

Thorsten Pieper

Wirkungsorientiertes Controlling staatlichen Handelns

Systematische Identifikation und Bewertung der
gesamtgesellschaftlichen Wirkungen staatlichen
Handelns



Thorsten Pieper

Wirkungsorientiertes Controlling staatlichen Handelns

Im Rahmen der aktuellen Modernisierungsprozesse des öffentlichen Sektors wird zu selten nach den eigentlichen Wirkungen staatlichen Handelns gefragt, wodurch permanent die Gefahr besteht, die falschen – da unwirksamen – öffentlichen Maßnahmen zu realisieren. Vor diesem Hintergrund verfolgt der Autor in seiner Arbeit das Ziel, die Etablierung wirkungsorientierter Controllingprozesse zu unterstützen, um Entscheidungen in Politik und Verwaltung konsequenter als bisher auf Wirkungen auszurichten. Bisher gelingt es in der Regel nur unzureichend, die mit einer öffentlichen Maßnahme verbundenen Wirkungen zweifelsfrei zu ermitteln und sie darüber hinaus auch noch einer objektiven Bewertung zu unterziehen. An dieser Stelle setzt die Arbeit an, indem ein standardisiertes Instrumentarium vorgestellt wird, welches eine strukturierte Identifikation und Bewertung der durch staatliches Handeln ausgelösten Wirkungen erlaubt. Der bislang eher abstrakt diskutierte Wirkungsbegriff kann durch die vorgestellte Methodik der Wirkungsanalyse leichter in bestehende Controllingprozesse eingebunden werden.

Thorsten Pieper absolvierte ein Studium der Betriebswirtschaftslehre an der Universität Münster. Nach Studienabschluss war er im Rahmen eines Forschungsprojektes als Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Betriebswirtschaftslehre, insbesondere Controlling an der Universität Münster beschäftigt. Seitdem ist der Autor für eine Unternehmensberatung in Düsseldorf tätig und berät privatwirtschaftliche Unternehmen und öffentliche Institutionen bei der Implementierung von Controllingssystemen.

Wirkungsorientiertes Controlling staatlichen Handelns

Beiträge zum Controlling

Herausgegeben von Wolfgang Berens

Band 14



PETER LANG

Frankfurt am Main · Berlin · Bern · Bruxelles · New York · Oxford · Wien

Thorsten Pieper

Wirkungsorientiertes Controlling staatlichen Handelns

Systematische Identifikation
und Bewertung der gesamtgesellschaftlichen
Wirkungen staatlichen Handelns



PETER LANG
Internationaler Verlag der Wissenschaften

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation
in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische
Daten sind im Internet über <<http://www.d-nb.de>> abrufbar.

Open Access: The online version of this publication is published on
www.peterlang.com and www.econstor.eu under the international
Creative Commons License CC-BY 4.0. Learn more on how you
can use and share this work: [http://creativecommons.org/licenses/
by/4.0](http://creativecommons.org/licenses/by/4.0).



This book is available Open Access thanks to the kind support of
ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft.

Zugl.: Münster (Westfalen), Univ., Diss., 2007

Gedruckt auf alterungsbeständigem,
säurefreiem Papier.

D 6

ISSN 1618-825X

ISBN 978-3-631-57150-7

ISBN 978-3-631-75332-3 (eBook)

© Peter Lang GmbH

Internationaler Verlag der Wissenschaften

Frankfurt am Main 2009

Alle Rechte vorbehalten.

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich
geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des
Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlages
unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für
Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die
Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Printed in Germany 1 2 3 4 5 7

www.peterlang.de

Geleitwort

Unter dem Leitbild des New Public Management sind in den letzten Jahren vielfältige Modernisierungsprozesse in der öffentlichen Verwaltung initiiert worden. Den einzelnen Reformansätzen ist dabei eine betriebswirtschaftliche Grundausrichtung gemein, mit dem Ziel, Flexibilität und Anpassungsfähigkeit des öffentlichen Sektors als Ganzes zu erhöhen, um so die zweckmäßige Verwendung öffentlicher Finanzmittel sicherzustellen. Eine entscheidende Rolle in diesem Modernisierungsprozess kommt dem Controlling zu, welches auf den unterschiedlichen Entscheidungsebenen in Politik und Verwaltung die dafür notwendige Transparenz herstellen soll.

In diesem Zusammenhang wird in der aktuellen Diskussion häufig problematisiert, dass sich bisherige Reformansätze meist der einseitigen Verbesserung der Wirtschaftlichkeit des Ressourceneinsatzes widmen, welches in der Regel mit Kostenreduzierungen gleichbedeutend ist. Hierbei wird allerdings eine wesentliche Perspektive vernachlässigt. Zu selten wird nach den eigentlichen Wirkungen staatlichen Handelns gefragt, wodurch permanent die Gefahr besteht, die falschen – da unwirksamen – öffentlichen Maßnahmen zu realisieren. Zur Sicherstellung einer zielkonformen Mittelverwendung muss der Staat sein Handeln daher systematisch an den resultierenden Wirkungen in der Gesellschaft ausrichten und sowohl eine hohe Wirksamkeit als auch die Effizienz realisierter Maßnahmen beachten. Dies sind die Herausforderungen, die sich an eine Weiterentwicklung des Controllings in der öffentlichen Verwaltung zukünftig stellen.

Vor diesem Hintergrund verfolgt die Arbeit von THORSTEN PIEPER das Ziel, die Etablierung wirkungsorientierter Controllingprozesse zu unterstützen, um Entscheidungen in Politik und Verwaltung konsequenter als bisher auf Wirkungen auszurichten. Problematisch ist in diesem Zusammenhang allerdings, dass es häufig nur unzureichend gelingt, die mit einer öffentlichen Maßnahme verbundenen Wirkungen zweifelsfrei zu ermitteln und sie darüber hinaus auch noch einer objektiven Bewertung zu unterziehen. Dies ist aber eine unabdingbare Voraussetzung für die erfolgreiche Implementierung einer wirkungsorientierten Controlling-Konzeption. An dieser Stelle setzt die Arbeit von Herrn PIEPER an, indem ein standardisiertes Instrumentarium vorgestellt wird, welches eine strukturierte Identifikation und Bewertung der durch staatliches Handeln im gesellschaftlichen Umfeld ausgelösten Wirkungen erlaubt. Der bislang eher abstrakt diskutierte Wirkungsbegriff kann durch diesen Ansatz leichter in einen systematischen Controllingprozess eingebunden werden. Im Ergebnis besitzt eine derart gestaltete Controllingkonzeption das Potenzial, nicht nur die Wirtschaftlichkeit, sondern auch die Wirksamkeit der öffentlichen Mittelverwendung zu erhöhen.

An einem konkreten Beispiel wird zudem die Praxistauglichkeit der theoretisch erarbeiteten Inhalte überprüft. Im Rahmen einer Fallstudie zum staatlichen Flächenmanagements durch Bodenordnung wird durch Herrn PIEPER gezeigt, wie über eine systematische Identifikation und Bewertung der angestrebten Ziele und Wirkungen einerseits und einer Ermittlung der resultierenden Kosten andererseits, eine geschlossene und ausgewogene Darstellung des Verwaltungshandelns gelingen kann. Der Wertbeitrag des staatlichen Handelns kann in letzter Konsequenz im Sinne einer gesamtgesell-

schaftlichen Wertschöpfung interpretiert und damit transparent gemacht werden. Durch das Controlling erhalten die verantwortlichen Akteure in Politik und Verwaltung auf diese Weise die notwendigen Informationen, öffentliche Maßnahmen so zu organisieren, dass sie eine möglichst hohe Wirksamkeit erzielen bzw. nur solche Maßnahmen zu realisieren, die konkrete Beiträge zur Steigerung des Gemeinwohls versprechen. Langfristig ist mit der Wirkungsorientierung die Hoffnung verbunden, dass die Relationen zwischen den verursachten Kosten und den erzielten Wirkungen öffentlicher Maßnahmen auch in der politischen Betrachtung stärker Berücksichtigung finden, so dass eine möglichst sinnvolle Verwendung der öffentlich bereitgestellten Mittel sichergestellt wird.

In diesem Zusammenhang freut es mich besonders, dass die im Rahmen der Fallstudie und weiteren Projekten durch Herrn PIEPER entwickelten Inhalte, Eingang in die strategischen Steuerungsprozesse mehrerer Bundesländer gefunden haben. Auf Grundlage einer edv-technischen Unterstützung werden dort Maßnahmen des staatlichen Flächenmanagements sowohl vor Einleitung als auch maßnahmenbegleitend grundsätzlich einer kombinierten Kosten- und Wirkungsanalyse unterzogen, um eine hohe Wirksamkeit der eingesetzten Finanzmittel und Ressourcen sicherzustellen. Die Implementierung wirkungsorientierter Controllingprozesse in der Praxis beweisen, dass eine Wirkungsorientierung, trotz der recht hohen Komplexität, auch im Rahmen standardisierter Controllingprozesse beherrschbar ist. Der Zugewinn an Transparenz und „eine neue Sicht der Dinge“ sind es wert, diesen Weg des Verwaltungscontrollings konsequent weiter zu beschreiten.

Münster, im Juli 2008

Prof. Dr. Wolfgang Berens

Vorwort

Die vorliegende Arbeit entstand während meiner Assistententätigkeit als wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Betriebswirtschaftslehre, insb. Controlling sowie meiner Tätigkeit als Berater für die BMS Consulting GmbH, Düsseldorf und wurde im Sommersemester 2007 an der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster als Dissertationsschrift angenommen. Besonderer Dank gilt in diesem Zusammenhang meinem akademischen Lehrer und Erstgutachter PROF. DR. WOLFGANG BERENS. Die Möglichkeit zur Vereinbarkeit von Lehrstuhl-tätigkeiten, Beratungsaktivitäten und Promotion und die von ihm verfolgte Integration von Wissenschaft und Praxis haben sowohl die Arbeitszeit als auch die Promotionszeit zu einem lehrreichen Erlebnis werden lassen. Herrn PROF. DR. ALOYS PRINZ danke ich recht herzlich für die Übernahme des Zweitgutachtens.

Spezielle Anerkennung gilt weiterhin Herrn DR. THOMAS MOSIEK für den unermüdlchen Einsatz, den er für konstruktive Kritik und kreative Anregungen erbracht hat – trotz seiner zeitintensiven Tätigkeit als Geschäftsführer der BMS Consulting GmbH. Für die anregende Diskussionen und die vielen hilfreichen Hinweise möchte ich zudem meinen Kollegen DR. ANDREAS RÖHRIG und DR. CHRISTIAN BUSCHHOFF ganz besonders danken. Für den Gedankenaustausch zur Überprüfung und praktischen Absicherung der Aussagen in der Fallstudie meiner Arbeit möchte ich ferner Herrn GEORG SEYER vom Umweltministerium des Landes Nordrhein-Westfalen sowie Herrn PROF. DR. AXEL LORIG vom Wirtschaftsministerium des Landes Rheinland-Pfalz danken.

Gemeinsam mit PROF. DR. WOLFGANG BERENS ist es den Gründern und Geschäftsführern der BMS Consulting GmbH DR. THOMAS MOSIEK und DR. ANDREAS SIEMES gelungen, ein liberales und zugleich produktives Arbeitsklima zu schaffen, welches immer wieder innovative Lösungskonzepte und darauf aufbauend pragmatische Beratungsansätze hervorbringt. Es freut mich ganz besonders, dass ich hierbei auch zukünftig weiter mitwirken kann. Insgesamt möchte ich allen Kollegen bei der BMS Consulting GmbH und dem Lehrstuhl für Betriebswirtschaftslehre, insbesondere Controlling für das außerordentlich gute Arbeitsklima danken.

Abschließend sei meinen Eltern und meiner Frau Kirsten für die Geduld, die immerwährende Unterstützung und nicht zuletzt für die notwendige Aufmunterung beim Schreiben der Arbeit ganz herzlich gedankt.

Bocholt, im Juli 2008

Dipl.-Kfm. Thorsten Pieper

Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis	XIII
Tabellenverzeichnis	XV
Symbolverzeichnis	XVII
Abkürzungsverzeichnis	XXI
1 Einführung	1
1.1 Hintergrund und Problemaufriss	1
1.2 Zielsetzung der Arbeit	5
1.3 Methodik und Vorgehensweise	6
2 Wirkungsorientierte Steuerung staatlichen Handelns	9
2.1 Ausgewählte Aspekte zum staatlichen Handeln	9
2.1.1 Ursachen, Aufgaben und Ziele der Staatstätigkeit	9
2.1.2 Organisation, Träger und Aufbau des öffentlichen Sektors.....	13
2.1.3 Instrumente und Ergebnisse staatlichen Handelns	17
2.1.4 Prozess öffentlicher Leistungserstellung	19
2.1.5 Zur ökonomischen Bedeutung des öffentlichen Sektors	21
2.2 Zum Wandel der Steuerungsansätze im politisch-administrativen System ..	22
2.2.1 Bürokratische Steuerung und Kameralistik	23
2.2.2 Modernisierungsleitlinien des New Public Management	24
2.2.2.1 Veränderungstreiber staatlichen Handelns.....	24
2.2.2.2 Modernisierungsbestrebung des deutschen Bürokratiemodells im	
Kontext internationaler Entwicklungen	26
2.2.2.3 Konzept und Umsetzung der „Neuen Steuerung“ als deutsche	
Variante des New Public Management	31
2.2.3 Ansatz der wirkungsorientierten Steuerung staatlichen Handelns.....	34
2.2.3.1 Pfad zur wirkungsorientierten Steuerung.....	34
2.2.3.2 Internationale Ansätze einer wirkungsorientierten Steuerung	39
2.2.3.3 Chancen der Wirkungsorientierung	45
2.2.3.4 Herausforderungen der Wirkungsorientierung	47
2.3 Führungsunterstützung wirkungsorientierter Steuerungsprozesse durch	
ein wirkungsorientiertes Controlling	50
3 Wirkungsorientiertes Controlling staatlichen Handelns	55
3.1 Grundlagen des Controlling-Ansatzes	55
3.2 Grundlagen des Controllings staatlichen Handelns	60

3.3	Wirkungsorientierte Controlling-Konzepte und Modelle	65
3.3.1	Zur Notwendigkeit eines ganzheitlichen Bezugsrahmens	65
3.3.2	Darstellung und Erläuterung ausgewählter Bezugsrahmen	66
3.3.2.1	Das 3-Ebenen-Konzept	66
3.3.2.2	Das 5-Ebenen-Konzept	70
3.3.2.3	Das Ziel- und Ergebnisebenen-Modell öffentlicher Leistungserstellung	72
3.3.2.4	Das Erweiterte Ziel- und Ergebnisebenen-Modell öffentlicher Leistungserstellung	76
3.3.3	Vergleichende Bewertung der dargestellten Ebenenmodelle	79
3.3.4	Implikationen des bisherigen Untersuchungsverlaufs	80
3.4	Instrumentelle Defizite in der systematischen Erfassung und Bewertung der Wirkungen staatlichen Handelns	82
4	Methodik der Wirkungsanalyse staatlichen Handelns	93
4.1	Modellbildung als Grundlage der weiteren Untersuchung	95
4.1.1	Wirkungen als wissenschaftliches Erkenntnisobjekt	95
4.1.1.1	Definitionsansätze und begriffliche Abgrenzung	95
4.1.1.2	Analyse von Ursache-Wirkungszusammenhängen aus wissenstheoretischer Perspektive	97
4.1.2	Konstruktion eines allgemeinen Beschreibungsmodells	100
4.1.2.1	Beherrschung hochkomplexer Wirkungszusammenhänge der Realität durch Modellbildung	100
4.1.2.2	Modellkonzeption der Wirkungen staatlichen Handelns	101
4.1.2.3	Statische Aspekte der Modellkonzeption	109
4.1.2.4	Dynamische Aspekte der Modellkonzeption	113
4.1.3	Erkenntnisgewinn für den Fortgang der Untersuchung	115
4.2	Abgrenzung der relevanten Analyseperspektiven	116
4.2.1	Bestehende Redundanzen in den Bewertungsebenen	116
4.2.2	Trennung der unterschiedlichen Analyseperspektiven	118
4.2.3	Analyseperspektiven und staatliche Aufgabenbereiche	120
4.2.4	Instrumentelle Ausgestaltung der Analyseperspektiven	123
4.2.4.1	Output: Instrumentarium der Leistungsanalyse	123
4.2.4.2	Impact: Instrumentarium der Nutzenanalyse	124
4.2.4.3	Outcome: Instrumentarium der Wirkungsanalyse	128
4.3	Systematik und Instrumentarium der Wirkungsanalyse	129
4.3.1	Vorgehenssystematik einer Wirkungsanalyse	129
4.3.2	Konzeptionsphase: Aufbau der Analysesystematik	134
4.3.2.1	Identifikation gesamtgesellschaftlicher Auswirkungen	134
4.3.2.1.1	Pragmatisches Analysemodell der Auslöseebene	134
4.3.2.1.2	Pragmatisches Analysemodell der Empfängerebene	137
4.3.2.1.3	Abbildung eines gesamtgesellschaftlichen Wirkungsgefüges	140

4.3.2.1.4	Instrumentelle Unterstützung der Wirkungsidentifikation	143
4.3.2.2	Bewertung gesamtgesellschaftlicher Auswirkungen	146
4.3.2.2.1	Bewertungsperspektive einer Wirkungsanalyse	147
4.3.2.2.2	Systematik der Bewertungsformen	149
4.3.2.2.3	Instrumentelle Unterstützung der Wirkungsbewertung	152
4.3.3	Anwendungsphase: Verfahren der Wirkungsrechnung	158
4.3.3.1	Instrumente der Wirkungsrechnung	158
4.3.3.2	Funktionen im wirkungsorientierten Controllingprozess	160
4.3.3.3	Ausgestaltung der Wirkungsrechnung	162
4.3.3.3.1	Wirkungsprognose als ex-ante-Analyse	162
4.3.3.3.2	Wirkungsmonitoring als on-going-Analyse	163
4.3.3.3.3	Wirksamkeitsanalyse als ex-post-Analyse	164
4.3.4	Anpassungsphase: Initiierung kontinuierlicher Lernschleifen	165
4.4	Institutionelle Ausgestaltung der Wirkungsanalyse	167
4.4.1	Institutionelle Ebenen des Wirkungscontrollings	167
4.4.2	Inhaltliche Ausgestaltung der Controllingebenen	169
4.4.2.1	Operativ-taktisches Wirkungscontrolling	169
4.4.2.2	Strategisches Wirkungscontrolling	170
4.4.2.3	Politisches Wirkungscontrolling	171
4.4.3	Integration von Ressourcen- und Wirkungsanalyse durch eine Wertschöpfungsbilanz	172
4.4.4	Systematisierung der praktischen Implementierungsansätze eines wirkungsorientierten Controllings	174
5	Fallstudie: Erstellung einer Nutzen- und Wirkungsanalyse des staatlichen Flächenmanagements durch Bodenordnung	179
5.1	Grundlagen des Flächenmanagements durch Bodenordnung	180
5.1.1	Ziele und Aufgaben der ländlichen Bodenordnung	180
5.1.2	Gesetzliche Grundlagen und Verfahrensarten	183
5.1.3	Schematische Gegenüberstellung der Grundstücksverhältnisse	186
5.1.4	Wesentliche Ablaufschritte eines Bodenordnungsverfahrens	187
5.2	Nutzenanalyse: Impactbetrachtung des staatlichen Flächenmanagements durch Bodenordnung	189
5.2.1	Ausgangssituation und Zielsetzung des Projektes	189
5.2.2	Aufbau und Konzeption der Kundenbefragung	190
5.2.3	Befragungsergebnisse zur Dienstleistungs- und Servicequalität	193
5.2.4	Befragungsergebnisse zu Verfahrenszielen und Wirkungen	196
5.3	Wirkungsanalyse in der Konzeptionsphase: Aufbau der Analyse- und Bewertungsschemata	201
5.3.1	Ausgangssituation und Zielsetzung des Projektes	201
5.3.2	Bodenordnungsverfahren als Dienstleistung des Landes Rheinland-Pfalz	203

5.3.3	Methodik der Wirkungsanalyse von Bodenordnungsverfahren	205
5.3.4	Identifikation der Auswirkungen von Bodenordnungsverfahren.....	206
5.3.4.1	Gesetzlich intendierte Wirkungen der Bodenordnung	206
5.3.4.2	Inhaltsanalyse bestehender Forschungsergebnisse	210
5.3.4.3	Durchführung von Befragungen	215
5.3.5	Herleitung eines Wirkungsgefüges der Bodenordnung	216
5.3.5.1	Systematisierung der Auslöseebene	216
5.3.5.2	Systematisierung der Empfängerebene	217
5.3.5.3	Identifikation der relevanten Wirkungskomponenten.....	218
5.3.5.3.1	Auswirkungen der Bodenordnung auf die Bürger	219
5.3.5.3.2	Auswirkungen der Bodenordnung auf die Wirtschaft.....	227
5.3.5.3.3	Auswirkungen der Bodenordnung auf den Staat	231
5.3.5.3.4	Auswirkungen der Bodenordnung auf die Umwelt	236
5.3.5.4	Abbildung des gesamtgesellschaftlichen Wirkungsgefüges	239
5.3.6	Bewertung der Wirkungskomponenten der Bodenordnung.....	240
5.3.6.1	Bewertung der Auswirkungen auf den Bürger	241
5.3.6.2	Bewertung der Auswirkungen auf die Wirtschaft.....	250
5.3.6.3	Bewertung der Auswirkungen auf den Staat	256
5.3.6.4	Bewertung der Auswirkungen auf die Umwelt	261
5.3.7	Anwendung der Analyse- und Bewertungsschemata	262
5.4	Wirkungsanalyse in der Anwendungsphase: Wirkungsrechnung eines exemplarisch ausgewählten Bodenordnungsverfahrens	263
5.4.1	Beschreibung des betrachteten Bodenordnungsverfahrens.....	263
5.4.2	Ergebnisse der Kostenanalyse	264
5.4.3	Ergebnisse der Wirkungsanalyse	266
5.4.3.1	Identifikation der verfahrensspezifischen Auswirkungen	266
5.4.3.2	Bewertung der verfahrensspezifischen Auswirkungen	268
5.4.4	Wertschöpfungsbilanz des Bodenordnungsverfahrens	272
6	Schlussbetrachtung	275
	Literaturverzeichnis	283
	Quellenverzeichnis	309

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Schematischer Überblick über die Struktur der Arbeit.....	7
Abbildung 2:	Systematisierung der Trägerstruktur	16
Abbildung 3:	Prozessmodell der öffentlichen Leistungserstellung	20
Abbildung 4:	Statistische Daten des öffentlichen Sektors in Deutschland	21
Abbildung 5:	Veränderungstreiber staatlichen Handelns	25
Abbildung 6:	Internationale Reformansätze des NPM	27
Abbildung 7:	Vom Bürokratiemodell zum New Public Management	29
Abbildung 8:	Stärken-Schwächen-Profile im Vergleich	33
Abbildung 9:	Steuerungsarten im politisch-administrativen System	34
Abbildung 10:	Evolutionspfad der Steuerungsarten	37
Abbildung 11:	Internationale Reformansätze einer wirkungsorientierten Steuerung	39
Abbildung 12:	Chancen der Wirkungsorientierung	46
Abbildung 13:	Herausforderungen der Wirkungsorientierung	49
Abbildung 14:	Notwendigkeit der Führungsunterstützung.....	51
Abbildung 15:	Gliederung des Führungssystems der Unternehmung	59
Abbildung 16:	Konzeption eines Controlling-Systems	63
Abbildung 17:	Das 3-Ebenenkonzept	67
Abbildung 18:	Das 5-Ebenenkonzept	71
Abbildung 19:	Ziel- und Ergebnisebenen öffentlicher Leistungserstellung	73
Abbildung 20:	Das Erweiterte Ziel- und Ergebnisebenenmodell öffentlicher Leistungserstellung	77
Abbildung 21:	Controlling-Instrumente der Wirkungsebene	85
Abbildung 22:	Aufbau der weiteren Untersuchung	93
Abbildung 23:	Ebenen der 2-Sprachen-Theorie	99
Abbildung 24:	Erster Schritt der Modellkonzeption.....	102
Abbildung 25:	Zweiter Schritt der Modellkonzeption.....	103
Abbildung 26:	Dritter Schritt der Modellkonzeption.....	104
Abbildung 27:	Vierter Schritt der Modellkonzeption.....	105
Abbildung 28:	Fünfter Schritt der Modellkonzeption	106
Abbildung 29:	Sechster Schritt der Modellkonzeption.....	107
Abbildung 30:	Siebter Schritt der Modellkonzeption.....	108
Abbildung 31:	Achter Schritt der Modellkonzeption	109
Abbildung 32:	Komponenten der Wirkungsstärke	110
Abbildung 33:	Klassifizierung der Wirkungsinteraktionen.....	112
Abbildung 34:	Dynamische Aspekte der Modellkonzeption	114
Abbildung 35:	Redundante Bewertungskreise.....	117
Abbildung 36:	Abgrenzung der relevanten Analyseperspektiven	119

Abbildung 37: Analyseperspektiven staatlicher Aufgabenbereiche	121
Abbildung 38: Ansätze der Zufriedenheitsmessung	125
Abbildung 39: Durchführungsschritte einer Wirkungsanalyse.....	130
Abbildung 40: Systematisches Modell der Auslöseebene.....	136
Abbildung 41: Systematisches Modell der Empfängerebene	138
Abbildung 42: Wirkungsgefüge als Analysematrix	142
Abbildung 43: Abgrenzung der Bewertungsperspektive	147
Abbildung 44: Bewertungsformen der Wirkungsanalyse	150
Abbildung 45: Unterstützende Verfahren der Wirkungsbewertung	153
Abbildung 46: Anforderungen an Indikatoren	157
Abbildung 47: Wirkungsrechnung im Controllingprozess	159
Abbildung 48: Funktionen der Wirkungsrechnung	161
Abbildung 49: Ebenen des Wirkungscontrolling.....	168
Abbildung 50: Gesellschaftliche Wertschöpfungsbilanz	173
Abbildung 51: Systematisierung möglicher Implementierungsansätze	175
Abbildung 52: Ziele der Bodenordnung als Flächenmanagement.....	181
Abbildung 53: Verfahrensarten der Bodenordnung.....	183
Abbildung 54: Grundstücksverhältnisse vor und nach Bodenordnung	186
Abbildung 55: Prozessschritte eines Bodenordnungsverfahrens	188
Abbildung 56: Konzeption und Rücklauf der Befragung.....	191
Abbildung 57: Beurteilung der Abwicklungsqualität	193
Abbildung 58: Beurteilung der Bearbeitungsqualität	194
Abbildung 59: Beurteilung der Servicequalität der Mitarbeiter	195
Abbildung 60: Beurteilung der Globalzufriedenheit	196
Abbildung 61: Die wichtigsten Verfahrensziele aus Kundensicht	198
Abbildung 62: Portfoliodarstellung der relativen Zielerfüllung	199
Abbildung 63: Portfoliodarstellung der relativen Zielerfüllung	200
Abbildung 64: Struktur und Aufgaben der DLR	204
Abbildung 65: Methodik der Wirkungsanalyse von	205
Abbildung 66: Auslöseebene der Bodenordnung.....	216
Abbildung 67: Empfängerebene der Bodenordnung	218
Abbildung 68: Gesellschaftliches Wirkungsgefüge der Bodenordnung.....	239
Abbildung 69: Eingesparte Transaktionskosten der Eigentümer.....	241
Abbildung 70: Verfahrens- und Ausführungskosten der Bodenordnung	264
Abbildung 71: Gesellschaftliches Wirkungsgefüge des Verfahrens »Kaiserslautern-Ost-Mehlingen«.....	267
Abbildung 72: Wertschöpfungsbilanz »Kaiserslautern-Ost-Mehlingen«.....	272

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Strukturelemente und Wirkungsbeziehungen der Modellkonzeption....	116
Tabelle 2: Übersicht allgemeiner Wirkungsanalysen der Bodenordnung.....	210
Tabelle 3: Übersicht spezifischer Wirkungsanalysen der Bodenordnung.....	213
Tabelle 4: Übersicht potenzieller Katasternutzer.....	236
Tabelle 5: Verfahrensbrief »Kaiserslautern-Ost-Mehlingen«.....	263

Symbolverzeichnis

A_k	Wirkungsbeitrag aus der Aktualisierung des Kataster- und Grundbuch
b	Beschleunigung in Jahren
BE_{HW}	Beschleunigungseffekt beim Hochwasserschutz
BESCH	Beschäftigungseffekt durch Wegenetzinvestitionen
BV	Bewirtschaftungsvorteil
BV_{Land}	Bewirtschaftungsvorteil in der Landwirtschaft
BV_{Wald}	Bewirtschaftungsvorteil in der Forstwirtschaft
BV_{Wein}	Bewirtschaftungsvorteil im Weinanbau
BW	Barwert
$BW_{Grundbuch}$	Barwert der Kostenersparnisse beim Grundbuchamt
BW^S	Barwert der vermiedenen Hochwasserschäden
BW^{LK}	Barwert der eingesparten Unterhaltungskosten
d	monatliche Dauer der Unterhaltung der gem. Anlagen
E	Entschädigungsleistungen
E^c	eingesparte Entschädigungsleistungen
E_{kalk}	potenzielle Entschädigungen ohne Bodenordnung
EP	Einsparpotenzial an Bewirtschaftungskosten
FBK^c	potenzielle Gesamtkosten der Flächenbereitstellung
FL_{HW}	Hochwassergefährdete Fläche in km^2
FL_{Komp}	Kompensationsflächen in ha
FL_{neu}	Neuvermessungsfläche pro ha
FL_{Trasse}	Gesamtfläche eines Trassenprojektes in ha
Gb	Kataster- und Notargebühren
Gb^c	eingesparte Kataster- und Notargebühren
GK	Grunderwerbskosten
GK^c	eingesparte Grunderwerbskosten
H	Honorare für Planungsleistungen im Wegebau
HK_{Wegc}	Herstellungskosten der Wirtschaftswege
i	Diskontierungsrage bzw. -zinssatz
i_L	landwirtschaftlicher Kalkulationszinssatz
I	Investitionssumme
I_{Gesamt}	Gesamtinvestitionssumme
I_{Wegc}	Investitionen in das regionale Wegenetz
I_j	Gesamtinvestitionen in Projekt j
j	Index für ein bestimmtes Projekt
k	Index für die Vermessungsleistung
K_{Bau}	Baukosten der Projekte

K_{Bau}^c	eingesparte Baukosten der Projekte
K_{Bo}^c	eingesparte Baukosten durch spezielle Maßnahmen in der Bodenordnung
KK_{PD}^c	eingesparte Kontrollkosten des Agrarprüfdienstes
KV	Anzahl der Kaufverträge im Grunderwerb
KV_{Jahr}	Anzahl der Kaufverträge pro Mitarbeiter und Jahr
L	Länge der langgestreckten Anlage in km
Lw	Anzahl der Landwirte im Verfahrensgebiet
NFL	landwirtschaftliche Nutzfläche in ha
NKF_j	Nutzen-Kosten-Faktor des Projektes j
p	prozentualer Anteil des Planungshonorars
PB	Personalbedarf für den Grunderwerb
PK	Personal- und Sachkosten für den Grunderwerb
PK^e	eingesparte Personal- und Sachkosten
PLK_{Wege}	Planungskosten im Rahmen des Wirtschaftswegebaus
RFL	Rebfläche in ha
S	durchschnittlicher jährlicher Hochwasserschaden
S^c	jährliches Einsparpotenzial an Hochwasserschäden
SW_{Wege}	Sachwert des Wegenetzes
T	Laufzeit in Jahren
t	Laufindex der Zeit
Tk^c	eingesparte Transaktionskosten beim Flächenkauf
ts_{gD}	durchschnittlicher Tagessatz gehobener Dienst
ts_k	Tagessatz für Vermessungsleistung k
ts_{mD}	durchschnittlicher Tagessatz mittlerer Dienst
TV_{Wege}	Touristischer Vorteil des Wegenetzes
TV_{Projekt}	Touristischer Vorteil spezifischer Projekte
UK	Unterhaltungskosten für gem. Anlagen
UK^e	eingesparte Unterhaltungskosten für gem. Anlagen
VA_{Lw}^c	Verwaltungsaufwand der Prämienbeantragung
VA_{PK}^c	Verwaltungsaufwand der Prämienkontrolle
VFL	Verfahrensfläche in ha
VFL_{Komp}	Kompensationsfläche im Verfahrensgebiet in ha
VK	Vermessungskosten
VK^c	potenzielle Vermessungskostenersparnis
VK_{Fort}	Kosten für Fortführungsvermessungen
VV_{Wege}	Volkswirtschaftlicher Vorteil des Wegenetzes
w	durchschnittliche Wachstumsrate der Baupreise
WFL	Waldfläche in m^2
x	Ursache

X_a	bestimmte staatliche Maßnahme als Ursache
X_{a1}	Ausgestaltung der Politik als Maßnahme
X_{a2}	administrativer Maßnahmenvollzug
X_n	andere staatliche Maßnahmen
Y	Wirkung
Y_n	gesellschaftliche Wirkungen staatlicher Maßnahmen
Y_a	intendierte Wirkung
Y_b	Nebenwirkung
Y_{b1}	erwünschte Nebenwirkung
Y_{b2}	unerwünschte Nebenwirkung
Y_n	primäre Wirkungen
Y_m	sekundäre Folgewirkungen
Z_n	exogene Effekte
ZA	Zeitaufwand für Vermessungen pro ha in Tagen
ZE _j	Zinsertrag aus einer beschleunigten Projektrealisierung

Abkürzungsverzeichnis

3E	3-Ebenen-Konzept
5E	5-Ebenen-Konzept
A	Autobahn
ADD	Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion
AG	Aktiengesellschaft
allg.	allgemein
ARGE	Arbeitsgemeinschaft
Aufl.	Auflage
AUS	Australien
BAB	Betriebsabrechnungsbogen
Bd.	Band
bearb.	bearbeitet
BezReg	Bezirksregierung
BFuP	Betriebswirtschaftliche Forschung und Praxis
BSC	Balanced Scorecard
bspw.	beispielsweise
BWL	Betriebswirtschaftslehre
bzw.	beziehungsweise
ca.	circa
CMR	California Management Review
CO	Controlling
DB	Der Betrieb
DBW	Die Betriebswirtschaft
DeGEval	Deutsche Gesellschaft für Evaluation
DFG	Deutsche Forschungsgemeinschaft
d.h.	das heißt
Diss.	Dissertation
DLR	Dienstleistungszentrum Ländlicher Raum
d.ö.R.	des öffentlichen Rechts
DVW	Deutscher Verein für Vermessungswesen e.V.
EDV	Elektronische Datenverarbeitung
e.G.	eingetragene Genossenschaft
EntschR	Entschädigungsrichtlinie
erw.	erweitert
et al.	et alii
etc.	et cetera
EUR	Euro

e.V.	eingetragener Verein
FAL	Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft
f.	folgende (Seite)
ff.	folgende (Seiten)
GE	Grundstückseigentümer
gem.	gemeinschaftliche
GFA	Gesetzesfolgenabschätzung
ggf.	gegebenenfalls
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GPRA	Government Performance and Results Act
ha	Hektar
Hrsg.	Herausgeber
http	Hyper Text Transfer Protocol
HWB	Handwörterbuch Betriebswirtschaftslehre
IAB	Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung
i.d.R.	in der Regel
i.e.S.	im engeren Sinne
IMF	International Monetary Found
insb.	insbesondere
i.S.v.	im Sinne von
IT	Information Technologie
i.V.m.	in Verbindung mit
i.w.S.	im weiteren Sinne
Jg.	Jahrgang
Kap.	Kapitel
KEF	Konsolidierter Entwicklungs- und Finanzplan
KGSt	Kommunale Gemeinschaftsstelle
KLR	Kosten- und Leistungsrechnung
krp	Kostenrechnungspraxis
lfd.	laufend
LVO	Landesverordnung
Mgmt.	Management
MRD	Milliarden
MWVLW	Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau des Landes Rheinland-Pfalz
No.	Number
NPM	New Public Management
Nr.	Nummer
NRW	Nordrhein-Westfalen
NSM	Neues Steuerungsmodell

NZ	Neuseeland
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
o.g.	oben genannt
o.J.	ohne Jahrgang
o.V.	ohne Verfasser
pdf®	Portable Document Format
PSA	Public Service Agreements
RLP	Rheinland-Pfalz
ROI	Return on Investment
S.	Seite
sog.	so genannt
Sp.	Spalte
TG	Teilnehmergeinschaft
TÖB	Träger Öffentlicher Belange
TQM	Total Quality Management
TÜV	Technischer Überwachungsverein
u.	und
u.a.	und andere
usw.	und so weiter
v.Chr.	vor Christus
vgl.	vergleiche
Vol.	Volume
VOP	Verwaltung – Organisation – Personal
vs.	versus
VTG	Vorstand der Teilnehmergeinschaft
wif	Wirkungsorientierte Verwaltungsreform
WiSt	Das Wirtschaftsstudium
WOV	Wirkungsorientierte Verwaltungsführung
WU	Wirtschaftsuniversität
www	World Wide Web
z.B.	zum Beispiel
ZfB	Zeitschrift für Betriebswirtschaft
zfbf	Zeitschrift für betriebswirtschaftliche Forschung
zfo	Zeitschrift Führung + Organisation
ZögU	Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen
z.T.	zum Teil

1 Einführung

1.1 Hintergrund und Problemaufriss

Ein leistungsfähiger und effizienter öffentlicher Sektor ist für die Funktionsfähigkeit eines Staates, die Lebensqualität der Bevölkerung und die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen von nicht zu unterschätzender Bedeutung.¹ Staaten stehen als Anbieter von Standorten mittlerweile im weltweiten Wettbewerb um Unternehmensansiedlungen, Kapitalinvestitionen und Wissen.² Die Flexibilität und Anpassungsfähigkeit staatlichen Handelns und der hiermit verbundene Einfluss auf relevante Standortfaktoren sind ein entscheidendes Wettbewerbselement.³ Die für den deutschen öffentlichen Sektor lange Zeit verlässlichen bürokratischen Steuerungssysteme – mit den vorherrschenden Prinzipien Ordnungsmäßigkeit und Rechtmäßigkeit⁴ – sind allerdings nicht bzw. nur begrenzt in der Lage, den gesteigerten Herausforderungen erfolgreich zu begegnen.⁵

Für Politik und öffentliche Verwaltung bestand und besteht daher die Aufgabe, die Zusammenarbeit im politisch-administrativen System neu zu justieren, um dessen Funktionsfähigkeit zu verbessern. Ausgangspunkt der Modernisierungswelle bildeten vorwiegend angelsächsische Länder, welche unter dem Stichwort *New Public Management* (NPM)⁶ am betriebswirtschaftlichen „Managerialismus“ orientierte Reformansätze einführten.⁷ Seit Beginn der frühen 90er Jahre wurden vergleichbare Reformansätze auch in Deutschland unter dem Begriff *Neues Steuerungsmodell* (NSM) erarbeitet.⁸ Ausgehend von der Kommunalverwaltung haben die Modernisierungsbestrebungen mittlerweile sämtliche Ebenen des öffentlichen Sektors erfasst und die entwickelten Konzepte werden schrittweise in die praktische Anwendung überführt.⁹

New Public Management stellt dabei jedoch kein in sich geschlossenes Gesamtkonzept dar, sondern eher ein *Leitbild*, welches verschiedene *ökonomisch orientierte Reformelemente* zusammenführt.¹⁰ Dazu gehört beispielsweise die Konzentration staatlicher

¹ Vgl. stellvertretend Stiglitz (1999), S. 188 für diese in der Literatur weitestgehend unbestrittene Aussage.

² Vgl. beispielsweise Baßler/Heinrich/Utecht (2006), S. 558 ff.

³ Die Dynamik der Umweltentwicklungen geht in Deutschland einher mit einer finanzwirtschaftlichen Krise und einem wachsenden strukturellen Ungleichgewicht der staatlichen Haushalte. Vgl. hierzu ausführlich Sachverständigenrat (2005), S. 243 ff.

⁴ Bürokratische Steuerung beruht auf einer starken Betonung des normengerechten Vollzugs juristischer Rechtsvorschriften (z.B. Gesetze). Vgl. hierzu bspw. Wagener (1983) oder auch Reiner mann (2000), S. 8.

⁵ Vgl. bspw. Frey (1994), S. 25; Reichard (1995), S. 60; Budäus (1998), S. 2; Schedler/Proeller (2003), S. 16.

⁶ Für eine nicht abschließende Aufzählung der unterschiedlichen, allerdings nicht immer deckungsgleichen Begrifflichkeiten im Reformkontext, welche häufig unter dem Stichwort *New Public Management* zusammengefasst werden vgl. Reiner mann (2000), S. 5. Zum Begriff des NPM vgl. Hunold (2003), S. 21 ff.

⁷ Vgl. Hood (1991) sowie mit einem guten Überblick der Reformelemente vgl. Schedler/Proeller (2000).

⁸ Vgl. KGSt (1991) und KGSt (1993) sowie eine hohe Anzahl anschließender konzeptioneller Arbeiten.

⁹ Die Kommunen haben ausnahmslos mit den Reformen begonnen, allerdings stark instrumentell geprägt, vgl. Zielinski (2000), S. 11. Insb. der Bund ist dagegen eher reformscheu, vgl. Bals/Reichard (2000), S. 210.

¹⁰ Vgl. Schröter/Wollmann (2001), S. 80.

Aufgaben auf Kernbereiche und die Auslagerung von Aufgaben an private Auftragnehmer, eine Stärkung der Markt- und Wettbewerbsorientierung sowie eine erhöhte Kundenorientierung der öffentlichen Verwaltung.¹¹ Im Innenverhältnis des politisch-administrativen Systems wird die Dezentralisierung der Verantwortung mit einer ziel- und ergebnisorientierten Steuerung anhand von Leistungsindikatoren verbunden.¹² Kompetenzen und Verantwortlichkeiten über die Art und Weise der Leistungserstellung werden hierdurch auf den unteren Ebenen der Verwaltung vergrößert, wodurch die Wirtschaftlichkeit der Arbeitsweisen gefördert werden soll.¹³ Anstatt wie im Bürokratiemodell dezidierte rechtliche Vorschriften mit detaillierten Budgetbewilligungen in Form von Haushaltstiteln zu verknüpfen, agiert die politische Ebene im Konzept des NPM primär als Leistungsbesteller. Die Leistungserstellung erfolgt durch die öffentliche Verwaltung, die in Kontrakten an die Erfüllung konkreter Leistungsziele gebunden wird.¹⁴

Der inhaltlichen Ausgestaltung von Leistungszielen und Leistungskontrolle kommt im Reformkonzept des NPM daher besondere Bedeutung zu. Doch welche Größen sollen Gegenstand der Steuerung sein? Grundsätzlich ist es Aufgabe der öffentlichen Verwaltung, politisch festgelegte Ziele mit knappen Mitteln zu erreichen und dabei ein möglichst vorteilhaftes Verhältnis zwischen den eingesetzten Mitteln und dem Grad der Zielerreichung – im Sinne eines Wertschöpfungsbeitrags für die Gesellschaft – zu realisieren.¹⁵ Primäres Ziel staatlichen Handelns ist nicht das Erstellen einer bestimmten Anzahl von Leistungen (Produkte), sondern das *Auslösen konkreter Wirkungen in der Gesellschaft*. Nach Wirkungen zu fragen bedeutet beispielsweise, eine Arbeitsvermittlung nicht nach der Anzahl der geführten Beratungsgespräche zu beurteilen, sondern nach der Anzahl der vermittelten Arbeitssuchenden. Um eine *effektive* Steuerung im politisch-administrativen System zu gewährleisten, sollten letztlich nur die ausgelösten Wirkungen der Verwaltungsprodukte Gegenstand der Leistungsvereinbarungen und damit des Kontraktmanagements sein.

International wird daher zunehmend nach den Wirkungen der Verwaltungsleistungen gefragt.¹⁶ Korrespondierend hiermit erhält die Öffentlichkeit immer öfter Kenntnis über einen klar dokumentierbaren *value for money* für einzelne Leistungen des öffentlichen Sektors. In der deutschen Verwaltungspraxis spielt die Frage nach den angestrebten Wirkungen staatlichen Handelns¹⁷ bei der konkreten Ausgestaltung und Anwendung der Steuerungssysteme dagegen bislang kaum eine Rolle.¹⁸ Die Reformansätze konzentrieren sich bislang in erster Linie auf eine Verbesserung der Wirtschaftlichkeit des

¹¹ Vgl. Reichard (1995), S. 64.

¹² Vgl. Bucholtz (2001), S. 89; Schröder/Wollmann (2001), S. 79 und Wollmann (2004a), S. 26.

¹³ Vgl. Schedler/Proeller (2000), S. 75.

¹⁴ Vgl. Naschold/Bogumil (2000), S. 88.

¹⁵ Vgl. Peffekoven (1996), S. 2.

¹⁶ Vgl. bspw. Kristensen/Groszyk/Bühler (2002) sowie Bühler (2002) und die dort angegebenen Beispiele.

¹⁷ Einige wenige Beispiele wirkungsorientierter Steuerungsprojekte nennt Brüggemeier (2004), S. 375.

¹⁸ Vgl. Brüggemeier (2004), S. 374.

Ressourceneinsatzes, mit dem Ziel, die vielfältigen Verwaltungsleistungen so *effizient* wie möglich herzustellen. So ist in Deutschland ein starker Akzent auf die Einführung betriebswirtschaftlicher Instrumente wie Kostenrechnung, Produkthaushalt und Globalbudget zu verzeichnen, ohne dass die Wirkungen der hergestellten Verwaltungsprodukte bislang systematisch in den Steuerungsprozess einbezogen werden.

Worin könnte diese zögerliche Haltung begründet liegen? Neben einer allgemeinen Reformmüdigkeit, die nach Ansicht einiger Autoren die deutsche Verwaltungspraxis ergriffen hat,¹⁹ lassen sich in der aktuellen Diskussion weitere *Problembereiche* identifizieren. Fraglich bleibt, ob im System der Konkurrenzdemokratie die politisch Verantwortlichen überhaupt an einer Vorgabe transparenter Wirkungsziele, die ein realistisches Bild des Wirkungsgrades staatlichen Handelns zeichnen, interessiert sind.²⁰ Kurzfristige politische Wettbewerbsziele werden die langfristige Steuerung von Wirkungszielen stets überlagern²¹, denn im Ergebnis geht es schlichtweg darum, Wahlen zu gewinnen.²² Mit klaren und messbaren Zielvorgaben bietet man sowohl der Opposition als auch dem Bürger eine offene Angriffsfläche. Zusätzlich bestehen methodische Probleme. Um klare und messbare Zielvorgaben zu erhalten, müssen komplexe Ursache-Wirkungszusammenhänge zweifelsfrei nachgewiesen und in objektive Indikatoren zur Operationalisierung und Messung der ausgelösten Wirkungen überführt werden. Entsprechende Instrumente fehlen bislang. Zuletzt ist eine systematische Wirkungsmessung mit nicht unerheblichen Kosten verbunden, so dass finanziellen Restriktionen in weiten Teilen des öffentlichen Sektors zum Verzicht auf derartige Projekte führen.

An einer *wirkungsorientierten Steuerung* führt langfristig allerdings kein Weg vorbei – zu offensichtlich sind die damit verbundenen Vorteile. Ohne den Einbezug von Wirkungszielen in die Entscheidungsprozesse besteht permanent die Gefahr, die falschen (d.h. unwirksamen) Verwaltungsprodukte äußerst effizient herzustellen.²³ Effizienzgewinne werden zu Lasten der Effektivität realisiert und führen in Summe zu Gemeinwohlverlusten für die Gesellschaft. Dabei zeigen erste Erfahrungen bei den reformierten Arbeitsagenturen, wie sich mit einer Steuerung über Leistungs- und Wirkungsziele, unterstützt durch ein sachgerechtes Controlling, erhebliche Verbesserungspotenziale realisieren lassen.²⁴ Demgegenüber lassen sich zahlreiche Beispiele finden, welche die Gefahren einer mangelnden Analyse von Wirkungszusammenhängen dokumentieren. Sollte hier – insbesondere seitens der ausführenden Verwaltungsorgane – eine transparentere Darstellung der Wirkungsweisen gelingen, könnte dies langfristig auch zu einer Versachlichung politischer Entscheidungsprozesse führen.

¹⁹ Vgl. Jann (2004), S. 15 ff. und auf die dort verwiesenen Beiträge.

²⁰ Vgl. Schatz (1991), S. 64 f.; Brinckmann (1995), S. 199 und Bogumil (2001), S. 124.

²¹ Vgl. Fiedler/Vernau (2000), S. 35 ff.

²² Vgl. Brüggemeier (1998), S. 235 ff.

²³ Vgl. Brüggemeier (2004), S. 375.

²⁴ Vgl. zum Steuerungsansatz Weber/Weise (2004), S. 361 ff. sowie zu ersten Ergebnissen o.V. (2006a), S. 20.

Nach Ansicht von BRÜGGEMEIER sind die zuvor skizzierten politischen und methodischen Problembereiche der wirkungsorientierten Steuerung interdependent – kritischer Erfolgsfaktor ist die Lösung der methodischen Probleme.²⁵ Gelingt die transparente Darstellung von Wirkungszusammenhängen, wird sich auch das politische System nicht mehr der Beteiligung am Zielbildungsprozess entziehen können. Eine Schlüsselrolle kommt in diesem Zusammenhang dem Verwaltungscontrolling zu. Controlling verstanden als Führungsunterstützung hat die Aufgabe, praktikable Instrumente bereitzustellen, mit denen sich die bestehenden methodischen Defizite überwinden lassen. Die Frage nach den Wirkungen des Verwaltungshandelns bilden damit den Ausgangspunkt für die Weiterentwicklung des Verwaltungscontrollings zu einem *wirkungsorientierten Controlling staatlichen Handelns*.²⁶ Dieses eher strategisch orientierte Verständnis von Verwaltungscontrolling hilft über die bisher eingesetzten binnenorientierten Steuerungsmethoden hinaus, Optimierungspotenziale nicht ausschließlich durch Kostenreduktionen zu erschließen. Es ist Aufgabe des politisch-administrativen Systems, das Verhältnis zwischen den eingesetzten Ressourcen und dem Grad der Wirkungszieleerreichung zu optimieren. Durch die Bereitstellung entsprechender Methoden und Instrumente zur Wirkungsanalyse möchte die vorliegende Forschungsarbeit hierzu einen Beitrag leisten.

²⁵ Vgl. Brüggemeier (2004), S. 385.

²⁶ Vgl. u.a. Eichhorn/Wiechers (2001); Reichard (2002), S. 36; Berens/Mosiek/Röhrig/Gerhardt (2004); Brüggemeier (2004); Röhrig (2008); KGSt (2000) und KGSt (2001).

1.2 Zielsetzung der Arbeit

Vor dem Hintergrund der aufgezeigten Problemstellung ist es das Ziel der vorliegenden Arbeit, auf *Grundlage modelltheoretischer Überlegungen ein praktikables Instrumentarium zur systematischen und strukturierten Analyse der durch staatliches Handeln im gesellschaftlichen Umfeld ausgelösten Wirkungen zu entwickeln*. Damit möchte der Verfasser einen Beitrag leisten, die bestehenden methodischen Probleme und instrumentellen Defizite bei der Analyse der Wirkungen staatlicher Maßnahmen zumindest in Ansätzen zu überwinden. Aufgrund des ausgeprägten instrumentellen Charakters der Zielsetzung erscheint es zielführend, zur Problemüberwindung die betriebswirtschaftlich geprägte Perspektive des wirkungsorientierten Controllings zu nutzen.²⁷ Die in diesem Forschungskontext erarbeiteten Grundlagen – mit den vorliegenden Modellen der Ziel- und Ergebnisebenen öffentlicher Leistungserstellung²⁸ – eignen sich als Ausgangspunkt weiterer Überlegungen im Bereich der Wirkungsanalyse.

Die Herausforderung der vorliegenden Forschungsarbeit besteht in der *methodischen Weiterentwicklung der Wirkungsanalyse* staatlicher Maßnahmen. Um den politisch-administrativen Steuerungsprozess zu unterstützen, müssen abstrakte politische Wirkungsziele durch die Auswahl geeigneter Indikatoren in operationale Handlungsanweisungen überführt werden. Dazu ist es notwendig, Kausalzusammenhänge zwischen Staatshandeln und den Wirkungen beim Bürger sowie in dessen Umfeld aufzudecken und diese theoretisch oder empirisch nachzuweisen.²⁹ Zielsetzung der Arbeit ist, auf Basis modelltheoretischer Überlegungen eine Strukturierung der beteiligten Systemvariablen vorzunehmen, um die hochkomplexen Wirkungszusammenhänge der Realität beherrschbar zu machen. Die Beschreibung und Vereinfachung realer Zusammenhänge soll zur Ableitung eines verallgemeinerten Modellrahmens führen, welcher der *Identifikation gesamtgesellschaftlich ausgelöster Wirkungen* dient.

Sind Wirkungen identifiziert und kausal auf bestimmte staatliche Maßnahmen (Produkte) zurückzuführen, müssen in einem weiteren Schritt praktikable *Messkonzepte für die Bewertung der Intensität dieser Wirkungen* entwickelt werden. Hierbei sind, abhängig von der Wirkungsart, grundsätzlich unterschiedliche Messdimensionen denkbar, bis hin zu einer weitestgehend monetären Bewertung der gesamtgesellschaftlich ausgelösten Wirkungen. Zielsetzung der Arbeit ist hier, bestehende Theoriedefizite durch eine systematische Auseinandersetzung mit Wirkungsarten, Wirkungsdimensionen und möglichen Messverfahren zu überwinden. Weiterhin ist zu prüfen, wie die Ergebnisse einer Wirkungsanalyse in den laufenden Controllingprozess integriert werden können und damit der Steuerung im politisch-administrativen System zugänglich werden. Die politische Ebene ist expliziter Bestandteil der Analyse, da ein wirkungso-

²⁷ Zu den unterschiedlichen Perspektiven des Controllings vgl. ausführlich Kapitel 3.1 dieser Arbeit.

²⁸ Zum Gedanken des 3-E-Konzeptes vgl. grundlegend Budäus/Buchholtz (1997), S.322 ff. sowie die Erweiterung zum 5-E-Konzept vgl. Buschor (2002), S. 66. Eine modifizierte und erweiterte Darstellung findet sich bei Mosiek et al. (2003), S. 29 f. sowie den anschließenden Arbeiten von Röhrig (2008), S. 105 ff.

²⁹ Vgl. bspw. Bühler (2002), S. 277 oder Schedler/Proeller (2003), S. 63 ff.

rientiertes Management strategische Fragen aufwirft.³⁰ Wirkungszielsetzung und die hiermit verbundene Prioritätensetzung ist immer eine politische Aufgabe.³¹

Mit der vorliegenden Arbeit wird ein *pragmatisches Wissenschaftsziel* verfolgt, der inhaltliche Fokus besteht in der praxistauglichen (Weiter-)Entwicklung von Methoden und Verfahren der Wirkungsanalyse. Daher sollen die zunächst deduktiv erarbeiteten Modelle und Verfahrensweisen in einem weiteren Schritt anhand eines praktischen Anwendungsfalles rückgekoppelt werden. Auf Grundlage eines konkreten Gesetzes und dem bestehenden Aufgabenvollzug einer öffentlichen Verwaltung ist der gesamte wirkungsorientierte Controllingprozess – mit dem analytischen Schwerpunkt der Wirkungsanalyse – aufzuzeigen.

1.3 Methodik und Vorgehensweise

Vor dem Hintergrund der ausgeführten Zielsetzungen dieser Arbeit (*Kapitel 1*) wird vom Verfasser ein zweistufiger Forschungsprozess angestrebt. Die erste Stufe dieses Prozesses orientiert sich an einer theoretisch ausgerichteten *Grundlagenforschung*. Sie hat zum Ziel, dass methodische Grundlagenwissen im Bereich der Wirkungsanalyse staatlichen Handelns zu verbreitern. Die zweite Stufe des Forschungsprozesses überführt die dort gewonnenen Erkenntnisse in einen praktischen Anwendungsfall. Die Identifikation und Bewertung von Wirkungszusammenhängen in einem spezifischen Leistungsbereich wird in diesem Zusammenhang als *angewandte Forschung* verstanden.

Im *zweiten Kapitel* werden zunächst die relevanten Grundlagen und Rahmenbedingungen des öffentlichen Sektors in Deutschland dargestellt. Anhand ausgewählter Aspekte wird dazu der *Begriff staatliches Handeln* näher spezifiziert und beschrieben. Ausgehend vom Bürokratiemodell wird der eingeleitete *Prozess der Verwaltungsmodernisierung* bis hin zur wirkungsorientierten Steuerung systematisch aufgearbeitet. Das Kapitel endet mit einer Würdigung der mit der *Wirkungsorientierung* verbundenen Chancen und Herausforderungen. Hierbei wird deutlich, dass wirkungsorientierte Steuerungsprozesse der Unterstützungsfunktion eines sachgerechten Verwaltungscontrollings bedürfen.

Das *dritte Kapitel* widmet sich zu Beginn den Grundlagen des Controlling-Ansatzes sowie den *Besonderheiten des Verwaltungscontrollings*. Im Hinblick auf die Einrichtung wirkungsorientierter Steuerungsprozesse wird die Weiterentwicklung des Verwaltungscontrollings zu einem wirkungsorientierten Controlling beschrieben. Als Bezugsrahmen für eine *wirkungsorientierte Controlling-Konzeption* dienen unterschiedliche in der Literatur vorgestellte Ebenenkonzepte.³² Für den weiteren Untersuchungsverlauf

³⁰ Vgl. Berens/Mosiek/Röhrig/Gerhardt (2004), S. 329.

³¹ Vgl. bspw. Bühler (2002), S. 275.

³² Vgl. hierzu ausführlich Kapitel 3.3.2 dieser Arbeit.

wird insbesondere auf eine Darstellung nach MOSIEK ET AL. und RÖHRIG zurückgegriffen. Eine eingehende Analyse dieser Modellkonzeptionen offenbart allerdings bestehende *methodische und instrumentelle Gestaltungsdefizite* bei der Identifikation und Bewertung der Wirkungen staatlichen Handelns.

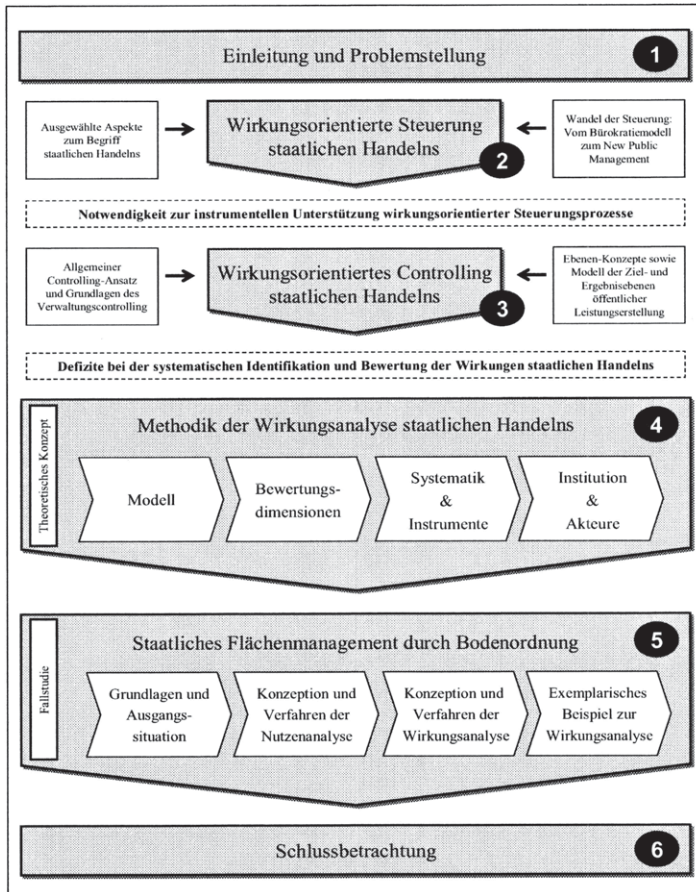


Abbildung 1: Schematischer Überblick über die Struktur der Arbeit

Die Aufgabe des *vierten Kapitels* besteht darin, einen Beitrag zur Überwindung der aufgezeigten methodischen Defizite zu leisten. Dazu wird im ersten Schritt zunächst ein *allgemeines Beschreibungsmodell* der Wirkungen staatlichen Handelns entwickelt, um die hochkomplexen Wirkungszusammenhänge der Realität beherrschbar zu machen. Durch die Strukturierung relevanter Systemvariablen kann so in einem zweiten

Schritt die *Abgrenzung der notwendigen Bewertungsdimensionen* erfolgen. Anknüpfend wird dann eine eigene *Systematik* vorgestellt, die der Identifikation und Bewertung der gesamtgesellschaftlich ausgelösten Wirkungen dient. Den einzelnen Phasen dieses Vorgehensmodells werden entsprechende *Strukturierungshilfen und Bewertungsinstrumente* zugeordnet, die die Praktikabilität der Wirkungsanalyse gewährleisten sollen. In einem letzten Schritt wird diese Gesamtkonzeption wiederum in einen systematischen wirkungsorientierten Controllingprozess eingegliedert. Durch die *Institutionalisierung unterschiedlicher Controllingebenen* ist in diesem Zusammenhang den Informationsbedürfnissen der beteiligten Akteure Rechnung zu tragen.

Die vorliegende *Fallstudie (Kapitel 5)* stellt in diesem Kontext dar, wie auf Grundlage eines konkreten Gesetzes und dem Aufgabenvollzug durch die öffentliche Verwaltung adressatenbezogene Wirkungsbeiträge systematisiert, untersucht und bewertet werden können, um diese dem korrespondierenden Ressourcenverzehr gegenüberzustellen. Für den staatlichen Aufgabenbereich des *Flächenmanagements durch Bodenordnung* werden dazu die theoretisch erarbeiteten Inhalte zur Methodik der Wirkungsanalyse in einen realen wirkungsorientierten Controllingprozess überführt, um die Gesamtheit der Verwaltung wirkungsorientiert zu steuern.

Die Arbeit endet mit einer *Schlussbetrachtung* in *Kapitel 6*. Der Gesamtaufbau ist in *Abbildung 1* zusammenfassend dargestellt.

2 Wirkungsorientierte Steuerung staatlichen Handelns

Im Rahmen einer Forschungsarbeit wird ein Erkenntnisfortschritt angestrebt, welcher anschließend zu konkreten Handlungsempfehlungen im wissenschaftlich untersuchten Bereich führt. Zur Erzielung dieses Erkenntnisfortschritts ist zunächst eine angemessene Durchdringung des gewählten Forschungsgegenstandes notwendig. Dazu wird im Folgenden zunächst der Versuch unternommen, den Begriff *staatliches Handeln* als wissenschaftliches Erkenntnisobjekt näher zu beschreiben und zu erläutern. Durch eine systematische Analyse allgemeiner Rahmenbedingungen staatlichen Handelns sowie der bestehenden Steuerungsansätze im politisch-administrativen System³³ soll eine „*In-ventur des Untersuchungsgegenstandes*“³⁴ betrieben werden, um zunächst ein einheitliches Grundverständnis sicherzustellen. Dazu werden gezielt wichtige Kontextfaktoren des Forschungsgegenstandes in die Analyse integriert, um deren Bedeutung im weiteren Verlauf der Untersuchung auch angemessen Rechnung zu tragen.

2.1 Ausgewählte Aspekte zum staatlichen Handeln

2.1.1 Ursachen, Aufgaben und Ziele der Staatstätigkeit

Bevor der Untersuchungsgegenstand staatliches Handeln durch die Beschreibung organisatorischer Strukturen und eingesetzter Koordinationsinstrumente näher spezifiziert wird, sind zunächst die grundsätzlichen *Ursachen, Aufgaben und Ziele staatlichen Handelns* zu klären. Es stellt sich hier insbesondere die Frage, wieso staatliches Handeln bzw. die Einrichtung eines öffentlichen Sektors aus gesellschaftlicher Sicht überhaupt sinnvoll und nützlich ist.

Ausgangspunkt der Betrachtung sollen dazu die Überlegungen der Volkswirtschaftlehre zur Notwendigkeit staatlicher Aktivitäten bilden. Grundsätzlich ist unbestritten, dass privatwirtschaftlich organisierte Marktssysteme eine unter ökonomischen Gesichtspunkten optimale Ressourcenallokation gewährleisten – sofern ihre vollständige Funktionsfähigkeit vorliegt.³⁵ Um aber die Funktionsfähigkeit privater Märkte sicherzustellen, benötigen sowohl Gesellschaft als auch Wirtschaft einen *staatlichen Ordnungsrahmen* in Form einheitlicher rechtlicher Regularien.³⁶ In demokratisch legitimierten

³³ Zum Begriff des politisch-administrativen Systems vgl. die Ausführungen des Kapitels 2.1.2.

³⁴ Amshoff (1993), S. 49.

³⁵ Die Beschreibung der Leistungsfähigkeit privater Märkte geht bereits auf Adam Smith und seinem Paradigma der *Unsichtbaren Hand* zurück, vgl. Smith (1776), S. 371. Im Sinne der Pareto-Optimalität gelingt die bestmögliche Güterversorgung einer Gesellschaft – bei gegebener Ausstattung der Produktionsfaktoren – wenn marktwirtschaftlich, d.h. über Angebot und Nachfrage gebildete Preise für Güter und Produktionsfaktoren koordiniert wird und auf allen Märkten vollständige Konkurrenz herrscht. Vgl. Stiglitz (1999).

³⁶ Zur Notwendigkeit eines staatlichen Ordnungsrahmens vgl. ausführlich Cooter/Ulen (1988). Der Zusammenhang zwischen einer durchsetzungsfähigen staatlichen Ordnung und dem wirtschaftlichen Erfolg einer Gesellschaft wurde beim Zusammenbruch der ehemaligen Ostblockländer besonders deutlich. Die fehlende staatliche Ordnung führte hier zeitweise zu katastrophalen wirtschaftlichen Ergebnissen (vgl. IMF 1997) mit drastischen Reallohnverlusten, die ansonsten nur bei kriegerischen Einflüssen zu beobachten sind. Vgl. hierzu Frantze (1999), S. 290.

Staatsformen obliegt die Ausgestaltung dieses Ordnungsrahmens den Bürgern der Gesellschaft. Dabei sind Art, Ausmaß und Ausgestaltung des Ordnungsrahmens häufig Gegenstand heftiger gesellschaftlicher Kontroversen, welche sich insbesondere in unterschiedlichen politischen Positionen, beispielsweise zum Umfang der Einflussnahme des Staates, wieder finden.³⁷

Die marktliche Koordination führt zwar unter gewissen Bedingungen zu einer optimalen Güterversorgung der Gesellschaft, allerdings häufig mit hohen Ungleichgewichten, so dass eine wichtige staatliche Funktion in einer *angemessenen Einkommensumverteilung* bestehen kann.³⁸ Zusätzlich treten Unvollkommenheiten auf, in denen der Markt keine optimalen Ergebnisse liefert, da die Funktionsfähigkeit eingeschränkt ist – beispielsweise durch Wettbewerbsbeschränkungen.³⁹ Hier hat der Staat die Aufgabe, durch *Gesetze gegen Kartellbildung* und unfairen Wettbewerb regulierend in den Marktmechanismus einzugreifen.⁴⁰

Weiterhin gibt es bestimmte Güter, die auf privaten Märkten nicht angeboten werden, da ein sog. *Marktversagen* vorliegt.⁴¹ Hierbei handelt es sich um spezifische *öffentliche Güter*, die sich durch Nicht-Rivalität im Konsum und Nicht-Ausschließbarkeit vom Konsum auszeichnen.⁴² Im Gegensatz zu einem privaten Gut, etwa einem Kleidungsstück, können bei einem öffentlichen Gut, wie bspw. der Inneren Sicherheit, beliebig viele Konsumenten ohne gegenseitige Beeinträchtigung dieses Kollektivgut nutzen. Gleichzeitig ist es aus technischen oder ökonomischen Gründen unmöglich, potenzielle Nachfrager von der Nutzung dieses Gutes auszuschließen.⁴³ Einem privaten Anbieter ist es daher unmöglich, seine Preisforderungen am Markt durchzusetzen und somit dieses Gut anzubieten, weshalb es Aufgabe des Staates ist, öffentliche Güter bereitzustellen.⁴⁴

³⁷ In vielen westlich orientierten demokratischen Staaten stehen sich dabei die gegensätzlichen Positionen des Neoliberalismus – mit dem sog. „Nachtwächterstaat“ welcher ein hohes Maß an wirtschaftlicher Freiheit gewährt und sich nur auf notwendigste Aufgaben beschränkt und des Neosozialismus – mit einem Staat der sich deutlich stärker in die Belange der Bürger und Wirtschaft einmischt und ein hohes Maß an sozialer Sicherheit gewährt – gegenüber. Vgl. hierzu bspw. Schedler/Proeller (2003), S. 13 f.

³⁸ Über das notwendige Ausmaß und die eingesetzten Methoden der Umverteilung bestehen meist vielfältige Meinungsverschiedenheiten, da sie regelmäßig auch mit einer Schwächung der Leistungsanreize verbunden sind. Vgl. Stiglitz (1999), S. 171.

³⁹ Vgl. Peffekoven (1996), S. 36.

⁴⁰ Vgl. Baßeler/Heinrich/Utecht (2006), S.46 f. oder auch Stiglitz (1999), S. 173.

⁴¹ Zum Begriff und den Ursachen des Marktversagens vgl. Frantze (1999), S. 293 ff.

⁴² Vgl. u.a. Zimmermann/Henke (1994), S. 42 f.; Peffekoven (1996), S. 37 oder Nowotny (1999), S. 36 ff.

⁴³ In der Realität liegen hier häufig Mischformen vor. Beispielsweise spricht man von „unvollkommenen öffentlichen Gütern“ oder von Gütern mit abnehmendem individuellen Nutzen ab einer bestimmten Anzahl von Konsumenten. Vgl. hier insbesondere Nowotny (1999), S. 36 ff. Aufgrund der unklaren Grenzziehung ist die Größenordnung der Bereitstellung öffentlicher Güter durch den Staat nicht unumstritten und Gegenstand zahlreicher politischer Debatten. Vgl. beispielsweise Frantze (1999), S. 296.

⁴⁴ Jeder potenzielle Nutzer könnte nämlich darauf hoffen, als „Trittbrettfahrer“ (free-rider) unentgeltlich in den Genuss der Güter zu kommen. Vgl. Peffekoven (1996), S. 38.

Bei einer weiteren Gruppe von Gütern, die prinzipiell auch auf privaten Märkten angeboten werden können, kontrolliert der Staat aufgrund gesellschaftspolitischer Erwägungen Art und Ausmaß der Leistungserstellung.⁴⁵ Dies ist einerseits bei *meritorischen Gütern* der Fall, wie bspw. im Gesundheitswesen, wo eine aus staatlicher Sicht unzureichende Menge des Gutes angeboten bzw. nachgefragt werden würde. Andererseits soll bei *demeritorischen Gütern* der Umfang der Bedürfnisbefriedigung, wie z.B. Zigarettenkonsum, durch staatliche Eingriffe verringert werden.⁴⁶ Als Gründe für Eingriffe in die individuelle Konsumwahl werden verzerrte Präferenzen, falsche Informationen oder irrationale Entscheidungen der Bürger genannt.⁴⁷ Dabei ist die Aufgabenwahrnehmung des Staates hier nicht unumstritten, da staatlicherseits ein mehr oder weniger an Leistung „verordnet“ wird, als viele Bürger privat nachfragen würden.⁴⁸

Damit verbunden sind sog. *externe Effekte*, die seit einigen Jahren insbesondere in den Mittelpunkt der umweltpolitischen Debatte gerückt sind.⁴⁹ Güter mit negativen externen Effekten, wie z.B. Luftverschmutzung, werden häufiger produziert und nachgefragt, da sich nur ein Teil der tatsächlich entstehenden Kosten im Preis niederschlägt. Die Kosten der Umweltverschmutzung verbleiben als soziale bzw. volkswirtschaftliche Zusatzkosten und werden von der Gesellschaft insgesamt getragen. Dagegen werden Güter mit positiven externen Effekten, wie z.B. Erfindungen, weniger produziert, wenn nicht entsprechende Schutzrechte eine Entschädigung des Nutzens über den Preis garantieren.⁵⁰

Die nicht abschließende Darstellung der volkswirtschaftlichen Ursachen staatlicher Betätigung zeigt die generelle Notwendigkeit eines öffentlichen Sektors. Art und Umfang der Aufgabenwahrnehmung sind allerdings häufig umstritten und daher Gegenstand gesellschaftlicher und politischer Kontroversen. Die eindeutige Abgrenzung zwischen privaten und öffentlichen Aufgaben gelingt trotz aller Bemühungen der Finanzwissenschaft nicht.⁵¹ Öffentliche Aufgaben werden daher durch dazu legitimierte politische Organe (z.B. Parlament) aus *politischen Zielen*⁵² abgeleitet und im öffentlichen Interesse wahrgenommen.⁵³ Am politischen Zielbildungsprozess ist eine Vielzahl unterschiedlicher Interessensgruppen beteiligt, es bestehen häufig Interessenskonflikte,

⁴⁵ Vgl. Stiglitz (1999), S. 181.

⁴⁶ Vgl. Peffekoven (1996), S. 38 f.

⁴⁷ Vgl. Brümmerhoff (1988), S. 93.

⁴⁸ Vgl. Peffekoven (1996), S. 38. Das Konzept widerspricht dem individualistischen Ansatz der Wohlfahrts-theorie, wenn „... in die individuellen Präferenzen einfach deswegen eingegriffen wird, weil die [politischen] Entscheidungsträger ihre eigenen Präferenzen für besser halten ...“. Brümmerhoff (1988), S. 94.

⁴⁹ Vgl. Franzke (1999), S. 296 ff. oder auch Baßeler/Heinrich/Utecht (2006), S. 46.

⁵⁰ Vgl. Stiglitz (1999), S. 189.

⁵¹ Vgl. Eichhorn (2002), S. 760 f.

⁵² Um Orientierung für Handelnde zu geben, sind politische Ziele hinreichend genau nach Inhalt, Ausmaß und Zeitbezug zu bestimmen. Vgl. u.a. Diederich (1989), Sp. 1846; Reichard (1987), S. 33.

⁵³ Vgl. Eichhorn (2002), S. 760.

die i.d.R. durch Verhandlungen auszugleichen sind.⁵⁴ Je abstrakter bzw. vager politische Ziele dabei formuliert sind, umso mehr sind sie zur Konsensbildung und Konfliktlösung geeignet, da sich tendenziell mehr Beteiligte mit ihnen identifizieren können.⁵⁵

Staatliches Handeln ist daher regelmäßig an einem unscharf definierten und äußerst *heterogenen Zielsystem* ausgerichtet.⁵⁶ Die zusätzlich hohe Komplexität der Zielstrukturen in der öffentlichen Verwaltung führt dazu, dass Zielsetzungen einem häufigen Wandel unterlegen sind und sich oft nur isoliert an bestimmten Projekten oder Programmen orientieren.⁵⁷ Notwendig wären eine stärkere Vernetzung interdependenter Aufgabenfelder und die Bildung von Zielpräferenzen, um bestehende Zielkonflikte zwischen Aufgaben und Wirkungsweisen staatlichen Handelns aufzulösen.

Im Zielsystem der öffentlichen Verwaltung stehen sich inhaltlich zu unterscheidende *Sach- und Formalziele*⁵⁸ gegenüber.⁵⁹ Während privatwirtschaftliche Unternehmen primär am Formalziel Gewinnerzielung ausgerichtet sind, ist staatliches Handeln primär auf eine *Steigerung des Gemeinwohls* bezogen.⁶⁰ Der eher abstrakte Begriff des Gemeinwohls ist dabei durch politische Entscheidungen mit Inhalten zu versehen, das heißt, durch entsprechende sachliche Ziele zu konkretisieren.⁶¹ Sachziele beziehen sich demnach in erster Linie auf die mit den erstellten Leistungen verbundenen Wirkungen beim Leistungsempfänger.⁶² Als Formalziele des öffentlichen Sektors werden dagegen monetäre Ziele wie Kostendeckung, Haushaltsausgleich oder Liquiditätssicherung genannt.⁶³ Durch die angespannte Haushaltslage wird die theoretisch gebotene Sachziel-dominanz staatlichen Handelns faktisch durch budgetäre Zwänge bestimmt und damit verstärkt an den zuvor genannten Formalzielen ausgerichtet.⁶⁴ Nicht am Gemeinwohl ausgerichtete Wirkungsziele sondern am Budget ausgerichtete Kostenziele sind für das politisch-administrative System zunehmend handlungsleitend.

⁵⁴ Zu den beteiligten Interessensgruppen und ihren Beziehungen vgl. Oettle/Thiemeyer (1969), S. 6 oder auch Reichard (1987), S. 36 ff.

⁵⁵ Vgl. Berens/Hoffjan (2004), S. 7; Braun (1988), S. 141 und Kirsch (1971), S. 157 f.

⁵⁶ Vgl. u.a. Richter (2000), S. 17; Berens/Hoffjan (2004), S. 7. Das Zielsystem einer Organisation umfasst die Zielstruktur, also die Ordnung der Zielbeziehungen untereinander sowie die Festlegung von Zielinhalten, Zielausmaß und zeitlichem Bezug der Ziele. Vgl. u.a. Seifert (1998), S. 23 und Reichmann (1993), S. 37.

⁵⁷ Vgl. Reichard (1987), S. 35.

⁵⁸ Sachziele präzisieren den quantitativen, qualitativen und zeitlichen Erfüllungsgrad der erstellten Leistung, Formalziele messen das Ergebnis der Leistungserstellung und -verwertung in seiner monetären Konsequenz. Vgl. Berens/Hoffjan (2004), S. 7.

⁵⁹ Vgl. Kosiol (1974), S. 223.

⁶⁰ Vgl. Eichhorn (1997), S. 111; Richter (2000), S. 5; Brede (2001), S. 15.

⁶¹ Vgl. Brecht (1999), S. 169.

⁶² Vgl. Siems (2005), S. 18.

⁶³ Vgl. u.a. Promberger (1995), S. 166 ff. und Seifert (1998), S. 24 ff.

⁶⁴ Vgl. Kückelhaus (1999), S. 1 und Berens/Hoffjan (2004), S. 8.

2.1.2 Organisation, Träger und Aufbau des öffentlichen Sektors

Im bisherigen Verlauf der Untersuchung wurden die häufig verwendeten Begriffe staatliches Handeln, öffentlicher Sektor, öffentliche Verwaltung oder politisch-administratives System eher intuitiv genutzt und ihr Bedeutungsgehalt nicht näher definiert.⁶⁵ Dies soll an dieser Stelle nachgeholt werden, um sich im Anschluss näher mit dem Themenfeld der *Organisation, der Träger und des Aufbaus des öffentlichen Sektors* in Deutschland auseinanderzusetzen.

Der Begriff *öffentliche Verwaltung* ist aufgrund seiner Reichweite und Komplexität nicht klar definiert.⁶⁶ Die öffentliche Verwaltung i.w.S. lässt sich nach EICHHORN als „Veranstaltung zur Wahrnehmung von Angelegenheiten von Gemeinwesen durch Sachverwalter“ beschreiben.⁶⁷ Diese weite Begriffsdefinition umfasst nicht nur die Exekutive als eine Gewalt neben Legislative und Judikative, sondern entgegen der Abgrenzung im öffentlichen Recht auch Parlamente und Gerichte.⁶⁸ Verbreiteter ist dagegen das folgende Verständnis der öffentlichen Verwaltung: „Im politischen System der Gewaltenteilung steht die Verwaltung auf der Seite der Exekutive, und zwar als eine der Regierung zuarbeitenden und Entscheidung vollziehenden Instanz.“⁶⁹ Die öffentliche Verwaltung i.e.S. ist demnach in der Exekutive lokalisiert und umfasst jedes administrative Handeln im Rahmen gesetzten und gesprochenen Rechts im Auftrag politischer Entscheidungen. Eine idealtypische Grenzziehung zwischen Politik und Verwaltung darf mit diesem Definitionsansatz allerdings nicht verbunden sein, da in der Realität eine vielfältige Durchmischung zu beobachten ist.⁷⁰

Die Vielzahl an Tätigkeiten und Institutionen der öffentlichen Verwaltung machen eindeutige Abgrenzungsversuche in funktionaler, materieller oder institutioneller Hinsicht schwierig.⁷¹ Beschreibungen orientieren sich daher eher an einer *Darstellung charakteristischer Wesensmerkmale* der öffentlichen Verwaltung – häufig verbunden mit einer Betonung der institutionellen Perspektive:⁷²

- sie gehören nicht zur Gesetzgebung, Rechtsprechung oder Regierung
- sie erfüllen öffentliche Ziele und Aufgaben (Gemeinwohlorientierung)⁷³
- es handelt sich um Organisationen im Eigentum des Staates, in öffentlich-rechtlicher Trägerschaft (juristische Personen des öffentlichen Rechts)

⁶⁵ Vgl. hierzu und im Folgenden auch Pedé (1999), S. 2 ff.

⁶⁶ Vgl. Eichhorn (2002), S. 760.

⁶⁷ Eichhorn (2002), S. 760.

⁶⁸ Vgl. Eichhorn (2002), S. 760.

⁶⁹ Schedler (1993), S. 16.

⁷⁰ Vgl. Püttner (1995), S. 12 ff.

⁷¹ Vgl. Richter (2000), S. 5.

⁷² Vgl. in ähnlicher Weise Schedler (1993), S. 15 f.; KGSt (1995), S. 9 f.; Pedé (1999), S. 3 f.; Rupp (2002), S. 97 und Richter (2000), S. 14.

⁷³ Siehe hierzu die Ausführungen des Kapitels 2.1.1.

- die Handlungsgrundlage besteht in einem Auftrag des Gesetzgebers, der Entscheidungsspielraum ist politisch und rechtlich eingeschränkt
- Handlungen betreffen die Vorbereitung, Umsetzung und Kontrolle politischer Entscheidungen und auf diesen basierende Aktionen
- die erstellten Produkte sind i.d.R. keinem Marktdruck ausgesetzt
- Mitglieder sind Angehörige des öffentliche Dienstes

Der *Begriff öffentlicher Sektor* ist demgegenüber deutlich weiter gefasst und beschreibt einen Bereich, in dem Werte realisiert werden können, die außerhalb so nicht angemessen hervorgebracht werden.⁷⁴ Er wird zur Abgrenzung von den anderen gesellschaftlichen Sektoren, dem Privaten Sektor und dem Dritten Sektor, verwendet und umfasst sämtliche Organe der Bundes-, Landes und Kommunalverwaltung, der Selbstverwaltung (z.B. Kammern, Hochschulen etc.) sowie sog. Verwaltungstrabanten in Privatrechtsform (z.B. DFG, Goetheinstitut).⁷⁵

Der *Begriff politisch-administratives System* umfasst nicht nur den Staat im juristischen Sinne und seine Organe, sondern auch sämtliche politischen Akteure wie z.B. Parteien, die großen Einfluss auf Art und Inhalt der Entscheidungen der eigentlichen Staatsorgane haben und deshalb nicht unberücksichtigt bleiben dürfen.⁷⁶

Der *Begriff staatliches Handeln* beschreibt im Verständnis der vorliegenden Arbeit die auf die Realisierung bestimmter Zielsetzungen gerichtete sowie zeitlich und logisch strukturierte Tätigkeit der unmittelbaren Staatsorgane.⁷⁷

Die vorgenommenen Definitionen lassen deutlich werden, dass eine klare *Abgrenzung der Begrifflichkeiten* untereinander und zum privaten Sektor nicht immer eindeutig getroffen werden kann.⁷⁸ Es bestehen große Schnittmengen zwischen den ausgeführten Bedeutungsinhalten. Für die vorliegende Arbeit werden die erläuterten Begriffe daher hauptsächlich als Abgrenzung gegenüber dem privatwirtschaftlichen Bereich verwendet. Der Begriff staatliches Handeln wird dann verwendet, wenn der Verfasser eine zielgerichtete Tätigkeit der Staatsorgane beschreiben möchte. Der Begriff politisch-administratives System betont dagegen das institutionelle Zusammenspiel von Politik und Verwaltung. Der Begriff öffentlicher Sektor soll die klare Abgrenzung zum Privatsektor sowie seine wirtschaftliche Bedeutung hervorheben. Der Begriff öffentliche Verwaltung beschreibt mit administrativen Aufgaben betraute Institutionen, die behördlichen Charakter im Sinne der zuvor genannten Merkmale aufweisen.

⁷⁴ Vgl. Mc Kevitt/Lawton (1994), S. 58.

⁷⁵ Vgl. Bogumil/Holtkamp/Wollmann (2003), S. 6.

⁷⁶ Vgl. hierzu auch von Armin (1989), S. 41 zitiert aus Pede (1999), S. 2.

⁷⁷ Zum Begriff der Handlung und der Handlungstheorie vgl. Kückelhaus (1999), S. 19 ff.

⁷⁸ Vgl. hierzu sowie der im Folgenden getroffenen Abgrenzung der Begrifflichkeiten untereinander mit einem vergleichbaren Verständnis Pede (1999), S. 4.

In der Literatur existiert eine Vielzahl weiterer Klassifizierungen, um das heterogene Tätigkeitsfeld der öffentlichen Verwaltung zu strukturieren und näher zu beschreiben.⁷⁹ So werden beispielsweise in der juristischen Literatur die *Eingriffsverwaltung*, die in Rechte einzelner verbotend oder gebietend eingreifende Verwaltung und die *Leistungsverwaltung*, die Sachgüter oder Dienstleistungen gewährende Verwaltung, unterschieden.⁸⁰ In einer inhaltlichen Gliederung unterteilen HESSE/ELLWEIN die Verwaltungstypen in:⁸¹

- *Ordnungsverwaltung*, welche Sicherheit und Ordnung aufrecht erhält und dafür in die (Freiheits-)rechte der Bürger eingreift (z.B. Polizei)
- *Dienstleistungsverwaltung*, zur Bearbeitung rechtlicher und politischer Aufträge gegenüber Einzelnen (Leistungsverwaltung) oder ganzer Bereiche, wie z.B. Wirtschaftsförderung (Lenkungsverwaltung)⁸²
- *Organisationsverwaltung*, die interne (Vor-)leistungen für die Verwaltung selbst erbringt
- *politische Verwaltung*, als Schnittstelle zwischen Politik und Verwaltung

Neben den dargestellten Ansätzen kann eine *Systematisierung nach Trägern* weiteren Aufschluss über die Struktur der öffentlichen Verwaltung in Deutschland geben. Träger der öffentlichen Verwaltung sind juristische Personen mit eigener Rechtspersönlichkeit, die *Körperschaften, Anstalten und Stiftungen* des öffentlichen Rechts.⁸³ Daneben existieren selbständige öffentliche Unternehmen⁸⁴ ohne eigene Rechtspersönlichkeit wie das Sondervermögen⁸⁵ (z.B. das bundesdeutsche Schienennetz) und der Eigenbetrieb⁸⁶ (z.B. der Landesbetrieb Straßen NRW) sowie der unselbständige Regiebetrieb⁸⁷ (z.B. ein kommunales Krankenhaus). Die öffentliche Hand kann zudem Beteiligungen an privaten Unternehmen halten, wie Kapitalgesellschaften (z.B. die Deutsche Bahn AG) oder Personen des Privatrechts als Beliehene mit Aufgaben betrauen (z.B. TÜV).⁸⁸

⁷⁹ Vgl. z.B. Mayer (1972), S. 3; Kosiol (1976), S. 58 ff.; Lüder (1989), S. 1152 oder Maurer (2000), S. 6 ff. sowie Rupp (2002), S. 97 ff. mit einem Überblick ausgewählter Klassifizierungen.

⁸⁰ Vgl. u.a. Forsthoft (1973), S. 23 und Becker (1997), S. 440.

