

# Evidenzbasierte Politikentwicklung – Grundlage für den Aufbau einer kommunalen Wirkungssteuerung

Joachim Beck

Wirkungsorientierte Verwaltungssteuerung wird in der verwaltungswissenschaftlichen Literatur bereits seit einiger Zeit als konzeptionelle Weiterentwicklung des sog. Neuen Steuerungsmodells diskutiert. Die Umsetzung auf der Ebene von Kommunalverwaltungen gestaltet sich demgegenüber jedoch sehr schwerfällig. Auf der Basis einer Bestandsanalyse arbeitet der Beitrag die zentralen Herausforderungen, die sich beim Aufbau kommunaler Wirkungssteuerung in der Praxis ergeben, heraus und plädiert mit dem Konzept der Evidenzbasierten Politikentwicklung für eine neue methodische Herangehensweise. Am Beispiel eines Verfahrensansatzes, der die Methodik der integrativen Gesetzesfolgenabschätzung der Europäischen Union auf die kommunale Ebene bezieht, wird aufgezeigt, welche Verbesserungen sich aus einer Stärkung der Ex-ante-Perspektive ergeben können.

## Einleitung

Seit Auslaufen des Innovationszyklus, der unter dem Label des „New Public Management“ (NPM) – bzw. in seiner deutschen Ausprägung der „Neuen Verwaltungssteuerung“ – die wissenschaftlichen und praxisbezogenen Diskurse zur kommunalen Verwaltungsmodernisierung in den letzten 20 Jahren dominiert hat<sup>1</sup>, lässt sich heute eine konzeptionelle Ausdifferenzierung in vier perspektivische Innovationslinien beobachten.



**Prof. Dr. Joachim Beck**

Professur für Verwaltungsmanagement an der Hochschule für öffentliche Verwaltung Kehl; akkreditierter Trainer und Berater für „Impact Assessment“ des Generalsekretariats der Europäischen Kommission

Zum einen wird in Literatur wie Praxis ein Reformansatz weiterentwickelt, der sich als NPM 2.0 charakterisieren lässt. Diesem Ansatz liegt die Beobachtung zugrunde, dass die konzeptionellen Prämissen des NPM nach wie vor Gültigkeit haben und dass in vielen öffentlichen Verwaltungen nach wie vor ein großer Bedarf an Optimierung von Aufgaben, Aufbau- und Ablauforganisation, Personalmanagement, Haushaltsmanagement und ergebnisorientierter Steuerung besteht. Im Gegensatz zur Euphorie der Anfangsjahre wird hierbei allerdings der systemische Gesamtanspruch mittlerweile eher als Hintergrundfolie betrachtet und es wird versucht, auf der Ebene der Instrumente und Verfahren pragmatische und handhabbare Lösungsansätze zu konzipieren. Damit wird auf die in der Praxis erkannten konzeptionellen Schwächen einer Ökonomisierung des öffentlichen Sektors<sup>2</sup>, vor allem aber auf die in der Gesamtschau doch

noch immer eher ernüchternde Implementationsbilanz von NPM<sup>3</sup> reagiert.

NPM 2.0 nimmt in der Verwaltungspraxis einen wichtigen Stellenwert ein, vor allem aber werden die entsprechenden systemimmanenten Innovationen (Stichworte sind hier Produktbildung, Neues kommunales Haushalts- und Rechnungswesen, Kosten- und Leistungsrechnung, Controlling und Steuerung über Kennzahlen, Geschäftsprozessoptimierung etc.) zwischenzeitlich als anerkannte Standards auch in der Aus- und Weiterbildung vermittelt, so dass perspektivisch von einer besseren Durchdringung und damit einer weiteren „nachholenden Verwaltungsmodernisierung“ insbesondere auf der kommunalen Ebene auszugehen ist.

Anders als NPM 2.0 versucht die zweite Innovationslinie die instrumentelle Sicht der administrativen (Binnen-) Steuerung zu überwinden und die Modernisierung der öffentlichen Verwaltung in einen breiteren Kontext einzubetten. Bei diesem als Governance zu verstehenden Ansatz wird öffentliche Verwaltung als ein Teilsystem verstanden, das im Hinblick auf seine Interaktion mit den weiteren Teilsystemen „Wirtschaft“, „Zivilgesellschaft“, „Wissenschaft“ etc. optimiert werden soll. Dabei stehen weniger institutionelle und

- 1 Vgl. Beck/Larat 2011.
- 2 Vgl. hierzu bereits König/Beck 1997.
- 3 Vgl. Bogumil et al. 2007; Bogumil 2011.
- 4 Vgl. Beck/Bonnafous 2013.
- 5 Vgl. Fürst 2011.

instrumentelle denn Prozessoptimierungen und neue Formen der Beziehungen zwischen Verwaltung und ihrem zunehmend komplexer werden Umfeld im Vordergrund. Die praktischen und konzeptionellen Realisierungen umfassen hierbei im Bereich der lokalen Governance<sup>4</sup> so unterschiedliche Ansätze wie „Partizipative Verwaltung“, „Bürgerbeteiligung“, „Demokratische Verwaltung“, „E-Government“, „Bürgerkommune“ oder „Bürgerhaushalt“. Unter dem Stichwort einer regional Governance<sup>5</sup> werden zudem auch komplexere Ansätze einer Neuausrichtung territorialer Entwicklung betrachtet<sup>6</sup>, bei denen klassische interkommunale und regionale Strukturansätze der Vergangenheit um inter-sektorale Netzwerke (Kammern,

Kommunalpolitik/-verwaltung zu befördern. Neben einer besseren Berücksichtigung der Zeitperspektive (Stichwort „intergenerative Gerechtigkeit“) wird dafür plädiert, in einer intersektoralen Betrachtung (Ausgangspunkt bildet dabei das sog. Nachhaltigkeitsdreieck, das die Dimensionen Ökologie, Ökonomie und Soziales systemisch verbindet) kommunale Steuerungs- und Modernisierungsansätze ganzheitlich zu entwickeln. Im Kern geht es darum, die seit der Konferenz zur Umwelt und Entwicklung von Rio (1992) bereits vielfach umgesetzten Ergebnisse der „Lokale-Agenda-21“-Prozesse und die daraus abgeleiteten Nachhaltigkeitsleitbilder, -strategien und -modellprojekte durch den Ansatz einer ganzheitlichen kommu-

rend mit der klassischen Verwaltungssteuerung eine Schwerpunktverlagerung von der Input- zur Outputsteuerung und damit die Ausrichtung der kommunalen Leistungsprozesse auf Produkte und Zielgruppen intendiert war, stellt die Wirkungssteuerung eine Orientierung an den realen Folgen (d.h. die Effektivität) administrativen Handelns in den Vordergrund der konzeptionellen Überlegungen. Damit soll der Tatsache besser Rechnung getragen werden, dass die zunehmend knappen Ressourcen der öffentlichen Verwaltung auf solche Leistungen und Handlungsbeiträge konzentriert werden sollten, die tatsächlich auch der Erreichung der intendierten Ziele dienen. Damit ist zum einen ein enger Bezug zur kommunalen Aufgabenkritik („Produktkritik“), andererseits aber auch in einem breiteren Sinne zu einem stärker strategisch orientierten Verwaltungshandeln intendiert. Maßgeblicher Bezugspunkt sind damit nicht die Leistungen selbst, sondern die Ziele der öffentlichen Verwaltung, d.h. die Erreichung von als wünschbar angestrebten Zuständen. Charakteristisch ist dabei die von der KGSt in ihren Berichten zum Strategischen Management entwickelte Reihenfolge zentraler Leitfragen: Was wollen wir erreichen (Wirkung)?, Was müssen wir dafür tun (Produkt)?, Wie müssen wir es tun (Prozess)?, Was müssen wir einsetzen (Ressourcen)?.

## **»Wirkungssteuerung stellt die realen Folgen administrativen Handelns in den Vordergrund.«**

Verbände, Technologietransferstellen, Hochschulen, Leitindustrien etc.) ergänzt werden<sup>7</sup>. Die einseitige Steuerung (und Steuerbarkeit) von Entwicklungsprozessen durch die öffentliche Hand wird dabei zunehmend hinterfragt, nicht-hierarchischen, netzwerkartigen und intermediären Interaktionsformen im Sinne einer „ausgehandelten Steuerung“ hingegen besondere Innovationspotenziale zugeschrieben.

Als dritter Innovationspfad lassen sich Ansätze interpretieren, welche die Grundannahmen einer lokalen Governance mit dem Konzept der Nachhaltigkeit verbinden. Kommunale Nachhaltigkeit<sup>8</sup> nimmt dabei die gewandelten Rahmenbedingungen kommunalen Handelns (demographischer Wandel, ökologische, ökonomische, finanzielle und soziale Risiken etc.) zum Anlass, ein verstärkt integratives Selbstverständnis und Handeln von und durch

nalen Nachhaltigkeitsteuerung zu vertiefen und auf dieser Basis ein integratives „Nachhaltigkeitsmanagement“ aufzubauen<sup>9</sup>. Dieses folgt zwar vom konzeptionellen Grundansatz her dem klassischen Steuerungskreislauf des Verwaltungsmanagements mit seinen vier Phasen Planung – Entscheidung – Vollzug – Kontrolle<sup>10</sup>, legt aber in seiner Innovationsdimension einen vergleichsweise stärkeren Schwerpunkt auf Instrumente, wie Leitbilder, Zielsysteme, kennzahlengestütztes Monitoring und Berichtswesen, sowie die integrative und inter-sektorale Prozess- und Organisationsgestaltung.

