European Commission, DG Employment, Social Affairs and Inclusion

Goldsmith, St. / Bloomberg, M. (2010): The Power of Social Innovation. How civic entrepreneurs ignite communities for good, San Francisco

Hassel, A. / Schiller, Chr. (2010): Der Fall Hartz 4. Wie es zur Agenda 2010 kam und wie es weitergeht, Frankfurt am Main: Campus

Jann, W. / Schmid, G. (Hg.) (2004): Eins zu Eins? Eine Zwischenbilanz der Hartz-Reformen am Arbeitsmarkt, Berlin: Edition Sigma

Koekoek, R. / Klein Gunnewiek, D. (2024): The Future of Outcomes-Based Finance: How Outcomes-Based Finance Can be Embedded in Policy, Amsterdam: Social Finance NL

Kurz, B./Kubek, D. (2021): Kursbuch Wirkung. Das Praxishandbuch für alle, die Gutes noch besser tun wollen, Berlin: Phineo gAG

Langenbucher, K./ Vodopivec, M. (2022): Paying for results: Contracting out employment services through outcome-based payment schemes in OECD countries, OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 267, Paris: OECD

Meysen, Th./ Paust, A. (2019): Social Impact Bonds in der Kinder- und Jugendhilfe. Sozialrechtliche Einordnung am Beispiel eines Projekts zur Prävention in den Hilfen zur Erziehung, Gütersloh: Bertelsmann-Stiftung

NKR (2024): Wege aus der Komplexitätsfalle. Vereinfachung und Automatisierung von Sozialleistungen, Berlin: Nationaler Normenkontrollrat

Noya, A. (Hg) (2009): The Changing Boundaries of Social Enterprises. Paris: OECD

Picón Martínez, A./ Gaggiotti, G./ Gianoncelli, A. (2021): Navigating impact measurement and management – How to integrate impact throughout the investment journey. Brussels: European Venture Philanthropy Association

Reis, C. / Schulze-Böing, M. (2000): Planung und Produktion sozialer Dienstleistungen. Die Herausforderung neuer Steuerungsmodelle, Berlin (zweite Auflage)

Schulze-Böing, Matthias (2013). Moderne Dienstleistungen in der Grundsicherung für Arbeitsuchende? Einige Anmerkungen zu aktuellen Themenstellungen, in: Lange, J. (Hg.): Zwei Jahre Organisationsreform des SGB II – was wurde erreicht, was bleibt zu tun? Loccum-Rehburg: Loccumer Protokolle 68/12, S. 11-26

Stephan, G./ Artmann, E./ Bernhard, S. (2024): Vermittlungsgutscheine verlieren weiter an Bedeutung, in: IAB-Forum 26. März 2024, <https://www.iab-forum.de/vermittlungsgutscheine-verlieren-weiter-an-bedeutung/>, Abrufdatum: 25. Juni 2024

Weber, M. / Petrick, St. (2014): Was sind Social Impact Bonds? Definition, Strukturen, Marktentwicklung, Gütersloh (Bertelsmann-Stiftung)