⁸¹ Vgl. Hesse/Ellwein (1997), S. 343 f. sowie Rupp (2002), S. 97 f.

⁸² Zur Unterscheidung von Leistungs- und Lenkungsverwaltung vgl. Maurer (2000), S. 6 ff.

⁸³ Vgl. Eichhorn (2002), S. 761.

⁸⁴ Öffentliche Unternehmen sind Wirtschaftsbetriebe, die öffentlichen Zielen auf der Grundlage öffentlichen Eigentums unmittelbar nachgehen. Vgl. von Loesch (1997), S. 286.

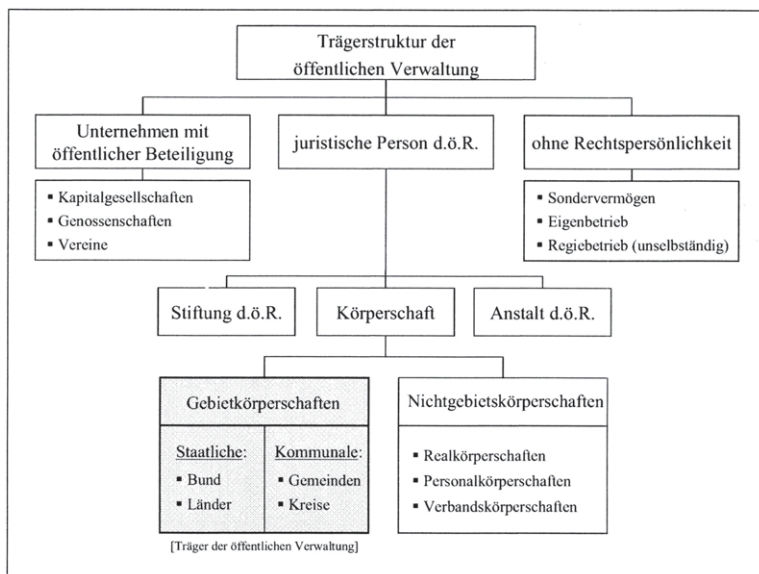
⁸⁵ Bei einem staatlichen Sondervermögen handelt es sich um eine aus der öffentlichen Verwaltung ausgegliederte Abteilung oder um einen ausgegliederten Vermögensgegenstand. Vgl. Jung (2002), S. 109.

⁸⁶ Ein Eigenbetrieb ist eine verselbständigte Anstalt mit eigener Betriebsatzung und kaufmännischem Rechnungswesen. Vgl. Hieber (1999), S. 37.

⁸⁷ Unter einem Regiebetrieb versteht man eine unselbständige Wirtschaftseinheit ohne Rechtsfähigkeit, die über eigene Organe, eigenes Vermögen und ein eigenes Rechnungswesen verfügt und den Weisungen der Verwaltung unterliegt. Vgl. Jung (2002), S. 111 und Mühlenkamp (1994), S. 18.

⁸⁸ Vgl. Eichhorn (2002), S. 108.

Bei Stiftungen handelt es sich um verselbständigte Vermögensmassen, die einem als gemeinnützig anerkannten Zweck gewidmet sind (z.B. Museen). Anstalten sind selbständige Verwaltungseinrichtungen zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben von Dauer, zu deren Erledigung sie mit personellen und sachlichen Ressourcen ausgestattet sind (z.B. Sparkasse). Bei den Körperschaften sind die Gebiets- und Nichtgebietskörperschaften⁸⁹ (z.B. Ärztekammer) zu unterscheiden. Die Gebietskörperschaften *Bund, Länder* und *Gemeinden* sind die eigentlichen Träger der öffentlichen Verwaltung, die sich ihrerseits wiederum der anderen Trägerstrukturen zur Wahrnehmung ihrer Angelegenheiten bedienen.⁹⁰ Sie erfassen alle Personen ihres Gebietes und besitzen Gebietshoheit, d.h. die Gewalt, über alle Personen und Sachen ihres Gebietes hoheitlich zu bestimmen, sowie eine unmittelbar gewählte Vertretung, z.B. in Form des Bundestages, der Landtage, der Kreistage und Gemeinderäte (vgl. *Abbildung 2*).⁹¹



*Abbildung 2: Systematisierung der Trägerstruktur*⁹²

Die öffentliche Verwaltung ist in ihrer *äußeren Struktur* dem demokratischen Herrschaftssystem entsprechend horizontal in die Gewaltenteilung von Legislative, Judikative und Exekutive eingebettet. Daneben besteht eine vertikale Gewaltenteilung, indem

⁸⁹ Nichtgebietskörperschaften sind selbständige Verwaltungsträger, die ihre Aufgaben unter staatlicher Aufsicht wahrnehmen (Selbstverwaltung). Vgl. Schauer (1984), S. 79. Die Mitgliedschaft kann freiwillig oder erzwungen sein und gründet auf bestimmte Merkmale, z.B. die Berufsgruppe. Vgl. Richter (2000), S. 13.

⁹⁰ Vgl. Eichhorn (2002), S. 761.

⁹¹ Vgl. Richter (2000), S. 13.

⁹² Eigene Darstellung in Anlehnung an Richter (2000), S. 12 und Müller (2004), S. 61.

die Verfassung Bund, Länder und Kommunen als je eigene politisch-administrative Ebene nennt.⁹³ Die *innere Struktur* der Hauptverwaltungsebenen ist wiederum in mehrere Ebenen eingeteilt. Auf Bundes- und Landesebene ist die Verwaltung in die Ministerien⁹⁴, die Bundes- und Landesbehörden, Mittelbehörden⁹⁵ und die örtlichen Behörden (Unterbehörden) geteilt. Auf kommunaler Ebene findet eine Trennung in Landschaftsverband, Kreise, kreisfreie Städte und kreisangehörige Gemeinden statt.⁹⁶

Wesentliches Merkmal der Bundes- und Landesverwaltung, welche häufig auch als Staatsverwaltung bezeichnet wird, ist das *Ressort- und Instanzenprinzip*.⁹⁷ Die Verwaltung ist nach sachlichen Kriterien horizontal in einzelne Ressorts eingeteilt (z.B. Finanzministerium, Familienministerium etc.). Der Aufgabenvollzug innerhalb der Ressorts vollzieht sich, der vertikalen Strukturierung folgend, über mehrere Instanzen. In den Oberbehörden der Staatsverwaltung (z.B. Bundeskartellamt) sind spezielle Aufgaben der Ministerien ausgegliedert, die sich auf den gesamten Regierungsbezirk beziehen.⁹⁸ Die Mittelinstanzen (z.B. Bezirksregierungen) sind zwischen Oberbehörde und örtlicher Behörde angesiedelt und in ihrem geografisch abgegrenzten Bereich für spezielle fachliche Aufgaben sowie Koordination und Aufsicht zuständig.⁹⁹ Die Unterbehörden (z.B. Gesundheitsamt) stellen die operativen Einheiten des Verwaltungsvollzugs dar. Sie können durch Kommunalisierung auch Bestandteil der dritten Hauptebene, der kommunalen Selbstverwaltung sein.¹⁰⁰ Hier bilden Gemeinden, zusammengefasst zu Kreisen, und die kreisfreien Städte die Verwaltungsebenen.

Zwischen den Hauptebenen der Verwaltung und den eingegliederten Behörden existiert eine Vielzahl von Beziehungen und Aufgabenverflechtungen. Das staatliche Handeln ist demnach durch eine äußerst verschachtelte Organisationsstruktur und hohe Uneinheitlichkeiten einzelner Vollzugsebenen geprägt, was sich teilweise in intransparenten Entscheidungsstrukturen niederschlägt.

2.1.3 Instrumente und Ergebnisse staatlichen Handelns

Dem Staat steht im Vergleich zur Privatwirtschaft hinsichtlich der Durchsetzung und Reichweite gesetzter Ziele ein breiteres Handlungsspektrum zu.¹⁰¹ Der Spielraum staatlichen Handelns spiegelt sich im *Steuerungsinstrumentarium* wider, welches unter-

⁹³ Vgl. u.a. König (1997), S. 21 oder auch Lüder (1989), S. 1154.

⁹⁴ Ministerien werden als oberste Bundes- oder Landesbehörden (bei Stadtstaaten als Senate bezeichnet) von den jeweiligen Ministern geführt, welche damit sowohl dem politischen System (Regierung) als auch dem administrativen System (Verwaltung) angehören. Vgl. Thieme (1984), S. 189 ff. und Rupp (2002), S. 102.

⁹⁵ In den kleineren Flächenstaaten existieren keine Mittelbehörden. Vgl. Bogumil (1999), S. 6.

⁹⁶ Rupp (2002), S. 101.

⁹⁷ Vgl. Rupp (2002), S. 101 f.

⁹⁸ Vgl. Thieme (1984), S. 197.

⁹⁹ Vgl. Eichhorn (2002), S. 761.

¹⁰⁰ Vgl. Thieme (1984), S. 204.

¹⁰¹ Zu nennen wäre hier beispielsweise die Gesetzgebungskompetenz des Parlamentes.

schiedliche Formen der Einflussnahme auf die individuellen Entscheidungspräferenzen der Bürger darstellt.¹⁰² Die Einflussnahme erfolgt dabei auf Grundlage von Gesetzen und ist durch entsprechende Mittelzuweisungen im Haushalt im zeitlichen Rahmen konkretisiert.¹⁰³ Grundsätzlich lassen sich folgende Instrumente und Maßnahmen unterscheiden:¹⁰⁴

- Absichtserklärungen und Apelle (als indirekte Form der Einflussnahme)
- Erlaubnisse (häufig an die Erfüllung bestimmter Bedingungen geknüpft)
- Besteuerung, Abgaben und Gebühren gemäß Kostenverursachung oder von unerwünschten Tatbeständen (um Anreize zu setzen)
- finanzielle Transfers (auch zur Befähigung Dritter)
- Gebote und Verbote (Gesetze, Erlasse, Bescheide etc.)
- unmittelbare Bereitstellung von Gütern und Dienstleistungen

Die aus staatlichem Handeln erzeugten *Ergebnisse der öffentlichen Verwaltung* werden als Verwaltungsleistung bezeichnet.¹⁰⁵ Bei den Ergebnissen der Verwaltungstätigkeit sind Leistungen von Wirkungen zu unterscheiden.¹⁰⁶ Leistungen sind als Verwaltungsprodukte das unmittelbare Ergebnis staatlichen Handelns, betrachtet aus dem Blickwinkel eines externen Dritten.¹⁰⁷ Wirkungen stellen demgegenüber die zielbezogenen Ergebnisse öffentlicher Leistungen für die Gesellschaft dar.¹⁰⁸ Sie sind mittelbare Resultate einer oder eines Bündels von Leistungen beim Leistungsempfänger sowie im gesellschaftlichen Umfeld.¹⁰⁹

¹⁰² „Eine wichtige Zielsetzung staatlichen Handelns ist es, in den von Marktversagen gekennzeichneten Bereichen den Markt durch die Bereitstellung öffentlicher Güter zu ersetzen. Die Ressourcenallokation für öffentliche Güter erfolgt ersatzweise über öffentliche Haushalte, die überwiegend steuerfinanziert sind und bei denen gewählte Gremien stellvertretend für das Individuum die Allokationsentscheidungen treffen. Folgen des Marktversagens können Zwangskonsum und Zwangsfinanzierung dieser Güter sein, die sich wiederum in der starken Betonung von Prinzipien wie Regelmäßigkeit, Nachvollziehbarkeit und Kontrollierbarkeit staatlichen Handelns niederschlagen. Beide Elemente, die Vertretung durch gewählte Gremien und die Installation zusätzlicher Kontrollmechanismen, sichern die demokratische Legitimation der Präferenzentscheidungen für bestimmte Güter, die der Einzelne an die Gemeinschaft abgeben hat.“ Kiesel (2005), S. 11 f.

¹⁰³ Vgl. Bräunig (2004), S. 311 ff.

¹⁰⁴ Vgl. Mayntz (1978), S. 58 oder Kiesel (2005), S. 12

¹⁰⁵ EICHHORN bezeichnet „Leistung“ als dualen Begriff, daher kann abweichend vom o.g. Verständnis Leistung nicht nur das Ergebnis einer Tätigkeit, sondern auch die Tätigkeit selbst – verstanden als Prozess – umschreiben. Vgl. Eichhorn (1991), S. 152.

¹⁰⁶ In der Literatur ist der Ergebnis-Begriff öffentlicher Leistungserstellung nicht einheitlich definiert. Zum einen bezieht er sich nur auf das unmittelbare Leistungsergebnis – verstanden als Verwaltungsprodukt – zum anderen werden die eher mittelbaren Leistungsergebnisse – d.h. die in der Gesellschaft ausgelösten Wirkungen – mit in den Ergebnisbegriff einbezogen. Vgl. Schedler/Proeller (2003), S. 63.

¹⁰⁷ Vgl. Schedler/Proeller (2003), S. 63.

¹⁰⁸ Vgl. Budäus/Buchholtz (1997), S. 329.

¹⁰⁹ Vgl. Schedler/Proeller (2000), S. 61.

Die Produkte staatlichen Handelns weisen *spezifische Charakteristika* auf. Der Staat ist angehalten, in den von Marktversagen gekennzeichneten Bereichen tätig zu werden. Im Unterschied zu privaten Gütern und Dienstleistungen erfolgen Angebot und Nachfrage nicht über den Markt, sondern die Koordination ist hier Aufgabe des Staates. Bei öffentlich bereitgestellten Produkten kann der Marktmechanismus daher nicht einsetzen. Aufgrund der *fehlenden Marktgängigkeit* müssen Entscheidungen über Art und Umfang der öffentlichen Leistungen durch politische Entscheidungsorgane (z.B. Parlament) getroffen werden.¹¹⁰

Den öffentlichen Leistungen wird in der Literatur überwiegend *Dienstleistungscharakter* zugesprochen.¹¹¹ Wesentliche Kennzeichen von Dienstleistungen sind deren Immaterialität¹¹², die Integration eines externen Faktors zur Erstellung¹¹³ und eine hieraus resultierende Nichtlagerfähigkeit.¹¹⁴ Die notwendige Beteiligung des Kunden am Produktionsprozess hat zur Konsequenz, dass Leistungserstellung und Leistungsabgabe zeitgleich stattfinden und zuvor eine Leistungsbereitstellung, als vordisponierte Bereitschaftskapazität, stattfinden muss. Aufgrund der Immaterialität kommt der Wahrnehmung des Kunden bei der Qualitätsbeurteilung eine hohe Bedeutung zu, da eine physische Produktqualität nicht bewertet werden kann. Die Heterogenität und Breite des staatlichen Leistungsspektrums äußern sich zudem in einer *unterschiedlichen Standardisierbarkeit* von Dienstleistungen, was eine einheitliche Leistungsbeurteilung erschwert.¹¹⁵

2.1.4 Prozess öffentlicher Leistungserstellung

Die aus staatlichem Handeln erzeugten Ergebnisse der öffentlichen Verwaltung sind das Resultat eines Leistungserstellungsprozesses. Dieser Prozess kann als sequentielle Abfolge einzelner Leistungsteilschritte aufgefasst werden und soll im Folgenden anhand eines einfachen Modells kurz skizziert werden. Der Leistungserstellungsprozess lässt sich demnach, wie in *Abbildung 3* dargestellt, in fünf unterschiedliche Phasen gliedern.¹¹⁶

¹¹⁰ Zum Begriff der fehlenden Marktgängigkeit bei öffentlichen Leistungen vgl. Siems (2005), S. 23 f.

¹¹¹ Vgl. bspw. Chmielewicz (1985), S. 29 f.; Gornas (1992), S. 48; Schmidberger (1994), S. 11; Haiber (1997), S. 101 oder Buchholtz (2000), S. 21.

¹¹² Das es sich bei Dienstleistungen immer um immaterielle Wirtschaftsgüter handelt ist nicht gänzlich unumstritten. Vgl. hierzu Niemand/Rassat (1997), S. 42. Teilweise werden zur Erstellung von Dienstleistungen materielle Güter als Trägermedium (z.B. Papier, Speicherkarte) eingesetzt. Vgl. Corsten (1990), S. 23.

¹¹³ Der externe Faktor besteht aus dem Leistungsnehmer oder aus Objekten, Tieren, Rechten und Informationen, die intensiv am Dienstleistungsprozess beteiligt sind und den Verlauf des Prozesses maßgeblich beeinflussen. Vgl. Corsten (1990), S. 35.

¹¹⁴ Zu den Abgrenzungskriterien von Dienstleistungen vgl. ausführlich Meffert/Bruhn (2003), S. 61 ff.

¹¹⁵ Bei nicht standardisierten Leistungen ist der Ermessensspielraum außerhalb von Gesetzen und Verfahrensvorschriften in der Regel deutlich höher und es bestehen interaktive Personenkontakte. Vgl. hierzu Schmidberger (1994), S. 252 f.

¹¹⁶ Vgl. zu den folgenden Ausführungen insbesondere Budäus/Buchholtz (1997), S. 328 f.

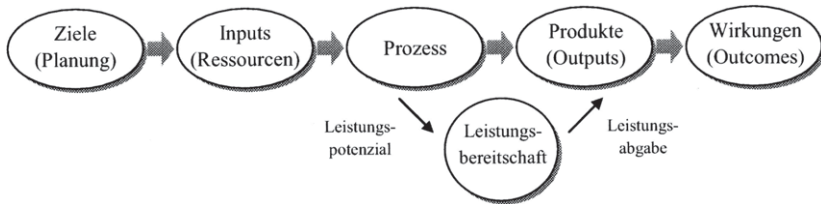


Abbildung 3: Prozessmodell der öffentlichen Leistungserstellung ¹¹⁷

Ausgangspunkt der Betrachtung bilden die durch demokratische Auseinandersetzung in zuständigen Gremien gebildeten *politischen Ziele*.¹¹⁸ Sie dienen als Grundlage für die folgenden Prozessschritte. Zur Erreichung der angestrebten Ziele werden Maßnahmen geplant, für deren Umsetzung der Einsatz von Ressourcen notwendig ist, welche als *Inputs* in den Prozess eingehen.¹¹⁹ Im anschließenden (Produktions-)Prozess findet die eigentliche Leistungserstellung statt. Entsprechend dem Dienstleistungscharakter öffentlicher Produkte ist dieser Prozessschritt zweistufig ausgebildet. Zunächst wird aus der Kombination innerbetrieblicher Ressourcen die *Leistungsbereitschaft* hergestellt. Erst durch Nachfrage des Abnehmers, der selbst externe Faktoren in den Produktionsprozess einbringt¹²⁰, erfolgt die Leistungsabgabe in Form eines *Produktes*¹²¹. Produkte (Outputs) stellen damit das unmittelbare Ergebnis des Leistungsprozesses, wie z.B. die Erteilung einer Fahrerlaubnis, dar. Durch die unmittelbaren Leistungsergebnisse werden *Wirkungen* beim Leistungsempfänger oder in der Gesellschaft ausgelöst.¹²² Wirkungen sind die mittelbaren, erst langfristig erkennbaren Folgen des Leistungsprozesses, wie z.B. die Erhöhung der Verkehrssicherheit durch die staatliche Kontrolle der Fahrerlaubnis.

In der Realität läuft der dargestellte politisch-administrative Planungs- und Leistungsprozess weder zeitlich noch inhaltlich in diesen aufeinander folgenden Schritten ab. Ausgangspunkt sind häufig unklar definierte Zielsetzungen mit vielfältigen Rückkopplungen, bspw. von Wirkungen auf Produkte, Produkterstellung und politische Zielsetzungen.¹²³ Weiterhin spielen Einflüsse externer Akteure und der Umwelt eine bedeutende Rolle.

¹¹⁷ Eigene Darstellung in Anlehnung an Budäus/Buchholtz (1997), S. 329.

¹¹⁸ Zum Zielbildungsprozess im politisch-administrativen System vgl. Böllhoff/Wewer (2002), S. 147 ff.

¹¹⁹ Der Begriff Input umfasst alle notwendigen Ressourcen wie z.B. Personal, Sachmittel oder Dienstleistungen Dritter. Vgl. u.a. Kristensen/Grozyk/Bühler (2002), S. 10.

¹²⁰ Zum Begriff „externe Faktoren“ vgl. Corsten (1990), S. 35 f. bzw. die Ausführungen des Kapitels 2.1.3.

¹²¹ Produkte sind selbständige Leistungseinheiten der öffentlichen Verwaltung, verstanden als das unmittelbare, von Dritten sichtbare und damit messbare Ergebnis eines Bündels von Aktivitäten. Vgl. Schedler/Proeller (2003), S. 64 und S. 127 und die dort angegebene Literatur.

¹²² Vgl. hierzu u.a. Schedler/Proeller (2003), S. 64. Outcomes sind die mit Hilfe von Outputs beabsichtigt oder auch unbeabsichtigt erzielten Wirkungen in einzelnen Politikbereichen oder der Gesellschaft als Ganzes. Vgl. Bühler (2002), S. 274.

¹²³ Vgl. Haldemann (1998), S. 197.

tende Rolle, so dass die klare Zuordnung, Messung und Bewertung von Leistungsergebnissen äußerst schwierig ist.¹²⁴

2.1.5 Zur ökonomischen Bedeutung des öffentlichen Sektors

Der Staat spielt auch in Marktwirtschaften eine zentrale Rolle bei der Produktion und Verteilung von Gütern und Dienstleistungen und bei der Steuerung von Wirtschaftsprozessen. Der öffentliche Sektor übt einen großen Einfluss auf die Standortqualität einer Kommune, einer Region, eines Landes oder auch eines ganzen Wirtschaftsraumes aus.¹²⁵ Durch die *Organisation der Rahmenbedingungen privater Märkte* ist direkt und indirekt auch die Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft betroffen. Einerseits profitieren Unternehmungen direkt von den Leistungen des Staates, wie beispielsweise beim Ausbau der Infrastruktur. Andererseits besteht durch den Finanzbedarf des Staates und damit die Höhe von Steuern und Abgaben ein indirekter Einfluss auf wesentliche Standortfaktoren.

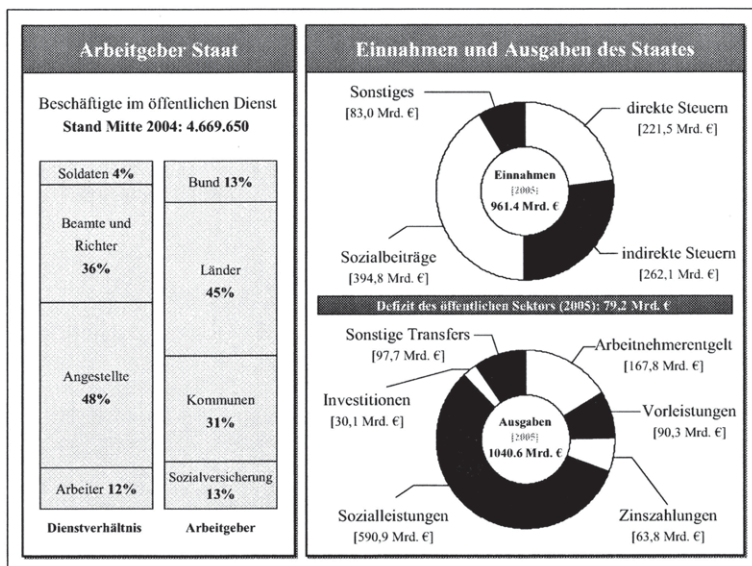


Abbildung 4: Statistische Daten des öffentlichen Sektors in Deutschland¹²⁶

¹²⁴ Vgl. Schedler (1996), S. 48 und Schedler/Proeller (2003), S. 64.

¹²⁵ Vgl. Teufel (1997), S. 9 oder auch Kniola (1998), S. 8.

¹²⁶ Eigene Darstellung. Zu den finanzstatistischen und ökonomischen Daten vgl. Statistisches Bundesamt (2006) und Sachverständigenrat (2005).

Die Bedeutung des öffentlichen Sektors in Deutschland lässt sich auch über finanzstatistische Daten belegen (vgl. *Abbildung 4*). Die zentrale Rolle des Staates wird deutlich, wenn man bedenkt, dass der Anteil der Staatsausgaben am gesamten Bruttoinlandsprodukt – die sog. Staatsquote¹²⁷ – seit vielen Jahren ungefähr 50% beträgt (2005: 46,4%).¹²⁸ Damit wird hierzulande fast die *Hälfte der verfügbaren Ressourcen der Gesellschaft* direkt staatlich gelenkt. Analysiert man die Struktur von Einnahmen und Ausgaben des Staates¹²⁹ so zeigt sich, dass die Sozialleistungen mit nahezu 60% der Gesamtausgaben deutlich dominieren. Steuereinnahmen und Sozialbeiträge können das Gesamtvolumen der Ausgaben bereits seit vielen Jahren nicht decken, im Kalenderjahr 2005 betrug das Defizit knapp 80 Mrd. €. Die Bedeutung des öffentlichen Sektors wird auch in der Funktion des Arbeitgebers deutlich. Mitte des Jahres 2004 hatten Bund, Länder, Gemeinden und die Träger der Sozialversicherung ca. 4,67 Millionen Beschäftigte. Dies entspricht ungefähr 13,5% aller abhängigen Erwerbstätigen der Bundesrepublik Deutschland.¹³⁰

2.2 Zum Wandel der Steuerungsansätze im politisch-administrativen System

Im Rahmen der bisherigen Untersuchung wurden ausgewählte Rahmenbedingungen staatlichen Handelns vorgestellt, um eine einheitliche Auffassung des Forschungsobjektes sicherzustellen. Durch die Identifizierung und Analyse zentraler Eigenschaften konnte zunächst eine Abgrenzung und Charakterisierung des Untersuchungsgegenstandes vorgenommen werden. Auffällig ist, dass staatliches Handeln trotz der immensen Bedeutung für zahlreiche Standortfaktoren in der bisherigen wissenschaftlichen Betrachtung durch die Betriebswirtschaftslehre nur eine untergeordnete Rolle spielt.¹³¹

Zielsetzung der vorliegenden Arbeit ist es, sich systematisch mit den Wirkungen staatlichen Handelns auseinanderzusetzen, um sie einer verbesserten Steuerung zugänglich zu machen. Daher wird der nächste Schritt der Untersuchung den derzeitigen Wandel der *Steuerungsansätze im politisch-administrativen System* analysieren. Um hier ein grundlegendes Verständnis zu erzielen, sollen ausgehend vom bürokratisch geprägten Steuerungsansatz (Kapitel 2.2.1) die Leitideen einer Steuerung im Sinne des New Public Management bzw. des Neuen Steuerungsmodells (Kapitel 2.2.2) bis hin zu einem konsequent wirkungsorientierten Steuerungsansatz (Kapitel 2.2.3) vorgestellt werden.

¹²⁷ Zum Sektor Staat werden nach Konvention der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung die Gebietskörperschaften (insb. Bund, Länder, Gemeinden) und die Sozialversicherungsträger (insb. Renten-, Kranken-, Unfall-, Pflege- und Arbeitslosenversicherung) zusammengefasst. Vgl. Baßeler/Heinrich/Utecht (2006) S. 378.

¹²⁸ Seit Beginn der 80er Jahre liegt die Staatsquote in Deutschland zwischen 45% und 50%. Sie hatte ihren vorläufigen Höchstpunkt im Jahr 1996 mit 49,3% und ist seit einigen Jahren rückläufig mit aktuell (2005) 46,4%. Vgl. hierzu ausführlich Sachverständigenrat (2005), S. 241.

¹²⁹ Zu den finanzstatistischen Daten des öffentlichen Sektors vgl. Sachverständigenrat (2005).

¹³⁰ Vgl. Statistisches Bundesamt (2006).

¹³¹ Vgl. bspw. Eichhorn (1997), S. 23.

2.2.1 Bürokratische Steuerung und Kameralistik

Seit dem späten 19. Jahrhundert sind *Bürokratie* als administratives Steuerungsmodell und *Kameralistik* als Instrument der Finanzmittelallokation die dominierenden Systeme im deutschen Staatswesen.¹³² Zwar befindet sich die öffentliche Verwaltung in Deutschland durch die im Zuge des New Public Management eingeleiteten Reformbemühungen seit Beginn der 90er Jahre im Umbruch¹³³, doch trotz dieser Anstrengungen ist in Deutschland noch immer die bürokratische Steuerung als der vorrangige Koordinationsmechanismus in der öffentlichen Verwaltung vorherrschend.¹³⁴ Er wird ergänzt um die Kameralistik als Planungs- und Rechnungswesen, welches der Verwaltung im Haushalt finanzielle Verfügungsrechte auf Grundlage politischer Entscheidungen zuweist.¹³⁵

Die Beschreibung der *kennzeichnenden Merkmale* von Bürokratie geht auf MAX WEBER und sein Modell des „bürokratischen Verwaltungsstabes“ zurück.¹³⁶ Wesentliche Merkmale des Bürokratiemodells sind demnach:¹³⁷

- festgelegte Hierarchien und Kompetenzen mit Instanzenzug (einschl. Befehl und Gehorsam)
- eine auf Spezialisierung beruhende Arbeitsteilung mit stark zentralisierter Entscheidungskompetenz
- Einhaltung fester Kommunikationswege (Dienstwege) sowie Schriftlichkeit und Aktenkundigkeit des Handelns
- formalisiertes Handeln durch detaillierte Vorschriften und Weisungen
- lebenslängliche Anstellung und Aufstieg (Laufbahnprinzip) mit hierarchisierten Lohnstrukturen

Im heutigen Sprachgebrauch ist Bürokratie weitestgehend negativ belegt. In diesem Zusammenhang darf aber nicht vergessen werden, dass bürokratische Strukturen seit mehr als hundert Jahren maßgeblich zur Etablierung unserer liberalen und demokratischen Verfassungsordnung beigetragen haben.¹³⁸ Patriarchalische Herrschaft und subjektive Willkür sollten abgelöst und durch die korrekte, personenunabhängige, nach-

¹³² Vgl. Reichard (1995), S. 58 oder auch Kiesel (2005), S. 9.

¹³³ Siehe hierzu die Ausführungen des folgenden Kapitels 2.2.2.

¹³⁴ Vgl. u.a. Budäus (2005), S. 83; Richter (2000), S. 24 und Reichard (1995), S. 59.

¹³⁵ Vgl. Bräunig (2004), S. 311 f. Dabei zeigt die hohe Gliederungstiefe der Haushaltsansätze den Wunsch nach einer besonders engen Bindung der Verwaltung an den politischen Willen. Vgl. Kiesel (2005), S. 21.

¹³⁶ Vgl. Weber (1976).

¹³⁷ Vgl. u.a. Weber (1976); Eichhorn (1991), S. 153; Reichard (1995), S. 57; Mayntz (1997), S. 110; Budäus (1998), S. 1 f.; Richter (2000), S. 24 und Schedler/Proeller (2003), S. 16.

¹³⁸ Vgl. Schedler/Proeller (2003), S. 15 f. Bürokratische Steuerung stellte zum Zeitpunkt ihrer Konzeption eine erhebliche Verbesserung gegenüber der ursprünglichen Feudalherrschaft dar, die vor allem die einzelwirtschaftlichen Interessen der Feudalherren bediente. Vgl. Kiesel (2005), S. 17.

vollziehbare und sachbezogene Umsetzung vorgegebener Regeln ersetzt werden.¹³⁹ Entsprechend zeichnet sich das klassische Bürokratiemodell durch ein hohes Maß an Berechenbarkeit, Kontinuität und Stabilität aus, weshalb die deutsche Verwaltung im internationalen Vergleich eine hohe Verfahrens- und Rechtssicherheit aufweist.¹⁴⁰

Rechtmäßigkeit und Kontrollierbarkeit staatlichen Handelns, wie sie im Rahmen bürokratischer Strukturen zu erwarten sind, stellen nach wie vor unverzichtbare Bedingungen des demokratischen Verfassungsstaates dar.¹⁴¹ Doch die Rahmenbedingungen und das gesellschaftspolitische Umfeld, auf die seinerzeit die Verwaltungsstrukturen im Sinne des Bürokratiemodells zugeschnitten wurden, sind mit den heutigen Herausforderungen nicht mehr zu vergleichen.¹⁴² Die Anforderungen dynamischer Umwelten und Marktentwicklungen und die rapide abnehmende Finanzierbarkeit von bisher öffentlich wahrgenommenen Aufgaben haben den Handlungsdruck massiv erhöht.¹⁴³ Hierauf gründet der in den letzten Jahren eingeleitete Paradigmenwechsel von bürokratischer Verwaltungssteuerung zum New Public Management – mit einer zusätzlichen Betonung der *Wirtschaftlichkeit* und der *Wirkungsorientierung* staatlichen Handelns.¹⁴⁴

2.2.2 Modernisierungsleitlinien des New Public Management

2.2.2.1 Veränderungstreiber staatlichen Handelns

Um die Leitideen des New Public Management zu verstehen, ist es wichtig, sich zunächst mit den Herausforderungen zu beschäftigen, denen sich der öffentliche Sektor – national wie international – zu stellen hat. Die *Veränderungstreiber staatlichen Handelns* wurden von BUDÄUS systematisch analysiert und werden hier als Umweltfaktoren des derzeitigen Modernisierungsprozesses aufgefasst.¹⁴⁵ Diese Veränderungstreiber lassen sich folgendermaßen charakterisieren:

- Die *digitale Revolution* wird durch neuere Entwicklung der Informations- und Kommunikationstechnik auch weiterhin Arbeitsformen, Arbeitsteilung, Märkte und Gesellschaft revolutionieren. Die neuen Wege der Informationsverarbeitung erleichtern Verfügbarkeit und Delegation von Wissen und ersetzen bürokratische Merkmale wie Hierarchie, Spezialisierung und Dienstweg zunehmend durch Planungs- und Kontrollkonzepte.¹⁴⁶ Prägend ist in diesem Zusammenhang auch die Kombination mit anderen wissenschaftlichen Disziplinen, wie z.B. im Bereich der Medizintechnik. Hierdurch ergeben sich Rückwirkungen – etwa hinsichtlich der Lebenserwartung der Bürger – denen sich staatliches Handeln ebenfalls zu stellen hat.

¹³⁹ Vgl. Budäus (1998), S. 1.

¹⁴⁰ Vgl. Heun (1989), S. 106 und Kiesel (2005), S. 19.

¹⁴¹ Vgl. Frey (1994), S. 23 und Reichard (1995), S. 59.

¹⁴² Vgl. Reichard (1995), S. 59.

¹⁴³ Vgl. Budäus (1998), S. 2.

¹⁴⁴ Vgl. Reinermann (1993), S. 2; Reinermann (2000), S. 8 und Schedler/Proeller (2003), S. 18.

¹⁴⁵ Vgl. hierzu und im Folgenden Budäus (2005), S. 76 ff. und die dort angegebene Literatur.

¹⁴⁶ Vgl. Laux (1993), S. 342 f. und Schedler/Proeller (2003), S. 26 f.

- Ein weiterer Änderungstreiber ist die *Globalisierung*, d.h. die zunehmende Internationalisierung und Liberalisierung nationaler Märkte zu einem einheitlichen Weltmarkt.¹⁴⁷ Konsequenz der Globalisierung ist ein sich verschärfender Wettbewerb auf allen Ebenen, auf Gütermärkten, auf Kapitalmärkten, auf Arbeitsmärkten und letztlich auch auf der Ebene von Standorten und Staaten. Staaten stehen als Anbieter von Standorten mittlerweile im weltweiten Wettbewerb um Unternehmensansiedlungen, Kapitalinvestitionen und Wissen. Staatliches Handeln und der hiermit verbundene Einfluss auf Standortfaktoren¹⁴⁸ sind ein entscheidendes Wettbewerbsselement, gehen aber einher mit einem generellen Autonomieverlust nationaler Wirtschaftspolitik.

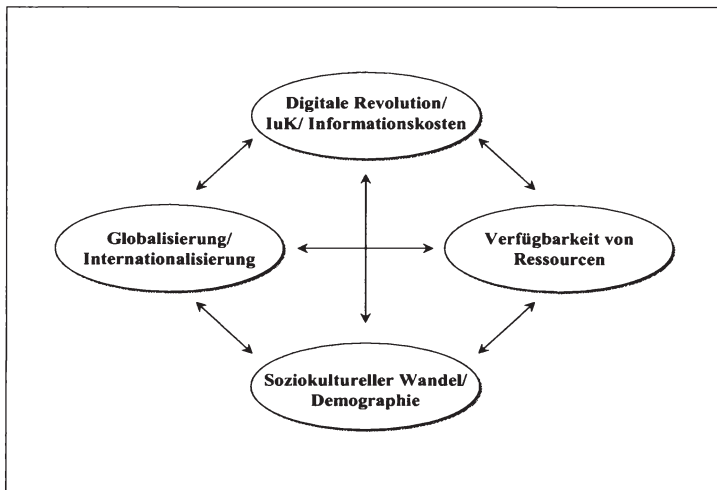


Abbildung 5: Veränderungstreiber staatlichen Handelns¹⁴⁹

- Der dritte Einflussbereich betrifft den *soziokulturellen Wandel* mit einer wachsenden Individualisierung der Gesellschaft und einer Vielzahl kleiner partikularisierter Interessenzirkel.¹⁵⁰ Die Entwicklung ist verbunden mit einem gewandelten Staatsverständnis und einer Zersplitterung des Rechts, so dass Anspruchsgruppen zunehmend Einzelfallgerechtigkeit suchen.¹⁵¹ Staatliches Handeln sieht sich daher mit

¹⁴⁷ Zum Begriff der Globalisierung und der hiermit verbundenen Konsequenzen für den privaten und öffentlichen Sektor vgl. ausführlich Baßeler/Heinrich/Utecht (2006), S. 558 ff.

¹⁴⁸ Wesentliche Standortfaktoren sind die Bedingungen der Beschaffung von Produktionsfaktoren (Qualifikation und Kosten des Faktors Arbeit, Kapitalkosten, Energiekosten etc.), Bedingungen des Absatzes (Marktgröße, Kaufkraftniveau etc.) und die Rahmenbedingungen nationaler Wirtschaftspolitik (Steuern und Subventionen, Infrastruktur, Rechtssicherheit etc.). Vgl. Baßeler/Heinrich/Utecht (2006), S. 562 ff.

¹⁴⁹ Budäus (2005), S. 77.

¹⁵⁰ Vgl. Budäus (1995), S. 13 f.

¹⁵¹ Vgl. Schedler/Proeller (2003), S. 26 und Kiesel (2005), S. 25.

Problemen wie einer Entsolidarisierung der Gesellschaft oder der egoistischen Inanspruchnahme des Gemeinwesens konfrontiert. Zusätzlich führt die *demographische Entwicklung* in den nächsten Jahrzehnten zu einer deutlichen Verschiebung der Altersstruktur. Dies erfordert Veränderungen an den gesellschaftlichen Strukturen des Zusammenlebens und geht einher mit einer sinkenden Anzahl erwerbstätiger Bürger bei einer nahezu konstanten Bevölkerung.

- Hierdurch wird sich der vierte Veränderungstreiber, die *Verfügbarkeit von Ressourcen* in der Gesellschaft, zukünftig noch verschärfen. Dies betrifft zum einen finanzielle Ressourcen. Bereits heute beträgt die Verschuldung der öffentlichen Haushalte in Deutschland ungefähr 1,5 Billionen € und das jährliche strukturelle Defizit aktuell knapp 80 Mrd. €. ¹⁵² Staatliches Handeln steht damit langfristig unter erheblichen finanziellen Restriktionen. Zum anderen wird die demographische Entwicklung auch zum Rückgang immaterieller Ressourcen, wie dem zur Verfügung stehenden Humankapital, führen.

Das bürokratische Verwaltungsmodell, das lange Zeit den staatlichen und gesellschaftlichen Erfordernissen entsprach, zeigt in der veränderten Umwelt zunehmend Schwächen und Dysfunktionalitäten. ¹⁵³ Es gilt für den Großteil der öffentlichen Verwaltung als zu langsam, zu segmentiert, zu starr und zu teuer. ¹⁵⁴ Nun gab es in Deutschland bereits seit geraumer Zeit vereinzelt Reformaktivitäten, die im Grunde jedoch erfolglos blieben. Erst die durch die deutsche Einheit ausgelöste Finanzkrise zu Beginn der 90er Jahre hat schließlich einen tiefgreifenden *Reformprozess im politisch-administrativen System* ausgelöst. ¹⁵⁵

2.2.2.2 Modernisierungsbestrebung des deutschen Bürokratiemodells im Kontext internationaler Entwicklungen

Die Bestrebungen zur Modernisierung des deutschen Bürokratiemodells zu Beginn der 90er Jahre sind im *Kontext internationaler Entwicklungen* zu verstehen. Dort setzten vergleichbare Reformprozesse deutlich früher ein und dienten damit als Vorbild für die Entwicklungen hierzulande (vgl. *Abbildung 6*). Ausgangspunkt war eine Krise der öffentlichen Sektoren in vielen OECD-Staaten Ende der 70er Jahre. Die öffentlichen Haushalte hatten mit finanziellen Schwierigkeiten zu kämpfen und die Staatsapparate wurden von den Bürgern als ineffizient, bürokratisch und unflexibel angesehen. ¹⁵⁶ Infolge dessen entwickelten sich in diesen Staaten verwaltungspolitische Reformstrategien, die sich stark an den betriebswirtschaftlich geprägten Management-Praktiken privater Unternehmen orientierten. ¹⁵⁷ Die verschiedenen Strategien formten sich urs-

¹⁵² Vgl. Sachverständigenrat (2005), S. 236 ff.

¹⁵³ Vgl. Schedler/Proeller (2003), S. 31.

¹⁵⁴ Reichard (1995), S. 60.

¹⁵⁵ Vgl. Reichard (1995), S. 62 f.

¹⁵⁶ Vgl. Aucoin (1995), S. 1; Borins/Grüning (1998), S. 12 und Grüning (2000), S. 11 f.

¹⁵⁷ Vgl. Peters/Savoie (1995), S. 419 f.; Budäus/Grüning (1998), S. 6 und Grüning (2000), S. 14.

prüfunglich zu Beginn der 80er Jahre in Ländern mit angelsächsischer Verwaltungstradition (Großbritannien, USA, Australien, Neuseeland) zu einem gemeinsamen Reformstrang, bevor sich vor allem auch in den skandinavischen Staaten und den Niederlanden – wenn auch in unterschiedlicher Ausprägung – vergleichbare Reformbewegungen herausbildeten.¹⁵⁸ Die Reformbestrebungen in der deutschen Verwaltung erfolgten zeitlich danach, erst zu Beginn der 90er Jahre und werden häufig unter dem Begriff „Neues Steuerungsmodell“ subsumiert.¹⁵⁹ Als *deutsche Variante der internationalen Reformansätze* wurde der Modernisierungsprozess insbesondere von den Kommunen bzw. der kommunalen Gemeinschaftsstelle (KGSt) vorangetrieben, angelehnt an das Modellvorbild der niederländischen Stadt Tilburg.¹⁶⁰

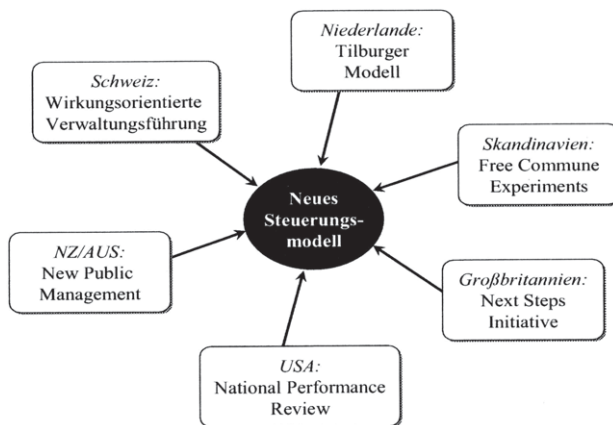


Abbildung 6: Internationale Reformansätze des NPM¹⁶¹

Bemerkenswert spät, erst zu Beginn der 90er Jahre, begann auch eine wissenschaftliche Aufarbeitung der bereits vielfach in der internationalen Verwaltungspraxis implementierten Reformansätze.¹⁶² Der internationale Modernisierungsprozess öffentlicher Verwaltungen war damit vor allem eine Praktiker-Bewegung, die von Politikern ini-

¹⁵⁸ Schröter/Wollmann (2002), S. 63. Ausgangspunkt der Entwicklung waren die tiefgreifenden gesellschaftlichen Reformen durch Margret Thatcher in Großbritannien, die auch eine grundsätzliche Reform der öffentlichen Verwaltung einschlossen. Vgl. hierzu Wollmann (2002), S. 494 ff. Andere angelsächsische Länder wie Kanada, Australien und Neuseeland folgten dem Beispiel Großbritanniens. Parallel zum Reformprozess der sog. „Westminster-Systeme“, die im Wesentlichen von nationalen Regierungen ausging, kam es in den USA zunächst zu verbreiteten Reformen auf kommunaler Ebene. Erst später wurde die Reform der amerikanischen Bundesverwaltung (Reinventing Government) eingeleitet. Vgl. Borins/Grüning (1998), S. 13.

¹⁵⁹ Vgl. Jann (2002), S. 74.

¹⁶⁰ Vgl. Reichard (1995), S. 69 bzw. KGSt (1991) und KGSt (1993).

¹⁶¹ Eigene Darstellung in Anlehnung an Schedler (1996), S. 11.

¹⁶² Vgl. Budäus/Grüning (1998), S. 6 und Grüning (2000), S. 15.

tiert und gefördert wurde.¹⁶³ Doch trotz der Vielzahl von Ländern, unterschiedlicher politischer und administrativer Kulturen, unterschiedlichen Zeitpunkten und teilweise abweichenden Problemsituationen, zeigte die wissenschaftliche Analyse und Kategorisierung der einzelnen Umsetzungsstrategien einen außerordentlichen *Gleichklang zentraler Merkmale und Reformbestandteile*.¹⁶⁴ Für das Bündel dieser Reformstrategien hat sich in der wissenschaftlichen Diskussion seitdem der Begriff „New Public Management (NPM)“ durchgesetzt.¹⁶⁵

Dem grundsätzlichen Anspruch nach zielt das NPM-Konzept darauf ab, das öffentliche Verwaltungshandeln unter ein *neues Leitbild* zu stellen: Im Vordergrund steht die effiziente und effektive Aufgabenwahrnehmung¹⁶⁶, mit mehr Eigenverantwortung aller Beteiligten und einer Betonung der Steuerungskompetenz des Marktes bzw. wettbewerblicher Strukturen – ohne jedoch die Bedeutung des öffentlichen Sektors für moderne Gesellschaften grundsätzlich in Abrede zu stellen.¹⁶⁷ Als Praktiker-Ansatz gründet New Public Management auf kein geschlossenes theoretisches Konzept bzw. folgt einem methodisch einheitlichen Modell, sondern ist vielmehr als eine Kombination unterschiedlicher Ansätze und Methoden zu verstehen.¹⁶⁸ Das Gesamtkonzept NPM lässt sich demnach in verschiedene regionale Reformtypen aufspalten, mit unterschiedlichen inhaltlichen Schwerpunkten und Umsetzungsstrategien.¹⁶⁹ Die Abgrenzung und Strukturierung des Verständnisses von NPM als Sammelbegriff für die im Detail zu unterscheidenden internationalen Reformtypen kann nach BUDAUS auf drei Ebenen erfolgen – mit jeweils *zentralen Reformmerkmalen*.¹⁷⁰

Die erste Ebene betrifft ein grundsätzlich *gewandeltes Rollenverständnis* vom produzierenden zum gewährleistenden Staat, der nur noch sog. Kernaufgaben selbst wahrnimmt.¹⁷¹ Aufgrund der öffentlichen Finanzkrisen und wachsendem Zweifel an der Problemlösungskompetenz des Staates ist eine generelle Tendenz zum Zurückdrängen

¹⁶³ Vgl. Budäus/Grüning (1998), S. 6.

¹⁶⁴ Vgl. hierzu ausführlich Grüning (2000), S. 16 und die dort angegebene Literatur.

¹⁶⁵ Vgl. u.a. Schröter/Wollmann (2002), S. 63 oder Grüning (2000), S. 15. Der Begriff „New Public Management“ wurde dabei durch Christopher Hood (1991) aus dem neuseeländischen bzw. australischen Raum in die Verwaltungswissenschaften getragen. Vgl. Schedler (1996), S. 11.

¹⁶⁶ Es geht hier um einen „Paradigmenwechsel“ vom bürokratischen Verwaltungshandeln zum NPM – vom normengerechten Vollzug und von Ordnungsmäßigkeit in der Bürokratie zu einer Betonung von Zweck und Mitteln, der Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit des Verwaltungshandelns. Vgl. Reineremann (2000), S. 8.

¹⁶⁷ Vgl. Schröter/Wollmann (2002), S. 63 oder auch Naschold (1995), S. 10.

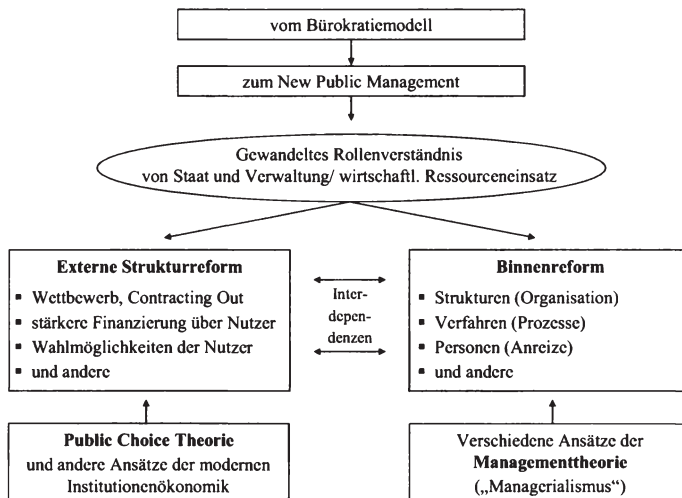
¹⁶⁸ Vgl. bspw. Naschold (1995), S. 7 f.; Reichard (1996), S. 248 oder Budäus/Grüning (1998), S. 7.

¹⁶⁹ Vgl. Reichard (1994), S. 154; Naschold (1995), S. 8 und Reichard (1995), S. 64.

¹⁷⁰ Vgl. hierzu und im Folgenden Budäus (1998), S. 3 sowie *Abbildung 7*.

¹⁷¹ In der Staatskonzeption des „Gewährleistungsstaates“ wird der Entscheid über die Aufgabenbreite und die ideologische Ausgestaltung des Staates (neo-liberaler vs. Sozial- und Wohlfahrtsstaat) entkoppelt von Fragen der Gestaltung des Service Public und der Aufgabenwahrnehmung. Die Aufgabenbreite wird durch politische Instanzen in demokratischen Verfahren festgelegt. Bei der Aufgabenerfüllung trägt der Staat in allen öffentlichen Aufgabenbereichen die Gewährleistungsverantwortung, erbringt aber lediglich sog. Kernaufgaben des Staates selbst. Vgl. Schedler/Proeller (2003), S. 35. Zum Konzept des Gewährleistungsstaates vgl. ausführlich Schedler/Proeller (2003), S. 31 ff.

des Staates zu verzeichnen.¹⁷² Bisher staatlich wahrgenommene Aufgaben werden zunehmend hinterfragt und durch Budgetkürzungen, Neuzuschnitt des Leistungsprogramms, Privatisierungen oder neuere Organisationsformen, wie z.B. Private Public Partnership¹⁷³, abgebaut (vgl. *Abbildung 7*).



*Abbildung 7: Vom Bürokratiemodell zum New Public Management*¹⁷⁴

Die zweite Ebene bezieht sich auf Reformstrategien, die vor allem die *externen Strukturen und Handlungsbedingungen* des öffentlichen Sektors als Ganzes betreffen. Diese externe Strukturreform umfasst schwerpunktmäßig Ansätze zur Schaffung von Wettbewerbsbedingungen, eine stärkere Finanzierung öffentlicher Güter und Dienstleistungen durch die Nutzer sowie die Schaffung von Wahlmöglichkeiten der Nutzer.¹⁷⁵ Hierzu werden Aufgaben, die primär die Bereitstellung eines Gutes gewährleisten, von Aufgaben, die primär die Produktion eines Gutes beinhalten, getrennt. Durch Leistungsverträge („Contracting“) der gewährleistenden Einheiten mit öffentlichen oder privaten Produzenten entsteht bei der Vergabe Wettbewerbs zwischen den interessierten Auftragnehmern.¹⁷⁶ Hiermit ist auch ein Umdenken in Bezug auf die Rolle des Bürgers verbunden, der als Kunde der Verwaltung Leistungen in entsprechender Qualität empfängt und in geeigneten Bereichen hierfür Leistungsentgelte entrichtet.¹⁷⁷

¹⁷² Vgl. Budäus/Grüning (1998), S. 7 und Grüning (2000), S. 16-17.

¹⁷³ Zum Konzept des Private Public Partnership vgl. ausführlich Budäus/Eichhorn (1997).

¹⁷⁴ Budäus/Grüning (1998), S. 8.

¹⁷⁵ Budäus (1998), S. 4.

¹⁷⁶ Vgl. Budäus/Grüning (1998), S. 7.

¹⁷⁷ Vgl. Mintzberg (1996), S. 76 f. und Grüning (2000), S. 18.

Die dritte Ebene betrifft die Binnenreform und befasst sich mit der Modernisierung der *internen Strukturen, Verfahren und dem personalen Verhalten*. Merkmal der Binnenreform ist eine Anpassung und Übertragung betriebswirtschaftlicher Instrumente aus der Privatwirtschaft auf die öffentliche Verwaltung.¹⁷⁸ So wird das öffentliche Rechnungswesen um eine Kosten-, Leistungs- und Vermögensrechnung erweitert und damit vom Geldverbrauchskonzept zum Ressourcenverbrauchskonzept umgebaut.¹⁷⁹ Weiterhin wird eine stärkere Dezentralisierung angestrebt, mit einem autonomen Handlungs- und Entscheidungsspielraum einzelner Einheiten. Detaillierte Regelungen und Weisungen werden durch Leistungsvereinbarungen, differenzierte Haushaltsansätze durch Globalbudgets ersetzt. Hierdurch befinden sich Fach- und Ressourcenkompetenz in einer Hand.¹⁸⁰ Die strukturellen Veränderungen erfordern zusätzlich eine verstärkte Aktivierung der Mitarbeiter durch kooperative Führungsstile und ein flexibles Personalmanagement mit individuellen Beförderungen und Leistungsprämien.¹⁸¹

Obwohl NPM eine Praktiker-Bewegung darstellt, besteht in der Literatur weitestgehend Einigkeit über die *grundlegenden theoretischen Ansätze*.¹⁸² Die externen Struktur-reformen lassen sich demnach vor allem auf die Public Choice-Theorie¹⁸³ und andere Ansätze der modernen Institutionenökonomie¹⁸⁴ zurückführen. Die Binnenmodernisierung basiert dagegen auf der Übertragung privater Management-Konzepte¹⁸⁵ und der hiermit verbundenen theoretischen Ansätze.¹⁸⁶ In diesem Zusammenhang sind zudem die vielfältigen Interdependenzen zwischen externer Strukturreform und Binnenmodernisierung zu beachten. Beispielsweise wird die Schaffung leistungsfähiger Verwal-

¹⁷⁸ Vgl. Reichard (1995), S. 64 f.

¹⁷⁹ Vgl. hierzu ausführlich Lüder (2001) und Bräunig (2004), S. 309 ff.

¹⁸⁰ Vgl. Eichhorn (1999), S. 10 f.

¹⁸¹ Vgl. beispielsweise Müller (1995), S. 16 f. oder Reichard (2001), S. 21 f.

¹⁸² Vgl. hierzu die Diskussion bei Borins/Grüning (1998), S. 18 ff. oder Grüning (2000), S. 25 ff.

¹⁸³ Die Public Choice-Theorie beschäftigt sich mit dem Entscheidungsverhalten in Politik und Verwaltung. In der Analyse stehen rationale, nutzenmaximierende Individuen im Vordergrund, die ihr Verhalten an den eigenen Präferenzen, den vorhandenen Anreizstrukturen und dem daraus folgenden Nutzenkalkül ausrichten. Im Ergebnis zeigt sich damit ein pessimistisches Bild des bestehenden politisch-administrativen Systems. Der „politische Markt“ begünstigt demnach Partikularinteressen zu Lasten des Gemeinwohls und notwendige Problemlösungen werden durch kurzfristige Machterhaltungsstrategien blockiert. Noch kritischer werden die Wirkungsweisen öffentlicher Bürokratien bewertet, die frei von Konkurrenzdruck agierend Qualitätsaspekte und Kostenbewusstsein vernachlässigen. Auch ist eine wirksame Führung der Verwaltung durch die Mandatsträger nicht möglich, da spezielles „Dienstwissen“ über Kosten und Leistungen fehlt. Auf Grundlage der Public Choice-Theorie wurden daher Reformansätze erarbeitet, um die aufgezeigten Steuerungsdefizite zu beseitigen. Vgl. Schröter/Wollmann (2002), S. 65 f. oder grundlegend Niskanen (1971) und Downs (1967).

¹⁸⁴ Ein Großteil der Organisationsmaximen des New Public Management leitet sich aus institutionenökonomischen Überlegungen ab, die als Transaktionskostenanalyse, Prinzipal-Agenten-Theorie und Theorie der Verfügungsrechte diskutiert werden. Vgl. Schröter/Wollmann (2002), S. 66.

¹⁸⁵ In diesem Zusammenhang auch häufig als „Managerialismus“ bezeichnet. Grundsätzlich wird öffentliches Handeln auch als ein Produktionsprozess verstanden, so dass sich privatwirtschaftliches Managementwissen situativ auf den öffentlichen Sektor übertragen lässt, so dass die rechtliche Steuerung des Verwaltungshandelns zunehmend durch eine ökonomische Steuerung ergänzt werden kann. Vgl. Pede (1999), S. 29.

¹⁸⁶ Vgl. Reichard (1995), S. 64 und Budäus/Grüning (1998), S. 7.

tungen durch Wettbewerb einen systematischen Einbezug von Managementwissen erfordern.¹⁸⁷

Für das politisch-administrative System ist die Steuerungslogik des New Public Management letztendlich mit einer *Veränderung des Rollenverständnisses* verbunden.¹⁸⁸ Parlamente und politische Gremien sollen nur noch das „Was“, d.h. die strategischen Ziele, vorgeben und die Verwaltung bestimmt dann das „Wie“ der Ausführung der vorgegebenen Ziele.¹⁸⁹ Ein idealtypischer Prozess im Sinne des NPM hat demnach folgende Struktur: Das Parlament konkretisiert zunächst die zu erbringenden Leistungen und die zu erreichenden Wirkungen in einem Leistungsauftrag und stellt dafür ein Globalbudget zur Verfügung. Exekutive und Verwaltungsspitze entscheiden anschließend über die operative Umsetzung, d.h. die bestmögliche Form der Aufgabenerledigung. Anhand von Leistungs- und Wirkungsindikatoren prüft das Parlament abschließend, ob die im Leistungsauftrag vereinbarten Ziele auch wirklich erreicht wurden.¹⁹⁰

2.2.2.3 Konzept und Umsetzung der „Neuen Steuerung“ als deutsche Variante des New Public Management

Das von der KGSt entwickelte „Neue Steuerungsmodell“ stellt den Entwurf eines NPM-Konzeptes für Deutschland dar und steht als Leitbild stellvertretend für die Vielzahl der – im Detail sicherlich zu unterscheidenden – Modernisierungsbestrebungen in deutschen Verwaltungen.¹⁹¹ Nachdem zu Beginn/Mitte der 90er Jahre zunächst die Kommunen begonnen haben, Elemente des Neuen Steuerungsmodells (NSM) umzusetzen, zogen schrittweise auch die Länder und der Bund nach.¹⁹² Dem Leitbild des NPM folgend, ist die Neubewertung der Staatsaufgaben und die Neuorganisation der Aufgabenerledigung durch staatliche und kommunale Institutionen das Hauptziel der deutschen Reformbemühungen.¹⁹³ Entsprechend den Veröffentlichungen der KGSt¹⁹⁴ werden dabei häufig die folgenden Kernelemente des Neuen Steuerungsmodells unterschieden:¹⁹⁵

- Erforderlich ist der Aufbau einer *dezentralen Führungs- und Organisationsstruktur* mit klar abgegrenzten Verantwortungsbereichen, *dezentraler Bewirtschaftung* der Ressourcen und einer *Steuerung über Leistungsergebnisse*. Hierzu wird ein *Kontraktmanagement* zwischen den unterschiedlichen Hierarchieebenen eingerichtet, mit

¹⁸⁷ Vgl. Budäus (1998), S. 5.

¹⁸⁸ Vgl. bspw. Budäus/Grüning (1998), S. 7 oder Schedler/Proeller (2003), S. 54 ff.

¹⁸⁹ Vgl. Schedler/Proeller (2003), S. 54.

¹⁹⁰ Zum Steuerungsprozess im politisch-administrativen System vgl. auch Bühlmeier et al. (2001), S. 111 ff.

¹⁹¹ Vgl. Jann (2002), S. 74 ff.

¹⁹² Vgl. Bühler (2002), S. 273.

¹⁹³ Vgl. Naschold/Bogumil (2000).

¹⁹⁴ Vgl. grundlegend KGSt (1993) sowie die nachfolgenden Veröffentlichungen zum Neuen Steuerungsmodell. Zur Konzeption eines verallgemeinerten Neuen Steuerungsmodells vgl. Bertelsmann (2005).

¹⁹⁵ Vgl. hierzu bspw. Reichard (1995), S. 69 ff.; Jann (2002), S. 77 ff. oder Bogumil/Kuhlmann (2004), S. 52 f.

verbindlichen Absprachen über die zu erbringenden Leistungen und die dafür zur Verfügung stehenden Mittel (Budget). Diese Absprachen sind sowohl zwischen der politischen Führung, der Verwaltung und den Fachbereichen, als auch innerhalb der Verwaltung zwischen Leitung und Mitarbeitern zu treffen.¹⁹⁶ Im Rahmen *globaler Budgets* erhalten die dezentralen Bereiche ausreichend Handlungsspielräume für den zweckentsprechenden Einsatz der Ressourcen (Personal, Sachmittel etc.) zur Erreichung der vereinbarten Ergebnisziele. Notwendige Unterstützung erhält dieser Regelkreis durch einen *zentralen Steuerungs- und Controllingbereich*, zur Koordination, Analyse und Überprüfung von Leistungsplanung und Leistungsergebnissen.

- Weiterhin ist die Einführung einer *Outputsteuerung* und der hierzu erforderlichen betriebswirtschaftlichen Instrumente notwendig. Zentrale Bedeutung kommt in diesem Zusammenhang der *Definition von Produkten* zu.¹⁹⁷ Die einzelnen Aktivitäten der Verwaltung werden zu einer überschaubaren Zahl von Leistungspaketen – den Produkten – zusammengefasst und sollen die Arbeitsergebnisse der Verwaltung aus Kundensicht beschreiben. Der Produktkatalog dient als Grundlage für den *outputorientierten Haushalt*, d.h. die Koppelung von Produktbudgets als gewünschtes Leistungsergebnis mit den dafür notwendigen Ressourcen. Die Einführung einer *Kosten- und Leistungsrechnung* ermöglicht den Ausweis produktbezogener Gesamtkosten sowie weiterer Daten, wie Mengen- und Qualitätsangaben. Ein durchgängiges *Qualitätsmanagement* erfasst systematisch die Bürgererwartung an die Verwaltungsprodukte und stellt so die Kundenorientierung sicher.
- Die neuartigen Organisationsstrukturen und Steuerungsinstrumente müssen letztlich durch *Wettbewerb* aktiviert werden. Mit Hilfe von Ausschreibungen, Markttests und Outsourcing sollen die dezentralen (Fach-)Einheiten der öffentlichen Verwaltung mit privaten oder gemeinnützigen Anbietern um Aufträge konkurrieren. Bei spezifischen öffentlichen Gütern kann aufgrund monopolistischer Angebotsstrukturen kein echter Marktdruck entstehen, so dass hier durch Betriebs- und Leistungsvergleiche (*Benchmarking*)¹⁹⁸ sog. Wettbewerbssurrogate eingeführt werden sollten.

Der *derzeitige Umsetzungsstand der Verwaltungsreformen* in Deutschland lässt sich nach JANN nur äußerst schwer bewerten, da bislang nur wenige verlässliche empirische Studien existieren. „Offenkundig ist bislang nur, dass die Veränderungsintensität der Reformen von unten nach oben abnimmt. Auf der Ebene der Kommunen ist am meisten passiert und sind Strukturen am ehesten im Wandel, Länder und Bund sind, nicht zuletzt aufgrund ihrer Aufgabenschwerpunkte und der unterschiedlichen Relevanz von Reformtreibern, stabiler.“¹⁹⁹

¹⁹⁶ Im Ergebnis wird auch im Neuen Steuerungsmodell eine klare Verantwortungsabgrenzung zwischen Politik („Was?“) und Verwaltung („Wie?“) angestrebt.

¹⁹⁷ Produkte bilden die zentralen Anknüpfungspunkte für alle weiteren Informationen. Mit Produkten werden Mengen, Kosten, Erlöse, Qualitätsindikatoren, Ziele, Wirkungen und Prioritäten verbunden. Ein Produkt ist Bestandteil eines Produktkatalogs, der das Leistungsspektrum eines abgegrenzten Verantwortungsbereiches abbildet und so auch die Verbindung zum Ressourceninput (Budget) darstellt. Vgl. Kiesel (2005), S. 32.

¹⁹⁸ Zum Benchmarking in der öffentlichen Verwaltung vgl. detailliert Burr/Seidlmeier (1998), S. 55 ff.

¹⁹⁹ Jann (2004), S. 15.

Besonders schwierig ist eine Einschätzung, ob mit den eingeleiteten Reformen nach dem Leitbild des NSM das Ziel einer Verbesserung der Steuerungsfähigkeit des politisch-administrativen Systems erreicht werden konnte. Es ist festzustellen, dass die deutsche Reformentwicklung sowohl auf kommunaler Ebene als auch auf staatlicher Ebene nicht alle Reformelemente des NSM systematisch einbezieht. Aber selbst für die kommunale Ebene gilt, „die Realisierung der Kernmodells ist, gemessen an den Zielvorgaben, weit *hinter den Reformabsichten zurückgeblieben*, so dass zu diesem Zeitpunkt zumindest von einem ‚relativen‘ Scheitern der Bemühungen auszugehen ist“.²⁰⁰ Die oftmals isolierte Einführung und Anwendung von operativen Instrumenten, wie z.B. der Kosten- und Leistungsrechnung, führen häufig zu einer einseitigen Fixierung auf Einsparungen, so dass die eigentlich entscheidenden Kriterien der Qualität und der Wirkung staatlichen Handelns nur nachrangig berücksichtigt werden.²⁰¹ Es *fehlt vielfach ein strategisches Management*, welches stärker auf die Wirksamkeit und Effektivität von politischen Entscheidungen gerichtet ist.²⁰² Der im NSM vollzogene Perspektivenwechsel von der bürokratischen Steuerung des Ressourcen-Inputs zur Output-Steuerung über Produkte kann daher nur ein Zwischenziel darstellen. Um eine *effektive* Steuerung im politisch-administrativen System zu gewährleisten, können letztlich nur die ausgelösten Wirkungen der Verwaltungsprodukte Gegenstand der Steuerung sein.

	Bürokratische Steuerung	Neues Steuerungsmodell
STÄRKEN	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Rechtmäßigkeit des Handelns (korrekte Rechtsanwendung) ▪ Verlässlichkeit des Handelns (Kontinuität, Stabilität, Gleichmäßigkeit) ▪ Hohe Problemlösungskapazität (Fachlichkeit und Problemwissen) ▪ Stabile Zielvorstellungen ▪ Pluralistische Entscheidungsstrukturen (Föderalismus, Subsidiaritätsprinzip) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Wirtschaftlichkeit des Mitteleinsatzes (Kostentransparenz und Wettbewerb) ▪ Kunden- und Bürgerorientierung (Qualitätsstandards und Anreize) ▪ Verantwortungsdelegation (Einheit von Entscheidung/Verantwortung) ▪ Mitarbeiterorientierung ▪ Verbesserte Steuerbarkeit (Abbau von Komplexität, Zielsteuerung)
SCHWÄCHEN	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ineffiziente Kostenstrukturen (kameralistische Mittelzuweisung) ▪ Mangelnde Kundenorientierung (fehlende Qualitätsstandards) ▪ Mangelnde Flexibilität (Reaktion auf Umweltdynamik) ▪ Zunehmende Einzelfallgerechtigkeit ▪ Mangelnde Steuerbarkeit (starre Hierarchien, Regelkonformismus) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Vielfach Aufbau einer Produktbürokratie (zu ausdifferenzierte Produktkataloge) ▪ Fragmentierung der öffentl. Verwaltung (Gefahr gegenseitiger Blockaden) ▪ Einseitige Effizienzorientierung (Überbetonung von Kostensenkungen) ▪ Fehlende strategische Ausrichtung ▪ Verantwortungsabgrenzung von Politik und Verwaltung hat nicht stattgefunden

Abbildung 8: Stärken-Schwächen-Profile im Vergleich

²⁰⁰ Bogumil/Kuhlmann (2004), S. 58.

²⁰¹ Vgl. Speier (2002), S. 169 ff. und Klages (2003), S. 7.

²⁰² Vgl. Bühler (2002), S. 274.

2.2.3 Ansatz der wirkungsorientierten Steuerung staatlichen Handelns

2.2.3.1 Pfad zur wirkungsorientierten Steuerung

Der *Steuerungsprozess im politisch-administrativen System* erfolgt über die Funktionen Planung, Umsetzung und Kontrolle.²⁰³ Der Steuerungsprozess bezieht sich dabei auf das Prozessmodell der öffentlichen Leistungserstellung.²⁰⁴ Auf Grundlage von politischen Zielen werden Maßnahmen bzw. Produkte geplant und die dafür erforderlichen Mittel bereitgestellt. Durch die administrative Leistungserstellung werden Mittel verbraucht, Produkte erstellt und Wirkungen in der Gesellschaft ausgelöst. Die Kontrolle der tatsächlichen Leistungsergebnisse führt zu Lernprozessen und damit zu einer Rückkopplung zur Planung, wodurch ein geschlossener Managementkreislauf entsteht. (vgl. *Abbildung 9*).

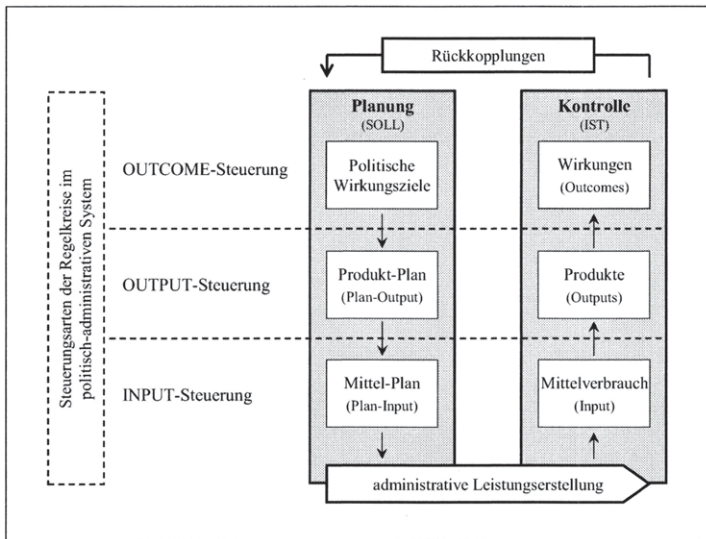


Abbildung 9: Steuerungsarten im politisch-administrativen System²⁰⁵

Das Handeln im politisch-administrativen System vollzieht sich über drei *ineinander greifende Regelkreise*²⁰⁶, in denen führende, d.h. steuernde und ausführende, d.h. gesteuerte Einheiten, zu unterscheiden sind.²⁰⁷ Der erste Regelkreis betrifft ausschließlich das politische System – mit dem Bürger als Wähler und damit steuernde Einheit und

²⁰³ Vgl. Ulrich/Sidler (1977), S. 50.

²⁰⁴ Vgl. hierzu ausführlich Kapitel 2.1.4.

²⁰⁵ Eigene und deutlich erweiterte Darstellung auf Grundlage von Mäder/Schedler (1994), S. 58.

²⁰⁶ Der Begriff Regelkreis bezieht sich auf die kybernetische Systemtheorie mit den Funktionsprinzipien Steuerung und Regelung zur Erklärung stabiler dynamischer Systeme. Vgl. grundlegend Teubner (2002), S. 690.

²⁰⁷ Zu den Regelkreisen im politisch-administrativen System vgl. ausführlich Kiesel (2005), S. 45 ff.

dem Parlament bzw. der Regierung als ausführende Einheit. Ergebnis dieses Regelkreises ist das Zustandekommen des politisch Gewollten. Der zweite Regelkreis verbindet das politische System mit dem administrativen System. Die Regierung konkretisiert das politisch Gewollte durch verbindliche Ziele und Maßnahmen und beauftragt die Verwaltung mit der Leistungserstellung. Der dritte Regelkreis bezieht sich auf das administrative System und beschreibt das Verhältnis der Verwaltungsführung als steuernde Einheit zu den nachgeordneten Fachdiensten und Ämtern als ausführende Einheit.²⁰⁸

Der zuvor beschriebene Managementkreislauf bezieht sich im System der verbundenen Regelkreise insbesondere auf den zweiten und dritten Regelkreis, d.h. die Verbindung von Politik und Verwaltung sowie der Binnensteuerung innerhalb der Verwaltung.²⁰⁹ Die Art der Planung, Umsetzung und Kontrolle ist dabei abhängig von der *Art der Steuerung*, die für ausführende Verwaltungseinheiten vorgesehen ist. Sie wird durch die führenden Einheiten festgelegt und kann sich sowohl auf den Input, den Output als auch den Outcomes des Leistungsprozesses beziehen.²¹⁰

Die *inputorientierte Steuerung* auf Basis von Finanzmitteln ist die klassisch reglementierte Steuerungsart des bürokratischen Verwaltungsmodells sowie des kameralen Haushaltswesens.²¹¹ Den ausführenden Einheiten werden die Inputs wie z.B. finanzielle Mittel und Personal detailliert zugeteilt, mit denen sie dann die gesetzlich vorgeschriebenen Aufgaben zu erfüllen haben. Die führende Einheit kontrolliert anschließend den normengerechten Vollzug und die sachgerechte Mittelverwendung. Der Output und die damit verbundenen Wirkungen sind in diesem Steuerungsmodell nicht Gegenstand der Betrachtung, wodurch problematische Anreizstrukturen entstehen. Für die ausführenden Einheiten der Verwaltung ist eine effiziente und effektive Ressourcenbewirtschaftung nicht attraktiv, da realisierte Mitteleinsparungen mit dauerhaften Budgetkürzungen „bestraft“ werden.²¹² Sowohl Wirtschaftlichkeit als auch Wirksamkeit des Mitteleinsatzes sind in diesem Steuerungsansatz daher als eher gering zu bewerten.

Aufgabe der öffentlichen Verwaltung ist allerdings nicht das Tätigen bestimmter Aufgaben, sondern die Erzielung von Ergebnissen.²¹³ Zentrales Element der Reformen im Sinne des NPM ist daher die Verschiebung der Steuerungslogik vom Ressourceninput

²⁰⁸ Sowohl der beschriebene Managementkreislauf als auch das System der in einander greifenden Regelkreise wurde in diesem Zusammenhang als idealtypischer Prozess und stark vereinfacht dargestellt. Die in der Realität verlaufenden Planungs-, Leistungs- und Kontrollprozesse verlaufen weder zeitlich noch inhaltlich in diesen klaren Schritten ab, sondern sind geprägt von gegenseitigen Rückkopplungen und externen Effekten.

²⁰⁹ Die wissenschaftliche Auseinandersetzung mit dem Beziehungsgeflecht im ersten Regelkreis, innerhalb des politischen Systems, ist Gegenstand der Policy-Forschung und damit nicht im Fokus der Betrachtung dieser Arbeit. Zur Policy-Forschung vgl. grundlegend bspw. Parsons (1995) oder Schubert/Bandelow (2003).

²¹⁰ Unterschiede liegen insbesondere in der Frage, welche Daten zu Dokumentationszwecken erhoben werden müssen und welche Informationen für die Steuerung notwendig sind. Vgl. Mosiek et al. (2003), S. 28.

²¹¹ Vgl. Schedler/Proeller (2003), S. 117 bzw. die Ausführungen des Kapitels 2.1.1.

²¹² Vgl. Schedler/Proeller (2003), S. 62.

²¹³ Vgl. Kristensen/Grozyk/Bühler (2002), S. 9.

zu den Leistungsergebnissen.²¹⁴ In der deutschen Reformvariante, dem NSM, sind daher die Produkte der Verwaltung als Leistungsergebnisse Gegenstand des Steuerungsprozesses.²¹⁵ Bei der *output-orientierten Steuerung* erhalten die ausführenden Einheiten die finanziellen Mittel in Form von Globalbudgets gekoppelt an Leistungsvereinbarungen mit quantitativen und qualitativen Produktvorgaben. Die steuernde Einheit überwacht anschließend die Einhaltung der Vorgaben anhand von Produkt- und Kosteninformationen.²¹⁶ Die Verantwortung für die Art der Mittelverwendung und damit für eine effiziente Produkterstellung liegt nun auf der ausführenden Ebene. Verbunden mit der Kostentransparenz kann die Wirtschaftlichkeit des Ressourceneinsatzes in diesem Steuerungsansatz deutlich verbessert werden.²¹⁷

Die möglichst effiziente Erstellung von öffentlichen Leistungen stellt allerdings keinen Selbstzweck dar, denn die hierdurch ausgelösten Wirkungen sind das eigentliche Ziel der Leistungserstellung.²¹⁸ Grundsätzlich sollte sich staatliches Handeln daher an Wirkungen orientieren, da die Aufgabe erst dann erfüllt ist, wenn die erwünschten Wirkungen in der Gesellschaft eingetreten sind.²¹⁹ Die Analysen zum NSM zeigen allerdings, dass beim output-orientierten Steuerungsansatz – auch in einer idealtypischen Ausprägung – eine *einseitige Betonung auf Effizienzgesichtspunkte* vorherrscht.²²⁰ Der Output wird nicht wirkungsbezogen hinterfragt und es besteht die Gefahr, dass man „das Falsche richtig (im Sinne von effizient) macht“.²²¹ Ein solcher, eher strategisch geprägter Managementansatz, welcher die Wirksamkeit staatlichen Handelns systematisch einbezieht, fehlt in der deutschen Reformlandschaft bislang noch völlig.²²²

Nach SCHEDLER/PROELLER stellt die Produktorientierung konzeptionell gesehen lediglich eine Art „Zwischenstufe“ auf dem Weg zur Wirkungsorientierung dar.²²³ Beide Steuerungsansätze sind aber nicht als Alternativen anzusehen, sondern als sich ergänzende Betrachtungsperspektiven aufzufassen.²²⁴ Hiermit wird der in der nachfolgenden *Abbildung 10* dargestellte Entwicklungspfad hin zur *Outcome-Steuerung* beschrieben, welcher sowohl eine hohe Wirtschaftlichkeit als auch eine hohe Wirksamkeit des Ressourceneinsatzes gewährleisten kann.

Möglicher Ansatzpunkt eines wirkungsorientierten Managements ist einerseits die strategische Gesamtplanung staatlicher Aufgabenbereiche sowie andererseits die Binnensteuerung innerhalb der Verwaltung durch die Ergänzung der Leistungsvereinbarungen

²¹⁴ Vgl. Schedler/Proeller (2003), S. 62.

²¹⁵ Vgl. hierzu auch die Ausführungen des Kapitels 2.2.2.3.

²¹⁶ Vgl. Mosiek et al. (2003), S. 28.

²¹⁷ Vgl. hierzu die beispielsweise die Analyse von Banner (2001), S. 291.

²¹⁸ Vgl. Brüggemeier (2004), S. 375.

²¹⁹ Vgl. Brinckmann (1995), S. 173.

²²⁰ Vgl. bspw. Bühler (2002), S. 274 oder Klages (2003), S. 7.

²²¹ Brüggemeier (2004), S. 379.

²²² Vgl. Bühler (2002), S. 274.

²²³ Vgl. Schedler/Proeller (2003), S. 64.

²²⁴ Vgl. Röhrig (2008), S. 28.

um Wirkungsinformationen.²²⁵ Ein wirkungsorientiertes Management der Verwaltung durch die Politik über die gesamte Breite der öffentlichen Aufgaben kann im Rahmen einer *strategischen Gesamtplanung* vollzogen werden. Damit eröffnet sich das Potenzial, die bisher weitgehend nebeneinander stehenden Prozesse von Politikformulierung, Ressourcenallokation und Evaluation politischer Programme in einen systematischen Managementprozess zusammenzuführen, da Wirkungen als Bindeglied zwischen diesen Disziplinen fungieren.²²⁶

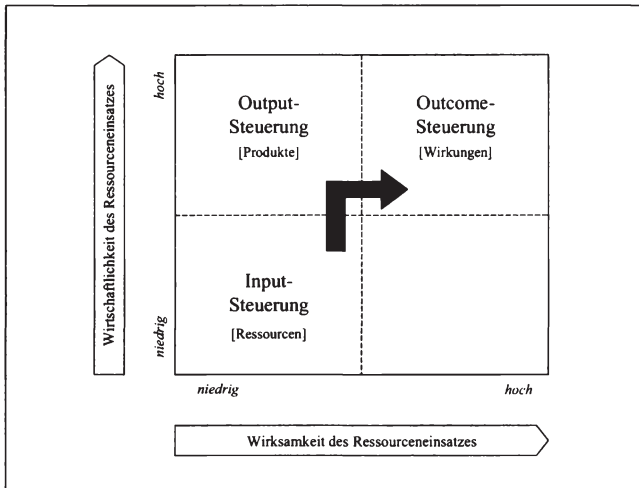


Abbildung 10: Evolutionspfad der Steuerungsarten

Insbesondere für die deutschen Verwaltungsreformen könnte ein derart gestalteter strategischer Managementansatz für mehr Klarheit in Bezug auf die Rollenverteilung zwischen Politik und Verwaltung beitragen.²²⁷ In letzter Konsequenz bedeutet *wirkungsorientierte Steuerung*, dass die Politik der Verwaltung nur noch konkrete Wirkungsziele vorgibt. Die Auswahl der geeigneten Maßnahmen und Programme (Produkte) zur Zielerreichung obliegt dann der ausführenden Ebene, d.h. der Verwaltung.²²⁸ Die Mit-

²²⁵ Vgl. Röhrig (2008), S. 28. Die beiden Ansatzpunkte beziehen sich damit auf die zuvor beschriebenen Regelkreise im politisch-administrativen System. Die strategische Gesamtplanung setzt an der Schnittstelle zwischen Politik und Verwaltung an und führt im Idealfall auch zu Rückkopplungen in das politische System, d.h. die Bürger erhalten mehr Transparenz über die Wirksamkeit staatlichen Handelns und der dafür eingesetzten Ressourcen. Analog der Leistungsvereinbarung können Wirkungsinformationen auch systematisch in die eher operative Binnensteuerung innerhalb der Verwaltung einbezogen werden.

²²⁶ Vgl. Bühler (2002), S. 276.

²²⁷ Vgl. Bühler (2002), S. 278.

²²⁸ Erst ein derart gestalteter Managementprozess vollzieht die im Rahmen des NPM geforderte klare Rollenteilung zwischen Politik und Verwaltung: Parlamente und politische Gremien sollen nur noch das „Was“, d.h. die strategischen Ziele, vorgeben und die Verwaltung bestimmt dann das „Wie“ der Ausführung der vorgegebenen Ziele. Vgl. Schedler/Proeller (2003), S. 54.

telzuweisungen im Haushalt würden entsprechend direkt an das Erreichen der gewünschten Wirkungsziele gekoppelt.²²⁹ Im Vergleich zum Status Quo erhält die Verwaltung im wirkungsorientierten Steuerungsansatz einen deutlich größeren bzw. erweiterten Handlungs- und Gestaltungsspielraum. Die politische Kontrolle der Wirkungs-Zielerreichung sowie der dafür erstellten Produkte muss daher durch ein entsprechend ausgebaut Instrumentarium der Führungsunterstützung ermöglicht werden.

Die zweite Ebene des wirkungsorientierten Steuerungsansatzes betrifft die eher *operativ ausgerichtete Binnensteuerung der Verwaltung*. Im Rahmen der laufenden Steuerung von öffentlichen Maßnahmen und Programmen kann die systematische Integration von Wirkungsinformationen dazu beitragen, dass der Gestaltungsspielraum der öffentlichen Verwaltung bei der Leistungserstellung nicht nur hinsichtlich der Wirtschaftlichkeit, sondern auch hinsichtlich der Wirksamkeit der Produkte genutzt wird. Die „Dinge richtig tun“ heißt eben nicht nur, sie effizient, sondern auch möglichst effektiv zu tun.²³⁰ Idealerweise werden dazu *Wirkungsvereinbarungen* zwischen den führenden und ausführenden Stellen der Verwaltung getroffen, wobei die geschlossenen Leistungskontrakte explizit wirkungsorientiert ausgestattet sind.²³¹ Dies betrifft insbesondere auch Verträge mit externen Auftragnehmern. Diese sollten eine Umschreibung der Wirkungen und Wirkungsvorgaben, Regeln zur Bezahlung des Auftragnehmers bei Zielerreichung sowie Bestimmungen über Kontrolle, Aufsicht und Sanktionen bei Nichteinhaltung enthalten.²³² Der Weg zur Zielerreichung bleibt wiederum dem Auftragnehmer überlassen – innerhalb der gesetzlich bzw. vertraglich definierten Grenzen. Der Auftragnehmer trägt das Risiko der Nichterreichung der vereinbarten Wirkungsziele, wodurch der Anreiz besteht, mit möglichst geringem Ressourceneinsatz möglichst wirksame Produkte zu erstellen.

Sieht man von einigen isolierten Ansätzen²³³ ab, gibt es in Deutschland bislang noch wenig praktische Erfahrungswerte mit einem systematischen wirkungsorientierten Steuerungsansatz entsprechend dem zuvor beschriebenen Modell.²³⁴ In einigen Ländern ist man der deutschen Reformentwicklung wiederum einen Schritt voraus, dort wird die Steuerung staatlichen Handelns zunehmend an den Wirkungen ausgerichtet.²³⁵ Im Folgenden werden daher ausgewählte internationale Praxisansätze des wirkungsorien-

²²⁹ Vgl. Osborne/Gaebler (1992), S. 160 ff.

²³⁰ Brüggemeier (2004), S. 388.

²³¹ Vgl. Röhrig (2008), S. 28. Mit wirkungsorientierten Steuerungsgrößen (z.B. Vermittlungsquote von arbeitsfähigen Sozialhilfeempfängern als Wirkung spezifischer öffentlicher Maßnahmen) kann oft viel besser an das jeweilige professionelle Selbstverständnis der Mitarbeiter angeknüpft werden, als dies mit rein output- oder input-orientierten Steuerungsgrößen möglich ist. Vgl. Brüggemeier (2004), S. 388.

²³² Vgl. Schroeder/Kettiger (2001), S. 18 f.

²³³ BRÜGGEMEIER nennt einige isolierte Projekte im Bereich der Sozialverwaltung, Jugendhilfe und Wirtschaftsförderung [vgl. z.B. Kroker-Stille/Kölling (2001); Beck (2002); Türke (2002)] bzw. umfassendere Konzepte auf Basis des Balanced-Scorecard-Ansatzes [Scherer/Alt (2002); Horvath/Kühnle (2002); Mosiek et al. (2003)]. Vgl. hierzu Brüggemeier (2004), S. 375.

²³⁴ Zu dieser Aussage vgl. bspw. Bühler (2002), S. 274 oder Brüggemeier (2004), S. 375.

²³⁵ Vgl. Kristensen/Groszyk/Bühler (2002), S. 8.

tierten Managements kurz vorgestellt, um hieraus Implikationen für den weiteren Untersuchungsverlauf abzuleiten.