Damit lässt sich die Brücke zur vierten Innovationsdimension schlagen, nämlich dem Konzept der kommunalen Wirkungssteuerung. Dieses kann vordergründig zunächst als unmittelbare Erweiterung des NPM-Ansatzes verstanden werden. Wäh-

In methodischer Hinsicht steht die Entwicklung sog. Wirkungsziele im Vordergrund, die sich für das gesamte nach „außen gerichtete Verwaltungshandeln“<sup>11</sup> formulieren lassen und sich auf „Zielgruppen und Einzelpersonen, das System Kommune und seine Umgebung, die Lebensqualität in allen Facetten heute und zukünftig, die Nachhaltigkeit von Entwicklungen“<sup>12</sup> beziehen sollen. Auf Basis der definierten Wirkungsziele werden dann sog. Wirkungsketten erarbeitet, mit denen ein sachlogischer Wirkungszusam-

6 Vgl. Kilper et al. 2010.

7 Vgl. Blatter/von der Heiden 2010.

8 Vgl. Kegelmann/Martens 2013.

9 Vgl. Kegelmann 2013.

10 Vgl. Reichard 2014.

11 KGSt. 2007, S. 9.

12 KGSt 2007, S. 8.

menhang zwischen Input und Wirkung hergestellt, welcher dann wiederum durch eine entsprechende Ausrichtung und Gestaltung der relevanten Leistungsprozesse erreicht wird. Die KGSt hat dafür die folgende Systematik entwickelt, welche zwischen vier unterschiedlichen Kategorien differenziert<sup>13</sup>:

- „der Output ist die von der Verwaltung einem Dritten gegenüber erbrachte Leistung (z. B. Schnee- und Glatteisräumung einer Straße in einer Zeitspanne x nach Einsetzen des Schneefalls/der Glatteisbildung)
- der Effekt ist die unmittelbare, ersichtliche beziehungsweise nachweisbare Auswirkung der Leistungserbringung (Die Rutschgefahr auf der Straße ver-

ringert sich durch die Leistung der Verwaltungshandels erweitert, die einseitige Orientierung auf ökonomische Effizienz-Gesichtspunkte um Effektivitäts- und damit strategische Zukunftsgesichtspunkte erweitert werden.

Mit dem Konzept der Wirkungssteuerung ist also ein grundlegender Paradigmenwechsel in der Steuerungsphilosophie öffentlicher Verwaltungen intendiert. Der in den 1990er Jahren dominierende Modernisierungsansatz einer Ergebnissteuerung, der konzeptionell letztlich dem Gesichtspunkt der administrativen Binnenmodernisierung verpflichtet war, soll durch eine konsequente Ausrichtung auf die Wirkungen/Outcomes des Ver-

Literatur noch immer auf das Schweizer Referenzmodell der Wirkungssteuerung<sup>15</sup> verwiesen. Eine 2012 gemeinsam von KGSt und Bertelsmann-Stiftung initiierte empirische Studie zur „Steuerung mit Kennzahlen in den Kreisfreien Städten“, bei der 954 Amtsleiter aller 130 kreisfreien Städte (inklusive der Stadtbezirke) aus acht verschiedenen Bereichen befragt wurden<sup>16</sup>, kommt jedoch zu dem Ergebnis, dass in deutlich weniger als einem Drittel der Kommunen, die an der Studie teilgenommen haben, Wirkungskennzahlen überhaupt erhoben werden, und dass diese wiederum zu 60 Prozent überhaupt nicht oder selten, zu über 30 Prozent allenfalls in mittlerem Umfang und zu weniger als zehn Prozent in großem Umfang für Steuerungszwecke genutzt werden. Bedenkt man, dass bei dieser Studie lediglich die kreisfreien Städte, d.h. Kommunen mit einer bestimmten Größe und Leistungsfähigkeit berücksichtigt wurden, dass die Rücklaufquote, auf der die Ergebnisse der Studie beruhen, bei 29 Prozent liegt und dass in einer Nachbefragung 36 Prozent der ursprünglich kontaktierten Städte angaben, sich nicht an der Studie beteiligt zu haben, da man nicht mit Kennzahlen arbeite, so dürfte der interpretative Rückschluss auf die Situation in mittleren und kleineren Kommunen noch deutlich schlechtere Ergebnisse nahelegen.

Angesichts der konzeptionell großen Bedeutung sowie der erwarteten großen Potenziale der Idee der Wirkungssteuerung muss dieser Befund eher ernüchtern. In einer Ursachenbetrachtung können die folgenden methodischen, aber eben auch eher grundlegende, d.h. systemische Herausforderungen als Erklärungsansätze herangezogen werden.

#### Unklarer Wirkungsbegriff

Anders als im angelsächsischen Sprachgebrauch, bei dem der Begriff der Wirkung (=Impact) in einer logischen Kette von „Output-> Result -> Impact -> Outcome“ klar von der Idee des langfristigen Erfolgs/Ergebnis (outcome) abgrenzbar ist,

## »Methodische und systemische Herausforderungen erschweren die bisherige Umsetzung der Wirkungssteuerung.«

ringert sich durch die Leistung der Verwaltung.)

- der Impact ist die subjektive Wirkung beim Leistungsempfänger (Der einzelne Bürger fährt sicherer als bei verbleibendem Schnee beziehungsweise Glatteis.), zu der das Handeln der Verwaltung maßgeblich beigetragen hat
- der Outcome ist die mittelbare Wirkung der Leistung der Verwaltung auf die Gesellschaft beziehungsweise die Umwelt (Der volkswirtschaftliche Schaden durch Unfälle wird verringert.).“

Ein weiteres Kernelement, das eng mit dem Konzept der Wirkungssteuerung verbunden ist, bezieht sich auf die Steuerung mit Wirkungskennzahlen. Damit soll die Performanz<sup>14</sup> sowie die Wirksamkeit der konzipierten Handlungsansätze systematisch erhoben (und interkommunal besser vergleichbar) werden und die Grundlage

waltungshandels erweitert, die einseitige Orientierung auf ökonomische Effizienz-Gesichtspunkte um Effektivitäts- und damit strategische Zukunftsgesichtspunkte erweitert werden.

#### Herausforderungen der kommunalen Wirkungssteuerung in der Praxis

Blickt man unter der Fragestellung der empirischen Relevanz auf die vier skizzierten Innovationspfade, so lässt sich die These formulieren, dass diese vom ersten bis zum vierten konstant abnimmt. Insbesondere das hoch ambitionierte Konzept der kommunalen Wirkungssteuerung hat sowohl in Theorie wie Praxis in den letzten Jahren noch so gut wie keine wirkliche Resonanz bzw. Weiterentwicklung gefunden. Zwar lassen sich punktuelle, zumeist von Think Tanks selbst initiierte Modellversuche finden und es wird in der

<sup>13</sup> KGSt 2014.

<sup>14</sup> Vgl. Kuhlmann 2011.

<sup>15</sup> Vgl. Kettiger 2011.

<sup>16</sup> KGSt/Bertelsmann 2012.

und damit eine eher mittlere Reichweite betrachtet, ist der deutsche Wirkungsbegriff eher diffus. Daher fällt es offensichtlich auch in der kommunalen Praxis oftmals schwer, klar zu bestimmen, was mit Wirkungssteuerung eigentlich gemeint ist: Soll – in einem eher neutralen Sinne – nachverfolgt werden, ob und wenn ja wie kommunale Handlungsansätze überhaupt wirksam in dem Sinne sind, dass sie bei den Zielgruppen/Steuerungsobjekten intendierte Veränderungen „bewirken“; oder geht es – wie das Konzept nahe zu legen scheint – um die Beeinflussung übergeordneter sozioökonomischer Wirkungsebenen, bei der die Entwicklung der Gesamtkommune in einer langfristigen Perspektive betrachtet wird? Oder geht es um beides: um Wirksamkeit und Wirkung? Umgekehrt kann unter dem Gesichts-

Nicht nur bei der Realisierung komplexerer Zielstellungen, wie sie etwa im Bereich der Stadtentwicklung gegeben ist, sondern auch beim vermeintlich einfacheren Zielstellungen, etwa im Bereich der Sozialpolitik oder Jugendhilfe stellt sich das Problem der Nicht-Linearität von Leistungsprozessen und Wirkungsketten. Ob und wenn ja welches Ergebnis eine kommunale Intervention in Form eines „Outputs“ bewirkt, hängt von z.T. hochkomplexen und dynamischen Kontextbedingungen ab, die zudem von der kommunalen Hand in der Regel umso weniger beeinflussbar sind, je weiter sich die Wirkungsdimension in zeitlicher und materieller Hinsicht vom kommunalen Leistungs-Output entfernt. Damit stellt sich – im positiven wie im negativen Sinne – letztlich das grundlegende Problem der Zurechenbarkeit

In Form einer „mechanistisch-semantischen Reflexionsübung“ wird die Wirkungskette dabei in Form von z.T. differenzierten Indikatoren-Katalogen „instrumentell“ abgearbeitet (zum Beispiel im Bereich der energetischen Sanierung von Eigenheimen durch ein kommunales Handlungsprogramm: Output = Zahl der erlassenen Förderbescheide; Impact = Zahl und Art der erreichten Hausbesitzer; Outcome: Zahl der energetisch renovierten Häuser). Mit wirkungsorientierten Steuerungsbedarfen und -möglichkeiten, die sich auf strategische kommunale Entwicklungsfelder beziehen, hat dies dann allenfalls noch sehr mittelbar zu tun. Zudem wird dadurch eine Ex-post-Perspektive entwickelt, bei der „irgendwann“ im Rückblick, d.h. im Sinne einer klassischen Evaluierung, auch die Frage der Wirkung aufgeworfen wird.

## »Angesichts der begrifflichen Unklarheiten lässt sich ein unsachgerechter Pragmatismus beobachten.«

punkt der kommunalen Verwaltungsrealität durchaus die Frage aufgeworfen werden, inwiefern die vorgeschlagene Differenzierung zwischen Output – Effekt – Impact – und Outcome die praktischen Steuerungserfordernisse und -möglichkeiten nicht schlichtweg überfordert, d.h. zu einer unnötigen methodischen Verkomplizierung führt. Interessanterweise hat man im Kernland der Wirkungsorientierten Verwaltungssteuerung (WVOV), nämlich der Schweiz, von vornherein mit einem einfacheren Ansatz gearbeitet<sup>17</sup>.

### Brüche in der Wirkungskette

In der kommunalen Praxis zeigt sich sehr oft, dass die mit der Leitidee der Wirkungskette unterstellte Kausalität von Input -> Output -> Impact -> Outcome eher die Ausnahme denn die Regel ist:

beobachteter Wirkungen zu kommunalen Leistungen, was wiederum in der Praxis vielfach die kritische Frage nach dem belastbaren Mehrwert einer kommunalen Wirkungssteuerung im Vergleich zu herkömmlichen Steuerungsansätzen aufwirft.