2.2.3.2 Internationale Ansätze einer wirkungsorientierten Steuerung

Da es sich bei wirkungsorientierten Steuerungsansätzen auch in der internationalen Praxis noch um ein recht neues Thema handelt, gibt es bislang nur sehr wenige Veröffentlichungen hierzu, so dass eine Bewertung der Umsetzungserfolge zum jetzigen Zeitpunkt sehr schwierig ist.²³⁶ Eine ausgewählte Darstellung internationaler Ansätze des „*outcome-focused management*“ hat beispielsweise die OECD vorgenommen.²³⁷ Hier zeigt sich, dass insbesondere Länder, die auch Vorreiter der generellen NPM-Reformen waren, gegen Ende der 90er Jahre begonnen haben, verstärkt wirkungsorientierte Informationen in die bestehenden Steuerungssysteme zu integrieren. Nach einer aktuellen Studie der OECD verwenden immerhin die Hälfte von dreißig befragten Mitgliedsländern nach eigenen Angaben kombinierte Output- und Outcome-Daten im Rahmen des politisch-administrativen Planungs- und Kontrollprozesses.²³⁸

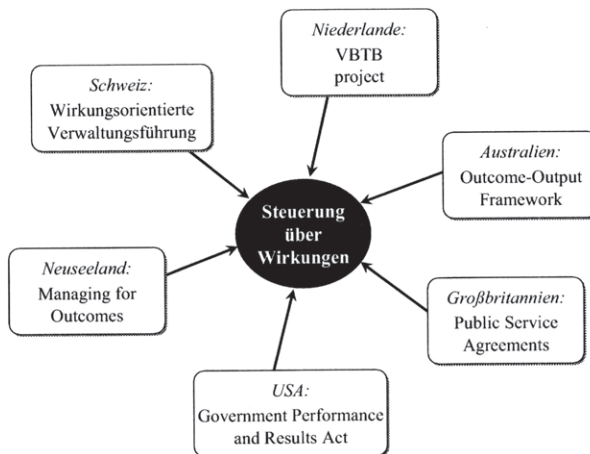


Abbildung 11: Internationale Reformansätze einer wirkungsorientierten Steuerung

Entsprechend *Abbildung 11* werden ausgewählte internationale Reformansätze der Steuerung anhand von Wirkungsinformationen kurz vorgestellt:

²³⁶ Vgl. hierzu auch Liner et al. (2001), S. 4.

²³⁷ Vgl. OECD (2002) und mit einer zusammenfassenden Übersicht ausgewählter Länderberichte Kristensen/Groszyk/Bühler (2002), S. 17 ff.; sowie eine aktuelle Studie der OECD, vgl. Currestine (2005), S. 87 ff.

²³⁸ Vgl. Currestine (2005), S. 89 f.

- In der *Schweiz* sind auf allen administrativen Ebenen umfassende Ansätze zur Reorganisation der Steuerungsabläufe unter dem Stichwort *Wirkungsorientierte Verwaltungsführung (WOV)* durchgeführt worden.²³⁹ Im Gegensatz zur deutschen Reformentwicklung war damit neben der Produktorientierung von Beginn an – zumindest konzeptionell – auch eine verstärkte Konzentration auf eine wirkungsorientierte Führung verbunden.²⁴⁰ Als beispielhaft und besonders erfolgreich gilt in diesem Zusammenhang das Reformprojekt des Kantons Zürich unter dem Titel *wif!* (wirkungsorientierte Verwaltungsreform).²⁴¹ Zentrales Instrument der strategischen Planung ist hier der sog. Konsolidierte Entwicklungs- und Finanzplan (KEF), welcher die strategischen Ziele und Leistungsgruppen der nächsten vier Jahre benennt.²⁴² Als Grundlage der Steuerung der Direktionen erfolgt die Gliederung des KEF institutionell, d.h. aufbauend auf den Ämtern in einer Direktion.²⁴³ Inhaltlich werden die Leistungsgruppen entsprechend des 5-E-Konzepts²⁴⁴ weiter spezifiziert, mit messbaren Zielvorgaben in Form von Indikatoren auf der Wirkungs-, Leistungs- und Wirtschaftlichkeitsebene.

- Die *Niederlande* haben im Jahr 1999 mit dem *VBTB-Projekt*²⁴⁵ eine Reform des Haushaltswesens eingeleitet, die jedes Ministerium beim Haushaltsentwurf dazu verpflichtet, mit dem Budgetansatz drei zentrale Fragestellungen zu beantworten: Was wollen wir erreichen? Was werden wir tun, um es zu erreichen? Welche Kosten werden dafür entstehen?²⁴⁶ Ein entsprechender Budgetentwurf wurde dem Parlament erstmals für das Fiskaljahr 2002 präsentiert.²⁴⁷ Jedes Ministerium definiert darin zentrale politische Handlungsfelder mit den jeweiligen zentralen Zielsetzungen, objektiviert durch entsprechende Wirkungsindikatoren.²⁴⁸ Für jedes Handlungsfeld werden die geplanten Programme und Produkte und das dafür erforderliche Budget angegeben. Anhand des jährlichen Haushaltsberichtes überprüft das Parlament, ob gesetzte Ziele erreicht, Programme umgesetzt und das Budget eingehalten wurde.²⁴⁹

²³⁹ Vgl. Schedler (1996), S. 13.

²⁴⁰ Vgl. Reichard (2002), S. 25 f.

²⁴¹ Vgl. Rieder (2006), S. 24. Als Hauptgrund für den vergleichsweise erfolgreichen Verlauf des Modernisierungsprozesses im Kanton Zürich verweist RIEDER auf einen klaren Promoter, der Einführung und Umsetzung vorangetrieben hat und auch die erforderliche Breitenwirkung erzielen konnte.

²⁴² Der KEF wird durch die Regierung und die Direktionen jährlich erstellt und aktualisiert. In Form einer sog. rollenden Planung wird jedes Jahr ein neuer Plan für die jeweils nächsten vier Jahre verabschiedet, inhaltliche Änderungen zum Vorjahr werden dabei kenntlich gemacht.

²⁴³ Vgl. econcept (2002), S. 12 f.

²⁴⁴ Vgl. *wif!* (2002), S. 9 und Buschor (2002), S. 66.

²⁴⁵ VBTB-Projekt: "Van Beleidsbegroting Tot Beleidsverantwoording" kann übersetzt werden mit „vom politischen Haushalt zur politischen Verantwortung“. Vgl. Conings (2006), S. 10.

²⁴⁶ Vgl. Kristensen/Groszyk/Bühler (2002), S. 23 oder Sterk/Bouckaert (2006), S. 7.

²⁴⁷ Vgl. Kristensen/Groszyk/Bühler (2002), S. 23.

²⁴⁸ Im Durchschnitt hat jedes Ministerium zehn politische Handlungsfelder definiert, wofür vom Parlament ein entsprechendes Budget bereitgestellt wird. Vgl. Sterk/Bouckaert (2006), S. 7. Die Anzahl der Haushaltsposten hat sich hierdurch von ca. 800 auf ungefähr 140 reduziert. Vgl. IOFEZ (2004), S. 11.

²⁴⁹ Vgl. Sterk/Bouckaert (2006), S. 7 f.

- In *Australien* wurde mit dem Fiskaljahr 1999-2000 erstmals ein sog. *Outcome-Output Budgeting and Reporting Framework* eingeführt.²⁵⁰ Äußerst konsequent werden dabei die politischen Ziele durch die Regierung in konkrete Wirkungsziele überführt und mit den jährlichen Budgetansätzen verknüpft.²⁵¹ Die Ministerien sind für die Auswahl wirksamer Verwaltungsprodukte verantwortlich, die ihrerseits in Quantität, Qualität und Preis festgelegt werden. Anhand vorab definierter Indikatoren wird anschließend die Effizienz der Output-Erstellung und die Effektivität der Outputs zur Erreichung der Wirkungsziele überprüft.²⁵²

- Seit 1998 wird die nationale Verwaltung in *Großbritannien* durch die Einführung der *Public Service Agreements (PSA)* wirkungsorientiert gesteuert.²⁵³ PSA werden für jedes Ministerium für eine Zeitperiode von drei Jahren vereinbart, sie enthalten ein Oberziel (aim), das in verschiedene Unterziele (objectives) heruntergebrochen wird. Für letztere werden dann ein oder mehrere Outcome-Performance-Kennzahlen entwickelt und mit Sollwerten (targets) versehen.²⁵⁴ Der Zielerreichungsgrad wird laufend überprüft und kann öffentlich nachvollzogen werden.²⁵⁵ In sog. *Service Delivery Agreements* vereinbart jedes Ministerium, wie es seine Ziele erreichen will, einschließlich der dafür notwendigen Produkte und Programme.²⁵⁶ Zuletzt hat die strategische Steuerung durch das *Joined-Up-Programm*²⁵⁷ eine weitere Stärkung und Neuausrichtung erfahren. Viele politische Themenbereiche bzw. Problemstellungen sind organisations- und sektorübergreifend adressiert und müssen entsprechend bearbeitet werden. Die bestehende Fragmentierung soll überwunden werden, indem auf Regierungsebene „Cross Cutting Issues“ zentral bestimmt und dort koordiniert sowie problem-/themenzentriert gesteuert werden.²⁵⁸

- Strategische Steuerung ist in den *USA* eng mit der Gesetzgebung des *Government Performance and Results Act (GPRA)* verbunden, der noch unter der Clinton-Regierung eingeführt wurde.²⁵⁹ Dieses Gesetz verpflichtet alle Fachbereiche und Behörden eine eher langfristig orientierte strategische Planung vorzunehmen sowie

²⁵⁰ Vgl. Chan et al. (2002), S. 35.

²⁵¹ Vgl. Sterk/Bouckaert (2006), S. 6.

²⁵² Vgl. Chan et al. (2002), S. 36 ff.

²⁵³ Vgl. Ellis/Mitchell (2002), S. 111 ff.

²⁵⁴ Zu Beginn der Reform im Jahr 1998 waren allerdings nur 11% der targets echte Outcome-Ziele, in der deutlichen Mehrzahl handelte es sich noch um Prozess- und Produktziele. Für den Zeitraum 2001-2004 konnte der Anteil der Outcome-Ziele aber auf 67% stark erhöht werden. Vgl. Ellis/Mitchell (2002), S. 111.

²⁵⁵ Das HM Treasury (Finanzministerium) veröffentlicht die laufende Messung der Ziele und des Zielerreichungsgrades im Internet, sowohl die PSA der einzelnen Ministerien als auch sog. PSA Performance Table können dort abgerufen werden. Die Zielkaskade ist dabei bis auf die Mitarbeiterbene heruntergebrochen, so dass zu jedem Unterziel (objective) ein zuständiger Mitarbeiter genannt wird. Vgl. HM Treasury (2006).

²⁵⁶ Vgl. Ellis/Mitchell (2002), S. 116 ff.

²⁵⁷ Vgl. hierzu Pollitt (2003), S. 34 ff. oder Proeller (2006), S. 16.

²⁵⁸ Dazu wurden sog. „Units“ eingerichtet, die die Koordination übernehmen. Vgl. Proeller (2006), S. 16.

²⁵⁹ Vgl. Proeller (2006), S. 15. Zuletzt wurde der GPRA ergänzt durch das „Program Assessment Rating Tool (PART)“ des Office of Management and Budget, welches zusätzliche Datenanforderungen, wie auch Wirkungsinformationen, an alle Bundesbehörden stellt. Vgl. Hatry et al. (2003), S. 5.

zur operativen Steuerung jährliche, auf ein Fiskaljahr bezogene „Performance-Plans“ und „Performance-Reports“ zu verfassen.²⁶⁰ Die strategische Steuerung erfolgt in Form einer rollenden 5-Jahres-Planung, die alle drei Jahre aktualisiert wird. Die Planung wird dazu in sog. „Mission-Statements“ verfasst, sieht Leistungs- und Wirkungsziele sowie entsprechende Indikatoren vor und soll Stakeholder systematisch in den Planungsprozess einbeziehen.²⁶¹

- In *Neuseeland* wurde im Zuge der NPM-Reformen ein rigides System des Kontraktmanagements, verbunden mit einem konsequent output-orientierten Steuerungsansatz, eingeführt. Bereits in den 90er Jahren wurde dieses System um eine strategische Komponente ergänzt.²⁶² Vom Kabinett wurden politikfeldbezogene, organisationsübergreifende „Strategic Results Areas“ definiert, die Ministerien spezifizierten in sog. „Key Results Areas“ ihre strategischen Beiträge zu diesen regierungsweiten Zielsetzungen.²⁶³ Aufgrund der mangelnden Konkretisierung der strategischen Planung diente der Ansatz allerdings eher als themenbezogene Diskussionsbasis zwischen den ausführenden Einheiten und blieb deshalb erfolglos.²⁶⁴ Mit dem aktuellen Programm *Managing for Outcomes* sollen die regierungsweiten Wirkungsziele daher stärker in den bestehenden Planungsprozess integriert werden.²⁶⁵ Jedes Ministerium erstellt dazu ein „Statement of Intent“ mit einer mehrjährigen strategischen Planung, welche darlegt, wie und womit einzelne Verwaltungseinheiten zu den Wirkungszielen beitragen.²⁶⁶ Insbesondere ist aufzuzeigen, wie durch eine Umfeldanalyse die besten Alternativen bzw. Produkte zur Zielerreichung ausgewählt wurden. Die Überprüfung des tatsächlichen Beitrags findet im Rahmen des jährlichen Reportings statt. Dabei geht es nicht um die Zuweisung von Verantwortung, sondern um praktikable Wege längerfristige Wirkungsziele im öffentlichen Management angemessen zu berücksichtigen.²⁶⁷

Es wurden beispielhaft sechs internationale Ansätze zur strategischen Steuerung des öffentlichen Sektors auf Basis von Wirkungsinformationen vorgestellt. Im Weiteren soll allerdings keine detaillierte Analyse der jeweiligen Stärken und Schwächen dieser Ansätze erfolgen. Modernisierungsprozesse im öffentlichen Sektor müssen immer vor dem Hintergrund unterschiedlicher Regierungsstrukturen und -systeme (bspw. zentralstaatlich vs. föderal) sowie auch bestehender kultureller Unterschiede gesehen wer-

²⁶⁰ Vgl. Groszyk (2002), S. 129.

²⁶¹ Vgl. Proeller (2006), S. 15.

²⁶² Vgl. Kibblewhite/Ussher (2002), S. 85 ff.

²⁶³ Vgl. Proeller (2006), S. 14.

²⁶⁴ Das Programm wurde abgebrochen, da keine strategische Schwerpunktsetzung erreicht und gleichzeitig die Beteiligung an Strategic Results Areas bzw. Key Results Areas vielfach nur zur Begründung zusätzlichen Ressourcenbedarfs genutzt wurde; vgl. Proeller (2006), S. 14. Die Ergebnisse nach zehn Jahren Erfahrungen mit dem Output-Outcome-Framework zeigen, dass die Informationen über Outcomes so allgemein gehalten sind, dass sie im Prinzip bedeutungslos sind; vgl. Norman (2006), S. 8 und die dort angegebene Literatur.

²⁶⁵ Vgl. Proeller (2006), S. 14.

²⁶⁶ Vgl. hierzu ausführlich Norman (2006), S. 10 f.

²⁶⁷ Vgl. Kibblewhite/Ussher (2002), S. 91; Norman (2006), S. 10 oder Proeller (2006), S. 14.

den.²⁶⁸ Weiterhin erschwert die erst kurze Implementierungsdauer verlässliche Evaluationsergebnisse. Man befindet sich auch international vielfach noch in einer Phase des Experimentierens. Vielmehr stellt sich für die weitere Diskussion zunächst die Frage nach bereits *erkennbaren Mustern und Zusammenhängen*, die sich aus den ersten praktischen Umsetzungserfahrungen ableiten lassen. Hieraus sollen Implikationen für den deutschen Modernisierungsprozess und die mit einer wirkungsorientierten Steuerung verbundenen Chancen und Herausforderungen gewonnen werden.

Grundsätzlich lässt sich feststellen, dass in den betrachteten Ländern – trotz bestehender Schwierigkeiten bzw. Herausforderungen – *in der Regel eine positive Gesamtbilanz* gezogen wird und das wirkungsorientierte Steuerungsansätze einen Beitrag zur *Steigerung der Wirksamkeit* staatlichen Handelns leisten können.²⁶⁹ Dabei wird die Notwendigkeit, der *einseitigen Effizienzorientierung der output-basierten Steuerung* durch die systematische Integration von Wirkungsinformationen entgegenzuwirken, durchgehend betont, was damit als *Motor der Entwicklung* verstanden werden kann. Auch in Bezug auf *Mitarbeitermotivation und Ausgestaltung der Anreizstrukturen* wird einer strategischen Planung, die nicht nur die Wirtschaftlichkeit, sondern auch die Wirksamkeit des eigenen Handelns in Betracht zieht, erhebliche Bedeutung zugesprochen. Die bestehenden Ansätze werden international konsequent verfolgt und weiterentwickelt.²⁷⁰

Wichtige *Gemeinsamkeiten des internationalen Modernisierungsprozesses* sind insbesondere in der Verknüpfung von Output- und Outcome-Steuerung zu sehen.²⁷¹ Die strategische Ausrichtung an den Wirkungen des Verwaltungshandelns kann als Weiterentwicklung auf *funktionsfähige Systeme* des Kontraktmanagements, der Zielorientierung und des Performance-Measurement aufbauen.²⁷² Der bisher auf Outputs basierende Steuerungsprozess wird quasi um die Wirkungsdimension erweitert. Dazu werden im Rahmen einer strategischen Planung längerfristige Wirkungsziele, meist für die nächsten drei bis fünf Jahre, vereinbart. Die Planung der jährlichen Programme und Produkte erfolgt nun in Verbindung mit den gesetzten Wirkungszielen und wird diesen zugeordnet. Durch ein etabliertes Performance-Measurement findet nach der Leistungserstellung eine Überprüfung der Zielerreichung in Bezug auf Outputs und Outcomes statt, wodurch wiederum Lernprozesse angestoßen werden.

²⁶⁸ Vgl. hierzu ausführlich Wollmann (2002), S. 489 ff.

²⁶⁹ Vgl. mit demselben Ergebnis Proeller (2006), S. 19. In einer Kurzanalyse vergleicht PROELLER die Stärken und Schwächen der strategischen Steuerungsansätze in den Ländern Neuseeland, USA, Großbritannien, Irland und Skandinavien/Finnland.

²⁷⁰ Mit dem *Joined-Up-Programm* in Großbritannien und dem *Managing for Outcomes* in Neuseeland sind die bereits bestehenden wirkungsorientierten Steuerungsansätze in die zweite Entwicklungsstufe getreten, mit dem Ziel, erkannte Schwächen abzustellen und die strategische Steuerung schrittweise zu verbessern.

²⁷¹ Hier bestätigt sich die bereits zuvor auf theoretischer Basis getroffene Feststellung, dass ein wirkungsorientierter Steuerungsansatz im Rahmen eines Evaluationspfades zu verwirklichen ist. Output- und Outcome-Steuerung stellen demnach sich ergänzende Betrachtungsperspektiven dar.

²⁷² Vgl. ebenso Proeller (2006), S. 20.

Die betrachteten Beispiele weisen allerdings auch erhebliche *Unterschiede* auf. So sind manche Ansätze als eher zentrales, einheitliches Steuerungssystem ausgelegt (bspw. in Großbritannien), wohingegen im amerikanischen Beispiel ein eher dezentraler, wenig zentral koordinierter Steuerungsansatz gewählt wurde.²⁷³ Die horizontale Koordination sektorübergreifender Themenstellungen über verschiedene Ministerien wurde durch das Joined-Up-Programm in Großbritannien aktuell sogar noch deutlich gestärkt.²⁷⁴ Auch kann zwischen „harten“ und „weichen“ Ansätzen unterschieden werden²⁷⁵, wobei Erstere einen hohen Grad der Konkretisierung aufweisen, d.h. Wirkungen werden durch geeignete Indikatoren operationalisiert und es werden verbindliche Zielniveaus und Zeiträume zur Zielerreichung festgelegt. Dementsprechend liegt hier ein hoher Fokus auf Kontrolle und Abweichungssahndung, während „weiche Ansätze“ weniger konkrete Zielsetzungen treffen und der Fokus eher auf Lerneffekte gerichtet ist. Eng damit verbunden ist die Zuweisung von Verantwortung. Während in Großbritannien Wirkungsziele bis auf die Ebene einzelner Mitarbeiter heruntergebrochen werden, trägt das Verwaltungsmanagement in Neuseeland keine direkte Verantwortung für das Erreichen bestimmter Wirkungsziele.²⁷⁶

Die internationale Analyse zeigt zudem zwei *zentrale Herausforderungen*, die im Zusammenhang mit wirkungsorientierten Steuerungsansätzen nach wie vor bestehen. Einerseits ist der *Einbezug der politischen Ebene* in die strategischen Steuerungsprozesse meist wenig ausgeprägt, d.h. strategische Steuerung „passiert“ maßgeblich auf der Stufe der Verwaltung und entsprechende Anstrengungen werden dort initiiert und vorangetrieben.²⁷⁷ Die Vorgabe von Wirkungszielen durch die Politik, d.h. die Beantwortung der Frage, welche Wirkungen durch die öffentliche Leistungserstellung erzielt werden sollen, bleibt häufig unkonkret bzw. offen. Es besteht eine mangelnde Bereitschaft der Verantwortungsträger, sich dahingehend überprüfen zu lassen.²⁷⁸ Andererseits bestehen nach wie vor erhebliche *methodische und instrumentelle Defizite* beim Wirkungsmanagement. Die Operationalisierung von Wirkungen durch geeignete Indikatoren sowie die verursachungsgerechte Verknüpfung zwischen erstellten Produkten und erzielten Wirkungen sind häufig problematisch.²⁷⁹ Daher sind Wirkungsziele vielfach ohne entsprechende Messindikatoren hinterlegt²⁸⁰ oder es werden Output- oder Prozessindikatoren herangezogen, da diese leichter messbar sind.²⁸¹

²⁷³ Vgl. auch Proeller (2006), S. 19.

²⁷⁴ Neuseeland betont im Modernisierungsprozess ebenfalls die Notwendigkeit einer horizontalen Koordination von sektorübergreifenden Themenstellungen. Vgl. bspw. Norman (2006), S. 8 ff.

²⁷⁵ Zur Bezeichnung von „harten“ und „weichen“ Ansätzen in diesem Kontext vgl. Proeller (2006), S. 19.

²⁷⁶ In Neuseeland wird dies mit der Tatsache begründet, dass externe Effekte häufig maßgeblichen Einfluss auf die Entstehung von Wirkungen im gesellschaftlichen Umfeld ausüben. Die Beeinflussbarkeit des Verwaltungsmanagements zur Erreichung bestimmter Wirkungsziele ist demnach nur begrenzt, so dass die Zuweisung von Verantwortung hierfür unterbleibt.

²⁷⁷ Vgl. Proeller (2006), S. 19.

²⁷⁸ Vgl. Naschold et al. (1996), S. 54 und Budäus (1999a), S. 63.

²⁷⁹ Vgl. Budäus (1999a), S. 63.

²⁸⁰ Siehe für das Beispiel der Schweiz eine Aufstellung bei Rieder (2006), S. 26.

²⁸¹ Siehe hierzu beispielhaft die Erfahrungen in Großbritannien oder Neuseeland.

Auch international findet im Rahmen der Haushaltsberatungen bisher keine direkte Kopplung der *Finanzmittelallokation* an die aus der Politikformulierung konkretisierten Wirkungsziele statt. Vielmehr stehen mit der strategischen Steuerung und der Budgetierung zwei Managementprozesse häufig noch recht unverbunden nebeneinander. Wirkungsinformationen werden zwar teilweise mit in die Haushaltsberatungen eingebracht, doch inwieweit diese von der politischen Ebene wirklich als Entscheidungsgrundlage genutzt werden, ist derzeit noch schwer zu beurteilen. Erste Einschätzungen und Berichte zeigen ein bislang eher gering ausgeprägtes Interesse der politischen Ebene, so dass sich wirkungsorientiertes Management bislang hauptsächlich auf der Verwaltungsebene vollzieht und entwickelt.

2.2.3.3 Chancen der Wirkungsorientierung

Die bisherigen Erkenntnisse aus der theoretischen Analyse wirkungsorientierter Steuerungsprozesse und die Implikationen aus den ersten internationalen Umsetzungserfahrungen sollen im Folgenden auf den deutschen Modernisierungsprozess übertragen werden. Obwohl allgemein anerkannt wird, dass die Erreichung beabsichtigter gesellschaftlicher Wirkungen die Zwecksetzung und damit die Legitimationsbasis von Politik und Verwaltung ist, bleibt die Frage jedoch regelmäßig unbeantwortet, warum Wirkungsziele in der Praxis so selten Eingang in den politisch-administrativen Politikformulierungs- und Politikdurchführungsprozess finden.²⁸² Die Argumente, die für die Etablierung eines wirkungsorientierten Steuerungsansatzes sprechen und die hiermit verbundenen *Chancen den politisch-administrativen Prozess sowohl effizient als auch effektiv zu steuern*, sollen im Folgenden zusammenhängend dargestellt werden.

Zentrales Element der Wirkungsorientierung ist die *deutlich gesteigerte Transparenz* in politisch-administrativen Abläufen. Fehlt die Transparenz bezüglich der Wirkungen, kann dies nach BRÜGGEMEIER ansonsten zu *gefährlichen Zielverschiebungen* führen.²⁸³ Im Rahmen der öffentlichen Leistungserstellung wird der Output zwar effizient erstellt, weil die Wirkungen des Outputs aber unberücksichtigt bleiben, erfüllt dieser unter Umständen gar nicht die beabsichtigten Zielvorstellungen der Politik. Es besteht dann die Gefahr, entweder Effizienzgewinne zu Lasten der Effektivität zu realisieren oder Effizienzverluste aufgrund einer Vernachlässigung der Effektivität zu erleiden (vgl. auch *Abbildung 12*).²⁸⁴

Transparenz schafft zudem die Voraussetzung für die *Zuweisung von Verantwortung* – und zwar für Politik und Verwaltung. Die Verwaltung hat beim Vollzug ihrer Aufgaben und bei der Konkretisierung der politischen und gesetzlichen Vorgaben regelmäßig

²⁸² Vgl. Mosiek/Gerhardt (2003), S. 288.

²⁸³ Vgl. hierzu ausführlich Brüggemeier (2004), 379 ff.

²⁸⁴ BRÜGGEMEIER nennt als Beispiel den Verzicht der Kommunen auf wirksame Verkehrssicherheitsmaßnahmen um Bußgeldeinnahmen zu erhöhen. Ein weiteres Beispiel ist die einseitige Fokussierung auf eher marginale Einsparungen im Rahmen des Leistungsprozesses in der Sozialverwaltung, statt einer Senkung des viel umfangreicheren Transfervolumens (z.B. Verzicht auf Missbrauchskontrollen aufgrund hoher Kosten).

einen nicht unerheblichen Gestaltungsspielraum.²⁸⁵ Wirkungsorientierung schafft die Voraussetzungen, dass die Verwaltung sich nicht nur der Wirkungen ihrer erstellten Produkte bewusst ist, sondern auch steuernd auf die *Wirksamkeit ihres Handelns* Einfluss nimmt. Die Verwaltung trägt somit eine Teilverantwortung für das Erreichen der Wirkungsziele.²⁸⁶ In diesem Zusammenhang ist auch die im internationalen Kontext häufig betonte *Steigerung der Motivation* der Mitarbeiter zu verstehen. Mit der Vereinbarung wirkungsorientierter Zielsetzungen kann oftmals viel besser an das jeweilige Selbstverständnis der Mitarbeiter appelliert werden, als dies mit rein output- oder input-orientierten Steuerungsgrößen möglich ist.²⁸⁷

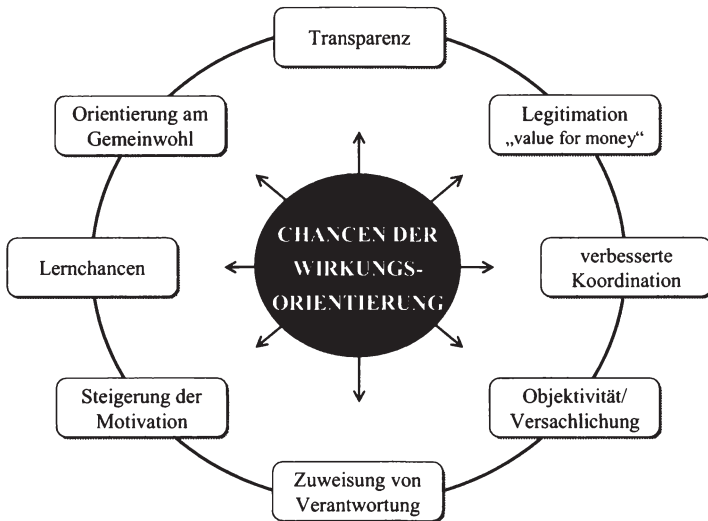


Abbildung 12: Chancen der Wirkungsorientierung

Die Politik trägt die Hauptverantwortung für das Erreichen gesellschaftlicher Wirkungsziele sowie für die Ausrichtung staatlichen Handelns am Oberziel der Gemeinwohlförderung. Durch die gesteigerte Transparenz steigt zum einen die *Verantwortung der Politik gegenüber dem Wähler*, da die Erreichung der politisch geforderten Ziele gesellschaftlich überprüft werden kann.²⁸⁸ Zum anderen erhalten politische Instanzen *objektivere Informationen* darüber, welche Wirkungen durch ihre Entscheidungen ausgelöst wurden. Im Rahmen von Rückkopplungsprozessen ermöglicht dies eine ständige Verbesserung durch *Erkenntnis- und Lernfortschritte* aller beteiligten Akteure.²⁸⁹

²⁸⁵ Vgl. Mosiek et al. (2003), S. 29.

²⁸⁶ Vgl. Hatry (1999), S. 5.

²⁸⁷ Vgl. Brüggemeier (2004), S. 388.

²⁸⁸ Vgl. Röhrig (2008), S. 44.

²⁸⁹ Vgl. Hill (2000), S. 37.

Da Wirkungen häufig politikfeldübergreifend adressiert sind, fördert ein besseres Verständnis der Wirkungszusammenhänge die horizontale *Koordination und Kooperation* unterschiedlicher Handlungsfelder und Verwaltungseinheiten.²⁹⁰ BRÜGGEMEIER spricht von institutionenübergreifenden „Wirkungscoalitionen“, die geschlossen werden, um angestrebte Outcomes besser zu erreichen.²⁹¹ Letztlich, so seine Hoffnung, kann die Wirkungsorientierung sogar zu einer *Versachlichung und Entideologisierung* politischer Diskussionen führen, welche Mittel oder Maßnahmen sich zur Erreichung gesellschaftlicher Ziele (bspw. Abbau der Arbeitslosigkeit) besonders gut eignen.²⁹²

Die zunehmenden finanziellen Restriktionen der öffentlichen Hand setzen Politik und Verwaltung zusätzlich unter Handlungsdruck, die Wirkungen ihres Handelns aufzuzeigen und sich zu rechtfertigen. Als *Legitimation* gegenüber dem Bürger kann die Wirksamkeit öffentlicher Maßnahmen nachgewiesen und so ein „Gegenwert“ für gezahlte Steuern und Abgaben („value for money“) dokumentiert werden.²⁹³ Besteht darüber hinaus die Notwendigkeit, Leistungen zu kürzen, ist eine *Priorisierung der Aufgaben* anhand der erzielten Wirkungen möglich.²⁹⁴ Unterschiedliche Programme und Produkte sind anhand eines Nutzen-Kosten-Verhältnisses vergleichbar.²⁹⁵

2.2.3.4 Herausforderungen der Wirkungsorientierung

Mit den erläuterten Chancen wurde die Notwendigkeit, politisch-administrative Prozesse auch in Deutschland wirkungsorientiert zu steuern, deutlich nachgewiesen. Zu groß wäre bei einem Verzicht der entgangene Nutzen für unsere Gesellschaft, insbesondere vor dem Hintergrund, dass die Funktionsfähigkeit des öffentlichen Sektors von erheblicher Bedeutung für die Wettbewerbsfähigkeit der gesamten Volkswirtschaft ist.²⁹⁶ Ein wirkungsorientiertes Management steht trotz der Chancen vor einer Reihe von *Schwierigkeiten und Problemen* – welche im Rahmen dieser Arbeit allerdings als Herausforderungen der Wirkungsorientierung aufgefasst werden sollen. Im Rahmen der internationalen Recherche wurden der *Einbezug der politischen Ebene* und die *Überwindung methodischer Defizite* als wesentliche Herausforderungen der Wirkungsorientierung identifiziert.²⁹⁷ In einem aktuellen Beitrag zum deutschen Modernisierungsprozess bezeichnet BRÜGGEMEIER dies als „Methodenprobleme im Schatten der Konkurrenzdemokratie“.²⁹⁸ Die hieraus resultierenden Herausforderungen sollen im Folgenden näher untersucht und systematisch aufgearbeitet werden.

²⁹⁰ In ähnlicher Weise auch Bühler (2002), S. 276.

²⁹¹ Vgl. Brüggemeier (2004), S. 381.

²⁹² Vgl. Brüggemeier (2004), S. 381.

²⁹³ Vgl. Bühler (2002), S. 276.

²⁹⁴ Vgl. Mosiek et al. (2003), S. 29.

²⁹⁵ Vgl. Kristensen/Groszyk/Bühler (2002), S. 12.

²⁹⁶ Vgl. hierzu die Ausführungen des Kapitels 2.1.1. und 2.1.5.

²⁹⁷ Vgl. Kapitel 2.2.3.2.

²⁹⁸ Vgl. Brüggemeier (2004), S. 382.

Mit der Wirkungsorientierung sind eine Reihe keineswegs trivialer methodischer Probleme verbunden.²⁹⁹ Zunächst können Outcomes meist weniger gut beschrieben werden als Outputs. Es ist deshalb schwieriger, aufwendiger und kostspieliger, Wirkungen zu messen.³⁰⁰ Dies betrifft insbesondere die *Operationalisierung der Ziele* und die *Messung der Zielerreichung* mithilfe geeigneter Indikatoren. Zwischen Indikator und Wirkung muss dazu ein schlüssiges Modell stehen, das die Verbindung und Beschreibung der angestrebten Wirkung durch den Indikator nachvollziehbar macht.³⁰¹ Dies wird in der Realität immer zu mehr oder weniger deutlichen *Unschärfen* führen, bzw. recht *komplexe Indikatorensysteme* erfordern. Zu viele Indikatoren könnten allerdings die Aufnahmefähigkeit von Politikern und Verwaltungsmanagern überfordern, so dass die *Akzeptanz* eines derartigen Steuerungssystems nicht gegeben ist.³⁰²

Methodisch problematisch ist auch die *Fundierung der Ursache-Wirkungsbeziehung* zwischen den eingesetzten Mitteln, den erstellten Outputs und den erzielten Outcomes.³⁰³ Hier besteht meist implizit eine *hypothetische Kausalbeziehung*, die zunächst verifiziert werden muss. Es ist aber vielfach unmöglich oder mit einem außerordentlich hohen Forschungsaufwand verbunden, eine bestimmte Wirkung zu messen und die festgestellte Veränderung dann noch auf eine bestimmte Ursache (d.h. ein staatliches Programm oder Produkt) zurückzuführen.³⁰⁴ Meist werden Outcomes durch eine Vielzahl *externer Faktoren* beeinflusst, den konkreten Beitrag eines staatlichen Produktes zu isolieren ist oftmals schwierig. Hinzu kommt das Problem, dass zwischen dem Verwaltungs-Output und seinen ausgelösten Wirkungen nicht selten ein *time lag* von mehreren Jahren besteht.³⁰⁵ Dies erschwert zusätzlich die zeitnahe Kontrolle des Zielerreichungsgrades und damit die Steuerung anhand von Wirkungszielen.

Den einzelnen Akteuren im politisch-administrativen System Verantwortung für das Erreichen von Wirkungszielen zuzuweisen, ist eine der zentralen Chancen der Wirkungsorientierung – zugleich aber auch eine wichtige Herausforderung. Zum einen wird angeführt, dass die *Kontrollierbarkeit von Outcomes* für Verwaltungen geringer ist als die von Outputs, da externe Faktoren die Wirkungszielerreichung beeinflussen.³⁰⁶ Zum anderen bleibt aufgrund der beschriebenen methodischen Probleme die *Messung der Zielerreichung* oft unscharf. Ohne objektive und verlässliche Daten Ergebnisverantwortung zuzuweisen und hieran noch entsprechende Sanktions- oder Belohnungssysteme zu koppeln, ist allerdings äußerst problematisch. Weiterhin erschwe-

²⁹⁹ Vgl. hierzu und im Folgenden u.a. Brüggemeier (2004), S. 382 ff.

³⁰⁰ Vgl. Bühler (2002), S. 277.

³⁰¹ Vgl. Schenker-Wicki (1996), S. 166 ff.

³⁰² Vgl. Bühler (2002), S. 277.

³⁰³ Vgl. Schedler/Proeller (2003), S. 63 ff.

³⁰⁴ Vgl. Schedler/Proeller (2003), S. 64.

³⁰⁵ Brüggemeier (2004), S. 382.

³⁰⁶ Vgl. Irwin (1996), S. 23. Daher werden in Neuseeland Verwaltungsmanager weiterhin für das Erreichen von Output-Zielen verantwortlich gemacht. Outcomes dienen eher als strategische Steuerungsgrößen, die den Outputs vorgeschaltet sind und damit eine generelle Richtung vorgeben, ohne konkrete Zielerreichungsgrade zu messen und zu verantworten. Vgl. Norman (2006), S. 8 ff.

ren die bereits beschriebenen Wirkungscoalitionen aus mehreren Akteuren und Verwaltungseinheiten die Zuweisung von Verantwortung. Lassen sich die Beiträge der einzelnen Akteure nicht verlässlich isolieren, besteht hier immer die *Gefahr einer kollektiven Unverantwortlichkeit* (vgl. zusammenfassend *Abbildung 13*).

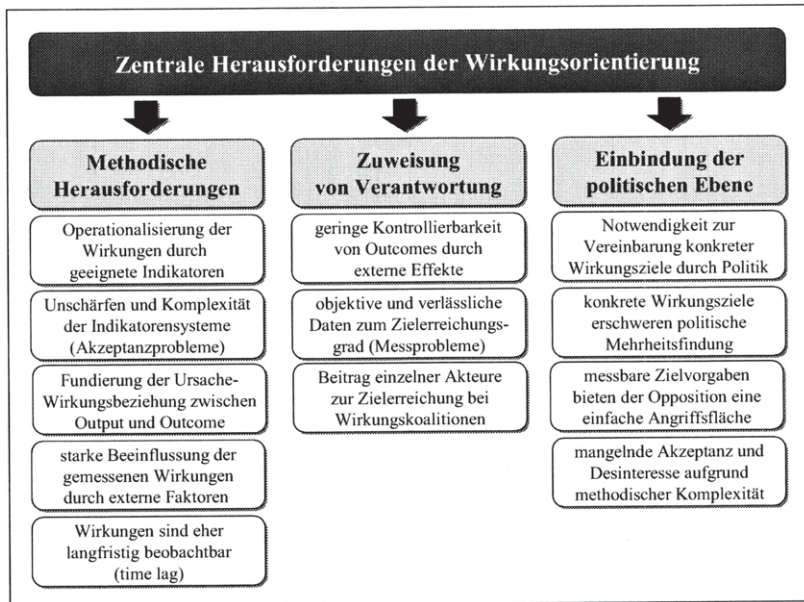


Abbildung 13: Herausforderungen der Wirkungsorientierung

Grundvoraussetzung für die Funktionsfähigkeit der wirkungsorientierten Verwaltungsführung ist ein deutlich *abgestimmtes Zielsystem* zwischen Politik und Verwaltung sowie eine darauf basierende trennscharfe Aufgabenteilung.³⁰⁷ Politiker geraten damit allerdings in eine Dilemmasituation, die man als *Zielfalle* bezeichnen könnte: Einerseits müssen Politiker gegenüber der Verwaltung klare Wirkungsziele formulieren, andererseits erschwert der Zwang zur Formulierung und Verständigung operativer Ziele die politische Mehrheitsfindung (Zwang zur Interessenbündelung).³⁰⁸ Mit klaren und messbaren Zielvorgaben wird der politischen Opposition zudem eine *einfache Angriffsfläche* geboten, sollten gesetzte Ziele verfehlt werden. Aus Sicht einer politischen Rationalität erscheint es daher fraglich, ob die mit der Wirkungsorientierung verbundene Transparenz und Verantwortungszuweisung für die eigene Position wirk-

³⁰⁷ Vgl. Röhrig (2008), S. 30. MOSIEK/GERHARDT fordern, dass eine klare strategische Ausrichtung erkennbar sein muss. Vgl. Mosiek/Gerhardt (2003), S. 289.

³⁰⁸ Vgl. Brüggemeier (2004), S. 383.

lich vorteilhaft ist.³⁰⁹ Unter den Bedingungen der Konkurrenzdemokratie werden die eher langfristigen Wirkungsziele stets durch kurzfristige *politische Wettbewerbsziele* überlagert.³¹⁰ Hierin scheint die auch international zu beobachtende Zurückhaltung bis hin zum Desinteresse der politischen Ebene begründet zu liegen, weshalb die Wirkungsorientierung bisher maßgeblich auf der Ebene der Verwaltung initiiert und vorangetrieben wird.³¹¹

Die Feststellung, dass die Chancen der Wirkungsorientierung zu groß sind, als das man hierauf verzichten könnte, macht es daher notwendig, die aufgeführten Problembereiche als *zu lösende und überwindbare Hausforderungen* zu begreifen. Es ist folglich eine der wesentlichen Aufgaben der betriebswirtschaftlich geprägten Verwaltungsforschung, sich näher mit wirkungsorientierten Steuerungssystemen auseinanderzusetzen und entsprechende Methoden, Instrumente und Konzepte zu entwickeln, mit denen den genannten Problembereichen begegnet werden kann. Vieles spricht dafür, dass in diesem Zusammenhang die Weiterentwicklung des Verwaltungscontrollings zu einem *wirkungsorientierten Controlling* ganz entscheidende Bedeutung zukommt.³¹²

2.3 Führungsunterstützung wirkungsorientierter Steuerungsprozesse durch ein wirkungsorientiertes Controlling

Zur Etablierung eines funktionsfähigen Wirkungsmanagements lassen sich aus den vorangegangenen Überlegungen die nachfolgenden *Voraussetzungen* ableiten. Zunächst zeigen die internationalen Beispiele, dass die wirkungsorientierte Steuerung des politisch-administrativen Systems auf einer *funktionsfähigen Output-Steuerung* aufbauen sollte. In geeigneten Bereichen kann dann eine schrittweise Umstellung der handlungsleitenden Steuerungsinformationen von Produkte auf Wirkungen erfolgen. Wesentliche Voraussetzung ist zudem die *Existenz eines eindeutigen Zielsystems* mit der Formulierung von Wirkungszielen und Zielvereinbarungen als Ausdruck des politischen Willens und damit der Beantwortung der Frage, welche Wirkungen durch die öffentliche Leistungserstellung erzielt werden sollen.³¹³ Die Herausforderung besteht vor allem darin, auch auf der politischen Ebene *Akzeptanz für transparente Wirkungsziele* zu gewinnen und so eine feste Einbindung in den gesamten Steuerungsprozess zu erreichen, obwohl genau dies der politischen Rationalität vielfach zu widersprechen scheint.³¹⁴ Daneben ist auch eine breite *Akzeptanz unter den Verwaltungsmitarbeitern*

³⁰⁹ „Ob unser System der politischen Verantwortlichkeit mit einer wachsamem Opposition, den Wahl- und Wahlkreisinteressen der Volksvertreter und der Verflechtung von Parteien und Interessengruppen in der Lage ist, ein realistisches Bild des Wirkungsgrades staatlichen Handelns zu ertragen, bleibt die offene Frage“ Brinckmann (1995), S. 199. In ähnlicher Weise auch Schatz (1991), S. 64 f. und Bogumil (2001), S. 124.

³¹⁰ Vgl. Fiedler/Vernau (2001), S. 35 ff.

³¹¹ Vgl. Proeller (2006), S. 19.

³¹² Vgl. hierzu bspw. Reichard (2002), S. 36; Heinz (2000); Eichhorn/Wiechers (2001); KGSt (2000); KGSt (2001); Mosiek/Gerhardt (2003); Berens et al. (2004); Brüggemeier (2004) und Röhrig (2008).

³¹³ Vgl. bspw. Schröder/Kettiger (2001), S. 21; Mosiek/Gerhardt (2003), S. 289 oder Röhrig (2008), S. 30 ff.

³¹⁴ Siehe hierzu auch die vorangegangenen Ausführungen des Kapitels 2.2.3.4.

erforderlich, damit diese die Wirkungsinformationen in ihrer Entscheidungsfindung berücksichtigen und so die bestehenden Handlungsspielräume nutzen, um möglichst wirksame Produkte zu erstellen.³¹⁵

Eine weitere zentrale Voraussetzung für ein funktionierendes Wirkungsmanagement ist die *objektive Erfassung der Zielerreichung*. Die methodischen Herausforderungen betreffen einerseits die Identifikation der durch die Verwaltungsprodukte ausgelösten Wirkungen sowie andererseits die Bestimmung des Zielerreichungsgrades durch die Festlegung geeigneter Messindikatoren.³¹⁶ Eng damit verbunden ist die dritte wesentliche Voraussetzung, die Schaffung von *Transparenz und Verantwortlichkeit*. Hier zeigt sich auch die hohe Interdependenz zwischen den einzelnen Herausforderungen: Es ist erst möglich, den Akteuren in Politik und Verwaltung Verantwortung für das Erreichen von Wirkungszielen zuzuweisen, wenn zum einen objektive Messmethoden hierfür bereitstehen und zum anderen die beteiligten Akteure auch die Bereitschaft zeigen, ihre Handlungen auf Wirkungsziele auszurichten (vgl. *Abbildung 14*).

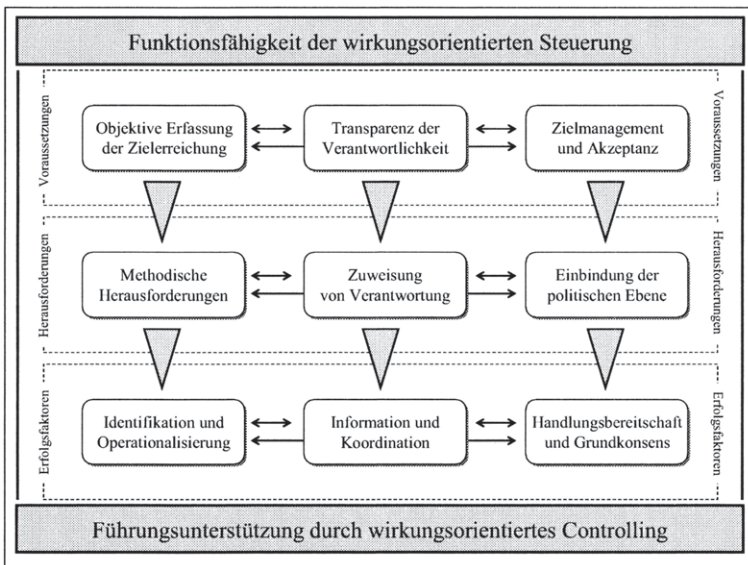


Abbildung 14: Notwendigkeit der Führungsunterstützung

Die Komplexität wirkungsorientierter Steuerungsprozesse sowie die damit verbundenen Voraussetzungen machen deutlich, dass es zur Etablierung der Wirkungsorientierung einer sachgerechten Führungsunterstützung bedarf. Hierzu sind die bestehenden, im Zuge der NPM-Reformen eingerichteten Controllingssysteme zu einem *wirkungso-*

³¹⁵ Vgl. Caiden/Caiden (1999), S. 141.

³¹⁶ Vgl. auch hierzu die detaillierten Ausführungen des Kapitels 2.2.3.4.

rientierten Controlling weiterzuentwickeln.³¹⁷ Dieses eher strategisch orientierte Verständnis von Verwaltungscontrolling hilft über die bisher eingesetzten binnenorientierten Steuerungsmethoden hinaus, Optimierungspotenziale nicht ausschließlich durch Kostensenkungen zu erschließen, sondern vielmehr das Verhältnis zwischen eingesetzten Ressourcen und dem Grad der Wirkungszielerreichung zu optimieren.³¹⁸

Als Erfolgsfaktoren eines derart gestalteten Controllingsystems lassen sich aus den bisherigen Überlegungen insbesondere drei Implikationen ableiten: Ein wirkungsorientiertes Verwaltungscontrolling muss *erstens* den Zielfindungsprozess aller beteiligten Akteure unterstützen; es hat *zweitens* die Aufgabe, die mit dem Verwaltungshandeln verbundenen Wirkungen zu identifizieren sowie geeignete Messverfahren zur Dokumentation der Zielerreichung zu entwickeln; und es muss *drittens* Informationen zum Wirkungsbeitrag einzelner Verwaltungsleistungen bereitstellen sowie koordinierend die institutionenübergreifenden Wirkungscoalitionen unterstützen.

Für den weiteren *Forschungsprozess* zur wirkungsorientierten Steuerung des politisch-administrativen Systems zeichnen sich demnach *zwei wesentliche Entwicklungsrichtungen* ab. Die erste Entwicklungsrichtung betrifft insbesondere die *Möglichkeiten zur Einbindung der politischen Ebene*. Unter Berücksichtigung der spezifischen Anreizstrukturen des politischen Regelkreises (politische Rationalität) ist zu untersuchen, wie die Akzeptanz der politischen Akteure für wirkungsorientierte Steuerungsprozesse und ihre Bereitschaft zur Mitwirkung vergrößert werden kann. Die Erarbeitung und Entwicklung entsprechender Lösungswege für dieses Problemfeld ist primär Aufgabe der *Policy-Forschung*.³¹⁹

Die zweite Entwicklungsrichtung betrifft insbesondere die *methodischen Herausforderungen der Wirkungsorientierung* sowie die konkrete Ausgestaltung der Führungsunterstützung durch ein wirkungsorientiertes Controlling. Hier müssen aus der eher betriebswirtschaftlich geprägten Perspektive des Verwaltungscontrollings entsprechende Modelle, Methoden und Instrumente entwickelt und bereitgestellt werden, so dass eine sachgerechte Führungsunterstützung sowohl operativer als auch strategischer Steuerungsprozesse im politisch-administrativen System erfolgen kann. Die Weiterentwicklung des bestehenden Verwaltungscontrollings zu einer Gesamtkonzeption des wirkungsorientierten Controllings bedarf daher zukünftig einer außerordentlich hohen Aufmerksamkeit der *Controllingforschung im öffentlichen Sektor*.

Der weitere Untersuchungsverlauf der vorliegenden Arbeit widmet sich genau dieser Problemstellung und beschäftigt sich mit der *Gesamtkonzeption eines wirkungsorientierten Controllings*. Dies betrifft einerseits die Fragestellung nach der detaillierten und konkreten Ausgestaltung eines integrierten Bezugsrahmens, der in der Lage ist, den wirkungsorientierten Steuerungsprozess übersichtlich zu strukturieren sowie geeignete Bewertungskriterien zuzuweisen und zu verdeutlichen, wie die Planungs-, Durchfüh-

³¹⁷ Vgl. Brüggemeier (2004), S. 387.

³¹⁸ Vgl. Pieper et al. (2006), S. 245.

³¹⁹ Zur Policy-Forschung vgl. grundlegend bspw. Parsons (1995) oder Schubert/Bandelow (2003).

rungs- und Kontrollkreisläufe von Politik und Verwaltung ineinander übergehen. Andererseits müssen in einen derartigen Bezugsrahmen geeignete und praktikable Controllinginstrumente integriert werden, die sämtliche Planungs-, Durchführungs- und Kontrollkreisläufe auf allen Bewertungsebenen unterstützen.

3 Wirkungsorientiertes Controlling staatlichen Handelns

Im Gegensatz zu privatwirtschaftlichen Unternehmen ist die Institutionalisierung eines Controllings in der öffentlichen Verwaltung bislang weit weniger fortgeschritten. „Der Henker mit dem Taschenrechner“ lautet die Schlagzeile einer Wochenzeitschrift aus dem Jahr 2004 über eine Controlling-Beratung im öffentlichen Sektor.³²⁰ Dieses pointierte Zitat steht stellvertretend für eine immer noch weit verbreitete Skepsis in der öffentlichen Verwaltung gegenüber betriebswirtschaftlich orientierten Koordinationsinstrumenten und deren Anwendung im Zuge des Verwaltungscontrollings.

Durch die Reformbemühungen des öffentlichen Sektors im Kontext des New Public Management seit Beginn der 90er Jahre hat das Controlling auch in der öffentlichen Verwaltung stark an Bedeutung gewonnen und in weiten Teilen eine erste praktische Umsetzung erfahren.³²¹ Verwaltungscontrolling wird bis heute allerdings sehr einseitig wahrgenommen und häufig nur mit dem Instrument der Kosten- und Leistungsrechnung gleichgesetzt. Die einseitige Effizienzorientierung des NPM-Ansatzes begünstigt sicherlich ein Controllingverständnis im öffentlichen Sektor, welches vielfach mit Kontrolle, insbesondere Kostenkontrolle und Kostensenkung umschrieben wird. Macht aber Controlling, entsprechend einem eher privatwirtschaftlich orientierten Verständnis, auch in der öffentlichen Verwaltung den *Anspruch einer umfassenden Führungsunterstützung* geltend, müssen zukünftig strategische Aspekte, d.h. insbesondere Aspekte der Wirkungsorientierung, in den Ansätzen des Verwaltungscontrollings deutlich stärkere Beachtung finden.

Zielsetzung dieses Kapitels ist es, die bestehenden *Konzeptionen und Ansätze eines wirkungsorientierten Controllings* vorzustellen und auf ihre Eignung zur ganzheitlichen Unterstützung wirkungsorientierter Steuerungsprozesse zu untersuchen. Um dazu ein einheitliches Grundverständnis sicherzustellen, wird der gesamte Entwicklungspfad zum wirkungsorientierten Controlling nachgezeichnet. Zu Beginn widmen sich die Ausführungen kurz dem allgemeinen, eher privatwirtschaftlich orientierten Controlling-Ansatz (Kapitel 3.1), um darauf aufbauend die Grundlagen des Verwaltungscontrollings zu erläutern (Kapitel 3.2). Anschließend werden unterschiedliche Ansätze zum wirkungsorientierten Controlling eingehend vorgestellt (Kapitel 3.3), um sie abschließend auf mögliche Defizite zu untersuchen (Kapitel 3.4).

3.1 Grundlagen des Controlling-Ansatzes

Das Entstehen institutionalisierter Controllingaufgaben im heutigen Sinne geht auf die industrielle Entwicklung in den USA in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts zurück, wo erstmals sog. »Comptroller« in Unternehmen mit überwiegend finanzwirtschaftlichen Aufgaben betraut wurden.³²² Vielfach wird der eigentliche *Ursprung des*

³²⁰ Vgl. hierzu Berens/Hoffjan (2004), S. 1.

³²¹ Vgl. Pook/Tebbe (2002), S. 42.

³²² Vgl. Jackson (1949), S. 7 f.; Horváth (2001), S. 28 f. und Weber (2004), S. 9 f.

Controllings aber im staatlichen Bereich gesehen, bereits im 15. Jahrhundert beschäftigte das englische Königshaus sog. »Controller«, die Aufzeichnungen über ein- und ausgehende Gelder und Güter machten.³²³ In Deutschland hat das Controlling erst seit der zweiten Hälfte der 50er Jahre zunehmend Beachtung gefunden.³²⁴ Empirische Studien zeigen, dass das Controlling heute in privatwirtschaftlichen Unternehmen weit verbreitet ist³²⁵, es aber auch ein sehr heterogenes Feld individueller Ausgestaltungen und Aufgabenwahrnehmungen gibt.³²⁶

Die Problematik des Controlling-Begriffs ergibt sich aus der Tatsache, dass Controlling eine *Entwicklung der Praxis* ist und erst zeitversetzt verschiedenste wissenschaftliche Deutungen erfahren hat.³²⁷ In der Literatur existiert daher keine einheitliche Begriffsdefinition und es bestehen deutliche Erkenntnislücken bei der theoretischen Fundierung des „Praxisphänomens“ Controlling.³²⁸ WEBER weist darauf hin, dass zunächst zwei grundsätzliche Perspektiven unterschieden werden müssen: Die Begriffe »Controller« und »Controllershship« bezeichnen den *Stelleninhaber* und das von ihm wahrgenommene *Aufgabenbündel*, der Begriff »Controlling« bezeichnet demgegenüber eine *spezielle Führungs- und Managementfunktion*, die von verschiedenen Aufgabenträgern wahrgenommen werden kann.³²⁹ Es lassen sich demnach eine institutionelle und eine funktionale Sichtweise unterscheiden. Während sich die *funktionale Perspektive* mit den Aufgaben, Tätigkeiten und Handlungen des Controllings beschäftigt, betrachtet die *institutionelle Perspektive* die Handlungsträger und ihre Motive.³³⁰

Der funktionale Begriff »Controlling« leitet sich aus dem amerikanischen Verb »to control« ab.³³¹ Dies sollte allerdings nicht einseitig mit dem deutschen Wort »kontrollieren« übersetzt werden, sondern auch andere Bedeutungsinhalte wie einschränken, überwachen, beherrschen, regeln oder steuern berücksichtigen.³³² Empirisch wird Controlling häufig mit dem Bild eines *Navigationssystems* beschrieben, welches den Steuermann (Führung) unterstützt.³³³ Die induktive Herleitung einer kontextunabhängigen Controllingfunktion aus der Praxis lässt allerdings kein charakteristisches, von anderen

³²³ Vgl. dazu ausführlicher Weber (2004), S. 9. LINGNAU sieht den Ursprung des Controllings sogar um 2.500 v. Chr. in Ägypten, wo staatliche Stellen die Überwachung des Pyramidenbaus übernahmen bzw. 500 v. Chr. in Rom, wo Quästoren ein Aufgabenspektrum inne hatten, welches dem heutigen Controllingverständnis bereits stark ähnelt. Vgl. Lingnau (1998), S. 278.

³²⁴ Vgl. Küpper (2005), S. 1.

³²⁵ Nach einer Studie aus dem Jahr 1988 verfügen bereits knapp 75% der befragten Unternehmen über eine Controlling-Stelle, bei Unternehmen mit mehr als 1.000 Beschäftigten sind es 86%, bei Unternehmen mit mehr als 10.000 Beschäftigten sogar 96%. Vgl. Küpper/Winckler/Zhang (1990), S. 439.

³²⁶ Eine Übersicht empirischer Studien für Deutschland findet sich bei Horváth (2001), S. 57 ff.

³²⁷ Vgl. Mosiek (2002), S. 8.

³²⁸ Vgl. Rupp (2002), S. 7 und Berens/Bertelsmann (2002), Sp. 281.

³²⁹ Vgl. Weber (2004), S. 5 f.

³³⁰ Vgl. Scherm/Pietsch (2001), S. 207.

³³¹ Vgl. Steinle/Bruch (2003), S. 6.

³³² Vgl. Klatt/Dietrich (1983), S. 131 und Rupp (2002), S. 8.

³³³ Vgl. hierzu Bramsemann/Köster (1998), S. 13.

betrieblichen Funktionen klar abgrenzbares Aufgabenspektrum, erkennen³³⁴ und erscheint aufgrund der Vermengung von funktionalen und organisatorischen Aspekten problematisch.³³⁵

Aus theoretischer Sicht wird Controlling nach vorherrschender Meinung als *zukunftsorientierte Führungsunterstützung* aufgefasst, welche die Phasen des Planungs-, Kontroll-, Informations- und Koordinationsprozesses integriert und somit weit über ein vergangenheitsorientiertes „Kontrollieren“ hinausgeht.³³⁶ Aufgabe des Controllings ist es, die Führung bei ihrer zweckorientierten Steuerungs- und Lenkungsaufgabe und den damit verbundenen Entscheidungen zu entlasten. Diese Unterstützung erfolgt als *Serviceleistung* in Form einer *Bereitstellung entscheidungsrelevanter Informationen*, die durch zweckorientiert Aggregation und Analyse von Daten gewonnen werden.³³⁷ Controlling lässt sich demgemäß als Beschaffung, Aufbereitung, Analyse und Kommunikation von Daten zur Vorbereitung zielsetzungsgerechter Entscheidungen bezeichnen.³³⁸ Entscheidungsfindung und -durchsetzung sind demgegenüber originäre Führungsaufgaben. Dem Controlling obliegt es in diesem Zusammenhang, die *Rationalität der Führung* sicherzustellen.³³⁹

Im wissenschaftlichen Diskussionsprozess zum Controlling-Verständnis besteht aber nach wie vor Uneinigkeit über die inhaltliche *Struktur eines Bezugsrahmens*, der sämtliche funktionalen Aspekte des Controlling-Begriffes systematisch integriert. Daher haben sich in der Literatur unterschiedliche *Controlling-Konzeptionen* herausgebildet, die nach KÜPPER derzeit drei inhaltlichen Entwicklungsrichtungen zugeordnet werden können.³⁴⁰ Diese sollen im Folgenden kurz vorgestellt werden:

- Die *gewinn- bzw. ergebniszielorientierte Controlling-Konzeption* stellt die Notwendigkeit in den Mittelpunkt, dem übergeordneten formalen Gewinnziel des Unternehmens zuwiderlaufende Bereichsziele zu erkennen und auf das Oberziel abzustimmen.³⁴¹ Das Erfolgsziel stellt die Deduktionsbasis dar, aus der sich die controllingrelevanten Aufgaben ableiten lassen.³⁴² Diese traditionelle Konzeption stellt damit die operativ-taktische Gewinnausrichtung in den Mittelpunkt der Überlegungen, die Betrachtung strategischer Erfolgspotenziale wird nicht originär dem Controlling zugerechnet.³⁴³ Zu diesem Ansatz ist kritisch anzumerken, dass die Gewinnzielaus-

³³⁴ Vgl. Küpper (2005), S. 11. Demgegenüber führt WEBER aus einem induktiven Ansatz die *Rationalitätssicherung der Führung* als originären Inhalt und Kern des Controllings an. Vgl. Weber (2004), S. 48 ff.

³³⁵ Vgl. Mosiek (2002), S. 9.

³³⁶ Vgl. Berens/Bertelsmann (2002), Sp. 281.

³³⁷ Vgl. Berens/Hoffjan (2004), S. 5.

³³⁸ Vgl. Berens/Hoffjan/Strack (1995), S. 144 und Mosiek (2002), S. 18.

³³⁹ Vgl. Weber (2004), S. 55.

³⁴⁰ Vgl. hierzu und im Folgenden ausführlich Küpper (2005), S. 15 ff.

³⁴¹ Vgl. zur ausführlichen Erläuterung des Ansatzes Pfohl/Zettelmeyer (1987), S. 150 ff. Vgl. in der jüngeren Literatur zu dieser Konzeption auch Franz (2004).

³⁴² Vgl. Pfohl/Zettelmeyer (1987), S. 149.

³⁴³ Vgl. Küpper (2005), S. 15.

richtung selbst noch keine eigenständige Problemstellung des Controlling bildet, da sie auch von anderen Führungsteilsystemen verfolgt wird. Es stellt damit für das Controlling ein maßgebliches, aber kein charakterisierendes oder von anderen Führungsbereichen abgrenzendes Merkmal dar.³⁴⁴

- Die *führungsprozessbezogene Controlling-Konzeption* wird insbesondere von WEBER und SCHÄFFER vertreten und sieht die Kernaufgabe des Controlling in der Sicherstellung einer angemessenen Rationalität der Führung.³⁴⁵ Grundlage ist die Gliederung des Führungsprozesses in die Phasen Willensbildung, Willensdurchsetzung, Ausführung und Kontrolle – die Rationalitätssicherungsfunktion des Controlling bezieht sich auf alle Phasen des Führungszyklus.³⁴⁶ Die Funktion der Rationalitätssicherung dient demnach primär der Unterstützung des Managements, welches die „Verantwortung für die Führung des Unternehmens“³⁴⁷ trägt. Hieraus lassen sich drei Typen von Controlleraufgaben ableiten:³⁴⁸ *Entlastungsaufgaben* mit einer reinen Zulieferfunktion zur effizienten Datenversorgung der Führung (bspw. Berichtswesen), *Ergänzungsaufgaben* bei denen durch spezifisches Fach- und Methodenwissen die Handlungen des Managements aus der Perspektive des Controllers geprüft werden und *Begrenzungsaufgaben*, bei denen der Controller darauf achtet, dass Manager innerhalb des ihnen gesteckten Rahmens bleiben und nicht opportunistisch handeln. Die zentrale kritische Frage bei diesem Ansatz ist, inwieweit Rationalitätssicherung eine eigenständige Funktion darstellt, die anderen betriebswirtschaftlichen Funktionen nicht zukommt und dadurch charakteristisch für das Controlling sein kann.³⁴⁹
- Bei den *koordinationsorientierten Controlling-Konzeptionen* lassen sich u.a. drei wesentliche Ansätze hinsichtlich des Koordinationsaspektes bzw. der Reichweite der Koordination unterscheiden. Bei der *informationsorientierten Controlling-Konzeption* wird „das Controlling als zentrale Einrichtung der Informationswirtschaft“³⁵⁰ verstanden. Der Ansatz fokussiert auf die Koordination von Informations-

³⁴⁴ Die Gewinnzielausrichtung ist in vielen erwerbswirtschaftlichen Unternehmen schon bisher für die Planung, Steuerung und Kontrolle sowie das Informationssystem bestimmend. Es ist nicht zu erkennen, dass mit dem Controlling zu den bestehenden Führungssystemen ein weiteres hinzutreten muss, das im Unterschied zu diesen Führungssystemen die Zielausrichtung bewirkt. Aus diesem Grund stellt die Gewinnzielausrichtung keine eigenständige zusätzliche Problemstellung dar. Vgl. hierzu ausführlich Küpper (2005), S. 17.

³⁴⁵ Vgl. hierzu ausführlich Weber (2004), S. 47 ff.; Weber/Schäffer (1999), S. 731 ff. Mit der *reflexionsorientierten Controlling-Konzeption* wurde von PIETSCH und SCHERM eine weitere führungsprozessbezogene Controlling-Konzeption in die Diskussion eingebracht, auf die im Folgenden allerdings nicht näher eingegangen wird. Vgl. hierzu ausführlich Pietsch/Scherm (2001) sowie Pietsch (2003).

³⁴⁶ Vgl. Weber/Schäffer (1999), S. 734 ff.

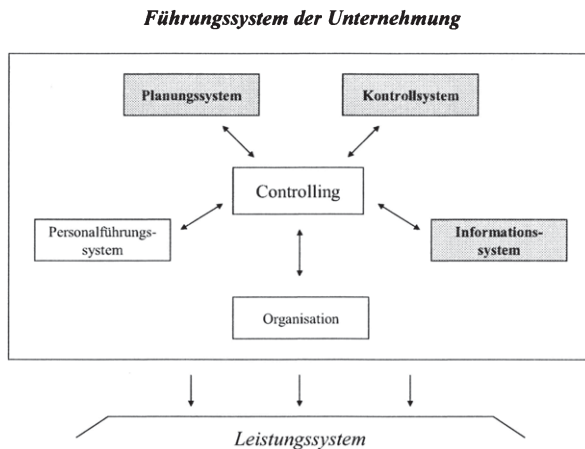
³⁴⁷ Weber (2004), S. 38.

³⁴⁸ Vgl. hierzu ausführlich Weber (2004), S. 40 ff. und die dort angegebene Literatur.

³⁴⁹ Vgl. Küpper (2005), S. 19. KÜPPER bemängelt in den folgenden Ausführungen die *mangelnde Spezifität des Rationalitätsbegriffs*, weshalb es kein typisches Merkmal für eine bestimmte Funktion sein kann. Zusätzlich erschwert die unklare Trennung zwischen Funktion und organisatorischer Gestaltung in diesem Ansatz die Kennzeichnung typischer Merkmale der Controllingfunktion. Vgl. Küpper (2005), S. 19 f.

³⁵⁰ Müller (1974), S. 683.

bedarf und Informationsbeschaffung.³⁵¹ Darüber hinaus besteht eine wichtige Controllingfunktion in einer differenzierten adressatenbezogenen Aufbereitung und Bereitstellung von Informationen.³⁵² Deutlich erweitert wird das Blickfeld durch die *planungs- und kontrollorientierte Konzeption* nach HORVÁTH.³⁵³ Hier wird die Funktion des Controlling „in der ergebnisorientierten Koordination von Planung und Kontrolle sowie Informationsversorgung“⁴³⁵⁴ gesehen.³⁵⁵ Die umfangreichste *koordinationsorientierte Controlling-Konzeption* stellt KÜPPER vor.³⁵⁶ Demnach besteht die Controlling-Funktion im Kern in der Koordination des Führungsgesamtsystems zur Sicherstellung einer zielgerichteten Lenkung.³⁵⁷ Als wichtige Bestandteile des Führungssystems werden das Zielsystem, die Organisation, die Planung und Kontrolle, das Personalführungssystem und das Informationssystem genannt.³⁵⁸ Controlling richtet sich jedoch nicht auf den Leistungsvollzug selbst, dies bleibt unverändert eine originäre Führungsaufgabe, sondern verbindet innerhalb des Führungssystems deren einzelne Subsysteme miteinander (vgl. auch *Abbildung 15*).³⁵⁹



*Abbildung 15: Gliederung des Führungssystems der Unternehmung*³⁶⁰

³⁵¹ Vgl. Müller (1974), S. 145 ff.

³⁵² Vgl. Mosiek (2002), S. 10.

³⁵³ Vgl. Horváth (2001), S. 150 ff.

³⁵⁴ Horváth (2001), S. 150.

³⁵⁵ In der planungs- und kontrollorientierten Konzeption wird ein weiterreichendes Koordinationsproblem zugrunde gelegt, als in der informationsorientierten Konzeption. Es wird hier deutlicher sichtbar, dass es sich um die Koordination von Führungsteilsystemen handelt. Vgl. Küpper (2005), S. 27.

³⁵⁶ Vgl. grundlegend Küpper (1988), S. 168 ff. sowie Küpper (2005), S. 28 ff.

³⁵⁷ Vgl. Küpper/Weber/Zünd (1990), S. 282 und Küpper (2005), S. 27.

³⁵⁸ Vgl. Küpper (2005), S. 29.

³⁵⁹ Berens/Hoffjan (2004), S. 6.

³⁶⁰ Leicht modifizierte Darstellung in Anlehnung an Küpper (2005), S. 30.

Der inhaltlich strukturierende Bezugsrahmen der Controlling-Konzeptionen bestimmt die situative Ausgestaltung der *Controlling-Institution*, die in Abhängigkeit relevanter Kontextfaktoren unterschiedliche Ausprägungen annehmen kann. Entsprechend einer qualitativen Interpretation von WEBER liegt der Schwerpunkt der Controller-Aufgaben in den Bereichen Planung, Kontrolle und Informationsversorgung.³⁶¹ Zur Verrichtung der Koordinationsaufgaben bedient sich das Controlling einer Vielzahl von *Instrumenten*, wie Planungs-, Kontroll- und Informationsinstrumenten (z.B. Kostenrechnung, Abweichungsanalysen) sowie Instrumenten zur übergreifenden Koordination (z.B. Budgetierung).³⁶²

3.2 Grundlagen des Controllings staatlichen Handelns

Entsprechend den herausgearbeiteten Grundlagen zum allgemeinen, eher privatwirtschaftlich geprägten Controlling-Ansatz, folgt die Arbeit einem *Controllingverständnis* mit einer Schwerpunktsetzung auf Koordinationsaufgaben in den Bereichen Planung, Kontrolle und Informationsversorgung. In einem weiteren Schritt ist dieser allgemeine Controlling-Ansatz um die *spezifischen Rahmenbedingungen im politisch-administrativen System* zu erweitern. Diese Kontextfaktoren sollen im Folgenden zusammenfassend kurz dargestellt werden.³⁶³

- komplexes und heterogenes *Zielsystem* mit einer Betonung von Sachzielen gegenüber Formalzielen sowie resultierenden Operationalisierungsproblemen
- komplexe *Organisations- und Trägerstruktur* des öffentlichen Sektors mit hoher Spezialisierung und Zentralisation einzelner Verwaltungsaufgaben
- Dienstleistungscharakter und fehlende Marktgängigkeit des *öffentlichen Leistungsprogramms* erschweren Ergebnismessbarkeit und Leistungsbeurteilung
- schrittweise Ablösung der bürokratischen Verhaltens- und Führungsstruktur durch den *Modernisierungsprozess unter dem Leitbild des NPM* mit einer Betonung betriebswirtschaftlich orientierter Koordinationsinstrumente

Die geschilderten Besonderheiten führen somit zu einer spezifischen Anpassung und Ausgestaltung der Controlling-Konzeption. Die *Notwendigkeit eines Controllings im politisch-administrativen System* ergibt sich einerseits aus der Komplexität und Vielschichtigkeit der Strukturen und des Leistungsprogramms sowie andererseits aus den komplexen Interdependenzen zwischen Politik und Verwaltung. Hierdurch entsteht für Führungsfunktionen ein großer Bedarf an steuerungsrelevanter Information und Koordination.³⁶⁴ Weiterhin werden durch den eingeleiteten Modernisierungsprozess in der öffentlichen Verwaltung auf Rechtsnormen basierende bürokratische Verfahren zu-

³⁶¹ Vgl. Weber (2004), S. 99 ff. und 307 ff.

³⁶² Vgl. Berens/Hoffjan (2004), S. 7.

³⁶³ Siehe hierzu Kapitel 2.1 und Kapitel 2.2 dieser Arbeit sowie prägnant Berens/Hoffjan (2004), S. 9.

³⁶⁴ Vgl. Heinz (2000), S. 14 und Budäus/Buchholtz (1997), S. 323.

nehmend durch ein ergebnisorientiertes Managementmodell substituiert.³⁶⁵ Die Reformen begründen einen erheblich erweiterten Handlungs- und Entscheidungsspielraum eher dezentralisierter Organisationseinheiten – verbunden mit der Ergebnisorientierung ergibt sich der faktische Bedarf eines Controllings in der öffentlichen Verwaltung. *Controlling ist damit ein wesentlicher Bestandteil des Reformprozesses.*³⁶⁶ Aufgrund der Unterschiede und Spezifika des politisch-administrativen Systems ist ein einfaches „Überstülpen“ privatwirtschaftlicher Controlling-Instrumente auf den öffentlichen Sektor jedoch nicht möglich.³⁶⁷ Grundsätzlich erfordert die Auseinandersetzung mit den vorgestellten *Controlling-Konzeptionen* die Identifikation relevanter Merkmale, die sich auf ein Controlling des staatlichen Handelns anpassen lassen.

Die *Ergebniszielorientierung des Controlling* kann sich prinzipiell auf alle Formen von Oberzielen beziehen.³⁶⁸ Im Gegensatz zur Privatwirtschaft handelt es sich dabei aber nicht um Gewinn- oder Rentabilitätsziele, sondern die Gemeinwohlausrichtung des öffentlichen Sektors führt zu einer Dominanz von Sachzielen. Für das politisch-administrative System stellen daher die *Effektivität und die Effizienz des staatlichen Handelns – unter Beachtung der rechtlichen Grundsätze* – die obersten Ergebnisse dar.³⁶⁹ Entsprechend dem Ansatz wird damit die operativ-taktische Steuerung eines wirksamen und wirtschaftlichen Verwaltungshandelns betont.

Das Verständnis von *Controlling als Sicherstellung einer angemessenen Führungsrationalität* kann sich im politisch-administrativen System sowohl auf die Ebene der Verwaltungsführung, als auch auf die politische Ebene beziehen. Der Führungszyklus beinhaltet hier allerdings eine deutlich komplexere Struktur, was insbesondere die Beachtung einer speziellen *politischen Rationalität* erforderlich macht und es somit einer Übersetzungsfunktion zwischen Politik und Verwaltung bedarf.³⁷⁰ Aus dem zugrunde liegenden Controllingverständnis ergibt sich damit die Notwendigkeit zu einem *strategischen Controlling*, welches eher der administrativen Ebene zuzuordnen ist und einem *politischen Controlling*, welches eher der politischen Ebene zuzuordnen ist. Auch im öffentlichen Sektor kommen dem Controlling somit Entlastungs-, Ergänzungs- und Begrenzungsaufgaben zu.

Im Rahmen der *koordinationsorientierten Ansätze* werden Controllingaufgaben als zielgerichtete Koordination des Führungsgesamtsystems betont. Die außerordentlich hohe Komplexität von Zielen, Strukturen und Programmen sowie die hohe Anzahl unterschiedlicher Akteure im politisch-administrativen System unterstreichen auch hier den *erheblichen Koordinationsbedarf*. Entsprechend zielt Controlling auf spezifische,

³⁶⁵ Vgl. zum „Neuen Steuerungsmodell“ ausführlich Kapitel 2.2.2.3. und die dort angegebene Literatur.

³⁶⁶ Vgl. hierzu bspw. Hill (1996), S. 233; Budäus/Buchholtz (1997), S. 322; Budäus (2001), S. 27 und Budäus (2002a), S. 207.

³⁶⁷ Vgl. Klingebiel (1999), S. 378 und Berens/Bücker/Finken (1998), S. 373.

³⁶⁸ Vgl. Küpper/Weber/Zünd (1990), S. 282 f.

³⁶⁹ Vgl. Richter (2000), S. 32.

³⁷⁰ Zur Ausgestaltung der Übersetzungsfunktion zwischen politischer und administrativer Rationalität vgl. Schedler/Proeller (2003), S. 54 ff.

flächendeckende Funktion im öffentlichen Sektor darauf ab, die Führungs- bzw. Managementfunktionen Planung, Organisation, Personal, Kontrolle in und zwischen den dezentralen Einheiten zu koordinieren.³⁷¹ Die spezifische Ausgestaltung des Controlling-Systems wird dann durch das jeweilige *Informations- und Koordinationsinteresse der Führungsebene* sowie der Führungskraft bestimmt.³⁷² Hierdurch entsteht die Notwendigkeit zu einem adressatenorientierten Berichtswesen mit differenzierten Berichtsebenen sowie unterschiedlichen Verdichtungsgraden und Berichtsperioden.³⁷³

Die Auseinandersetzung mit den eher privatwirtschaftlich geprägten Controlling-Konzeptionen und ihre Übertragung auf die Besonderheiten des politisch-administrativen Systems zeigen sowohl die Notwendigkeit als auch die grundsätzliche Eignung des *Controlling-Ansatzes für den öffentlichen Sektor*. Dabei erscheint es für den weiteren Untersuchungsverlauf wenig zielführend, die „richtige“ Controlling-Konzeption zu bestimmen, sondern es müssen vielmehr die unterschiedlichen Aspekte der vorgestellten Ansätze miteinander verknüpft werden. Um nachfolgend ein gemeinsames Grundverständnis für den Rahmen dieser Arbeit sicherzustellen, soll unter dem Controlling staatlichen Handelns daher „*die Beschaffung, Aufbereitung, Analyse und Kommunikation von Daten zur Vorbereitung zielsetzungsgerechter Entscheidungen*“ verstanden werden.³⁷⁴

Dieses recht weit gefasste Controlling-Verständnis umfasst sowohl die maßgeblichen Elemente der zuvor geschilderten Controlling-Konzeptionen, als auch die Möglichkeit, die bereits im zweiten Kapitel herausgearbeiteten Anforderungen an die *Wirkungsorientierung des Controlling* zu berücksichtigen.³⁷⁵ Die Definition beinhaltet insbesondere die Herstellung von Transparenz, d.h. die Effizienz und Effektivität sowie hiermit verbundene Gestaltungsmöglichkeiten herauszuarbeiten und so *zielsetzungsgerechte Entscheidungen der Führung* zu unterstützen. Zur Bestimmung der Effektivität kommt dem Controlling die Aufgabe der Identifikation und Operationalisierung der Wirkungen staatlichen Handelns zu. Hier schafft Controlling die notwendigen Voraussetzungen zur Zuweisung von Verantwortung, auch für das Erreichen gesetzter Wirkungsziele. Das Controlling unterstützt so den komplexen *Zielbildungsprozess im politisch-administrativen System*. Als eine Art *Übersetzungsfunktion* zwischen politischer und administrativer *Rationalität* bildet das Controlling die notwendige Verbindung zwischen den im neuen Steuerungsmodell getrennten Ebenen Politik und Verwaltung. Eng hiermit verbunden ist auch die *Koordination der Führungsteilsysteme* und die *Abstimmung der Subziele*. Durch die Beschaffung, Aufbereitung, Analyse und Kommunikation von (Wirkungs-)Daten erfüllt das Controlling eine *Servicefunktion* und stellt so die adressatengerechte Informationsversorgung aller beteiligten Akteure sicher.

³⁷¹ Vgl. Budäus (2002a), S. 206.

³⁷² Vgl. Pook/Tebbe (2002), S. 43 f.

³⁷³ Vgl. hierzu auch Buchholtz (2001), S. 28 ff.

³⁷⁴ Vgl. Berens/Hoffjan/Strack (1995), S. 144 und Mosiek (2002), S. 18.

³⁷⁵ Vgl. hierzu ausführlich Kapitel 2.3 dieser Arbeit.

Generell kann festgestellt werden, dass ein Controlling staatlichen Handelns als *Führungsunterstützung* sämtliche Reformelemente der Neuen Steuerung unterstützt³⁷⁶ und so für den Entwicklungspfad zur wirkungsorientierten Steuerung ein unverzichtbares Reformelement darstellt. In Anlehnung an HOFFJAN wird das *Grundgerüst* eines solchen Controllingsystems vorgestellt (vgl. *Abbildung 16*).³⁷⁷ Systemtheoretisch handelt es sich beim Controlling um ein Lenkungssystem mit einem *Steuerungselement* (top down) und einem *Regelungselement* (bottom up). Die Grundstruktur orientiert sich dabei an der Unterscheidung einer *strategischen* und einer *operativen* Koordinations- und Steuerungsebene.

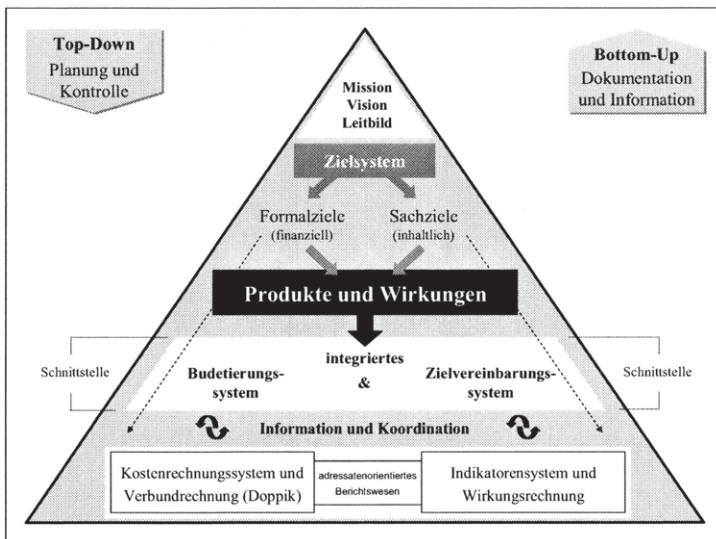


Abbildung 16: Konzeption eines Controlling-Systems³⁷⁸

Das *strategische Controlling* erfolgt grundsätzlich in einem längeren Zeithorizont und hat die Effektivitätssteigerung zum Ziel.³⁷⁹ Hier sind *zwei Perspektiven* zu unterscheiden: Auf der politischen Ebene werden entsprechend dem Leitbild einer öffentlichen Einrichtung die zu erfüllenden Sachziele vorgegeben und um die mit den aktuellen finanziellen Möglichkeiten abgestimmten Formalziele ergänzt. Das strategische Controlling muss dabei die Planung politischer Ziele unterstützen und entsprechende Instrumente und Informationen, auch über Entwicklungen im gesellschaftlichen Umfeld, bereitstellen.³⁸⁰ Die zweite Perspektive geht von gegebenen Zielen aus und betrifft die

³⁷⁶ Vgl. Budäus (2002a), S. 207 und Günther/Niepel/Schill (2002), S. 221.

³⁷⁷ Vgl. hierzu im Folgenden auch Hoffjan (1998), S. 161 ff. sowie Berens/Hoffjan (2004), S. 10 f.

³⁷⁸ Erweiterte Darstellung in Anlehnung an Hoffjan (1998), S. 161 und Röhrig (2008), S. 53.

³⁷⁹ Vgl. Richter (2000), S. 395.

³⁸⁰ Vgl. Brüggemeier (1998), S. 82 ff. oder Heinz (2000), S. 99 ff.

Analyse der Zielerreichung, d.h. die Beantwortung der Frage, ob „die richtigen Dinge getan“ werden.³⁸¹

Über Produkte (Output-Steuerung) und Wirkungen (Outcome-Steuerung) erfolgt die Verknüpfung der Zieldimension mit den dafür einzusetzenden Ressourcen. Im Rahmen eines *integrierten Budgetierungssystems* werden die Wirkungs- und Leistungsziele an die Finanzziele gekoppelt. Im Idealfall geben die politischen Entscheidungsträger der Verwaltung nur noch die Ziele vor und weisen gleichzeitig ein Globalbudget zu. Im Gegensatz zum bestehenden Haushaltswesen sorgt die Zuordnung von Finanzmitteln auf leistungs- bzw. wirkungsbezogene Zielgrößen für eine optimale Allokation der begrenzten Ressourcen.³⁸² Der Verzicht der Legislative auf die inputorientierte Detailsteuerung bedeutet allerdings zunächst einen Machtverlust der Politik.³⁸³ Damit dieser Machtverlust kompensiert wird, muss das Verwaltungshandeln durch ein wirkungsorientiertes Controlling „kontrollierbarer“ werden.³⁸⁴ Ein adressatenorientiertes Berichtswesen sollte daher die politische Ebene einbeziehen und die Verwaltung so die gesellschaftlichen Wirkungen ihres Handelns dokumentieren.³⁸⁵

Das *operative Controlling* ist eher kurzfristig orientiert und beantwortet primär die Frage, ob „die Dinge richtig getan“ werden.³⁸⁶ Darunter fällt beispielsweise die Schaffung und Verbesserung der Führungsinformationssysteme, die Unterstützung der operativen Planung und Budgetierung sowie die operative Überwachung des Betriebsgeschehens.³⁸⁷ Als ein wichtiges operatives Controlling-Instrument kann die *Kosten- und Leistungsrechnung* Ressourcenverbräuche sowie die Leistungserstellung transparent machen und damit Kostenbewusstsein erzeugen.³⁸⁸ Kostensenkungs- und Leistungssteigerungspotenziale werden offen gelegt, so dass die Effizienz des Verwaltungshandelns gesteigert werden kann. Über ein *Indikatorensystem* und unterstützende Kennzahlen soll die Operationalisierung und Abbildung der Sachziele erfolgen.³⁸⁹ Die indikatorengestützte Konkretisierung der Sachziele ist Voraussetzung dafür, dass Leistungsmenge und Leistungsqualität erfasst werden können. Ein wirkungsorientiertes Controlling benötigt darüber hinaus den *Aufbau einer systematischen Wirkungsrechnung*, welche die Wirkungen der Verwaltungsprodukte erfasst. Auch wenn Wirkungsinformationen eher bei strategischen Entscheidungen eine Rolle spielen, sind Aufbau und Pflege der Wirkungsrechnung eher dem operativen Verwaltungscontrolling zuzurechnen.³⁹⁰

³⁸¹ Vgl. Budäus (2002b), S. 391.

³⁸² Vgl. Berens/Hoffjan (2004), S. 10.

³⁸³ In einer Demokratie ist ein wichtiges Recht der Legislative das Budgetrecht. Nur die politisch gewählten Vertreter dürfen über die Verwendung von Steuergeldern entscheiden. Vgl. Budäus (2002b), S. 392.

³⁸⁴ Vgl. Budäus (2002b), S. 392.