### Instrumentelles Ex-post-Verständnis

Angesichts der begrifflichen Unklarheit sowie der Brüche in der Wirkungskette lässt sich im Zusammenhang mit dem Thema der kommunalen Wirkungssteuerung in der Praxis oftmals ein zwar gut gemeinter, aber letztlich doch unsachgerechter Pragmatismus beobachten, bei dem für bestehende Produkte und/oder Controlling-Kreisläufe und deren bereits definierter Output-Indikatoren im Sinne eines weiteren Steuerungskreises „Wirkungsindikatoren“ hinzugefügt werden.

### Transaktionskosten der Informationsgenerierung

Schließlich stellt unter methodischen Gesichtspunkten in der kommunalen Praxis auch das Messbarkeitsproblem von Wirkungen eine große praktische Herausforderung dar. Wirkungsinformationen sind zumeist nur sehr bedingt aus der üblichen Kommunal- oder Landesstatistik zu generieren. In der Regel erfordern sie eigene Primärerhebungen auf der Ebene der kommunalen Zielgruppen bzw. Stakeholder. Auch wenn dies eigentlich ein Qualitätskriterium sein müsste, zeigt sich in der kommunalen Praxis oftmals, da Wirkungskennzahlen sehr viel einfacher zu definieren denn zu erheben sind. Neben den offensichtlichen materiellen Kosten (entweder es müssen externe Dienstleister mit der Datenerhebung beauftragt werden oder eigene Erhebungen der kommunalen Seite werden bei den Zielgruppen oft als zu „aufwändig“ bzw. – im Falle von Unternehmen – als zusätzliche Bürokratiekosten wahrgenommen) stellen sich vielfältige praktische Herausforderungen bei der Generierung von Wirkungsinformationen, wie etwa die Frage nach sinnvollen Zeithorizonten, Intervallen, Stichproben, Nachbefragungen, Repräsentativität, Aussagekraft und Belastbarkeit etc.

<sup>17</sup> Rieder 2003, S. 9.

Die Frage der Transaktionskosten für die Generierung kommunaler Wirkungsinformationen und damit diejenige nach Kosten und Nutzen stellt sich gerade auf der kommunalen Ebene in besonderem Maße, sind dort doch – anders als dies z.B. bei Landes- oder Bundesprogrammen der Fall ist – in der Regel noch kaum „wirkungsbezogene Evaluationskulturen“ entwickelt. Zudem wird sich in manchen kleineren Kommunen sehr schnell die Frage stellen, ob die notwendigen Mittel für die Wirkungserhebung nicht letztlich sinnvoller auf der Ebene der Leistungserbringung selbst einzusetzen wären.

### Das Wissensproblem

Wirkungsziele und darauf bezogene -indikatoren werden in der kommunalen Praxis in der Regel aus bestehenden oder neu generierten normativen Leitvorstellungen abgeleitet. Damit ist die Gefahr gegeben, dass zumindest auf der Ebene der politischen Entscheidungsträger, eine kommunale Wirkungssteuerung eher das Wünschbare denn das tatsächlich Machbare in den Vordergrund stellt. Oft werden strategische und dann auch Wirkungsziele nicht aus einer transparenten kommunalen Problem- bzw. Potenzialanalyse abgeleitet, sondern folgen eher dezisionistischen Mustern der Politikentwicklung. Was dabei in der Regel völlig vernachlässigt wird, ist die Ursachenanalyse für identifizierte Problemfelder und damit eine offene Auseinandersetzung mit Ursache-Wirkungsbeziehungen als Basis für die Entwicklung effektiver kommunaler Handlungsansätze. Das Wissensproblem bezüglich der realweltlichen Möglichkeiten und Bedingungen einer kommunalen Wirkungssteuerung konträrkt damit nicht selten deren Validität. Spätestens wenn der Strategieworkshop, in dem man sich z.B. zwischen Rat und Verwaltungsspitze über die Wirkungsziele der Kommune bis 2030 verständigt hat, vorbei ist, und die Ergebnisse in den Alltag der strategischen und operativen Verwaltungssteuerung übernommen werden und dort handlungsleitend, d.h. für sich selbst genommen wirksam werden sollen, wird man erkennen, wie schnell die praktischen, kurzfristig orientierten kommunalen Leistungsprozesse und Handlungsnotwendigkeiten die eher mittel- bis langfristigen Wirkungsziele überlagern. Die in der Regel nur sehr schwach ausge-

prägte Ursachenanalyse und das dadurch generierte Wissensproblem führen im Ergebnis dazu, dass auf der Ebene der Wirkungsziele nicht selten Ansätze entwickelt werden, die den Charakter von Lösungen aufweisen, die sich in der Umsetzung dann ihre Probleme suchen. Umgekehrt kann der vielfach feststellbare Mangel an politischem Steuerungswillen im Bereich der Wirkungssteuerung zumindest teilweise auch dadurch erklärt werden: Sofern Wirkungsinformationen nicht wirklich belastbar oder nur zeitlich sehr verzögert generiert werden, können sie auch keine tragfähige Basis politischer Entscheidungen bilden. Sie gewinnen dann eher einen „Ex-post-Charakter“ und liegen damit

Ämtern bzw. Fachbereichen durchaus beachtliche Integrationsfortschritte erzielen konnte, lässt sich in der Praxis noch immer ein Mangel an positiver horizontaler Koordination zwischen einzelnen sektoralen Fachgebieten konstatieren. Dies hat nicht nur zur Folge, dass materielle Probleme und kommunale Handlungsbedarfe in der Regel durch eine starke sektorale Perzeption gekennzeichnet sind. Auch wenn dies auf der kommunalen Ebene deutlich geringer ausgeprägt ist als auf der Ebene von Landes- oder gar Bundesministerien, führt dies doch dazu, dass Ansätze der kommunalen Wirkungssteuerung eben auch vielfach eher einer sektoralen denn einer integrierten Logik folgen, etwa

## **»Kommunale Wirkungssteuerung ist von ihrer konzeptionellen Vorstellung her ein integrativer Politikansatz.«**

sequentuell außerhalb des politischen Steuerungshorizonts der Entscheidungsträger.

### Das Integrationsproblem

Kommunale Wirkungssteuerung ist von ihrer konzeptionellen Vorstellung her ein integrativer Politikansatz. Materielle Interdependenzen, wie sie sich auf der kommunalen Ebene regelmäßig zwischen sektoralen Politikfeldern beobachten lassen (Bildungspolitik und soziale Chancengerechtigkeit; Verkehrspolitik und Emissionen; Wirtschaftsförderung und Arbeitsmarkt; Innenstadtentwicklung und Einzelhandel etc.) sollen in der Wirkungssteuerung durch integrierte Wirkungsziele erfasst und damit zum Gegenstand ganzheitlicher Lösungsansätze werden. Leider steht diesem Ziel in der kommunalen Realität noch immer eine weitgehend sektoral ausdifferenzierte Verwaltung gegenüber: Obwohl man in der Vergangenheit mit schlankeren Dezernatsstrukturen, flacheren Hierarchien und der Zusammenlegung einzelner Sachgebiete zu größeren

indem die bestehenden sektoralen Produktkataloge als Bezugspunkte verwendet werden.

In der Praxis stellt sich damit die Frage, wie ein integrativer kommunaler Wirkungsansatz realisiert werden kann, ohne dass Wirkungsziele lediglich auf komplementäre bzw. aus der Sicht der Fachbereiche eher „sekundäre“ Querschnittsziele verengt werden.

### Das Lern-Problem

Wirkungssteuerung kann als ein Ansatz betrachtet werden, mit dem gezielt kommunale Lernschleifen entwickelt werden sollen. Bei der Konzipierung von neuen Handlungsansätzen, so die Prämisse, sollen „Lessons learned“ im Hinblick auf die Wirksamkeit und Wirkung vergangener Leistungen besser beachtet werden. Leider ist eine solche Kultur der reflexiven Politikentwicklung<sup>18</sup> in vielen Kommu-

<sup>18</sup> Vgl. Schimanke/Fischer/Bucksteeg 2006.

nen noch nicht oder erst im Ansatz vorhanden. In den seltensten Fällen werden Ansätze der Wirkungssteuerung etwa mit neuen Governance-Ansätzen verbunden, um auf diese Weise nicht nur ein breiteres Ideen- und Handlungsspektrum für die Politikrealisierung, sondern eben auch für deren Generierung bzw. Fortschreibung zu erschließen. Die Frage, wie Wirkungsinformationen in welcher Form und zu welchem Zeitpunkt mit welchen Konsequenzen genutzt werden sollen, ist in der kommunalen Praxis vielfach noch völlig offen. Dies würde nicht nur eine neuartige, stärker auf direkte Interakti-

nicht nur eine, z.B. im Falle der Kommunalverwaltung juristische, Rationalität vorzufinden ist, sondern dass parallel und in der Regel eben auch gleichbedeutend, ökonomische, politische, soziale, sektoral-fachliche und administrative Rationalitäten ko-existieren und dass jede Entscheidung letztlich eine Abwägung zwischen diesen multiplen Rationalitäten erforderlich macht. Diese rationale „Gleichzeitigkeit des Ungleichzeitigen“, die in der jüngeren Organisationswissenschaft zunehmend rezipiert wird, hat für den Aufbau einer kommunalen Wirkungssteuerung nicht nur die Konsequenz, dass Linearität

der Ebene von Stakeholdern generiert, erwächst daraus auch der legitime Wunsch, an der Interpretation und Auswertung mitzuwirken. Die Erfordernisse einer solchen, laufenden Stakeholder-Konsultation sind dem gegenüber in vielen kommunalen Kontexten noch nicht gegeben bzw. kollidieren mit klassischen Interpretations- und Steuerungsansprüchen von Rat und Verwaltung.