³⁸⁵ Vgl. Mosiek et al. (2003), S. 28.

³⁸⁶ Vgl. Brüggemeier (1998), S. 97.

³⁸⁷ Vgl. hierzu ausführlich Richter (2000), S. 75 ff.

³⁸⁸ Vgl. Günther/Niepel/Schill (2002), S. 220.

³⁸⁹ Vgl. Männel (1988), S. 853.

³⁹⁰ Vgl. Richter (2000), S. 99 ff.

In der vorgestellten Controlling-Systematik kommt der primäre Charakter der Führungsunterstützung des Controllings zum Ausdruck. Das *wirkungsorientierte Controlling* versorgt in einem so verstanden Kontext das Verwaltungsmanagement und die Politik mit allen relevanten Informationen hinsichtlich des Erreichungsgrades gesetzter Ziele, insbesondere der Wirkungen.³⁹¹ Bisherige Schwächen der Rückkopplung im Hinblick auf den Maßnahmenerfolg sowie die fehlende Verbindung zur Haushaltsplanung bzw. Mittelzuteilung können durch die *Systemintegration von Kosten- und Wirkungsrechnung* behoben werden.³⁹² Damit wird zum einen der Politik ermöglicht, im Rahmen einer strategischen Planung die *Gesamtheit der Verwaltung* wirkungsorientiert zu führen, zum anderen kann *innerhalb der Verwaltung* zwischen unterschiedlichen Ebenen wirkungsorientiert gesteuert werden.³⁹³

Die bisherigen eher abstrakten Ausführungen zum Grundgerüst eines wirkungsorientierten Controllings im politisch-administrativen System sollen im weiteren Untersuchungsverlauf durch die *Darstellung ganzheitlicher Bezugsrahmen wirkungsorientierter Controlling-Konzepte* näher spezifiziert werden.

3.3 Wirkungsorientierte Controlling-Konzepte und Modelle

3.3.1 Zur Notwendigkeit eines ganzheitlichen Bezugsrahmens

Die wesentliche Aufgabe des wirkungsorientierten Controllings ist es, das Führungsgesamtsystem bei der Erreichung der Organisationsziele durch Koordinationsleistungen zu unterstützen. Der Koordinationsbedarf innerhalb des politisch-administrativen Führungssystems ist insbesondere von der *Ausgestaltung des Steuerungsprozesses* mit den wesentlichen Funktionen Planung, Umsetzung und Kontrolle abhängig.³⁹⁴ Die Steuerung des politisch-administrativen Systems muss sich in diesem Zusammenhang auf ein *Prozessmodell der öffentlichen Leistungserstellung*³⁹⁵ beziehen. Hieraus resultiert die Notwendigkeit, das zuvor vorgestellte Grundgerüst einer wirkungsorientierten Controlling-Konzeption durch einen ganzheitlichen Bezugsrahmen weiter auszudifferenzieren.

In einem ganzheitlichen Bezugsrahmen kann der Managementprozess öffentlicher Leistungserstellung mit seinen einzelnen Prozessschritten erfasst werden. Den verschiedenen Prozessebenen lassen sich geeignete *Bewertungskriterien des Zielerreichungsgrades* zuordnen. Zur Ermittlung der Zielerreichung werden im Rahmen des Controllings regelmäßig sachgerechte Instrumente angewendet. Die notwendigen Aufgaben und *Instrumente des strategischen und operativen Controllings* sind daher ebenfalls in den Bezugsrahmen zu integrieren. Weiterhin sollten die unterschiedlichen Be-

³⁹¹ Vgl. Röhrig (2008), S. 52.

³⁹² Vgl. auch Berens/Hoffjan (2004), S. 11.

³⁹³ Vgl. Röhrig (2008), S. 53 bzw. die Ausführungen des Kapitels 2.2.3.1.

³⁹⁴ Vgl. hierzu ausführlich Kapitel 2.2.3.1.

³⁹⁵ Vgl. hierzu auch beispielhaft das Prozessmodell in Kapitel 2.1.4. dieser Arbeit.

teiligungsrollen und das spezifische Informationsinteresse der *relevanten Akteure* des politisch-administrativen Systems Berücksichtigung finden. Dergestalt kann durch einen geeigneten Bezugsrahmen die *strukturierte und transparente Abbildung* der komplexen Sachverhalte einer wirkungsorientierten Controlling-Konzeption gelingen.

Die folgenden Ausführungen beschäftigen sich mit den relevanten wirkungsorientierten Controlling-Konzeptionen bzw. Modellen. Ihrer chronologischen Erscheinung in der Literatur folgend, wird zunächst das 3-Ebenen-Konzept³⁹⁶ und das 5-Ebenen-Konzept³⁹⁷ und anschließend das Modell der Ziel- und Ergebnisebenen öffentlicher Leistungserstellung³⁹⁸ sowie das Erweiterte Modell der Ziel- und Ergebnisebenen öffentlicher Leistungserstellung³⁹⁹ vorgestellt.

3.3.2 Darstellung und Erläuterung ausgewählter Bezugsrahmen

3.3.2.1 Das 3-Ebenen-Konzept

Grundlage der folgenden Ausführungen ist das in Anlehnung an BUSCHOR⁴⁰⁰ von BUDÄUS/BUCHHOLTZ entwickelte 3-Ebenen-Konzept (3-E-Konzept).⁴⁰¹ Das 3-E-Konzept wurde als „Bezugsrahmen für ein Verwaltungscontrolling“ entwickelt, welches konzeptionell „sowohl den auf das Gemeinwohl gerichteten Zielbezug der *Wirtschaftlichkeit* als auch die *Wirkungen des Verwaltungshandelns* auf Bürger und Gesellschaft“ berücksichtigt.⁴⁰² Der Ansatz soll damit dem Umbruch im öffentlichen Sektor Rechnung tragen und einen systematischen Zugang zur ökonomischen Bewertung des Verwaltungshandelns gewährleisten.⁴⁰³

Die Entwicklung des 3-E-Konzeptes basiert auf einem *Querschnittsvergleich ausgewählter internationaler Ansätze* der politischen Erfolgskontrolle aus den Bereichen Performance Measurement⁴⁰⁴, externe Auditierung⁴⁰⁵ und Programmevaluation⁴⁰⁶. Trotz unterschiedlicher Anwendungsbereiche lassen sämtliche Ansätze eine „Konvergenz

³⁹⁶ Vgl. Budäus/Buchholtz (1997), S. 323 ff.

³⁹⁷ Vgl. Buschor (2002), S. 65 ff.

³⁹⁸ Vgl. Mosiek et al. (2003), S. 28 ff. und Mosiek/Gerhardt (2003), S. 289 ff.

³⁹⁹ Vgl. Röhrig (2008), S. 105 ff.

⁴⁰⁰ Zum „Vierebenenkonzept“ vgl. Buschor (1993), S. 238.

⁴⁰¹ Vgl. hierzu und im Folgenden Budäus/Buchholtz (1997), S. 323 ff.

⁴⁰² Budäus/Buchholtz (1997), S. 323 und S. 326.

⁴⁰³ Vgl. Budäus/Buchholtz (1997), S. 322 und Röhrig (2008), S. 69.

⁴⁰⁴ Unter *Performance Measurement* kann ein organisationsinterner Ablauf zur Bestimmung der Leistungsfähigkeit und der Leistung einer Organisation verstanden werden. Dazu sind das Finden von Leistungsmaßstäben bzw. -zielen, die Auswahl von geeigneten Kennzahlen und Indikatoren, die Beurteilung der Ergebnisse hinsichtlich Zielerreichung sowie die Überprüfung der gesetzten Ziele notwendig. Vgl. Stum (2000), S. 62 f.

⁴⁰⁵ Unter *Externer Auditierung* kann ein prozessunabhängiger Überwachungsvorgang anhand definierter Bezugsgrößen durch organisationsfremde Personen verstanden werden. Vgl. Pede (1999), S. 6 f.

⁴⁰⁶ Unter *Evaluation* kann die systematische Anwendung sozialwissenschaftlicher Forschungsmethoden zur Beurteilung der Konzeption, Ausgestaltung, Umsetzung und des Nutzens sozialer Interventionsprogramme verstanden werden. Vgl. Rossi (1998), S. 3 oder auch Stockmann (2004), S. 13 ff.

hinsichtlich der konzeptionellen Grundlagen“ erkennen.⁴⁰⁷ Die Synopse erfolgt dabei auf „relativ hohem Abstraktionsniveau, um die vielfältigen Aspekte des öffentlichen Leistungsprozesses umfassend abbilden zu können“.⁴⁰⁸ Konkret analysiert der Beitrag das jeweils zugrunde liegende Prozessmodell und die zugeordneten Bewertungskriterien.⁴⁰⁹ Zielsetzung von BUDÄUS/BUCHHOLTZ war es, aus den vielfältigen Ansätzen eine *Basiskonzeption* zu entwickeln, die als „geeignetes Referenzmodell auch für weitere Forschungsarbeiten“ herangezogen werden kann.⁴¹⁰

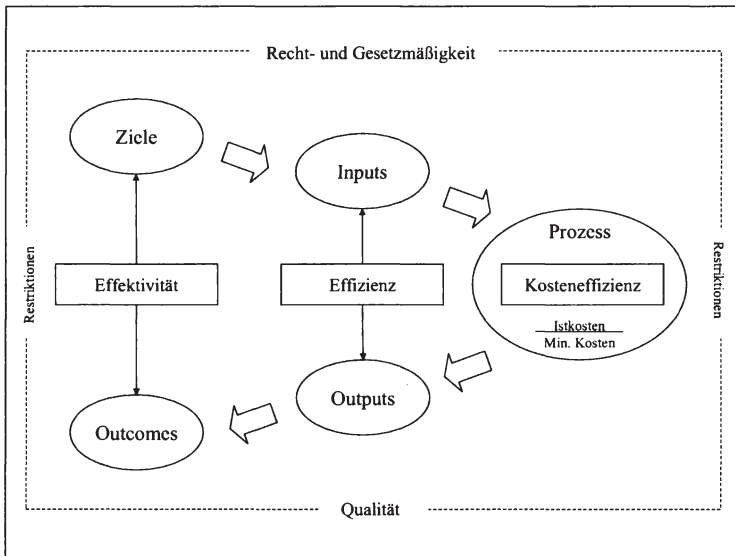


Abbildung 17: Das 3-Ebenenkonzept⁴¹¹

Im Sinne der Basiskonzeption des 3-E-Konzeptes werden die *Prozessebene*, die *Leistungsebene* und die *Wirkungsebene* mit den Bewertungskriterien *Kosteneffizienz*, *Effizienz* und *Effektivität* unterschieden.⁴¹² Als Nebenbedingung (Restriktionen) gilt die Einhaltung von Qualitätsstandards und die Recht- bzw. Gesetzmäßigkeit des Verwaltungshandelns. Gleichzeitig werden über die einzelnen Ebenen die öffentlichen *Ziele*, *Inputs*, *Prozesse*, *Outputs* und *Outcomes* als Prozessschritte und formale Bewertungs-

⁴⁰⁷ Budäus/Buchholtz (1997), S. 327.

⁴⁰⁸ Budäus/Buchholtz (1997), S. 327.

⁴⁰⁹ Zu den Ansätzen vgl. insbesondere die Abbildungen 2 und 3 bei Budäus/Buchholtz (1997), S. 327 f.

⁴¹⁰ Budäus/Buchholtz (1997), S. 327.

⁴¹¹ Vgl. Budäus/Buchholtz (1997), S. 332.

⁴¹² Das 3-E-Konzept entstammt als Terminologie dem anglo-amerikanischen Raum. Der deutsche Begriff „Kosteneffizienz“ kann in diesem Zusammenhang mit dem englischen Begriff „Economy“ übersetzt werden. *The three E's: Economy, Efficiency and Effectiveness*. Vgl. Buschor/Lüder (1994), S. 182.

maßstäbe des Verwaltungshandelns abgebildet.⁴¹³ *Abbildung 17* verdeutlicht den Zusammenhang zwischen den einzelnen Prozessschritten, den Prozessebenen und den zugeordneten Bewertungskriterien.

Ausgangspunkt des Modells sind die *Ziele* der öffentlichen Verwaltung, welche den Handlungsrahmen für die nachfolgenden Prozessschritte und gleichzeitig die Basis für die Messung der Zielerreichung, d.h. der Effektivität, bilden.⁴¹⁴ Zur Zielerreichung werden Maßnahmen abgeleitet, die einen Ressourceneinsatz als *Input* erfordern. Der eigentliche Produktionsprozess kombiniert die eingesetzten Ressourcen (Produktionsfaktoren) zur Erstellung der öffentlichen Produkte. Als Produktionsleistung bzw. erkennbares Ergebnis des Verwaltungshandelns erhält man anschließend die *Outputs*.⁴¹⁵ Den letzten Prozessschritt stellen die *Outcomes*, verstanden als „zielbezogene Wirkungen von öffentlichen Leistungen auf den Bürger und die Gesellschaft“, dar.⁴¹⁶ Diese lassen sich in einer Modellerweiterung nach BUDÄUS/BUCHHOLTZ zudem in *subjektive Outcomes* und *objektive Outcomes* unterscheiden.⁴¹⁷ Wirkungen können demnach „sowohl subjektiv vor dem Hintergrund individueller Ziele der Leistungsnutzer als auch objektiv in Bezug auf die am Gemeinwohl orientierten Zielsetzungen“ betrachtet werden.⁴¹⁸

Das 3-E-Konzept beinhaltet weiterhin formale *Bewertungskriterien* zwischen den Ebenen des dargestellten Gesamtprozesses öffentlicher Leistungserstellung. Auf der Prozessebene werden die öffentlichen Leistungen erstellt, wodurch entsprechend dem hierfür notwendigen Ressourcenverbrauch Kosten anfallen.⁴¹⁹ Die *Kosteneffizienz* leitet sich aus der Interpretation der Wirtschaftlichkeit nach dem Minimalprinzip ab: Bei gegebenem Output soll der Produktionsprozess zu geringstmöglichen Kosten erfolgen.⁴²⁰ Rechnerisch wird damit das Verhältnis von Istkosten zu Sollkosten i.S.v. minimalen Kosten beschrieben.⁴²¹ Auf der Leistungsebene misst die *Effizienz* das Verhältnis des Outputs zum eingesetzten Input. Sie ist damit Ausdruck der mengenmäßigen bzw. wertmäßigen Wirtschaftlichkeit der Leistungserstellung.⁴²² Im öffentlichen Sektor lässt

⁴¹³ Vgl. Budäus/Buchholtz (1997), S. 326 und Budäus (1999), S. 55.

⁴¹⁴ Vgl. hierzu auch den in Kapitel 2.1.4 dargestellten Prozess der öffentlichen Leistungserstellung.

⁴¹⁵ In einer Erweiterung ihres Modells differenzieren BUDÄUS/BUCHHOLTZ bei der Erstellung der Outputs zwischen *Leistungsbereitschaft* und *Leistungsabgabe*. In die Schaffung der Leistungsbereitschaft gehen zunächst ausschließlich innerbetriebliche Ressourcen ein, demgegenüber erfordert die Leistungsabgabe, dass der Nutzer selbst externe Faktoren mit in den Produktionsprozess einbringt. Vgl. hierzu ausführlich Kapitel 2.1.4 dieser Arbeit.

⁴¹⁶ Budäus/Buchholtz (1997), S. 329.

⁴¹⁷ Vgl. Budäus/Buchholtz (1997), S. 328.

⁴¹⁸ Budäus/Buchholtz (1997), S. 329.

⁴¹⁹ Vgl. Brühlmeier et al. (2001), S. 73.

⁴²⁰ Vgl. Seifert (1998), S. 43 und Buchholtz (2001), S. 52.

⁴²¹ Vgl. Budäus/Buchholtz (1997), S. 330.

⁴²² Die betriebswirtschaftliche Effizienz umfasst die mengenmäßige Wirtschaftlichkeit (Produktivität), also das Verhältnis vom mengenmäßigen Ertrag und mengenmäßigen Einsatz von Produktionsfaktoren, und die wertmäßige Effizienz, die das Verhältnis von in Geldeinheiten bewerteten Faktoreinsatzmengen und Outputmengen bestimmt. Vgl. Seifert (1998), S. 42 und Siems (2004), S. 28.

sich der Output i.d.R. nur zuverlässig durch nicht-monetäre Größen beschreiben, so dass den in Kosten bewerteten Inputs meist der mengenmäßige Output gegenübergestellt wird.⁴²³

Für das wirkungsorientierte Verwaltungsmanagement und -controlling ist insbesondere die Wirkungsebene relevant. Hier werden die politisch gewollten Ziele mit den tatsächlich eingetretenen Wirkungen verglichen.⁴²⁴ Die *Effektivität* beschreibt dabei das Verhältnis von Outcomes zu Zielen, sie ist also „eine Maßgröße dafür, inwieweit die Wirkungen des Verwaltungshandelns zur Erreichung der Ziele beigetragen“ haben.⁴²⁵ Problematisch ist die Messung der Effektivität aufgrund der vielfältigen Herausforderungen bei der Operationalisierung von Wirkungszielen und der Bestimmung des Zielerreichungsgrades.⁴²⁶ Daher werden von BUDÄUS/BUCHHOLTZ zwei ergänzende Kennzahlen der Wirkungsebene vorgeschlagen: Die *Kosteneffektivität* als das Verhältnis von Input zu Outcome und die *Output-Effektivität* als das Verhältnis von Output zu Outcome.⁴²⁷

Mit dem Prozessmodell und den Bewertungskriterien bietet das 3-E-Konzept einen ganzheitlichen Bezugsrahmen zur *Beurteilung des Handelns der Verantwortlichen* im politisch-administrativen Prozess. Die einzelnen Betrachtungsebenen sind dabei nicht unabhängig voneinander, weshalb nur eine Gesamtbetrachtung sinnvoll ist: Während für die Formulierung der Effektivitätsziele überwiegend die Politik aber auch die Verwaltungsführung verantwortlich ist, stellt die Effizienzebene, also die Festlegung von Maßnahmen und Produkten sowie entsprechender Budgets, die eigentliche Schnittstelle zwischen Verwaltung und Politik dar. Für eine kosteneffiziente Produkterstellung im Rahmen des Produktionsprozesses ist weitgehend die Verwaltung zuständig.⁴²⁸ Damit ist das 3-E-Konzept nicht nur ein reines Dokumentations-, sondern auch ein Planungsmodell, in welchem Zielgrößen festgelegt werden, die über das Ergebnis des Leistungserstellungsprozesses einer Zielerreichungskontrolle zugeführt werden können.⁴²⁹

⁴²³ Vgl. Budäus/Buchholtz (1997), S. 330.

⁴²⁴ Vgl. Haldemann (1998), S. 199.

⁴²⁵ Budäus/Buchholtz (1997), S. 330.

⁴²⁶ Vgl. hierzu ausführlich Kapitel 2.2.3.4.

⁴²⁷ Die *Kosteneffektivität* beschreibt das Verhältnis von Kosten (als Input) und ausgelösten Wirkungen im Sinne eines „value for money“. Die *Output-Effektivität* dient als Maßstab dafür, mit welchen Leistungen welche Wirkungen erzielt werden. Vgl. Budäus/Buchholtz (1997), S. 330; ähnlich auch Nullmeier (1998), S. 318.

⁴²⁸ Vgl. Budäus (2000a), S. 74 und Siems (2004), S. 31.

⁴²⁹ Vgl. Budäus (2000b), S. 19 f. und Röhrig (2008), S. 72.

3.3.2.2 Das 5-Ebenen-Konzept

Eine Weiterentwicklung des Referenzmodells von BUDÄUS/BUCHHOLTZ mit einer stärkeren Ausdifferenzierung der Betrachtungsebenen stellt das 5-Ebenen-Konzept (5-E-Konzept) nach BUSCHOR dar.⁴³⁰ Entwickelt wurde es im Zuge der Schweizer Verwaltungsreform *wif!*⁴³¹ des Kantons Zürich.⁴³² Ein Kernelement der wirkungsorientierten Verwaltungsreform bildet das Verwaltungscontrolling. Mit dessen Einführung sollen der Regierungsrat und das Parlament als politische Führungsorgane des Staates durch eine wachsende *Transparenz des öffentlichen Leistungsprozesses* gestärkt werden. Die Planung und Steuerung der staatlichen Tätigkeiten soll demnach nicht nur nach rechtsstaatlichen Prinzipien, sondern vermehrt auch anhand *betriebswirtschaftlicher Kriterien* erfolgen.⁴³³

Als *Orientierungsrahmen für den Aufbau des Controllings* dient das 5-Ebenen-Modell. Hiermit wird die Zielsetzung verfolgt, in transparenter Form die Beziehungen zwischen den verschiedenen, stufengerechten Controllingaufgaben darzustellen.⁴³⁴ Es handelt sich dabei um ein *Führungsmodell*, das auf fünf Ebenen abstellt. Wenn eine öffentliche Aufgabe bzw. ein staatliches Programm erfüllt wird, müssen nach BUSCHOR fünf zentrale Fragen beantwortet werden:⁴³⁵

- *Wer* tut was?
- *Wozu* tut er/sie das?
- *Was* leistet er/sie um das „Wozu“ zu erreichen?
- *Wie* setzt er/sie die Ressourcen ein?
- *Wie viel* Mittel werden ihm/ihr zur Verfügung gestellt?

Um eine entscheidungsorientierte Beurteilung der einzelnen Aspekte staatlicher Leistungserstellung zu ermöglichen, sind demnach Aussagen zur Steuerungsform, Effektivität, Effizienz, Wirtschaftlichkeit und Finanzierbarkeit notwendig. Aussagen zu diesen *Bewertungskriterien* des öffentlichen Leistungserstellungsprozesses erhält man,

⁴³⁰ Vgl. Buschor (2002), S. 65 f.

⁴³¹ Unter dem Titel *wif!* (Wirkungsorientierte Verwaltungsreform) hat der Regierungsrat des Kantons Zürich im Jahr 1995 ein umfassendes Reformprojekt zur Modernisierung der öffentlichen Institutionen eingeleitet. Innerhalb von zwei Legislaturperioden wurden dazu bis zum Jahr 2003 mehr als 60 Einzelprojekte initiiert und weitestgehend abgeschlossen. Die Ziele, die durch das Reformprojekt verfolgt wurden, waren zum einen eine verstärkte Kunden- und Bürgerorientierung und eine Verbesserung der Effizienz bzw. Wirtschaftlichkeit. Daneben wurde eine verstärkte Zielorientierung mit Trennung von strategischer und operativer Führung sowie insgesamt eine Verbesserung eingesetzter Steuerungsprozesse und -instrumente angestrebt. Letztlich sollen durch ein aussagekräftiges Controlling mit Informationen über Leistungen und Wirkungen die Steuerungsfähigkeit der öffentlichen Einrichtungen erhöht werden. Vgl. *wif!* (2002), S. 3 ff. und *wif!* (2006) mit einer ausführlichen Dokumentation der einzelnen Reformbausteine. Für eine Evaluation der Verwaltungsreform im Kanton Zürich vgl. *econcept* (2002).

⁴³² Vgl. hierzu ausführlich Kapitel 2.2.3.2 und auf die dort verwiesene Literatur.

⁴³³ Vgl. *wif!* (2002), S. 9 f.

⁴³⁴ Vgl. Buschor (2002), S. 65

⁴³⁵ Buschor (2002), S. 65.

wenn man den *Orientierungsrahmen als Kreislauf* interpretiert, mit SOLL-Werten auf der linken und IST-Werten auf der rechten Seite des Modells (siehe nachstehende *Abbildung 18*).⁴³⁶ Controlling wird so als Teil des Führungsprozesses verstanden und schließt die gesamte Regelung des Prozesses der Zielfestlegung, Planung, Steuerung und Berichterstattung in Verwaltung, Regierung und Parlament ein.⁴³⁷

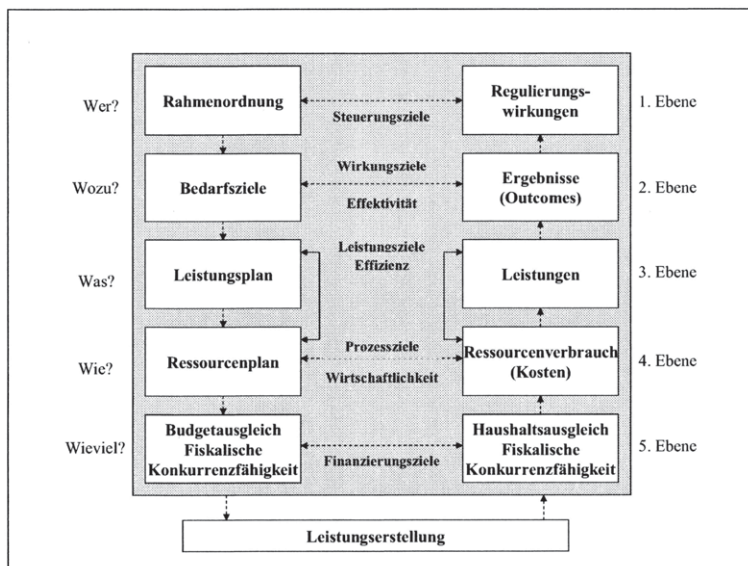


Abbildung 18: Das 5-Ebenenkonzept⁴³⁸

Gemäß dem 5-E-Konzept beschäftigt sich die *Rahmenordnung* zunächst mit der bestmöglichen Trägerschaft einer staatlichen Aufgabe. Auf der 2. Ebene erfolgt die Hinterfragung der *Bedarfs-* bzw. *Wirkungsziele*, um Aussagen zur Effektivität zu gewinnen. Mit Hilfe des *Leistungs-* und *Ressourcenplans* sollen die Effizienz und Wirtschaftlichkeit der Leistungserstellung sichergestellt werden. Die *Effizienz* beantwortet die Frage, ob Menge und Qualität der öffentlichen Leistung im Verhältnis zu den Leistungszielen angemessen sind. Die *Wirtschaftlichkeit* überprüft, ob Leistungen mit möglichst geringen Kosten erbracht wurden.⁴³⁹ Auf der letzten Ebene wird die *Finanzierbarkeit* der staatlichen Leistung vor dem Hintergrund der verfügbaren Mittel beantwortet. Die konsequente Anwendung des 5-E-Konzepts im Rahmen des Controllings gewährleis-

⁴³⁶ Vgl. Buschor (2002), S. 65 f.

⁴³⁷ Vgl. wif! (2002), S. 8.

⁴³⁸ Vgl. wif! (2002), S. 9.

⁴³⁹ Im Gegensatz zum 3-E-Konzept umfasst der Wirtschaftlichkeitsbegriff bei BUSCHOR als Oberbegriff nicht verschiedene Effizienzkriterien, sondern steht gleichbedeutend mit der *Kostenwirtschaftlichkeit*.

tet so eine *permanente Auseinandersetzung* mit den relevanten Fragestellungen und Bewertungskriterien öffentlicher Leistungserstellung.⁴⁴⁰

Zur Überprüfung der genannten Fragestellungen kommen unterschiedliche *Controllinginstrumente* zum Einsatz, die sich den einzelnen Betrachtungsebenen zuordnen lassen.⁴⁴¹ So werden von BUSCHOR in einer modifizierten Darstellung des 5-E-Konzeptes die nachfolgenden Instrumente vorgeschlagen.⁴⁴² Der Bereich der Wirkungssteuerung und die Frage nach der optimalen Steuerungsform (z.B. Eigenerstellung durch Verwaltung oder Vertrag mit privatem Anbieter) erfordern den Einsatz aufwendiger sozialwissenschaftlicher Methoden, wie *Evaluationen*.⁴⁴³ Der Bereich der Verwaltungs- oder Betriebssteuerung und der Bereich der Ressourcenoptimierung verlangen zwingend *Instrumente der Leistungsmessung* und *Qualitätssicherung* sowie *Kostenrechnungssysteme*. Abschließend erfordert die Einhaltung von Budgetvorgaben den Betrieb der konventionellen *Formen der Haushaltsführung*. Ergänzt um eine fortlaufende *Planung und Berichterstattung* können so alle relevanten Daten Eingang in den Steuerungskreislauf des politisch-administrativen Systems finden.

Im Vergleich zum 3-E-Konzept nach BUDÄUS/BUCHHOLTZ handelt es sich beim 5-Ebenenmodell um einen *deutlich erweiterten Bezugsrahmen einer wirkungsorientierten Controllingkonzeption*. So wurde von BUSCHOR aus den abgeleiteten Fragestellungen die Anzahl der Betrachtungsebenen und der zugeordneten Bewertungskriterien von drei auf fünf erhöht. Dies betrifft einerseits die Integration einer notwendigen Rahmenordnung und andererseits die Trennung der Kostenebene von der Finanzebene. Weiterhin wird durch die Gegenüberstellung von SOLL-Werten und IST-Werten der Kreislaufcharakter des Modells betont. In einer modifizierten Darstellung wurde zudem eine explizite Zuordnung wichtiger Controllinginstrumente vorgenommen.

3.3.2.3 Das Ziel- und Ergebnisebenen-Modell öffentlicher Leistungserstellung

In Anlehnung an BUDÄUS/BUCHHOLTZ und BUSCHOR stellen MOSIEK ET AL. mit dem *Modell der Ziel- und Ergebnisebenen öffentlicher Leistungserstellung* eine modifizierte und erweiterte Darstellung der Ebenenkonzepte vor.⁴⁴⁴ Die Modellkonzeption ist im Rahmen eines Pilotprojektes im Bereich des »Wirkungsorientierten Controllings« für die Bezirksregierung in Münster entwickelt worden.⁴⁴⁵ Das Modell dient als ganzheitlicher Bezugsrahmen für *wirkungsorientierte Controlling-Konzeptionen* in der öffentli-

⁴⁴⁰ Vgl. Buschor (2002), S. 65 f.

⁴⁴¹ Vgl. hierzu und im Folgenden Buschor (2002), S. 65 f.

⁴⁴² Vgl. Buschor (2002), S. 66.

⁴⁴³ Zur Methodik der Evaluation vgl. ausführlich Kapitel 3.4.

⁴⁴⁴ Vgl. Mosiek et al. (2003), S. 28 ff. und Mosiek/Gerhardt (2003), S. 289 ff.

⁴⁴⁵ Bei dem Pilotprojekt handelt es sich um die Entwicklung einer wirkungsorientierten Controlling-Konzeption für den Vollzug des Bundeserziehungsgeldgesetzes in der Versorgungsverwaltung NRW. Vgl. hierzu sowie zu dem im Rahmen des Projektes entwickelten Modell der Ziel- und Ergebnisebenen öffentlicher Leistungserstellung auch ausführlich BMS Consulting (2004).

chen Verwaltung. Neben der Herstellung von Transparenz, verbesserte Koordinationsmöglichkeiten und Führungsinformationen sollen durch den Bezugsrahmen sowohl die Effizienz als auch die Effektivität öffentlicher Leistungserstellung herausgearbeitet sowie Gestaltungsmöglichkeiten aufgezeigt werden.⁴⁴⁶ „Das Controlling versorgt in einem so verstandenen Kontext, im Sinne einer Führungsunterstützungsfunktion, das Verwaltungsmanagement und die Politik mit allen relevanten Informationen“.⁴⁴⁷

In der Darstellung und Erläuterung des Ziel- und Ergebnisebenenmodells folgen die Autoren dem *stufenweisen Aufbau des Bezugsrahmens*.⁴⁴⁸ Dieser ist in der nachfolgenden *Abbildung 19* dargestellt. Die erste Ebene bildet das immer noch in vielen deutschen Verwaltungsbetrieben dominierende kameralistische Rechnungswesen, über das eine implizit *inputorientierte Steuerung* per Mittelzuweisung vollzogen wird und retrospektiv die Mittelverwendung dokumentiert werden kann.⁴⁴⁹ Daraus resultieren auf der einen Seite die *Finanzziele*, die auf der anderen Seite den *Finanzergebnissen* gegenübergestellt werden, um im Rahmen der *Liquiditätssteuerung* das Ziel der Budgetkonformität herzustellen.

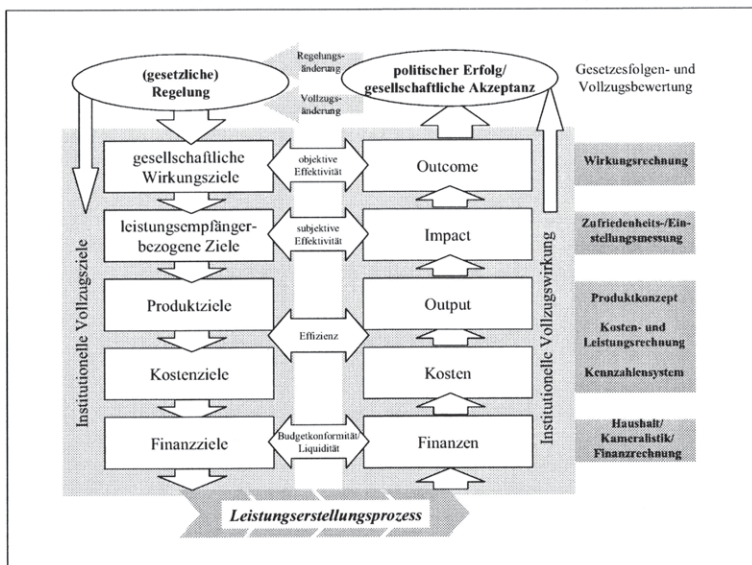


Abbildung 19: Ziel- und Ergebnisebenen öffentlicher Leistungserstellung⁴⁵⁰

⁴⁴⁶ Vgl. Pook/Fischer (2002), S. 46 und Berens et al. (2004), S. 329.

⁴⁴⁷ Berens et al. (2003), S. 329.

⁴⁴⁸ Vgl. Mosiek et al. (2003), S. 28 ff. und BMS Consulting (2004), S. 31 ff.

⁴⁴⁹ Vgl. Mosiek et al. (2003), S. 28.

⁴⁵⁰ Vgl. Mosiek et al. (2003), S. 29 und Mosiek/Gerhardt (2003), S. 289.

Ergänzend zu diesem auf dem Geldverbrauchskonzept basierenden Rechnungswesen wenden sich immer mehr Verwaltungen *Ressourcenverbrauchskonzepten* zu, indem sie ein kaufmännisches Rechnungswesen und/oder Kostenrechnungssysteme einführen.⁴⁵¹ Insbesondere die Einführung eines *Kostenrechnungssystems* ermöglicht eine zweckorientierte Zuordnung der Kosten zu den Orten ihrer Entstehung – den Kostenstellen – sowie zu zuvor definierten Leistungsergebnissen – den Produkten als Kostenträger. Der Vergleich von *Kostenzielen* und *Kostenergebnissen* ermöglicht dann für Kostenstellen und Produkte die Beurteilung der *Kosteneffizienz*.

Im Rahmen eines *Produktkonzeptes* muss dazu in der öffentlichen Verwaltung allerdings zunächst der Dienstleistungsoutput⁴⁵² in Form von Produkten abgegrenzt und beschrieben werden. Auf dieser Basis kann anhand von *Kennzahlen*, die das Verwaltungsergebnis kennzeichnen, neben der Kostensteuerung auch eine Leistungsdokumentation in Form von Mengen- und Qualitätsindikatoren vollzogen werden. Die zugehörigen Ziele werden über die Ebene der *Produktziele* abgebildet, während die Ergebnisse als *Output* im Modell dargestellt werden. Eine über quantitative und qualitative Kennzahlen operationalisierte Leistungsbewertung stellt damit die Grundlage zur Beurteilung der *Bearbeitungseffizienz* sowie schließlich für eine *outputorientierte Verwaltungssteuerung* dar.

Die Besonderheiten der öffentlichen Verwaltung erfordern es aus Sicht von MOSIEK ET AL. auf der Wirkungsebene zwischen dem *Impact* und den *Outcomes* zu unterscheiden.⁴⁵³ Grundsätzlich werden auf der Wirkungsebene politisch gewollte Ziele mit den tatsächlich eingetretenen Wirkungen verglichen.⁴⁵⁴ Die subjektive Wahrnehmung der *adressierten Leistungsempfänger* – der *Impact* – kann jedoch in vielen Fällen von den *gesamtesellschaftlich relevanten Wirkungen* – den *Outcomes* – abweichen. Will man jedoch einerseits die durch die integrative Leistungserstellung bedingte *Beeinflussbarkeit des Leistungsergebnisses* und andererseits auch die für die Wirkungen bedeutsame Funktion der *Zufriedenheit des Leistungsempfängers* einer eigenen Analyse zugänglich machen, bietet sich ein separater Ausweis in Form einer *Impact-Betrachtung* an.⁴⁵⁵ Der Vergleich leistungsempfängerbezogener Zielsetzungen mit dem tatsächlichen *Impact* führt so zum Bewertungskriterium der *subjektiven Effektivität*.

Die Befriedigung der subjektiven Kundenbedürfnisse einzelner Leistungsempfänger kann jedoch nur ein Zwischenziel staatlichen Handelns darstellen. In letzter Konsequenz stellen die *gesamtesellschaftlich erzielten Wirkungen* bzw. der *Outcome* und damit die *objektive Effektivität* des öffentlichen Leistungserstellungsprozesses das re-

⁴⁵¹ Mosiek et al. (2003), S. 28.

⁴⁵² Zum Dienstleistungscharakter der öffentlichen Leistungserstellung vgl. Kapitel 2.1.4.

⁴⁵³ Vgl. Mosiek et al. (2003), S. 28. BUDÄUS/BUCHHOLTZ unterscheiden in den erläuterten Erweiterungen zum 3-E-Konzept ebenfalls zwischen einem *subjektiven* und einem *objektiven Outcome*, ohne jedoch diesen Sachverhalt explizit im Ebenenmodell abzubilden. Vgl. hierzu die Ausführungen des Kapitels 3.3.2.1 bzw. Budäus/Buchholtz (1997), S. 328.

⁴⁵⁴ Vgl. Haldemann (1998), S. 199.

⁴⁵⁵ BMS Consulting (2004), S. 36.

levante Bewertungskriterium dar.⁴⁵⁶ Dazu sehen die Autoren den Einsatz von *Wirkungsrechnungen* vor, indem anhand spezifischer Wirkungsindikatoren die Zielgerechtigkeit und damit die objektive Effektivität einer staatlichen Maßnahme sowie der flankierenden Aufgabenwahrnehmung bewertet werden. Im Idealfall können über derartige Analysen die Wirkungstreiber identifiziert werden, um diese einer Steuerung zugänglich zu machen und somit schließlich eine *wirkungsorientierte Verwaltungssteuerung* ermöglichen.⁴⁵⁷

Der Grundsatz der *Recht- und Gesetzmäßigkeit* staatlichen Handelns ist über eine weitere Ebene im Modell abgebildet. Die oberste Ebene der Zielhierarchie bilden die *politischen und gesetzlichen Rahmenvorgaben*, welche über die nachfolgenden Zielebenen einer zunehmenden Ausführungskonkretisierung bedürfen und letztlich den Prozess der Leistungserstellung auslösen. Die Überprüfung der Zielerreichung über die verschiedenen Ergebnisebenen und die Analyse der mit der Maßnahme verbundenen Wirkungen gewährleisten eine objektive Information der politischen Instanzen. Der Wirkungskreis schließt sich, wenn es gelingt, die *gesellschaftliche Akzeptanz bzw. den politischen Erfolg* einer Maßnahme transparent und bewertbar zu machen. Durch eine *Gesetzesfolgen- und Vollzugsbewertung* wird es der politischen Ebene ermöglicht, auf Grundlage objektiver Kriterien, die notwendigen Anpassungen an den gesetzlichen Regelungen und am Vollzugsmodell vorzunehmen.⁴⁵⁸

Die Hierarchie der Ziel- und Ergebnisebenen zeigt, dass ein konsequentes Verwaltungscontrolling die Wirkungsebene nicht ignorieren darf, auch wenn die in der Verwaltung dominierende Ausführungsfunktion vielfach eine Fokussierung auf operative Aspekte der Leistungserstellung impliziert. Neben der theoretischen *Abgrenzung des operativen und strategischen Controllings* zeigt die prozessorientierte Zusammenführung der Ziel- und Ergebnisebenen, unter Berücksichtigung wirkungsorientierter politischer Vorgaben, wie *Steuerungskreise von Verwaltung und Politik* ineinander übergehen. Innerhalb „eines solchen Modells kann es gelingen, den Realisations- und Wirkungsprozess zu strukturieren, sowie Instrumente zur Abbildung und Steuerung zuzuordnen“.⁴⁵⁹

Im Vergleich zu den Konzepten nach BUDÄUS/BUCHHOLTZ und BUSCHOR handelt es sich beim *Modell der Ziel- und Ergebnisebenen* von MOSIEK ET AL. um den differenzierteren Bezugsrahmen für ein wirkungsorientiertes Controlling. So wurde durch die *Trennung von Impact und Outcome* eine weitere Bewertungsebene explizit in den Modellrahmen eingeführt, wodurch auf der Wirkungsebene zusätzliche Analysen möglich sind. Weiterhin stellt die *Betonung der Zielhierarchie* mit einer zunehmenden Ausführungskonkretisierung über die einzelnen Betrachtungsebenen eine klare Verbindung zu

⁴⁵⁶ Vgl. Mosiak et al. (2003), S. 28 f.

⁴⁵⁷ Zum *wirkungsorientierten Steuerungsansatz* im politisch-administrativen System vgl. ausführlich Kapitel 2.2.3.1 dieser Arbeit, zu den damit verbunden *Chancen und Herausforderungen* vgl. detailliert Kapitel 2.2.3.3 und Kapitel 2.2.3.4 dieser Arbeit.

⁴⁵⁸ Zu den Verfahren der Gesetzesfolgenabschätzung vgl. Böhret/Konzendorf (2000), S. 9 ff.

⁴⁵⁹ Berens et al. (2004), S. 330.

den unterschiedlichen *Steuerungsarten des politisch-administrativen Prozesses*⁴⁶⁰ her. Im Modellrahmen gelingt es somit, die Steuerungsansätze nicht als Alternativen, sondern als sich ergänzende Betrachtungsperspektiven auf dem *Evolutionspfad zur Wirkungsorientierung* abzubilden.⁴⁶¹ Auch die Zuordnung notwendiger *Controllinginstrumente* zu den einzelnen Bewertungsebenen erscheint bei MOSIEK ET AL. klarer strukturiert und insgesamt differenzierter vorgenommen.

3.3.2.4 Das Erweiterte Ziel- und Ergebnisebenen-Modell öffentlicher Leistungserstellung

Eine nochmals modifizierte und erweiterte Darstellung der Modellkonzeption von MOSIEK ET AL. wurde schließlich von RÖHRIG mit dem *Erweiterten Ziel- und Ergebnisebenen-Modell* vorgestellt.⁴⁶² In einer Analyse ausgewählter Ebenenmodelle identifiziert RÖHRIG in den bestehenden Konzeptionen für das wirkungsorientierte Controlling noch einige Schwachstellen.⁴⁶³ Als Ergebnis der Analyse kann festgehalten werden, dass das Ziel- und Ergebnisebenenmodell von MOSIEK ET AL. dem „Idealbild eines integrierten Bezugsrahmens am Nächsten kommt“ – aber noch Weiterentwicklungsbedarf besteht.⁴⁶⁴ Zur Beseitigung der identifizierten Schwachstellen dient es RÖHRIG daher als maßgebliche Grundlage für die Ableitung einer eigenen Controlling-Konzeption. Im Folgenden werden deshalb nur die in diesem Zusammenhang vorgenommenen *Erweiterungen und Modifikationen am Ziel- und Ergebnisebenen-Modell* dargestellt.

Eine wesentliche Erweiterung betrifft die *Integration ganzheitlicher Qualitätsdimensionen* in den Bezugsrahmen. „Das Zusammenführen umfassender Aspekte des zugrunde liegenden Qualitätsmanagementverständnisses für das politisch-administrativen System mit der prozessorientierten Sichtweise bisheriger Controlling-Modelle verdeutlicht den Anspruch zur Schaffung eines integrierten Bezugsrahmens“.⁴⁶⁵ Die zweite wesentliche Erweiterung betrifft die *Differenzierung des Leistungserstellungsprozesses* – hier verstanden als der eigentliche Produktionsprozess öffentlicher Leistungserstellung – als eine Kombination von internen und externen Inputfaktoren in einer Wertekette.⁴⁶⁶

Modifikationen wurden einerseits bei der *Fusion der unteren beiden Ziel- und Ergebnisebenen* des Bezugsrahmens vorgenommen, um hier die zunehmende Konvergenz des öffentlichen Rechnungswesens zu berücksichtigen. Andererseits wurde die *Impact-Ebene eingeschränkt*, da „die Erfüllung leistungsempfängerbezogener Ziele nicht in

⁴⁶⁰ Zu den unterschiedlichen Steuerungsarten vgl. ausführlich Kapitel 2.2.3.1.

⁴⁶¹ Vgl. hierzu auch *Abbildung 9* auf Seite 37 sowie *Abbildung 10* auf Seite 40 dieser Arbeit.

⁴⁶² Vgl. hierzu und im Weiteren ausführlich Röhrig (2008), S. 105 ff.

⁴⁶³ Vgl. Röhrig (2008), S. 99 ff.

⁴⁶⁴ Röhrig (2008), S. 104.

⁴⁶⁵ Röhrig (2008), S. 105.

⁴⁶⁶ Zum Instrument der *Wertekette* vgl. Porter (1999), S. 66 ff.

allen Fällen zweckmäßig erscheint“.⁴⁶⁷ Eine zusätzliche Erweiterung hat der Modellrahmen auch hinsichtlich der *Zuweisung weiterer Controlling-Instrumente* erfahren. *Abbildung 20* stellt das *Erweiterte Ziel- und Ergebnisebenen-Modell öffentlicher Leistungserstellung* als Bezugsrahmen für ein wirkungsorientiertes Controlling im politisch-administrativen System dar.

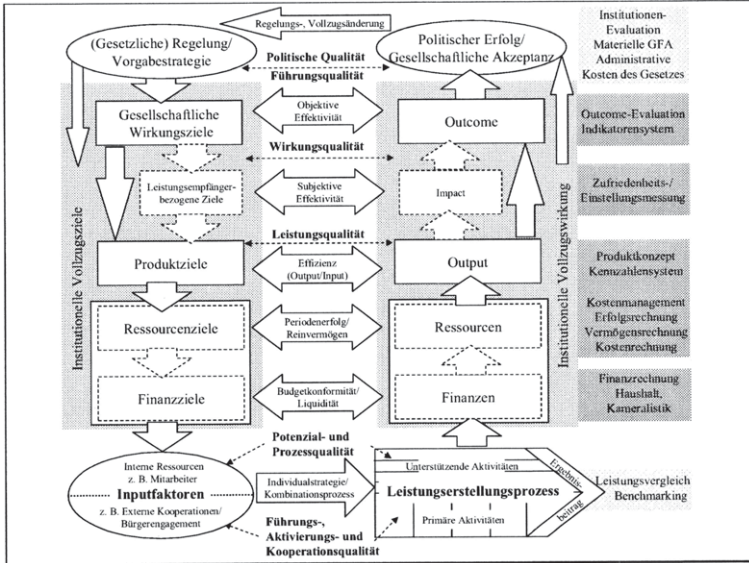


Abbildung 20: Das Erweiterte Ziel- und Ergebnisebenenmodell öffentlicher Leistungserstellung⁴⁶⁸

Auffällig ist zunächst die *Vielzahl an unterschiedlichen Qualitätsdimensionen*, die in der Modellkonzeption von RÖHRIG Berücksichtigung finden.⁴⁶⁹ Diese lassen sich grob drei unterschiedlichen Bereichen zuordnen:

- Der erste Bereich betrifft den *eigentlichen Leistungserstellungsprozess*. Die *Potenzial- und Prozessqualität* bezieht sich auf die internen Ressourcen des öffentlichen Sektors. Hiermit wird einerseits das Potenzial an sachlichen und personellen Ressourcen sowie der organisatorischen Strukturen beschrieben und andererseits die Fähigkeit, diese im Prozess der Leistungserstellung effizient einzusetzen. Die *Akti-*

⁴⁶⁷ Röhrig (2008), S. 106.

⁴⁶⁸ Vgl. Röhrig (2008), S. 109.

⁴⁶⁹ RÖHRIG definiert in diesem Zusammenhang „*Qualität* als die Gesamtheit von Merkmalen und Eigenschaften einer öffentlichen Aufgabe bzw. eines öffentlichen Aufgabenvollzugs, welche dazu geeignet sind, explizit oder implizit gegebene Erfordernisse zu erfüllen“; Röhrig (2008), S. 79 in Anlehnung an Broekmate/Dahrendorf/Dunker (2001), S. 36 f.

vierungs- und Kooperationsqualität richtet sich demgegenüber auf die externen Inputfaktoren, d.h. inwieweit es gelingt, die Bürger zur aktiven Teilnahme am Leistungsprozess zu aktivieren bzw. nützliche Kooperationen mit externen Akteuren⁴⁷⁰ einzugehen. Zusätzlich ist im Modellrahmen die *Führungsqualität* ausgewiesen, welche die Fähigkeit der Verwaltungsführung beschreibt, interne und externe Inputfaktoren zielgerichtet einzusetzen.

- Der zweite Bereich betrifft die Qualitätsdimensionen der Ergebnisebene. Im Prozessmodell öffentlicher Leistungserstellung sind hier insbesondere das direkte Leistungsergebnis, d.h. der Output sowie die mit dem Output verbundenen Wirkungen zu unterscheiden. Entsprechend integriert RÖHRIG auf der Produktebene die *Leistungsqualität* und auf der Wirkungsebene die *Wirkungsqualität* in den Bezugsrahmen.
- Letztlich wird der Prozess öffentlicher Leistungserstellung erheblich durch politische Vorgaben beeinflusst. „Die *politische Qualität* sowie die damit zusammenhängende politische Erfolgskontrolle beinhalten u.a. Aussagen, inwieweit – unabhängig von der eigentlichen Leistungserstellung – politische Vorgaben und Programme dazu geeignet sind, beabsichtigte Veränderungen in der Gesellschaft zu erzielen“.⁴⁷¹

Eine deutliche Erweiterung hat die Modellkonzeption auch auf der *Ebene der Leistungserstellung* – verstanden als der eigentliche „Produktionsprozess“ zur Erfüllung der öffentlichen Aufgabe⁴⁷² – erfahren. In Anlehnung an das *Modell der Wertekette* aus der Privatwirtschaft nimmt RÖHRIG auch für den öffentlichen Sektor eine Differenzierung in primäre Aktivitäten und unterstützende Aktivitäten der Leistungserstellung vor.⁴⁷³ Das Modell der Wertekette erlaubt in diesem Zusammenhang die *Identifikation von Wert- und Ergebnistreibern*, um entsprechend des Handlungs- und Entscheidungsspielraums der Beteiligten den Ergebnisbeitrag auf den unterschiedlichen Ergebnisebenen zu optimieren. Aufgrund des *Dienstleistungscharakters öffentlicher Leistungen*⁴⁷⁴ ist der Produktionsprozess zudem als eine Kombination interner Ressourcen (z.B. Mitarbeiter) mit externen Faktoren (z.B. Bürger) zu verstehen. Das Ergebnis der Leistungserstellung ist somit nicht nur vom administrativen Ressourceninput, sondern auch von der Einbindung und Beteiligung externer Faktoren abhängig.

Eine weitere Ausdifferenzierung hat das Erweiterte Ziel- und Ergebnisebenenmodell letztlich auch beim zugeordneten *Controllinginstrumentarium* erfahren. Für die operative Ebene des eigentlichen Leistungserstellungsprozesses werden von RÖHRIG der Einsatz von *Leistungsvergleichen und Benchmarking*⁴⁷⁵ vorgeschlagen.⁴⁷⁶ Hierdurch

⁴⁷⁰ In diesem Zusammenhang ist beispielsweise auf die Private Public Partnership-Modelle zu verweisen. Vgl. für einen Überblick Schedler/Proeller (2003), S. 219 ff. bzw. ausführlich Roschmann (2005), S. 36 ff.

⁴⁷¹ Röhrig (2008), S. 109 f. in Anlehnung an Wegener (2002), S. 89 f.

⁴⁷² Vgl. Röhrig (2008), S. 110.

⁴⁷³ Vgl. Röhrig (2008), S. 110 ff.

⁴⁷⁴ Vgl. hierzu ausführlich Kapitel 2.1.3 und Kapitel 2.1.4.

⁴⁷⁵ Zum Benchmarking in der öffentlichen Verwaltung vgl. Burr/Seidlmeier (1998), S. 55 ff.

⁴⁷⁶ Vgl. Röhrig (2008), S. 110 ff.

kann im Wege laufender, auf Kennzahlen gestützter intra- und inter-organisatorischer Leistungsvergleiche ein (Quasi-)Wettbewerb um eine möglichst hohe Bearbeitungseffizienz erreicht werden.⁴⁷⁷ Auf der Finanz- und Ressourcenebene greift RÖHRIG die aktuellen Entwicklungen im öffentlichen Rechnungswesen auf.⁴⁷⁸ Das im öffentlichen Sektor immer noch vorherrschende Haushaltswesen der *Kameralistik*⁴⁷⁹ wird zunehmend durch ein *doppisches Rechnungswesen*⁴⁸⁰ ergänzt bzw. abgelöst. Zusätzlich wird mit dem Einsatz einer *Kosten- und Leistungsrechnung* die Ressourcenbetrachtung vervollständigt, indem durch Zurechnung sämtlicher Kosten auf die Produkte der Verwaltung die Grundlage für eine umfassende Kostentransparenz geschaffen wird.

Für die Wirkungsebene und die Ebene der Gesetzgebung empfiehlt RÖHRIG den Einsatz sozialwissenschaftlicher Methoden der Evaluation.⁴⁸¹ Einem weiten Begriffsverständnis folgend ist "Evaluation the systematic investigation of the merit or worth of an object (program) for the purpose of reducing uncertainty in decision making".⁴⁸² Evaluationen, die auf die Wirkungen eines staatlichen Programms bezogen sind, bezeichnet man auch als *Outcome-Evaluation*. Zur Unterstützung der Wirkungsanalyse kommen dazu häufig *Indikatorensysteme* zum Einsatz. Auf der Ebene der Gesetzgebung spricht man dagegen von einer *Institutionen-Evaluation* sowie dem ebenfalls unterstützenden Instrument der *Gesetzesfolgenabschätzung*.⁴⁸³

3.3.3 Vergleichende Bewertung der dargestellten Ebenenmodelle

Die Unterschiede zwischen den vorgestellten Modellkonzeptionen wurden bereits ausführlich thematisiert und sollen hier nochmals zusammengefasst und entsprechend gewürdigt werden. Mit dem 3-Ebenen-Konzept sowie dem 5-Ebenen-Konzept nach BUDÄUS/BUCHHOLTZ und BUSCHOR sowie den Modellen der Ziel- und Ergebnisebenen nach MOSIEK ET AL. und RÖHRIG wurden umfassende Bezugsrahmen für ein wirkungsorientiertes Controlling dargestellt und erläutert. Durch eine kurze *vergleichende Bewertung* der Konzeptionen ist demnach das geeignete Modell für den Fortgang der Untersuchung auszuwählen.

⁴⁷⁷ Vgl. Schuster (2001), S. 201 ff.

⁴⁷⁸ Vgl. Röhrig (2008), S. 115 ff.

⁴⁷⁹ Die *Kameralistik* ist eine periodisierte Einnahmen/Ausgabenrechnung und delegiert Verfügungsrechte über finanzielle Ressourcen in Form inhaltlich abgegrenzter Kapitel und Titel. Die Mittel dürfen ausschließlich für den bezeichneten Zweck, für die angegebene Höhe und nur bis zum Ende des Haushaltsjahres in Anspruch genommen werden. Die Zurechnung von monetären Größen auf Perioden erfolgt durch das Zahlungsprinzip, d.h. einzelne Zahlungsvorgänge werden sowohl chronologisch als auch sachspezifisch nach Haushaltsstellen erfasst.

⁴⁸⁰ Grundsätzlich kann man zwischen dem *Verfahren der erweiterten Kameralistik* und einem *doppischen Rechnungswesen* unterscheiden. Das doppische Rechnungskonzept folgt einem dreistufigen Aufbau in Form einer integrierten Ergebnis-, Finanz- und Vermögensrechnung, welche systematisch miteinander verbunden sind. Vgl. hierzu ausführlich Lüder (1999) und Lüder (2001) sowie Budäus (2002b), S. 389 ff.

⁴⁸¹ Vgl. Röhrig (2008), S. 139 ff.

⁴⁸² Mertens (1998), S. 219; zur Diskussion unterschiedlicher Definitionen vgl. Stockmann (2004), S. 13 ff.

⁴⁸³ Vgl. hierzu ausführlich Böhret/Konzendorf (2001); Konzendorf (2005) oder auch Bräunlein (2004).

Mit ihrer Synopse wichtiger internationaler Ansätze der politischen Erfolgskontrolle haben BUDÄUS/BUCHHOLTZ zunächst die Grundlagen für die nachfolgenden Arbeiten geschaffen. Durch ihre übersichtliche Darstellung unterschiedlicher Prozessmodelle öffentlicher Leistungserstellung sowie zugeordneter Bewertungskriterien wurde zunächst ein *Referenzmodell* entwickelt und damit ein einheitlicher Diskussionsstand im Forschungsbereich ermöglicht. Eine deutliche Erweiterung dieses Bezugsrahmens hat BUSCHOR mit dem 5-Ebenen-Konzept vorgenommen. Als *Grundgerüst der schweizerischen Verwaltungsmodernisierung* wurde von ihm einerseits der Kreislaufcharakter betont – Planung, Umsetzung und Kontrolle mit einer entsprechenden Rückkopplung zur Planung. Andererseits wurden mit der Rahmenordnung sowie der Trennung von Finanz- und Kostenebene zwei weitere Ebenen in den Modellrahmen integriert.

Die anschließenden Arbeiten von MOSIEK ET AL. haben zu einer weiteren *Ausdifferenzierung der Wirkungsebene* geführt. So wurde mit der Trennung des Leistungsimpact »verstanden als subjektive Kundenbedürfnisse« vom Outcome »verstanden als eher objektive gesamtgesellschaftliche Vollzugswirkung« eine weitere Analyseebene explizit in das Modell eingefügt. Zudem berücksichtigt der stufenweise Aufbau des Bezugsrahmens die unterschiedlichen *Steuerungsansätze des politisch-administrativen Systems*. Eine zusätzliche Erweiterung des Modellrahmens hat zuletzt RÖHRIG vorgenommen, indem von ihm insbesondere unterschiedliche Qualitätsdimensionen sowie die Ebene des eigentlichen Leistungserstellungsprozesses in den bestehenden Modellrahmen integriert wurden.

Für den weiteren Verlauf der Untersuchung wird daher das *Modell der Ziel- und Ergebnisebenen* nach MOSIEK ET AL. als geeigneter Bezugsrahmen für ein wirkungsorientiertes Controlling herangezogen. Soweit notwendig, findet an ausgewählten Stellen eine Berücksichtigung der Erweiterungen von RÖHRIG statt. Sowohl der systematische Aufbau dieser Modellkonzeption als auch der *Umfang und Differenzierungsgrad der berücksichtigten Analyseperspektiven* mit den jeweils zugeordneten Bewertungsinstrumenten erscheinen hier im Vergleich am umfassendsten vorgenommen. Der Modellrahmen ist damit am ehesten geeignet, die aus der wirkungsorientierten Steuerung resultierenden inhaltlichen und methodischen Herausforderungen an die Ausgestaltung eines wirkungsorientierten Controllings zu bewältigen.

3.3.4 Implikationen des bisherigen Untersuchungsverlaufs

Bevor sich die nachfolgenden Ausführungen detailliert mit der instrumentellen Ausgestaltung der einzelnen Ziel- und Ergebnisebenen des wirkungsorientierten Controllings auseinandersetzen, soll der bisherige *Zwischenstand der Untersuchung zur Wirkungsorientierung staatlichen Handelns* an dieser Stelle kurz zusammengefasst werden. Die Realisierung eines wirkungsorientierten Steuerungsansatzes ist für das politisch-administrative System mit vielfältigen Chancen verbunden.⁴⁸⁴ Im Zuge der „Neuen Steuerung“ wurde daher auch in Deutschland der *Pfad zur Wirkungsorientierung*

⁴⁸⁴ Zu den Chancen der Wirkungsorientierung vgl. ausführlich Kapitel 2.2.3.3.

eingeschlagen.⁴⁸⁵ Neben dem Output der staatlichen Leistungserstellung werden zunehmend auch die hiermit verbundenen Impacts und Outcomes in das Zentrum des Interesses rücken und es wird vermehrt nach der eigentlichen Wirksamkeit des staatlichen Ressourceneinsatzes gefragt. Das die Wirkungsorientierung bislang faktisch noch keinen Eingang in die bestehenden Steuerungskreisläufe von Politik und Verwaltung gefunden hat, ist auf bisher *ungelöste Problembereiche* zurückzuführen. Im Rahmen dieser Arbeit wurden sowohl methodische Herausforderungen⁴⁸⁶, als auch die klare Zuweisung von Verantwortlichkeiten⁴⁸⁷ sowie die Einbindung der politischen Ebene⁴⁸⁸ als zentrale Problembereiche der Wirkungsorientierung identifiziert.⁴⁸⁹ Der Erfolg der wirkungsorientierten Steuerung als *praxistaugliches Konzept* und die Realisierung der damit verbundenen Chancen liegt demnach in einer schrittweisen Überwindung der aufgezeigten Problemstellungen.

Ein hohes Potenzial – zumindest die *methodischen Herausforderungen* ansatzweise zu überwinden – wird in diesem Zusammenhang dem Verwaltungscontrolling zugesprochen. Die Frage nach den Wirkungen staatlichen Handelns bildet damit den Ausgangspunkt zur Weiterentwicklung des Verwaltungscontrollings zu einem *wirkungsorientierten Controlling*.⁴⁹⁰ Die im Zuge des New Public Management häufig betonte Schlüsselfunktion des Controllings für den Modernisierungsprozess in der öffentlichen Verwaltung wird hierdurch weiter untermauert.⁴⁹¹ Als Instrument der Führungsunterstützung hat Controlling im politisch-administrativen System somit auch die Aufgabe, sachgerechte und praktikable Methoden bereitzustellen, die eine systematische Analyse und Steuerung der Wirkungen staatlichen Handelns erlauben.

Mit den vorgestellten Bezugsrahmen eines wirkungsorientierten Controllings gelingt es zunächst, den komplexen Prozess öffentlicher Leistungserstellung sowie die relevanten Betrachtungsebenen und Bewertungskriterien angemessen zu strukturieren. Fraglich ist nun, inwieweit das auf den einzelnen Ziel- und Ergebnisebenen bereitgestellte Control-

⁴⁸⁵ Der Pfad zur Wirkungsorientierung wurde in Kapitel 2.2.3.1 aufgezeigt.

⁴⁸⁶ Die methodischen Probleme betreffen einerseits die Schwierigkeit, komplexe Ursache-Wirkungszusammenhänge zweifelsfrei nachzuweisen und auf die Produkte staatlichen Handelns zurückzuführen. Andererseits müssen objektive Indikatoren zur Operationalisierung und Messung der ausgelösten Wirkungen gefunden werden.

⁴⁸⁷ Häufig sind realisierte Wirkungen auf mehrere Ursachen zurückzuführen, da einerseits staatliche Wirkungs-konkationen aus mehreren Verwaltungsbereichen und andererseits auch externe Effekte dafür verantwortlich sein können. Die insgesamt geringe Kontrollierbarkeit von Wirkungen erschwert damit die eindeutige Zuweisung von Verantwortung.

⁴⁸⁸ Fraglich bleibt, inwieweit die politisch Verantwortlichen im System der Konkurrenzdemokratie überhaupt an einer Vorgabe transparenter und messbarer Wirkungsziele, die ein realistisches Bild des Wirkungsgrades staatlichen Handelns zeichnen, interessiert sind. Grundsätzlich bieten klare und messbare Ziele sowohl der Opposition als auch dem Bürger bei Zielverfehlung eine offene Angriffsfläche, was einem langfristigen politischen Erfolg eventuell eher im Wege steht. Vgl. hierzu auch Fiedler/Vernau (2000), S. 35 ff.

⁴⁸⁹ Zur systematischen Aufarbeitung der Problembereiche der Wirkungsorientierung vgl. auch Kapitel 2.2.3.4.

⁴⁹⁰ Vgl. u.a. Eichhorn/Wiechers (2001); Reichhard (2002), S. 36; Berens/Mosiek/Röhrig/Gerhardt (2004); Brüggemeier (2004); Röhrig (2008); KGSt (2000) und KGSt (2001).

⁴⁹¹ Vgl. Budäus (2002a), S. 207.

ling-Instrumentarium die beteiligten Akteure dazu in die Lage versetzt, die Bewertungsebenen des Leistungsprozesses sachgerecht abzubilden. Der nächste Untersuchungsschritt besteht demnach in einer Analyse, ob die *instrumentelle Ausgestaltung der Ebenenmodelle* den Informationserfordernissen der Akteure im politisch-administrativen System angemessen Rechnung tragen kann oder hier noch Defizite bestehen.

3.4 Instrumentelle Defizite in der systematischen Erfassung und Bewertung der Wirkungen staatlichen Handelns

Das Modell der Ziel- und Ergebnisebenen öffentlicher Leistungserstellung nach MOSIEK ET AL. weist insgesamt fünf unterschiedliche Bewertungsebenen auf, denen jeweils unterschiedliche Controllinginstrumente zugeordnet sind.⁴⁹² Diese Controllinginstrumente lassen sich grob in drei unterschiedliche Kategorien einteilen. Auf der Ebene des Ressourcenverbrauchs sind dies Bewertungsinstrumente zur Finanz- und Kostenkontrolle. Auf der Produktebene werden Instrumente zur Leistungsanalyse eingesetzt und auf der Wirkungsebene sind Instrumente zur Bewertung leistungsempfängerbezogener und gesellschaftlicher Wirkungsziele notwendig. Im Folgenden sollen die jeweils einsetzbaren Instrumentarien vorgestellt und auf ihre *Tauglichkeit für einen systematischen wirkungsorientierten Controllingprozess* hin überprüft werden.

Auf der *Ebene des Ressourcenverbrauchs* werden im öffentlichen Sektor bereits vielfältige Anstrengungen unternommen. Mit der Umstellung auf das *doppische Rechnungswesen* befindet sich das gesamte öffentliche Haushaltswesen derzeit in einem tiefgreifenden Reformprozess.⁴⁹³ Das aktuell noch vorherrschende kameralistische Rechnungswesen wird in den nächsten Jahren schrittweise abgelöst.⁴⁹⁴ Hierdurch gelingt auch in öffentlichen Haushalten erstmals eine periodengerechte Abgrenzung der Aufwendungen sowie die Gegenüberstellung des gesamten Vermögens und der gesamten Schulden – beispielsweise durch die Berücksichtigung von Pensionsrückstellungen für verbeamtete Mitarbeiter. Dies führt zu einer *transparenten Dokumentation der Finanzierungsverhältnisse des Haushaltes*, so dass nicht wie bei der Kameralistik der Anreiz besteht, laufende Betriebsausgaben zu Lasten zukünftiger Generationen zu finanzieren.⁴⁹⁵ Im Ergebnis wird damit die Grundlage für eine wirtschaftliche Steuerung des staatlichen Mitteleinsatzes – auch im Sinne einer intergenerativen Gerechtigkeit – geschaffen.

Gleichzeitig wurde bereits in vielen Bereichen der öffentlichen Verwaltung eine *Kosten- und Leistungsrechnung* zur differenzierten Erfassung und Darstellung des Ressourcenverbrauchs eingeführt.⁴⁹⁶ Die Kosteninformationen dienen einerseits der mittelfristigen Planung des notwendigen Ressourceneinsatzes, andererseits der Kontrolle

⁴⁹² Vgl. hierzu ausführlich Kapitel 3.3.2.3.

⁴⁹³ Vgl. hierzu beispielsweise Bräunig (2004), S. 309 ff. oder auch Berens et al. (2005), S. 887 ff.

⁴⁹⁴ Zum gegenwärtigen Umstellungsprozess in den einzelnen Bundesländern vgl. Reichard (2004), S. 87 ff.

⁴⁹⁵ Vgl. Bräunig (2004), S. 312 und Eichhorn (1987), S. 56.

⁴⁹⁶ Zum derzeitigen Umsetzungsstand der KLR in der öffentlichen Verwaltung vgl. Bogumil/Kuhlmann (2004).

der Kostenwirtschaftlichkeit sowie der Dokumentation von Kostendeckungsgraden, beispielsweise zur Gebührenkalkulation.⁴⁹⁷ Die hiermit geschaffene Transparenz der Kostensituation stellt zudem zuverlässige Daten für make-or-buy-Entscheidungen zur Verfügung.⁴⁹⁸

Die *Kostenartenrechnung* bietet die Möglichkeit, kalkulatorische Kostenbestandteile in die Betrachtung aufzunehmen, wie zum Beispiel kalkulatorische Abschreibungen oder kalkulatorische Zinsen. Im Rahmen einer *Kostenstellenrechnung* können innerbetriebliche Verantwortungsbereiche abgegrenzt werden, um den Werteverzehr der Ressourcen verursachungsgerecht zuzurechnen und beispielsweise durch Soll-Ist-Vergleiche Kostentransparenz zu schaffen. Mit Hilfe der *Kostenträgerrechnung* kann der Ressourcenverzehr schließlich den Produkten der öffentlichen Verwaltung⁴⁹⁹ zugeordnet werden und damit Informationen darüber bereitstellen, welche Leistungsergebnisse (Outputs) die Kostenentstehung verursacht haben. Diese Informationen sind nicht nur für die Steuerung des politisch-administrativen Systems relevant, sondern prägen auch das Verhalten der Akteure in Verwaltung, Politik und Öffentlichkeit – letztlich kann „ohne Kosteninformationen kein Kostenbewusstsein entstehen“.⁵⁰⁰

Voraussetzung für den Einsatz einer Kostenträgerrechnung ist ein *Produktkonzept*, welches auf der *Ebene des Outputs* die Aktivitäten einer öffentlichen Verwaltung zu Produkten zusammenfasst. Bei Produkten handelt es sich um die kleinsten selbständigen Leistungs- bzw. Dienstleistungseinheiten, die von Kunden der Verwaltung genutzt werden können.⁵⁰¹ Durch die Bildung übergeordneter Produktgruppen und Produktbereiche lässt sich eine *Produkt Hierarchie* abbilden, die im Ergebnis einen Gesamtüberblick über das gesamte Leistungsspektrum der öffentlichen Verwaltung ermöglicht.⁵⁰²

Neben der Erhebung von produktbezogenen Kostendaten durch die KLR, erlauben *Kennzahlensysteme* die quantitative Erfassung relevanter Leistungsdaten.⁵⁰³ Kennzahlen sind i.d.R. direkt messbar und beziehen sich auf wichtige behördliche Tatbestände

⁴⁹⁷ Vgl. Röhrig (2008), S. 120 f. und Siems (2005), S. 56 ff.

⁴⁹⁸ Vgl. Schedler/Proeller (2003), S. 205.

⁴⁹⁹ Bei den Produkten der öffentlichen Verwaltung handelt es sich überwiegend um Dienstleistungen, vgl. hierzu ausführlich Kapitel 2.1.3.

⁵⁰⁰ Beyer/Kienzle (2005), S. 353; vgl. auch Röhrig (2008), S. 117.

⁵⁰¹ Als selbständig gilt eine Leistungseinheit, wenn sie ohne Bezug einer weiteren Leistung einen Nutzen stiftet. Vgl. Schedler/Proeller (2003), S. 127.

⁵⁰² Vgl. Bähr (2002), S. 41.

⁵⁰³ Eine über quantitative und qualitative Kennzahlen operationalisierte Leistungsbewertung stellt die Grundlage für die outputorientierte Verwaltungssteuerung dar. Die Anwendung von Kennzahlen bietet jedoch vielfach die Gefahr, das regelmäßig komplexe Leistungsergebnis nicht umfassend und damit nicht steuerungskonform abzubilden. Daher müssen neben direkt messbaren Kennzahlen häufig auch Indikatoren erhoben werden, um nicht direkt wahrnehmbare bzw. nicht direkt messbare Tatbestände abzubilden. Neben Bestandsindikatoren, welche Umfeldzustände dokumentieren, vermag der ergänzende Einsatz von Aktivitätsindikatoren (Ergebnis pro Zeiteinheit) für eine effiziente Produkterstellung erfolgskritische Ereignisse zu dokumentieren. Darüber hinaus können anhand von Qualitätsindikatoren Aussagen über die Sachgerechtigkeit, Zeitgerechtigkeit und Wirtschaftlichkeit getroffen werden, was gleichsam in Verbindung mit Aktivitätsindikatoren den Output der Verwaltung determiniert. Vgl. hierzu BMS Consulting (2004), S. 35; auch Röhrig (2008), S. 127 f.

und stellen diese in konzentrierter Form dar. In dieser Weise werden die relevanten quantitativen und qualitativen Aspekte der Verwaltungsprodukte erfasst. Über die Produkte der Verwaltung lässt sich idealerweise auch eine Verbindung zur Wirkungsebene (Impact und Outcomes) herstellen, indem strategische Fragestellungen nach den Wirkungszielen bzw. den tatsächlich erreichten Wirkungen beantwortet werden.⁵⁰⁴

Mit der Kosten- und Leistungsrechnung sowie den verbundenen Produktkonzepten und Kennzahlensystemen sind bereits wichtige Instrumente des Verwaltungscontrollings in weiten Teilen der öffentlichen Verwaltung eingeführt.⁵⁰⁵ Insbesondere auf kommunaler Ebene ist die Modernisierung auch in Deutschland mittlerweile weit fortgeschritten. Die staatlichen Ebenen der Bundesländer sowie des Bundes sind insgesamt etwas zurückhaltender – befinden sich vielfach jedoch auch in einem konsequenten Modernisierungsprozess.⁵⁰⁶ Weiterhin ist auch die beschriebene Umstellung des Rechnungs- und Haushaltswesens zumindest auf kommunaler Ebene schon auf den Weg gebracht, so dass durch die Ablösung der Kameralistik in den nächsten Jahren eine deutliche Verbesserung der Transparenz des Rechenwerks eintreten wird.⁵⁰⁷

Während auf der Ebene des Ressourcenverbrauchs und des Verwaltungsoutputs bereits ein hoher Umsetzungsgrad wichtiger Controllinginstrumente festzustellen ist, sind vergleichbare Maßnahmen auf der *Wirkungsebene* nicht zu verzeichnen. Strategische Fragestellungen nach den Wirkungszielen sowie den tatsächlich erreichten Wirkungen der öffentlichen Verwaltung bleiben damit regelmäßig unbeantwortet. In Deutschland konzentrieren sich die Bemühungen bislang erst auf einige wenige Pilotprojekte zur Wirkungsorientierung.⁵⁰⁸ Sogar die internationalen Vorreiter-Nationen des New Public Management befinden sich bei wirkungsorientierten Steuerungsansätzen häufig noch in einem experimentellen Stadium.⁵⁰⁹ Die bislang mangelnde Umsetzung wirkungsorientierter Ansätze in der Verwaltungspraxis lassen *Defizite des bestehenden Controlling-Instrumentariums auf der Wirkungsebene* vermuten – theoretische Methodendefizite haben so anscheinend praktische Umsetzungsdefizite zur Folge.

Zur Analyse und Steuerung der Wirkungen staatlichen Handelns empfehlen MOSIEK ET AL. und RÖHRIG in ihren Modellkonzeptionen sowohl Verfahren der *Einstellungs- und Kundenzufriedenheitsmessung* zur Bewertung des Leistungsimpact, als auch *Evaluationen und Wirkungsrechnungen* zur Bewertung der Outcomes.⁵¹⁰ Die Perspektive des Impact – verstanden als die subjektive Anspruchserfüllung des Leistungsempfängers durch die Verwaltung⁵¹¹ – und die Perspektive der Outcomes – verstanden als die

⁵⁰⁴ In gleicher Weise auch Balzer (2005), S. 425.

⁵⁰⁵ Vgl. Bogumil/Kuhlmann (2004).

⁵⁰⁶ Vgl. Jann (2004), S. 15. Für ein Vergleich der Bundesländer vgl. Reichard (2004), S. 87 ff. sowie für den Modernisierungsprozess des Bundes vgl. Jann (2004), S. 100 ff.

⁵⁰⁷ Vgl. Budäus (2004), S. 82 ff. oder Reichard (2004), S. 87 ff.

⁵⁰⁸ Vgl. Brüggemeier (2004), S. 375, der einige ausgewählte Projekte nennt.

⁵⁰⁹ Vgl. hierzu die Ausführungen des Kapitels 2.2.3.2.

⁵¹⁰ Vgl. Mosiek et al. (2004), S. 28 f. sowie Röhrig (2008), S. 105 ff.

⁵¹¹ Vgl. Röhrig (2008), S. 130.

objektiv ausgelösten gesamtgesellschaftliche Wirkungen⁵¹² – sind in diesem Zusammenhang nicht als alternative, sondern als sich ergänzende Betrachtungsebenen anzusehen. Fraglich ist, inwieweit sich die genannten Instrumente in einen *systematischen wirkungsorientierten Controllingprozess* einbinden lassen (vgl. *Abbildung 21*).

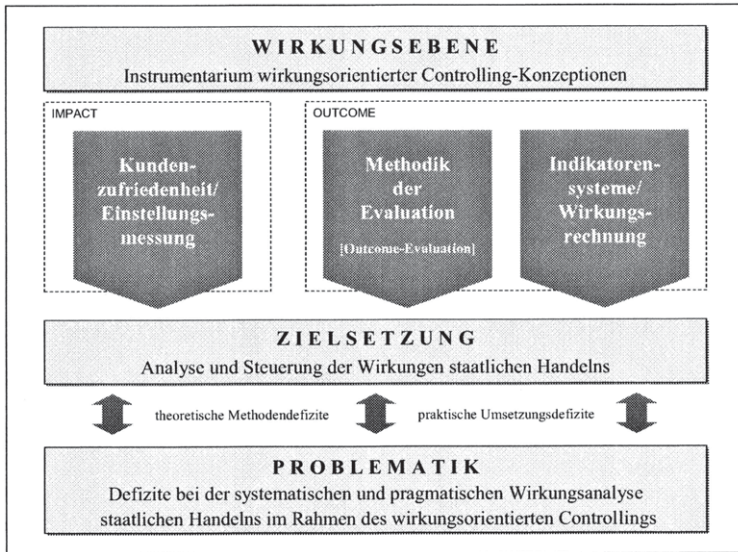


Abbildung 21: Controlling-Instrumente der Wirkungsebene

Verfahren der *Einstellungs- und Kundenzufriedenheitsmessung* sind insbesondere für solche Verwaltungseinheiten von Bedeutung, die Serviceleistungen für den Bürger erbringen und dadurch Ansatzpunkte zur *Stärkung der Kundenorientierung* in den Vordergrund rücken, der *Leistungsimpact* stellt hier eine wichtige Bewertungsdimension staatlichen Handelns dar. Versteht man den Bürger als Kunden und damit zugleich auch als Auftraggeber der öffentlichen Verwaltung, sollten Serviceleistungen an den spezifischen Kundenbedürfnissen ausgerichtet werden. Als Kunde ist der Bürger in der Lage, die erbrachten Leistungen sachgerecht zu beurteilen und gegebenenfalls konstruktive Kritik zu üben bzw. Verbesserungsvorschläge zur Optimierung der Serviceleistung vorzubringen.⁵¹³

Als besonders wichtige *Merkmale öffentlicher Serviceleistungen* werden von Kunden beispielsweise die Öffnungs- und Sprechzeiten, die Schnelligkeit der Vorgangsbearbeitung und die Verständlichkeit der schriftlichen Unterlagen genannt.⁵¹⁴ Die Auswahl

⁵¹² Vgl. Berens et al. (2004), S. 331.

⁵¹³ Vgl. Röhrig (2008), S. 132.

⁵¹⁴ Vgl. Meyer/Dornach (2001), S. 117.

und Relevanz einzelner Merkmale ist allerdings stark von der Art der öffentlichen Leistung abhängig und fallweise entsprechend anzupassen. Zur Erhebung der Kundenzufriedenheit kommen häufig *Kunden- bzw. Bürgerbefragungen* zum Einsatz, teilweise wird auch ein Beschwerdemanagement eingerichtet. Wichtig ist in diesem Zusammenhang eine kontinuierliche Rückkopplung des Leistungsprozesses durch den Kunden, um vorhandene Optimierungspotenziale frühzeitig zu erschließen. Um die Impactanalyse in einen systematischen wirkungsorientierten Controllingprozess zu überführen, sollten die Befragungsergebnisse schließlich zu einem überschaubaren *Set steuerungsrelevanter Impact-Indikatoren* verdichtet werden, die unter vertretbarem Aufwand einer regelmäßigen Messung unterzogen werden können.⁵¹⁵

Zur Beurteilung der *Outcomes*, d.h. der durch den öffentlichen Leistungsprozess gesamtgesellschaftlich ausgelösten Wirkungen, sollen der Empfehlung nach insbesondere *Wirkungsrechnungen* bzw. entsprechende Indikatorensysteme sowie die *Methodik der Evaluation* herangezogen werden.⁵¹⁶ Eine *Wirkungsrechnung* erfasst die Auswirkungen der Verwaltungstätigkeit, d.h. der staatlichen Produkte und Programme, und setzt sie in Beziehung zu den politischen Zielen, die damit verfolgt wurden.⁵¹⁷ Bei einer Wirkungsrechnung handelt es sich demnach um ein *Indikatorensystem*, das die Wirkung staatlichen Handelns abbildet. Mittels Indikatoren können nicht direkt messbare Sachverhalte ansatzweise messbar gemacht werden und man erhält ein vereinfachtes Abbild der Realität.⁵¹⁸ Durch geeignete Indikatoren kann so die *objektive Effektivität* und damit der Zielerreichungsgrad des Verwaltungshandelns auf der Ebene der *Outcomes* bestimmt werden.⁵¹⁹ Voraussetzung für aussagekräftige Informationen im Rahmen der Wirkungsrechnung ist aber die *Existenz klarer und messbarer Wirkungsziele*.⁵²⁰

Doch an *methodisch ungenügenden Zieldefinitionen* scheitert in der Regel der verbreitete Einsatz einer Wirkungsrechnung. Insbesondere auf politischer Ebene besteht nur eine äußerst geringe Bereitschaft zur Vorgabe klarer und messbarer Zielvorgaben, da die hiermit verbundene Transparenz und Verantwortungszuweisung vielfach der politischen Rationalität widerspricht.⁵²¹ Daneben besteht eine weitere Schwäche darin, dass eine Wirkungsrechnung *keine kausalen Überlegungen* anstellt. Dies bedeutet, dass selbst bei der Existenz klarer und messbarer Wirkungsziele nur die hiermit verbundenen intendierten Auswirkungen in der Gesellschaft durch das Indikatorensystem erfasst würden. Sämtliche vom staatlichen Produkt ausgelösten Neben- und Folgewirkungen auf die gesamtgesellschaftliche Wohlfahrt würden nicht beachtet, was faktisch eine unzulässige *Verkürzung der Wirksamkeitsbetrachtung* darstellt.⁵²² Um entspre-

⁵¹⁵ Vgl. Röhrig (2008), S. 136.

⁵¹⁶ Vgl. beispielsweise Buschor (2002), S. 66; Mosiek et al. (2004), S. 28 f. und Röhrig (2008), S. 136 ff.

⁵¹⁷ Vgl. Schedler/Proeller (2003), S. 207.

⁵¹⁸ Vgl. Hill (2002), S. 65.

⁵¹⁹ Vgl. Röhrig (2008), S. 154.

⁵²⁰ Vgl. Schedler/Proeller (2003), S. 207.

⁵²¹ Vgl. Brüggemeier (2004), S. 383 oder Fiedler/Vernau (2001), S. 35 ff. und insbesondere Kapitel 2.2.3.4.

⁵²² Vgl. hierzu ausführlich Kapitel 4.1.1.1 dieser Arbeit.

chende kausalerorientierte Überlegungen vorzunehmen, wird daher ergänzend das Instrumentarium der Evaluation empfohlen.⁵²³

Bei *Evaluationen* handelt es sich um ein Instrument der Erfolgskontrolle, das Informationen über staatliches Handeln bereitstellt.⁵²⁴ Dem Wortsinn nach bedeutet Evaluation die Beurteilung eines Gegenstandes oder Sachverhaltes.⁵²⁵ Im Rahmen der schweizerischen Verwaltungsmodernisierung hat sich in den letzten Jahren ein *Begriffsverständnis* durchgesetzt, dass mit Evaluation die wissenschaftliche und empirisch gestützte Beurteilung der Konzeption, des Vollzugs und der Wirksamkeit staatlicher Maßnahmen beschreibt.⁵²⁶

Diesem weiten Begriffsverständnis folgend, beziehen sich Evaluationen – vergleichbar den vorgestellten Controlling-Bezugsrahmen – auf sämtliche Bewertungsebenen des öffentlichen Leistungsprozesses. Dies würde auch die Ressourcen- und Produktebene mit einschließen. Damit weist der Evaluationsbegriff starke *Überschneidungen zum wirkungsorientierten Controllingbegriff* dieser Arbeit auf – auch wenn das Controlling stärker begleitend und führungunterstützend angelegt ist.⁵²⁷ Für den weiteren Untersuchungsverlauf ist demnach notwendig, das Evaluationsverständnis entsprechend dem vorliegenden Kontext weiter zu spezifizieren.

Im Rahmen der vorliegenden Arbeit wird daher eine enge Auslegung des Evaluationsbegriffs gewählt, wonach sich Evaluationen primär auf die Wirkungserfassung beziehen.⁵²⁸ Evaluationen stellen somit ein Controllinginstrument der Wirkungsebene dar. Der Kern der Evaluation liegt in der *Untersuchung der Wirksamkeit öffentlicher Maßnahmen und Programme*, was einer „Beurteilung und Bewertung staatlicher Maßnahmen und Programme mit wissenschaftlichen Methoden“⁵²⁹ gleichkommt.⁵³⁰ Unter Evaluation kann demnach die sozialwissenschaftlich orientierte und methodisch reflektierte Forschung über die tatsächlichen Wirkungszusammenhänge staatlicher Maßnahmen

⁵²³ „Im Ergebnis können in der Kombination spezifischer Verfahren der Evaluation sowie dem zielgerichteten Einsatz von Wirkungsindikatoren die Probleme einer Wirkungsoperationalisierung unter bestimmten Voraussetzungen deutlich reduziert werden“; Röhrig (2008), S. 139 f. In ähnlicher Weise fordert auch BUDAUS einen kombinierten Einsatz von Evaluationen und Indikatorensystemen. Vgl. Budäus (1999b), S. 336.

⁵²⁴ Vgl. Bussmann (1995), S. 345 ff.

⁵²⁵ Wenn jemand z.B. überprüft, ob gebratenes Fleisch besser schmeckt als rohes oder wenn jemand ausprobiert, ob bestimmte Pflanzen essbar sind oder nicht, dann führt er eine Evaluation durch. Evaluationen sind ein wichtiges Instrument zur Generierung von Erfahrungswissen. Vgl. Stockmann (2004), S. 13.

⁵²⁶ Vgl. Buschor (2002).

⁵²⁷ Zu Überschneidung der Begrifflichkeiten bei Instrumenten der Erfolgskontrolle vgl. Kissling-Näf/Knoepfel (1993), S. 277 ff. oder auch Bussmann (1995), S. 345 ff. Die Gesamtheit der Informationsinstrumente wird im deutschsprachigen Raum häufig unter dem Begriff „Controlling“ zusammengefasst. Insbesondere im angelsächsischen Sprachgebiet wird dafür in der Regel der Begriff „Evaluation“ verwendet.

⁵²⁸ Vgl. Rossi/Freeman (1993). „Evaluationen haben immer mit der Erfassung von Wirkungen staatlichen Handelns zu tun“. Klöti (1997), S. 46.

⁵²⁹ Klöti (1997), S. 39.