Diese methodischen und systemischen Herausforderungen verdeutlichen die Unzulänglichkeiten eines primär instrumentellen Verständnisses kommunaler Wirkungssteuerung. Auch deshalb, so die These, ist das Konzept bislang in der administrativen Praxis nur auf geringe Resonanz gestoßen. Umgekehrt lässt sich erwarten, dass kommunale Wirkungssteuerung ihre wirkliche Potenziale dann richtig entfalten kann, wenn innerhalb des Konzepts und seiner praktischen Umsetzung die Planungs- und Politikentwicklungsorientierung gestärkt wird, d.h. diese in einer Ex-ante-Perspektive der optimierten Genese und Bewertung alternativer kommunaler Handlungsoptionen dient. Zudem gilt es, den Notwendigkeiten einer nachhaltigen kommunalen Entwicklungssteuerung (Integration unterschiedlicher ökonomischer, sozialer, ökologischer sowie politisch-rechtlicher und administrativer Rationalitäten) in Zukunft noch stärker Rechnung zu tragen. Für ein solches Selbstverständnis von kommunaler Wirkungssteuerung können aus dem Handlungsansatz der „Evidenzbasierten Politikentwicklung – EBP“ interessante Anregungen gewonnen werden.

## **»Kommunale Wirkungssteuerung kann verbessert werden, wenn die Ex-ante-Perspektive der Politikentwicklung gestärkt wird.«**

onen mit Stakeholdern und Zielgruppen ausgerichtete und damit transparentere Verwaltungskultur, sondern eben auch einen konsequenteren Wandel von der repräsentativen zur partizipativen Kommunalpolitik bedingen<sup>19</sup>. Binnenadministrativ wären komplementär neue Formen der Führungskultur nötig, damit Wirkungssteuerung nicht nur in einem technokratischen Sinne implementiert, sondern als Steuerungsansatz tatsächlich auch gelebt wird. Die Tatsache, dass die o.g. Studie von KGSt und Bertelsmann ihre diesbezüglichen Konklusionen auf eine zukünftig aktivere Rolle der Ebene der Amtsleiter setzt, ist in diesem Kontext erhellend und folgerichtig zugleich.

### **Das Problem multipler Rationalität**

Schließlich sei auf das Phänomen multipler Rationalität verwiesen, das sich insbesondere in hybriden organisationalen Kontexten des öffentlichen Raums beobachten lässt<sup>20</sup>. Gemeint ist damit, dass in und zwischen Organisationen in der Regel

von Folgebetrachtungen, Zurechenbarkeit von Leistungen und Wirkungen sowie klassische Verständnisse von Zweck/Mittel-Rationalitäten letztlich multiperspektivisch und damit hoch kontingent sind. Sie bedeutet auch, dass sowohl die Generierung als auch die Verarbeitung von Wirkungsinformationen, und damit die Konsequenzen für die kommunale Steuerung, interpretierbar sind und dass es letztlich nur schwer wirkliche Gewissheiten geben kann. Damit können auch die Schlussfolgerungen, welche die politische Ebene aus Wirkungsinformationen zieht, nicht einseitig rational interpretiert werden, sondern erfordern neue Formen des Diskurses zwischen Akteuren aus unterschiedlichen Ebenen – und zwar bereits in der Phase der Vorbereitung neuer Handlungsansätze. Dies mag ein weiterer Grund dafür sein, weshalb sich der Aufbau von Ansätzen kommunaler Wirkungssteuerung bislang eher zurückhaltend vollzogen hat: werden nämlich integrierte Wirkungsinformationen mithilfe und auf

### **Evidenzbasierte Politikentwicklung (EBP): Das Beispiel des Impact Assessment der EU**

Im Rahmen der Reformwelle des NPM, d.h. also bereits in den frühen 1990er Jahren hat sich in einer Reihe von NPM-Reformstaaten die Erkenntnis durchgesetzt, dass die Staatstätigkeit neben der Input-Legitimierung durch Wahlen um eine Output-Legitimierung in Form transparen-

<sup>19</sup> Geitmann 2013.

<sup>20</sup> Schedler 2012.

terer und wirksamerer gesellschaftlicher Problemlösungsbeiträge erweitert werden müsse. In nahezu allen OECD Staaten lassen sich seitdem Ansätze beobachten, mit denen die Entwicklung und Umsetzung staatlicher Politik stärker Evidenzbasiert erfolgen soll. Im Kern geht es dabei um das Bestreben, insbesondere staatliche Regulierungen und Programme vor ihrer Verabschiedung einer prospektiven Folgenanalyse zu unterziehen. Grundidee dabei ist es, unterschiedliche Handlungsansätze im Vorfeld auf ihre Machbarkeit und spezifischen Folgewirkungen hin zu testen, um dann im Ergebnis nur solche Regelungs- oder Programmoptionen zu realisieren, deren Wirksamkeit im Sinne einer tragfähigen Evidenz nachgewiesen

nen massiv ausgeweitet wurden und sich damit auch die Frage nach deren Wirksamkeit stellte. In der Folge hat sich ein bis heute zu beobachtender Bedarf an politischer Beratung etabliert, dem in unterschiedlichen formalen (Beiräte, Expertenausschüsse, Kommissionen etc.) und prozessualen (öffentliche Anhörungen, Stakeholder-Konsultationen, Beratung durch externe Forschungseinrichtungen und Beratungsunternehmen, Open Method of Coordination) Ausprägungen Rechnung getragen wird. Um überholte und kostenintensive Methoden eines „Trial and error“, mit denen Politiklernen inkremental, d.h. aus der Ex-post-Analyse von Folgewirkungen nach der Phase der Implementation, stattfindet, zu vermeiden,

bzw. unter welchen Bedingungen diese tatsächlich zu einer besser informierten Politikgenese beitragen<sup>24</sup>. Darüber hinaus wird aber in den meisten Ansätzen auch eine bessere Politikintegration und -kohärenz durch die Intensivierung und transparente Gestaltung ressortübergreifender Abstimmungsprozesse im Vorfeld sowie mittelbar eine bessere Passgenauigkeit von unterschiedlichen Handlungsansätzen zur Verwirklichung integrierter bzw. übergeordneter strategischer Politikziele intendiert. In den meisten OECD-Ländern wurden die Ansätze der GFA folglich auch durch entsprechende Gremien bzw. Beiräte institutionalisiert<sup>25</sup>. So berät und kontrolliert beispielsweise in Deutschland der Nationale Normenkontrollrat, der 2006 als unabhängiges Gremium eingerichtet wurde, die Bundesregierung in Fragen des Bürokratieabbaus und der besseren Rechtsetzung.

## **»Evidenzbasierte Politikentwicklung intendiert eine bessere Information und Versachlichung politischer Entscheidungen.«**

ist, die also eine positive Kosten-Nutzen-Relation aufweisen.

Konzeptioneller Ansatzpunkt von EBP ist der sog. Policy-Cycle, mit dem ein normativer Steuerungskreislauf beschrieben ist, der durch einen sequenziellen Ablauf der Teilschritte „Problemanalyse“, „Zieldefinition“, „Identifizierung von Handlungsalternativen“, „Bewertung der Handlungsalternativen hinsichtlich Effektivität und Effizienz“, „Auswahl der optimalen Handlungsalternative“, „Implementation“, „Evaluation“, „Policy-Lernen“ und „Neubewertung der Problemanalyse“ charakterisiert ist. Der so definierte EBP-Absatz hat seine Wurzeln damit letztlich bereits in den 1960er/1970er Jahren, als in den westlichen Demokratien im Rahmen der Ansätze einer verstärkten „aktiven Politik“ die staatlichen Legislativ- und Programmfunktionen

lässt sich in der Evaluationspraxis heute ein Muster beobachten, das der Logik eines „PDSA (Plan-Do-Study-Act)“ folgt<sup>21</sup>. Seine konkrete Ausgestaltung findet dieser Ansatz in den Methoden der sog. Gesetzesfolgenabschätzung (GFA), mit denen sowohl intendiert wird, negative Folgewirkungen schlechter Regulierung zu vermeiden, als auch innovative Formen einer intelligenten Regulierung zu befördern<sup>22</sup>.

Ansätze evidenzbasierter Politikentwicklung intendieren eine bessere Information sowie eine Versachlichung politischer Entscheidungen. Dabei wird in der Literatur durchaus kontrovers diskutiert, inwiefern sich die alternativen, auf Evidenz-/Wissensbasierung bezogenen Modelle von Politikfolgenabschätzung, nämlich „Rationalisierung/Prozessuale Legitimierung“ vs. „Diskursivität/Deliberation“ komplementär verbinden lassen<sup>23</sup>

In konzeptioneller Hinsicht unterscheiden sich die Ansätze der EBP z.T. erheblich. So sind z.B. in Großbritannien eine Reihe sektoraler Folgenanalysen vorgesehen, die zudem weniger analytisch denn in Form von Checklisten gehandhabt werden. Andere Länder, wie etwa die Niederlande legen traditionell eher einen Fokus auf die Erfassung von spezifischen Folgekosten für einzelne Zielgruppen, wie etwa Bürokratiekosten für Unternehmen. Auch der deutsche Normenkontrollrat hat einen spezifischen Schwerpunkt in der Erfassung des sog. regulativen Erfüllungsaufwands für Bürger, Wirtschaft und Verwaltung. Von diesen nationalen Praktiken unterscheidet sich das von der Europäischen Kommission eingeführte „Impact Assessment“-Verfahren in mehreren Punkten. Da dieses aufgrund seines integrativen Ansatzes und angesichts der oben dargestellten methodischen und systemischen Herausforderungen gerade für den Aufbau kommunaler Wirkungssteuerung besonders inspirierend ist, soll dieses im Folgenden in seinen Grundzügen skizziert werden.

21 Fleischmann 2014, S. 17.

22 Vgl. bereits Böhret/Konzendorf 2001.

23 Vgl. Weiland 2013.

24 Vgl. Veit 2014.

25 Vgl. Prognos 2013.

Das Impact-Assessment-Verfahren wurde auf europäischer Ebene 2004 mit der Zielsetzung eingeführt, zumindest für die wichtigsten der über 5.000 jährlich verabschiedeten Initiativen (Verordnungen, Richtlinien, Vorschläge, Weiß- und Grünbücher, Mitteilungen, Aktionspläne, Komitologie-Beschlüsse etc.) eine Ex-ante-Wirkungskontrolle einzuführen. Das Impact-Assessment-Verfahren verbindet dabei drei übergeordnete strategische Zielstellungen der Europäischen Union:

1. Die Strategie einer besseren Rechtssetzung, mit der systematisch nicht nur alternative Regelungsformen, sondern auch alternative, d.h. nicht regulative Politik- und Handlungsformen getestet werden;
2. die im Anhang zum Vertrag von Amsterdam definierte Nachhaltigkeitsstra-

beschlossenem Methodenhandbuch definiert, zur internen Qualitätssicherung wurde auf Vorschlag von EU-Kommissionspräsident Barroso 2006 ein Impact-Assessment-Beirat, bestehend aus hochrangigen Impact-Assessment-Experten verschiedener Generaldirektionen, eingerichtet, der diesem unmittelbar unterstellt und administrativ im Generalsekretariat der Kommission angesiedelt ist.