⁵³⁰ Vgl. Röhrig (2008), S. 141.

verstanden werden.⁵³¹ Dergestalt erfolgt durch die *Untersuchung von Kausalzusammenhängen* eine Zurechnung der Outcomes auf die Produkte der Verwaltung. Zur besseren Abgrenzung der Begrifflichkeiten wird bei entsprechend angelegten Evaluationen im Folgenden von *Outcome-Evaluationen* gesprochen.⁵³²

Zur Analyse der Wirkungen staatlichen Handelns findet demnach die *Methodik der Outcome-Evaluation* Eingang in den Bezugsrahmen des wirkungsorientierten Controllings. Hinsichtlich der Phasen des politisch-administrativen Prozesses kann eine Outcome-Evaluation grundsätzlich drei verschiedene *Analyseperspektiven*⁵³³ einnehmen.⁵³⁴

- *ex-ante*: In der Phase der Maßnahmenplanung werden mutmaßliche künftige Wirkungen abgeschätzt bzw. zu erwartende negative Auswirkungen antizipiert, um die Gestaltung der Maßnahme zu unterstützen.⁵³⁵
- *on-going*: In der Phase der Maßnahmendurchführung findet die Überprüfung von Zwischenergebnissen statt, um frühzeitig notwendige Anpassungen bzw. die Korrektur von Fehlentwicklungen vorzunehmen.
- *ex-post*: Nach Abschluss der Maßnahme werden die ausgelösten Wirkungen möglichst vollständig erfasst und bewertet, um Kenntnis von der Wirksamkeit der Maßnahme zu erlangen sowie ein tieferes Verständnis der Wirkungszusammenhänge zu erhalten.⁵³⁶

Eine weitere Differenzierung wird auch hinsichtlich der *Trägerform der Outcome-Evaluation* vorgenommen. Grundsätzlich kann man zwischen den Formen der *internen Selbstevaluation* sowie der *externen Fremdevaluation* unterscheiden.⁵³⁷ Während die interne Selbstevaluation von den beteiligten Akteuren bzw. der ausführenden Verwaltungseinheit selbst erstellt wird, ist die Anfertigung durch wissenschaftliche For-

⁵³¹ Vgl. Haldemann/Marek (2001), S. 41.

⁵³² Zum Begriff der *Outcome-Evaluation* sowie einer Abgrenzung zu anderen Evaluationstypen vgl. auch Wollmann (2004b), S. 205 ff. WOLLMANN unterscheidet Evaluationstypen danach, „welche Reichweite die Evaluation haben soll“. Wollmann (2004b), S. 207. Man spricht von *Institutionen-Evaluation*, wenn der Verlauf und das Ergebnis institutioneller Veränderungen beurteilt werden soll. Auf veränderte Handlungsprozesse und -muster beziehen sich die *Performanz-Evaluation* bzw. *Prozess-Evaluation*. Evaluationen können auch auf die verwaltungsökonomische Effizienz, insbesondere erzielte Kostenreduktionen im Sinne eines „*saving of money*“ durch Reformprojekte abstellen. *Output-Evaluationen* bewerten dagegen die hierdurch erzielten (materiellen) Leistungsverbesserungen. Darüber hinausreichende verteilungspolitische „systemische“ Veränderungen in der Gesellschaft werden im Rahmen von *Outcome-Evaluationen* beurteilt. Vgl. Wollmann (2004b), S. 205 ff.

⁵³³ Eine übersichtliche Darstellung der Synthese unterschiedlicher Evaluationsansätze und Analyseperspektiven findet sich bei Röhrig (2008), S. 143.

⁵³⁴ Vgl. hierzu Stockmann (2004), S. 15 ff.; in ähnlicher Weise auch Busmann (1995), S. 35 f.

⁵³⁵ BUSSMANN bezeichnet diese als *prospektive Evaluationen*, vgl. Busmann (1995), S. 35. Evaluationen im Rahmen der Maßnahmenformulierung haben *formativen Charakter*, d.h. sie sind aktiv-gestaltend, prozessorientiert, konstruktiv und kommunikationsfördernd angelegt. Vgl. Stockmann (2004), S. 17.

⁵³⁶ Solche Evaluationen haben i.d.R. *summativen Charakter*, d.h. sie sind zusammenfassend, bilanzierend und ergebnisorientiert. Vgl. Stockmann (2004), S. 17.

⁵³⁷ Vgl. Vedung (1999), S. 104 f.

schungseinrichtungen und spezialisierte Beratungsgesellschaften kennzeichnend für die externe Fremdevaluation. Die Wahl der Trägerschaft sollte von der grundlegenden Zielsetzung der Evaluation abhängig gemacht werden.⁵³⁸ Will der Auftraggeber *Rechenschaft* über eine staatliche Maßnahme ablegen, sprechen die höhere Objektivität und Glaubwürdigkeit für die externe Fremdevaluation. Ist dagegen die lernorientierte *Verbesserung der Steuerungsprozesse* das Ziel, können die fachspezifischen Kenntnisse der Mitarbeiter auch im Rahmen der internen Selbstevaluation genutzt werden.

Allerdings werden von den Vertretern der Evaluationsforschung stets die Anforderungen an die fundierten *fachlichen Methodenkenntnisse* betont, die zur Durchführung einer qualitativ gesicherten Evaluation notwendig sind.⁵³⁹ Hierdurch ergeben sich automatisch Einschränkungen für die Anwendung der internen Selbstevaluation. Evaluatoren benötigen demnach tiefgehende Kenntnisse sowohl über das zu untersuchende Fachgebiet als auch über die sozialwissenschaftlichen Methoden der Evaluationsforschung.⁵⁴⁰ Die methodische Komplexität resultiert aus dem verbreiteten *Einsatz empirischer Forschungstechniken*, Evaluationen sind häufig als Sozalexperimente angelegt. Hierdurch erhalten wissenschaftliche Qualitätskriterien wie Objektivität, Validität und Reliabilität ein hohes Gewicht – pragmatische Aspekte sind von geringerer Bedeutung.

Im Zuge der Professionalisierung der Evaluationsforschung werden bereits seit den 70er Jahren in den USA Kriterienkataloge entwickelt, mit denen die *Qualität von Evaluationen* sichergestellt werden soll.⁵⁴¹ In Anlehnung an diese Kriterienkataloge hat die Deutschen Gesellschaft für Evaluation (DeGEval) eigene Qualitätsstandards erarbeitet.⁵⁴² Demzufolge sollen Evaluationen die vier grundlegenden Eigenschaften der Nützlichkeit, Durchführbarkeit, Fairness und Genauigkeit aufweisen.⁵⁴³

- Die *Nützlichkeitsstandards* sollen sicherstellen, dass sich der Zweck einer Evaluation am Informationsbedürfnis der vorgesehenen Nutzer ausrichtet.
- Die *Durchführbarkeitsstandards* sollen gewährleisten, dass eine Evaluation sowohl realistisch und gut durchdacht als auch kostenbewusst angelegt wird.
- Die *Fairnessstandards* regeln, dass in einer Evaluation diplomatisch und respektvoll mit betroffenen Akteuren umgegangen wird sowie mögliche Interessenkonflikte offen gelegt werden.

⁵³⁸ Vgl. hierzu und im Folgenden Vedung (1999), S. 106 ff.

⁵³⁹ Vgl. bspw. Klöti (1997), S. 44; Bussmann (1995), S. 348; Stockmann (2004), S. 20 f.; Wollmann (2004b), S. 211 ff.; Widmer (2004), S. 83 ff.; Vedung (1999), S. 104 ff. oder Schedler/Proeller (2003), S. 208.

⁵⁴⁰ Vgl. Klöti (1997), S. 44 ff. „Evaluationen sind deshalb schon fast definitionsgemäß multidisziplinäre Forschungsvorhaben. Einzelne Forscherinnen und Forscher sind immer weniger in der Lage, im Alleingang Evaluationen durchzuführen, selbst wenn sie über beträchtliche Erfahrung verfügen. Gefragt ist immer mehr Teamarbeit.“ Klöti (1997), S. 44.

⁵⁴¹ Vgl. Stockmann (2004), S. 22.

⁵⁴² Vgl. DeGEval (2002).

⁵⁴³ Vgl. hierzu Stockmann (2004), S. 22 f.; DeGEval (2002), S. 8 f. oder ausführlich Widmer (2004), S. 92 ff.

- Die *Genauigkeitsstandards* sollen dafür sorgen, dass eine Evaluation gültige und nachprüfbare Information bzw. Ergebnisse hervorbringt, Vorgehensweise und Informationsquellen sind zu verdeutlichen.

Nach STOCKMANN hat sich der Schwerpunkt der Evaluationsdiskussion in den letzten Jahren allerdings vom methodischen Rigorismus hin zu mehr Pragmatismus verschoben.⁵⁴⁴ Das *Kriterium der Nützlichkeit* von Evaluationsergebnissen für Auftraggeber und Stakeholder wird zunehmend in den Vordergrund gestellt.⁵⁴⁵ Dies ist vor allem auf die Erkenntnis der Evaluationsforschung zurückzuführen, dass eine konzeptionelle „Verschlankung“ der Evaluation, deren Initiierung und Durchführung politisch, zeitlich und finanziell erst ermöglicht.⁵⁴⁶ Für *Outcome-Evaluationen* gilt dies umso mehr, da es sich aufgrund der beschriebenen methodischen Problembereiche⁵⁴⁷ häufig um sehr aufwendige und komplexe Untersuchungen handelt. Aus der Perspektive des wirkungsorientierten Controllings ist die aktuelle Entwicklung zu weniger Wissenschaftlichkeit und *mehr Pragmatismus bei der Durchführung von Evaluationsstudien* sicherlich zu begrüßen, da hiermit die Grundlagen geschaffen werden, erzielte Ergebnisse auch in die Steuerungskreisläufe von Politik und Verwaltung zu überführen.

Doch ändert dies wenig an den – zumindest bislang – bestehenden *praktischen Umsetzungsdefiziten* der Outcome-Evaluation. Der BUNDESRECHNUNGSHOF stellt in einer Studie aus dem Jahr 1998 fest, dass in der öffentlichen Verwaltung systematische Erfolgskontrollen und Wirkungsuntersuchungen, die auch nicht-intendierte Effekte berücksichtigen und staatliche Maßnahmen einer Ursache-Wirkungsanalyse unterziehen, nahezu komplett fehlen.⁵⁴⁸ Und STOCKMANN ergänzt kritisch, dass, wenn in einem Politikfeld wie z.B. dem Bildungsbereich häufiger Evaluationsstudien durchgeführt wurden, die Ergebnisse meist widersprüchlich und wenig umsetzungsorientiert sind. Weiterhin sei zu bemängeln, dass Evaluationen meist sektoral und unabhängig voneinander angelegt wurden, eine Konsolidierung über verschiedene Politikfelder hinweg fehlt bislang völlig.⁵⁴⁹ WOLLMANN stellt daher fest, dass der *Stand der Outcome-Evaluation – national wie international – als defizitär einzuschätzen ist*, die Wirkungsdimension bleibt in Studien fast durchweg ausgeblendet, sind Aussagen anzutreffen, sind sie eher generell und „weich“ formuliert.⁵⁵⁰

In ihren Thesen zur Zukunft der strategischen Steuerung greift SCHENKER-WICKI die notwendige Entwicklungsrichtung der Evaluationsforschung auf: „Für die konkrete

⁵⁴⁴ Vgl. Stockmann (2004), S. 22.

⁵⁴⁵ Über alle theoretischen und methodischen Fragen hinweg, besteht Einigkeit darin, dass es darauf ankommt, dass Evaluationsergebnisse im politischen Prozess genutzt werden. Vgl. hierzu Chelimsky (1995), S. 8.

⁵⁴⁶ Vgl. Wollmann (2004b), S. 210. THOENIG plädiert daher für den eher „pragmatischen“ Evaluationsansatz der *Quasi-Evaluation*. „This is a perfectly good way to start. There is no surer way of stifling evaluation at birth than to confine it in the ghetto of methodology“. Thoenig (2003) zitiert bei Wollmann (2004b), S. 210.

⁵⁴⁷ Vgl. hierzu die Ausführungen des Kapitels 2.2.3.4.

⁵⁴⁸ Vgl. Bundesrechnungshof (1998), S. 22 ff.

⁵⁴⁹ Vgl. Stockmann (2004), S. 28.

⁵⁵⁰ Vgl. Wollmann (2004b), S. 223.

Ausgestaltung einzelner Politikbereiche [...] interessiert nämlich nicht in erster Linie, wie gut oder effizient eine Verwaltungseinheit arbeitet, sondern ob Leistungen, die vom Staat erbracht werden, auch die tatsächlich gewünschte Wirkung zeigen und zur allgemeinen Wohlfahrt beitragen. In diesem Bereich liegt allerdings noch vieles im Argen: Es werden zwar immer wieder Evaluationen durchgeführt – die klassischerweise zur Überprüfung von Policies eingesetzt werden – doch handelt es sich dabei in der Regel um nicht standardisierte Prüfungen, deren Daten nicht weiterverwendet werden können. Im Gegensatz zu den standardisierten Auditmodellen in der Betriebswirtschaft werden bei einer Evaluation in der Regel für ein bestimmtes Programm oder bestimmte Projekte immer wieder neue und individuelle Lösungen gesucht. Dies ist möglich, da die Theorie die Verwendung unterschiedlicher Bezugsrahmen für ein und dieselbe Problematik erlaubt, was allerdings in der Folge zu widersprüchlichen Aussagen über eine Programmwirkung führen kann und kaum einen systematischen Erkenntnisgewinn zulässt. Aus diesem Grund sind in Politikbereichen zusätzliche Anstrengungen zur Standardisierung – zum Beispiel der Einsatz von standardisierten Leistungsprüfungen – notwendig.⁵⁵¹

Für die instrumentelle Ausgestaltung eines wirkungsorientierten Controllings auf der Wirkungsebene bleiben also *folgende Defizite* festzuhalten. Standardisierte Evaluationen auf der Wirkungsebene sind bereits durch den Umstand begrenzt, dass – zumindest bislang – überhaupt nur in *sehr geringer Anzahl echte Outcome-Evaluationen* durchgeführt wurden. Sind entsprechende Evaluationen verfügbar, handelt es sich in der Regel um *wissenschaftlich geprägte Einzelfalluntersuchungen* durch externe Institute, die meist wenig systematischen Erkenntnisgewinn zulassen und sich somit auch nur begrenzt für eine wirkungsorientierte Steuerung eignen. Hier besteht jedoch die Hoffnung, dass durch eine fortlaufende Standardisierung und mehr Pragmatismus in der methodischen Anlage künftig eine gesteigerte Nutzung externer Evaluationsergebnisse erfolgen kann. Doch die Nachteile solcher externen Evaluationen, der *hohe Kosten- und Zeitaufwand*, bleiben grundsätzlich bestehen, weshalb sich eine wirkungsorientierte Verwaltungssteuerung in der Breite nicht hierauf stützen kann.⁵⁵² Hier muss das wirkungsorientierte Controlling anknüpfen und zukünftig sachgerechte und praktikable Methoden bereitstellen, die eine *systematische Analyse und Steuerung der Wirkungen staatlichen Handelns* erlauben.

Neben der eher extern geprägten Outcome-Evaluation muss also im Rahmen des wirkungsorientierten Controllings ein selbständig anwendbares, bislang faktisch noch nicht bestehendes *Instrumentarium zur Wirkungsanalyse staatlichen Handelns* entwickelt werden. Die Aufgabe besteht hier sicherlich nicht darin, „das Rad neu zu erfinden“, sondern eher in einer sinnvollen Fortentwicklung bestehender Ansätze der Wirkungsrechnung und der Outcome-Evaluation. Insbesondere ist es notwendig, die Wirkungsrechnung bzw. Indikatorensysteme mit den eher kausalorientierten Überlegungen der Evaluation zu verknüpfen. In ähnlicher Weise kommt auch BRÜGGEMEIER in sei-

⁵⁵¹ Schenker-Wicki (2005).

⁵⁵² Vgl. Schedler/Proeller (2003), S. 198.

nem Beitrag zum wirkungsorientierten Controlling zu dem Schluss, dass nun „eine gute Gelegenheit ist, dass sich partiell verwandte Konzepte wie »Controlling« und »Evaluation« endlich einander annähern und sich wechselseitig befruchten“.⁵⁵³ Ebenso schließt sich WOLLMANN dieser Sichtweise an: „Angesichts der strategischen Bedeutung, die in der neueren NPM- und NSM-inspirierten Verwaltungsreformdiskussion den Verfahren des verwaltungsinternen Controlling beigemessen wird, verdienen Varianten der internen Evaluation besondere Aufmerksamkeit“.⁵⁵⁴

Im Vergleich zu den genannten Defiziten der externen Outcome-Evaluation für einen systematischen Controllingprozess, sollte sich das Instrumentarium der Wirkungsanalyse durch *folgende Kriterien* auszeichnen:

- praktikables Instrumentarium, welches im Rahmen der *internen Controllingprozesse* Anwendung finden kann
- Einbindung in einen kontinuierlichen und *systematischen Controllingprozess*, welcher regelmäßig steuerungsrelevante Daten zur Verfügung stellt
- möglichst *hohe Standardisierbarkeit* und damit ein angemessenes Verhältnis zwischen entstehenden Kosten und dem Steuerungsnutzen
- Strukturierungshilfen bereitstellen, um eine Konsolidierung bzw. *Verdichtung über verschiedene Steuerungsebenen* zu ermöglichen

Die genannten Aspekte stellen damit den Rahmen für den weiteren Verlauf der Untersuchung dar. Durch die Weiterentwicklung bestehender Ansätze der Evaluationsforschung, insbesondere der Outcome-Evaluation, soll das nachfolgende Kapitel somit einen Beitrag leisten, ein geeignetes Instrumentarium zur Wirkungsanalyse staatlichen Handelns zu entwickeln.

⁵⁵³ Brüggemeier (2004), S. 386.

⁵⁵⁴ Wollmann (2004b), S. 211.

4 Methodik der Wirkungsanalyse staatlichen Handelns

Die Forderung, durch die Wirkungssteuerung die Wirksamkeit des staatlichen Ressourceneinsatzes sicherzustellen, kann aufgrund der genannten Defizite, auch durch die bestehenden Ansätze des wirkungsorientierten Controllings, derzeit nicht vollständig erfüllt werden. Daher ist es das Ziel der weiteren Untersuchung, ein *praktikables Instrumentarium zur systematischen Analyse der durch staatliches Handeln im gesellschaftlichen Umfeld ausgelösten Wirkungen* zu entwickeln. Grundsätzlich wird hiermit ein eher pragmatisches Wissenschaftsziel verfolgt. Die instrumentelle Erweiterung des wirkungsorientierten Controllings auf der Wirkungsebene soll praktischen Steuerungsnutzen im politisch-administrativen System entfalten. Zugleich hat die weitere Untersuchung aber auch den Charakter einer eher theoretisch orientierten Grundlagenforschung, da eine möglichst allgemeingültige Übertragbarkeit der Ergebnisse auf sämtliche Bereiche staatlichen Handelns angestrebt wird. Der weitere Untersuchungsaufbau ist in der *nachfolgenden Abbildung* dargestellt.

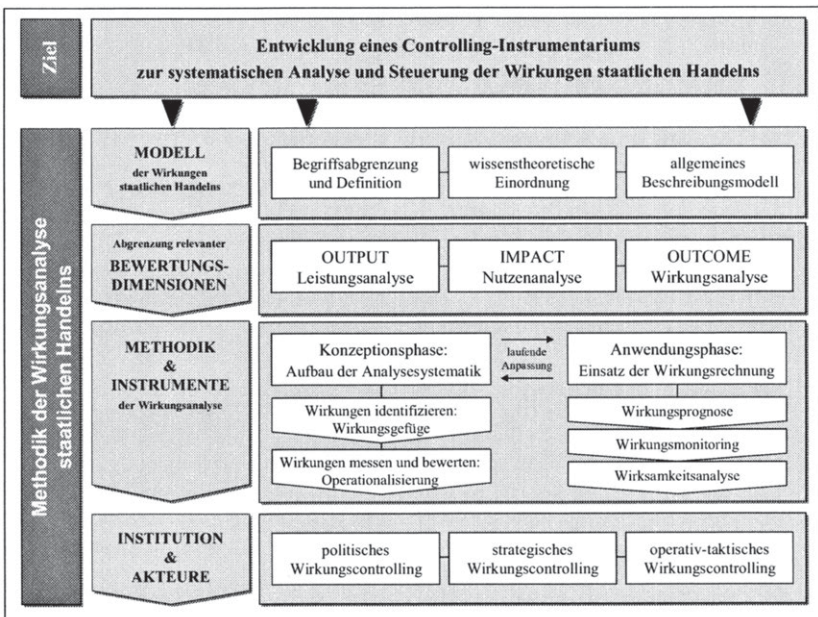


Abbildung 22: Aufbau der weiteren Untersuchung

Der nächste Schritt der Untersuchung besteht darin, zunächst ein *allgemeingültiges Beschreibungsmodell der Wirkungen staatlichen Handelns* zu entwickeln. Dies ist notwendig, um die hochkomplexen Wirkungszusammenhänge der Realität beherrschbar zu machen und die relevanten Betrachtungsobjekte für den weiteren Untersuchungsverlauf abzugrenzen. In diesem Zuge erfolgen auch die eindeutige *Definition*

des *Wirkungsbegriffes* sowie die notwendige *wissenstheoretische Einordnung* von Ursache-Wirkungsbeziehungen. Durch das Beschreibungsmodell können zunächst die theoretischen Defizite der Literatur bezüglich einer Strukturierung der staatlich ausgelösten Wirkungen beseitigt werden.

Danach widmen sich die Ausführungen den unterschiedlichen *Bewertungsdimensionen einer Wirkungsanalyse*. In diesem Zusammenhang ist problematisch, dass die in den Ebenenmodellen unterstellte eindeutige Abgrenzung von Output, Impact und Outcome in der Realität so nicht existiert. Die einzelnen Modellebenen lassen sich häufig nicht trennscharf bestimmen und weisen nicht unerhebliche Redundanzen auf. Um Wirkungen zu analysieren bzw. pragmatische Vorschläge zur instrumentellen Ausgestaltung der einzelnen Bewertungsdimensionen – Leistungsanalyse, Nutzenanalyse und Wirkungsanalyse – zu unterbreiten, müssen die bestehenden Redundanzen durch die Schaffung eindeutiger Analyseperspektiven daher soweit wie möglich aufgelöst werden.

Im nachfolgenden Schritt wird dann ein pragmatischer Vorschlag zur *Ausgestaltung und Methodik der Wirkungsanalyse staatlichen Handelns* unterbreitet. Auf Grundlage des entworfenen Beschreibungsmodells werden eine Vorgehenssystematik sowie das notwendige Instrumentarium zur Strukturierung und Bewertung der Outcomes entwickelt. Im Rahmen dieses Vorgehensmodells sind grundsätzlich zwei Phasen zu unterscheiden. In einer sog. *Konzeptionsphase* erfolgt zunächst die Identifikation der ursächlich auf das staatliche Handeln zurückzuführenden Wirkungen sowie eine Operationalisierung und Bewertung der einzelnen Wirkungskomponenten. In der sog. *Anwendungsphase* erfolgt dann der eigentliche operative Einsatz der in der Konzeptionsphase aufgebauten Wirkungsrechnung. Hier können abhängig vom Einsatzzeitpunkt eine Wirkungsprognose, das Wirkungsmonitoring und die Wirksamkeitsanalyse unterschieden werden. Durch Rückkopplungen aus dem operativen Einsatz erfolgt zudem eine laufende Anpassung der angewendeten Analysesystematik.

Im letzten Schritt werden schließlich Vorschläge zur *Institutionalisierung eines systematischen und durchgängigen Wirkungscontrollings* unterbreitet. Abhängig von den beteiligten Akteuren sowie den unterschiedlichen Informationsbedürfnissen sind auch unterschiedliche Aufgabenstellungen und Verdichtungsgrade wirkungsorientierter Controllingdaten erforderlich. Demzufolge sind für das politisch-administrative System ein politisches Controlling, ein strategisches Controlling und ein operatives Controlling zu unterscheiden.

4.1 Modellbildung als Grundlage der weiteren Untersuchung

4.1.1 Wirkungen als wissenschaftliches Erkenntnisobjekt

4.1.1.1 Definitionsansätze und begriffliche Abgrenzung

Bislang ist in der Literatur kein einheitliches Verständnis bzw. keine allgemeingültige *Definition des Begriffes »Wirkung«* zu beobachten. Dabei beschäftigen sich fast sämtliche Wissenschaftsdisziplinen in irgendeiner Weise mit der Erforschung von Wirkungen. Auffällig ist, dass in den einzelnen Wissenschaftsdisziplinen teilweise sogar ein völlig divergierendes Wirkungsverständnis vorherrscht. Nachfolgende Aufstellung gibt daher vorab einen kurzen Überblick über ausgewählte Definitionsansätze:

- In der *Physik* wird Wirkung als physikalisch skalare Größe der Dimensionen Energie mal Zeit oder Impuls mal Länge definiert.⁵⁵⁵
- In der *Elektrotechnik* ist Wirkung definiert als die Beeinflussung einer Größe, der beeinflussten Größe, durch eine oder mehrere andere Größen, der verursachenden Größe.⁵⁵⁶
- In der *Informatik* ist Wirkung definiert als die Veränderung des Zustands oder der Prozesse eines Systems.⁵⁵⁷
- In der *Pharmazie* wird Wirkung definiert als die erwünschten Effekte eines Wirkstoffes, unerwünschte Effekte werden als Nebenwirkungen bezeichnet.⁵⁵⁸
- Die *Philosophie* definiert Wirkung als ein Geschehen, das ohne ein anderes Geschehen, die Ursache, nicht stattfände. Nach dem Gesetz der Kausalität muss jedes Geschehen im naturgesetzlichen, geschichtlichen oder rechtlichen Zusammenhang eine Ursache haben.⁵⁵⁹

Mit einem eher allgemeinen und damit die unterschiedlichen Sichtweisen verbindenden Begriffsverständnis definiert SCHARPF Wirkung als „die Veränderung eines Sachverhaltes durch die Veränderung eines anderen“.⁵⁶⁰ Unter Wirkung kann also das *Resultat einer Ursache* verstanden werden. Bezogen auf das staatliche Handeln stellen Wirkungen somit die ursächlich auf den öffentlichen Leistungserstellungsprozess zurückzuführenden Resultate dar.⁵⁶¹ Umgangssprachlich wird der Wirkungsbegriff häufig mit ähnlichen Begriffen wie Effekt, Einwirkung, Auswirkung, Wirksamkeit oder auch Einflussnahme synonym verwendet.⁵⁶²

⁵⁵⁵ Vgl. Brockhaus (2006c), S. 168.

⁵⁵⁶ Vgl. DIN (1997), DIN-Norm 19 226.

⁵⁵⁷ Vgl. Kramer/Neulau (1998), S. 11 f.

⁵⁵⁸ Vgl. Brockhaus (2006a), S. 442 und Brockhaus (2006b), S. 363.

⁵⁵⁹ Vgl. Brockhaus (2006c), S. 168.

⁵⁶⁰ Scharpf (1982), S. 92.

⁵⁶¹ In einem weiten Begriffsverständnis könnte der im Rahmen des öffentlichen Leistungserstellungsprozesses benötigte Ressourceninput so auch als Wirkung aufgefasst werden. Der benötigte Ressourceninput ist jedoch nicht Bestandteil des Wirkungsbegriffes staatlichen Handelns dieser Arbeit, da dieser im Modell der Ziel- und Ergebnisebenen separat ausgewiesen wird.

⁵⁶² Zu synonymen Begriffen des Wirkungsbegriffes vgl. auch Duden (2002), S. 1054.

Daher wird für den weiteren Verlauf der Untersuchung eine Abgrenzung der Begrifflichkeiten vorgenommen. Die Begriffe Effekt, Auswirkung und Einwirkung werden dem Wirkungsbegriff inhaltlich untergeordnet, sie stellen somit unterschiedliche Bewertungsdimensionen von »Wirkungen« dar. Mit *Effekt* werden die unmittelbaren, d.h. direkt ersichtlichen bzw. nachweisbaren Wirkungen der Leistungserbringung bezeichnet.⁵⁶³ *Einwirkungen* geben die Wirkungen des Verwaltungshandelns so wieder, wie sie durch die Adressaten subjektiv empfunden werden – dies entspricht dem Impact.⁵⁶⁴ *Auswirkungen* stellen demgegenüber die eher mittelbaren Wirkungen der Leistung auf Gesellschaft und Umwelt dar – dies entspricht dem Outcome.⁵⁶⁵

Der Begriff der *Wirksamkeit* impliziert hingegen das Vorhandensein eines Erfolgsmaßstabes. Eine Maßnahme wird als wirksam bezeichnet, wenn sie beabsichtigte Wirkung erzielt bzw. mit Erfolg wirkt.⁵⁶⁶ Bezogen auf die Wirkungen staatlichen Handelns ergeben sich somit zwei unterschiedliche Bewertungsmöglichkeiten:

- Einerseits kann die Wirksamkeit staatlichen Handelns anhand *vorab definierter Wirkungsziele* bewertet werden – im Sinne eines Soll-Ist-Vergleichs.
- Andererseits kann die Wirksamkeit staatlichen Handelns aber auch anhand des Beitrags zur allgemeinen Wohlfahrt, verstanden als *gesamtgemeinschaftlicher Wertschöpfungsbeitrag* für die Gesellschaft, bewertet werden.⁵⁶⁷

Die Wahl des Erfolgsmaßstabes hat direkte Konsequenzen für die *Untersuchungsanlage einer Wirkungsanalyse*. Grundsätzlich müssen sich beide Perspektiven nicht gegenseitig ausschließen, es ändern sich allerdings der Betrachtungswinkel und der notwendige Analyseumfang. Während sich die Wirkungsanalyse im ersten Fall primär auf den Zielerreichungsgrad der explizit vereinbarten Programmziele konzentriert, werden im zweiten Fall auch eventuell unbeabsichtigte Nebenwirkungen in die Analyse einbezogen.⁵⁶⁸ Damit ist die zweite Analyseperspektive breiter angelegt und schließt sowohl beabsichtigte als auch unbeabsichtigte Wirkungen mit ein. Da beide Arten von Wirkungen relevant sind, wird letzterer Betrachtungsstandpunkt in dieser Arbeit eingenommen.

⁵⁶³ Vgl. Schröder/Kettiger (2001), S. 8. Der *Effekt* ist also eine durch eine bestimmte Ursache eindeutig hervorgerufene Wirkung.

⁵⁶⁴ Unter dem Begriff *Einflussnahme als Wirkung* wird ebenfalls das Einwirken auf das subjektive Empfinden von Leistungsempfängern verstanden. Beide Begriffe sind somit synonym zu verwenden.

⁵⁶⁵ Vgl. Schröder/Kettiger (2001), S. 8 oder auch Schedler/Proeller (2003), S. 207 f. die ebenfalls die Begrifflichkeiten Einwirkung und Auswirkungen in einem vergleichbaren Kontext verwenden.

⁵⁶⁶ Vgl. Duden (2002), S. 1054.

⁵⁶⁷ *Wirksamkeit* verstanden als gesamtgesellschaftliche Wertschöpfung, beschreibt die Differenz zwischen den erzielten Wirkungen und den hierfür eingesetzten und bewerteten Ressourcen. Vgl. hierzu Mosiak/Gerhardt (2003), S. 293 f. oder auch Pieper et al. (2006), S. 245.

⁵⁶⁸ In der Evaluationsforschung werden ebenfalls ein zielorientierter Ansatz und der sog. „goal-free“-Ansatz unterschieden, der von SCRIVEN in die Diskussion gebracht wurde. Vgl. Klöti (1997), S. 47 bzw. grundlegend zum „goal-free“-Ansatz vgl. Scriven (1973). Mit einer sehr ausführlichen Diskussion der unterschiedlichen Evaluationsmodelle vgl. auch Vedung (1999), S. 30 ff.

Der Arbeit liegt somit folgende *Definition einer Wirkungsanalyse* zugrunde: Die Wirkungsanalyse staatlichen Handelns ist die Untersuchung und Bewertung der Wirkungsweise und Wirksamkeit öffentlicher Programme bzw. Produkte.⁵⁶⁹ Die gewählte Definition ist sehr weitreichend und deckt alle denkbaren Wirkungen ab. Es wäre dem weiten Spektrum staatlichen Handelns auch nicht angemessen, einen engeren Standpunkt einzunehmen.⁵⁷⁰

Neben der Beurteilung der Wirksamkeit besteht die zweite wesentliche Aufgabe der Wirkungsanalyse also in einer *Untersuchung der Wirkungsweise*. Entsprechend einer Outcome-Evaluation obliegt es auch der Wirkungsanalyse, die *Kausalstrukturen* zwischen staatlichem Handeln und den dadurch entstehenden Wirkungen in der Gesellschaft aufzudecken. So erfolgt eine Zurechnung ausgelöster Wirkungen auf die Produkte der Verwaltung. Die *Identifikation und Beschreibung von Ursache-Wirkungszusammenhängen* zwischen den Produkten der öffentlichen Leistungserstellung und den gesamtgesellschaftlich ausgelösten Wirkungen ist angesichts multifaktorieller Beziehungen sowie vielfältiger äußerer Einflussfaktoren sehr diffizil. Weiterhin können zum Nachweis kausaler Zusammenhänge i.d.R. keine kontrollierten Experimente – vergleichbar dem Laborexperiment in den Naturwissenschaften – eingesetzt werden. Dies erschwert die Anwendung rein experimenteller Forschungsmethoden in den Sozialwissenschaften grundsätzlich. Die folgenden Ausführungen setzen sich daher zunächst mit der *wissenstheoretischen Erkenntnisperspektive* dieser Arbeit auseinander.

4.1.1.2 Analyse von Ursache-Wirkungszusammenhängen aus wissenstheoretischer Perspektive

Kausalität bezeichnet die Beziehung zwischen Ursache und Wirkung, also die ursächliche Verbindung zweier Ereignisse.⁵⁷¹ Dabei sind Ursache und Wirkung korrelativ aufeinander bezogen: Keine Ursache ohne Wirkung und keine Wirkung ohne Ursache.⁵⁷² Während die *Korrelation* allerdings nur den statistischen Zusammenhang zweier Ereignisse beschreibt, sucht Kausalität – als wissenschaftliches Prinzip – nach ursächlichen Erklärungen, d.h. nach einem Ursache-Wirkungszusammenhang.⁵⁷³ Um Ursache-Wirkungszusammenhänge zu analysieren, muss man sich infolgedessen differenziert mit dem sozialwissenschaftlichen Konzept der Kausalität auseinandersetzen.

„Die meisten der heute lebenden Wissenschaftstheoretiker, insbesondere die kritischen Rationalisten, deren Auffassung viele Ökonomen akzeptieren, sind der Meinung, dass man niemals eine sichere Basis des Wissens finden wird.“⁵⁷⁴ Die wissenstheoretische

⁵⁶⁹ Mit einem vergleichbaren Definitionsansatz für den Bereich der Wirkungsanalyse von Technologie- und Gründerzentren vgl. Behrendt (1995), S. 8.

⁵⁷⁰ Zum Spektrum staatlichen Handelns vgl. die Ausführungen des Kapitels 2.1.

⁵⁷¹ Lateinisch „causa“ = „die Ursache“.

⁵⁷² Vgl. Brockhaus (2006), S. 561.

⁵⁷³ Vgl. Brockhaus (2006), S. 561.

⁵⁷⁴ Gans/Marggraf (1997), S. 7.

Erkenntnisperspektive des sog. *Kritischen Rationalismus* wurde Mitte der 30er Jahre von POPPER begründet.⁵⁷⁵ Alles Wissen ist demnach rein *hypothetisch*, nicht beweisbar wahr oder falsch. Da es sicheres faktisches Wissen nicht gibt, können die Erfahrungswissenschaften daher nur fehlbares Wissen über die Welt produzieren.⁵⁷⁶ Damit Wissenschaft die Erkenntnisse über die Wirklichkeit verbessern kann, müssen systematisch die Schwächen des bisherigen Wissens erkundet werden. „Erfahrungswissenschaftliches Wissen muss also ständig kritisiert werden, um zu besseren Erkenntnissen zu gelangen. Nur über eine negative Auslese kann man sich der Wahrheit annähern, ohne zu wissen, ob man sie erreicht.“⁵⁷⁷

Diese Sichtweise entspricht dem gängigen Wissenschaftsparadigma, wonach man sich den wahren Gesetzen annähern kann, sie aber niemals sicher und vor allem nie in einem ersten Entwurf gefunden hat. Postulierte *Kausalzusammenhänge zwischen Ursache und Wirkung* stellen lediglich *potenzielle Zusammenhänge* dar. Nach den Prinzipien des kritischen Rationalismus ist Kausalität also nicht messbar, es kann lediglich versucht werden, Hypothesen über Ursache-Wirkungsbeziehungen zu falsifizieren.⁵⁷⁸ Werden die Hypothesen⁵⁷⁹ in einer Reihe von Überprüfungen nicht falsifiziert, können die Hypothesen als bewährt akzeptiert werden. Aus wissenstheoretischer Perspektive gibt es somit keine hinreichende, sondern nur eine *notwendige Bedingung für Kausalität*. Besteht zwischen Ursache und Wirkung ein kausaler Zusammenhang, so sind die folgenden notwendigen Bedingungen erfüllt:⁵⁸⁰

- *Empirische Korrelation*: Ursache und Wirkung zeigen eine gemeinsame Variation.
- *Zeitliche Asymmetrie*: Zwischen der Variation der Ursache- und Wirkungsvariablen kommt es zu einer Zeitverzögerung.
- *Keine exogenen Effekte*:⁵⁸¹ Die Variation von Ursache und Wirkung wird nicht durch exogene Effekte beeinflusst.
- *Theoretische Begründung*: Die Kausalhypothese ist theoretisch begründet.

In den *Naturwissenschaften* testet man die Gültigkeit von Hypothesen, indem man immer wieder die Verknüpfung von Ursache und Wirkung empirisch überprüft. In Form

⁵⁷⁵ Vgl. hierzu grundlegend Popper (2005) in aktueller Auflage oder auch Albert (1980).

⁵⁷⁶ Vgl. Gans/Marggraf (1997), S. 8.

⁵⁷⁷ Gans/Marggraf (1997), S. 8.

⁵⁷⁸ Vgl. Haenecke (2002), S. 171.

⁵⁷⁹ Unter einer *Hypothese* versteht man eine widerspruchsfreie Aussage, deren Geltung nur vermutet ist und die eine wissenschaftliche Annahme darstellt, um zu beobachtende Sachverhalte zu erklären.

⁵⁸⁰ Vgl. hierzu auch Hildebrandt (1992), S. 7 sowie Hildebrandt (1999), S. 48 f.

⁵⁸¹ In diesem Zusammenhang wird in der Literatur auch häufig von *externen Effekten* gesprochen. Der Bedeutungsgehalt des Begriffs »externe Effekte« ist allerdings stark durch die Volkswirtschaftslehre geprägt, welche hiermit Auswirkungen einer Aktivität auf Dritte beschreibt, ohne dass dafür eine Kompensation erfolgt. Ein häufig verwendetes Beispiel sind die negativen Umweltbelastungen des Autoverkehrs, ohne dass hierfür eine direkte Entschädigung gezahlt werden muss. Daher wird in bewusster Abgrenzung zu diesem Begriff im Folgenden von *exogenen Effekten* gesprochen, womit eine Einflussnahme von Außen bzw. durch Dritte gemeint ist.

von Laborexperimenten können empirische Korrelation, zeitliche Asymmetrie sowie der Einfluss exogener Effekte kontrolliert und damit i.d.R. zweifelsfrei nachgewiesen werden. Die Theorie bzw. die theoretische Begründung der Hypothese erfährt so durch die Konfrontation mit der Wirklichkeit zunehmend empirische Evidenz oder wird bei Falsifikation verworfen.

In den *Sozialwissenschaften* sind entsprechende Laborexperimente zur experimentellen Überprüfung vermuteter Kausalzusammenhänge faktisch nicht möglich. Zum einen erschweren subjektive personengebundene Einflüsse sowie die mangelnde Isolierung exogener Effekte eine vergleichbare Untersuchungsanlage. Versucht man diese Schwächen zumindest teilweise zu beheben, erfordert dies üblicherweise einen erheblichen zeitlichen und finanziellen Aufwand. Zum anderen können die in den Sozialwissenschaften zu untersuchenden Sachverhalte meist nicht direkt empirisch überprüft bzw. beobachtet werden. Dies macht eine *Operationalisierung* von theoretischen Konstrukten⁵⁸² durch geeignete *messbare Indikatoren* notwendig.⁵⁸³ Ein solches theoretisches Konstrukt ist beispielsweise die »menschliche Intelligenz«, die man durch das Indikatorensystem des »Intelligenzquotienten« zu operationalisieren versucht. *Abbildung 23* fasst die bisherigen wissenstheoretischen Erkenntnisse nochmals zusammen.

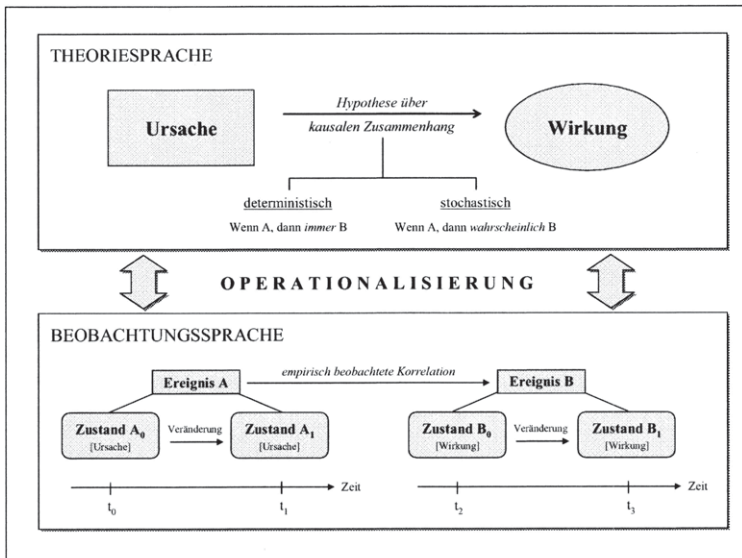


Abbildung 23: Ebenen der 2-Sprachen-Theorie

⁵⁸² Ein *theoretisches Konstrukt* ist gedanklicher Natur und beschreibt einen nicht direkt beobachtbaren Sachverhalt innerhalb einer wissenschaftlichen Theorie. Vgl. Jenner (2000), S. 327.

⁵⁸³ Vgl. Jenner (2000), S. 327 f.

Demnach kann zwischen den beiden Ebenen der Beobachtungssprache und der theoretischen Sprache unterschieden werden. Die *Beobachtungssprache* beschreibt Größen, die unmittelbar messbar sind. Die *Theoriesprache* hingegen beschreibt mit Hilfe theoretischer Konstrukte abstrakte Charakteristika eines Untersuchungsobjektes, die zur Erklärung der Beobachtung notwendig sind, die aber in der Realität nicht unmittelbar erfasst werden können.⁵⁸⁴ Bezogen auf *staatliches Handeln* bedeutet dies, dass theoretisch begründbare Vermutungen (Hypothesen) über die Verbindung des Verwaltungsooutput (als Ursache) sowie resultierenden Impacts und Outcomes (als Wirkungen) an gestellt werden. Outputs, Impacts und Outcomes müssen als theoretische Konstrukte durch geeignete Indikatoren operationalisiert werden. Anhand dieser Indikatoren können die Zustandsveränderungen des Ereignisses A als Ursache und des zeitlich nachge lagerten Ereignisses B als Wirkung empirisch überprüft werden. So erfolgt auch im Rahmen der *Wirkungsanalyse* eine schrittweise Validierung vermuteter Kausalzusammenhänge zwischen staatlichem Handeln und den hierdurch ausgelösten Wirkungen in der Gesellschaft.

Die hier grundsätzlich angestellten wissenschaftstheoretischen Überlegungen sollen im Folgenden durch die Konstruktion eines *allgemeinen Beschreibungsmodells* der Wirkungen staatlichen Handelns weitergeführt werden.

4.1.2 Konstruktion eines allgemeinen Beschreibungsmodells

4.1.2.1 Beherrschung hochkomplexer Wirkungszusammenhänge der Realität durch Modellbildung

Die empirische Überprüfung kausaler Zusammenhänge zwischen den Produkten staatlichen Handelns und den gesamtgesellschaftlich ausgelösten Wirkungen ist angesichts multifaktorieller Beziehungen sowie vielfältiger exogener Einflussfaktoren äußerst diffizil. Staatliches Handeln erfolgt in der Realität in *hochkomplexen und dynamischen Systemen* und wird bei *unvollkommenem Informationsstand* durchgeführt.⁵⁸⁵ Derartige Systeme zeichnen sich durch folgende relevante Eigenschaften aus:⁵⁸⁶

- In *komplexen Systemen* bestehen zwischen den Systemelementen vielfältige nicht-lineare, nicht-additive Verknüpfungen. Als Konsequenz dieser Eigenschaft lassen sich die auf einzelne staatliche Maßnahmen zurückgehenden Wirkungen nicht separieren (Multikausalität). Nicht die isolierte Wirkungsanalyse einzelner Produkte, sondern erst die vernetzte und simultane Analyse sämtlicher staatlicher Produktbereiche sowie exogener Einflussfaktoren würde eindeutige Einsichten in das resultierende Verhalten des Gesamtsystems vermitteln.

⁵⁸⁴ Vgl. Haenecke (2002), S. 173.

⁵⁸⁵ Ein *System* bezeichnet ein Gebilde, dessen wesentliche Elemente so aufeinander bezogen sind und in einer Weise wechselwirken, dass sie als zweckgebundene Einheit angesehen werden können und sich in dieser Hinsicht gegenüber der sie umgebenden Umwelt auch abgrenzen. Vgl. hierzu grundlegend Luft (2006).

⁵⁸⁶ Vgl. in ähnlicher Weise auch Adam (2000), S. 1 ff. sowie Adam (1998), S. 10 ff.

- In *dynamischen Systemen* besteht nicht nur zu einem Zeitpunkt eine Verbundwirkung; vielmehr existieren daneben zeitübergreifende Beziehungen. Staatliche Maßnahmen lösen sowohl heute als auch in Zukunft Wirkungen aus. Durch jede Maßnahme verändert sich der Zustand des Gesamtsystems, woraus in der Folge weitere Änderungen resultieren, die wiederum durch zukünftige Maßnahmen beeinflusst werden. Als Konsequenz dieses intertemporalen Zusammenhangs lassen sich den einzelnen staatlichen Produkten meist nur Ketten von Wirkungen zuordnen (Kausalketten).
- Staatliches Handeln erfolgt grundsätzlich bei einem *unvollkommenen Informationsstand*. Die Informationsdefizite beziehen sich einerseits auf künftige Handlungsmöglichkeiten und Daten, von denen die Wirkungen heutiger Maßnahmen auch abhängen. Andererseits erschweren vielfältige subjektive und personengebundene Einflüsse den Aufbau eindeutiger Wirkungsketten, die zur Beurteilung des Gesamtsystems erforderlich wären.

Die skizzierten Systemeigenschaften der Wirkungen staatlichen Handelns zeigen sehr deutlich die hochkomplexen Zusammenhänge der Realität auf. Für das wirkungsorientierte Controlling bzw. die Methodik der Wirkungsanalyse stellt sich damit die Frage nach einer *sinnvollen Strukturierung der interdependenten Problemstellung*. Nach ADAM ist es keine erfolgsversprechende Strategie, die vielfältigen statischen und dynamischen Beziehungen zwischen den Systemelementen simultan abbilden zu wollen. Der Komplexitätsgrad wäre sehr schnell nicht mehr zu bewältigen.⁵⁸⁷ Das schlecht-strukturierte – da viel zu komplexe – Gesamtproblem muss daher in möglichst gut strukturierte Teilprobleme gegliedert werden, wobei den wesentlichen Beziehungen zwischen relevanten Systemelementen dennoch Rechnung getragen wird.⁵⁸⁸

Zur Strukturierung der aufgezeigten Problemstellung soll auf Grundlage der Systembetrachtung ein möglichst allgemeingültiges *Beschreibungsmodell der Wirkungen staatlichen Handelns* erarbeitet werden. Modelle können als Abbilder oder Repräsentation von Ausschnitten der Realität verstanden werden.⁵⁸⁹ Beschreibungsmodelle strukturieren das modellierte Problem, indem sie eine geordnete Anzahl faktischer Aussagen über die Realität machen.⁵⁹⁰

4.1.2.2 Modellkonzeption der Wirkungen staatlichen Handelns

Zielsetzung dieses Kapitels ist die Konzeption eines möglichst allgemeingültigen Beschreibungsmodells der Wirkungen staatlichen Handelns. Mit diesem Modell soll zunächst die *Strukturierung der komplexen Problemstellung* gelingen, um darauf auf-

⁵⁸⁷ Vgl. Adam (2000), S. 2. ADAM betrachtet den Komplexitätsgrad von betrieblichen Investitionsentscheidungen, die auch vielfältige statische und dynamische Interdependenzen aufweisen.

⁵⁸⁸ Vgl. Adam (2000), S. 2 f.

⁵⁸⁹ Vgl. Berens /Delfmann (1995), S. 23.

⁵⁹⁰ Vgl. Berens /Delfmann (1995), S. 27.

bauend geeignete Instrumentarien der Wirkungsanalyse bereitzustellen. Das Modell erweitert die von KLÖTI geschaffenen Grundlagen zur wissenschaftlichen Untersuchungsanlage einer Outcome-Evaluation.⁵⁹¹ In einem ersten Schritt widmen sich die Ausführungen *statischen Aspekten*, anschließend den *dynamischen Aspekten* der Wirkungen staatlichen Handelns.

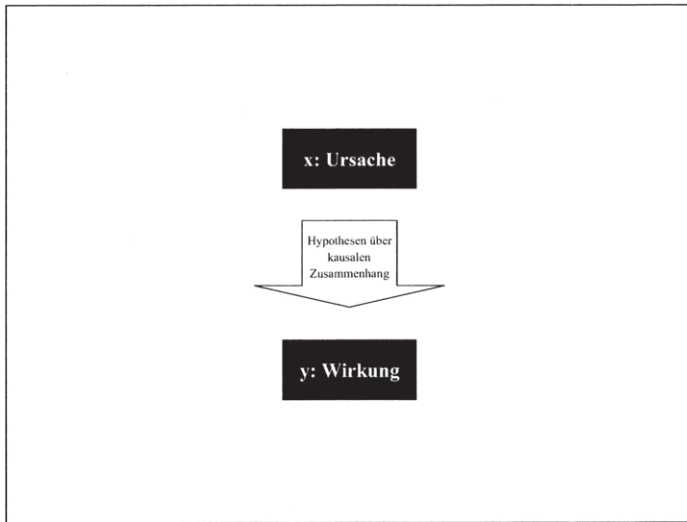


Abbildung 24: Erster Schritt der Modellkonzeption

Die Modellkonzeption basiert auf den wissens-theoretischen Erkenntnissen über die Beziehung zwischen *Ursache* und *Wirkung*.⁵⁹² In Form von *Hypothesen* werden Vermutungen über einen kausalen Zusammenhang zwischen Ursache und Wirkung angestellt. Die Ursache wird in diesem Zusammenhang als erklärende, die Wirkung als zu erklärende *Variable* aufgefasst (siehe *Abbildung 24*):

- x = Ursache als unabhängige (erklärende) Variable
- y = Wirkung als abhängige (zu erklärende) Variable

Übertragen in den *Kontext des staatlichen Handelns* bedeutet dies, dass Vermutungen darüber bestehen, dass durch eine bestimmte *staatliche Maßnahme* unterschiedliche *Wirkungen in der Gesellschaft* ausgelöst werden:

- x_a = staatliche Maßnahme als erklärende Variable
- y_n = gesamtgesellschaftliche Wirkungen als zu erklärende Variablen

⁵⁹¹ Vgl. im Folgenden grundlegend Klöti (1997), S. 48 ff.

⁵⁹² Vgl. hierzu ausführlich Kapitel 4.1.1.2.

Zur Analyse der Wirkungen wird untersucht, ob und in welchem Ausmaß räumlich und zeitlich identifizierbare *Veränderungen in der gesellschaftlichen Wirklichkeit* auftreten, die sich möglicherweise auf die öffentliche Maßnahme zurückführen lassen.⁵⁹³ Zur Beobachtung dieser Veränderungen wird im Folgenden der Begriff des „gesamtgesellschaftlichen Wirkungsgefüges“ verwendet.⁵⁹⁴

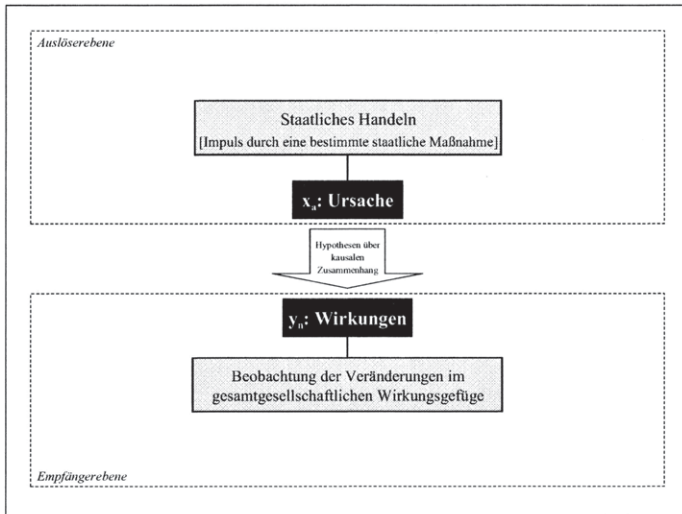


Abbildung 25: Zweiter Schritt der Modellkonzeption

Abbildung 25 zeigt weiterhin, dass innerhalb der Modellkonzeption zwei unterschiedliche Systemebenen voneinander abgegrenzt werden können. Demnach wird das staatliche Handeln einer *Auslöseebene* zugeordnet, die hierdurch in der Gesellschaft ausgelöst werden Wirkungen werden einer *Empfängerebene* zugeordnet. Ein Beispiel für dieses bislang recht einfache Modell ist die staatliche Maßnahme »Tempolimit«, mit dem vermutlich unter anderem die Wirkungen »weniger Abgase« und »weniger Unfälle« verbunden sind.

Dieses einfache Modell entspricht jedoch in keiner Weise den komplexen Zusammenhängen der Realität. Die erste Problematik besteht darin, dass auf das gesamtgesellschaftliche Wirkungsgefüge gleichzeitig eine *Vielzahl unterschiedlicher staatlicher Maßnahmen* einwirken (siehe *Abbildung 26*). Die zu beobachtenden bzw. empirisch nachgewiesenen Wirkungen könnten daher auch auf andere staatliche Maßnahmen zu-

⁵⁹³ Vgl. Klöti (1997), S. 49.

⁵⁹⁴ Der Begriff des *Wirkungsgefüges* stammt aus der Verhaltensforschung und wird dort zur Analyse ganzheitlicher Zusammenhänge bzw. des Zusammenwirkens unterschiedlicher Einflussfaktoren verwendet. Vgl. hierzu Brockhaus (2006), S. 168.

rückzuführen sein. Solche erklärenden Einflussvariablen müssen im Rahmen einer Wirkungsanalyse möglichst separiert werden:

- x_n = andere staatliche Maßnahmen als erklärende Variablen

So könnte in der Fortführung des obigen Beispiels nicht nur die staatliche Maßnahme »Tempolimit« für die Reduzierung der Abgaswerte verantwortlich sein, sondern auch die »Verschärfung der Abgasnormen« für Neufahrzeuge. Und die Reduzierung der Unfallzahlen ist bspw. nicht nur auf die Einführung eines »Tempolimits« zurückzuführen, sondern eventuell auch auf das Aufstellen »zusätzlicher Hinweisschilder«.

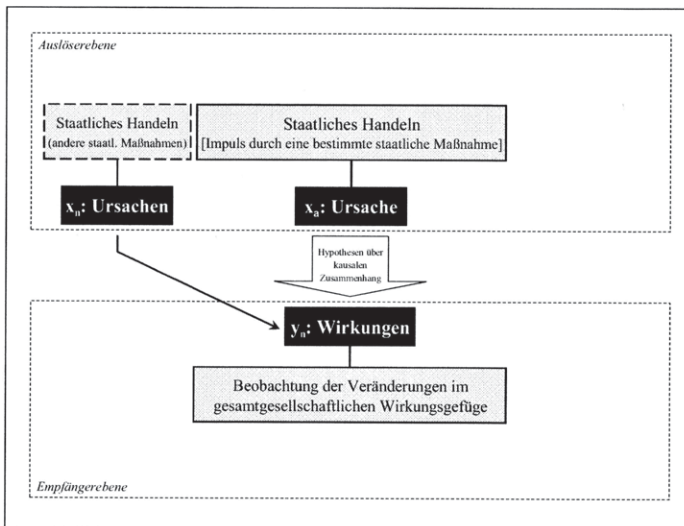


Abbildung 26: Dritter Schritt der Modellkonzeption

Komplizierend kommt hinzu, dass neben den staatlichen Maßnahmen eine Vielzahl weiterer Faktoren für die Veränderungen im gesamtgesellschaftlichen Wirkungsgefüge verantwortlich sein könnte. Solche Faktoren werden im Folgenden als *exogene Effekte* bezeichnet und gehen ebenfalls als unabhängige Variablen in die Modellkonzeption ein:

- z_n = exogene Effekte als erklärende Variablen

Daher ist es notwendig, die *Auslöseebenen* zu trennen und zwischen staatlichen Maßnahmen einerseits und allen sonstigen gesellschaftlichen Einflussfaktoren andererseits

zu unterscheiden.⁵⁹⁵ Entsprechend müssen auch in der Wirkungsanalyse die exogenen Effekte separiert werden.

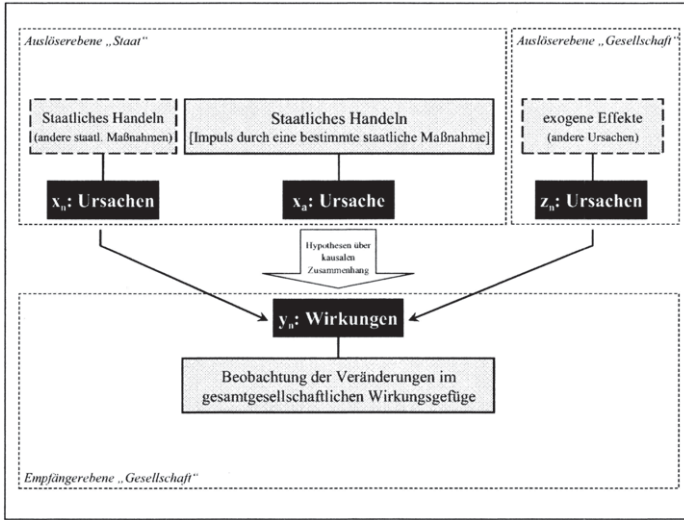


Abbildung 27: Vierter Schritt der Modellkonzeption

Bezogen auf das obige Beispiel sind beobachtete Wirkungen unter Umständen gar nicht auf die staatlichen Maßnahmen zurückzuführen, sondern auf exogene Effekte. So hat eventuell eine »Verbesserung der Fahrzeugtechnik« zu den reduzierten Abgaswerten und rückläufigen Unfallzahlen geführt. Nicht staatliches Handeln, sondern allgemeine gesellschaftliche Entwicklungen wären damit Auslöser beobachteter Veränderungen im Wirkungsgefüge.

Für die Untersuchungsanlage einer Wirkungsanalyse bzw. die Beurteilung der Wirksamkeit staatlicher Maßnahmen ist der zugrunde liegende Bewertungsmaßstab entscheidend.⁵⁹⁶ Die Analyse kann sich einerseits nur an einem explizit definierten *Zielsystem*⁵⁹⁷ des politisch-administrativen Systems ausrichten⁵⁹⁸ oder andererseits auch die vorher nicht beabsichtigten Wirkungen außerhalb der Zieldimension in die Analyse

⁵⁹⁵ Unter *Gesellschaft* wird in diesem Zusammenhang die Verbundenheit aller Lebewesen in einen abgrenzbaren Lebenszusammenhang (z.B. Nation) verstanden – hierauf ist staatliches Handeln primär gerichtet.

⁵⁹⁶ Vgl. hierzu auch die Ausführungen des Kapitels 4.1.1.1.

⁵⁹⁷ Problematisch ist in diesem Zusammenhang die *Abstimmung des staatlichen Zielsystems*. Theoretisch könnte im politisch-administrativen System ein vollständig abgestimmtes Zielsystem für sämtliche staatliche Handlungsbereiche existieren. Doch in der Realität ist man von diesem Idealzustand weit entfernt. Zwar existieren in abgegrenzten staatlichen Handlungsbereichen mittlerweile recht klare Zielsetzungen, doch findet nur eine mangelnde Abstimmung zwischen unterschiedlichen Sektoren statt. Dies kommt durch die Darstellung einer brüchigen Verbindung in *Abbildung 28* zum Ausdruck.

⁵⁹⁸ Diese Vorgehensweise ist im Rahmen der klassischen Outcome-Evaluation sehr verbreitet.

einbeziehen. Für eine umfassende Wirkungsanalyse staatlichen Handelns sind aber sowohl *an Zielen orientierte Wirkungen*, als auch die nicht intendierten *Nebenwirkungen* relevant:

- y_a = (intendierte) Wirkung als zu erklärende Variablen
- y_b = (nicht intendierte) Nebenwirkung als zu erklärende Variablen

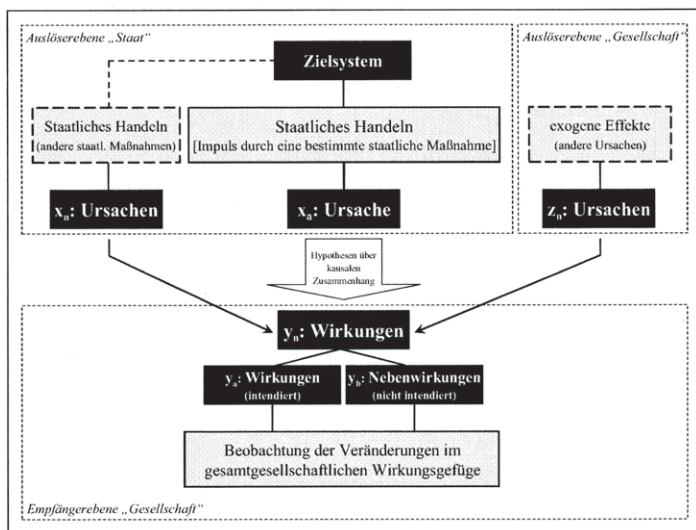


Abbildung 28: Fünfter Schritt der Modellkonzeption

Im Beispiel könnten zusätzlich zu den intendierten Wirkungen der »Abgasreduzierung« und »Unfallvermeidung« auch Nebenwirkungen des »Tempolimits« beobachtet werden, wie »weniger Staubbildung auf verkehrsreichen Strecken« oder ein »Ausweichen des Verkehrs auf Nebenstraßen und Schleichwege«. Eine genauere Betrachtung dieser Nebenwirkungen zeigt zudem, dass hier zwei verschiedene Arten zu unterscheiden sind. So kann die Vermeidung von Staubbildung positiv bewertet und das Ausweichverhalten des Verkehrs auf Nebenstrecken negativ bewertet werden. Die Wertung, ob es sich um positive oder negative Nebenwirkungen handelt, muss vor dem Hintergrund der Zielsetzungen des politisch-administrativen Systems vorgenommen werden. Wie *Abbildung 29* zeigt, können sich die Nebenwirkungen daher als *erwünscht* oder als *unerwünscht* herausstellen.⁵⁹⁹ In entsprechender Weise sind sie in der Wirkungsanalyse zu berücksichtigen:

- y_{b1} = erwünschte Nebenwirkung als zu erklärende Variablen
- y_{b2} = unerwünschte Nebenwirkung als zu erklärende Variablen

⁵⁹⁹ VEDUNG unterscheidet in diesem Zusammenhang zwischen günstigen Nebeneffekten und schädlichen Nebeneffekten. Vgl. Vedung (1999), S. 48.

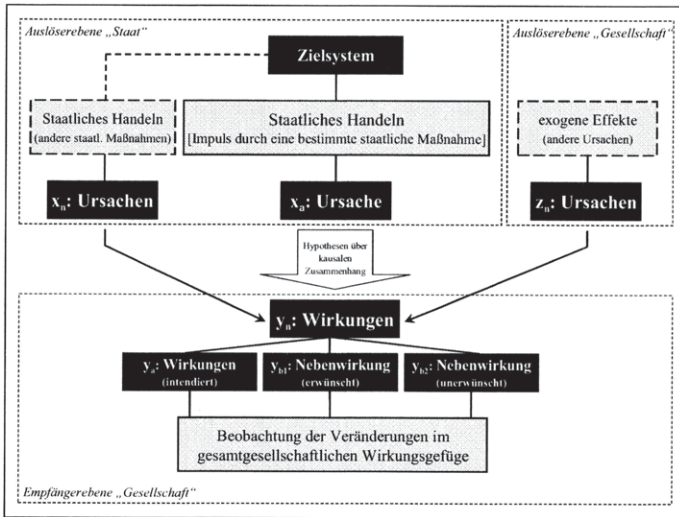


Abbildung 29: Sechster Schritt der Modellkonzeption

Die Aufgabe der Wirkungsanalyse besteht allerdings nicht nur darin, einen Zusammenhang zwischen einer staatlichen Maßnahme und den hierdurch ausgelösten Wirkungen herzustellen. Eine weitere wesentliche Herausforderung der Wirkungsorientierung besteht darin, den Akteuren im politisch-administrativen System Verantwortung zuzuweisen.⁶⁰⁰ Verfehlt eine staatliche Maßnahme die Zielsetzungen oder werden Anknüpfungspunkte für Verbesserungen gesucht, muss man die betrachtete Maßnahme als unabhängige Variable weiter aufschlüsseln.

Hier sind im politisch-administrativen System grundsätzlich zwei Teilvariablen zu unterscheiden.⁶⁰¹ Verantwortung trägt einerseits die politische Ebene durch die *Ausgestaltung der Politik*, beispielsweise in Form von Gesetzen.⁶⁰² Andererseits sind ebenso der *administrative Maßnahmenvollzug* und die hieraus entstehenden Produkte der öffentlichen Verwaltung für das Gelingen politischer Vorgaben verantwortlich.⁶⁰³

- x_{a1} = Ausgestaltung der Politik als erklärende Variable (Gesetze)
- x_{a2} = administrativer Vollzug als erklärende Variable (Produkte)

Wenn im Beispiel der staatlichen Maßnahme »Tempolimit« die beobachteten Wirkungen hinter den Erwartungen zurückbleiben, lautet die zu untersuchende Fragestellung,

⁶⁰⁰ Vgl. die detaillierten Ausführungen des Kapitels 2.2.3.4.

⁶⁰¹ Vgl. hierzu auch Klöti (1997), S. 52.

⁶⁰² Vgl. Linder/Peters (1989), S. 631 ff.

⁶⁰³ KLÖTI weist in diesem Zusammenhang zu Recht darauf hin, dass hier Rückkopplungen zu beachten sind. So ist es denkbar, dass das Policy-Design selbst bereits so ausgestaltet ist, dass ein sinnvoller Vollzug entweder unmöglich oder zumindest erschwert wird (programmierte Vollzugsdefizite). Vgl. Klöti (1997), S. 52.

ob dies entweder auf die Unwirksamkeit der gesetzlichen Regelung zurückzuführen ist – die Reduktion der zulässigen Höchstgeschwindigkeit könnte zu gering ausgefallen sein; oder ob der mangelnde administrative Vollzug für die Unwirksamkeit verantwortlich ist, da die Einhaltung des Tempolimits nur unzureichend durch die öffentliche Verwaltung kontrolliert wurde.

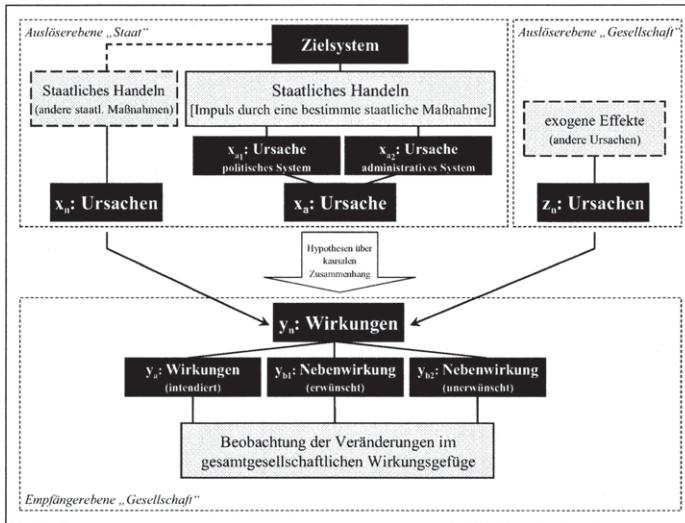


Abbildung 30: Siebter Schritt der Modellkonzeption

Wirkungen bzw. die Veränderungen im gesamtgesellschaftlichen Wirkungsgefüge stellen für sich betrachtet eigene Ereignisse dar, die wiederum hieraus folgende Ereignisse kausal begründen können. Demnach ergibt sich eine Kausalkette bzw. *Wirkungskette*, bei der jede Wirkung selbst wieder Ursache neuer Wirkungen ist. Im Rahmen der Modellkonzeption muss daher zwischen den *primären Wirkungen*, welche direkt durch die staatliche Maßnahme ausgelöst werden und *sekundären Folgewirkungen*, welche durch die primären Wirkungen ausgelöst werden, unterschieden werden:

- y_n = (primäre) Wirkungen als zu erklärende Variablen
- y_m = (sekundäre) Folgewirkungen als zu erklärende Variablen

Wirkungsketten sind in der Regel *mehrstufig*, d.h. aus sekundären Folgewirkungen erwachsen als eigenständiges Ereignis erneut tertiäre Folgewirkungen, so dass sich dieser Prozess beliebig weit fortführen lässt. Weiterhin ist zu beachten, dass auch sämtliche Folgewirkungen wiederum als intendierte (sekundäre) Wirkung oder als erwünschte bzw. unerwünschte (sekundäre) Nebenwirkung eingestuft werden können.

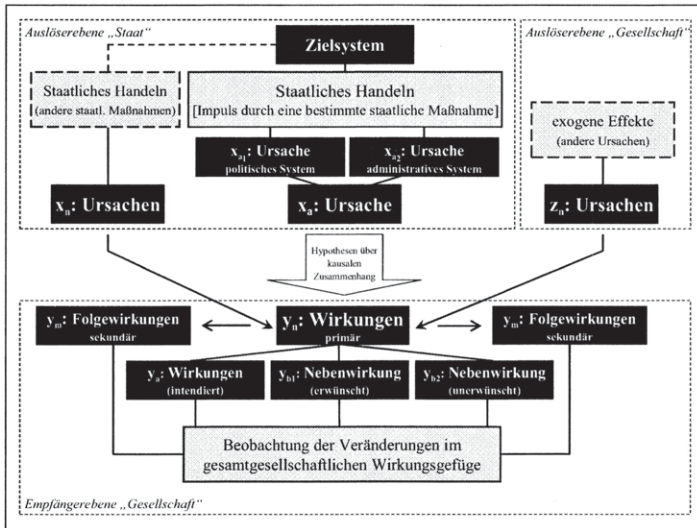


Abbildung 31: Achter Schritt der Modellkonzeption

Mögliche Folgewirkungen des »Tempolimits« könnten z.B. die »langfristige Verringerung von Atemwegserkrankungen« durch die Reduzierung der Abgasbelastung und »Einsparungen im Gesundheitssektor« durch den Rückgang der Unfallzahlen sein. In diesem einfachen Beispiel wird bereits deutlich, dass die Betrachtung von Wirkungsketten aufeinander folgende Ereignisse betrifft und damit *sachliche und zeitliche Interdependenzen* zwischen Ursache und Wirkungen eine wichtige Rolle spielen. Nachdem zunächst die Abgrenzung und Strukturierung der wesentlichen Elemente der Modellkonzeption erfolgt ist, beschäftigen sich die weiteren Ausführungen mit den *statischen und dynamischen Aspekten der Beziehungen* zwischen den enthaltenen Elementen.

4.1.2.3 Statische Aspekte der Modellkonzeption

Aufgabe der Wirkungsanalyse ist es, die *Wirkungsweise staatlichen Handelns* zu analysieren. Da offensichtlich immer mehrere staatliche Maßnahmen und eine Vielzahl exogener Effekte gleichzeitig Auslöser bestimmter Wirkungen in der Gesellschaft sind, bzw. beobachtete Veränderungen im gesamtgesellschaftlichen Wirkungsgefüge sich immer auf mehrere erklärende Faktoren zurückführen lassen, ist eine detaillierte Untersuchung der Zusammenhänge und Beziehungen von besonderer Bedeutung. In der *statischen Betrachtung* spielen insbesondere die drei nachfolgenden Effekte eine wesentliche Rolle:⁶⁰⁴

⁶⁰⁴ Vgl. hierzu Wilde (1989), S. 56 und Daschmann (1993), S. 6. Beide Autoren analysieren die Beziehungen und Zusammenhänge von unternehmensbezogenen Erfolgsfaktoren auf das Erfolgspotenzial eines Unternehmens. Die allgemeinen Erkenntnisse zu den statischen Aspekten des Zusammenhangs zwischen Erfolgsfaktor und Erfolgspotenzial werden im Folgenden auf die Wirkungen staatlichen Handelns übertragen.

- Analyse der *Wirkungsrelevanz* einer staatlichen Maßnahme
- Analyse der *Wirkungsstärke* der staatlichen Maßnahme anhand der Wirkungselastizität, -variabilität und -determiniertheit
- Analyse der *Wirkungsinteraktion* der betrachteten staatlichen Maßnahme mit anderen staatlichen Maßnahmen sowie exogenen Effekten

Die *Analyse der Wirkungsrelevanz* beschreibt die einer beobachteten Wirkung zugrunde liegenden ursächlichen Faktoren. Im Idealfall lässt sich die Wirkung nur auf einen auslösenden Faktor bzw. eine bestimmte staatliche Maßnahme zurückführen, so dass die Wirkung nur dieser Maßnahme zugerechnet werden kann. In der Realität ist aber meist eine Vielzahl unterschiedlicher Faktoren potentiell relevant, so dass alle Faktoren in die Analyse einbezogen werden müssen. Im Beispiel des »Tempolimits« besitzt neben dieser öffentlichen Maßnahme sicherlich eine Vielzahl weiterer Faktoren Wirkungsrelevanz für den beobachteten »Rückgang von Abgasen und Unfallzahlen«.

Die *Analyse der Wirkungsstärke* schließt sich an die Analyse der Wirkungsrelevanz an. Im Rahmen der statischen Wirkungsanalyse wird die Stärke des Zusammenhangs zwischen dem unabhängigen Faktor – der betrachteten staatlichen Maßnahme – und dem abhängigen Faktor – der ausgelösten Wirkung – näher betrachtet. Die Wirkungsstärke lässt sich wiederum auf *drei Komponenten* zurückführen (siehe auch *Abbildung 32*).⁶⁰⁵

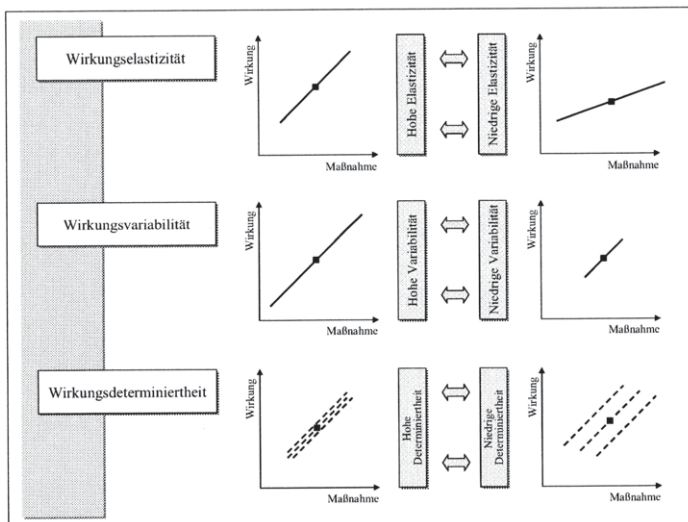


Abbildung 32: Komponenten der Wirkungsstärke ⁶⁰⁶

⁶⁰⁵ Zu den Komponenten vgl. auch Wilde (1989), S. 56 ff.

⁶⁰⁶ In Anlehnung an Wilde (1989), S. 57, der in ähnlicher Weise die Komponenten der Wirkungsstärke von unternehmensbezogenen Erfolgsfaktoren und dem Erfolgspotenzial darstellt.

Die einzelnen *Komponenten der Wirkungsstärke* werden nachfolgend kurz erläutert:

- Die *Wirkungselastizität* einer staatlichen Maßnahme beschreibt die Höhe beobachtbarer Veränderungen einer Wirkung, die sich aus einer Variation in der Leistungserstellung ergeben, d.h. Menge oder Intensität der betrachteten öffentlichen Maßnahme werden erhöht oder verringert. Der entsprechende Zusammenhang kann auch als „Hebelwirkung“ interpretiert werden. Beispielsweise ist vorstellbar, dass eine Verschärfung des »Tempolimits« aufgrund hoher Wirkungselastizität zwar zu einer deutlichen »Reduzierung der Abgaswerte« führt, die »Unfallzahlen« sich aufgrund geringer Wirkungselastizität zur Geschwindigkeitsbegrenzung aber nur unwesentlich reduzieren.
- Die *Wirkungsvariabilität* beschreibt die grundsätzliche Bandbreite, in der Menge oder Intensität der Maßnahmengestaltung überhaupt verändert werden können. Bei konstanter Elastizität werden die Möglichkeiten, Veränderungen im gesellschaftlichen Wirkungsgefüge hervorzurufen, wesentlich durch diese Bandbreite des staatlichen Handlungsspektrums bestimmt. Diese Bandbreite ist daher gleichbedeutend mit den zur Verfügung stehenden Mitteln der Akteure im politisch-administrativen System, steuernd auf die Gesellschaft Einfluss zu nehmen. So zeichnet sich das Handlungsspektrum bei der Festlegung eines »Tempolimits« zunächst durch eine hohe Wirkungsvariabilität aus, da jede Geschwindigkeitsbegrenzung grundsätzlich in Frage kommt – faktisch ist der Bereich sinnvoller Tempolimits jedoch klar begrenzt.
- Die *Wirkungsdeterminiertheit* einer Maßnahme beschreibt die Bestimmtheit oder auch Wahrscheinlichkeit beobachtbarer Veränderungen einer Wirkung infolge von Variationen in der Leistungserstellung. Bei einer hohen Determiniertheit führen zusätzliche Maßnahmen recht zuverlässig zu den beabsichtigten Veränderungen im gesellschaftlichen Wirkungsgefüge – doch staatliches Handeln zeigt häufig stochastische Wirkungszusammenhänge.⁶⁰⁷ So zeichnet sich ein »Tempolimit« tendenziell durch eine eher geringe Wirkungsdeterminiertheit aus, da die Einführung einer Geschwindigkeitsbegrenzung an verschiedenen Strecken nicht immer die gleiche Wirkung entfaltet.

Die Kombination dieser drei Faktoren erklärt die Wirkungsstärke einer staatlichen Maßnahme auf bestimmte Wirkungen in der Gesellschaft. Bislang wurde die Beziehung zwischen staatlicher Maßnahme und ausgelöster Wirkung als linearer Zusammenhang dargestellt (*siehe Abbildung 32*). Grundsätzlich sind jedoch ganz unterschiedliche *Verläufe des Wirkungszusammenhangs* denkbar, wie zum Beispiel progressive oder degressive Wirkungsverläufe oder auch Sprung- oder Sättigungs-Effekte.⁶⁰⁸ So ist davon auszugehen, dass eine schrittweise »Verschärfung des Tempolimits« keinen li-

⁶⁰⁷ Vgl. hierzu auch die Ausführungen des Kapitels 4.1.1.2.

⁶⁰⁸ Vgl. Wilde (1989), S. 58. WILDE hat die in der Literatur gefundenen Beispiele für Wirkungsbeziehungen zwischen einem Erfolgsfaktor (als unabhängige Variable) und Erfolgspotenzial (als abhängige Variable) zusammengestellt.

nearen Zusammenhang zur »Reduzierung der Unfallzahlen« aufweist. Vielmehr dürfte der Wirkungszusammenhang eher degressiv verlaufen, d.h. jede erneute Verschärfung führt nur noch zu einem entsprechend geringeren »Rückgang der Unfallzahlen«.

In der Realität besitzt eine Vielzahl unterschiedlicher Faktoren Wirkungsrelevanz und beeinflusst in jeweils unterschiedlicher Wirkungsstärke die beobachteten Veränderungen im gesellschaftlichen Wirkungsgefüge. Es ist also davon auszugehen, dass zwischen diesen auslösenden Faktoren vielfältige Interdependenzen bestehen, welche im Folgenden als *Wirkungsinteraktionen* bezeichnet werden. Es lassen sich prinzipiell vier denkbare Klassifizierungen dieser Interaktionsbeziehungen unterscheiden, die in *Abbildung 33* zusammenfassend dargestellt sind.⁶⁰⁹

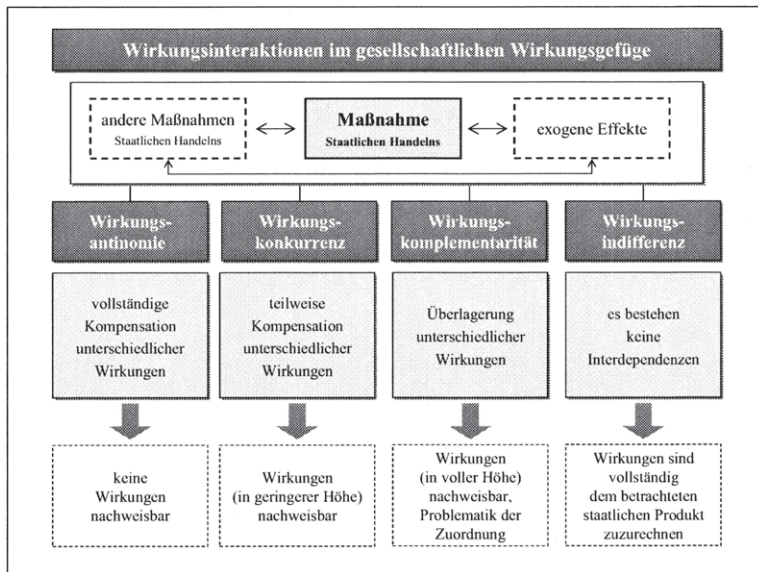


Abbildung 33: Klassifizierung der Wirkungsinteraktionen

Die Begrifflichkeiten beschreiben, wie sich die auslösenden Faktoren staatlichen Handelns sowie exogene Effekte, bzw. die hierdurch verursachten Wirkungen, zueinander verhalten.⁶¹⁰ So kann der Eintritt einer neuen Wirkung die bestehenden Wirkungszusammenhänge in der Gesellschaft verändern. Im Rahmen der Wirkungsanalyse staatlichen Handelns müssen demnach die entsprechenden *Wechselbeziehungen* beachtet werden:

⁶⁰⁹ SCHMITTING/SIEMES nehmen eine vergleichbare Klassifizierung der Wechselbeziehungen unterschiedlicher Risiken für die Konzeption eines Risikomanagementsystems vor. Vgl. Schmitting/Siemes (2003), S. 535 f.

⁶¹⁰ Zu den verwendeten Begrifflichkeiten vgl. auch Schmitting/Siemes (2003), S. 535 f.

- In diesem Zusammenhang spricht man von *Wirkungsantinomie*, wenn sich unterschiedliche Wirkungen vollständig kompensieren, so dass im Endeffekt keine beobachtbaren Veränderungen im gesellschaftlichen Wirkungsgefüge eintreten – positive und negative Wirkungen heben sich gegenseitig auf. So könnte zum Beispiel die durch die Geschwindigkeitsbegrenzung beabsichtigte Abgasreduzierung aufgrund eines gesellschaftlichen Trends zu höheren Motorisierungen der Fahrzeuge vollständig aufgehoben werden.
- *Wirkungskonkurrenz* liegt vor, wenn sich die gegenläufigen Effekte nicht vollständig aufheben. In der Realität ist diese Konstellation sehr häufig zu beobachten. Zwar werden die beabsichtigten Wirkungen in der Gesellschaft ausgelöst, doch aufgrund unerwünschter Nebenwirkungen und exogener Effekte teilweise kompensiert und damit verringert. Problematisch ist, dass sogar staatliches Handeln selbst häufig Wirkungskonkurrenz aufweist, da sektorale Zielsetzungen nur ungenügend aufeinander abgestimmt sind. So könnten beispielsweise umweltpolitische Erwägungen zur Verschärfung von Geschwindigkeitsbegrenzungen führen, aber wirtschaftspolitische Erwägungen zu einer steuerlichen Begünstigung des Schwerlastverkehrs – mit den entsprechend negativen Nebenwirkungen für die Umwelt.
- Dagegen beschreibt die *Wirkungskomplementarität* eine Wechselbeziehung, bei der sich die unterschiedlichen Effekte lediglich überlagern. Wirkungen werden in voller Höhe in der Gesellschaft wirksam, problematisch ist allerdings die Zuordnung zu einem bestimmten auslösenden Faktor. In Bezug auf staatliches Handeln wird in diesem Zusammenhang auch häufig von „Mitnahmeeffekten“ gesprochen. Bestimmte staatliche Leistungen sind demnach gar nicht notwendig, da auch ohne staatlichen Anreiz die entsprechenden Wirkungen in der Gesellschaft eingetreten wären.
- Im Falle einer *Wirkungsindifferenz* bestehen keine Wechselbeziehungen zwischen unterschiedlichen Ereignissen, so dass sämtliche ausgelösten Wirkungen in voller Höhe der staatlichen Maßnahme zugerechnet werden können.

Nachdem mit der Wirkungsrelevanz, der Wirkungsstärke und der Wirkungsinteraktion die wesentlichen statischen Aspekte der Wirkungsanalyse charakterisiert wurden, sind im Folgenden die dynamischen Aspekte Gegenstand einer näheren Betrachtung.

4.1.2.4 Dynamische Aspekte der Modellkonzeption

Angesichts der teilweise sehr langen – theoretisch betrachtet sogar endlosen – Wirkungsketten wird deutlich, dass der *Zeitfaktor in der Wirkungsanalyse* staatlichen Handelns eine wichtige Rolle spielt. Daher ist es von besonderer Bedeutung, auch die dynamischen Aspekte der Modellkonzeption strukturiert herauszuarbeiten. Grundsätzlich ist zu beachten, dass die zuvor erläuterten statischen Aspekte der Wirkungsrelevanz, Wirkungsstärke und Wirkungsinteraktion auch im Zeitablauf dynamischen Veränderungen unterworfen sein können. Die entsprechend statisch analysierten Wir-

kungszusammenhänge sind daher in periodischen Zeitabständen auf ihre Beständigkeit hin erneut zu überprüfen.

Darüber hinaus lassen sich die nachfolgenden *dynamischen Aspekte* einer Wirkungsanalyse separieren:

- Analyse der mehrstufigen *Wirkungsketten* staatlichen Handelns⁶¹¹
- Analyse der *Wirkungsverzögerung* zwischen staatlicher Leistungserstellung und dem Eintritt einer Wirkung
- Analyse der *Wirkungsdauer* nach Wirkungseintritt

Im Rahmen der Modellkonzeption wurde eine *Wirkungskette* als Abfolge kausal verknüpfter Ereignisse beschrieben, bei der jede Wirkung selbst wieder Ursache einer neuer Wirkung ist. Ursache und Wirkung sind zeitlich strikt aufeinander folgende Ereignisse⁶¹², so dass eine Wirkungskette eine mehrstufige dynamische Ereignisreihenfolge darstellt (siehe *Abbildung 34*). Wird der Bezug zu einer staatlichen Maßnahme als Ausgangsursache dieser Kette hergestellt, kann demnach zwischen primären Wirkungen und wiederum hieraus resultierenden Folgewirkungen unterschieden werden.