Das europäische Impact-Assessment-Verfahren gliedert sich in methodischer Hinsicht in sechs analytische Schritte, deren jeweiligen Inhalte in Form strategischer Leitfragen operationalisiert sind. Dies gewährleistet ein transparentes und einheitliches Vorgehen aller Generaldirektionen, das von diesen in einem vorhabenbezogenen Impact Assessment-Bericht mit

das in Frage stehende Politikfeld) und operativen (Bezugsebene: Effektivität und Effizienz konkreter Maßnahmen/ Handlungsansätze) Zielen zu differenzieren ist. Im *dritten* Analyse-Schritt sind alternative Politikoptionen zu entwerfen und zu beschreiben, mit denen die Ziele erreicht werden können. Dabei sind zum einen sowohl regulative wie nicht-regulative, zum anderen aber auch Optionen anhand der generell verfügbaren Steuerungsmedien (Recht, Geld, Information, Persuasion, Koordination etc.)<sup>26</sup> sowie nach den Steuerungsebenen (zentral, dezentral, mehrerebenen-Ansatz) hinsichtlich ihres generellen Problemlösungspotenzials zu bewerten. Es sind auf der Basis einer möglichst breiten Erörterung prinzipiell möglicher und realistischer Alternativen (die im Bericht zu dokumentieren sind!) in der Regel vier bis fünf alternative Politikoptionen auszuwählen und näher zu untersuchen. Der *vierte* Analyse-Schritt besteht darin, für die einzelnen Politikoptionen möglichst detailliert die zu erwartenden ökonomischen, ökologischen und sozialen Folgewirkungen zu identifizieren, diese qualitativ zu beschreiben und einer detaillierten quantitativen und monetären Wirkungsanalyse zu unterziehen. Administrative Folgekosten für nachgeordnete Ebenen und Unternehmen bilden seit 2009 eine eigene Kategorie der Analyse. Im *fünften* Schritt werden die analysierten Folgewirkungen der einzelnen Optionen miteinander verglichen. Auf Basis einer entsprechenden Kosten-Nutzen-Analyse bzw. einer Querschnittsanalyse relevanter Wirkungskategorien und -ketten werden vergleichende Aussagen entwickelt, mit denen das Zielerreichungspotenzial der einzelnen Optionen beurteilt und ins Verhältnis zu den damit verbundenen Nutzen und Folgekosten gesetzt werden kann. Es wird auf dieser Basis eine präferierte Option und eine „second-best“-Lösung als Vorschlag für die politische Entscheidungsfindung entwickelt. Der *sechste* Schritt besteht schließlich in der Konzeption eines entsprechenden Monitoring- und Evaluationskonzepts, mit dem die realweltlichen Folgewirkungen der von der Politik (im Falle der EU ist dies in der Regel ein komplexes Zusammenwirken

## »Das Impact-Assessment-Verfahren der EU-Kommission ist für den Aufbau einer kommunalen Wirkungssteuerung inspirierend.«

tegie, durch die im Impact Assessment sowohl auf der Ebene der Problemanalyse als auch bei der Analyse von Folgewirkungen ökonomische, ökologische und soziale Gesichtspunkte integriert und in ihren jeweiligen Wechselwirkungen betrachtet werden;

3. die Good-Governance-Strategie, mit der in der externen Perspektive systematisch eine Beteiligung von Stakeholdern sichergestellt, und intern, durch den Einsatz einer interdisziplinären Impact Assessment-Steuerungsgruppe, eine frühzeitige Koordination und inhaltliche Abstimmung zwischen den beteiligten Generaldirektionen im Rahmen der Politikentwicklung angestrebt wird.

Das Verfahren wurde in einem vom Kollegium der Kommissare als verbindlich

standardisierter Struktur und unter Berücksichtigung der entsprechenden Qualitätskriterien dokumentiert werden muss.

Im *ersten* Schritt erfolgt zunächst eine Problemanalyse: Hierbei müssen die Generaldirektionen klar herausarbeiten, welches Politikproblem gegeben ist, welche Ursachen und negative Folgewirkungen heute bestehen, welche Prognose des Problemverlaufs erkennbar ist (sog. Status-Quo-Prognose) und welche Argumente unter Berücksichtigung von Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit ein Handeln der Europäischen Ebene rechtfertigen können. Der *zweite* Schritt besteht in einer auf die Problemanalyse bezogene Zieldefinition, wobei hier zwischen generellen (Bezugsebene: EU-Verträge und Übergeordnete Politikstrategien, wie z.B. Europa 2020), spezifischen (Bezugsebene:

<sup>26</sup> Vgl. Grunow 2003.



zwischen der Kommission, dem Parlament und dem Rat) letztlich verabschiedeten Option erhoben und vor Beginn des neuen Politikzyklus bewertet werden können. Damit wird zugleich die Grundlage für den Aufbau einer zukünftigen Wirkungssteuerung des Politikfelds aus der Sicht der EU-Institutionen gelegt.

Dieses System stellt sich vordergründig als einfach und klar dar und hat den Vorteil, dass es zumindest auf der Ebene der EU-Kommission aktiv gelebt wird. Zwar wird damit zurzeit noch immer nur ein kleiner Teil des Outputs der EU-Kommission bewertet – jährlich werden jedoch immerhin bis zu 200 solcher zum Teil hoch komplexer und methodisch sehr aufwändigen Folgeanalysen durchgeführt: In der Regel werden alle Vorhaben des jährlichen Arbeitsprogramms der Kommission sowie die wichtigsten (dezentralen) Katalog-Vorhaben der einzelnen Generaldirektionen einer systematischen Folgenanalyse unterzogen. Zudem ist hervorzuheben, dass alle Analyse-Ergebnisse auf der Webseite der Kommission der breiten Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden – und zwar ebenfalls in einer Ex-ante-Sicht, d.h. lange bevor der politische Beschluss über die finale Option gefällt wird.

In der Praxis gestalten sich die Folgeanalysen in methodischer Hinsicht indessen als sehr aufwändig. Zudem gibt es große Herausforderungen, was die Generierung von belastbaren, EU-weiten Informationen zu Folgewirkungen anbelangt, denn die relevanten Daten finden sich in der Regel nicht in der EU-Statistik, sondern müssen auf der Ebene von Stakeholdern, Mitgliedstaaten und regionalen/lokalen Akteuren jeweils einzelfallbezogen erhoben werden. Das Verfahren stellt insgesamt aber einen sehr soliden Ansatz dar, der geeignet ist, die Idee einer stärker evidenzbasierten Politikentwicklung nachhaltig zu stärken und damit zugleich auch eine belastbare fachliche und methodische Grundlage für den schrittweisen Aufbau einer integrativen Wirkungssteuerung zu schaffen.

### **Optimierung kommunaler Wirkungssteuerung durch EB**

Im Folgenden wird auf Basis der langjährigen Erfahrungen des Verfassers mit

dem Impact-Assessment-Verfahren der Europäischen Kommission ein Methodenansatz dargestellt, der am Kehler Institut für Angewandte Forschung (KIAF) der Hochschule Kehl für die kommunale Ebene entwickelt wurde. Damit soll sowohl ein Beitrag zur Re-Aktualisierung wie auch zur Pragmatisierung der Idee einer kommunalen Wirkungssteuerung geleistet werden. Zentrales Merkmal ist dabei die deutliche Stärkung der Ex-ante-Perspektive sowie der methodische Brückenschlag zu kommunalen Governance- und Nach-

und Handlungsansätze konzipiert und mit Wirkungsindikatoren hinterlegt werden, muss zuerst einmal herausgearbeitet werden, was tatsächlich aus kommunaler Sicht von wem und in welcher Dimensionierung als ein Steuerungsproblem wahrgenommen wird. Wird dieser erste Schritt nämlich ernst genommen, zeigt sich sehr schnell, dass nicht nur unterschiedliche Bewertungs- und Interpretationsspielräume bestehen, sondern dass die meisten Problemanalysen unter dem Fehlen von belastbarem Fakten- und Daten-Material

## **»Das KIAF-Verfahren erlaubt einen pragmatischen Methodenansatz für den Aufbau einer kommunalen Wirkungssteuerung.«**

haltigkeitskonzepten, wie sie oben bereits näher dargelegt wurden.

Das KIAF-Verfahren ist durch fünf methodische Verfahrensschritte gekennzeichnet, mit denen der Aufbau und die Umsetzung einer kommunalen Wirkungssteuerung evidenzbasiert und transparent ausgestaltet werden kann. Diese spiegeln zugleich diejenigen analytischen Fragestellungen wider, mit welchen den oben skizzierten methodischen und systemischen Herausforderungen der bisherigen Ansätze einer kommunalen Wirkungssteuerung erfolgreich begegnet werden kann.

### **1. Evidenz des Handlungsbedarfs: Was ist das zentrale Problem?**

Zentraler Ausgangspunkt des KIAF-Verfahrens ist eine möglichst ganzheitliche Analyse und Strukturierung des zugrundeliegenden Problems. So trivial dies auf den ersten Blick auch anmuten mag, wird damit doch eine faktische Schwäche vieler kommunaler Strategie- und Wirkungsansätze thematisiert: Bevor Ziele

leiden. Zudem besteht sehr oft die Tendenz, aus einer sektoralen „Zuständigkeitssperspektive“ administrativer, rechtlicher, ökonomischer oder politischer Rationalität heraus, Teilaspekte einer Problemlage einseitig überzubetonen. Umgekehrt wird eine nachvollziehbare Erörterung der im Ist-Zustand gegebenen Ursachen- und Wirkungszusammenhänge oftmals vermieden.

Das KIAF-Verfahren setzt hier mit einer transparenten Sammlung, Strukturierung und Bewertung aller relevanten Problemdimensionen an. Dabei ist es ganz wesentlich, von Anfang an die ökonomischen, ökologischen, sozialen sowie weiteren Dimensionen eines Problems integrativ zu erfassen. Das KIAF-Verfahren arbeitet dabei mit der Methode des sog. Problembaums: In einem ersten Schritt werden durch die Verwaltung, durch die Politik und durch die Zielgruppen jeweils individuell die jeweiligen Problemdimensionen erfasst und beschrieben. Diese werden dann in einem zweiten Schritt zu einer integrierten Gesamtschau zusam-

mengetragen. Die so entwickelte Liste aller Problemdimensionen ermöglicht dann in einem dritten Schritt die Eingrenzung und Formulierung des zentralen Problems. In einem vierten Schritt werden die identifizierten Dimensionen diesem zentralen Problem als Ursachen bzw. negative Folgewirkungen zugeordnet.

Auf Basis des Problembaums kann dann eine strukturierte und belastbare Auseinandersetzung mit der Formulierung von Wirkungszielen sowie der Konzeption und dem Pre-Test unterschiedlicher Maßnahmenansätzen erfolgen.

Auf diese Weise kann z.B. in Form einer sog. Status-quo-Prognose, einer Sensitivitätsanalyse und/oder der Szenario-Technik der Möglichkeitsraum der weiteren Problementwicklung weiter eingrenzt und/oder im Umkehrschluss die Notwendigkeit eines kommunalen Handlungsansatzes weiter reflektiert und spezifiziert werden.

## 2. Evidenz der Ziele: Was wollen und können wir bewirken?

Auf Grundlage des mit der Problembaum-Methode identifizierten zentralen Problems sowie unter Berücksichtigung der negativen Effekte des Status quo kann dann in einem zweiten Arbeitsschritt die Definition von Wirkungszielen erfolgen. Der Vorteil des beschriebenen Vorgehens liegt darin, dass hierbei nicht normative Ziele, sondern solche Ziele abgeleitet werden, die in einen konkreten Ursache-Wirkungszusammenhang mit dem identifizierten Problem stehen. Dabei kann das zentrale Problem durch eine positive Wendung relativ einfach als generelles Wirkungsziel definiert werden, während sich aus den negativen Effekten Hinweise für eine Erörterung spezifischer Wirkungsziele ergeben.

Hierbei ist es von besonderer Bedeutung, dass die Wirkungsziele nicht abstrakt-normativ definiert werden, sondern sich auf den tatsächlich gegebenen kommunalen Kompetenzraum im Mehr-Ebenen-System beziehen. Die relevanten Kriterien sind dabei die Verhältnismäßigkeit und die Subsidiarität im Vergleich zu anderen Ebenen (Kreis, Land, Bund, EU). Die Wirkungsziele sind in einem zweiten

Schritt zudem mit der strategischen Ambition und den verschiedenen Rationalitäten der Kommune als hybridem Handlungssystem zu reflektieren. Dabei kommt es ganz Wesentlich auf die Schaffung eines Gleichgewichts zwischen politischen, administrativen und rechtlichen, aber eben auch ökonomischen, ökologischen und sozialen Rationalitäten an, d.h. es geht um die Formulierung integrativer Wirkungsziele statt einseitigem administrativem oder politischem Dezisionismus.

Anders als in bisher praktizierten Ansätzen, schlägt das KIAF-Verfahren vor, kommunale Wirkungsfelder von der Ebene der Wirkungsziele zu trennen, da diese – sollen sie effektiv i.S. eines Problemlösungsbeitrags sein – letztlich auf der Ebene der identifizierten Ursachen und nicht der für die negativen Effekte definierten Ziele ansetzen müssen. Die Wirkungsziele

zentraler Dimensionen zu entwickeln: Zum einen werden durch eine Clusterung der identifizierten Problemursachen strategische Wirkungsfelder abgeleitet; diese werden dann zum anderen systematisch auf die bestehenden kommunalen Steuerungsmedien (Recht, Geld, Information, Koordination/Persuasion, Dienstleistung, Planung/Infrastruktur) bezogen. Für jedes Wirkungsfeld wird dabei analysiert, ob und wenn ja welchen Problemlösungsbeitrag der Einsatz eines der genannten Steuerungsmedien generieren könnte. Mit der Politikoptionen-Matrix kann sowohl der Entwurf (Generierung unterschiedlicher policy-designs) als auch die Ex-ante-Wirkungspotenzialanalyse von Handlungsalternativen erfolgen. Der kommunale „Instrumentenkasten“ wird dabei systematisch auf die identifizierten Ursachen des Problems bezogen; die Bewertung seiner Potenziale für die Behebung/Minderung

## »Mit der Politik-Optionen-Matrix kann der Entwurf und die Wirkungspotenzialanalyse verschiedener Handlungsalternativen erfolgen.«

sollten demgegenüber den Brückenschlag zur normativen und strategischen Ebene des Verwaltungsmanagements sicherstellen.

## 3. Evidenz der Handlungsoptionen: Was ist der richtige Weg?

Neben der strukturierten Problemanalyse bildet die Konzeption und Ex-ante-Bewertung unterschiedlicher Handlungsoptionen ein Kernelement des KIAF-Verfahrens. Hierzu wurde ein eigenes Instrumentarium, die sog. Politikoptionen-Matrix entwickelt. Methode dieses Instruments ist es, wirkungsgerichtete kommunalpolitische Handlungsansätze auf der Basis einer systemischen Verbindung zweier

der Ursachen kann dabei transparent auf der Basis belastbarer Kriterien erfolgen. Zudem kommt man damit automatisch zu einer *maßnahmenbezogenen* Reflexion alternativer Wirkungsketten, was für die kommunale Praxis sehr viel ertragreicher als die Definition normativ zwar wünschbarer, letztlich aber nicht realisierbarer Wirkungsketten ist. Die Evidenzbewertung kann auf der Ebene der Reflexion konkreter kommunaler Handlungs- und Steuerungsansätze sehr viel einfacher erfolgen, weil Kausalitäten überschaubarer sind und Erfahrungswerte des „Policy-Lernens“ relativ einfach ohne externen Sachverstand genutzt werden können. Es ergibt sich zudem der Mehrwert, dass auf der Basis der Optionen-Matrix, alternati-

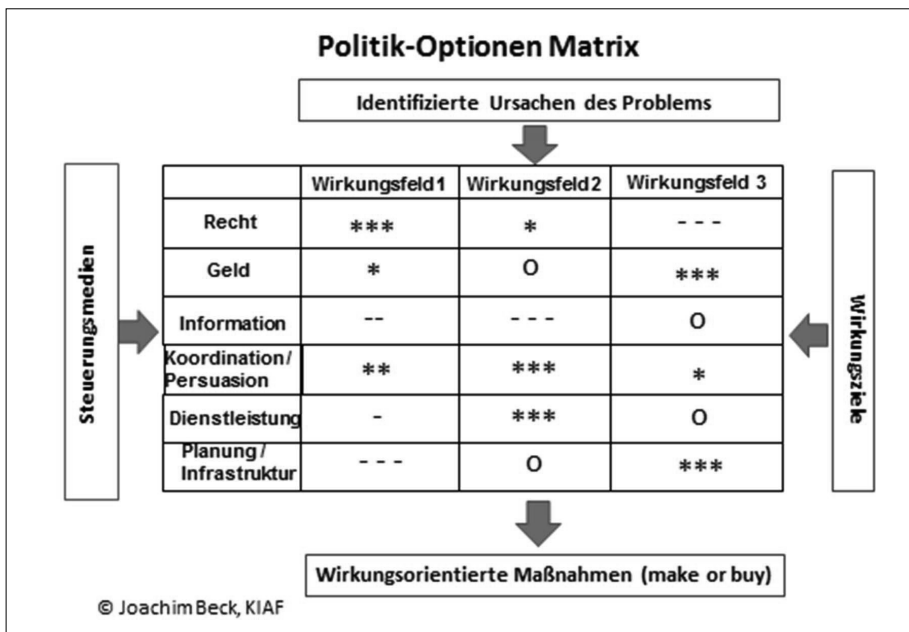


Abb. 1: Ex-ante-Bewertung alternativer Handlungsoptionen

ve Maßnahmen oder Maßnahmenbündel zwischen Rat und Verwaltung transparent diskutiert und ggf. auch bereits im Vorfeld mit relevanten Stakeholdern exemplarische Erprobungen stattfinden können, was die Evidenz der Auswahl des letztlich entschiedenen Handlungsansatzes spürbar erhöht.

Die Abbildung 1 stellt die Funktionsweise der Politik-Optionen-Matrix schematisch dar, die Potenzialgewichtung erfolgt dabei von \*\*\* = sehr hoch über o=neutral bis --- = sehr niedrig. Im Beispiel der Matrix würde sich hier für das Wirkungsfeld 1 ein rechtlicher, für das Wirkungsfeld 2 eine Kombination aus koordinierendem und leistungsbezogenem und für das Wirkungsfeld 3 eine Kombination aus monetärem und planerischem Handlungsansatz anbieten.

Auf dieser Basis können dann wirkungsorientierte Maßnahmen konzipiert werden, wobei aus der kommunalen Sicht sich dabei immer auch die Frage nach dem „make or buy“, d.h. der Eigenerstellung vs. der Beauftragung bzw. des Einbezugs Dritter stellen wird – eine aus der Sicht von Vereinen, Verbänden, Stakeholdern, Bürgern etc. interessante Perspektive, mit der relativ einfach auch ein Brückenschlag zur praktischen Ausgestaltung kommunaler Governance-Ansätze (Stichwort: Einbezug gesellschaftlicher Problemlösungsbeiträge) erfolgen kann.