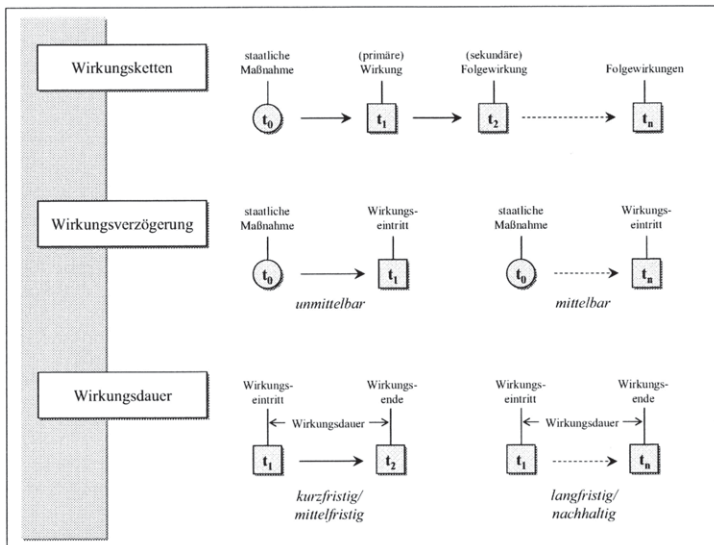


Abbildung 34: Dynamische Aspekte der Modellkonzeption

⁶¹¹ Zum Begriff der *Wirkungskette* vgl. auch Klöti (1997), S. 52 f.

⁶¹² Vgl. hierzu die wissenschaftstheoretischen Ausführungen des Kapitels 4.1.1.2.

Einen weiteren dynamischen Aspekt der vorgestellten Modellkonzeption stellt die *Wirkungsverzögerung* zwischen der staatlichen Leistungserstellung und dem tatsächlichen Eintritt der Wirkung in der Gesellschaft dar. Eine solche Verzögerung wird teilweise auch als *time lag* bezeichnet.⁶¹³ Hinsichtlich der Ausprägung der Wirkungsverzögerung lassen sich *unmittelbare Wirkungen*, deren Eintritt direkt auf die Leistungserstellung folgt und *mittelbare Wirkungen*, die erst mit einigen Monaten oder Jahren Verzögerung im gesellschaftlichen Wirkungsgefüge sichtbar werden, unterscheiden (vgl. hierzu *Abbildung 34*).

Als letzter wesentlicher Aspekt der dynamischen Wirkungsanalyse ist die *Wirkungsdauer* zu nennen. Die Wirkungsdauer beschreibt den zeitlichen Fortbestand einer Wirkung nach dem Wirkungseintritt – unabhängig vom Wirkungsverlauf bzw. der Wirkungsstärke.⁶¹⁴ Die Wirkungsdauer beantwortet damit die Frage, wie lange eine bestimmte Wirkung in der Gesellschaft erkennbar bzw. wahrnehmbar bleibt. Hinsichtlich der Ausprägung der Wirkungsdauer lassen sich *kurz- bis mittelfristige Wirkungen* mit einem eher kürzeren Zeithorizont und *langfristige bzw. nachhaltige Wirkungen* mit einem theoretisch unbegrenzten Zeithorizont unterscheiden (vgl. auch hierzu *Abbildung 34*).

4.1.3 Erkenntnisgewinn für den Fortgang der Untersuchung

Nachfolgend sind die bisherigen Erkenntnisse zur modellhaften Abbildung der Wirkungen staatlichen Handelns nochmals übersichtlich zusammengestellt (vgl. *Tabelle 1*). Die vielfältigen Strukturelemente sowie die statischen und dynamischen Aspekte der Wirkungsbeziehungen zeigen deutlich, wie schwierig es ist, die hochkomplexen Zusammenhänge der Realität beherrschbar zu machen.

Das entwickelte Beschreibungsmodell soll in diesem Zusammenhang einen Beitrag leisten, die für eine Wirkungsanalyse relevanten Elemente und Wirkungsbeziehungen sinnvoll zu strukturieren und voneinander abzugrenzen. Mit Hilfe des Modells kann so eine vollständige *Analyse und Beschreibung des Wirkungsverlaufs im gesamtgesellschaftlichen Wirkungsgefüge* gelingen. Als umfassender Untersuchungsansatz ist dabei der Wirkungsverlauf für alle Wirkungen, einschließlich erwünschter und unerwünschter Nebenwirkungen sowie wesentlicher Folgewirkungen, nachzuzeichnen. Fraglich ist nun, wie die in den Ebenenmodellen unterschiedenen *Bewertungsdimensionen der Wirkungsebene* (Impact und Outcome) Berücksichtigung finden.⁶¹⁵ Aufgrund der Redundanzen in den Bewertungsdimensionen ist im Folgenden zunächst eine eindeutige Abgrenzung der Analyseperspektiven vorzunehmen.

⁶¹³ Vgl. Brüggemeier (2004), S. 382; bezogen auf die Erfolgsfaktorenforschung auch Daschmann (1993), S. 6.

⁶¹⁴ Es ist beispielsweise vorstellbar, dass sich eine Wirkung im Zeitverlauf deutlich abschwächt. Dennoch beschreibt die Wirkungsdauer einen zeitlichen Rahmen, solange noch relevante Effekte im gesamtgesellschaftlichen Wirkungsgefüge messbar sind.

⁶¹⁵ Vgl. Mosiek et al. (2003), S. 28 ff. und auch Röhrig (2008), S. 105 ff.

Strukturelemente der Modellkonzeption	
<ul style="list-style-type: none"> ▪ eine staatliche Maßnahme als auslösender Faktor ▪ andere staatliche Maßnahmen als mögliche auslösende Faktoren ▪ exogene Effekte als mögliche auslösende Faktoren ▪ Wirkungen als beobachtbare Veränderungen im gesellschaftlichen Wirkungsgefüge ▪ intendierte, am Zielsystem ausgerichtete Wirkungen staatlichen Handelns ▪ zusätzliche erwünschte und unerwünschte Nebenwirkungen ▪ aus eingetretenen Wirkungen resultierende Folgewirkungen 	
Aspekte der Wirkungsbeziehungen	
STATISCH	DYNAMISCH
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Wirkungsrelevanz ▪ Wirkungsstärke ▪ Wirkungsinteraktion 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Wirkungskette ▪ Wirkungsverzögerung (time lag) ▪ Wirkungsdauer

Tabelle 1: Strukturelemente und Wirkungsbeziehungen der Modellkonzeption

4.2 Abgrenzung der relevanten Analyseperspektiven

4.2.1 Bestehende Redundanzen in den Bewertungsebenen

Die Modellkonzeption der Wirkungen staatlichen Handelns unterscheidet zwischen einer auslösenden und einer empfangenden Ebene, wobei unter den wesentlichen Strukturelementen vielfältige statische und dynamische Wirkungsbeziehungen bestehen. Der auslösenden Ebene lassen sich die Produkte staatlichen Handelns bzw. der Output zuordnen, der empfangenden Ebene die in der Gesellschaft ausgelösten Wirkungen. Die Charakteristik staatlichen Handelns bringt es mit sich, dass hierbei mit dem Impact und dem Outcome zwei unterschiedliche Wirkungsdimensionen von Relevanz sind.⁶¹⁶ Beide Dimensionen sind in diesem Zusammenhang nicht als alternative, sondern als sich ergänzende Bewertungsebenen anzusehen:

- Die *Perspektive des Impact* – Wirkungen verstanden als die subjektive Anspruchserfüllung des Leistungsempfängers.⁶¹⁷
- Die *Perspektive des Outcome* – Wirkungen verstanden als die objektiv ausgelösten gesamtgesellschaftlichen Wirkungen.⁶¹⁸

Entsprechend dem Modell der Ziel- und Ergebnisebenen öffentlicher Leistungserstellung sind für ein wirkungsorientiertes Controlling beide Analyseebenen explizit zu

⁶¹⁶ Vgl. hierzu grundlegend Budäus/Buchholtz (1997), S. 328.

⁶¹⁷ Vgl. Röhrig (2008), S. 130.

⁶¹⁸ Vgl. Berens et al. (2004), S. 331.

berücksichtigen.⁶¹⁹ Im Rahmen der Analyse der Wirkungen staatlichen Handelns sind beide Bewertungsdimensionen demnach klar voneinander getrennt zu betrachten. In diesem Zusammenhang ist jedoch problematisch, dass die im Ebenenmodell unterstellte eindeutige Abgrenzung von Impact und Outcome in der Realität so nicht existiert. Weiterhin ist auch die bislang unterstellte eindeutige Abgrenzung zwischen der Leistungs- und Wirkungsebene in der Realität so nicht existent. Die einzelnen Ziel- und Ergebnisebenen lassen sich nicht trennscharf bestimmen und weisen nicht unerhebliche Redundanzen auf.

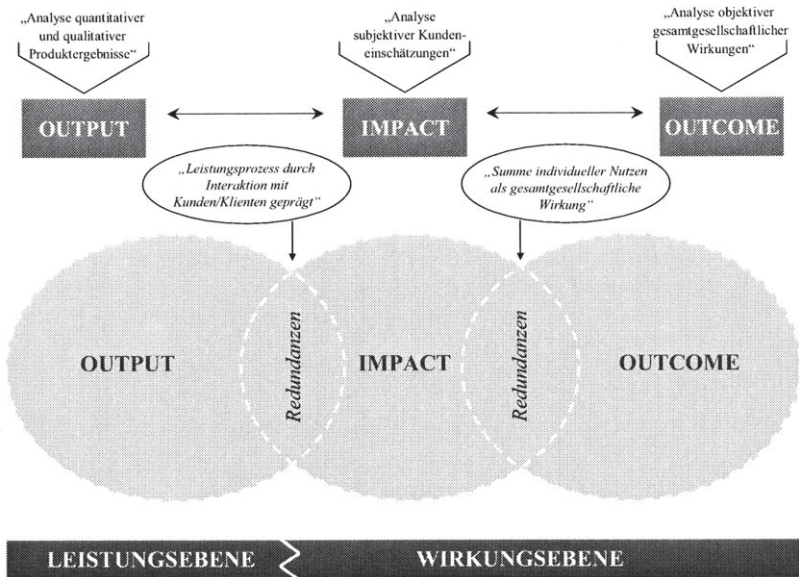


Abbildung 35: Redundante Bewertungskreise

So kann auf der einen Seite keine eindeutige Trennung zwischen der Leistungs- und der Wirkungsebene bzw. der Auslöseebene und der Empfängerebene getroffen werden, da keine klare Grenze zwischen dem Output und dem Impact der öffentlichen Leistungserstellung gezogen werden kann. Dies ist darauf zurückzuführen, dass öffentliche Leistungen überwiegend Dienstleistungscharakter aufweisen,⁶²⁰ was eine notwendige Beteiligung des Kunden am Erstellungsprozess zur Konsequenz hat.⁶²¹ Hierdurch werden die Ergebnisse der Leistungserstellung, d.h. die quantitativen und vor allem die qualitativen Produktergebnisse des staatlichen Handelns, aktiv durch den Kunden be-

⁶¹⁹ Vgl. Mosiek et al. (2003), S. 28 ff. und für das erweiterte Modell auch Röhrig (2008), S. 105 ff.

⁶²⁰ Vgl. Chmielewicz (1985), S. 29 f.; Gornas (1992), S. 48; Schmidberger (1994), S. 11; Haiber (1997), S. 101 und Buchholtz (2000), S. 21 oder auch die Ausführungen des Kapitels 2.1.3 dieser Arbeit.

⁶²¹ Vgl. Schedler/Proeller (2003), S. 61.

einflusst. Aufgrund dieser Interaktionsbeziehung kommt der *subjektiven Kundenwahrnehmung bei der Qualitätsbeurteilung der Leistungsergebnisse* eine besondere Bedeutung zu.

Die Kundenwahrnehmung ist daher bei der Analyse und Bewertung quantitativer und qualitativer Produktergebnisse unbedingt zu berücksichtigen und damit einerseits dem *Bewertungskreis des Output* bzw. der Leistungsebene zuzurechnen. Gleichzeitig berührt die Kundenwahrnehmung als subjektive Anspruchserfüllung der Leistungsempfänger aber auch die Wirkungsebene und wäre damit andererseits dem *Bewertungskreis des Impact* zuzurechnen. Die Bewertung der öffentlichen Leistungserstellung als Interaktionsbeziehung zwischen Kunde und Verwaltung weist demnach erhebliche Redundanzen auf. Zur Verdeutlichung dieses Sachverhaltes sind die Ebenen Output und Impact in *Abbildung 35* als sich überlappende Bewertungskreise dargestellt.

Auf der anderen Seite kann keine trennscharfe Abgrenzung innerhalb der Wirkungsebene erfolgen, da *keine klare Grenze zwischen dem Impact und dem Outcome* der öffentlichen Leistungserstellung gezogen werden kann. Problematisch ist, dass mit den Outcomes eine objektive Bewertung gesellschaftlich ausgelöster Wirkungen erfolgen soll. Doch die Analyse der individuellen Nutzenvorstellungen der Leistungsempfänger sind in ihrer Gesamtheit eine bedeutende Teilmenge der gesamtgesellschaftlich ausgelösten Wirkungen, so dass auch hier eine deutliche Überschneidung in den Bewertungsebenen zu verzeichnen ist.

4.2.2 Trennung der unterschiedlichen Analyseperspektiven

Um Wirkungen zu analysieren bzw. pragmatische Vorschläge zur instrumentellen Ausgestaltung der einzelnen Bewertungsdimensionen zu unterbreiten, müssen die bestehenden Redundanzen durch die *Schaffung eindeutiger Analyseperspektiven* daher soweit wie möglich aufgelöst werden. Hierzu wird im Folgenden eine eindeutige Abgrenzung der dargestellten Bewertungskreise vorgenommen, indem den betrachteten Kreisen eine eindeutige *akteursbezogene Bewertungsperspektive* zugeordnet wird.

Der erste Bewertungskreis betrifft die *Analyse der Leistungen* staatlichen Handelns – die Leistungsanalyse. Die öffentlichen Leistungen werden dazu im Rahmen eines Produktkonzeptes als *Outputs* abgegrenzt und definiert.⁶²² Mit Hilfe von Kennzahlen und Indikatoren kann anschließend die Analyse der quantitativen und qualitativen Produktergebnisse stattfinden. Die Leistungsanalyse hat in diesem Zusammenhang die Aufgabe, wichtige behördliche Tatbestände in konzentrierter Form darzustellen. Insbesondere bei den qualitativen Produktergebnissen gibt es allerdings Überschneidungen zum Impact. Innerhalb des ersten Bewertungskreises sollen daher nur *Analysen aus verwaltungsinterner Perspektive* erfolgen. Folglich würden zur Bewertung qualitativer Leistungsergebnisse auch nur intern messbare Qualitätsindikatoren zum Einsatz kommen, wie z.B. die durchschnittliche Dauer einer Vorgangsbearbeitung.

⁶²² Vgl. Mosiek et al. (2003), S. 28.

Der zweite Bewertungskreis beschreibt die *Analyse der Nutzen* staatlichen Handelns – die Nutzenanalyse.⁶²³ Die Nutzenanalyse hat die Aufgabe, den *Impact* der staatlichen Leistungserstellung zu bewerten und betrifft damit die Analyse subjektiver Kundenbedürfnisse. Zur Erhebung der Kundenzufriedenheit kommen häufig Befragungen zum Einsatz. Als Referenzgröße dienen die subjektiven Bedürfnisse und Erwartungen der Kunden an die staatliche Leistungserstellung, welche vor dem Hintergrund der jeweiligen individuellen Nutzensvorstellungen erfolgen. Innerhalb des zweiten Bewertungskreises werden demnach die *Einwirkungen* auf den Kunden aus einer *individuellen personalen Perspektive* analysiert. Die Nutzenanalyse weist die bereits beschriebenen Überschneidungen zum Output und zu den Outcomes auf. So haben die Ergebnisse einer Nutzenanalyse einerseits Relevanz für die qualitativen Aspekte des Leistungsoutput. Andererseits können die erhobenen *Einwirkungen* bei entsprechend großer Stichprobe auch zur Bewertung der gesellschaftlichen *Auswirkungen* herangezogen werden.

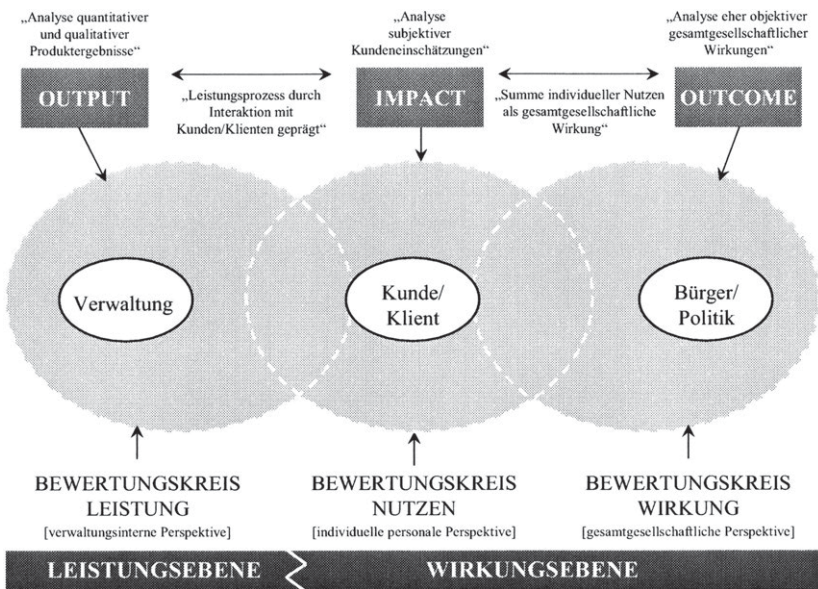


Abbildung 36: Abgrenzung der relevanten Analyseperspektiven

⁶²³ Eine Nutzenanalyse bezieht sich im Verständnis dieser Arbeit ausschließlich auf die Untersuchung der subjektiven Anspracherfüllung der Adressaten staatlicher Leistungserstellung. Vgl. in ähnlicher Weise Schedler/Proeller (2003), S. 208. Dies ist von einem Nutzenbegriff zu trennen, der – z.B. im Rahmen einer Nutzen-Kostenanalyse – auch die gesellschaftlichen Auswirkungen staatlichen Handelns beinhaltet. Die Analyse der gesellschaftlichen Auswirkungen ist im Verständnis dieser Arbeit der Wirkungsanalyse vorbehalten.

Der dritte Bewertungskreis betrifft die *Analyse der Wirkungen* staatlichen Handelns. Mit den *Outcomes* werden die objektiven Auswirkungen im gesamtgesellschaftlichen Wirkungsgefüge erhoben. Als Referenz dienen hier entweder politische Zielsetzungen oder auch die allgemeinen Erwartungen der Bürger an das staatliche Handeln – verstanden als Beitrag zur allgemeinen Wohlfahrt. Innerhalb des dritten Bewertungskreises werden die Auswirkungen auf die Gesellschaft demnach aus einer *gesamtgesellschaftlichen Perspektive* betrachtet. In dieser Hinsicht bestimmen die Bürger über die Bereiche und das Ausmaß staatlichen Handelns und damit letztlich auch über die hierdurch ausgelösten Wirkungen in der Gesellschaft. Das Bürgerinteresse ist dem Kundeninteresse damit vorangestellt, denn diese legen gleichsam fest, wer Kunde der öffentlichen Verwaltung sein darf und welche Leistungen er dabei beanspruchen kann.⁶²⁴

4.2.3 Analyseperspektiven und staatliche Aufgabenbereiche

Die zuvor eingeführten Bewertungskreise können demnach als *unterschiedliche Analyseperspektiven* aufgefasst werden, die die öffentliche Leistungserstellung aus einem jeweils anderen Blickwinkel betrachten. Grundsätzlich lassen sich sämtliche staatlichen Aufgabenbereiche aus allen drei Perspektiven – Leistungsanalyse, Nutzenanalyse und Wirkungsanalyse – bewerten. In diesem Zusammenhang ist jedoch zu beachten, dass abhängig vom staatlichen Aufgabenbereich, eine bestimmte Analyseperspektive bzw. eine Kombination der Analyseperspektiven sinnvoller und damit auch vorzuziehen ist. Auf Basis verschiedener Charakteristika wird nachfolgend eine *grobe Typisierung staatlicher Leistungen* vorgenommen, woraus sich unter Umständen Hinweise auf eine besonders relevante Analyseperspektive gewinnen lassen (siehe *Abbildung 36*).⁶²⁵

Die erste Typisierung beschreibt staatliche Aufgaben mit weitestgehend *standardisiertem Charakter*. Im Fokus der öffentlichen Leistungserstellung steht häufig eine gesetzestreue und regelkonforme Erfüllung der übertragenen Aufgaben – vielfach betrifft dies auch *hoheitliche Anliegen*. Die öffentliche Verwaltung besitzt während des Aufgabenvollzugs einen eher geringen Gestaltungsspielraum, stattdessen ist eine *möglichst gleichartige Leistungserstellung* mit möglichst einheitlichen Leistungsergebnissen wichtig. Tendenziell handelt es sich dabei um *repetitive Tätigkeiten*, die Interaktionsbeziehung zum Kunden bzw. Klienten⁶²⁶ ist meist *gleichförmig* ausgeprägt, weshalb der Analyse individueller Kundenbedürfnisse eine eher geringe Bedeutung zukommt.

⁶²⁴ Zur Abgrenzung von Bürger und Kunde vgl. auch Schedler/Proeller (2003), S. 61.

⁶²⁵ Im Gegensatz zu KIESEL werden nachfolgend drei Typen öffentlicher Dienstleistungen unterschieden. In Anlehnung an WEBER/SCHÄFFER unterscheidet KIESEL in ihrem Beitrag zur wirkungsorientierten Steuerung einer Landesverwaltung zwei Typen von staatlichen Dienstleistungen. Beim Typ I handelt es sich um weitestgehend standardisierte Aufgaben, mit entsprechend geringen Freiheitsgraden der öffentlichen Verwaltung. Typ II beschreibt hingegen eher schöpferische und kreative Dienstleistungen, die zusätzlich durch hohe Unsicherheiten bezüglich des Leistungsergebnisses geprägt sind. Vgl. Weber/Schäffer (2002), S. 7 und Kiesel (2005), S. 14 ff.

⁶²⁶ Die Bezeichnung *Klient* soll im Gegensatz zum Kundenbegriff verdeutlichen, dass das Gegenüber der Verwaltung nicht immer als gleichberechtigter Partner entgegentritt, sondern vielmehr auf Leistungen der Verwaltung angewiesen bzw. diesen auch zwangsweise ausgesetzt ist. Vgl. Schedler/Proeller (2003), S. 60.

Bei entsprechenden Aufgaben ist eine quantitative und qualitative Bewertung der Leistungsergebnisse aus verwaltungsinterner Analyseperspektive üblicherweise ausreichend, so dass hier die *Leistungsanalyse staatlichen Handelns* besondere Relevanz besitzt. Eine ergänzende Nutzen- oder Wirkungsanalyse verspricht nur einen begrenzten zusätzlichen Erkenntnisgewinn. Das wirkungsorientierte Controlling unterstützt bei diesem Aufgabentypus die *Erzielung effizienter Leistungsergebnisse*. Dazu werden produktbezogene Kosten- und Leistungskennzahlen erhoben und ergänzt um intern messbare Qualitätsindikatoren. Beispiele für entsprechende staatliche Aufgabenbereiche sind die Ausgabe von Bescheinigungen, Bescheiden und Erlaubnissen (wie z.B. eines Reisepasses).

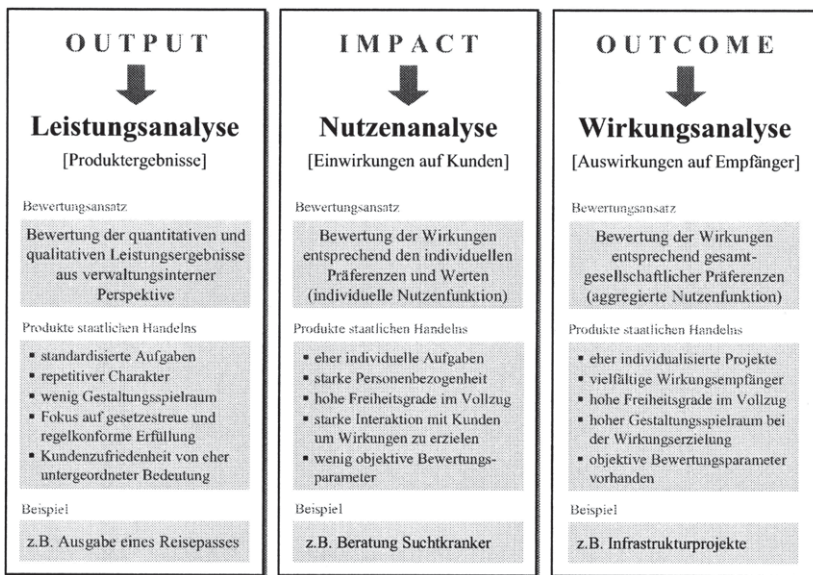


Abbildung 37: Analyseperspektiven staatlicher Aufgabenbereiche

Der zweite Typus bezieht sich auf eher *individuelle staatliche Aufgaben*, die durch hohe Freiheitsgrade im Leistungserstellungsprozess charakterisiert sind. Weiterhin zeichnen sich diese Aufgaben durch eine äußerst starke Interaktionsbeziehung zum Kunden bzw. Klienten und damit durch eine *hohe Personenbezogenheit der öffentlichen Leistung* aus. Die Kunden sind in starkem Maße in den Leistungserstellungsprozess eingebunden, wodurch eine *hohe Variabilität der Leistungsergebnisse* besteht. Nicht selten handelt es sich dabei um eher sozial orientierte Aufgaben, für die sich nur wenige objektive Bewertungsparameter finden lassen.

Bei entsprechenden Aufgaben kommt der Wirkungsbewertung als Einwirkung auf einzelne Kunden bzw. Klienten besondere Bedeutung zu. Im Rahmen der *Nutzenanalyse staatlichen Handelns* werden die Wirkungen anhand der individuellen Präferenzen und Werte beurteilt. Zur Erzielung *effektiver Leistungsergebnisse* ist es für das wirkungsorientierte Controlling daher unerlässlich, die Impactperspektive in die Analyse einzubeziehen und im Rahmen eines systematischen Controllingprozesses steuerungsrelevante Daten zur Verfügung zu stellen. Erst hierdurch werden die notwendigen Lernprozesse über die Wirkungsweisen des staatlichen Handelns beim Kunden angestoßen und die hohen Freiheitsgrade beim Vollzug lassen sich für eine zielsetzungsgerechte Wirkungssteuerung nutzen. Abhängig vom staatlichen Aufgabenbereich bietet sich gegebenenfalls eine ergänzende Leistungsanalyse an, um über produktbezogene Kennzahlen auch eine Kontrolle der Leistungseffizienz zu gewährleisten. Beispiele für entsprechende staatliche Aufgabenbereiche sind insbesondere Betreuungs-, Beratungs- und Bildungsleistungen (z.B. die Beratung Suchtkrankter).

Hiervon zu unterscheiden ist der dritte Aufgabentypus, welcher ebenfalls durch hohe Freiheitsgrade im Leistungserstellungsprozess gekennzeichnet ist und damit über hohen *Gestaltungsspielraum bei der Wirkungserzielung* verfügt. Es handelt sich hierbei um kreative und schöpferische Dienstleistungen in Form individueller *Projekte*. Im Gegensatz zum vorherigen Aufgabentypus haben diese Projekte häufig eine *Vielzahl unterschiedlicher Wirkungsempfänger*, so dass Auswirkungen in vielfältigen gesellschaftlichen Bereichen zu verzeichnen sind. Im Unterschied zu eher personenbezogenen Aufgaben kann i.d.R. auch auf eine ausreichende Anzahl objektiver Bewertungsparameter zurückgegriffen werden.

Bei solchen Aufgaben sollte die *Wirkungsanalyse staatlichen Handelns* zum Einsatz kommen, um eine möglichst umfassende Bewertung der gesellschaftlich ausgelösten Wirkungen vorzunehmen. Als Referenz dienen hier die allgemeinen Erwartungen der Bürger an das staatliche Handeln bzw. die politischen Zielsetzungen – verstanden als eine Art aggregierte Nutzenfunktion der gesamtgesellschaftlichen Wohlfahrt. Im Rahmen des wirkungsorientierten Controllings wird so die Perspektive des Outcome ausgefüllt, um eine *effektive Steuerung der staatlichen Leistungsergebnisse* zu ermöglichen. Bestehende Gestaltungsspielräume in der Leistungserstellung können gezielt zur Verbesserung der gesamtgesellschaftlichen Wohlfahrt genutzt werden. Häufig bietet es sich zudem an, ergänzend eine Leistungsanalyse und unter Umständen auch eine Nutzenanalyse durchzuführen, um sämtliche Ziel- und Ergebnisebenen im Controllingansatz zu berücksichtigen. Beispiele für entsprechende staatliche Aufgaben sind insbesondere planerische oder gestalterische Tätigkeiten (wie z.B. Infrastrukturprojekte).

Wie bereits zuvor angedeutet, zeigen die Ausführungen zu den grob unterschiedenen Aufgabentypen, dass die *Wahl einer bestimmten Analyseperspektive* für jeden staatlichen Handlungsbereich individuell entschieden werden muss. Hierzu sollte die vorgenommene Typisierung und Charakterisierung eine erste Orientierungshilfe geben. Während grundsätzlich bei sehr klar strukturierten Aufgaben der Einsatz der Leistungsanalyse ausreichend erscheint, erhöht sich mit steigendem Komplexitätsgrad der

staatlichen Aufgabenstellung auch die Notwendigkeit, ergänzend eine Nutzen- bzw. Wirkungsanalyse durchzuführen. Eine Nutzenanalyse bietet sich dann an, wenn eine hohe Personenbezogenheit der öffentlichen Leistung vorliegt. Der Einsatz der Wirkungsanalyse ist insbesondere bei breiten gesellschaftlichen Empfängerebenen sinnvoll und zusätzlich vom Vorhandensein objektiver Bewertungsparameter abhängig.

Im Modell der Ziel- und Ergebnisebenen öffentlicher Leistungserstellung bzw. bei der *Ausgestaltung eines wirkungsorientierten Controllings* ist demnach darauf zu achten, dass nicht für alle Produkte staatlichen Handelns die durchgängige Anwendung sämtlicher Modellebenen sinnvoll erscheint. Auswahl und instrumentelle Ausgestaltung der Analyseperspektiven muss für jeden öffentlichen Aufgabenbereich neu entschieden werden. Die Entscheidung wird einerseits sicherlich von den speziellen Informationsanforderungen der Akteure im politisch-administrativen System sowie andererseits von der generellen Eignung der öffentlichen Aufgabenstellung abhängig sein. Die folgenden Ausführungen geben Hinweise zur instrumentellen Ausgestaltung der einzelnen Analyseperspektiven – Leistungsanalyse, Nutzenanalyse und Wirkungsanalyse.

4.2.4 Instrumentelle Ausgestaltung der Analyseperspektiven

4.2.4.1 Output: Instrumentarium der Leistungsanalyse

Aufgabe der Leistungsanalyse ist die quantitative und qualitative Bewertung der Leistungsergebnisse aus verwaltungsinterner Perspektive. Das Instrument dazu bildet die *Leistungsrechnung*.⁶²⁷ Dem Aufbau einer Leistungsrechnung geht zuvor die Definition von Produkten voraus. Hierbei handelt es sich um selbstständige Dienstleistungseinheiten einer öffentlichen Verwaltung. Die Leistungsrechnung versucht, möglichst sämtliche Produkte flächendeckend über die gesamte Verwaltung quantitativ zu erfassen und diese Daten systematisch auszuwerten. Durch die *Verknüpfung mit Ergebnissen der Kostenrechnung* lassen sich so produktbezogene Kosten- und Leistungskennzahlen ermitteln.⁶²⁸ Auf dieser Basis kann anhand von Kennzahlen, die das Verwaltungsergebnis beschreiben, neben einer Kostensteuerung sowie *Kosten- und Leistungsvergleichen*⁶²⁹ auch eine umfassende *Leistungsdokumentation* vollzogen werden.⁶³⁰

Kennzahlen bzw. Kennzahlensysteme stellen ein zielführendes Instrument zur Ermittlung von Outputgrößen dar.⁶³¹ Dabei handelt es sich um Messgrößen, die behördliche Sachverhalte und Zusammenhänge zahlenmäßig quantifizieren und in konzentrierter

⁶²⁷ Vgl. Schedler/Proeller (2003), S. 207.

⁶²⁸ Auf der Ebene des Outputs lassen sich produktbezogene Kosten- und Mengendaten zusammenführen, so dass in der Regel für sämtliche Produkte der öffentlichen Verwaltung *Stückkosten* ermittelt werden können.

⁶²⁹ In diesem Zusammenhang sind einerseits *Längsschnittvergleiche* vorstellbar, andererseits kann bei entsprechend einheitlicher Definition von Produkten und Kennzahlen auch ein *Querschnittsvergleich* zwischen verschiedenen Organisationseinheiten oder Verwaltungen stattfinden. Vgl. bspw. Balzer (2005), S. 426.

⁶³⁰ Vgl. Mosiek et al. (2003), S. 28.

⁶³¹ Vgl. Röhrig (2008), S. 128.

Form Informationen hierüber bereitstellen.⁶³² In diesem Zusammenhang wird häufig zwischen absoluten Kennzahlen und Verhältniskennzahlen unterschieden. *Absolute Kennzahlen* messen den Wert einer Leistungsgröße zu einem bestimmten Zeitpunkt bzw. für einen bestimmten Zeitraum.⁶³³ *Verhältniskennzahlen* bilden die Beziehung zweier isolierter Kennzahlen zueinander ab und verfügen oftmals über einen höheren Informationsgehalt.⁶³⁴ Mittels des Einsatzes von Kennzahlen oder Kennzahlensystemen kann eine sachgerechte *Bewertung der quantitativen Leistungsergebnisse* eines öffentlichen Produktes gelingen, problematisch bleibt aber die Abbildung der Qualitätsdimension.

Zur Bewertung qualitativer Leistungsergebnisse müssen im Rahmen der Leistungsanalyse intern messbare *Qualitätsindikatoren* herangezogen werden.⁶³⁵ Im Gegensatz zu Kennzahlen bilden Indikatoren Sachverhalte ab, die selbst nicht direkt quantitativ messbar sind.⁶³⁶ Sie stellen *damit empirisch messbare Hilfsgrößen* dar, um theoretisch vermutete Zusammenhänge zu operationalisieren.⁶³⁷ Aus verwaltungsinterner Perspektive können mit Hilfe von Indikatoren wichtige *produktbezogene Qualitätsmerkmale* der öffentlichen Leistung abgebildet werden, die sich in unterschiedlichen Attributen eines Produktes ausdrücken.

4.2.4.2 Impact: Instrumentarium der Nutzenanalyse

Aufgabe der Nutzenanalyse ist es, die *kundenbezogene Qualitätsdimension* zu bewerten.⁶³⁸ Während produktbezogene Qualitätsmerkmale mit Hilfe von Indikatoren auch aus verwaltungsinterner Perspektive abgebildet werden können, versucht die Nutzenanalyse die *subjektive Qualitätswahrnehmung* der Kunden bzw. Klienten direkt zu erfassen. Dies betrifft insbesondere die mit der öffentlichen Leistungserstellung verbundenen *Einwirkungen* auf die Leistungsempfänger – den Nutzen. Hierzu gehört einerseits die allgemeine Kundenzufriedenheit, andererseits aber auch angestrebte Veränderungen im Kunden- bzw. Klientenverhalten oder in den Fähigkeiten der Kunden.⁶³⁹ Die Bewertung erfolgt entsprechend den jeweiligen individuellen Bedürfnissen der Kunden bzw. Klienten. Als Bewertungskriterium dient das Erfolgsmaß der *subjektiven Effektivität*, d.h. der Umfang, in dem leistungsempfängerorientierte Zielsetzungen durch das staatliche Handeln erreicht werden konnten.⁶⁴⁰

⁶³² Vgl. Bähr (2002), S. 72 f.

⁶³³ Ein absoluter Kennzahlenwert ist beispielsweise die Anzahl ausgestellter Bescheinigungen pro Quartal.

⁶³⁴ Eine Verhältniskennzahl ist demgegenüber die Kosten pro ausgestellte Bescheinigung.

⁶³⁵ Hiervon zu trennen ist die Bewertung der Qualitätsdimension im Rahmen einer *Nutzenanalyse*, die eine Bewertung des Leistungsimpact als subjektive Anspruchserfüllung durch Kunden bzw. Klienten vornimmt.

⁶³⁶ Vgl. Jenner (2000), S. 327 f.

⁶³⁷ Bei einem Indikator besteht damit kein zwingender Zusammenhang zur gemachten Aussage in Form einer eindeutigen „1:1-Beziehung“. Vgl. hierzu ausführlich Kapitel 4.1.1.2.

⁶³⁸ Zur Abgrenzung der Qualitätsdimensionen im öffentlichen Sektor vgl. Schedler/Proeller (2003), S. 69 f.

⁶³⁹ Vgl. Schedler/Proeller (2003), S. 70.

⁶⁴⁰ Vgl. Röhrig (2008), S. 130.

Das dominierende Instrument der Nutzenanalyse stellen *Kundenbefragungen* dar.⁶⁴¹ Die Auswertung der Befragungsergebnisse gibt Auskunft über die *Zufriedenheit der Kunden bzw. Klienten* mit der öffentlichen Leistung. Zufriedenheit kann in diesem Zusammenhang als das subjektive Ergebnis eines komplexen Prozesses im Sinne eines Erwartungs-Wahrnehmungs-Vergleichs (Soll-Ist-Vergleich) verstanden werden.⁶⁴² Den Maßstab zur Beurteilung der wahrgenommenen Situation (Ist-Größe) bilden dabei die Erwartungen bzw. das individuelle Anspruchsniveau (Soll-Größe) des Kunden. Das Erfüllen oder Übertreffen der in die öffentliche Leistung gesetzten Erwartungen führt demnach zu Zufriedenheit, ein Nichterfüllen führt hingegen zu Unzufriedenheit.

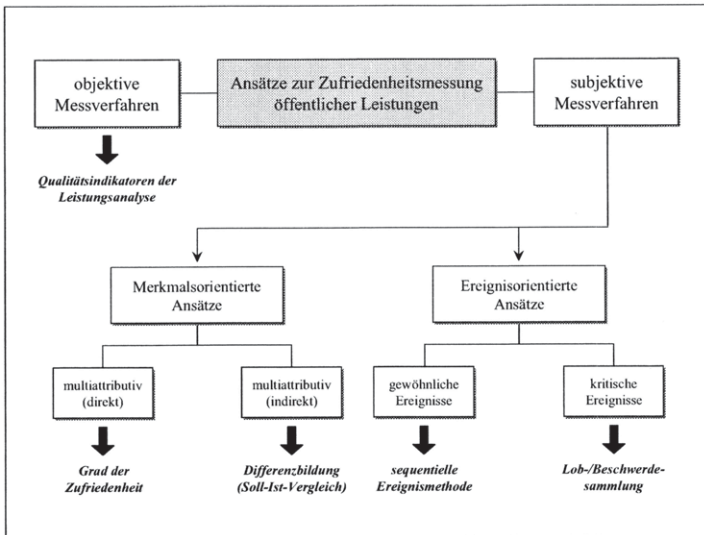


Abbildung 38: Ansätze der Zufriedenheitsmessung⁶⁴³

In der Literatur lassen sich verschiedene *Verfahren zur Zufriedenheitsmessung* finden, welche in *Abbildung 37* im Überblick dargestellt sind.⁶⁴⁴ Es kann zunächst zwischen objektiven Verfahren und subjektiven Verfahren unterschieden werden. *Objektive Verfahren* versuchen die Zufriedenheit durch Qualitätsindikatoren zu messen, die einen hohen Bezug zur Kundenzufriedenheit aufweisen. Solche Indikatoren kommen beim wirkungsorientierten Controlling im Rahmen der Leistungsanalyse zur Bewertung qua-

⁶⁴¹ Vgl. Mosiek/Gerhardt (2003), S. 291.

⁶⁴² Entsprechend der in der Marketing-Literatur vielfach untersuchten Kundenzufriedenheit wird die Zufriedenheit von Kunden bzw. Klienten im öffentlichen Sektor dem *Confirmation/Disconfirmation-Paradigma* folgend als Ergebnis eines komplexen Soll-Ist-Vergleichs verstanden, der mehrere Dimensionen umfasst. Zur Diskussion des Confirmation/Disconfirmation-Paradigmas vgl. Homburg/Rudolph (1997), S. 38 f.

⁶⁴³ Eigene Darstellung in Anlehnung an Mosiek (2002), S. 234.

⁶⁴⁴ Vgl. hierzu grundlegend Bruhn (2007), S. 87 ff.

litativer Leistungsmerkmale zur Anwendung. Problematisch ist die Validität objektiver Verfahren, da regelmäßig offen bleibt, inwieweit die Indikatoren wirklich mit der Kundenzufriedenheit in Verbindung stehen. Bei *subjektiven Verfahren* erfolgt hingegen eine individuelle Erfassung der Zufriedenheit der Kunden bzw. Klienten.

Subjektive Ansätze lassen sich wiederum in merkmals- und ereignisorientierte Verfahren differenzieren.⁶⁴⁵ Die *ereignisorientierten Methoden* fokussieren auf solche Standard- oder Schlüsselerlebnisse eines Dienstleistungsprozesses, die aus Kundensicht als besonders qualitätswahrnehmungsrelevant erachtet werden.⁶⁴⁶ Die Zufriedenheitsermittlung kann hierbei entweder an *gewöhnlichen Ereignissen* oder an *kritischen Ereignissen* ansetzen. So werden beispielsweise mit der sequenziellen Ereignismethode gewöhnliche Ereignisse entlang einer Interaktionsbeziehung zwischen Kunde und Verwaltung identifiziert. Die Kunden müssen bezüglich dieser Ereignisse mittels offener Fragen eine Bewertung ihrer Wahrnehmung vornehmen, worüber eine Analyse ihres *Qualitätsempfindens* erfolgen kann. Demgegenüber fokussiert beispielsweise eine Lob- und Beschwerdesammlung auf *kritische Ereignisse*. Hierbei geben die Kunden Auskunft über Ereignisse der Interaktionsbeziehung, die sie als besonders kritisch erlebt haben. Kritisch bedeutet in diesem Zusammenhang, dass mit den Ereignissen starke positive Empfindungen und Zufriedenheit oder umgekehrt starke negative Empfindungen und Unzufriedenheit verbunden werden.

Bei ereignisorientierten Verfahren handelt es sich um eher *qualitative Methoden*, die keine standardisierte Auswertung erhobener Daten erlauben. Insofern sind sie für eine regelmäßige und repräsentative Bewertung des Leistungsimpact im Rahmen eines systematischen wirkungsorientierten Controllingprozesses grundsätzlich weniger geeignet. Sie sind vielmehr als Ergänzung der stärker standardisierten merkmalsorientierten Verfahren anzusehen, da sich hierüber detaillierte und *handlungsrelevante Informationen über die Kundenbeziehungen* gewinnen lassen. Nicht selten bieten solche Informationen wertvolle *Hinweise für bestehende Optimierungspotenziale*. Die Aufgabe des Controllings besteht darin, Kanäle zur gezielten Aufnahme entsprechender Hinweise zu schaffen und die Informationen auf ihre Handlungsrelevanz hin zu analysieren.

Im Gegensatz zu der auf spezielle Kundenkontaktsituationen bezogenen ereignisorientierten Messung der Kundenzufriedenheit fokussieren *merkmalsorientierte Verfahren* auf die Bewertung einzelner Leistungselemente, woraus sich wiederum die wahrgenommene Gesamtdienstleistungsqualität ableiten lässt.⁶⁴⁷ Wesentlich bei merkmalsorientierten Verfahren ist die Vorgehensweise im Sinne des *Multiattributansatzes*, da hierdurch konkrete Anhaltspunkte für die Beseitigung subjektiver Qualitätsmängel gewonnen werden können.⁶⁴⁸ Dabei ist zwischen einer *direkten* und einer *indirekten Erhebungsmethode* zu unterscheiden. Bei der indirekten Zufriedenheitsmessung erfolgt

⁶⁴⁵ Vgl. im Folgenden Moseik (2002), S. 233 ff.

⁶⁴⁶ Vgl. Meffert/Bruhn (2003), S. 229.

⁶⁴⁷ Vgl. Meffert/Bruhn (2003), S. 220.

⁶⁴⁸ Vgl. Moseik (2002), S. 236.

eine separate Erhebung von Kundenerwartungen (Soll-Komponente) und tatsächlich wahrgenommener Leistung (Ist-Komponente) mit anschließender Differenzbildung.⁶⁴⁹ Alternativ kann die wahrgenommene Differenz zwischen Soll und Ist aber auch durch eine *direkte Frage nach der Zufriedenheit des Kunden* erhoben werden.

Für das wirkungsorientierte Controlling ist insbesondere das direkte merkmalsorientierte Verfahren von Relevanz. Hierbei handelt es sich um einen weitestgehend standardisierten und bewährten Ansatz, der eine *repräsentative Bewertung des Leistungsimpact* ermöglicht. Die Erhebung kann sowohl in strukturierten Interviews oder bei großen Kundengruppen auch in Form einer schriftlichen Befragung erfolgen. Im Rahmen der Nutzenanalyse kann so ein *überschaubares Set wichtiger Qualitäts- und Zufriedenheitsmerkmale* unter vertretbarem Aufwand einer regelmäßigen Messung unterzogen werden. Der hohe Standardisierungsgrad ermöglicht zudem einen Vergleich der Ergebnisse im Zeitablauf sowie unter verschiedenen Verwaltungseinheiten.

Für eine Nutzenanalyse ist auch die *genaue Definition und Abgrenzung der relevanten Kundengruppen* einer Verwaltungseinheit notwendig. Hierbei ist darauf zu achten, dass in vielen Bereichen des öffentlichen Sektors nicht nur ein Kundenkontakt zum Bürger besteht, sondern auch andere gesellschaftliche Akteure in einen *kundenorientierten Ansatz* einbezogen werden müssen. Grundsätzlich stellen sämtliche Interaktionsbeziehungen zu externen Akteuren oder Anspruchsgruppen Kundenkontakte dar, so dass sich die Definition relevanter Kundengruppen an diesen *Interaktionsbeziehungen* orientieren kann. Als Beispiele relevanter Kundengruppen der öffentlichen Verwaltung wären Unternehmen, Verbände, Gremien, Interessensvertretungen oder auch andere Verwaltungseinheiten zu nennen. Häufig besitzt eine öffentliche Verwaltung mehrere relevante Kundengruppen. Dies ermöglicht der Nutzenanalyse überdies interessante Auswertungen und Querschnittsvergleiche verschiedener Kundengruppen.

Bei der konkreten Ausgestaltung merkmalsorientierter Erhebungen sind zudem unterschiedliche Vorgehensweisen denkbar. Zum einen kann die Zufriedenheit mittels einzelner Merkmale *global (bereichsbezogen)* oder *leistungsspezifisch* für eine Interaktionsbeziehung ermittelt werden. Zum anderen können *einzelne Interaktionsphasen* anhand mehrerer Merkmale bewertet werden.⁶⁵⁰ Einige Beispiele solcher Leistungsmerkmale listen MEYER/DORNACH auf:⁶⁵¹

- Öffnungs- und Sprechzeiten sowie Erreichbarkeit
- Dauer und Schnelligkeit der Vorgangsbearbeitung
- Verständlichkeit schriftlicher Unterlagen
- Freundlichkeit, Sachverstand und Engagement der Mitarbeiter
- Verlässlichkeit der Aussagen und Nachvollziehbarkeit von Entscheidungen

⁶⁴⁹ Diese Vorgehensweise weist allerdings zahlreiche methodische und messtechnische Probleme auf, wodurch die Aussagequalität beschränkt wird. Vgl. hierzu ausführlich Homburg/Rudolph (1997).

⁶⁵⁰ Vgl. Mosiek (2002), S. 236.

⁶⁵¹ Auflistung in Anlehnung an Meyer/Dornach (2001), S. 117.

Neben diesen Leistungsmerkmalen, die eher die Kundenorientierung und Servicequalität einer öffentlichen Verwaltung betreffen, sollte eine Nutzenanalyse auch immer *wirkungsbezogene Merkmale* abfragen. Wirkungsbezogene Merkmale können sich sowohl an spezifischen *Zielsetzungen einzelner Leistungsempfänger*, als auch an *gesamtgesellschaftlichen Zielen* orientieren. Hier treten die bereits ausgeführten Überschneidungen in den Bewertungsdimensionen auf. Die subjektiven Nutzenvorstellungen einzelner Leistungsempfänger können bei ausreichender Repräsentativität der Erhebung auch zur Bewertung gesamtgesellschaftlicher *Auswirkungen* herangezogen werden.⁶⁵² Dies ist allerdings Aufgabe der nachfolgend zu erläuternden Wirkungsanalyse. Bei wirkungsbezogenen Merkmalen handelt es sich um äußerst spezifische Fragestellungen, sie müssen deshalb für jeden Verwaltungs- bzw. Aufgabenbereich sowie für jede Kundengruppe separat ermittelt werden.

Oftmals lassen sich aus den Auswertungsergebnissen einer Zufriedenheitsanalyse konkrete *bedürfnisorientierte Verbesserungsmaßnahmen* zur Optimierung der Kundenbeziehung ableiten. Für eine zusammenfassende und übersichtliche Analyse der festgestellten Handlungsnotwendigkeiten schlägt RÖHRIG den Einsatz eines *Handlungsportfolios* vor.⁶⁵³ Hierbei handelt es sich um eine dreidimensionale Portfoliodarstellung, in der sämtliche Stärken und Schwächen einer Verwaltung in Bezug auf die Erfüllung der Bürgerwünsche gebündelt werden. Als Dimensionen werden die »Zufriedenheit des Kunden« mit der wahrgenommenen »Wichtigkeit der gleichen Leistung« aus Kundensicht gegenübergestellt. Zusätzlich wird die Dimension »Zusatzkosten/Realisierbarkeit« hinzugefügt, um die Maßnahmen auch realistisch priorisieren zu können. Die Gesamtdarstellung des Instrumentes erlaubt der Verwaltungsführung anschließend die zielführende Auswahl der notwendigen Verbesserungsmaßnahmen.

4.2.4.3 Outcome: Instrumentarium der Wirkungsanalyse

Aufgabe der Wirkungsanalyse ist es, die *gesamtgesellschaftlichen Auswirkungen* der staatlichen Leistungserstellung zu bewerten. Hierzu wird der kombinierte instrumentelle Einsatz von *Wirkungsrechnungen* bzw. Wirkungsindikatoren und der Methodik der Evaluation, insbesondere der *Outcome-Evaluation*, empfohlen.⁶⁵⁴ Jedoch scheitert der verbreitete Einsatz von Wirkungsrechnungen in der Regel bereits an den methodisch ungenügenden Zieldefinitionen, da auf politischer Ebene nur eine äußerst geringe Bereitschaft zur Vorgabe klarer und messbarer Zielvorgaben besteht. Zusätzlich werden durch das Indikatorensystem nur die intendierten Auswirkungen des staatlichen Handelns erfasst, was eine unzulässige Verkürzung der Wirkungsanalyse bedeuten würde.

Im Rahmen einer Outcome-Evaluation werden zwar im Idealfall sämtliche Auswirkungen des staatlichen Handelns auf das gesamtgesellschaftliche Wirkungsgefüge analysiert und auf die Produkte der Verwaltung zugerechnet. Doch handelt es sich hierbei

⁶⁵² Vgl. Kapitel 4.2.1.

⁶⁵³ Vgl. hierzu ausführlich Röhrig (2008), S. 133 ff.

⁶⁵⁴ Vgl. Budäus (1999b), S. 336 und Röhrig (2008), S. 154.

meist um *wissenschaftlich geprägte Einzelfalluntersuchungen* durch externe Institute, die zudem mit einem *hohen Kosten- und Zeitaufwand verbunden* sind und einen äußerst *geringen Standardisierungsgrad* aufweisen.⁶⁵⁵ Zur instrumentellen Anwendung im Rahmen eines kontinuierlichen und systematischen Controllingprozesses ist die Outcome-Evaluation daher nicht geeignet. Die wirkungsorientierte Verwaltungssteuerung wird sich daher in der Breite nicht auf Outcome-Evaluationen stützen können.⁶⁵⁶

Zur instrumentellen Ausgestaltung der Wirkungsanalyse staatlichen Handelns sollen daher im nachfolgenden Kapitel 4.3 *alternative Vorschläge zur Methodik der Wirkungsanalyse* unterbreitet werden. Die Vorschläge zur Systematik und zum Instrumentarium der Wirkungsanalyse sollen sich dabei auf die bereits gewonnenen Erkenntnisse zur *Modellkonzeption der Wirkungen staatlichen Handelns* stützen.⁶⁵⁷ Einerseits sind mit den intendierten Wirkungen, erwünschten und unerwünschten Nebenwirkungen und den Folgewirkungen die wesentlichen Strukturelemente der Modellkonzeption abzubilden. Andererseits sind möglichst sämtliche statischen und dynamischen Aspekte der Wirkungsbeziehungen im gesellschaftlichen Wirkungsgefüge zu beachten.

Das Ausmaß der Komplexität realer Wirkungszusammenhänge macht es gleichzeitig erforderlich, ein möglichst *praktikables Instrumentarium* bereitzustellen. Die relevanten Elemente und Wirkungsbeziehungen zwischen auslösender Ebene und empfangender Ebene müssen angemessen strukturiert werden, um sie dauerhaft einer systematischen Analyse zugänglich zu machen. Es ist von entscheidender Bedeutung, durch die Wirkungsanalyse *steuerungsrelevante Informationen zu den Auswirkungen staatlichen Handelns* in den internen wirkungsorientierten Controllingprozesses einzubinden. Durch einen möglichst hohen Standardisierungsgrad in der Vorgehensweise kann so die regelmäßige Auswertung wirkungsorientierter Controllingdaten erfolgen. Gleichzeitig verhilft eine angemessene Strukturierung auch zur Konsolidierung bzw. Verdichtung der Wirkungsinformationen über die unterschiedlichen Steuerungsebenen im politisch-administrativen System.

4.3 Systematik und Instrumentarium der Wirkungsanalyse

4.3.1 Vorgehenssystematik einer Wirkungsanalyse

Aufgabe und Zielsetzung des vorliegenden Kapitels ist es, einen pragmatischen Vorschlag zur *Systematisierung und instrumentellen Ausgestaltung von Wirkungsanalysen* zu unterbreiten. Auf Grundlage der gewonnenen Erkenntnisse im Rahmen des entworfenen Beschreibungsmodells der Wirkungen staatlichen Handelns wird nun zunächst ein mögliches *Vorgehensmodell der Wirkungsanalyse* detailliert beschrieben.

⁶⁵⁵ Zu den *instrumentellen Defiziten der Wirkungsrechnung und der Outcome-Evaluation* zur systematischen Erfassung und Bewertung der Wirkungen staatlichen Handelns vgl. ausführlich Kapitel 3.4 dieser Arbeit.

⁶⁵⁶ Vgl. Schedler/Proeller (2003), S. 198.

⁶⁵⁷ Vgl. zusammenfassend Kapitel 4.1.3.

Im Rahmen dieses Vorgehensmodells sind grundsätzlich zwei Phasen zu unterscheiden. In einer sog. *Konzeptionsphase* erfolgt zunächst die Identifikation der ursächlich auf das staatliche Handeln (Produkt/ Programm) zurückzuführenden Wirkungen sowie in einem zweiten Schritt die Operationalisierung und Bewertung der einzelnen Wirkungskomponenten. In der sog. *Anwendungsphase* erfolgt dann der eigentliche operative Einsatz der in der Konzeptionsphase aufgebauten Analysesystematik. Hier werden abhängig vom Einsatzzeitpunkt im Rahmen des Controllingprozesses die Wirkungsprognose, das Wirkungsmonitoring und die Wirksamkeitsanalyse unterschieden. Durch kontinuierliche Rückkopplungsschleifen aus dem operativen Einsatz sollte zudem eine *laufende Anpassung* der verwendeten Analyse- und Bewertungsschemata erfolgen (vgl. hierzu *Abbildung 39*).

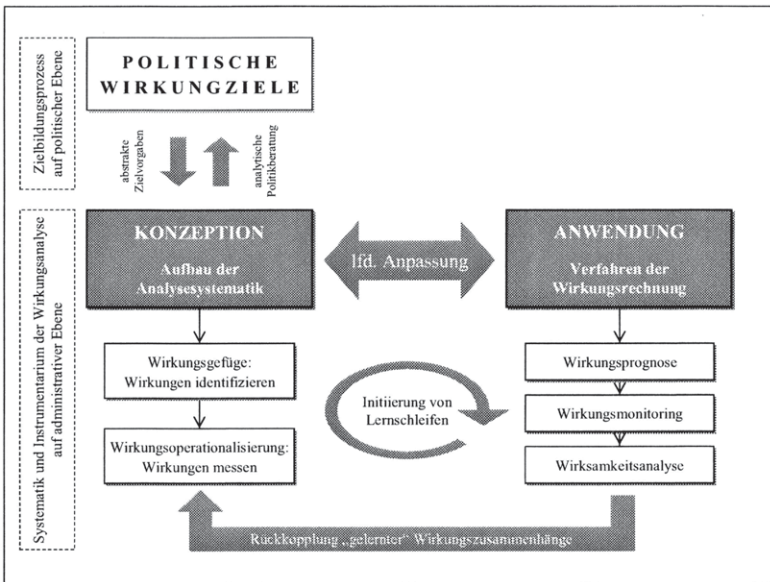


Abbildung 39: Durchführungsschritte einer Wirkungsanalyse

Die erste Säule der Wirkungsanalyse bildet die *Konzeptionsphase*. Innerhalb der Konzeptionsphase hat das wirkungsorientierte Controlling die Aufgabe, eine geeignete *Analysesystematik* zur Bewertung der gesamtgesellschaftlich ausgelösten Wirkungen aufzubauen. Hierbei handelt es sich um einen zweistufigen Bewertungsprozess. Der erste Schritt dieses Prozesses besteht darin, für einen abgegrenzten staatlichen Handlungsbereich das *gesamtgesellschaftliche Wirkungsgefüge* zu konkretisieren. Das Wirkungsgefüge dient der Identifikation sämtlicher durch das staatliche Handeln ausgelöster Wirkungen. Es enthält zunächst *Hypothesen* über die potenziell durch das staatliche Programm in der Gesellschaft ausgelösten Wirkungen. In der anschließenden Anwendungsphase werden diese hypothetischen Wirkungen immer wieder mit den realen Be-

obachtungen und Erfahrungen abgeglichen, wodurch eine schrittweise *Validierung des Wirkungsgefüges* gelingt. Ein dergestalt beschriebenes Wirkungsgefüge unterstützt die Akteure im politisch-administrativen System, sich die durch das staatliche Handeln hervorgerufenen Veränderungen in der Gesellschaft vollständig bewusst zu machen.

Der zweite Schritt des Bewertungsprozesses besteht dann in einer *Operationalisierung der einzelnen Wirkungskomponenten* durch geeignete Indikatoren. Hierdurch wird die bislang eher abstrakte Beschreibung der Veränderungen im Wirkungsgefüge *messbar* gemacht, bis hin zu einer monetären Quantifizierung einzelner Wirkungsbeiträge. Gelingt es so, einzelne Wirkungskomponenten weitestgehend bewertbar zu machen, eröffnet dies den Akteuren im politisch-administrativen System nicht nur die Chance, substantielle Vorstellungen über die ausgelösten Wirkungen zu entwickeln, sondern diese auch mit *konkreten Zielerreichungsgraden* zu versehen. In diesem Kontext wird die Unterstützungsfunktion des wirkungsorientierten Controllings deutlich, indem wirkungsorientierte Steuerungsprozesse durch eine *objektive und verlässliche Bewertung* ausgelöster Wirkungen überhaupt erst ermöglicht werden.

Grundlage für den Aufbau der Analyse-systematik in der Konzeptionsphase bilden die mit einem bestimmten Handlungsprogramm verbundenen *politischen Zielsetzungen*. Die politische Ebene intendiert mit ihren Handlungen regelmäßig spezifische gesellschaftliche Einzelwirkungen zur Steigerung des Gemeinwohls.⁶⁵⁸ Idealtypisch besteht im Rahmen eines wirkungsorientierten Steuerungsansatzes eine eindeutige Rollenverteilung zwischen Politik und Verwaltung. Auf Basis eines abgestimmten Zielsystems gibt die Politik der Verwaltung nur noch *konkretisierte Wirkungsziele* vor.⁶⁵⁹ Die Auswahl der geeigneten Programme bzw. Produkte zur Zielerreichung obliegt dann der ausführenden Ebene, d.h. der öffentlichen Verwaltung.⁶⁶⁰

Doch diese idealtypische Rollenverteilung zwischen politischer und administrativer Ebene wird aufgrund unterschiedlicher *Problemstellungen im Zielbildungsprozess* in der Realität so nicht in jedem Fall gelingen.⁶⁶¹ Zum einen besteht grundsätzlich eine geringe Bereitschaft der Politik, der Verwaltung objektiv messbare Wirkungsziele vorzugeben. Es widerspricht der *politischen Rationalität*, da konkrete Wirkungsziele einerseits eine offene Angriffsfläche bieten und andererseits die Konsensbildung zur Mehrheitsfindung erschweren.⁶⁶² Zum anderen besitzt die öffentliche Verwaltung auch eine „informativische Machtposition“ gegenüber der Politik, die in der relativen Nähe zu den Leistungsempfängern begründet liegt. Vielfach kann die administrative Ebene daher viel besser beurteilen, welche Wirkungen durch staatliches Handeln in der Gesellschaft ausgelöst wurden – insbesondere wenn alle wichtigen Neben- und Folgewirkungen mit berücksichtigt werden sollen.

⁶⁵⁸ Vgl. Pieper et al. (2006), S. 245.

⁶⁵⁹ Zur Ausgestaltung eines idealtypischen wirkungsorientierten Steuerungsansatzes vgl. Kapitel 2.2.3.1.

⁶⁶⁰ Vgl. beispielsweise Bühler (2002), S. 278 oder Schedler/Proeller (2003), S. 54.

⁶⁶¹ Vgl. hierzu die zentralen Herausforderungen der Wirkungsorientierung in Kapitel 2.2.3.4.

⁶⁶² Vgl. Brüggemeier (2004), S. 383.

Dies hat für die *Konzeption einer Wirkungsanalyse* zur Konsequenz, dass das wirkungsorientierte Controlling in der Regel nicht auf ein politisch abgestimmtes Wirkungszielsystem aufsetzen kann. Die Wirkungsorientierung muss daher maßgeblich auf administrativer Ebene initiiert und vorangetrieben werden.⁶⁶³ Für die öffentliche Verwaltung ergibt sich demnach zur Durchführung einer Wirkungsanalyse die Notwendigkeit, durch geeignete Mittel die *abstrakten politischen Zielformulierungen zu konkretisieren* und sämtliche Kausalzusammenhänge zwischen Staatshandeln und den hierdurch ausgelösten Veränderungen im gesellschaftlichen Umfeld aufzudecken.⁶⁶⁴ Auf diese Weise entsteht faktisch ein *kombinierter Abstimmungsprozess* zwischen politischer und administrativer Ebene. Abstrakte politische Zielvorgaben müssen auf administrativer Ebene konkretisiert und operationalisiert sowie um wichtige Nebeneffekte ergänzt werden, um ein vollständiges Bild innerhalb des Wirkungsgefüges zu zeichnen. Anschließend werden diese Informationen der politischen Ebene zurückgespiegelt, wodurch eine Form der *analytischen Politikberatung* durch die Verwaltung stattfindet (vgl. *Abbildung 39*). Geht man davon aus, dass entsprechend bewährte Wirkungsinformationen im politischen Zielbildungsprozess schrittweise Berücksichtigung finden, könnte dies letztlich sogar zu einer Versachlichung und Entideologisierung politischer Diskussionen führen.⁶⁶⁵

Eine entsprechend gestaltete Vorgehensweise ist allerdings auch mit nicht unerheblichen *Gefahren* verbunden. Die öffentliche Verwaltung wird mit der Wirkungsanalyse an den bestehenden Leistungen ansetzen, wodurch die Gefahr einer *nachträglichen Legitimierung* des vorhandenen Produktprogramms besteht. Aufbauend auf den vorgenommenen Produktdefinitionen wird im Rahmen des Controllings nach den hierdurch ausgelösten *Wirkungen gesucht*. Rein theoretisch bedarf ein wirkungsorientiertes Management aber einer Zielbildung, bei der zunächst gefragt wird, welche Wirkungen überhaupt angestrebt werden sollen, unabhängig vom bestehenden Leistungsspektrum. Diese Vorgehensweise wäre radikaler und würde die Chancen erhöhen, bestehende Leistungen einzustellen, da Wirkungen entweder weniger wichtig sind oder mit anderen Mitteln erreicht werden können.⁶⁶⁶ Es ist allerdings nicht zu erwarten, dass auf administrativer Ebene ein entsprechend *isolierter Zielbildungsprozess* stattfinden kann.

Aus den genannten Gründen erscheint es zur Zeit gleichfalls nicht wahrscheinlich, dass seitens der politischen Ebene die Vorgabe eines abgestimmten und konkretisierten Wirkungszielsystems erfolgt. Demnach gibt es momentan *keine reale Alternative zur beschriebenen Vorgehensweise* zur Konzeption einer Wirkungsanalyse, die auf administrativer Ebene an den bestehenden Verwaltungsprodukten ansetzt. Wichtig ist vielmehr, sich im Rahmen des Controllingprozesses und beim Aufbau der Analysesystematik dieser Gefahr bewusst zu sein. Sämtliche getroffenen Hypothesen zu Wirkungs-

⁶⁶³ Vgl. Proeller (2006), S. 19.

⁶⁶⁴ Vgl. Pieper et al. (2006), S. 245.

⁶⁶⁵ Zu den Chancen der Wirkungsorientierung vgl. auch Kapitel 2.2.3.3.

⁶⁶⁶ Vgl. Heinz (2000), S. 99.

zusammenhängen sind besonders *kritisch zu hinterfragen* bzw. die Bewertungsansätze zur Operationalisierung von Wirkungen *entsprechend vorsichtig* zu wählen.

Die zweite Säule der Wirkungsanalyse bildet die *Anwendungsphase*. Nach dem Aufbau der Analyseystematik für einen bestimmten staatlichen Produktbereich findet innerhalb der Anwendungsphase die eigentliche *operative Erfolgskontrolle des Verwaltungsausgangs* im Rahmen eines systematischen Controllingprozesses statt. In Anlehnung an die bislang in der Literatur verwendeten Begrifflichkeiten wird dies als *Verfahren der Wirkungsrechnung* bezeichnet, wobei jedoch zu beachten ist, dass der Umfang der Analyse hier deutlich über das bisherige Literaturverständnis hinausgeht (vgl. hierzu *Abbildung 39*).⁶⁶⁷ Abhängig vom Einsatzzeitpunkt im Rahmen des Controllingprozesses kann die Wirkungsrechnung wiederum in die Wirkungsprognose, das Wirkungsmonitoring und die Wirksamkeitsanalyse unterteilt werden.

Aufgabe der *Wirkungsprognose* ist die Abschätzung mutmaßlicher Wirkungen, die durch ein zukünftig zu erstellendes Produkt ausgelöst werden. Grundlage der Wirkungsprognose bildet die in der Konzeptionsphase entworfene Analyseystematik. Eine Prognose erfordert *zahlreiche Annahmen* zur Art und Weise der Produkterstellung und den damit verbundenen Wirkungszusammenhängen. Hierdurch entstehen natürlich hohe Unsicherheiten bezüglich der gewonnenen Ergebnisse, was bezogen auf den frühen Bewertungszeitpunkt aber unvermeidbar ist. Zielsetzung einer Wirkungsprognose soll daher die *grobe Abschätzung möglicher Wirkungsweisen* ohne aufwändige spezifische Analysen sein. Das wirkungsorientierte Controlling kann so sehr schnell Einschätzungen zu steuerungsrelevanten Sachverhalten treffen, um Fehlentscheidungen zu vermeiden.

Dagegen besteht die Aufgabe des *Wirkungsmonitoring* in der begleitenden Wirkungsanalyse während der Leistungserstellung. Dies soll insbesondere eine *Feinststeuerung des Vollzugs* durch die zuständigen Verwaltungsmitarbeiter ermöglichen, um bestehende Handlungsspielräume bei der Wirkungszielerreichung nutzbar zu machen. Das Verfahren eignet sich daher vor allem bei *längerfristigen Projekten*, bei denen das wirkungsorientierte Controlling den Mitarbeitern kontinuierlich steuerungsrelevante Daten bereitstellt.

Die Aufgabe der *Wirksamkeitsanalyse* besteht dann in der eigentlichen Erfolgskontrolle nach Produkterstellung, mit dem Ziel, Kenntnis über die tatsächlich ausgelösten Wirkungen sowie deren Wirksamkeit zu erhalten. Das Controlling schafft damit die

⁶⁶⁷ Im bisherigen Literaturverständnis beschreibt eine *Wirkungsrechnung* die Messung intendierter politischer Wirkungszielvorgaben mit Hilfe geeigneter quantitativer Indikatoren. Vgl. beispielsweise Schedler/Proeller (2003), S. 207. Im Kontext dieser Arbeit werden Erweiterungen vorgenommen, die zum einen das Zielsystem betreffen und zum anderen das Bewertungsniveau einzelner Wirkungskomponenten. So werden bei der Wirkungsidentifikation nicht nur politisch intendierte Wirkungen, sondern auch sämtliche Neben- und Folgewirkungen berücksichtigt, da es sich auch hier um reale Veränderungen im gesamtgesellschaftlichen Wirkungsgefüge handelt, die ursächlich auf das staatliche Produkt zurückgehen. Hinsichtlich des Bewertungsniveaus besteht die Erweiterung in einer Operationalisierung, welche Wirkungen mit Hilfe von Quantifizierungsansätzen auch eine monetäre Wertigkeit zuweist.

Voraussetzung, im Rahmen wirkungsorientierter Steuerungsprozesse *Verantwortung zuzuweisen*, bis hin zu einem differenzierten Ausweis des Beitrags einzelner Akteure zur Zielerreichung. Gleichzeitig dienen entsprechende Informationen auch der *Legitimation gegenüber dem Bürger*, indem die Wirksamkeit öffentlicher Maßnahmen nachgewiesen und ein „Gegenwert“ für die öffentlich eingesetzten Mittel dokumentiert werden kann.

Fundierte Kenntnisse über tatsächlich eingetretene Wirkungen sowie das zunehmende Verständnis der Wirkungszusammenhänge erfordern *kontinuierliche Rückkopplungsschleifen* aus dem operativen Einsatz. Hierdurch kann eine laufende Anpassung der verwendeten Analysesystematik erfolgen, ausgebildet als Lernschleife zwischen der Konzeptions- und Anwendungsphase (vgl. *Abbildung 39*). Im Rahmen derartiger Rückkopplungsprozesse ermöglicht dies durch den *Erkenntnis- und Lernfortschritt* aller beteiligten Akteure eine ständige Verbesserung der verwendeten Analyse- und Bewertungsschemata. Auf diese Weise handelt es sich auch bei der Wirkungsanalyse um einen *geschlossenen Controllingkreislauf*.

4.3.2 Konzeptionsphase: Aufbau der Analysesystematik

4.3.2.1 Identifikation gesamtgesellschaftlicher Auswirkungen

Den ersten Abschnitt im Rahmen der Vorgehenssystematik bildet die *Konzeptionsphase*. Aufgabe der Konzeptionsphase ist die Bereitstellung des notwendigen *Analyserasters zur Identifikation und Bewertung* der Wirkungen staatlichen Handelns, welches in der anschließenden Anwendungsphase Eingang in die operativen Controllingprozesse finden kann. Um sämtliche gesamtgesellschaftlichen Auswirkungen zu erfassen, müssen im vorliegenden Kapitel 4.3.2.1 daher zunächst geeignete *Strukturierungshilfen zur Wirkungsidentifikation* entwickelt werden. Der zweite Schritt der Konzeptionsphase besteht dann in der Auswahl geeigneter Bewertungsansätze zur Operationalisierung der einzelnen Wirkungskomponenten, welche im nachfolgenden Kapitel 4.3.2.2 ausführlich behandelt werden.

Auf Grundlage der Modellkonzeption der Wirkungen staatlichen Handelns werden in den anschließenden Ausführungen Vorschläge für pragmatische Analysemodelle der *Auslöseebene* (Kapitel 4.3.2.1.1) und *Empfängerebene* (Kapitel 4.3.2.1.2) sowie zur Abbildung des *gesamtgesellschaftlichen Wirkungsgefüges* als übersichtliche Matrixdarstellung (Kapitel 4.3.2.1.3) unterbreitet. Die Ausführungen dieses Kapitels enden mit einer Darstellung *unterstützender Instrumente zur Wirkungsidentifikation* (Kapitel 4.3.2.1.4).

4.3.2.1.1 Pragmatisches Analysemodell der Auslöseebene

Die Modellkonzeption der Wirkungen staatlichen Handelns unterscheidet zwischen einer auslösenden und einer empfangenden Ebene, wobei unter den wesentlichen Strukturelementen vielfältige statische und dynamische Wirkungsbeziehungen beste-

hen.⁶⁶⁸ Der *auslösenden Ebene* ist der gesamte Wertschöpfungsprozess staatlichen Handelns zuzuordnen, beginnend mit den gesetzlichen Regelungen durch die Legislative bis hin zur Leistungserstellung der staatlichen Produkte bzw. des Outputs durch die öffentliche Verwaltung.

Ausgangspunkt dieses *Wertschöpfungsprozesses* bilden politisch abgestimmte Zielsetzungen und die hiermit intendierten Wirkungen in der Gesellschaft, auf dessen Grundlage die Leistungserstellung durch die öffentliche Verwaltung erfolgt.⁶⁶⁹ Die mangelnde Festsetzung eines politisch abgestimmten Zielsystems verlangt innerhalb des öffentlichen Wertschöpfungsprozesses allerdings eine zunehmende *Ausführungskonkretisierung abstrakter Wirkungsziele* durch die öffentliche Verwaltung.⁶⁷⁰ Hierbei entstehen für die beteiligten Akteure im politisch-administrativen System teilweise erhebliche Spielräume zur Steigerung des Gemeinwohls bzw. zur Erzielung spezifischer gesellschaftlicher Einzelwirkungen. Im Rahmen der Wirkungsanalyse muss daher eine *angemessene Strukturierung des öffentlichen Wertschöpfungsprozesses* erfolgen, um den beteiligten Akteuren Verantwortung für ihr Handeln zuweisen zu können.

Die im bestehenden Modellansatz getroffene *Unterscheidung von politischer und administrativer Ebene*⁶⁷¹ als Verantwortungsträger für das Erreichen von Wirkungszielen erscheint für den Fortgang der Untersuchung nicht ausreichend. Für den *Einsatz der Wirkungsanalyse* soll daher im Folgenden ein erweiterter Vorschlag zur Differenzierung der staatlichen Auslöseebene unterbreitet werden. Dies erfolgt in Anlehnung an die dezentral organisierten Entscheidungsstrukturen im New Public Management.⁶⁷² Demnach lassen sich im *öffentlichen Leistungs- und Wertschöpfungsprozess* vier wesentliche Aufgaben und Entscheidungsträger unterscheiden. Das wirkungsorientierte Controlling erhält so die Möglichkeit, den einzelnen Akteuren gezielt Verantwortung für das Erreichen von Wirkungszielen zuzuweisen und gleichzeitig Verbesserungsvorschläge im Rahmen der vollzogenen Leistungsprozesse zu unterbreiten. *Abbildung 40* stellt die Zusammenhänge übersichtlich dar.

Die höchste Ebene im Modell stellen die *Leistungsbesteller* dar. In einer parlamentarischen Demokratie bildet die Legislative bzw. das Parlament als Entscheidungsträger die Spitze des Wertschöpfungsprozesses. Die Leistungsbesteller sind für den *öffentlichen Aufgabenumfang* und die grundsätzliche Verwendung der hierfür eingesetzten Einnahmen verantwortlich. Zur Regelung der Leistungserstellungsprozesse auf den nachfolgenden Ebenen stehen dem Parlament als normative Instrumente beispielsweise die Verfassung, Gesetze oder sonstige Normen zur Verfügung. Damit verfügt die Legislative als Leistungsbesteller üblicherweise über den *höchsten Gestaltungsspielraum*,

⁶⁶⁸ Vgl. hierzu ausführlich Kapitel 4.1.

⁶⁶⁹ Vgl. hierzu auch die vorgestellten Ebenenmodelle öffentlicher Leistungserstellung in Kapitel 3.3.

⁶⁷⁰ Vgl. Pieper et al. (2006), S. 245.

⁶⁷¹ Die Politik trägt Verantwortung für die Ausgestaltung der Gesetze, die Verwaltung für den administrativen Vollzug der gesetzlichen Regelungen.

⁶⁷² Zur Dezentralisierung der Führungs- und Organisationsstruktur im New Public Management vgl. ausführlich Schedler/Proeller (2003), S. 79 ff.

die gewünschten Änderungen im gesamtgesellschaftlichen Wirkungsgefüge hervorzurufen. Ausgangspunkt der Überlegungen bilden die gesellschaftlichen Bedürfnisse bzw. der konkrete Bedarf der Bürger und deren politische Wertzumessung.

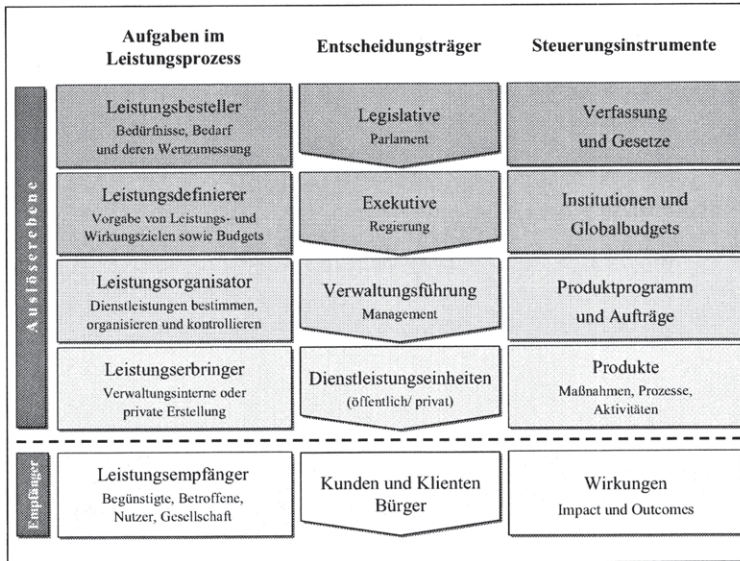


Abbildung 40: Systematisches Modell der Auslöserbene⁶⁷³

Auf der zweiten Ebene des Modells sind die *Leistungsdefiniierer* angesiedelt. Als Entscheidungsträger fungiert hier die Exekutive, insbesondere die Regierung mit den zugehörigen Ministerien. Die Leistungsdefiniierer stellen in der parlamentarischen Demokratie häufig das *Bindeglied zwischen der politischen und administrativen Ebene* dar, da ein nicht unwesentlicher Teil der Ministerien auch politisch tätig ist.⁶⁷⁴ Auf dieser Stufe des Wertschöpfungsprozesses erfolgt bereits eine erste Konkretisierung der häufig eher abstrakten politischen Wertzumessungen durch die Vorgabe von allgemeinen Wirkungszielen. Gleichzeitig verantwortet die Regierung die detaillierte Zuteilung des Budgets für die nachgelagerten Behörden und Ämter. Hierdurch verfügt die Regierung als Leistungsdefiniierer üblicherweise über einen *hohen Spielraum bei der Gestaltung und Priorisierung öffentlicher Aufgaben*, mit den entsprechenden Auswirkungen auf das gesamtgesellschaftliche Wirkungsgefüge.

Die dritte Ebene des Modells bilden die *Leistungsorganisatoren* mit der administrativen Verwaltungsführung als Entscheidungsträger. Als Leistungsorganisatoren sind die Verwaltungsspitzen für das *Management öffentlicher Produkte* und deren Vollzug

⁶⁷³ Eigene Darstellung in Anlehnung an Müller (2005), S. 12.

⁶⁷⁴ Vgl. Schedler/Proeller (2003), S. 94.

durch die nachgelagerten Dienstleistungseinheiten verantwortlich. Abhängig vom reierungsseitig zugestandenem Freiheitsgrad besitzt die Verwaltungsführung bei der Ausgestaltung des öffentlichen Produktprogramms und den administrativen Vollzugsprozessen einen *nicht unwesentlichen Gestaltungsspielraum*, wodurch wiederum Auswirkungen auf das gesamtgesellschaftliche Wirkungsgefüge bestehen. Dies erfordert auf dieser Ebene die weitere Konkretisierung des Wirkungszielsystems, bis hin zu einer möglichst weitgehenden operativen Operationalisierung der Wirkungsbeiträge einzelner Verwaltungsprodukte.

Die vierte und letzte Ebene des Modells bilden schließlich die *Leistungserbringer*. Als Entscheidungsträger fungieren hier die öffentlichen Dienstleistungseinheiten in Form von Behörden und Ämtern oder entsprechend beauftragte private Dienstleistungsunternehmen. Die einzelnen Verwaltungseinheiten sind für die *Leistungserstellung bestimmter staatlicher Produkte* zuständig. Zur Erstellung dieser Produkte müssen in der Regel eine Vielzahl administrativer Prozesse durchlaufen werden, in denen die Verwaltungsmitarbeiter unterschiedliche Maßnahmen ergreifen und Aktivitäten ausführen. Im Rahmen dieser Tätigkeiten besitzen auch die Verwaltungsmitarbeiter *einen gewissen Gestaltungsspielraum*, auf gesellschaftliche Auswirkungen Einfluss zu nehmen. Der Umfang dieses Spielraums ist dabei stark von den spezifischen Charakteristika des untersuchten staatlichen Produktes abhängig.⁶⁷⁵

Die Leistungserbringer stehen in direkter Verbindung zur Ebene der *Leistungsempfänger*. Als Leistungsempfänger ziehen die Kunden und Klienten der öffentlichen Verwaltung spezifischen Nutzen aus der staatlichen Leistungserstellung (Impact). Gleichzeitig sind auf der Empfängerebene die vielfältigsten gesellschaftlichen Bereiche von den Auswirkungen der staatlichen Leistungserstellung begünstigt bzw. betroffen (Outcomes). Als Entscheidungsträger der Empfängerebene beurteilen die *Bürger der Gesellschaft* die Auswirkungen im gesellschaftlichen Wirkungsgefüge und nehmen in der parlamentarischen Demokratie als Leistungsbesteller gleichzeitig *Einfluss auf deren Gestaltung*. Im nachfolgenden Kapitel wird analog zu den Ausführungen der Auslöseebene ein Analysemodell für die Empfängerebene der 'Wirkungen staatlichen Handelns' vorgestellt.

4.3.2.1.2 Pragmatisches Analysemodell der Empfängerebene

Der *empfangenden Ebene* in der Modellkonzeption der Wirkungen staatlichen Handelns sind sämtliche in der Gesellschaft ausgelösten Wirkungen zugeordnet. Wirkungen wurden definiert als die beobachtbaren *Veränderungen im gesamtgesellschaftlichen Wirkungsgefüge*, verstanden als räumlich und zeitlich identifizierbare Änderungen der gesellschaftlichen Wirklichkeit, die sich auf öffentliche Maßnahmen zurückführen lassen.⁶⁷⁶ Im bestehenden Modellansatz sind Wirkungen mit Bezug zu den Zielsetzungen in intendierte Wirkungen sowie erwünschte und unerwünschte Nebenwir-

⁶⁷⁵ Für eine grobe Typisierung staatlicher Aufgabenbereiche vgl. Kapitel 4.2.3 dieser Arbeit.

⁶⁷⁶ Vgl. hierzu ausführlich Kapitel 4.1.

kungen unterteilt. Weiterhin wurde eine Unterscheidung in direkt durch das staatliche Handeln ausgelöste primäre Wirkungen und wiederum hieraus resultierende Folgewirkungen getroffen.

Um eine systematische Wirkungsanalyse im gesellschaftlichen Wirkungsgefüge zu ermöglichen, ist die vorgenommene Differenzierung der bisherigen Modellelemente nicht ausreichend. Für das wirkungsorientierte Controlling wird daher zusätzlich eine geeignete *Strukturierungshilfe zur Wirkungsidentifikation* benötigt. Im Folgenden soll dazu ein pragmatischer Vorschlag unterbreitet werden, der eine möglichst redundanzfreie Systematisierung der unterschiedlichen gesellschaftlichen Empfängerebenen beabsichtigt. Zur Analyse der objektiven Auswirkungen staatlichen Handelns erfolgt dazu eine *mehrstufige Unterteilung der Gesamtgesellschaft in unterschiedliche Subsysteme*, denen jeweils spezifische Wirkungsbeiträge zugeordnet werden können. Der Differenzierungsgrad der Wirkungsanalyse ist demnach davon abhängig, ob die Betrachtung auf der Makroebene der Gesamtgesellschaft oder auf der Mikroebene mit einer entsprechend hohen Strukturierung der Teilsysteme ansetzt. In *Abbildung 41* sind die unterschiedenen gesellschaftlichen Ebenen zunächst übersichtlich dargestellt.

OUTCOMES – Objektive Auswirkungen staatlichen Handelns				
Makroebene I <i>Gesamtgesellschaft</i>	Auswirkungen auf das gesamtgesellschaftliche Wirkungsgefüge			
Makroebene II <i>Zentrale gesellschaftliche Subsysteme</i>	Bürger	Wirtschaft	Staat	Umwelt
	Auswirkungen auf das soziale und kulturelle System	Auswirkungen auf das ökonomische System	Auswirkungen auf den öffentlichen Sektor	Auswirkungen auf das ökologische System
Mesoebene <i>Organisationale Gruppen</i>	Weitere Unterteilung der <i>Bürger</i> nach: spezifische Merkmale, Tätigkeiten, Rechte, Pflichten, ...	Weitere Unterteilung der <i>Wirtschaft</i> nach: Sektoren, Branchen, Tätigkeitsfelder, Regionen, ...	Weitere Unterteilung des <i>Staates</i> nach: Trägerschaft, Instanzen, Verwaltungstypen, Ressorts, ...	Weitere Unterteilung der <i>Umwelt</i> nach: Boden, Wasser, Luft, Flora, Fauna, Arten, Rassen, ...
Mikroebene <i>Mitglieder der organisationalen Gruppen</i>	Beispiele: - Arbeitsloser - Grundeigentümer - Steuerzahler	Beispiele: - Handelsunternehmen - Ansiedlung in einem Gewerbegebiet	Beispiele: - Oberlandesgericht - Sparkasse - Arbeitsagentur	Beispiele: - Obstwiese - spezielle Tierrasse - Biotop

Abbildung 41: Systematisches Modell der Empfängerebene

Auf der obersten *Makroebene* sind sämtliche Auswirkungen auf das gesamtgesellschaftliche Wirkungsgefüge erfasst. Verbleibt die Wirkungsanalyse auf dieser Ebene, besteht faktisch kein Unterschied zur bisherigen Modellkonzeption. Soll dagegen eine

empfängerbezogene Systematisierung der Wirkungsbeiträge erfolgen, muss die Gesamtgesellschaft in zentrale Subsysteme unterteilt werden. Als Strukturierungshilfe wird hierzu die Unterteilung der Makroebene in die *zentralen gesellschaftlichen Subsysteme* »Bürger«, »Wirtschaft«, »Staat« und »Umwelt« vorgeschlagen:

- Die Sphäre der *Bürger* beinhaltet die Auswirkungen des staatlichen Handelns auf das soziale und kulturelle System.⁶⁷⁷ Hiermit sind insbesondere die in der Gesellschaft lebenden Menschen gemeint sowie von diesen wahrgenommene Tätigkeiten, Rechte und Pflichten im Zusammenleben.
- Die Sphäre der *Wirtschaft* beschreibt dagegen Auswirkungen auf das ökonomische System. Hierunter fallen in erster Linie sämtliche privatrechtliche Unternehmungen und Wirtschaftsbetriebe sowie damit in Verbindung stehende Dienste und Güter.
- Die Sphäre des *Staates* umfasst die Rückwirkungen des staatlichen Handelns auf den öffentlichen Sektor. Die Größe und Bedeutung des öffentlichen Sektors⁶⁷⁸ führt in der Regel zu vielfältigen Auswirkungen der öffentlichen Leistungserstellung auf andere staatliche Handlungsbereiche.
- Die Sphäre der *Umwelt* beinhaltet schließlich sämtliche Wirkungen innerhalb des ökologischen Systems. In erster Linie umfasst die Sphäre damit die außermenschliche Natur, wobei hierunter sowohl die belebte Natur (z.B. Pflanzen und Tiere) als auch die unbelebte Natur (z.B. Steine, Flüssigkeiten, Gase) zu fassen sind.⁶⁷⁹

Auf der *Mesoebene* findet eine weitere Aufgliederung der vier zentralen gesellschaftlichen Subsysteme in jeweils zu unterscheidende organisationale Gruppen statt. In der Regel bestehen hier zahlreiche Möglichkeiten bzw. Kriterien, nach denen die weitere Systematisierung erfolgen kann. Grundsätzlich ist zu beachten, dass sich auf dieser Ebene *Interdependenzen zwischen den Gruppen* kaum vermeiden lassen. Die Entscheidung für eine bestimmte Art der Strukturierung muss daher vom konkreten Erkenntnisinteresse der Wirkungsanalyse und von den speziellen Erfordernissen des zu untersuchenden staatlichen Handlungsbereichs abhängig gemacht werden. In *Abbildung 41* sind Beispiele möglicher Systematisierungskriterien aufgeführt.