#### 4. Evidenz der tatsächlichen Wirkung: Wie können wir messen, ob wir erfolgreich sind?

Im vierten Verfahrensschritt geht es um die Entwicklung konsistenter Wirkungsindikatoren sowie um die Reflexion der diesbezüglichen externen und internen Datengenerierung. Wirkungsziele und Wirkungsfelder stellen letztlich nur einen konzeptionellen Referenzrahmen für den Aufbau einer kommunalen Wirkungssteuerung dar. Entscheidend ist die Erfassung der mit der Umsetzung der konkreten Maßnahmen tatsächlich auf der Ebene der Zielgruppen bzw. der Steuerungsobjekte generierten Veränderungen im Sinne von (positiven) realen Wirkungen. Für die Wirkungssteuerung ist es daher von entscheidender Bedeutung, dass zunächst ein Monitoring, d.h. eine systematische Generierung und Erfassung von realweltlichen Wirkungsinformationen, stattfindet, welches dann zu einem späteren Zeitpunkt für aktive Ansätze der Wirkungssteuerung (=Bezugsebene kommunale Wirkungen) oder auch nur des Wirkungscontrolling (Bezugsebene= Wirksamkeit des gewählten Ansatzes) herangezogen werden kann<sup>27</sup>. Auch hier zeigt die Praxis, dass es sehr viel einfacher und durch die handelnden Akteure auch eher zu leisten und nachvollziehbar ist, Wirkungsindikatoren für konkrete wirkungsorientierte Maßnahmen denn für abstrakte Wirkungsziele oder Wirkungsketten zu entwickeln. Sofern interne und/oder externe Akteu-

re zudem bereits in die Entwicklung der ersten Arbeitsschritte einbezogen waren, wird sich auch die Motivation erhöhen, nun auch selbst aktiv daran mitzuwirken, also zu erfahren, was „letztendlich dabei herausgekommen ist“, d.h. ob die Maßnahmen auch tatsächlich die intendierten Wirkungspotenziale entfalten konnten. Zusammenfassend werden Indikatoren, Intervalle, Ebenen, Formen, Qualitäten und Quantitäten, beteiligte Akteure, Verantwortlichkeiten und Quellen für ein solches Wirkungsmonitoring in einem Datenerhebungskonzept festgelegt.

#### 5. Evidenz der Evidenz: Wie bewerten wir die generierten Wirkungsinformationen?

Der letzte methodische Baustein des KIAF-Verfahrens besteht darin, die Verwertung der generierten Wirkungsinformationen sicherzustellen. Dabei geht es darum, zum einen die generierten Wirkungsinformationen entscheidungsorientiert aufzubereiten (reporting), zum anderen aber auch und gerade, diese im Sinne eines Policy-Learning zu interpretieren und zu nutzen. Das KIAF-Verfahren legt großen Wert darauf, dass keine Brüche zwischen Politikgenerierung und zeitlich versetzter Wirkungsanalyse entstehen. Ein methodischer Ansatz hierfür liegt in der Etablierung eines sog. Wirkungsdialogs. Dieses z.B. im Bereich der Jugendhilfeplanung einzelner Bundesländer oder im Bereich der Stadtentwicklungspolitik praktizierte Verfahren<sup>28</sup> hat sein theoretisches Fundament in Ansätzen der deliberativen kommunalen Demokratietheorie. Die Grundidee basiert auf der Annahme, dass Innovationen im öffentlichen Raum durch dialogische Kommunikations- und Interaktionsansätze zwischen unterschiedlichen Stakeholdern maßgeblich befördert werden können.

Für die Frage des Aufbaus einer kommunalen Wirkungssteuerung ergeben sich daraus zwei verfahrensseitige Elemente: zum einen sollte der gesamte Entwicklungs- und Umsetzungsprozess eines sol-

27 Vgl. bereits Beck 2001.

28 Vgl. Kuder/Ritzi 2013.

chen Ansatzes dialogisch erfolgen. D.h. wo immer möglich und sinnvoll sollte an allen der oben dargelegten Verfahrensschritte möglichst ein breites Spektrum kommunaler Stakeholder beteiligt werden. Für die interne Sicht der Kommunalverwaltung selbst bedeutet dies zum anderen, dass sinnvollerweise eine interdisziplinäre Projektgruppe etabliert werden sollte, die sich sowohl aus Vertretern von Verwaltung und Rates zusammen setzt, wobei bei ersterer unterschiedliche Ämter vertreten sein sollten, um eine intersektorale Sicht der Dinge zu befördern.

Die Bewertung der Evidenz von Revision/Neugestaltung des vormals gewählten Politikansatzes erfordert ein strukturiertes und partizipatives Politik-Lernen. Idealerweise sollte die Projektgruppe daher alle oben dargestellten analytischen Verfahrensschritte zum Aufbau einer kommunalen Wirkungssteuerung nachvollziehen und mit ausgewählten Stakeholdern jeden Verfahrensschritt gemeinsam konzipieren und reflektieren.

Dies führt im Ergebnis zu einem internen wie externen Wirkungsdialog, mit dem dann auch die Bewertung der Evidenz selbst in einer integrierten Perspektive geleistet werden kann. Tendenziell ist ein solches Verfahren gut geeignet, um den unterschiedlichen Rationalitäten und Erwartungshaltungen einer hybriden Kommunalverwaltung verfahrensseitig besser gerecht zu werden.

### **Perspektiven für die kommunale Praxis**

Die Erörterung einer zukünftigen Stärkung der Wirkungssteuerung auf kommunaler Ebene, wirft die Frage auf, wie man die instrumentelle und ideologische „NPM-Fälle“ der Vergangenheit vermeiden und eine Kommune nachhaltig gestalten kann. Angesichts des verhältnismäßig hohen Aufwands bei der sachlich-methodischen Konzipierung sowie der verfahrensseitigen Einführung sollte sorgfältig erörtert werden, wo kommunale Wirkungssteuerung tatsächlich in der kommunalen Praxis zu realen Mehrwerten führen kann. Der Vorteil des aufgezeigten KIAF-Ansatzes liegt dabei zum einen darin, dass in der zunehmend „hybriden“ Kommunalverwaltung bereits

bei der Konzeption von Politikansätzen unterschiedliche (sektorale) Rationalitäten iterativ abgeglichen bzw. gekoppelt und zu einem integrativen, d.h. nachhaltigen weil ganzheitlichen Handlungsansatz verbunden werden können. Es geht um die alte Frage einer (in diesem Falle nachhaltigen) Legitimation durch Verfahren (Luhmann) und nicht um das instrumentelle Verständnis einseitiger (in diesem Falle ökonomischer) Rationalität. Damit ist das aufgezeigte Verfahren anschlussfähig an neuere Ansätze eines „Multirationalen Managements“: bessere Politik muss multirational denken und müsste daher auch multi-rational informiert und konzipiert werden; dem dafür notwendigen Aufbau multirationaler Kompetenz<sup>29</sup> trägt das KIAF-Verfahren sicherlich besser

sche Leitfrage wäre dann nicht nur: „Machen wir die Dinge richtig und wirtschaftlich?“ sondern „Machen wir überhaupt die richtigen Dinge?“, bleibt ihre Umsetzung sehr voraussetzungsvoll.

Vor diesem Hintergrund dürfte es zielführend sein, sich von der Idee einer flächendeckenden kommunalen Wirkungssteuerung zunächst zu verabschieden und die Umsetzung des Ansatzes sehr viel differenzierter zu betrachten. Weite Teile des kommunalen Dienstleistungsangebots (und seiner eher operativen Produkte) zielen letztlich auf zwei wirkungsseitige Kernfragen: die Qualität der kommunalen Leistungsprozesse selbst sowie die Zufriedenheit der Zielgruppen/Kunden. Es wird daher wenig sinnvoll sein, für kommunale

## **»Es sollte sorgfältig erörtert werden, wo die kommunale Wirkungssteuerung zu realen Mehrwerten in der Praxis führt.«**

Rechnung, als die bisherigen klassischen Verfahren, die ihren Fokus eher auf die instrumentelle Ex-post-Perspektive gelegt haben.

Andererseits wird man aus dem Blickwinkel der kommunalen Praxis die Frage aufwerfen müssen, inwiefern es überhaupt realistisch und machbar ist, für mehrere hundert bereits definierte Produkte einen solchen integrativen Steuerungsansatz einzuführen. Auch wenn es konzeptionell wünschenswert ist, letztlich das gesamte Leistungsspektrum einer Kommune auf den Ansatz einer Wirkungssteuerung auszurichten und unter dem Blickwinkel einer evidenzbasierten, integriert denkenden „Nachhaltigen Kommune“ die interne Steuerungslogik eines „Primats der Wirksamkeit“ vor die Routine der etablierten Leistungsprozesse zu stellen (die strategi-

Produkte wie „Ausstellen eines Reisepasses“, „Erteilen einer Baugenehmigung“, „Erteilen eines Abwasserbescheids“, „Reparatur von Gemeindestraßen“, „Unterhalt von Grünflächen“ etc. aufwändige Systeme der Wirkungssteuerung einzuführen, da der zusätzliche Erkenntnisgewinn auf dieser Ebene relativ gering sein dürfte, bzw. durch übergeordnete Verfahren (Prozessanalysen, Kundenbefragungen) ohnehin erfasst werden kann. Demgegenüber dürfte der oben dargelegte Aufbau einer Wirkungssteuerung immer dann erfolgversprechend sein, wenn es um kommunale Gestaltungsaufgaben geht, sich also die Wirkungsfrage auf Objektbereiche bezieht, die sich einerseits durch einen star-

29 Schedler 2012, S. 371.27

ken Querschnittscharakter auszeichnen, die andererseits auch tatsächlich durch die Kommune wirkungsgerichtet ausgestaltet werden können und die letztlich auch kompatibel mit der Wahlmöglichkeit der kommunalpolitischen Steuerungsmedien sind. Hier sollte zudem auch ein enger Bezug zur normativen Steuerungsebene gegeben sein. Zu denken wäre hier etwa an die Bereiche der Stadtentwicklung, Städtebau, Nahverkehr, Soziales, Umweltschutz, Infrastruktur, Wirtschaftsförderung etc.

Interessanterweise sind diese kommunalen Gestaltungsfelder sehr oft auch durch entsprechende Förderprogramme

Beitrag für eine intelligente Konsolidierungspolitik leisten.