So kann eine *Gruppierung* der Sphäre »Bürger« nach ganz unterschiedlichen Kriterien der hierunter gefassten Personen erfolgen. Mögliche Gliederungskriterien wären zum Beispiel spezifische Merkmale oder auch bestimmte ausgeübte Tätigkeiten der Bürger. Für den staatlichen Handlungsbereich einer Arbeitsagentur würde beispielsweise die Gruppe der Arbeitslosen näher betrachtet, für die Finanzverwaltung dagegen die Gruppe der Steuerzahler. Grundsätzlich können auch innerhalb einzelner Gruppierungen wieder *Abstufungen* vorgenommen werden, beispielsweise nach Dauer der Arbeitslosigkeit (z.B. Langzeitarbeitslose) oder nach der Höhe des Steueraufkommens (z.B.

⁶⁷⁷ Der Begriff „soziales System“ ist hier nicht deckungsgleich mit dem Begriffsverständnis der soziologischen Systemtheorie zu verstehen, sondern betrifft Menschen und ihr Zusammenleben in der Gesellschaft.

⁶⁷⁸ Vgl. hierzu ausführlich Kapitel 2.1.5.

⁶⁷⁹ Zur Trennung von biotischer (belebter) und abiotischer (unbelebter) Natur vgl. Schaefer (2003).

Gutverdiener). Entsprechend dieser Vorgehensweise können im Rahmen einer Wirkungsanalyse die relevanten *Gruppierungen in den gesellschaftlichen Subsystemen* abgegrenzt und anschließend detailliert untersucht werden.

Die *Mikroebene* umfasst schließlich die einzelnen *Mitglieder* der auf der Mesoebene unterteilten organisationalen Gruppen. Damit stellt sie die tiefste und zugleich detaillierteste Untersuchungsebene einer Wirkungsanalyse dar. Die Auswirkungen staatlichen Handelns werden dann mit direktem Bezug auf einzelne Personen, Unternehmen, öffentliche Einrichtungen oder natürliche Objekte analysiert.

Auch wenn innerhalb des vorgestellten Strukturierungsansatzes i.d.R. *keine komplett überschneidungsfreie Zuordnung* der einzelnen Wirkungskomponenten gelingen kann, sollten den verschiedenen Sphären, Gruppierungen und Abstufungen – soweit möglich – sämtliche Einzelwirkungen zugeordnet werden. Die konkrete *Auswahl der Systematisierungskriterien und Gliederungstiefe* ist abhängig vom Erkenntnisinteresse der Wirkungsanalyse. Grundsätzlich besteht bei der Gliederungstiefe die Möglichkeit, bis auf die Mikroebene vorzudringen und einzelne Gruppenmitglieder detailliert zu betrachten. Gleichzeitig ist innerhalb des vorgestellten Analyseschemas aber auch eine eher aggregierte Sichtweise möglich, auf der Wirkungsinformationen verdichtet dargestellt sind.

Der mehrstufige Aufbau des Analyseschemas verschafft so eine gewisse Flexibilität bei der Zusammenführung der Wirkungsinformationen unterschiedlicher staatlicher Produktbereiche. Dergestalt könnte durch eine *Konsolidierung der Wirkungsinformationen* in der Verwaltungsspitze eine bessere Abstimmung der Auswirkungen unterschiedlicher staatlicher Handlungsbereiche gelingen. Dies erhöht die Transparenz und Nachvollziehbarkeit von Produktentscheidungen auf administrativer Ebene. Gleichzeitig sollten entsprechend verdichtete Wirkungsinformationen auch auf politischer Ebene von Interesse sein. Im nachfolgenden Kapitel werden die vorgestellten Analysemodelle der Auslöser- und Empfängerebene durch die Abbildung eines gesamtgesellschaftlichen Wirkungsgefüges zusammengeführt.

4.3.2.1.3 Abbildung eines gesamtgesellschaftlichen Wirkungsgefüges

Zur Abbildung des gesamtgesellschaftlichen Wirkungsgefüges kann eine übersichtliche Darstellung in Form einer *Analysematrix* gewählt werden. Bei dieser Matrix handelt es sich um eine zweidimensionale Abbildung, welche die zuvor behandelten Modelle der Auslöser- und Empfängerebene sinnvoll zueinander in Beziehung setzt. Als ein wichtiges Instrument der Wirkungsanalyse unterstützt die Analysematrix die *Identifikation relevanter Wirkungsbeiträge in der Gesellschaft*. Gleichzeitig kann die übersichtliche Darstellungsform aber auch für die zusammenfassende *Dokumentation und Information* der insgesamt durch das staatliche Handeln ausgelösten Wirkungen genutzt werden. Zum vollständigen Aufbau des Wirkungsgefüges müssen dazu die nachfolgenden Schritte durchgeführt werden.

Im *ersten Schritt* erfolgt die Auswahl des zu untersuchenden staatlichen Produktbereichs. Hierzu sollte das *Analysemodell der Auslöseebene* herangezogen werden, um die an der Leistungserstellung beteiligten Wertschöpfungsstufen und Akteure des politisch-administrativen Systems in die Untersuchung einzubeziehen.⁶⁸⁰ Der notwendige Analyseumfang bemisst sich in diesem Zusammenhang nach der ausgewählten Ebene. Sind die gesellschaftlichen Auswirkungen eines gesamten staatlichen Produktprogramms oder Gesetzesbereiches Gegenstand der Wirkungsanalyse, ist der notwendige Untersuchungsumfang tendenziell umfassender. Erfolgt die Wirkungsanalyse demgegenüber auf der tieferen Stufe einzelner öffentlicher Maßnahmen oder Aktivitäten, ist der Umfang entsprechend geringer.

Im *zweiten Schritt* muss eine Systematisierung und Strukturierung der gesellschaftlichen Empfängerebene vorgenommen werden, wozu das *Analysemodell der Empfängerebene* zum Einsatz kommt. Die konkrete Auswahl der geeigneten Gliederungskriterien für die zentralen gesellschaftlichen Subsysteme muss hierbei vom zu untersuchenden staatlichen Produktbereich abhängig gemacht werden. Die Wahl der geeigneten Gliederungstiefe – Makro-, Meso- oder Mikroebene – ist wiederum von der im ersten Schritt gewählten Breite des Untersuchungsansatzes abhängig. Um die gesellschaftlichen Auswirkungen einzelner behördlicher Aktivitäten zu untersuchen, kann durchaus eine Gliederungstiefe bis hin zur Mikroebene sinnvoll sein. Bei der Analyse ganzer Produktprogramme sollte allerdings eine stärker aggregierte Sichtweise auf der Mesoebene gewählt werden. Grundsätzlich gewährt das Modell der Empfängerebene hier eine recht hohe Flexibilität in der spezifischen Anlage einer Wirkungsanalyse.

Im *dritten Schritt* erfolgt die Zusammenführung der beiden bislang getrennt betrachteten Analyseebenen zum *gesamtgesellschaftlichen Wirkungsgefüge*. Um die Matrixdarstellung zu erzeugen, wird die vertikale Dimension durch die Auslöseebene und die horizontale Dimension durch die Empfängerebene abgebildet. Die relevanten Wirkungskomponenten des untersuchten staatlichen Handlungsbereiches werden nun entsprechend der gewählten Systematisierung in die Matrix eingeordnet (vgl. hierzu *Abbildung 42*).

In einem *vierten Schritt* müssen die Strukturelemente sowie die statischen und dynamischen Aspekte der Modellkonzeption der Wirkungen staatlichen Handelns berücksichtigt werden. Die *Strukturelemente* ermöglichen zunächst die Unterscheidung von intendierten Wirkungen sowie von erwünschten und unerwünschten Nebenwirkungen. Zusätzlich sind die durch die primären Wirkungen ausgelösten Folgewirkungen in das Wirkungsgefüge aufzunehmen.⁶⁸¹ Mit den entsprechenden Informationen gelingt es ein transparenter Ausweis sämtlicher Auswirkungen im gesellschaftlichen Wirkungsgefüge – auch entsprechend dem Bezug zur staatlichen Maßnahme bzw. Programm.

⁶⁸⁰ Die detaillierte Betrachtung der einzelnen, am staatlichen Leistungserstellungsprozess beteiligten Wertschöpfungsstufen und Akteure ermöglicht zudem den *Ausweis des korrespondierenden Ressourcenverzehrs*, indem sämtliche hierfür notwendige Kostenbestandteile in die Analyse einbezogen werden.

⁶⁸¹ Zur Modellkonzeption der Wirkungen staatlichen Handelns vgl. ausführlich Kapitel 4.1.2 sowie zusammenfassend Kapitel 4.1.3.

Weiterhin sind die *statischen Aspekte der Modelkonzeption* beim Aufbau der Untersuchungsanlage zu beachten.⁶⁸² Grundsätzlich dürfen im Wirkungsgefüge nur Wirkungen abgebildet werden, für die das betrachtete Produkt bzw. die analysierte staatliche Maßnahme *Wirkungsrelevanz* besitzt – d.h. sie üben einen ursächlichen Einfluss auf die beobachtbaren gesellschaftlichen Auswirkungen aus. Die Aufnahme in das Wirkungsgefüge sollte zudem von der spezifischen *Wirkungsstärke* abhängig gemacht werden.⁶⁸³ Demnach sollten nur Wirkungen aufgenommen werden, bei denen das staatliche Produkt einen deutlich erkennbaren und relevanten Einfluss auf deren Entstehung ausübt.

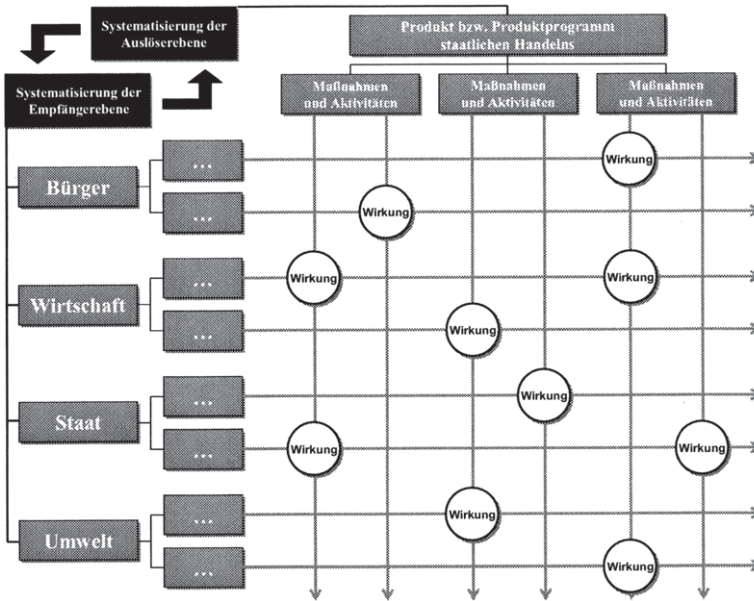


Abbildung 42: Wirkungsgefüge als Analysematrix

In diesem Zusammenhang ist allerdings problematisch, dass in der Realität häufig eine Vielzahl unterschiedlicher Faktoren gleichzeitig Wirkungsrelevanz besitzt und dies in jeweils unterschiedlicher Wirkungsstärke. Demnach bestehen mit den beschriebenen *Formen der Wirkungsinteraktion* vielfältige Interdependenzen zwischen den auslösenden Faktoren – d.h. zwischen dem betrachteten staatlichen Produkt, anderen staatlichen Produkten und sonstigen exogenen Faktoren. Die beobachtbaren Veränderungen im

⁶⁸² Zu den statischen Aspekten der Modellkonzeption vgl. ausführlich Kapitel 4.1.2.3 dieser Arbeit.

⁶⁸³ Die *Wirkungsstärke* beschreibt die Stärke des Zusammenhangs zwischen dem unabhängigen Faktor, d.h. dem staatlichen Produkt und den abhängigen Faktoren, d.h. den hierdurch ausgelösten Wirkungen. Die Wirkungsstärke lässt sich dabei auf die drei Komponenten Wirkungselastizität, Wirkungsvariabilität und Wirkungsdeterminiertheit zurückführen. Vgl. Kapitel 4.1.2.3.

gesamtgesellschaftlichen Wirkungsgefüge lassen sich aufgrund von *Kompensationen und Überlagerungseffekten* häufig nicht eindeutig nachweisen bzw. zuordnen. Für eine sachgerechte Wirkungsanalyse ist es allerdings notwendig, diese Effekte – soweit möglich – zu isolieren und nur Wirkungsbestandteile in das Wirkungsgefüge aufzunehmen, die sich eindeutig dem betrachteten staatlichen Produkt zurechnen lassen. Gleichzeitig sollten die bestehenden Kompensationen und Überlagerungseffekte gesondert erfasst werden, da sie bezogen auf das betrachtete Produkt *potenzielle Wirkungen* darstellen. Die hierdurch gewonnene Transparenz über die potenziellen Auswirkungen staatlichen Handelns könnte helfen, die in der Realität immer wieder zu beobachtenden Mitnahmeeffekte zu vermeiden sowie gegenläufige Effekte im staatlichen Produktangebot zu beseitigen.

Schließlich sind auch die *dynamischen Aspekte der Modelkonzeption* im Rahmen der Wirkungsidentifikation zu beachten.⁶⁸⁴ Als kausal verknüpfte Ereignisse werden auch durch Wirkungen ausgelöste Folgewirkungen in das Wirkungsgefüge aufgenommen und damit mehrstufige *Wirkungsketten* abgebildet. Für eine vollständige Wirkungsidentifikation ist allerdings problematisch, wenn Wirkungen erst mittelbar zu beobachten sind und *Wirkungsverzögerungen* auftreten. Diese 'time lags' zwischen staatlicher Leistungserstellung und dem Wirkungseintritt erschweren die Analyse, da die empirische Überprüfung des Sachverhaltes unter Umständen erst mit mehrjähriger Verzögerung, nach Wirkungseintritt, erfolgen kann. Demgegenüber ist die Untersuchung der *Wirkungsdauer*, d.h. ob Wirkungen nur kurzfristig in der Gesellschaft auftreten oder nachhaltig bestehen bleiben, nicht unbedingt für die Identifikation, sondern eher für eine sachgerechte Wirkungsbewertung, relevant.

Beim Aufbau eines gesamtgesellschaftlichen Wirkungsgefüges steht jede Wirkungsanalyse vor *spezifischen methodischen Herausforderungen*. Insbesondere die vielfältigen Interdependenzen zwischen unterschiedlichen auslösenden Faktoren macht eine verlässliche Isolierung zurechenbarer Wirkungsbestandteile grundsätzlich schwierig. Inwieweit sich die hier theoretisch erarbeiteten Analysemodelle und Strukturierungshilfen im Umgang mit diesen Herausforderungen bewähren, muss schließlich eine Erprobung in praktischen Anwendungsfällen zeigen. Für die Ausgestaltung einer wirkungsorientierten Controllingkonzeption unterstreicht dies die Notwendigkeit, *kontinuierliche Rückkopplungsschleifen* aus der praktischen Anwendung vorzusehen. Die folgenden Ausführungen zeigen, welche unterstützenden Instrumente das Controlling darüber hinaus zur Wirkungsidentifikation einsetzen kann.

4.3.2.1.4 Instrumentelle Unterstützung der Wirkungsidentifikation

Mit der Abbildung eines gesamtgesellschaftlichen Wirkungsgefüges wurde ein praktisches Instrumentarium entwickelt, welches das Controlling bei der Strukturierung und systematischen Analyse der Wirkungen staatlichen Handelns unterstützt. Offen bleibt bislang, welche zusätzlichen unterstützenden Instrumente das Controlling zur Wir-

⁶⁸⁴ Zu den dynamischen Aspekten der Modellkonzeption vgl. ausführlich Kapitel 4.1.2.4.

kungsidentifikation nutzen kann. Theoretisch betrachtet enthält das Wirkungsgefüge *Kausalhypothesen über die gesellschaftlichen Auswirkungen* des untersuchten staatlichen Handlungsbereiches. Entsprechend des gewählten Forschungsparadigmas der Wirkungsanalyse müssen diese vermuteten Auswirkungen des staatlichen Handelns nicht nur theoretisch begründbar sein, sondern auch schrittweise empirisch validiert werden.⁶⁸⁵ Demnach hat das wirkungsorientierte Controlling die Aufgabe, umfangreiche Erkenntnisse über die Veränderungen in der gesellschaftlichen Wirklichkeit zu gewinnen. Zur instrumentellen Unterstützung der Wirkungsidentifikation muss sich das Controlling daher den Methoden der empirischen Sozialforschung bedienen. Grundsätzlich stehen dazu die drei nachfolgenden *Verfahren der Datenerhebung* zur Auswahl, die im Weiteren kurz vorgestellt werden:⁶⁸⁶

- Befragungen
- Beobachtungen
- Inhalts- und Dokumentenanalysen

Die in den Sozialwissenschaften bei weitem am häufigsten angewandte Datenerhebungsmethode stellen *Befragungen* dar.⁶⁸⁷ Die Befragung gilt nach wie vor als das Standardinstrument bei der Ermittlung von Fakten, Wissen, Meinungen, Einstellungen oder Bewertungen im zu untersuchenden Anwendungsbereich.⁶⁸⁸ Bei der Befragung werden im Rahmen eines *kommunikativen Prozesses* Informationen gesammelt.⁶⁸⁹ Grundsätzlich sind dabei unterschiedliche Vorgehensweisen denkbar. Nach der Form der Durchführung unterscheidet man zwischen »persönlichen Interviewbefragungen«, »Telefoninterviews« und »schriftlichen Befragungen«. In Abhängigkeit von der Teilnehmerzahl handelt es sich entweder um Einzel- oder Gruppenbefragungen.⁶⁹⁰

Ein weiteres wichtiges Unterscheidungskriterium ist der *Strukturierungsgrad der Befragung*. Insbesondere bei den mündlich durchgeführten Interviewsituationen handelt es sich um einen sozialen Prozess, mit wechselseitigen Wahrnehmungen und Orientierungen.⁶⁹¹ Durch die Strukturierung des Interviews mit einem Leitfaden oder durch die Vorgabe eines *standardisierten Fragebogens* lässt sich die Befragung so gestalten, dass valide und substantielle Ergebnisse zu erwarten sind. Abhängig vom notwendigen Stichprobenumfang und den damit verbundenen Erhebungskosten wird bei einer entsprechend stark strukturierten Erhebung dann auch häufig der schriftliche Durchfüh-

⁶⁸⁵ Vgl. hierzu ausführlich Kapitel 4.1.1.2.

⁶⁸⁶ Zur vorgenommenen Systematisierung der Methoden empirischer Sozialforschung vgl. Schnell/Hill/Esser (1999), S. 297 ff. oder auch Laatz (1993), S.103 ff.

⁶⁸⁷ Ungefähr 90% aller Daten in den empirischen Sozialwissenschaften werden mit dieser Methode erhoben. Vgl. Bortz/Döring (2006), S. 236.

⁶⁸⁸ Vgl. Schnell/Hill/Esser (1999), S. 299.

⁶⁸⁹ Vgl. Laatz (1993), S. 103.

⁶⁹⁰ Diese Unterscheidung besitzt insbesondere bei einem mündlichen Durchführungsweg Relevanz, vgl. Laatz (1993), S. 103.

⁶⁹¹ Vgl. hierzu und im Folgenden Schnell/Hill/Esser (1999), S. 300 ff.

rungsweg⁶⁹² oder das Telefoninterview angewandt. Dagegen bietet sich eine *wenig strukturierte Interviewsituation* eher dann an, wenn das Untersuchungsobjekt in seinen Dimensionen noch nicht klar umrissen ist und weiterer Klärungsbedarf besteht. Solche stark am informellen Gespräch orientierte Vorgehensweisen können sich sowohl auf die Befragung von Einzelpersonen (z.B. in „Expertengesprächen“), als auch auf die Diskussion in Gruppen („Gruppendiskussion“) beziehen.⁶⁹³

Für das *Verfahren der Wirkungsanalyse* und die Wirkungsidentifikation sind insbesondere *Expertengespräche* ein wichtiges Instrument zur explorativen Erkundung möglicher Wirkungen im gesellschaftlichen Umfeld. So können Vertreter oder Interessenvertreter der unterschiedlichen gesellschaftlichen Empfängergruppen direkt nach den Auswirkungen des staatlichen Handelns befragt werden. In gleicher Weise können auch Einzel- oder Gruppenbefragungen in Form von *Mitarbeitergesprächen* stattfinden, da diese direkt an der öffentlichen Leistungserstellung beteiligt sind. Das wirkungsorientierte Controlling muss in diesem Zusammenhang nur die jeweiligen spezifischen Interessenslagen der Befragten beachten und einen möglichst neutralen Standpunkt einnehmen. Zur Überprüfung und Validierung möglicher Auswirkungen ist dagegen eine eher *standardisierte Befragung mittels Fragebogen* zu wählen, wobei die Leistungsempfänger bzw. Betroffenen um eine konkrete Beurteilung der einzelnen Auswirkungen gebeten werden.

Ein weiteres wichtiges Instrument der empirischen Sozialforschung stellen *Beobachtungen* dar. Im Allgemeinen wird dies als die „ursprünglichste“ Datenerhebungstechnik betrachtet.⁶⁹⁴ Im Vergleich zur Befragung handelt es sich dabei um das Sammeln von Erfahrungen in einem *nichtkommunikativen Prozess* mit Hilfe sämtlicher Wahrnehmungsmöglichkeiten.⁶⁹⁵ Der Übergang von einer Alltagsbeobachtung zur wissenschaftlichen Beobachtung ist vor allem dadurch gekennzeichnet, dass das Verfahren kontrolliert und systematisch abläuft und die gesammelten Beobachtungsinhalte nach einem vorab definierten Schema strukturiert werden.⁶⁹⁶ Je nach Kenntnisstand der beobachteten Personen vom Beobachtungsvorgang unterscheidet man zwischen »offener Beobachtung« und »verdeckter Beobachtung«. Ist der Beobachter Interaktionspartner

⁶⁹² Neben den Erhebungskosten bei entsprechend umfangreichen Stichproben, werden als weitere inhaltliche und methodische Vorteile der schriftlichen Befragung insbesondere das „ehrlichere“ und „überlegtere“ Antwortverhalten der Befragten genannt. Durch die häufig zugesicherte Anonymität ist das Antwortverhalten glaubwürdiger und Interviewfehler können vermieden werden. Demgegenüber besteht jedoch ein wichtiger Nachteil in der üblicherweise recht hohen Ausfallquote, da nur ein Teil der Fragebögen zurückgeschickt wird. Die Datenerhebungssituation ist damit nicht mehr vollständig kontrollierbar und es können Stichprobenverzerrungen auftreten, da nur ein bestimmter Personenkreis (z.B. höheres Bildungsniveau, Interesse an der Thematik etc.) an der Befragung teilnimmt. Zudem besteht auch kein Einblick in die „Ernsthaftigkeit“ des Antwortverhaltens beim Ausfüllen des Fragebogens. Zu einer umfangreichen Diskussion der mit schriftlichen Befragungen verbundenen Vor- und Nachteile vgl. Bortz/Döring (2006), S. 256 ff.

⁶⁹³ Zu einer Übersicht der möglichen Formen mündlicher Befragung vgl. Schnell/Hill/Esser (1999), S. 301.

⁶⁹⁴ Vgl. hierzu Schnell/Hill/Esser (1999), S. 358 ff.

⁶⁹⁵ Vgl. Laatz (1993), S. 169.

⁶⁹⁶ Die Form der wissenschaftlichen Beobachtung wird daher auch als *systematische Beobachtung* bezeichnet. Vgl. Cranach/Frenz (1969), S. 269.

der beobachteten Personen, spricht man von einer »teilnehmenden Beobachtung«, ansonsten von der »nicht-teilnehmenden Beobachtung«.⁶⁹⁷

Bei der *Durchführung einer Wirkungsanalyse* können Beobachtungen – vor allem die explorative Untersuchung – von bisher wenig analysierten gesellschaftlichen Bereichen unterstützen. Dennoch muss für jeden Einzelfall entschieden werden, ob Wirkungstatbestände besser durch eine Befragung oder durch *systematisches Beobachten* erschlossen werden können. Dabei wird das wirkungsorientierte Controlling in vielen gesellschaftlichen Bereichen nicht auf das Instrument der Beobachtung verzichten können – z.B. bei komplexen Sachverhalten. Diese können von den beteiligten Akteuren weder angemessen wahrgenommen werden, noch können sie detailliert darüber berichten. Teilweise können verbale Auskünfte auch nicht eingeholt werden (wie z.B. bei Kindern) bzw. nur das Verhalten der Akteure ist für die Untersuchung von Interesse.⁶⁹⁸

Als drittes Instrument der empirischen Sozialforschung werden schließlich *Inhalts- und Dokumentenanalysen* angeführt.⁶⁹⁹ Hierbei werden schriftliche und nicht-schriftliche Dokumente aller Art als Quellen für die Beschreibung und Erklärung von Sachverhalten verwendet und ihre Inhalte einer Analyse unterzogen. Im Gegensatz zur Befragung und einigen Beobachtungsverfahren besteht ein Vorteil des Instrumentes darin, dass sich die untersuchten Individuen oder Kollektive der Untersuchungssituation nicht bewusst sind und *keine entsprechenden Reaktionseffekte* zeigen. Auch eine Wirkungsanalyse kann meist auf umfangreiches dokumentarisches Material zurückgreifen, welches Hinweise auf mögliche gesellschaftliche Auswirkungen beinhaltet. Wichtig ist, die herangezogenen Quellen kritisch auf ihre Verlässlichkeit hin zu überprüfen.

4.3.2.2 Bewertung gesamtgesellschaftlicher Auswirkungen

Nach Abschluss der Wirkungsidentifikation besteht der zweite Schritt der Konzeptionsphase in der Entwicklung geeigneter *Bewertungsansätze zur Operationalisierung* der einzelnen im Wirkungsgefüge dargestellten Wirkungskomponenten. Dazu wird in den nachfolgenden Ausführungen zunächst die relevante *Bewertungsperspektive* abgegrenzt, die der Wirkungsanalyse üblicherweise zugrunde liegt (Kapitel 4.3.2.2.1). Anschließend wird eine *Systematik der Bewertungsformen* vorgestellt (Kapitel 4.3.2.2.2). In Bezug zu diesem Bewertungshintergrund enden die Ausführungen des Kapitels mit einer übersichtlichen Darstellung der unterschiedlichen *unterstützenden Instrumente der Wirkungsbewertung* (Kapitel 4.3.2.2.3).

⁶⁹⁷ Vgl. hierzu Schnell/Hill/Esser (1999), S. 361 f.

⁶⁹⁸ Zu den aufgeführten Anwendungsfällen der Beobachtung vgl. Friedrichs (1973), S. 274.

⁶⁹⁹ Vgl. Laatz (1993), S. 207 ff.

4.3.2.2.1 Bewertungsperspektive einer Wirkungsanalyse

Bevor die Wirksamkeit einer öffentlichen Maßnahme durch eine geeignete Operationalisierung sämtlicher Wirkungsbeiträge beurteilt werden kann, muss zunächst die relevante *Bewertungsperspektive der Wirkungsanalyse* abgegrenzt werden. Wirkungen sind definiert als die beobachtbaren Veränderungen im gesamtgesellschaftlichen Wirkungsgefüge – verstanden als räumlich und zeitlich identifizierbare Änderungen der gesellschaftlichen Wirklichkeit, die sich auf die öffentliche Maßnahmen zurückführen lassen.⁷⁰⁰ Problematisch sind in diesem Zusammenhang die vielfältigen Interdependenzen zwischen unterschiedlichen auslösenden Faktoren. Wirkungen können von anderen Faktoren ausgelöst worden sein, aber gleichzeitig mit der staatlichen Maßnahme auftreten.

Für die Wirkungsanalyse wollen wir also wissen, wie die Ergebnisse ausgesehen hätten, wenn die staatliche Maßnahme nicht gewesen wäre, und vergleichen diesen Fall mit dem der vorhandenen Maßnahme. Im amerikanischen Raum wird dazu die Terminologie *Policy on – policy off* verwendet: Dieser Vergleich liegt der Wirkungsbewertung zugrunde. Um die Wirksamkeit einer öffentlichen Maßnahme zu erfassen, muss der Zustand „mit Maßnahme“ mit dem Zustand verglichen werden, der „ohne Maßnahme“ bestehen würde.⁷⁰¹ Wesentlich für die konkrete Ausgestaltung einer Wirkungsanalyse ist demnach das *Mit-und-Ohne-Prinzip*.⁷⁰²

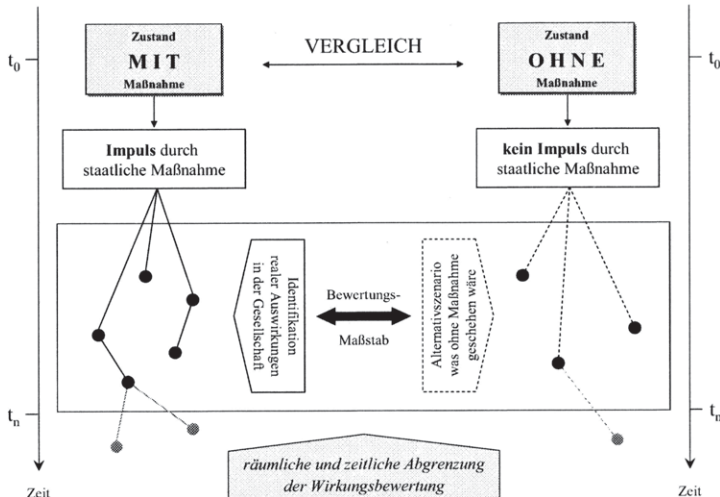


Abbildung 43: Abgrenzung der Bewertungsperspektive

⁷⁰⁰ Vgl. hierzu ausführlich Kapitel 4.1.

⁷⁰¹ Vgl. Bussmann (1995), S. 346.

⁷⁰² Zum Begriff des Mit-und-Ohne-Prinzips in der Nutzen-Kosten-Analyse vgl. Hanusch (1994), S. 6.

Bei einer *Abgrenzung der Analyseperspektive* ist demzufolge zu beachten, dass nur die Unterschiede zwischen zwei alternativen Entwicklungen – mit und ohne öffentliche Maßnahme – verglichen werden dürfen. Ein reiner Zeitpunktvergleich vor und nach Durchführung der staatlichen Maßnahme ist damit nicht zulässig, da hier auch Wirkungen bewertet würden, die ohne die staatliche Maßnahme aufträten.⁷⁰³ Die Abgrenzung der relevanten Bewertungsperspektive einer Wirkungsanalyse ist in *Abbildung 43* veranschaulicht.

Für eine sachgerechte Abgrenzung der Bewertungsperspektive müssen die tatsächlichen Auswirkungen der öffentlichen Maßnahme mit denen einer *alternativen Bezugsgruppe* verglichen werden, die anzeigt, was geschehen wäre, wenn die betrachtete Maßnahme nicht initiiert oder eine andere Maßnahme durchgeführt worden wäre.⁷⁰⁴ Wären in beiden Situationen alle anderen Faktoren weitestgehend identisch, können darauf folgende gesellschaftliche Unterschiede der betrachteten Maßnahme zugeschrieben werden. Ein solcher *Quervergleich* unter *realen Bedingungen* setzt allerdings voraus, dass eine äquivalente gesellschaftliche Kontrollgruppe besteht oder zu Untersuchungszwecken eingerichtet werden kann.⁷⁰⁵ Die Wirkungsanalyse wird sich in der Regel aber nicht auf solche experimentellen und quasi-experimentellen Designs stützen können, da äquivalente gesellschaftliche Vergleichsgruppen entweder nicht vorhanden sind, oder die Einrichtung einer Kontrollgruppe zu aufwendig bzw. nicht zulässig ist.⁷⁰⁶

Alternativ kann im Rahmen der Wirkungsanalyse auch ein *Alternativszenario* entworfen werden, welches die tatsächlich aufgetretenen Wirkungen mit den Wirkungen vergleicht, die aufgetreten wären, hätte man die staatliche Maßnahme nicht initiiert. Da die Wirkungen im Szenario allerdings nie tatsächlich aufgetreten sind, sind sie nicht wirklich, d.h. sie sind unreal. Die Differenz zwischen den tatsächlichen und den *irrealen Auswirkungen* entspricht dann den Auswirkungen, die der betrachteten staatlichen Maßnahme zurechenbar sind.⁷⁰⁷

Hierbei handelt es sich um eine recht *pragmatische Vorgehensweise*, die auch für das wirkungsorientierte Controlling in der Breite anwendbar erscheint. Sicherlich ist ein solches Vorgehen für den Nachweis der Kausalbeziehung zwischen staatlichem Handeln und den gesellschaftlichen Wirkungen weniger leistungsfähig. Doch sollte dieser Nachteil für eine *praxistaugliche Anwendung der Wirkungsanalyse* in Kauf genommen

⁷⁰³ Dies wäre ein Längsschnittvergleich im Sinne einer Vorher-Nachher-Betrachtung.

⁷⁰⁴ Vgl. Vedung (1999), S. 142.

⁷⁰⁵ BUSSMANN schlägt in diesem Zusammenhang die Einrichtung „föderalistischer Labors“ vor, denen sich das politisch-administrative System zu Analyse Zwecken bedienen kann. Vgl. Bussmann (1995), S. 346.

⁷⁰⁶ So wäre beispielsweise die Vergabe von Subventionen an zufällig ausgewählte Empfänger – während andere Personen in identischen Situationen diese Zuwendungen nicht erhalten – rechtlich nicht zulässig. Diese Bedingungen sind beim staatlichen Handeln aus ethischen, politischen, sozialen und rechtlichen Gründen sehr häufig gegeben. Zu experimentellen und quasi-experimentellen Designs in der Evaluationsforschung vgl. auch Klöti/Widmer (1997), S. 195.

⁷⁰⁷ Vgl. in ähnlicher Weise für die Evaluationsforschung Vedung (1999), S. 142 ff.

werden. Wichtig ist daher, ein möglichst konservatives Alternativszenario zu entwerfen, das die Auswirkungen des eigenen Handelns nicht überschätzt.

Der Geltungsbereich einer Wirkungsanalyse muss zudem in *räumlicher* und *zeitlicher* Hinsicht abgegrenzt werden (vgl. *Abbildung 43*).⁷⁰⁸ Was die *geographische Abgrenzung* betrifft, ist für die Wirkungsanalyse staatlichen Handelns in der Regel eine nationale Abgrenzung zielführend. Abhängig vom staatlichen Handlungsbereich ist unter Umständen auch eine Analyse im internationalen Rahmen durchzuführen, insbesondere wenn außenpolitische Ausstrahlungen erfasst werden müssen. Sofern sich Auswirkungen öffentlicher Projekte nur auf bestimmte Regionen beschränken, bietet sich selbstverständlich eine Untersuchung nur auf dieser lokal begrenzten Ebene an.

Der *Zeitraum*, für den die Auswirkungen öffentlicher Maßnahmen betrachtet werden, sollte sich am gewöhnlichen Planungshorizont des untersuchten staatlichen Handlungsbereichs orientieren. Bei der Wahl des zeitlichen Analysezeitraums sollte man zudem prüfen, ob aufgrund von Wirkungsverzögerungen auch erst mittelbar mit relevanten gesellschaftlichen Veränderungen zu rechnen ist und mit der Wirkungsdauer auch die Nachhaltigkeit von Auswirkungen beachten.⁷⁰⁹ In der Regel wird man die zeitliche Analyse daher auf terminierte Zeiträume beschränken, die sich beispielsweise am Zeitraum einer Generation orientiert bzw. eine Dauer von ungefähr 25 bis 30 Jahren umfasst.

4.3.2.2 Systematik der Bewertungsformen

Durch die Bildung eines Alternativszenarios sowie die räumliche und zeitliche Abgrenzung des Geltungsbereiches ist die relevante Bewertungsperspektive der Wirkungsanalyse vollständig definiert. Im Folgenden müssen die im gesamtgesellschaftlichen Wirkungsgefüge enthaltenen Auswirkungen der betrachteten öffentlichen Maßnahme bewertet werden. Hier lassen sich in Abhängigkeit von Messbarkeit und Messniveau verschiedene *Bewertungsformen der Wirkungsanalyse* unterscheiden.

Das *Messniveau* unterscheidet zwischen Auswirkungen, die sich monetär bewerten lassen und solchen, die keiner monetären Bewertung zugänglich sind. Viele Auswirkungen staatlichen Handelns werden sich jedoch einer sinnvollen *monetären Quantifizierung* entziehen, da sich der Kausalbezug zur Maßnahme entweder nicht eindeutig abgrenzen lässt oder die Wirkung sehr subjektiven Wertvorstellungen unterliegt.⁷¹⁰ Ein weiteres Problem stellt die vielfach sehr lückenhafte Verfügbarkeit der notwendigen Daten und Bewertungsgrundsätze dar, um Wirkungsbeiträge monetär zu quantifizieren. Ein vollständiges Schließen dieser Lücken durch das Controlling wird häufig nicht möglich sein.

⁷⁰⁸ Zur zeitlichen und räumlichen Abgrenzung von Nutzen-Kosten-Analysen vgl. Hanusch (1994), S. 5.

⁷⁰⁹ Zu den dynamischen Aspekten der Wirkungen staatlichen Handelns vgl. Kapitel 4.1.2.4 dieser Arbeit.

⁷¹⁰ Beispielsweise werden sich die Auswirkungen eines Straßenbauprojektes auf das umgebende Landschaftsbild nur sehr schwer monetär quantifizieren lassen.

In Anlehnung an ECKSTEIN wird im Folgenden daher auch zwischen tangiblen und intangiblen Wirkungsbeiträgen differenziert.⁷¹¹ Tangible und intangible Wirkungen einer staatlichen Maßnahme lassen sich nach dem *Kriterium der Messbarkeit* unterscheiden. Der Begriff »Tangible« umfasst dabei alle Wirkungsdeterminanten, die sich in irgendeiner Form quantifizieren lassen, entweder monetär oder in anderen messbaren Größen. Alle anderen Wirkungen sind demgegenüber als »Intangible« zu bezeichnen und lassen sich nur mit Hilfe qualitativer Angaben verbal umschreiben.⁷¹² Damit können Wirkungsbewertungen teilweise monetarisierend, teilweise quantifizierend und teilweise nur qualifizierend erfolgen (vgl. *Abbildung 44*).

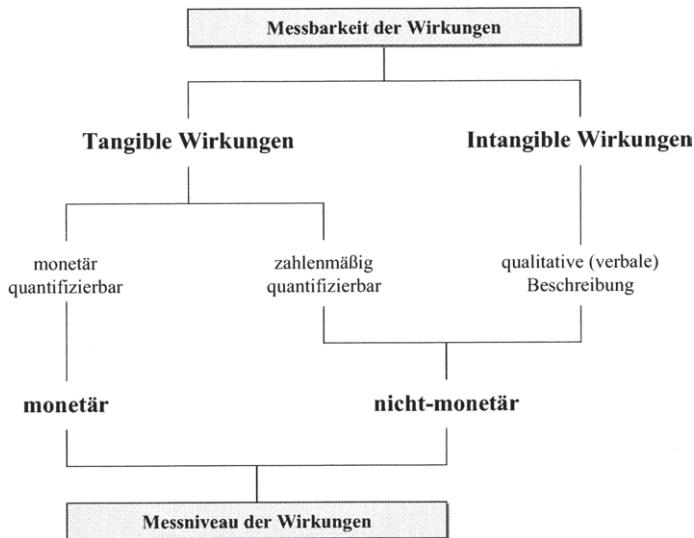


Abbildung 44: Bewertungsformen der Wirkungsanalyse

Im konkreten Fall wird es allerdings oftmals umstritten bleiben, was als tangibel und was als intangibel anzusehen ist. Eine *eindeutige Grenze* zwischen tangiblen und intangiblen Wirkungen lässt sich nicht exakt bestimmen, die Übergänge verlaufen hier fließend. Ob ein zunächst für intangibel gehaltener Effekt im Laufe einer Wirkungsanalyse tatsächlich noch quantifiziert werden kann, ist häufig eine Frage der verfügbaren wissenschaftlichen und technischen Möglichkeiten und auch des zeitlichen und finanziellen Aufwands, den das Controlling dafür zu leisten bereit ist.⁷¹³ Entscheidend ist nur, dass sowohl die tangiblen als auch die intangiblen Wirkungen einer Maßnahme vollständig erfasst und beschrieben werden.

⁷¹¹ Vgl. Eckstein (1961), S. 51.

⁷¹² Vgl. hierzu auch Pieper et al. (2006), S. 250.

⁷¹³ Vgl. Hanusch (1994), S. 10.

Um die Wirkungen einer öffentlichen Maßnahme *monetär zu quantifizieren*, müssen die erwünschten und unerwünschten gesellschaftlichen Auswirkungen bewertet und in monetären Äquivalenten erfasst werden. Teilweise liegen für bestimmte gesellschaftliche Wirkungen direkt *originär monetäre Messgrößen* vor, beispielsweise wenn der Staat direkt geldliche Zuwendungen an Leistungsempfänger zahlt oder staatliches Handeln zu eindeutigen Vermögensänderungen führt. Vielfach müssen Wirkungen allerdings durch *abgesicherte Näherungs- oder Umrechnungsverfahren* erst monetarisiert werden. Hierzu sind die im Wirkungsgefüge erfassten Wirkungsbeiträge jeweils durch geeignete monetäre Bewertungsansätze zu operationalisieren, so dass den einzelnen Wirkungskomponenten ein gesellschaftlich akzeptierter Marktpreis zugeordnet wird.⁷¹⁴

Sind die monetär quantifizierbaren Wirkungsbeiträge auf diese Weise bewertet, kann in einem weiteren Schritt eine *Summierung sämtlicher positiver und negativer Auswirkungen* erfolgen. Aufgrund von auftretenden Wirkungsverzögerungen und der unterschiedlichen Wirkungsdauer der einzelnen Wirkungsbeiträge sind die verschiedenen Bewertungszeitpunkte allerdings zuvor in *temporaler Hinsicht zu homogenisieren*. Ebenso wie in der privatwirtschaftlichen Investitionsrechnung bezeichnet man den Vorgang der zeitlichen Homogenisierung als *Diskontierung*.⁷¹⁵ Als gemeinsamer Betrachtungszeitpunkt bietet sich dazu, abhängig vom Zeitpunkt der Wirkungsanalyse, entweder der Beginn oder das Ende der betrachteten öffentlichen Maßnahme an. Die Bestimmung eines sachgerechten Zinssatzes zur Diskontierung⁷¹⁶ ist für die Wirkungsanalyse von nicht unerheblicher Bedeutung, denn dieser impliziert immer die Gefahr des ‘Schönrechnens’ und damit auch die Gefahr falscher Handlungsempfehlungen.⁷¹⁷

Eine dergestalt vorgenommene Bilanzierung aller positiven und negativen Wirkungen kann nach MOSIEK/GERHARDT auch für eine vollständige *Integration von Ressourcen- und Wirkungsbetrachtung* genutzt werden.⁷¹⁸ In einer sog. gesellschaftlichen Wertschöpfungsbilanz werden die Gesamtkosten der staatlichen Leistungserstellung den monetarisierten Auswirkungen gegenübergestellt, um auf diese Weise einen Wertschöpfungssaldo zu ermitteln.⁷¹⁹ Der Vorteil einer monetären Bewertung gesellschaftlicher Auswirkungen liegt in der schnellen *Vergleichbarkeit und Gesamtbeurteilung* der betrachteten öffentlichen Maßnahme – auch im Sinne eines dokumentierten »value for money«. Problematisch sind allerdings die notwendigen Prämissen in den Bewer-

⁷¹⁴ Zu den verschiedenen Bewertungsansätzen zur Monetarisierung der Auswirkungen staatlichen Handelns vgl. Kapitel 4.3.2.2.4.

⁷¹⁵ Vgl. Hanusch (1994), S. 97.

⁷¹⁶ Die Bestimmung einer sachgerechten Diskontierungsrate kommt in vielen volkswirtschaftlichen Fragestellungen eine erhebliche Bedeutung zu, weshalb darüber in der Literatur eine intensive und teilweise recht kontroverse Diskussion geführt wird. Nach HANUSCH lässt sich der Stand der Diskussion auf drei Ansätze reduzieren, die die Abzinsung entweder über eine soziale Zeitpräferenzrate oder einer sozialen Opportunitätskostenrate bzw. einer Synthese aus beiden Raten abbilden wollen. Vgl. Hanusch (1994), S. 97 ff.

⁷¹⁷ Vgl. Hoffjan (1999), S. 245 und Berens/Hoffjan (2004), S. 213 f.

⁷¹⁸ Vgl. Mosiek/Gerhardt (2003), S. 293 f.

⁷¹⁹ Vgl. Mosiek/Gerhardt (2003), S. 293 f. oder auch Röhrig (2008), S. 175 ff.

tungsmaßstäben, die zu gravierenden Verzerrungen in den Ergebnissen führen können. Im Rahmen einer Wirkungsanalyse muss das Controlling daher besonders *vorsichtige Bewertungsansätze* wählen, um ein eher konservatives Gesamtergebnis mit einer möglichst geringen Fehlertoleranz auszuweisen.

Gelingt eine monetäre Bewertung nicht, können Auswirkungen alternativ auch durch die *Zuordnung anderer Messwerte* quantifiziert werden.⁷²⁰ Dazu sind die einzelnen Wirkungsbeiträge jeweils durch geeignete *Wirkungsindikatoren* zu operationalisieren. Operationalisierungen bestehen aus der Angabe von genauen Messanweisungen, mit denen die theoretisch formulierten Wirkungsbeschreibungen des Wirkungsgefüges durch direkt messbare Indikatoren beobachtbar gemacht werden.⁷²¹ Das Messen der Ausprägungen des Indikators ermöglicht dann in der Regel einen begründeten Rückschluss auf die nicht direkt messbare Zielgröße der Wirkung. Wirkungsindikatoren stellen damit Abbildungsgrößen dar, mit denen die Effektivität, und damit der Zielerreichungsgrad des staatlichen Handelns auf der Wirkungsebene beurteilt werden kann.⁷²² In dieser Weise unterstützen sowohl Indikatoren, als auch mit Hilfe von Indikatoren gebildete Kennzahlen das wirkungsorientierte Controlling und damit letztlich auch die wirkungsorientierte Steuerung des politisch-administrativen Systems.

Die *intangiblen Wirkungen* sollten zumindest so präzise wie möglich *verbal beschrieben* und den anderen Ergebnissen der Wirkungsanalyse in Form einer Argumentenbilanz beigefügt werden. Deren Wertung ist dann letztlich den Entscheidungsträgern im politisch-administrativen System überlassen. Nicht selten handelt es sich gerade bei intangiblen Wirkungen um außerordentlich wichtige Wirkungsbeiträge, die eine hohe politische Wertzumessung erfahren.

4.3.2.2.3 Instrumentelle Unterstützung der Wirkungsbewertung

Auch beim zweiten Analyseschritt, der sachgerechten Wirkungsbewertung, kann das Controlling auf eine Vielzahl unterstützender Instrumente zur Wirkungsbewertung zurückgreifen kann. Der Strukturierung der Bewertungsformen folgend, lassen sich hier insbesondere *Bewertungsansätze zur monetären Quantifizierung* und *Wirkungsindikatoren zur quantitativen Operationalisierung* der Auswirkungen staatlichen Handelns unterscheiden. Zusätzlich sind die intangiblen Auswirkungen verbal argumentativ zu beschreiben (siehe *Abbildung 45*).

Die nachfolgenden Ausführungen widmen sich zunächst der *Erläuterung unterschiedlicher monetärer Bewertungsansätze*. Hierbei ist zu beachten, dass sich der Gesamt-

⁷²⁰ Unter *Messen* wird allgemein die Zuordnung von Zahlen („Messwerten“) zu Objekten gemäß festgelegter Regeln verstanden. Vgl. Schnell/Hill/Esser (1999), S. 132.

⁷²¹ Indikatoren kommen immer dann zum Einsatz, wenn sich die zu messende Realität wegen ihrer Vielschichtigkeit einer umfassenden und objektiv nachprüfaren Erfassung entzieht. Vgl. Haiber (1997), S. 400. Bei den Auswirkungen staatlichen Handelns handelt es sich in der Regel um theoretische Konstrukte, die durch geeignete Indikatoren operationalisiert werden müssen. Vgl. ausführlich Kapitel 4.1.1.2 dieser Arbeit.

⁷²² Vgl. Röhrig (2008), S. 153 f.

wert einer Wirkung aus unterschiedlichen Komponenten zusammensetzen kann.⁷²³ Grundsätzlich sollte eine möglichst vollständige Bewertung erfolgen. Doch aufgrund der *relativen Marktnähe* gelingt dies vor allem bei Wirkungskomponenten, die die gegenwärtige bzw. zukünftige konsumtive oder produktive Nutzung der öffentlichen Leistungserstellung beschreiben.

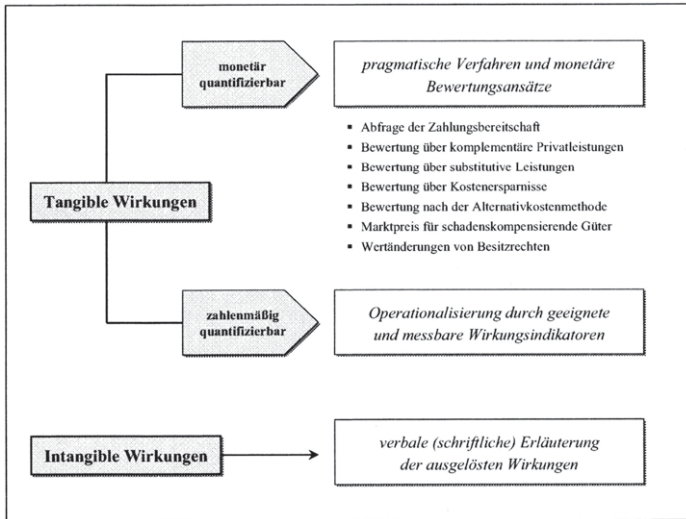


Abbildung 45: Unterstützende Verfahren der Wirkungsbewertung

Pragmatische Verfahren und monetäre Bewertungsansätze

Um die *Auswirkungen öffentlicher Maßnahmen* monetär zu quantifizieren, finden sich insbesondere in der Literatur zur Nutzen-Kosten-Analyse unterschiedliche Verfahrensweisen und Bewertungsansätze.⁷²⁴ Diese *Bewertungsansätze* können grundsätzlich auch im Rahmen einer Wirkungsanalyse Anwendung finden, so dass die gebräuchlichsten Methoden im Folgenden kurz vorgestellt werden:

- Eine mögliche Methode, näherungsweise einen Marktpreis zu ermitteln, liegt in der *Abfrage individueller Zahlungsbereitschaften* für öffentliche Leistungen.⁷²⁵ Wie in der Marktforschung werden die Präferenzen der Leistungsempfänger für ein be-

⁷²³ Der ökonomische Gesamtwert setzt sich aus einem Nutzungswert, einem Optionswert und einem Existenzwert zusammen. Der *Nutzungswert* beinhaltet eine Wertzumessung, welcher sich auf die gegenwärtige konsumtive oder produktive Nutzung öffentlicher Leistungen durch die Gesellschaft bezieht. Der *Optionswert* beinhaltet das Recht einer zukünftigen Nutzung. Dagegen bezieht sich der *Existenzwert* auf den marktunabhängigen Wert des grundsätzlichen Ressourcenerhalts, wie z.B. der Natur. Vgl. bspw. Baumgärtner (2003).

⁷²⁴ Vgl. hierzu und im Folgenden detailliert Hanusch (1994), S. 76 ff.

⁷²⁵ Vgl. hierzu grundlegend Johansson (1993).

stimmtes öffentliches Produkt bzw. eine bestimmte Wirkung über Befragungen ermittelt.⁷²⁶ Bei positiven Wirkungen werden die Begünstigten direkt nach dem Betrag gefragt, den sie für die erhaltenen Vorteile maximal zu zahlen bereit sind; bei negativen Wirkungen nach der monetären Mindestentschädigung, die sie als Betroffene dafür erwarten. Dieser Bewertungsansatz weist jedoch zwei gewichtige Schwächen auf. Einerseits können die Befragten bei den weitestgehend kostenlos bereitgestellten öffentlichen Produkten häufig keine eindeutigen Angaben zur tatsächlichen Zahlungsbereitschaft machen. Andererseits ist mit einem strategischen Antwortverhalten der Befragten zu rechnen, wobei die Wertzumessung bewusst über- oder unterschätzt wird, da man sich persönliche Vorteile hiervon verspricht.⁷²⁷

- Eine *Bewertung über komplementäre Privatleistungen* versucht die Wertzumessung eines öffentlichen Produktes indirekt über die Wahlhandlungen der Nutzer zu ermitteln.⁷²⁸ Diese freiwilligen Wahlhandlungen sind einer Bewertung über den Marktpreis ausgesetzt und entsprechen damit annähernd dem Mindestwert des öffentlichen Produktes bzw. einzelner Wirkungsbeiträge, da die Privatleistungen in komplementärer Beziehung zum staatlichen Angebot stehen („Schattenpreise“). Einen besonders wichtigen Schattenpreis stellen die *Anfahrtskosten* dar, die private Nutzer aufbringen, um ein öffentliches Produkt zu erhalten oder zu konsumieren.⁷²⁹ Der Gesamtwert des öffentlichen Produktes bemisst sich folglich nach den aggregierten Anfahrtskosten sämtlicher Nutzer. Die Schwäche dieses Bewertungsansatzes liegt vor allem darin, dass mit der komplementären Privatleistung immer nur die Wertuntergrenze eines Produktes oder einer Wirkung angegeben werden kann. Der tatsächliche gesellschaftliche Wert wird damit systematisch unterschätzt.
- Ein weiteres Verfahren stellt die *Bewertung über substitutive Privatleistungen* dar.⁷³⁰ Zur Bewertung des öffentlichen Produktes wird auf bereits existierende Privatleistungen zurückgegriffen, die mit dem staatlichen Angebot vergleichbar sind oder sogar in substitutiver Beziehung dazu stehen. Sind die Marktpreise des privaten Vergleichsobjektes bekannt, können diese Informationen zur Bewertung des öffentlichen Produktes herangezogen werden. Bei Anwendung dieser Methodik ist allerdings Vorsicht angebracht, da eine ausreichende Ähnlichkeit zwischen dem öffentlichen und dem privaten Produkt bestehen muss. Schon kleine Unterschiede in der Produktausstattung können merkliche Abweichungen in der Zahlungsbereitschaft der Nutzer hervorrufen, so dass es sich tendenziell eher um eine Wertobergrenze handelt.⁷³¹

⁷²⁶ Zur konkreten Ausgestaltung der Befragungsmethoden vgl. Diamond/Hausman (1994), S. 45 ff.

⁷²⁷ Die Gefahr besteht vor allem deshalb, weil öffentliche Produkte in der Regel aus allgemeinen Steuermitteln finanziert werden und damit der Finanzierungsbeitrag des Einzelnen von einer kaum merklichen Größenordnung ist. Vgl. Hanusch (1994), S. 77.

⁷²⁸ Vgl. hierzu grundlegend Andel (1977).

⁷²⁹ Praktische Anwendung findet das Konzept der Anfahrtskosten insbesondere bei der Bewertung öffentlicher Einrichtungen aus dem Erholungs-, Freizeit- oder Kulturbereich, wie z.B. einem Naturpark.

⁷³⁰ Vgl. hierzu grundlegend Faber (1986).

⁷³¹ Vgl. Hanusch (1994), S. 83.

- Eine *Bewertung über Kostenersparnisse* kann erfolgen, wenn staatliche Maßnahmen bzw. deren Auswirkungen zu Ressourceneinsparungen bei privaten Haushalten, Unternehmen oder anderen öffentlichen Einrichtungen führen.⁷³² Dazu sind zunächst die Art der Einsparung und ihr mengenmäßiger Umfang zu bestimmen, um deren monetären Wert anhand der vorgefundenen Marktpreise zu quantifizieren. Kostenersparnisse beziehen sich einerseits auf direkt beobachtbare Ressourceneinsparungen, wie zum Beispiel reduzierte Betriebskosten. Andererseits handelt es sich dabei aber auch um vermiedene Kosten zur Behebung von ansonsten aufgetretenen Schäden. Ein weiterer wichtiger Wirkungsbeitrag sind *Zeitersparnisse* in Folge von öffentlichen Maßnahmen, wie zum Beispiel durch Verkehrsprojekte. Diese Zeitersparnisse können entweder anhand von Lohnsätzen oder anhand von individuellen Wertzumessungen der Begünstigten bewertet werden.⁷³³
- Eine *Bewertung nach der Alternativkostenmethode* basiert auf der Überlegung, dass durch die öffentliche Maßnahme eine ansonsten notwendige Maßnahme im privaten oder öffentlichen Sektor überflüssig geworden ist. Die Bewertung der Maßnahme kann sich demnach an den Kosten des irrelevant gewordenen Alternativvorhabens orientieren. Dem Opportunitätsgedanken folgend, darf hierbei allerdings nur die kostengünstigste gleichwertige Alternative berücksichtigt werden.
- Um die negativen Auswirkungen einer öffentlichen Maßnahme zu quantifizieren, können zur Bewertung die *Marktpreise für schadenskompensierende Güter* herangezogen werden.⁷³⁴ Hat eine öffentliche Maßnahme negative Auswirkungen auf davon Betroffene, stellen die Marktpreise der erforderlichen Gegenmaßnahmen zur Behebung der Negativeinflüsse einen guten Wertmaßstab dar. Beispielsweise kann der gestiegenen Lärmbelästigung der Anwohner bei einem Verkehrsinfrastrukturprojekt durch den Einbau schalldämmender Fenster entgegengewirkt werden, wodurch entsprechende Kosten entstehen. Problematisch ist, dass die Kosten der Schadenskompensation den wirklichen Umfang der negativen Auswirkung häufig nur unvollständig erfasst und damit unterschätzt. Andererseits ist aber auch eine Überschätzung möglich, wenn die betreffenden Güter nicht nur der Schadenskompensation dienen, sondern zusätzlich auch andere Zwecke erfüllen.⁷³⁵
- Schließlich sind öffentliche Vorhaben in der Regel mit positiven oder negativen Auswirkungen auf den *Wert von Besitzrechten* verbunden.⁷³⁶ Die Veränderungen in den Marktpreisen von Vermögenswerten entsprechen damit auch näherungsweise den positiven oder negativen Auswirkungen der öffentlichen Maßnahme auf die Besitzrechte. Problematisch ist, dass der Wert von Besitzrechten, etwa einem Grund-

⁷³² Unter der Prämisse einer vollständigen Konkurrenz ist der Marktpreis von Produktionsfaktoren in allen Verwendungen gleich, so dass der Wert der freigesetzten Ressourcen genau dem Wert in alternativen Verwendungen entspricht.

⁷³³ Zur Bewertung von Zeitersparnissen vgl. ausführlich Beesley (1965).

⁷³⁴ Vgl. hierzu grundlegend Andel (1977).

⁷³⁵ Vgl. Hanusch (1991), S. 91.

⁷³⁶ Vgl. hierzu grundlegend Arnold (1980).

stück oder Gebäude, durch eine Vielzahl unterschiedlicher Faktoren und Eigenschaften bestimmt wird. Preisänderungen könnten damit einerseits auch auf qualitative Veränderungen dieser Faktoren zurückzuführen sein, andererseits sind Preisänderungen zu einem beträchtlichen Teil vom allgemeinen Angebot-Nachfrageverhalten abhängig.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die Wirkungsanalyse auf *vielfältige Methoden und Ansätze zur monetären Quantifizierung* von Wirkungsbeiträgen zurückgreifen kann. Die konkrete Auswahl und Ausgestaltung des Bewertungsansatzes muss vom Controlling situationspezifisch und in Abhängigkeit vom jeweiligen Wirkungsbeitrag entschieden werden. Der vorgenommene methodische Überblick kann für die praktische Anwendung zunächst eine gute *Orientierungshilfe* leisten.

Operationalisierung durch messbare Wirkungsindikatoren

Gelingt die monetäre Bewertung der Wirkungsbeiträge nicht, können Auswirkungen alternativ durch die *Zuordnung von Wirkungsindikatoren* quantifiziert werden. Bei Wirkungen handelt es sich in der Regel um theoretische Konstrukte, die durch geeignete Indikatoren zunächst operationalisiert werden müssen.⁷³⁷ Unter *Operationalisierung* versteht man die Angabe von genauen Messanweisungen, welche die theoretisch formulierten Wirkungsbeschreibungen durch die Zuordnung von Zahlen⁷³⁸ („Messwerten“) beobachtbar machen.⁷³⁹ Zwischen dem ausgewählten Indikator und der zu messenden Wirkung muss daher ein relevanter Zusammenhang bestehen, der unter pragmatischen Gesichtspunkten entweder durch eine *begründete Vermutung* oder *empirische Anzeichen* nachgewiesen werden kann.⁷⁴⁰ Das Messen der Ausprägungen des Wirkungsindikators ermöglicht dann in der Regel einen begründeten Rückschluss auf die nicht direkt messbare Wirkung.

Wirkungsindikatoren stellen damit *vereinfachte Abbildungsgrößen* dar, mit denen die Effektivität, und damit der Zielerreichungsgrad des staatlichen Handelns auf der Wirkungsebene beurteilt werden kann.⁷⁴¹ Nach HOFFJAN lässt sich die Informationsversorgungsfunktion von Indikatoren in unterschiedliche Teilaufgaben gliedern.⁷⁴² Aufgrund der *Operationalisierungsfunktion* haben Indikatoren die Aufgabe, nicht wahrnehmungsfähige Sachverhalte zu präzisieren und einer quantitativen Analyse zugänglich

⁷³⁷ Vgl. hierzu ausführlich Kapitel 4.1.1.2.

⁷³⁸ In einem sehr weiten Begriffsverständnis kann unter Messen auch die Zuordnung von Symbolen zu Objekten nach festen Regeln verstanden werden. Vgl. Laatz (1993), S. 51. Für die Ausgestaltung der Wirkungsanalyse ist eine entsprechende Operationalisierung allerdings nicht zielführend, da eine *Messung zumindest auf einer Ordinalskala* erfolgen sollte. Erst hierdurch wird eine Rangordnung möglich, die zumindest eine Verbesserung oder Verschlechterung der Auswirkungen anzeigen kann und damit auch steuerungsrelevante Informationen bereitstellt.

⁷³⁹ Vgl. Schnell/Hill/Esser (1999), S. 132.

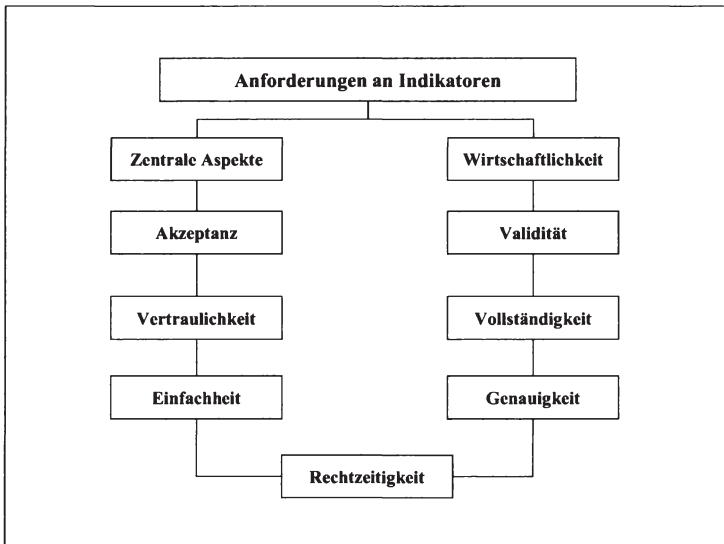
⁷⁴⁰ Vgl. Haiber (1997), S. 118.

⁷⁴¹ Vgl. Röhrig (2008), S. 153 f.

⁷⁴² Vgl. hierzu und im Folgenden Hoffjan (1998), S. 289 f.

zu machen. Die *Messfunktion* ermöglicht eine direkte Messung des Indikators und damit indirekt des Sachverhaltes. Zudem kann die Vorgabe von Sollwerten angestrebte Wirkungsziele verdeutlichen und durch die *Motivationsfunktion* motivierend auf die beteiligten Mitarbeiter wirken. In dieser Weise unterstützen Indikatorensysteme das wirkungsorientierte Controlling und damit letztlich auch die wirkungsorientierte Steuerung des politisch-administrativen Systems.

Um diese Funktionen erfüllen zu können, werden *vielfältige Anforderungen an Wirkungsindikatoren* gestellt. Die konkrete Auswahl von Indikatoren für einzelne Wirkungsbeiträge muss grundsätzlich situationspezifisch erfolgen und ist stark von der betrachteten öffentlichen Maßnahme abhängig. Aufgrund der ausgeprägten Steuerungsrelevanz von Wirkungsindikatoren lassen sich aber allgemeine Anforderungskriterien formulieren, welche die Eignung der eingesetzten Indikatoren beschreiben (vgl. *Abbildung 46*).⁷⁴³



*Abbildung 46: Anforderungen an Indikatoren*⁷⁴⁴

Entsprechend dieser Anforderungskriterien müssen Wirkungsindikatoren in der Lage sein, die *zentralen Aspekte* eines Sachverhaltes zu messen. Darüber hinaus sollen Indikatoren *valide Informationen* zu sämtlichen Auswirkungen im gesellschaftlichen Wirkungsgefüge bereitstellen. Hier spielen Aspekte wie Verlässlichkeit und *Genauigkeit* in der Wiedergabe des zugrunde liegenden Sachverhaltes eine wichtige Rolle. Daher ist situativ abzuwägen, inwieweit ein Indikator oder aber mehrere Indikatoren notwendig

⁷⁴³ Vgl. im Folgenden Buschor (2002), S. 63 ff.; Hill (2002), S. 67 ff. und Röhrig (2008), S. 158 ff.

⁷⁴⁴ Vgl. Röhrig (2008), S. 159.

sind, um einen Sachverhalt adäquat und damit *vollständig* abzubilden. Gleichzeitig sollte ein Indikator aber auch möglichst *einfach* und nachvollziehbar sein. Ansonsten besteht die Gefahr, dass die erhobenen Wirkungsindikatoren nicht auf die notwendige *Akzeptanz* bei den beteiligten Mitarbeitern stoßen und damit nicht der zugesprochenen Motivationsfunktion gerecht werden können.⁷⁴⁵ Daher sind zudem *Vertraulichkeitsaspekte* zu berücksichtigen, da Wirkungsindikatoren sich auch auf Sachverhalte beziehen, die unter Umständen Persönlichkeitsschutzvorschriften betreffen. Für die Funktionsfähigkeit wirkungsorientierter Controllingprozesse ist weiterhin die *Rechtzeitigkeit* der Informationsbereitstellung ein zentrales Anforderungskriterium und nicht zuletzt auch die *Erhebungswirtschaftlichkeit* der Indikatoren zu beachten.

Die Vielfalt der genannten Anforderungen offenbart zahlreiche Zielkonflikte zwischen den einzelnen Kriterien, so dass grundsätzlich nur ein möglichst ausgewogenes Verhältnis angestrebt werden kann. Dies macht deutlich, dass eine Bewertung von Wirkungen durch Wirkungsindikatoren in vielen Fällen mit *großen Herausforderungen* verbunden ist, welche das Controlling situationsspezifisch zu lösen hat.

Verbale (schriftliche) Erläuterung intangibler Wirkungen

Sämtliche *intangiblen Wirkungen* sollten im Rahmen einer Wirkungsanalyse zumindest so präzise wie möglich *verbal beschrieben* werden. Nicht selten handelt es sich gerade bei den intangiblen Wirkungen um außerordentlich wichtige Wirkungsbeiträge, die eine hohe politische Wertumessung erfahren und auch gesetzlich kodifiziert sind.

Es ist daher von besonderer Bedeutung, auch intangible Wirkungsbeiträge einer *umfassenden qualitativen Analyse* zu unterziehen. Hierbei kann eine vorgegebene Auswertungs- und Analysestrategie ein sinnvolles unterstützendes Instrument darstellen. Diese Strategie zeichnet sich durch eine systematische Vorgehensweise aus, bei der für einzelne Wirkungskomponenten zunächst relevante Untersuchungskriterien herausgearbeitet werden. Mit den Kriterien verfügt man über eine Art *qualitatives Raster*, mit dessen Hilfe eine möglichst objektive und präzise Beschreibung und schließlich auch Bewertung der intangiblen Auswirkungen gelingen kann. Die Ergebnisse der qualitativen Analyse sind den quantitativen Ergebnissen der Wirkungsanalyse in Form einer *Argumentenbilanz* beizufügen. Deren abschließende Bewertung ist dann letztlich den Entscheidungsträgern im politisch-administrativen System überlassen.

4.3.3 Anwendungsphase: Verfahren der Wirkungsrechnung

4.3.3.1 Instrumente der Wirkungsrechnung

Den zweiten Abschnitt der Wirkungsanalyse bildet die *Anwendungsphase*. Nach dem Aufbau der erforderlichen Analysesystematik zur Identifikation und Bewertung der gesamtgesellschaftlichen Wirkungen einer öffentlichen Maßnahme erfolgt innerhalb

⁷⁴⁵ Vgl. Hoffjan (1998), S. 291 f.

der Anwendungsphase die eigentliche *operative Erfolgskontrolle des Verwaltungsausputs* im Rahmen eines systematischen Controllingprozesses.⁷⁴⁶ In Anlehnung an die bislang in der Literatur verwendeten Begrifflichkeiten wird dies im Folgenden als *Instrumentarium der Wirkungsrechnung* bezeichnet.⁷⁴⁷ Wie in *Abbildung 47* dargestellt, können in Abhängigkeit vom Einsatzzeitpunkt im Rahmen des Controllingprozesses die Wirkungsprognose, das Wirkungsmonitoring und die Wirksamkeitsanalyse unterschieden werden.

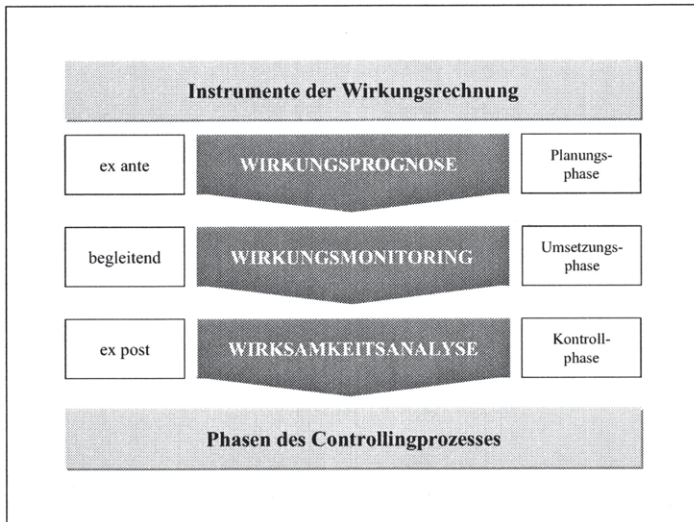


Abbildung 47: Wirkungsrechnung im Controllingprozess

Das Instrumentarium der Wirkungsrechnung orientiert sich dabei an den unterschiedlichen *Phasen eines wirkungsorientierten Controllingprozesses*. Die wesentliche Aufgabe des wirkungsorientierten Controllings ist es, das Führungssystem bei der Erreichung der Organisationsziele durch Koordinationsleistungen zu unterstützen.⁷⁴⁸ Der wirkungszielbezogene Koordinationsbedarf innerhalb des politisch-administrativen Führungssystems ist insbesondere von der *Ausgestaltung des Steuerungsprozesses* mit den wesentlichen Funktionen Planung, Umsetzung und Kontrolle abhängig.⁷⁴⁹

Entsprechend unterstützt das wirkungsorientierte Controlling die Phase der *Planung* einer staatlichen Maßnahme bzw. eines öffentlichen Produktes mit der Durchführung einer *Wirkungsprognose*. Aufgabe der Wirkungsprognose ist die Abschätzung und

⁷⁴⁶ Vgl. hierzu auch die Vorgehenssystematik der Wirkungsanalyse in Kapitel 4.3.1.

⁷⁴⁷ Vgl. stellvertretend Schedler/Proeller (2003), S. 207 f.

⁷⁴⁸ Zu den Aufgaben einer wirkungsorientierten Controllingkonzeption vgl. Kapitel 3.2.

⁷⁴⁹ Vgl. hierzu ausführlich Kapitel 2.2.3.1.

Bewertung der mutmaßlichen Auswirkungen, die durch das zukünftig zu erstellende Produkt ausgelöst werden. Grundlage einer Wirkungsprognose ist die in der Konzeptionsphase entworfene Analysesystematik. Die Perspektive der Analyse zur eigentlichen operativen Leistungserstellung ist *ex-ante* angelegt, wobei das politisch-administrative Führungssystem mit den notwendigen Daten zur Realisierung einer wirksamen Produkt- und Programmplanung versorgt wird.

Dagegen besteht die Aufgabe des *Wirkungsmonitoring* in der begleitenden Wirkungsanalyse während der operativen Leistungserstellung. Es ist demnach in der Phase der *Umsetzung* einer staatlichen Maßnahme angesiedelt. Innerhalb eines kontinuierlichen Prozesses sammelt und bewertet das wirkungsorientierte Controlling fortlaufend Informationen über den bisherigen Maßnahmenverlauf und die bis dahin realisierten Zwischenergebnisse. Das Führungssystem erhält so die Möglichkeit zur wirksamen Feinsteuerung des administrativen Vollzugs bei der Umsetzung und Ausführung von laufenden Maßnahmen.

Die Aufgabe der *Wirksamkeitsanalyse* besteht schließlich in der eigentlichen operativen Erfolgskontrolle nach dem Maßnahmenvollzug. Entsprechend ist es der Phase der *Kontrolle* im politisch-administrativen Steuerungsprozess zuzuordnen. Anhand der entworfenen Analysesystematik identifiziert und bewertet das wirkungsorientierte Controlling möglichst umfassend die durch die staatliche Maßnahme ausgelösten Veränderungen in der Gesellschaft. Die eingenommene Analyseperspektive zur operativen Leistungserstellung ist damit *ex-post* angelegt. Auf Grundlage der durch das Controlling aufbereiteten wirkungsbezogenen Informationen erlangt das Führungssystem detaillierte Kenntnis über die tatsächliche Wirksamkeit der Maßnahme und die durch das staatliche Handeln beeinflussten Wirkungszusammenhänge in der Gesellschaft.

4.3.3.2 Funktionen im wirkungsorientierten Controllingprozess

Die mit der Wirkungsprognose, dem Wirkungsmonitoring und der Wirksamkeitsanalyse vorgestellten Instrumente der Wirkungsrechnung sind grundsätzlich auch isoliert voneinander anwendbar. Versteht sich das wirkungsorientierte Controlling allerdings als umfassende Funktion der *Führungsunterstützung*, erscheint es notwendig, den gesamten Prozess der öffentlichen Leistungserstellung durch die Aufbereitung der entsprechenden wirkungsbezogenen Informationen abzubilden. Erst hierdurch ist gewährleistet, dass die hiermit verbundenen Vorteile für die Steuerung des politisch-administrativen Systems auch nutzbar gemacht werden.⁷⁵⁰ Generell können der Wirkungsrechnung in diesem Zusammenhang *vier unterschiedliche Funktionen* zugeschrieben werden (vgl. *Abbildung 48*).⁷⁵¹ Diese sind natürlich nicht trennscharf abgegrenzt, sondern jeweils eng miteinander verbunden.

⁷⁵⁰ Zu den vielfältigen Chancen der Wirkungsorientierung vgl. Kapitel 2.2.3.3.

⁷⁵¹ Zu den Funktionen der Evaluation vgl. in ähnlicher Weise Stockmann (2004), S. 17 ff.

»Erkenntnis und Lernen« ist eine bedeutende Funktion der Wirkungsrechnung. Mit Hilfe der Wirkungsrechnung werden entscheidungsrelevante Daten über die gesamtgesellschaftlichen Auswirkungen staatlichen Handelns aufbereitet und damit transparent gemacht. Die auf diese Weise gesammelten Informationen können anschließend für Steuerungsentscheidungen genutzt werden, beispielsweise bei der Gestaltung öffentlicher Maßnahmen oder zur Vermeidung von Fehlwirkungen.

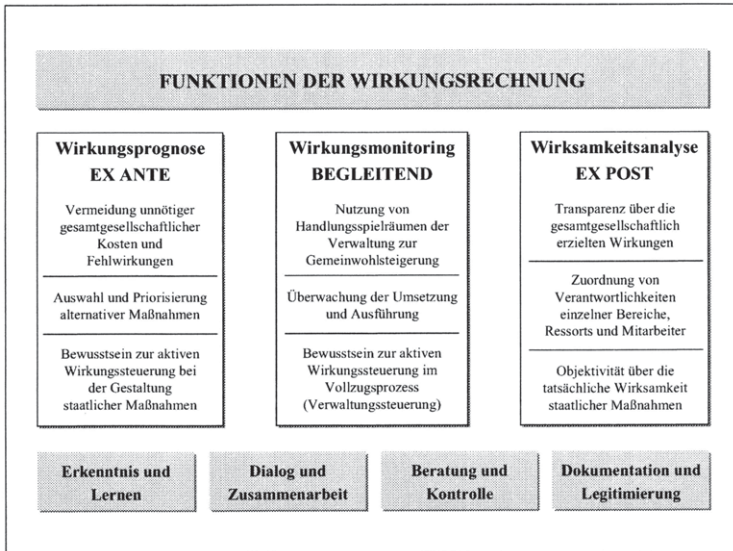


Abbildung 48: Funktionen der Wirkungsrechnung

Eine weitere wichtige Funktion besteht in »Dialog und Zusammenarbeit«. Die Wirkungsrechnung stellt Informationen bereit, die den Dialog zwischen den unterschiedlichen Akteuren des politisch-administrativen Systems auf eine neue Grundlage stellt. Auf der Basis objektiver wirkungsbezogener Daten wird unter Umständen eine Versachlichung des Diskussionsprozesses über die Wirksamkeit alternativer Vorgehensweisen und Maßnahmen eintreten. Zudem lässt sich auch die Zusammenarbeit der beteiligten Akteure verbessern, indem transparent aufgezeigt wird, wie erfolgreich die Zusammenarbeit verlief und wo Defizite auftraten, um daraus Konsequenzen für die Gestaltung der weiteren Zusammenarbeit zu ziehen.

Darüber hinaus handelt es sich bei »Beratung und Kontrolle« um eine weitere wichtige Funktion der Wirkungsrechnung. Durch die laufende Überwachung der Umsetzung und Ausführung erhalten die beteiligten Akteure Entscheidungshilfen für die Steuerung der Maßnahmendurchführung und können gegebenenfalls frühzeitig notwendige Korrekturen vornehmen. Gleichzeitig schafft die Wirkungsrechnung die Voraussetzung, im Rahmen wirkungsorientierter Steuerungsprozesse Verantwortung zuzuweisen

– bis zu einem differenzierten Ausweis des Beitrags einzelner Akteure zur Zielerreichung. Direkt und indirekt ist so auch eine Form der Kontrolle mit der Wirkungsrechnung verbunden.

Abschließend ist noch die »*Dokumentation und Legitimierung*« als eine maßgebliche Funktion der Wirkungsrechnung zu nennen. Die gewonnene Datenbasis bietet die Möglichkeit, nachprüfbar zu belegen, mit welchem Ressourceneinsatz die entsprechenden Wirkungen in der Gesellschaft erzielt wurden. Gleichzeitig dienen entsprechende Informationen auch der Legitimation gegenüber dem Bürger, indem die Wirksamkeit oder der Wirkungsgrad öffentlicher Maßnahmen nachgewiesen und ein „Gegenwert“ für die öffentlich eingesetzten Mittel dokumentiert werden kann. Dergestalt unterstützt die Wirkungsrechnung die Verantwortlichen im politisch-administrativen System bei der Auswahl und Priorisierung alternativer staatlicher Maßnahmen.

4.3.3.3 Ausgestaltung der Wirkungsrechnung

4.3.3.3.1 Wirkungsprognose als ex-ante-Analyse

Aufgabe der Wirkungsprognose ist die Abschätzung und Bewertung der mutmaßlichen Auswirkungen, die durch eine bestimmte staatliche Maßnahme zu erwarten sind. Inhaltlich ist dabei eine eher *grobe Abschätzung möglicher Wirkungsweisen* angestrebt, ohne zusätzlich spezifische und damit kosten- und zeitintensive Analysen durchführen zu müssen. Entsprechend umgesetzt, lässt sich die Wirkungsprognose auch in einen *systematischen Controllingprozess* einbinden, indem vor Produkterstellung (ex-ante) regelmäßig eine Abschätzung der mutmaßlichen Auswirkungen durchlaufen wird.

Die für die Leistungserstellung zuständigen Verwaltungsmitarbeiter formulieren die Wirkungsprognose in Zusammenarbeit mit dem Controlling. Dazu können sie auf die in der Konzeptionsphase entworfene *Analysesystematik* zurückgreifen. Die Analyssystematik besteht einerseits aus dem gesamtgesellschaftlichen *Wirkungsgefüge des Produktbereiches*. Dabei handelt es sich quasi um eine Art Katalog möglicher Wirkungsweisen und Auswirkungen, welcher zur Identifikation der mutmaßlichen Auswirkungen des betrachteten Produktes herangezogen wird. Andererseits hält die Analyssystematik für die möglichen Auswirkungen auch *spezifische Bewertungsansätze* bereit. Mit Hilfe dieser Bewertungsansätze kann die quantitative oder qualitative Abschätzung der Intensität der zu erwartenden Wirkungsbeiträge erfolgen. Gleichzeitig liegen hiermit transparente und meist auch objektiv messbare Wirkungsziele vor, welche Eingang in den weiteren Controllingprozess finden.

Eine Wirkungsprognose erfordert *zahlreiche Annahmen und Prämissen* zur Art und Weise der Produkterstellung und den hierdurch ausgelösten Wirkungen in der Gesellschaft. Demzufolge entstehen natürlich Unsicherheiten bezüglich der gewonnenen Ergebnisse, was bezogen auf den frühen Bewertungszeitpunkt aber grundsätzlich nicht zu vermeiden ist. Um dennoch eine möglichst *hohe Prognosevalidität* zu gewährleisten, sollten die erforderlichen Einschätzungen durch die zuständigen Verwaltungsmitarbeiter

ter vorgenommen werden, da diese sicherlich über die höchste Produktnähe und meist auch über die beste Produktkenntnis verfügen. Dem Controlling kommt im Rahmen der Wirkungsprognose daher eine eher beratende und unterstützende Funktion zu. Allerdings müssen die von den Verwaltungsmitarbeitern getroffenen Einschätzungen vom Controlling immer kritisch überprüft werden, da ansonsten die Gefahr des 'Schönrechnens' besteht, beispielsweise um Produktentscheidungen positiv zu beeinflussen.

Die wesentliche *Zielsetzung der Wirkungsprognose* besteht in der Vermeidung unnötiger gesellschaftlicher Kosten und Fehlwirkungen. Staatliche Maßnahmen und Projekte, die im Rahmen der Wirkungsprognose keine ausreichende Wirksamkeit nachweisen, können demnach zugunsten anderer Projekte zurückgestellt werden. Eine Wirkungsprognose unterstützt auf diese Weise die Auswahl und Priorisierung alternativer Maßnahmen bei knappen Ressourcen. Anders als bisher, wird die Entscheidung zur Produkterstellung nicht mehr oder weniger willkürlich, sondern anhand weitestgehend transparenter und objektiver Wirkungskriterien getroffen. Wichtig ist zudem, dass die zuständigen Mitarbeiter ein Bewusstsein zur aktiven Wirkungssteuerung bei der Gestaltung öffentlicher Maßnahmen entwickeln. Häufig lässt sich schon durch die Veränderung weniger Stellschrauben die Wirksamkeit einer staatlichen Maßnahme stark erhöhen.

4.3.3.3.2 Wirkungsmonitoring als on-going-Analyse

Die Aufgabe des Wirkungsmonitoring besteht in einer begleitenden Wirkungsanalyse während der operativen Leistungserstellung. Dies soll insbesondere die *Feinsteuerung des Maßnahmenvollzugs* durch die zuständigen Verwaltungsmitarbeiter ermöglichen, um die Handlungsspielräume bei der Wirkungszielerreichung nutzbar zu machen. Das Verfahren ist daher vor allem bei längerfristigen Projekten von Relevanz, wobei das Controlling den zuständigen Mitarbeitern kontinuierlich *steuerungsrelevante Informationen* bereitstellt.

Das Controlling *sammelt und bewertet fortlaufend* Informationen über den bisherigen Verlauf der Leistungserstellung und berichtet innerhalb vorab definierter Zeitabstände über die bis dahin realisierten *Zwischenergebnisse* (on-going). Die zuständigen Mitarbeiter erhalten so die Möglichkeit zur wirksamen Feinsteuerung des Leistungserstellungsprozesses. Gleichzeitig erhält das Führungssystem Informationen über den spezifischen Zielerreichungsgrad und kann gegebenenfalls zusätzliche Maßnahmen einleiten. Mit dem Fortschreiten der Leistungserstellung findet auch eine zunehmende *Verdichtung der Datenlage* statt, indem die zahlreichen Annahmen der Wirkungsprognose schrittweise durch die tatsächlich realisierten Werte des Vollzugsprozesses ersetzt werden können.

Die wesentliche *Zielsetzung des Wirkungsmonitoring* besteht in der konsequenten Nutzung vorhandener Handlungsspielräume der Verwaltung bei der Erzielung positiver Wirkungen in der Gesellschaft. Auch hier spielt das Bewusstsein der Mitarbeiter zur

aktiven Wirkungssteuerung während des administrativen Vollzugsprozesses eine wichtige Rolle. Gleichzeitig hat das Controlling die Aufgabe, anhand der vorab definierten Zielsetzungen, die Umsetzung und Ausführung der Maßnahme zu überwachen und Abweichungen zu berichten.