Schließlich stellen sich bei der Konzeption und Implementierung kommunaler Gestaltungsaufgaben zunehmend auch Fragen der Partizipation externer Stakeholder sowie der Kohärenz ihrer intersektoralen Ausrichtung. Integrierte Politikentwicklung ist nicht nur ein Kernelement jeder kommunalen Nachhaltigkeitsstrategie – sie kann über den Ansatz einer ex ante ausgerichteten wirkungsorientierten Steuerung auch einen Brückenschlag zur internen Prozessoptimierung sowie zur kommunalen Aufgaben- und Produktkri-

## »Kommunale Wirkungssteuerung sollte sich auf strategische Gestaltungsaufgaben konzentrieren.«

des Landes, des Bundes oder der EU hinterlegt. Zumindest für die EU-Programme lässt sich eine deutliche Tendenz zur Stärkung „Evidenzbasierter“ Förderanträge feststellen, d.h. je besser kommunale Handlungsansätze bereits vor der Antragsstellung (d.h. ex ante) wirkungsseitig fundiert sind, desto größer ist die Chance einer erfolgreichen Antragsstellung. Ähnliche Tendenzen zeichnen sich zunehmend auch auf der Ebene von Landes- und Bundesprogrammen für den kommunalen und regionalen Handlungsraum ab (z.B. der in Baden-Württemberg durchgeführte Wettbewerb „Regiowin“, oder entsprechende Förderansätze zur Entwicklung nachhaltiger Energieproduktion). Angesichts der perspektivisch weiterhin eher engen finanziellen Handlungsspielräume kommt der besseren Erschließung von Ko-Finanzierungen kommunaler Projekte durch andere Ebenen eine zunehmend strategische Bedeutung zu. Das oben dargelegte KIAF-Verfahren kann zudem einen wertvollen

tik leisten. Damit können letztlich auch solche Modernisierungspotenziale neu erschlossen werden, die auch bei der Umsetzung von Reformansätzen eines „NPM 2.0“ noch immer zu wenig Beachtung finden.

### Literaturverzeichnis

- Beck, J./Larat, F. (Hrsg.) (2011): Reform von Staat und Verwaltung in Europa – Jenseits von New Public Management?, Zürich/Baden-Baden
- Beck, J./Bonnafoous, M. (Hrsg.) (2013): Perspektiven lokaler Governance in Europa/Perspectives of la gouvernance locale en Europe/Perspectives of local governance in Europe, Zürich/Baden-Baden
- Beck, J. (2001): Wirkungsorientiertes Management in der Landesverwaltung – Zur Optimierung von Förderprogrammen, in: Erik Meurer/Günter Stephan (Hrsg.), Controlling und Rechnungswesen in der öffentlichen Verwaltung, Loseblattsammlung, Freiburg, 2001
- Blatter, J./von der Heiden, N. (2010): Governance Muster in deutschen Metropolregionen, in: Bogumil, J./Kuhlmann, S. (Hrsg.), Kommunale Aufgabenwahrnehmung im Wandel. Kommunalisierung, Regionalisierung und Territorialreform in Deutschland und Europa, Wiesbaden, S. 175 - 203
- Bogumil, J./Grohs, S./Kuhlmann, S./Ohm, A. (2007): Zehn Jahre Neues Steuerungsmodell – eine Bilanz kommunaler Verwaltungsmodernisierung, Berlin
- Bogumil, J. (2011): Jenseits von New Public Management: Konzepte, Diskurslinien und Entwicklungspfade der Staats- und Verwaltungsreform in Deutschland, in: Beck/Larat, a.a.O., S. 145-158
- Böhret, C./Konzendorf, G. (2001): Handbuch Gesetzesfolgenabschätzung (GFA). Gesetze, Verordnungen, Verwaltungsvorschriften, Baden-Baden
- Fleischmann, S. (2014): Managing Complexity: How evaluators can help achieve better outcomes in policy and practice, in: Zeitschrift für Evaluation, Jg. 13, Heft 1, 2014, S. 7-25
- Fürst, D. (2011): Regional Governance – Was ist neu an dem Ansatz und was bietet er?, in: Joachim Beck/Birte Wassenberg (Hrsg.), Grenzüberschreitende Zusammenarbeit erforschen und leben (Band 2): Governance in den deutschen Grenzregionen, Stuttgart, S. 89-105
- Geitmann, R. (2013): Wandel durch Beteiligung, in: Beck/Bonnafoous, a.a.O., S. 53-67
- Grunow, D. (2003): Der Ansatz der politikfeldbezogenen Verwaltungsanalyse, in: Ders. (Hrsg.), Politikfeldbezogene Verwaltungsanalyse. Ein Studienbuch. Opladen, S. 15-58
- Kegelmann, J./Martens, K.-U. (Hrsg.) (2013): Kommunale Nachhaltigkeit. Festschrift der Hochschule für Öffentliche Verwaltung, Baden-Baden
- Kegelmann, J. (2013): Die Steuerung „kommunaler Nachhaltigkeit“, in: CÖV, Gruppe 4, S. 289-302
- Kettiger, D. (2011): NPM in der Schweiz: Konturen und Bewertungen eines länderspezifischen Entwicklungspfads, in Beck/Larat, a.a.O., S. 173-188
- KGSt (2007): Wirkungsziele, Materialien Nr. 1/2007, Köln
- KGSt/Bertelsmann (2012): Steuerung mit Kennzahlen in den kreisfreien Städten. Ergebnisse einer empirischen Studie, Köln/Gütersloh
- KGSt (2014): Wirkungsorientierte Steuerung, <http://www.kgst.de/themenfelder/finanzmanagement/strategie-und-steuerung/wir>

kungsorientierte-steuerung.dot, abgerufen am 30.5.2014

Kilper, H. (2010): Governance und Raum – Sozialwissenschaftliche Zugänge, Baden-Baden

König, K./Beck, J. (1997): Modernisierung von Staat und Verwaltung. Zum Neuen Öffentlichen Management, Baden-Baden 1997

Kuder, Th./Ritzi, C. (2013): Die Wirkung der Mitwirkung: Dialog im Stresstest, in: vhw FWS 4/Juli-September 2013, S. 215-220

Kuhlmann, S. (2011): Performanzsteuerung und Leistungsvergleich: Verwaltungsmodernisierung im kontinentaleuropäischen, angelsächsischen und skandinavischem Vergleich, in Beck/Larat, a.a.O., S. 89-108

Prognos (2013): Quantifizierung des Nutzens von Regelungsvorhaben. Internationale Erfahrungen im Vergleich, Gutachten im Auftrag des Nationalen Normenkontrollrats, Berlin

Reichard, Ch. (2014): Verwaltung aus der Sicht der Managementlehre, in: König, K./Kropp, S./Kuhlmann, S./Reichard, Ch./Sommermann, K.-P./Ziekow, J. (Hrsg.), Grundmuster der Verwaltungskultur. Interdisziplinäre Diskurse über kulturelle Grundformen der öffentlichen Verwaltung, Baden-Baden, S. 255-269

Rieder, S. (2003): Integrierte Leistungs- und Wirkungssteuerung. Eine Anleitung zur Formulierung von Leistungen, Zielen und Indikatoren in der öffentlichen Verwaltung, erstellt im Auftrag der Programmleitung FLAG, Luzern

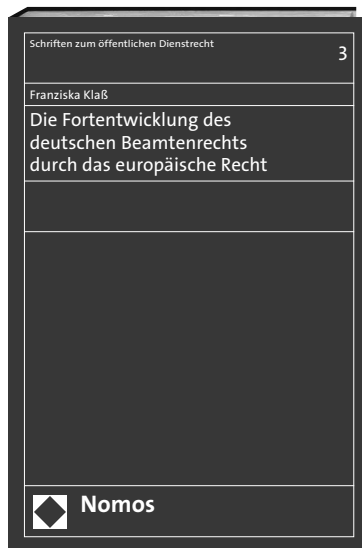
Schedler, K. (2012): Multirationales Management. Ansätze eines relativistischen Umgangs mit Rationalitäten in Organisationen, in: dms – der moderne staat, 5. Jg., Heft 2/2012, S. 361-376

Schimanke, D./Fischer, A./Bucksteeg, M. (Hrsg.) (2006): Wie lernt Politik? Voraussetzungen, Formen und Erfolge. Ein Werkstattbericht, Münster

Weiland, S. (2013): Evidenzbasierte Politik zwischen Eindeutigkeit und Reflexivität, in: Technikfolgenabschätzung – Theorie und Praxis, 22. Jg., Heft 3, November 2013, S. 9-15

Veit, S. (2014): Evidenzbasierte Politik durch Gesetzesfolgenabschätzung? Erfahrungen aus Deutschland und Schweden, in: Ziekow, J. (Hrsg.): Bewerten und Bewertet-Werden. Wirkungskontrolle und Leistungssicherung in der öffentlichen Verwaltung, Baden-Baden, S. 37-55

# Schriften zum öffentlichen Dienstrecht



## Die Fortentwicklung des deutschen Beamtenrechts durch das europäische Recht

Von Dr. Franziska Klaß, MLE  
2014, 469 S., brosch., 98,- €  
ISBN 978-3-8487-1526-8

(Schriften zum öffentlichen  
Dienstrecht, Bd. 3)

[www.nomos-shop.de/23186](http://www.nomos-shop.de/23186)

Die neue Rechtsprechung zum Streikrecht für Beamte stellt einen vorläufigen Höhepunkt der Beeinflussung des traditionsorientierten nationalen Beamtenrechts durch das europäische Recht dar. Sowohl die Vorgaben aus dem europäischen Arbeits- und Antidiskriminierungsrecht als auch aus der EMRK haben zu einem weitreichenden Anpassungsbedarf im nationalen Beamtenrecht geführt. Diese Auswirkungen auf die einzelnen Rechte und Pflichten im Beamtenverhältnis werden im Detail analysiert. Es wird der Frage nachgegangen, ob die Grenzen der zulässigen Fortentwicklung durch das europäische Recht bereits überschritten sind. Andererseits können die europäischen Einflüsse auch Anstoß zur Modernisierung sein.

Die Arbeit verschafft aufgrund der umfassenden Darstellung einen vollständigen Überblick über die wesentlichen Veränderungen und die rechtlichen Grundlagen. Sie bietet daher nicht nur einen Einstieg in diese Thematik, sondern ermöglicht auch eine vertiefte Auseinandersetzung in Wissenschaft und Praxis.

Portofreie Buch-Bestellungen unter  
[www.nomos-shop.de](http://www.nomos-shop.de)

Alle Preise inkl. Mehrwertsteuer



**Nomos**