4.3.3.3.3 Wirksamkeitsanalyse als ex-post-Analyse

Die Aufgabe der Wirksamkeitsanalyse besteht schließlich in der eigentlichen operativen Erfolgskontrolle nach erfolgter Produkterstellung (ex-post). Inhaltlich wird eine möglichst umfassende *Kenntnis der tatsächlich ausgelösten Wirkungen* angestrebt sowie das Verständnis der zugrunde liegenden Wirkungszusammenhänge. Die Bewertung der einzelnen Auswirkungen schafft die Voraussetzung zur *Beurteilung der Wirksamkeit* der betrachteten Maßnahme und bildet damit den Schlusspunkt des maßnahmenbezogenen Controllingprozesses.

Zur *Identifikation und Bewertung* der einzelnen Auswirkungen bedient sich das Controlling wiederum der in der Konzeptionsphase erstellten Analysesystematik. Innerhalb des Wirkungsgefüges werden die durch die staatliche Maßnahme ausgelösten Veränderungen in der Gesellschaft dokumentiert. Problematisch für die Durchführung einer Wirksamkeitsanalyse sind allerdings auftretende *Wirkungsverzögerungen* zwischen staatlicher Leistungserstellung und Wirkungseintritt. Diese erschweren eine zeitnahe Identifikation der tatsächlichen Auswirkungen. Hier wird das Controlling auch weiterhin mit sachgerechten Annahmen operieren müssen. Die endgültige Beurteilung der *Maßnahmenwirksamkeit* erfolgt dann auf Grundlage der zugeordneten Bewertungsansätze. Weiterhin können in Bezug auf die im Rahmen der Wirkungsprognose gesetzten Wirkungszielsetzungen umfangreiche *Abweichungsanalysen* vorgenommen werden.

Die wesentliche *Zielsetzung der Wirksamkeitsanalyse* besteht darin, umfassende Transparenz über die gesamtgesellschaftlichen Auswirkungen der betrachteten staatlichen Maßnahme zu gewinnen. Die Bewertung der realisierten Wirkungsbeiträge erzeugt Objektivität über die tatsächliche Wirksamkeit der Maßnahme. Das Controlling schafft damit die Voraussetzung, im Rahmen wirkungsorientierter Steuerungsprozesse Verantwortung zuzuweisen. Gleichzeitig dienen entsprechende Informationen auch der Legitimation gegenüber dem Bürger, indem ein 'Gegenwert' für die öffentlich eingesetzten Mittel dokumentiert wird.

Mit den Erkenntnissen der Wirksamkeitsanalyse schließt sich der *methodische Controllingkreislauf der Wirkungsanalyse*. Die 'gelernten Wirkungszusammenhänge der Realität' durchlaufen in einer Anpassungsphase eine Rückkopplungsschleife zur verwendeten Analysesystematik.

4.3.4 Anpassungsphase: Initiierung kontinuierlicher Lernschleifen

Durch die Initiierung kontinuierlicher Lernschleifen aus der operativen Anwendung entsteht bei der Wirkungsanalyse ein geschlossener Controllingkreislauf. Die im Rahmen der Wirkungsrechnung gesammelten Erfahrungen über tatsächlich eingetretene Wirkungen sowie das zunehmende Verständnis der Wirkungszusammenhänge erfordern eine *ständige Rückkopplung* dieser Erkenntnisse zur Konzeptionsphase. Hierdurch kann eine laufende Anpassung der verwendeten Analyzesystematik erfolgen, mit dem Ziel, durch den Erkenntnis- und Lernfortschritt aller beteiligten Akteure eine schrittweise *Verbesserung der verwendeten Analyse- und Bewertungsschemata* zu erreichen.

Übersetzt in einen Forschungskontext handelt es sich bei dem aufgebauten Wirkungsgefüge um ein *spezifisches Wirkungsmodell* für den betrachteten staatlichen Handlungsbereich. Die dort postulierten Zusammenhänge zwischen der öffentlichen Maßnahme und den ausgelösten Wirkungen in der Gesellschaft stellen aber lediglich potenzielle Zusammenhänge dar.⁷⁵² Die im Wirkungsgefüge formulierten Hypothesen zu potenziellen Auswirkungen und die Eignung der zugeordneten Bewertungsansätze müssen sich daher durch eine *empirische Überprüfung* schrittweise an der Realität bewähren. Entsprechend der vorgestellten Vorgehenssystematik der Wirkungsanalyse erfolgt diese empirische Überprüfung im Rahmen der Anwendungsphase.

Innerhalb der Anwendungsphase werden die Annahmen des Wirkungsmodells durch die Wirkungsrechnung fortlaufend der Realität ausgesetzt, indem eine *Vielzahl praktischer Anwendungsfälle als staatliche Produkte* die Analyzesystematik durchlaufen. Unter Umständen ergeben sich für das Controlling hieraus Hinweise, dass vermutete kausale Zusammenhänge empirisch nicht nachvollziehbar sind. Weiterhin besteht in der Gesellschaft ein stetiger Wandel der Umweltbedingungen. Diese rufen wiederum Änderungen in den Wirkungszusammenhängen zwischen der öffentlichen Maßnahme und der Gesellschaft hervor, so dass getroffene Annahmen nicht mehr gültig sind. Zudem zeigt sich die generelle Angemessenheit und Eignung der verwendeten Bewertungsansätze und Wirkungsindikatoren. Die Aufgabe der Anwendungsphase besteht in einer systematischen Sammlung und Auswertung dieser 'gelernten Wirkungszusammenhänge der Realität' und in einer *kontinuierlichen Rückkopplung dieser Verbesserungshinweise* zur Konzeptionsphase.

Auf diese Weise erfolgt durch den geschlossenen Controllingkreislauf der Wirkungsanalyse eine schrittweise Validierung der verwendeten Analyse- und Bewertungsschemata. Gleichzeitig verbessert sich auch die Verlässlichkeit und damit die Qualität der gewonnenen Ergebnisse. Eine Wirkungsanalyse soll vor allem eine *sorgfältige Analyse und Bewertung* staatlichen Handelns sein.⁷⁵³ Daher muss die Wirkungsanalyse bestimmten Qualitätsansprüchen, wie beispielsweise einer systematischen Datenerhebung

⁷⁵² Zur Analyse von Ursache-Wirkungszusammenhängen aus wissenschaftlicher Perspektive vgl. auch Kapitel 4.1.1.2 dieser Arbeit.

⁷⁵³ Zu dieser Aussage in Bezug auf die Evaluation vgl. auch Vedung (1999), S. 11 f.

und der gewissenhaften Anwendung von Bewertungsansätzen, gerecht werden. Die schrittweise Verbesserung der Analyssystematik in der Anpassungsphase sollte sich dazu an Qualitätskriterien orientieren. In Anlehnung an die Genauigkeitsstandards der Evaluationsforschung werden im Folgenden wichtige *allgemeine Qualitätskriterien einer Wirkungsanalyse* aufgeführt.⁷⁵⁴

- Einnahme einer *unparteiischen Analyseperspektive*, die mögliche Wirkungen objektiv und neutral beurteilt. Dementsprechend sind Vorkehrungen gegen den Einfluss persönlicher Gefühle und Vorlieben zu treffen.
- Angemessene *Beachtung des Analysekontext*, damit äußere Einflussfaktoren identifiziert werden können.
- Die *Verwendung verlässlicher Informationsquellen*, so dass die Angemessenheit der genutzten Informationen und Daten eingeschätzt werden kann.
- Die *Verwendung valider Informationen*, damit die Gültigkeit der gewonnenen Daten in Bezug auf die staatliche Maßnahme sichergestellt ist.
- Die *Verwendung reliabler Informationen*, so dass die Zuverlässigkeit der gewonnenen Daten in Bezug auf die staatliche Maßnahme sichergestellt ist.
- Die gesammelten quantitativen und qualitativen Informationen einer *systematischen Analyse und Überprüfung* unterziehen, um gefundene Fehler korrigieren zu können.
- *Begründete Schlussfolgerungen und Interpretation* der aufbereiteten Informationen, die getroffene Annahmen nachvollziehbar darstellt.
- *Verwendung verlässlicher Bewertungsansätze* zur Operationalisierung.⁷⁵⁵
- *Wahl eines angemessenen Diskontierungssatzes* bei der monetären Bewertung von Wirkungsbeiträgen.

Bei den vorgestellten Qualitätskriterien handelt es sich um einen eher allgemein formulierten *Katalog wichtiger Hinweise*. Dieser zeigt auf, worauf bei der Erarbeitung und Überprüfung der grundlegenden Analyse- und Bewertungsschemata einer Wirkungsanalyse zu achten ist. Die Qualität einer Wirkungsanalyse lässt sich in der Regel nicht anhand klar definierter Kriterien beurteilen, sondern erfordert immer eine *intensive Begutachtung des speziellen Anwendungsfalles* und der dort verwendeten Methodik. Um dennoch von Zeit zu Zeit eine intensive Qualitätskontrolle der verwendeten Analyse- und Bewertungssystematik vorzunehmen, kann an dieser Stelle auf das Instrumentarium der *externen Evaluation* zurückgegriffen werden. In Form einer eher wissenschaftlich geprägten Untersuchung werden die getroffenen Annahmen zum Wirkungsmodell durch externe Institute überprüft.⁷⁵⁶ Nachteil ist der hohe Kosten- und Zeitaufwand für derartige Untersuchungen, weshalb sie sich nur zur *Ergänzung der Wirkungsanalyse* und des hiermit verbundenen Controllingprozesses eignen.

⁷⁵⁴ Vgl. hierzu DeGEval (2002) sowie Widmer (2004), S. 96 ff.

⁷⁵⁵ Vgl. hierzu auch die gestellten Anforderungen an Wirkungsindikatoren in Kapitel 4.3.2.2.4.

⁷⁵⁶ Zur Methodik der Evaluation vgl. Kapitel 3.4.

Ein weiterer nicht zu unterschätzender Faktor der Qualitätskontrolle ist die angemessene Kommunikation der Analyseergebnisse. Einerseits erfordert dies ein *sachgerechtes Berichtswesen* im politisch-administrativen System, welches über die Grenzen der leistungsverantwortlichen Verwaltungseinheit hinausgeht. Zudem kann auch eine *periodische Veröffentlichung* der Ergebnisse erfolgen, beispielsweise in Form eines Jahresberichtes. Auf diese Weise erhalten die Leistungsempfänger, interessierte Bürger, Experten und Fachleute oder auch Kritiker des Verwaltungsbereiches, Gelegenheit, sich mit den Ergebnissen der Wirkungsanalyse auseinanderzusetzen. In diesem Zusammenhang ist davon auszugehen, dass die in den Berichten beschriebenen Auswirkungen konkret benannter öffentlicher Maßnahmen sowie die dazu getroffenen Annahmen und Bewertungsansätze kritisch hinterfragt werden. Eine unrealistische Darstellung oder Überschätzung der erreichten Wirkungen würde dann eher Unverständnis hervorrufen und eben nicht zur Legitimierung staatlichen Handelns beitragen.

Im nachfolgenden Kapitel widmen sich die Ausführungen schließlich der *Institutionalisierung der Wirkungsanalyse* innerhalb der bestehenden Controllingssysteme. Hierbei sind insbesondere die wesentlichen institutionellen Ebenen des Verwaltungscontrollings im politisch-administrativen System zu unterscheiden. In diesem Kontext spielen die speziellen Informationserfordernisse der beteiligten Akteure und entsprechend ausgestaltete Berichtswege eine besondere Rolle.

4.4 Institutionelle Ausgestaltung der Wirkungsanalyse

4.4.1 Institutionelle Ebenen des Wirkungscontrollings

Die institutionelle Ausgestaltung eines wirkungsorientierten Controllings muss sich an den jeweiligen *Informationserfordernissen der Entscheidungsträger* im politisch-administrativen System orientieren. Auf der Ebene der operativen Leistungserstellung durch Leistungsorganisatoren und Leistungserbringer ist das *operativ-taktische Wirkungscontrolling* zur Sicherstellung eines wirksamen und wirtschaftlichen Verwaltungshandelns angesiedelt. Controlling bezieht sich im politisch-administrativen System zusätzlich auf die Exekutive und die Legislative. Der Führungszyklus beinhaltet hier allerdings eine komplexe Struktur, was insbesondere die Beachtung einer speziellen *politischen Rationalität* erforderlich macht.⁷⁵⁷ Hieraus ergibt sich die Notwendigkeit zur Abgrenzung eines *strategischen Controllings*, welches eher der administrativen Regierungsebene zuzuordnen ist und eines *politischen Controllings*, welches eher der politischen Ebene zuzuordnen ist (vgl. *Abbildung 49*).⁷⁵⁸

Das *operativ-taktische Wirkungscontrolling* ist damit eindeutig auf der administrativen Ebene angesiedelt. Es stellt das Bindeglied zwischen der Verwaltungsführung und den ausführenden Verwaltungseinheiten sowie den für die Leistungserstellung zuständigen

⁷⁵⁷ Zur Ausgestaltung der Übersetzungsfunktion zwischen politischer und administrativer Rationalität vgl. ausführlich Schedler/Proeller (2003), S. 54 ff.

⁷⁵⁸ Zu den Grundlagen des Controllings staatlichen Handelns vgl. Kapitel 3.2.

Mitarbeitern dar. Auch das *strategische Wirkungscontrolling* ist der administrativen Ebene zuzuordnen und zwar als Bindeglied zwischen dem als Leistungsorganisator tätigen Verwaltungsmanagement und den regierungsseitigen Leistungsdefiniern. Dagegen richtet sich das *politische Wirkungscontrolling* in erster Linie an die politische Ebene der Legislative, bis hin zum Bürger und stellt wiederum das Bindeglied zur Exekutive dar. Die Übergänge zwischen den Controllingebenen sind *inhaltlich nicht trennscharf*, sondern verlaufen in der Regel fließend.

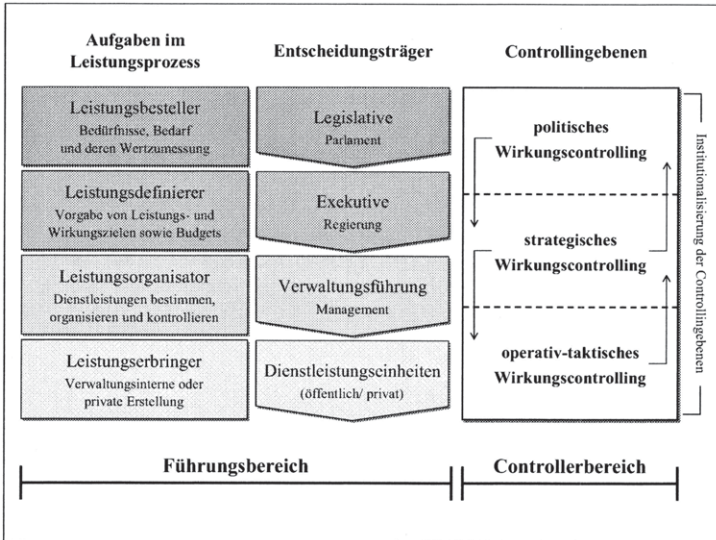


Abbildung 49: Ebenen des Wirkungscontrolling

Strukturell würde sich damit idealtypisch ein *dreistufiger Aufbau des Wirkungscontrollings* ergeben. Das operativ-taktische Wirkungscontrolling wäre auf der Ebene der ausführenden Verwaltungseinheiten angesiedelt, beispielsweise als Stabstelle der Behördenleitung. Das strategische Wirkungscontrolling wäre dagegen auf der Ebene der übergeordneten Oberbehörden und/ oder Ministerien zu finden, beispielsweise in den jeweils zuständigen Fachreferaten.⁷⁵⁹ Das politische Wirkungscontrolling sollte dementsprechend in Form eines *zentralen Steuerungsdienstes auf Regierungsebene* ausgebildet sein, wobei die Hauptaufgabe in der wirkungsbezogenen Koordination der vielfältigen Teilbereiche besteht.⁷⁶⁰ Grundsätzlich sollten beim strukturellen Aufbau eines Wirkungscontrollings aufwändige Parallelorganisationen möglichst vermieden werden. Die anfallenden Aufgaben sind vielmehr in die bestehenden Strukturen des

⁷⁵⁹ Die konkrete Ausgestaltung der Controllingebenen ist immer von der Größe und Struktur des betrachteten Verwaltungsbereiches abhängig.

⁷⁶⁰ Vgl. Egli/Käch (1995), S. 177 und Schedler/Proeller (2003), S. 86.

Verwaltungscontrollings einzugliedern. Das wirkungsorientierte Controlling unterstützt auf diese Weise alle Entscheidungsträger des öffentlichen Leistungsprozesses und *koordiniert* die im Sinne des NPM verstärkt dezentral arbeitenden Verwaltungsbereiche. Das gesamte Controlling-System ist als ein *vernetzter Steuerungskreislauf* aufgebaut. Im Zusammenspiel von mehr oder weniger konkretisierten Zielsetzungen zur Planung und Kontrolle (top down) und einem sachgerechten Berichtswesen zur Dokumentation und Information (bottom up) nimmt die Controllingfunktion eine an Steuerungsinteressen orientierte *Maklerinstanz* ein, um die gegensätzlichen Interessen der Führungsinstanzen miteinander zu verbinden.⁷⁶¹

Versteht sich Controlling als *Führungsunterstützung jeder Verantwortungsebene* des politisch-administrativen Systems, ist die inhaltliche Ausgestaltung der Controllingebenen vom spezifischen Informations- und Koordinationsinteresse der jeweiligen Entscheidungsträger abhängig.⁷⁶² Hierdurch ergeben sich differenzierte Berichtsebenen mit unterschiedlichen Verdichtungsgraden und unterschiedlichen Berichtsperioden. Die notwendige und beherrschbare *Dichte wirkungsorientierter Informationen* wird auf der jeweils höheren Ebene abnehmen, da der Umfang an betrachteten Verwaltungseinheiten und öffentlichen Leistungen zunimmt. Hierauf muss sich das wirkungsorientierte Verwaltungscontrolling bei der Ausgestaltung und Aufbereitung von Wirkungsdaten einstellen. Zur *inhaltlichen Ausgestaltung der Controllingebenen* hinsichtlich der Anwendung und Nutzung von Wirkungsanalysen geben die nachfolgenden Ausführungen einen Überblick.

4.4.2 Inhaltliche Ausgestaltung der Controllingebenen

4.4.2.1 Operativ-taktisches Wirkungscontrolling

Das operativ-taktische Wirkungscontrolling ist eher kurzfristig orientiert und beantwortet primär die Frage, ob „die Dinge richtig getan“ werden.⁷⁶³ Es hat die Aufgabe, die *Auswirkungen des staatlichen Handelns zu analysieren*. Dazu ist der Aufbau einer systematischen Wirkungsrechnung notwendig, welche die Wirkungen der Verwaltungsprodukte untersucht.⁷⁶⁴ Auch wenn Wirkungsinformationen insbesondere für strategische Entscheidungen eine Rolle spielen, sind *Aufbau, Pflege und Betrieb der Wirkungsrechnung* eher dem operativ-taktischen Wirkungscontrolling zuzurechnen.

Die *Anwendung der Wirkungsrechnung* erfolgt in enger Abstimmung zwischen dem Controlling und den für die Leistungserstellung zuständigen Mitarbeitern. Auf Grundlage der in der Konzeptionsphase erstellten Analyse- und Bewertungsschemata ist es die Aufgabe des operativen Controllings, die Auswirkungen der Verwaltungstätigkeit systematisch zu erfassen und zu bewerten. Sind die zurechenbaren Auswirkungen der

⁷⁶¹ Zur Controllingfunktion als Maklerinstanz vgl. Brüggemeier (1998), S. 289 ff.

⁷⁶² Vgl. Pook/Tebbe (2002), S. 43 f.

⁷⁶³ Vgl. Brüggemeier (1998), S. 97.

⁷⁶⁴ Vgl. hierzu Kapitel 4.3.3.

Verwaltungsleistungen durch die Wirkungsrechnung dokumentiert, sollte das wirkungsorientierte Controlling diese Informationen für das *interne und externe Berichtswesen* nutzen. Die Daten zu den gesellschaftlichen Auswirkungen des eigenen Handelns müssen entsprechend den spezifischen Informationsbedürfnissen der Entscheidungsträger aufbereitet werden. Gleichzeitig sind die Daten auch für die *internen Steuerungssysteme* nutzbar, beispielsweise durch die Bildung von speziellen Wirkungskennzahlen oder durch die Integration in eine Balanced Scorecard.⁷⁶⁵

Objektivere Informationen über Wirkungen schaffen Transparenz und damit die Voraussetzungen für die *Zuweisung von Verantwortung*. Die ausführende Verwaltungsebene hat beim Vollzug ihrer Aufgaben sowie bei der Konkretisierung der politischen und gesetzlichen Vorgaben regelmäßig einen nicht unerheblichen Gestaltungsspielraum.⁷⁶⁶ Das operativ-taktische Wirkungscontrolling schafft die Voraussetzungen, dass die Verwaltung sich nicht nur der Wirkungen ihrer erstellten Produkte bewusst ist, sondern auch steuernd auf die *Wirksamkeit ihres Handelns* Einfluss nimmt. In diesem Zusammenhang ist auch eine *Steigerung der Motivation* der zuständigen Mitarbeiter zu erwarten. Mit wirkungsorientierten Steuerungsgrößen kann oftmals viel besser an deren Selbstverständnis appelliert werden, als dies mit rein output- oder inputorientierten Steuerungsgrößen möglich ist.⁷⁶⁷

Neben dem internen Steuerungsnutzen des betrachteten Verwaltungsbereiches werden die Wirkungsinformationen durch das Berichtswesen auch den *übergeordneten Führungsebenen* zugänglich gemacht. Hier finden die Daten Eingang in das strategische Wirkungscontrolling, wo sie entsprechend den Informationsbedürfnissen dieser Steuerungsebene stärker verdichtet werden. Die Schnittstellen zwischen dem operativ-taktischen und dem strategischen Controlling verlaufen hier fließend. So ist insbesondere beim Aufbau bzw. bei der kontinuierlichen Anpassung der Analyse- und Bewertungsschemata in der Konzeptions- und Anpassungsphase eine *intensive Zusammenarbeit der Controllingebenen* vorzusehen. Der intensive Austausch über die gesamtgesellschaftlichen Auswirkungen und die grundlegenden Wirkungszusammenhänge soll auf allen Führungsebenen ein tiefes Verständnis der Kausalzusammenhänge staatlichen Handelns ermöglichen.

4.4.2.2 Strategisches Wirkungscontrolling

Das strategische Controlling verfolgt grundsätzlich einen längeren Zeithorizont und betrifft primär die Beantwortung der Frage, ob „die richtigen Dinge getan“ werden.⁷⁶⁸ Die Aufgabe des strategischen Wirkungscontrollings besteht vor allem darin, die *Wirk-*

⁷⁶⁵ Zur Balanced Scorecard im Allgemeinen vgl. Kaplan/Norton (1996). Zum Einsatz der Balanced Scorecard im Rahmen einer wirkungsorientierten Controlling-Konzeption vgl. Mosiek et al. (2003), S. 34 und Röhrig (2008), S. 180 ff.

⁷⁶⁶ Vgl. Mosiek et al. (2003), S. 29.

⁷⁶⁷ Vgl. Brüggemeier (2004), S. 388.

⁷⁶⁸ Vgl. Budäus (2002b), S. 391.

samkeit des staatlichen Mitteleinsatzes sicherzustellen, wenn den mit der operativen Leistungserstellung beauftragten Verwaltungseinheiten die Budgets zugeteilt werden. Das strategische Wirkungscontrolling fungiert damit als wichtiges Bindeglied zwischen der Regierung als Leistungsdefinierer und dem Management der operativ tätigen Verwaltungseinheiten als Leistungsorganisatoren. In der Outcome-Steuerung erfolgt die Verknüpfung der Zieldimension mit den dafür einzusetzenden Ressourcen über Wirkungen. Im Rahmen eines *integrierten Budgetierungssystems* werden die regierungsseitigen Wirkungsziele an die Finanzziele gekoppelt.⁷⁶⁹

Die Aufgabe des strategischen Wirkungscontrollings besteht insbesondere in einer *Bündelungsfunktion*. Die verdichteten Wirkungsinformationen der nachgeordneten Verwaltungseinheiten bzw. des operativ-taktischen Wirkungscontrollings zur Produkt-erstellung werden auf der Regierungsebene gesammelt und ausgewertet. Einerseits unterstützen die produktbezogenen Wirkungsinformationen die Leistungsdefinierer dabei, *Wirkungszielsetzung* zukünftig weitestgehend anhand operationaler Kriterien festlegen zu können. Andererseits sind Wirkungen häufig politikfeldübergreifend adressiert. Hier fördert das strategische Wirkungscontrolling ein besseres Verständnis der Wirkungszusammenhänge sowie die *horizontale Koordination und Kooperation* unterschiedlicher Handlungsfelder der Regierung. Dergestalt können beispielsweise Wirkungscoalitionen zwischen unterschiedlichen Ministerien geschlossen werden, um die angestrebten Outcomes besser zu erreichen bzw. die vielfach zu beobachtenden Mitnahmeeffekte zu vermeiden.⁷⁷⁰

Hier durchbricht das strategische Wirkungscontrolling wiederum die Grenze zu einem politischen Wirkungscontrolling. Die Abstimmung unterschiedlicher politischer Handlungsfelder zur Sicherstellung eines wirksamen Ressourceneinsatzes und die entsprechende Berücksichtigung in den Haushaltsansätzen ist vor allem eine politische Aufgabe. Die Politik trägt die Hauptverantwortung für das Erreichen der gesellschaftlichen Wirkungsziele und wird hierbei vom politischen Wirkungscontrolling unterstützt.

4.4.2.3 Politisches Wirkungscontrolling

Das politische Wirkungscontrolling muss die *Planung politischer Ziele unterstützen*, hierfür hat es Informationen bereitzustellen. Bei der wirkungsorientierten Gesamtplanung des Haushaltes muss sich das Controlling insbesondere an die *Legislative* wenden. In einer Demokratie liegt das Budgetrecht bei der Legislative, nur politisch gewählte Vertreter dürfen über die Verwendung der Steuergelder im Haushalt entscheiden.⁷⁷¹ Der *idealtypische wirkungsorientierte Steuerungsprozess* sieht vor, dass die politischen Entscheidungsträger der Verwaltung nur noch Wirkungsziele vorgeben und die Erreichung dieser Ziele mit der Zuweisung eines Globalbudgets verknüpfen. Dies würde zunächst einen Machtverlust für die Politik bedeuten, da sie auf eine inputorien-

⁷⁶⁹ Vgl. hierzu auch die vorgestellte Konzeption eines Controlling-Systems in Kapitel 3.2.

⁷⁷⁰ Vgl. auch Brüggemeier (2004), S. 381.

⁷⁷¹ Vgl. Budäus (2002b), S. 392.

tierte Detailsteuerung verzichtet. Dieser Machtverlust ließe sich aber durch das politische Wirkungscontrolling ausgleichen, da das Verwaltungshandeln „kontrollierbarer“ wird.⁷⁷²

Doch diese idealtypische Rollenverteilung zwischen politischer und administrativer Ebene wird aufgrund der unterschiedlichen *Problemstellungen im Zielbildungsprozess* in der Realität meist nicht gelingen.⁷⁷³ Zum einen widerspricht es der *politischen Rationalität* der Verwaltung konkrete messbare Wirkungsziele vorzugeben. Zum anderen besitzt die öffentliche Verwaltung auch eine „*informativische Machtposition*“ gegenüber der Politik, die in der relativen Nähe zu den Leistungsempfängern begründet liegt. Vielfach kann die administrative Ebene viel besser beurteilen, welche Wirkungen durch staatliches Handeln in der Gesellschaft ausgelöst wurden.

Das Controlling muss sich in Form eines politischen Wirkungscontrollings dennoch der politischen Ebene zuwenden. Mittels eines durchgängig *gestalteten Berichtswesens* werden die Wirkungsinformationen der operativen Verwaltungsebene im jeweils gewünschten Verdichtungsgrad den (Fach-)Politikern zugänglich gemacht. Die Verwaltung hat die Möglichkeit, die gesellschaftliche Wertschöpfung ihres Handelns zu dokumentieren.⁷⁷⁴ Das politische Wirkungscontrolling betreibt in dieser Form zunächst hauptsächlich *analytische Politikberatung* mit Wirkungsinformationen. Damit bietet es zunächst nur einen groben *Rahmen für den politischen Zielbildungsprozess*. Gleichwohl bleibt weiterhin erfolgskritisch, dass die bereitgestellten Wirkungsinformationen in den politischen Entscheidungsprozessen auch angemessen Berücksichtigung finden.

4.4.3 Integration von Ressourcen- und Wirkungsanalyse durch eine Wertschöpfungsbilanz

Die Integration von Ressourcen- und Wirkungsbetrachtung eröffnet dem politisch-administrativen System unterschiedliche Optionen, das *gesamtgesellschaftliche Gemeinwohl* zu steigern. Durch die Institutionalisierung der Ebenen des Wirkungscontrollings werden die Akteure in die Lage versetzt, ein aktives Wirkungsmanagement zu betreiben und den eigenen Gestaltungsspielraum – in Kenntnis der zuvor analysierten Wirkungszusammenhänge – im Sinne einer *gesellschaftlichen Wertschöpfung* optimal zu nutzen.

Die Differenz zwischen den gesamtgesellschaftlich ausgelösten Wirkungen und den dafür eingesetzten Vorleistungen wird als gesellschaftliche Wertschöpfung bezeichnet.⁷⁷⁵ Die gesellschaftliche Wertschöpfung kann damit als eine Art Gesamtbeurteilung einer staatlichen Maßnahme und der zugehörigen Prozesse im politisch-administrativen System interpretiert werden. Als Darstellungsform bietet sich eine Gegenü-

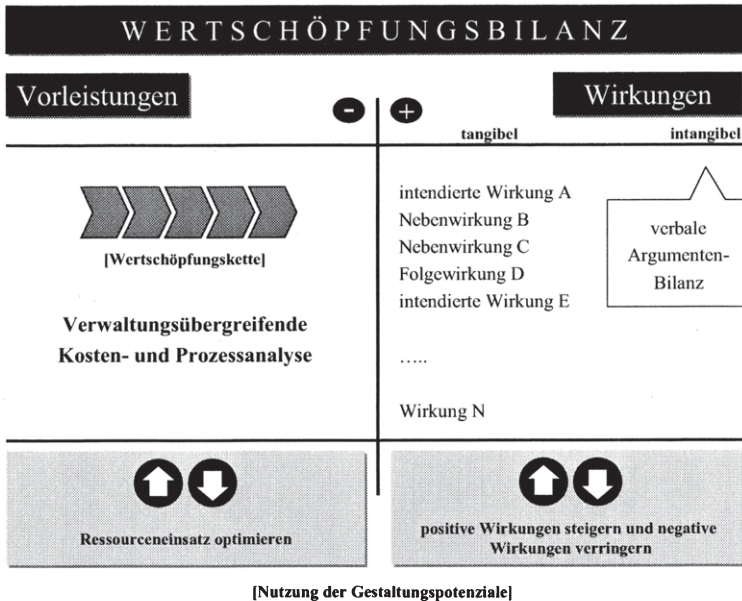
⁷⁷² Vgl. Budäus (2002b), S. 392.

⁷⁷³ Vgl. hierzu die zentralen Herausforderungen der Wirkungsorientierung in Kapitel 2.2.3.4.

⁷⁷⁴ Vgl. Mosiek et al. (2003), S. 28.

⁷⁷⁵ Vgl. Röhrig (2008), S. 175.

berstellung des Ressourcenverzehrs und der korrespondierenden Auswirkungen in Form einer Bilanz an (vgl. *Abbildung 50*).



*Abbildung 50: Gesellschaftliche Wertschöpfungsbilanz*⁷⁷⁶

Der Begriff der »gesellschaftlichen Wertschöpfung« erscheint in diesem Kontext angemessen, da eine Verbindung von staatlichem Ressourceninput und den hierdurch ausgelösten Wirkungen hergestellt werden soll. In diesem Zusammenhang ist allerdings wichtig, den Wertschöpfungsbegriff vom klassischen betriebswirtschaftlichen⁷⁷⁷ und volkswirtschaftlichen⁷⁷⁸ *Begriffsverständnis* zu trennen. Bezogen auf das wirkungsorientierte Controlling staatlichen Handelns errechnet sich der Betrag der Wertschöpfung aus dem Wert, den das politisch-administrative System für die Gesellschaft schafft, abzüglich der Vorleistungen, die in die eigenen Prozesse eingehen.⁷⁷⁹ Es stellt in dieser Weise auch einen *geeigneten Maßstab für die Effektivität und Wirksamkeit* staatlichen Handelns dar.

⁷⁷⁶ Erweiterte Darstellung in Anlehnung an Mosiek/Gerhardt (2003), S. 293 und Röhrig (2008), S. 177.

⁷⁷⁷ Im betriebswirtschaftlichen Verständnis errechnet sich die Wertschöpfung aus der Produktionsleistung (zum Marktwert) abzüglich der Vorleistungen für eigene Prozesse. Vgl. Schierenbeck (2003), S. 64 und 620 ff.

⁷⁷⁸ Im volkswirtschaftlichen Verständnis errechnet sich die Nettowertschöpfung als Summe aller Faktoreinkommen, d.h. aller Löhne und Gehälter, Gewinne der Unternehmen, Mieten und Pachten sowie der Zinsen. Vgl. Hanusch/Kuhn/Cantner (2002), S. 244.

⁷⁷⁹ Vgl. Mosiek/Pieper/Kasten (2006), S. 16.

So kann beispielsweise für einen staatlichen Produktbereich oder eine bestimmte öffentliche Maßnahmen eine Wertschöpfungsbilanz erstellt werden, indem die bewerteten Vorleistungen *monetären und nicht-monetären Wirkungskennziffern* gegenübergestellt werden. Auf der linken Seite der Bilanz werden sämtliche Stufen der betrachteten staatlichen Wertschöpfungskette abgebildet. Dazu ist eine verwaltungsübergreifende Kosten- und Prozessanalyse notwendig, um den gesamten staatlichen Ressourceninput zu erfassen. Auf der rechten Bilanzseite werden sämtliche Auswirkungen abgebildet. Die intangiblen Wirkungskomponenten können in Form einer zusätzlichen Argumentenbilanz erfasst werden. Eine Betrachtung im Zeitverlauf erlaubt unter Beachtung der zu Grunde liegenden Wirkungshypothesen eine genaue Studie der Wirkungsrichtungen, ihrer Intensitäten und ihrer Beeinflussbarkeit.⁷⁸⁰

In dieser Weise eröffnet die Integration von Ressourcen- und Wirkungsbetrachtung *Gestaltungspotenziale zur Steigerung der gesellschaftlichen Wertschöpfung*. Grundsätzlich können die Gestaltungspotenziale sowohl auf der Vorleistungsseite als auch auf der Wirkungsseite der Bilanz ansetzen. Einerseits kann die gesellschaftliche Wertschöpfung durch eine Optimierung des staatlichen Ressourceneinsatzes, z.B. durch Reduktion der Kosten, erhöht werden. Andererseits kann eine Erhöhung der Wertschöpfung durch Ausweitung positiver Wirkungen bzw. Vermeidung negativer Wirkungen erfolgen. Wichtig ist nur, dass sich die beteiligten Akteure ihres jeweiligen Gestaltungsbeitrags bewusst sind.

4.4.4 Systematisierung der praktischen Implementierungsansätze eines wirkungsorientierten Controllings

Bei der Einführung und Umsetzung eines wirkungsorientierten Steuerungsansatzes bzw. bei der Implementierung eines wirkungsorientierten Controllings sind *unterschiedliche Vorgehensweisen* denkbar. Diese Vorgehensweisen sollen im Folgenden anhand von zwei zentralen Kriterien strukturiert und damit in vier grundsätzlich zu unterscheidende *Implementierungsansätze der Wirkungsorientierung* abgegrenzt werden. In *Abbildung 51* ist ein Portfolio der verschiedenen Ansätze dargestellt.

Das erste Abgrenzungskriterium beinhaltet die 'Zuweisung von Verantwortung'. Hiermit ist gemeint, inwieweit die handelnden Akteure des politisch-administrativen Systems für das Erreichen bzw. Verfehlen von Wirkungen oder Wirkungszielen tatsächlich Verantwortung tragen. Die internationalen Beispiele zeigen,⁷⁸¹ dass in einigen Ländern aufgrund der 'relativen Unkontrollierbarkeit' der exogenen Effekte hiervon abgesehen wird. Da der Zielerreichungsgrad einzelner Akteure daher nicht völlig zweifelsfrei ausgewiesen werden kann, werden die Sanktions- und Belohnungssysteme auch nicht mit Wirkungen verknüpft.

⁷⁸⁰ Vgl. Mosiek/Gerhardt (2003), S. 293 f.

⁷⁸¹ Vgl. hierzu ausführlich Kapitel 2.2.3.2 und an dieser Stelle insbesondere den »Länderbericht Neuseeland«.

Beim zweiten Abgrenzungskriterium handelt es sich um die 'Schaffung von Transparenz' bezüglich der gesamtgesellschaftlichen Auswirkungen der betrachteten staatlichen Maßnahme. Dieses Kriterium beschreibt, wie umfassend die Identifikation und Bewertung der relevanten Wirkungsbeiträge im Rahmen der Wirkungsanalyse vorgenommen wird. Sind Wirkungen nur unvollständig erfasst sowie hauptsächlich verbal erläutert, ist die Transparenz eher niedrig. Im Gegensatz dazu spricht man von einer hohen Transparenz, wenn die gesellschaftlichen Auswirkungen möglichst vollständig erfasst sind und weitestgehend durch Indikatoren oder monetäre Ansätze bewertet werden.

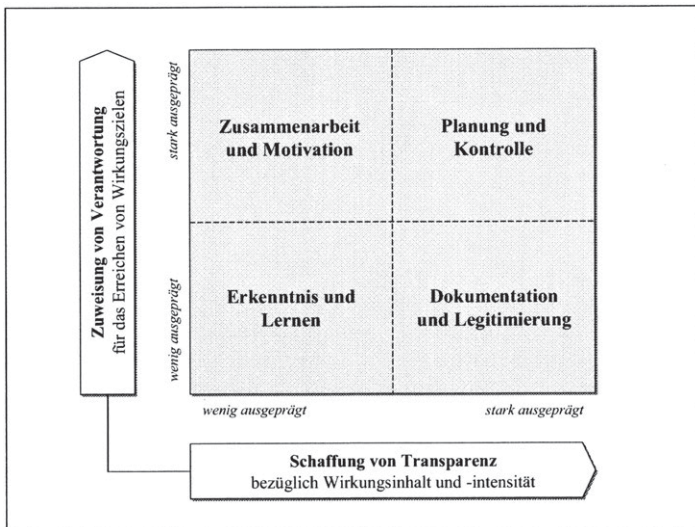


Abbildung 51: Systematisierung möglicher Implementierungsansätze

Beide Abgrenzungskriterien systematisieren die vier unterschiedlichen Ansätze bei der praktischen Umsetzung der Wirkungsorientierung. Die vorgenommene Systematisierung erinnert in dieser Weise auch an die bereits vorgestellten Funktionen der Wirkungsrechnung.⁷⁸² Die *praktischen Implementierungsansätze* lassen sich dabei wie folgt charakterisieren:

- Der Implementierungsansatz »Erkenntnis und Lernen« weist einen niedrigen Umsetzungsstand bei 'Transparenz' und 'Verantwortung' auf. Vergleichbar einem strategischen Leitbild soll die Wirkungsorientierung durch eine eher weiche Beschreibung wesentlicher Wirkungsfelder des betrachteten Verwaltungsbereiches erreicht werden. Dergestalt handelt es sich zunächst um eine *strategische Orientierungshilfe für Verwaltungsführung und Mitarbeiter*, mit der Zielsetzung, mehr über die gesellschaftlichen Wirkungen des eigenen Handelns zu erfahren.

⁷⁸² Vgl. Kapitel 4.3.3.2.

- Der Ansatz »Dokumentation und Legitimierung« weist dagegen einen hohen Umsetzungsstand bei der 'Transparenz', allerdings einen niedrigen Umsetzungsstand bei der 'Zuweisung von Verantwortung', auf. Wichtigstes Ziel der Wirkungsanalyse ist hier der *Nachweis der Wirksamkeit öffentlicher Maßnahmen*. Die finanziellen Restriktionen der öffentlichen Haushalte setzen die Verwaltung unter Handlungsdruck, die Wirkungen ihres Handelns aufzuzeigen und sich zu rechtfertigen. Im Rahmen einer regelmäßigen Wirksamkeitsanalyse⁷⁸³ kann gegenüber politisch Verantwortlichen und dem Bürger der entsprechende „Gegenwert“ für gezahlte Steuern und Abgaben („value for money“) dokumentiert werden – beispielsweise in Form einer Wertschöpfungsbilanz.⁷⁸⁴
- Im genau umgekehrten Fall weist der Ansatz »Zusammenarbeit und Motivation« einen niedrigen Umsetzungsstand bei der 'Transparenz' und einen hohen Umsetzungsstand bei der 'Zuweisung von Verantwortung' auf. Zwar erfolgt die Erfassung und Beschreibung der Wirkungen vielfach noch anhand eher weicher Kriterien, dennoch wird versucht, diese Kriterien in die Abläufe der handelnden Verwaltungsmitarbeiter zu integrieren. In diesem Zusammenhang wird insbesondere die *Steigerung der Motivation* der Mitarbeiter betont, da mit wirkungsorientierten Steuerungsgrößen oftmals viel besser das *Selbstverständnis der Mitarbeiter* angesprochen wird, als dies mit rein produktbezogenen Kennzahlen möglich ist.⁷⁸⁵
- Der Implementierungsansatz »Planung und Kontrolle« weist bei beiden Kriterien einen hohen Umsetzungsstand auf, sowohl bei der 'Transparenz' als auch bei der 'Zuweisung von Verantwortung'. Die ausgelösten gesamtgesellschaftlichen Wirkungen des betrachteten Verwaltungsbereiches werden möglichst vollständig erfasst und weitestgehend durch konkret messbare Wirkungsindikatoren operationalisiert. Dies schafft die notwendigen Voraussetzungen, bereits vor der operativen Leistungserstellung im Rahmen einer Wirkungsprognose konkrete *Zielsetzungen und Planwerte für Wirkungen* zu erarbeiten. Nach der Produkterstellung erfolgen die Kontrolle der tatsächlich eingetretenen Wirkungen sowie eine *Analyse der Soll-Ist-Abweichungen*. Dergestalt können den handelnden Akteuren im politisch-administrativen System klare Verantwortlichkeiten zugewiesen werden. Die Kopplung der Wirkungsziele mit entsprechenden Sanktions- und Belohnungssystemen soll schließlich die Wirksamkeit des staatlichen Handelns und damit des öffentlichen Mitteleinsatzes sicherstellen.

Die Charakterisierung der praktischen Umsetzungsmodelle zeigt, dass in der Regel eine schrittweise Implementierung wirkungsorientierter Steuerungsansätze angemessen erscheint. Bei der Wirkungsorientierung handelt es sich demnach um einen *längerfristigen Entwicklungspfad*, der im betrachteten Verwaltungsbereich stufenweise Verbreitung finden muss. Bevor man den Mitarbeitern Verantwortung für das Erreichen bestimmter Wirkungen zuweist, müssen die zugrunde liegenden Analyse- und Bewer-

⁷⁸³ Zur inhaltlichen Ausgestaltung der Wirksamkeitsanalyse vgl. Kapitel 4.3.3.3 dieser Arbeit.

⁷⁸⁴ Vgl. hierzu auch Kapitel 4.4.3.

⁷⁸⁵ Vgl. Hatry (1999), S. 5 und Brüggemeier (2004), S. 388 sowie die Ausführungen des Kapitels 2.2.3.3.

tungsschemata eine *hohe Evidenz* aufweisen. Der betrachtete Verwaltungsbereich und das wirkungsorientierte Controlling sollte zunächst umfangreiche Erfahrungen mit den identifizierten Wirkungen sowie den zugrunde liegenden Operationalisierungen und Bewertungsansätzen sammeln. Erst bei hinreichender Bewährung der erarbeiteten Wirkungshypothesen trifft die Wirkungsorientierung auf die notwendige Akzeptanz der Akteure im politisch-administrativen System – sowohl bei den Mitarbeitern und der Verwaltungsführung, als auch bei der Politik und dem interessierten Bürger.

Die nachfolgenden Ausführungen beschäftigen sich ausführlich mit der adressatenbezogenen Systematisierung und Bewertung der Wirkungsbeiträge des staatlichen *Flächenmanagements durch Bodenordnung*. Die im Rahmen dieser Arbeit theoretisch erarbeiteten Inhalte zum wirkungsorientierten Controlling und zur Wirkungsanalyse staatlichen Handelns werden so in Form einer *Fallstudie* an einem praktischen Anwendungsfall auf ihre Eignung überprüft. Entsprechend den Zielsetzungen dieser Arbeit wird die Anwendung der Wirkungsanalyse in einem spezifischen staatlichen Leistungsbereich in diesem Zusammenhang als *angewandte Forschung* verstanden.⁷⁸⁶

⁷⁸⁶ Vgl. Kapitel I.3.

5 Fallstudie: Erstellung einer integrierten Nutzen- und Wirkungsanalyse des staatlichen Flächenmanagements durch Bodenordnung

Das Kapitel 5 beschäftigt sich ausführlich mit einem Anwendungsbeispiel zum wirkungsorientierten Controlling. Die vorliegende *Fallstudie* stellt dar, wie auf Grundlage eines konkreten Gesetzes und dem Aufgabenvollzug durch die öffentliche Verwaltung adressatenbezogene Wirkungsbeiträge systematisiert, untersucht und bewertet werden können. Für den staatlichen Aufgabenbereich des *Flächenmanagements durch Bodenordnung* werden dazu die theoretisch erarbeiteten Inhalte zur Methodik der Nutzen- und Wirkungsanalyse in einen realen wirkungsorientierten Controllingprozess überführt, um die ausführende Flurbereinigungsverwaltung wirkungsorientiert zu steuern.⁷⁸⁷

Die nachfolgend beschriebene *Fallstudie zur Nutzen- und Wirkungsanalyse* des staatlichen Flächenmanagements durch Bodenordnung basiert maßgeblich auf *zwei Projekten zur Thematik* des wirkungsorientierten Controllings. Beim ersten Projekt handelt es sich um eine gesamtgesellschaftliche Wertschöpfungsanalyse von Bodenordnungsverfahren nach §87 FlurbG (Unternehmensflurbereinigung) der Verwaltung für Agrarordnung in Nordrhein-Westfalen.⁷⁸⁸ Das zweite Projekt hat die Entwicklung und Einführung eines Konzeptes zur Wirkungsanalyse und -prognose für Bodenordnungsverfahren in Rheinland-Pfalz zum Gegenstand.⁷⁸⁹

Die Ausführungen dieses Kapitels stellen Auszüge aus den Abschlussberichten und Veröffentlichungen mit den dokumentierten Projektergebnissen dar. Die Projektleitung oblag jeweils dem Unternehmen BMS CONSULTING, die Umsetzung erfolgte in Kooperation mit dem LEHRSTUHL FÜR FINANZWISSENSCHAFT II der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster. Im Rahmen der Projektbearbeitung wurde ein interdisziplinärer Ansatz verfolgt, wobei Analysen aus betriebswirtschaftlicher und volkswirtschaftlicher Perspektive vorgenommen wurden.⁷⁹⁰ Der Verfasser dieser Arbeit war in diesem Kontext verantwortlich für die Durchführung der betriebswirtschaftlichen Analysen und die Erstellung der wissenschaftlichen Abschlussdokumentationen.

Zu den wesentlichen *Dienstleistungen im Bereich des staatlichen Flächenmanagements* gehört die Durchführung von Bodenordnungsverfahren. Dabei handelt es sich um Verfahren zur Neuordnung und Zusammenlegung ländlichen Grundbesitzes nach dem Flurbereinigungsgesetz, wobei nach dem Gesetz verschiedene Verfahrensarten unterschieden werden.⁷⁹¹ Flurbereinigungsverfahren zeichnen sich durch eine sehr langfristige und individuelle Abwicklung aus und haben damit den *Charakter staatli-*

⁷⁸⁷ Die Begriffe »Bodenordnung« und »Flurbereinigung« werden im Folgenden synonym verwendet.

⁷⁸⁸ Für die vollständige Dokumentation des Abschlussberichtes vgl. BMS Consulting (2005). Eine komprimierte Darstellung der relevanten Projektergebnisse findet sich auch bei Seyer/Pieper/Kasten/Mosiek (2006) und bei Pieper et al. (2006), S. 246 ff.

⁷⁸⁹ Für eine vollständige Dokumentation der ersten Projektphase und der bis dahin erzielten Zwischenergebnisse vgl. Mosiek/Pieper/Kasten (2006) sowie in einer komprimierten Darstellung Lorig/Kasten/Mosiek/Pieper (2006), S. 458 ff.

⁷⁹⁰ Vgl. BMS Consulting (2005), S. 32 ff. und Mosiek/Pieper/Kasten (2006), S. 18 ff.

⁷⁹¹ Vgl. hierzu das Flurbereinigungsgesetz (FlurbG).

cher Projekte. Der umfangreiche Adressatenkreis und die außerordentlich hohe Verfahrenskomplexität bzw. -spezifität erschweren bislang eine transparente Darstellung der relevanten Wirkungsbeiträge dieses staatlichen Produktes. Bodenordnungsverfahren sind daher besonders geeignet für die Durchführung einer *kombinierten Nutzen- und Wirkungsanalyse*.⁷⁹² Gerade in solchen staatlichen Handlungsbereichen besteht die Notwendigkeit, durch die Etablierung eines systematischen wirkungsorientierten Controllingprozesses, die Wirkungen staatlichen Handelns fortlaufend *transparent* zu machen.

Die *Zielsetzung der Fallstudie* besteht darin, die theoretisch hergeleiteten Inhalte dieser Arbeit – insbesondere zur Methodik der Wirkungsanalyse – in einen praktischen Anwendungsfall zu überführen. In diesem Kontext wird besonderes Augenmerk darauf gelegt, inwieweit sich die vorgestellten Vorgehensweisen und Strukturierungshilfen im Praxisfall bewähren. Im Gegensatz zu den eher einzelfallbezogenen Untersuchungen im Bereich der Evaluation soll die Verankerung der Wirkungsanalyse in einem systematischen Controllingprozess gelingen.

Die Fallstudie folgt dabei dem nachfolgenden Aufbau. *Kapitel 5.1* erläutert zunächst die Grundlagen des staatlichen Flächenmanagements durch Bodenordnung. Hierbei werden die Ziele und Aufgaben, die gesetzlichen Verfahrensarten und die wesentlichen Ablaufschritte von Bodenordnungsverfahren, vorgestellt. Auf Grundlage des Projektes in Nordrhein-Westfalen beschreibt *Kapitel 5.2* anschließend die Konzeption einer Nutzenanalyse zur differenzierten Beurteilung des Leistungsimpact. Die Anwendung der Methodik der Wirkungsanalyse erfolgt auf Grundlage der Projektergebnisse in Rheinland-Pfalz in *Kapitel 5.3*. Ausführlich wird das gesamtgesellschaftliche Wirkungsgefüge der Bodenordnung hergeleitet, um mit dessen Hilfe die Auswirkungen konkret betrachteter Flurbereinigungsverfahren möglichst umfassend zu identifizieren und zu bewerten. Die Fallstudie endet in *Kapitel 5.4* mit der Analyse und Bewertung eines exemplarisch ausgewählten Bodenordnungsverfahrens.

5.1 Grundlagen des Flächenmanagements durch Bodenordnung

5.1.1 Ziele und Aufgaben der ländlichen Bodenordnung

Die ländliche Bodenordnung gehört zu den wichtigsten Instrumenten zur *Neuordnung und Entwicklung des ländlichen Raumes*. Ursprünglich zielten bodenordnerische Maßnahmen in erster Linie auf die reine Verbesserung der Agrarstruktur für die Land- und Forstwirtschaft ab. Im Zuge der stetigen Veränderungen der gesellschaftlichen Rahmenbedingungen ländlicher Regionen hat sich in den letzten Jahren auch die gesellschaftliche Bedeutung und damit einhergehend der Aufgabenbereich der Bodenordnung entscheidend gewandelt.⁷⁹³ Die zeitgemäße Flurbereinigung versteht sich dem-

⁷⁹² Vgl. hierzu auch Kapitel 4.2.3.

⁷⁹³ Für eine ausführliche und detaillierte Beschreibung der „ländlichen Entwicklung im Wandel der Zeit“ vgl. insbesondere Schlosser (1999).

nach vor allem als *Instrument des staatlichen Flächenmanagements* im ländlichen Raum (vgl. *Abbildung 52*).⁷⁹⁴

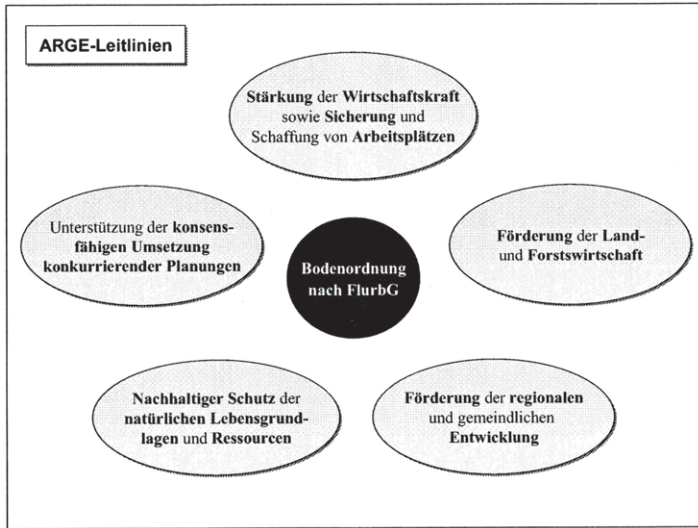


Abbildung 52: Ziele der Bodenordnung als Flächenmanagement

Die Bodenordnung besteht heute aus einem *komplexen Maßnahmenbündel*, das zunehmend zur integrierten Entwicklung ländlicher Räume eingesetzt wird. Die Aufgaben gehen demnach weit über die traditionelle Zielsetzung der Agrarstrukturverbesserung mit einer aus landwirtschaftlicher Sicht optimalen Flächenzusammenlegung und -neuordnung hinaus. Bodenordnerische Maßnahmen zielen heute auf die *Förderung und Stärkung ländlicher Gebiete als Ganzes* ab. Durch Flächenmanagement werden ländliche Regionen bei ihrer Entwicklung zu wettbewerbsfähigen Lebens- und Wirtschaftsräumen unterstützt. Dazu bedarf es zum einen der *Verbesserung der Produktions- und Arbeitsbedingungen*, sowohl innerhalb als auch außerhalb der Agrarwirtschaft. Zum anderen gilt es, die natürlichen *Lebensgrundlagen und Ressourcen nachhaltig zu schützen* und damit eine wichtige Existenzgrundlage der ländlichen Regionen dauerhaft zu sichern.⁷⁹⁵

⁷⁹⁴ Vgl. hierzu die Leitlinien der ARGE Landentwicklung (2006).

⁷⁹⁵ Vgl. die Leitlinien der ARGE Landentwicklung (2006). Die Arbeitsgemeinschaft ist durch einen Beschluss der Agrarministerkonferenz vom 5. November 1976 als ArgeFlurb gebildet worden. Sie wurde durch einen Beschluss der Agrarministerkonferenz vom 16.09.1998 auf neue Ziele ausgerichtet und in ARGE Landentwicklung umbenannt. Sie hat vor allem die Aufgabe, grundsätzliche Angelegenheiten im Zusammenhang mit Verfahren nach dem Flurbereinigungsgesetz (FlurbG) und dem 8. Abschnitt des Landwirtschaftsanpassungsgesetzes (LwAnpG) zu erörtern und Empfehlungen für deren Durchführung zu erarbeiten. Mitglieder der Arbeitsgemeinschaft sind das zuständige Bundesministerium sowie Vertreter der jeweils zuständigen Landesministerien.

Bei der Wahrnehmung dieser Zielsetzungen agiert die Flurbereinigungsbehörde in der Regel jedoch *nicht als selbständiger Träger der unterschiedlichen Maßnahmen*. Die Aufgabe besteht vielmehr darin, durch geschicktes Flächenmanagement die bestehenden Konflikte zwischen den regional konkurrierenden Fachplanungen und ihrem teilweise erheblichen Flächenbedarf aufzulösen. Beispielsweise konkurrieren in einer Region häufig die Interessen der Land- und Forstwirtschaft mit den Planungen im Bereich Verkehrsinfrastruktur, der Ausweisung von Naturschutzräumen und den Bedarfen der Wasserwirtschaft. Hier gilt es, die Konflikte mit den betroffenen Eigentümern zu minimieren und gleichzeitig eine möglichst *konsensfähige Realisierung der unterschiedlichen Maßnahmen* zu gewährleisten. An die Flurbereinigungsbehörde wird in diesem Zusammenhang der Anspruch gestellt, ökonomische, ökologische, soziale und kulturelle Zielsetzungen sinnvoll miteinander in Einklang zu bringen und die zum Teil stark divergierenden Interessen aller Beteiligten an der Flächennutzung zu wahren.⁷⁹⁶

Die Anforderungen an das staatliche Flächenmanagement haben sich somit im Laufe der Zeit an die immer komplexer werdende gesellschaftliche Umwelt angepasst. Das umfangreiche und vielfältige *Aufgabenspektrum der ländlichen Bodenordnung* lässt sich demnach folgendermaßen charakterisieren:

- Trotz des insgesamt gewandelten Aufgabenfeldes stellt die *Verbesserung der Produktions- und Arbeitsbedingungen in der Land- und Forstwirtschaft* noch immer eine wichtige Aufgabe der Bodenordnung dar. Durch den Ausbau des land- und forstwirtschaftlichen Wegenetzes und die Neuordnung des Grundbesitzes wird hierzu ein Beitrag geleistet. Ziele sind die Existenzsicherung land- und forstwirtschaftlicher Betriebe und der hiermit verbundenen Arbeitsplätze, der Erhalt der Kulturlandschaft und die Stärkung einer nachhaltigen und ökologischen Flächenbewirtschaftung.
- *Flächenintensive Infrastrukturmaßnahmen*, wie beispielsweise der Bau überörtlicher Straßen, Eisenbahnstrecken oder Flughäfen haben in der Regel erhebliche Nutzungskonflikte mit den Eigentümern zur Folge. Durch eine begleitende Bodenordnung lassen sich der Flächenentzug und die Durchschneidung der Landschaft meist deutlich abmildern.
- Infrastrukturprojekte haben zusätzlich einen hohen *Flächenbedarf für Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen* für die entstehenden Eingriffe in den Naturhaushalt. Die Bodenordnung kann diese Kompensationsflächen so ausweisen, dass Eigentumskonflikte vermieden werden und gleichzeitig ökologische Belange besser erfüllt werden.
- Die Bedeutung von *Maßnahmen des Gewässer- und Hochwasserschutzes* hat in den letzten Jahren stark zugenommen. Durch Flächenerwerb und Neuordnung im Rahmen von Bodenordnungsverfahren lassen sich hiermit verbundene Nutzungskonflikte häufig vermeiden. Flurbereinigungsverfahren unterstützen damit die Renaturierung von Gewässern und Gewässerauen, die Schaffung von Uferstreifen, die Verlegung von Deichen oder die Ausweisung von Rückhaltebecken.

⁷⁹⁶ Vgl. die Leitlinien der ARGE Landentwicklung (2006).

- Durch Flächenerwerb und Flächentausch kann die Bodenordnung Nutzungskonflikte zwischen *Naturschutz und Landschaftspflege* und den Interessen der Landwirtschaft auflösen. Gleichzeitig werden auch Maßnahmen des *Bodenschutzes* durchgeführt. Für die landwirtschaftlich genutzten Flächen steht dabei der Erosionsschutz im Vordergrund.
- Aufgabe der Bodenordnung nach dem Flurbereinigungsgesetz sind auch *Maßnahmen der Dorferneuerung*. Um den nachteiligen Auswirkungen des Strukturwandels im ländlichen Raum zu begegnen, kann mit Hilfe der Bodenordnung eine bedarfsgerechte Infrastruktur geschaffen werden, welche zum Erhalt der Wirtschaftskraft und der Arbeitsplätze im ländlichen Raum beiträgt. Aufgabe ist hier die Flächenbereitstellung für kommunale Infrastruktureinrichtungen, Gewerbeflächen oder Fremdenverkehrseinrichtungen.

Den Rahmen zur Erfüllung dieses umfangreichen Aufgabenspektrums schafft das FlurbG und die dort verankerten Verfahrensarten der Bodenordnung.

5.1.2 Gesetzliche Grundlagen und Verfahrensarten

Im Fokus der weiteren Betrachtung der Fallstudie steht das staatliche Aufgabenfeld der Bodenordnung nach dem Flurbereinigungsgesetz (FlurbG).⁷⁹⁷ Die wesentlichen, im Flurbereinigungsgesetz unterschiedenen Verfahrenstypen sind die *Regelflurbereinigung* nach §1 FlurbG, die *Vereinfachte Flurbereinigung* nach §86 FlurbG, die *Unternehmensflurbereinigung* nach §87 FlurbG, die *Beschleunigte Zusammenlegung* nach §91 FlurbG sowie der *Freiwillige Landtausch* nach §103a FlurbG (vgl. *Abbildung 53*).

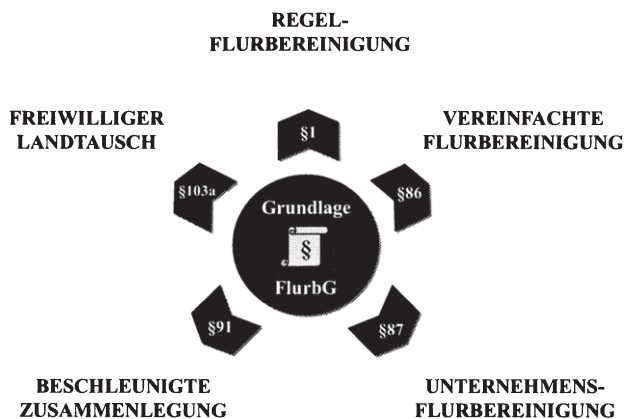


Abbildung 53: Verfahrensarten der Bodenordnung

⁷⁹⁷ Vgl. das Flurbereinigungsgesetz (FlurbG).

§1 FlurbG bestimmt den *Begriff und den Hauptzweck* der Bodenordnung:

- „Zur Verbesserung der Produktions- und Arbeitsbedingungen in der Land- und Forstwirtschaft sowie zur Förderung der allgemeinen Landeskultur und der Landentwicklung kann ländlicher Grundbesitz durch Maßnahmen nach diesem Gesetz neugeordnet werden (Flurbereinigung).“⁷⁹⁸

Laut Gesetz wird unter Flurbereinigung die Neuordnung ländlichen Grundbesitzes verstanden. In der *Regelflurbereinigung* zielt diese Neuordnung insbesondere auf die Verbesserung der Produktions- und Arbeitsbedingungen in der Land- und Forstwirtschaft ab. Dabei geht es darum, die *Produktivität der land- und forstwirtschaftlichen Betriebe* langfristig zu erhöhen sowie ihre Wirtschaftlichkeit nachhaltig zu verbessern, um ihre Wettbewerbsfähigkeit zu stärken und für die Zukunft zu sichern.⁷⁹⁹ Daneben hat die Regelflurbereinigung die *Förderung der allgemeinen Landeskultur* und Maßnahmen der *Landentwicklung* zum Ziel.

Demgegenüber sieht die *Vereinfachte Flurbereinigung* nach §86 FlurbG Vereinfachungen im Verfahrensablauf vor. Die Durchführung eines vereinfachten Bodenordnungsverfahrens ist jedoch an das Vorliegen bestimmter gesetzlicher Bedingungen geknüpft:

- „Eine vereinfachte Flurbereinigung kann eingeleitet werden, um
 1. Maßnahmen der Landentwicklung, insbesondere Maßnahmen der Agrarstrukturverbesserung, der Siedlung, der Dorferneuerung, städtebauliche Maßnahmen, Maßnahmen des Umweltschutzes, der naturnahen Entwicklung von Gewässern, des Naturschutzes und der Landschaftspflege oder der Gestaltung des Orts- und Landschaftsbildes zu ermöglichen oder auszuführen,
 2. Nachteile für die allgemeine Landeskultur zu beseitigen, die durch Herstellung, Änderung oder Beseitigung von Infrastrukturanlagen oder durch ähnliche Maßnahmen entstehen oder entstanden sind,
 3. Landnutzungskonflikte auslösen oder
 4. eine erforderlich gewordene Neuordnung des Grundbesitzes in Weilern, Gemeinden kleineren Umfanges, Gebieten mit Einzelhöfen sowie in bereits flurbereinigten Gemeinden durchzuführen.“⁸⁰⁰

Die Besonderheiten und Vereinfachungen liegen zum einen in der Ermächtigung der Flurbereinigungsbehörde zur Anordnung des Verfahrens bzw. zur Anordnung von Teilflurbereinigungen. Zum anderen ermöglicht das Gesetz einen Verzicht auf einen förmlichen Planfeststellungsbeschluss. Der Gesetzgeber beabsichtigt mit diesen Regelungen nicht nur eine Erleichterung der Realisation der in §86 (1) FlurbG genannten

⁷⁹⁸ §1 FlurbG.

⁷⁹⁹ Vgl. Hegele et al. (1992), S. 2.

⁸⁰⁰ §86 FlurbG.

Planungen, sondern in erster Linie die Vermeidung oder ggf. Beseitigung der aus der Durchführung der Maßnahmen resultierenden Nachteile für die allgemeine Landeskultur.⁸⁰¹

Eine weitere Sondervorschrift des Flurbereinigungsgesetzes ist in §87 FlurbG geregelt. Werden ländliche Grundstücke für im öffentlichen Interesse liegende Großbauprojekte, wie beispielsweise Autobahnen, Bundes-, Landes- und Kreisstraßen, Bahntrassen oder ähnliches benötigt, ist zur Unterstützung dieser Bauvorhaben die *Einleitung einer Unternehmensflurbereinigung* möglich:

- „Ist aus besonderem Anlass eine Enteignung zulässig, durch die ländliche Grundstücke in großem Umfange in Anspruch genommen würden, so kann auf Antrag der Enteignungsbehörde ein Flurbereinigungsverfahren eingeleitet werden, wenn der den Betroffenen entstehende Landverlust auf einen größeren Kreis von Eigentümern verteilt oder Nachteile für die allgemeine Landeskultur, [...], vermieden werden sollen. [...]“⁸⁰²

Aus der Gesetzgebung lassen sich unmittelbar die mit der Durchführung einer Unternehmensflurbereinigung verbundenen Voraussetzungen herleiten. Die Einleitung einer Unternehmensflurbereinigung setzt neben der Zulässigkeit einer Enteignung die Möglichkeit voraus, den vermeintlichen Landverlust auf einen größeren Kreis von Eigentümern zu verteilen oder die im Zuge der Realisierung des Bauvorhabens entstehenden landeskulturellen Nachteile zu beseitigen.⁸⁰³

Das *Beschleunigte Zusammenlegungsverfahren* dient der raschen Verbesserung der Produktions- und Arbeitsbedingungen in der Land- und Forstwirtschaft oder der Durchführung notwendiger Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege.⁸⁰⁴ Es kann durchgeführt werden, wenn die Anlage eines neuen Wegenetzes oder sonstige Maßnahmen der ländlichen Entwicklung nicht erforderlich ist. Da im Rahmen des Verfahrens nach Möglichkeit ganze Flurstücke getauscht werden, sieht der Verfahrensablauf Vereinfachungen bei der Wertermittlung und den Vermessungsarbeiten vor.⁸⁰⁵ In ähnlicher Weise handelt es sich auch beim *Freiwilligen Landtausch* um ein schnelles und einfaches Verfahren zur Verbesserung der Agrarstruktur oder aus Gründen des Naturschutzes und der Landschaftspflege.⁸⁰⁶ Der freiwillige Landtausch setzt voraus, dass sich die Eigentümer über die Tauschbedingungen einig sind und auf dieser Grundlage bei der Flurbereinigungsbehörde den Tausch beantragen. Er ist vor allem dann geeignet, wenn eine begrenzte Besitzersplitterung behoben werden soll und hierzu keine oder nur geringe Vermessungs- und Folgearbeiten nötig sind.

⁸⁰¹ Vgl. Hegele et al. (1992), S. 349 f.

⁸⁰² §87 FlurbG.

⁸⁰³ Vgl. Hegele et al. (1992), S. 357.

⁸⁰⁴ Vgl. §91 FlurbG.

⁸⁰⁵ Zu den wesentlichen Ablaufschritten in der Bodenordnung vgl. Kapitel 5.1.4.

⁸⁰⁶ Vgl. §103a-§103i FlurbG.

5.1.3 Schematische Gegenüberstellung der Grundstücksverhältnisse

Die Grundstücksverhältnisse vor und nach einer Bodenordnung lassen sich anschaulich am Beispiel eines Infrastrukturvorhabens verdeutlichen (vgl. *Abbildung 54*). Wird z.B. ein Straßenbauprojekt ohne begleitende Bodenordnung durchgeführt, durchschneidet die Trassenfläche die bestehenden Grundstücksstrukturen. Der notwendige Landentzug belastet einerseits die in der Trassenfläche befindlichen Eigentümer erheblich, andererseits werden durch die Durchschneidung viele Restparzellen unwirtschaftlich. Hierdurch entstehen nicht selten Existenzgefährdungen in der Landwirtschaft, so dass Konflikte mit den Eigentümern und gerichtliche Auseinandersetzungen die Folge sind, mit den entsprechenden Verzögerungen für das Straßenbauprojekt.⁸⁰⁷

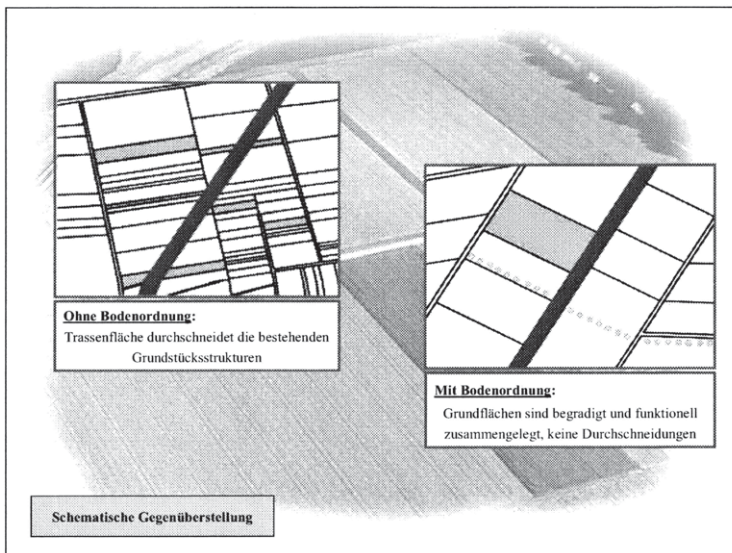


Abbildung 54: Grundstücksverhältnisse vor und nach Bodenordnung

Die Aufgabe eines begleitenden Bodenordnungsverfahrens besteht zunächst darin, den aus dem Projekt entstehenden Landverlust auf einen größeren Kreis von Eigentümern zu verteilen. D. h. der hohe Landverlust der direkt von der Trasse betroffenen Eigentümer wird abgemildert, indem ein geringerer Landentzug bei einer größeren Anzahl von Eigentümern in Trassennähe erfolgt.⁸⁰⁸ Das Verfahrensgebiet der Flurbereinigung ist dementsprechend groß – vergleichbar einem breiten Band um die Trassenfläche. Hier übernimmt die Flurbereinigungsbehörde sämtliche Grundstücke verkaufswilliger Eigentümer und tauscht diese Flächen gezielt in die Trassenfläche. Eigentümer, die

⁸⁰⁷ Vgl. BMS Consulting (2005).

⁸⁰⁸ Vgl. beispielsweise §87 FlurbG.

sich innerhalb der Trassenfläche befinden und den Gesamtumfang ihres Grundbesitzes erhalten möchten, bekommen so neue Flächen außerhalb der Trasse. Hierdurch lassen sich die bestehenden Nutzungskonflikte häufig deutlich reduzieren und der Träger des Straßenprojektes kommt frühzeitig in den Besitz der Trassenfläche.

Weiterhin erfolgt innerhalb des Verfahrens eine komplette Neuordnung der Eigentumsverhältnisse und eine Zusammenlegung kleinerer Flächen (vgl. hierzu exemplarisch *Abbildung 54*). Hierdurch können Nachteile für die allgemeine Landeskultur vermieden werden. Die durch die Trasse erfolgte Zerschneidung landschaftlicher Strukturen, landwirtschaftlicher Nutzflächen und des vorhandenen Wegenetzes wird durch die Neuordnung der Flächen wieder weitestgehend geheilt und die Flächennutzung bleibt weiterhin wirtschaftlich. Gleichzeitig werden in Abstimmung mit den Eigentümern Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege umgesetzt.

5.1.4 Wesentliche Ablaufschritte eines Bodenordnungsverfahrens

In *Abbildung 55* ist der idealtypische Ablauf eines Bodenordnungsverfahrens nach dem FlurbG mit den wesentlichen Prozessschritten und den entsprechenden Tätigkeitsschwerpunkten der öffentlichen Verwaltung dargestellt.⁸⁰⁹ Zunächst beginnt die Flurbereinigungsbehörde mit *allgemeinen Vorarbeiten* und Informationsveranstaltungen für die betroffenen Grundstückseigentümer zum anstehenden Verfahren. Durch den *Flurbereinigungsbeschluss* wird das Verfahren offiziell eingeleitet bzw. angeordnet. Die Grundstückseigentümer wählen anschließend den *Vorstand der Teilnehmergeinschaft*, welcher ihre Interessen in der anstehenden Wertermittlung der Grundstücke und in den Planungen zum Ausbau der gemeinschaftlichen Anlagen⁸¹⁰ vertritt.⁸¹¹

Um dem Anspruch aller Teilnehmer auf wertgleiche Abfindung gerecht zu werden, ermittelt die zuständige Flurbereinigungsbehörde die *legitimierten Beteiligten und ihre Rechte* nach dem Grundbuch.⁸¹² Weiterhin ist die genaue Feststellung der Grundstücksgrößen nach dem Liegenschaftskataster oder durch Neuvermessung vorzunehmen.⁸¹³ Die *Wertermittlung des Bodens* erfolgt in der Regel durch Sachverständige und orientiert sich am langfristigen, durchschnittlichen Ertragswert der betroffenen Flächen.⁸¹⁴

⁸⁰⁹ Die Durchführung eines Bodenordnungsverfahrens ist von der jeweiligen Verfahrensart abhängig. Die nachfolgenden Ausführungen geben daher nur einen allgemeinen Überblick der sich ähnelnden Vorgehensweisen der Regelflurbereinigung, Vereinfachten Flurbereinigung und Unternehmensflurbereinigung.

⁸¹⁰ Dabei handelt es sich um einen Plan nach §41 FlurbG. Im Wesentlichen betrifft dies die Planung eines neuen Wegenetzes und Zuwegungen für landwirtschaftliche Nutzflächen sowie landschaftsgestaltender Anlagen, beispielsweise für Naturschutz und Landschaftspflege, im Verfahrensgebiet.

⁸¹¹ Die Teilnehmergeinschaft – eine Körperschaft des öffentlichen Rechts – besteht aus allen Eigentümern und Erbbauberechtigten im Flurbereinigungsgebiet. Die Mitglieder der Teilnehmergeinschaft wählen einen Vorstand, der die Geschäfte führt und die Interessen der Teilnehmer im Bodenordnungsverfahren vertritt. Vgl. §16 bis §18 FlurbG und §21 FlurbG.

⁸¹² Vgl. §10 FlurbG.

⁸¹³ Vgl. §30 FlurbG.

⁸¹⁴ Vgl. §31 FlurbG.

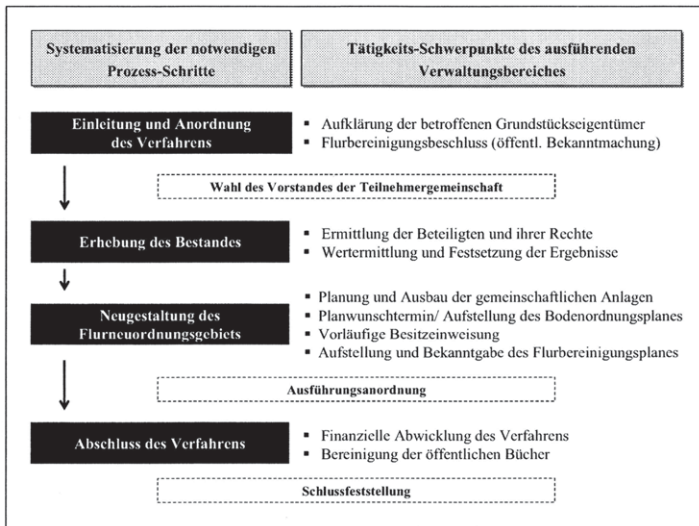


Abbildung 55: Prozessschritte eines Bodenordnungsverfahrens

Auf Basis der eingebrachten Vorschläge der Grundstückseigentümer im *Planwuschtermin* wird ein Flurbereinigungsplan⁸¹⁵ zur beabsichtigten Flächenneuordnung bearbeitet. Auf der Grundlage des Ergebnisses des Planwuschtermins erstellt die Flurbereinigungsbehörde einen detaillierten *Abfindungsentwurf*, aus dem die Landabfindungen der Eigentümer, sowie die verschiedenen Geldausgleiche und sonstigen Festsetzungen hervorgehen.⁸¹⁶ Vor der endgültigen Festsetzung im Flurbereinigungsplan wird diese Rohplanung mit den Beteiligten erörtert und gegebenenfalls noch angepasst. Parallel zur Flächenarrondierung erfolgen die Verbesserung und der Neubau gemeinschaftlicher Anlagen sowie die Flächenbereitstellung für öffentliche Bedarfe, wie zum Beispiel Infrastrukturvorhaben oder kommunale Planungen.⁸¹⁷

Sind sämtliche *Widersprüche oder Klagen* der betroffenen Grundeigentümer gegen den Flurbereinigungsplan ausgeräumt, ist der Plan unanfechtbar. Danach ordnet die Flurbereinigungsbehörde im Rahmen der *Ausführungsanordnung* die Ausführung des Flurbereinigungsplanes an und bestimmt damit den Zeitpunkt, an dem der neue Rechtszustand an die Stelle des bisherigen tritt. Durch eine *vorläufige Besitzeinweisung* erlangen die neuen Eigentümer allerdings schon frühzeitig die Möglichkeit, Vorhaben in den neu zugeteilten Flächen zu realisieren.⁸¹⁸

⁸¹⁵ Beim Flurbereinigungsplan handelt es sich um einen Verwaltungsakt der Flurbereinigungsbehörde.

⁸¹⁶ Vgl. §44 bis §55 FlurbG.

⁸¹⁷ Hierbei handelt es sich um Wirtschaftswege, Gewässer und sonstige landschaftsgestaltende Anlagen entsprechend dem Wege- und Gewässerplan nach §41 FlurbG.

⁸¹⁸ Vgl. §65 bis §67 FlurbG.

Das Bodenordnungsverfahren endet mit der *Schlussfeststellung*, d.h. der Feststellung, dass der Flurbereinigungsplan ordnungsgemäß ausgeführt wurde und den Beteiligten keine weiteren Ansprüche mehr zustehen.⁸¹⁹ Zuvor wird das Verfahren allerdings *finanziell abgewickelt* und es werden die im Flurbereinigungsplan zusammengefassten Ergebnisse der Bodenordnung durch die Flurbereinigungsbehörde in die *öffentlichen Bücher* übernommen.

5.2 Nutzenanalyse: Impactbetrachtung des staatlichen Flächenmanagements durch Bodenordnung

5.2.1 Ausgangssituation und Zielsetzung des Projektes

Im Rahmen des betrachteten Projektes wurde im Auftrag der *Bezirksregierung Münster* ein wirkungsorientierter Management- und Controllingansatz für Verfahren der Bodenordnung, im speziellen der Unternehmensflurbereinigung, entwickelt.⁸²⁰ Auf Grundlage des Modells der Ziel- und Ergebnisebenen öffentlicher Leistungserstellung⁸²¹ wurde innerhalb des Projektes eine systematische Analyse sämtlicher Ziel- und Ergebnisebenen vorgenommen. Dies schließt auch die differenzierte Analyse und Bewertung der Impactebene mit ein, wozu eine umfassende *Kundenbefragung in Form einer Nutzenanalyse* durchgeführt wurde. Die zentralen Ergebnisse der Nutzenanalyse stellt die folgende Fallstudie vor. Bevor sich die Ausführungen dem Aufbau und der Konzeption sowie den zentralen Ergebnissen der Kundenbefragung widmen, werden jedoch zunächst kurz die organisatorischen Rahmenbedingungen des betrachteten Verwaltungsbereiches erläutert.⁸²²

Die *Bezirksregierung Münster* ist eine von fünf Bezirksregierungen in Nordrhein-Westfalen.⁸²³ Mit rund 1.300 Beschäftigten ist sie die größte Mittelbehörde des Landes. Die Bezirksregierung besitzt einerseits die Aufgabe eines regionalen Moderators. Sie koordiniert und kontrolliert in ihrem Bezirk, ob gesetzliche Aufgaben und landespolitische Programme verwirklicht werden. Andererseits sorgt sie für einen regionalen Konsens und vertritt im Sinne einer kommunalfreundlichen Behörde die Interessen der Kreise und Kommunen gegenüber der Landesregierung.⁸²⁴ Durch die Umsetzung des 2. Modernisierungsgesetzes zu Beginn des Jahres 2001 wurde unter anderem das *Landesamt für Agrarordnung* (Obere Flurbereinigungsbehörde) in die Bezirksregierung Münster integriert, wodurch diese auch landesweite Zuständigkeiten erlangte.

⁸¹⁹ Vgl. §149 FlurbG.

⁸²⁰ Vgl. ausführlich BMS Consulting (2005) und zusammenfassend Seyer/Pieper/Kasten/Mosiek (2006).

⁸²¹ Vgl. Mosiek et al. (2003), S. 29 oder die Ausführungen des Kapitels 3.3.2.3.

⁸²² Die nachfolgenden Ausführungen zur Organisationsstruktur der Bezirksregierung Münster und der Agrarordnungsverwaltung in Nordrhein-Westfalen beziehen sich auf den Zeitraum des Projektes bis Mitte 2005. Die Organisationsstruktur der Agrarordnungsverwaltung in NRW ist starken Änderungen unterworfen.

⁸²³ Ihren Ursprung hat die Bezirksregierung Münster in der am 1. Dezember 1803 gegründeten Kriegs- und Domänenkammer des Freiherrn vom und zum Stein. Sie ist als staatliche Behörde auf der mittleren Ebene in einem dreistufigen Verwaltungsaufbau Bestandteil der Landesverwaltung in Nordrhein-Westfalen.

⁸²⁴ Vgl. hierzu das Leitbild der Bezirksregierung Münster.

Der *organisatorische Aufbau der Agrarordnungsverwaltung in NRW* ist mehrstufig und erinnert konzeptionell an eine Holding-Struktur. Die politische Führung der Agrarordnungsverwaltung obliegt dem Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen („Aufsichtsrat-Funktion“). Die fachliche Führung („Management-Funktion“) obliegt der Oberen Flurbereinigungsbehörde, heute Abteilung 9 der Bezirksregierung Münster. Der eigentliche operative Aufgabenvollzug wird in acht regional zuständigen *Ämtern für Agrarordnung* ausgeführt. Im Fokus des Verwaltungshandelns der Agrarordnungsverwaltung steht die Verbesserung der Standortqualität des ländlichen Raumes⁸²⁵ in Nordrhein-Westfalen. Zur Erreichung dieser Zielsetzung nehmen die Ämter für Agrarordnung eine Vielzahl unterschiedlicher Aufgaben wahr. Hierzu gehören im Wesentlichen das *Flächenmanagement durch Bodenordnung*, Maßnahmen zur Förderung der Dorfentwicklung und die Erarbeitung integrierter ländlicher Entwicklungskonzepte.

5.2.2 Aufbau und Konzeption der Kundenbefragung

Entsprechend dem Modell der Ziel- und Ergebnisebenen öffentlicher Leistungserstellung stellt die *Zufriedenheit des Leistungsempfängers* mit den Dienstleistungen der öffentlichen Verwaltung ein wesentliches Zielkriterium staatlichen Handelns dar.⁸²⁶ Im Fokus einer *Nutzenanalyse* steht die Messung der Zufriedenheit des Leistungsempfängers mit den Dienstleistungen des staatlichen Verwaltungshandelns, d.h. die *subjektive Wahrnehmung der Dienstleistungsqualität* durch einzelne Kunden und Klienten (subjektive Effektivität).⁸²⁷ Im Rahmen des betrachteten Projektes besteht die Aufgabe der Impactbetrachtung darin, das Ausmaß der wahrgenommenen Kundenorientierung der Agrarordnungsverwaltung in NRW bei der Durchführung von Bodenordnungsverfahren zu bewerten.

Zur Bewertung des Impacts wurde im Rahmen des Projektes eine *schriftliche Kundenbefragung* vorgenommen.⁸²⁸ In einem ersten Schritt wurden dazu die relevanten *Anspruchsgruppen des Verwaltungsproduktes »Bodenordnung«* identifiziert. Dabei handelt es sich vor allem um die vom Unternehmensflurbereinigungsverfahren betroffenen Grundstückseigentümer (GE), die verantwortlichen Träger des Bauprojekts (Projektträger), die Vorstände der Teilnehmergeinschaften (VTG) sowie sonstige Träger öffentlicher Belange (TÖB). Die Befragung zeichnet sich demnach durch eine differenzierte Ansprache von vier unterschiedlichen Kundengruppen aus, wobei insgesamt mehr als 600 Fragebögen versendet wurden. Die differenzierte Ansprache der Akteure ermöglicht eine *mehrdimensionale Bewertung unterschiedlicher Kundenperspektiven* und die Berücksichtigung der teilweise gegenläufigen Zielsetzungen und Ansprüche.

⁸²⁵ Auszug aus dem Leitbild der Agrarordnungsverwaltung NRW.

⁸²⁶ Vgl. Mosiek et al. (2003), S.

⁸²⁷ Vgl. Kapitel 4.2.4.2.

⁸²⁸ Um die Ergebnisse zu validieren, wurde anschließend eine Reihe von Gesprächen mit fachlichen Experten geführt.

Jeder Fragebogen wurde beim Aufbau in drei Themenkomplexe gegliedert (siehe *Abbildung 56*). Im Bereich der *allgemeinen Angaben* wurden größtenteils statistische Daten zum Bodenordnungsverfahren sowie zum Befragten selbst erhoben. Hiermit wurden anschließend spezifische Auswertungen zu bestimmten Verfahrenstypen und Empfängergruppen ermöglicht. Im zweiten Themenbereich stand die *Einschätzung der Dienstleistungs- und Servicequalität* der Ämter für Agrarordnung im Mittelpunkt der Betrachtung. Hier wurde nach der Zufriedenheit der Kunden zu einzelnen Leistungskomponenten des Amtes (z.B. Dauer des Verfahrens/ Nachvollziehbarkeit von Entscheidungen/ Interessensausgleich) gefragt. Neben der Leistungszufriedenheit wurde zusätzlich die Zufriedenheit mit den Mitarbeitern (z.B. Freundlichkeit, Sachverstand, Engagement) separat bewertet. Die hier gewonnen Erkenntnisse lieferten zahlreiche Anhaltspunkte zur Optimierung der Bearbeitungsprozesse sowie zur Verbesserung der Kundenkommunikation. Im dritten Themenkomplex wurde abschließend mit differenzierten Fragen zu den Verfahrenszielen und Verfahrenswirkungen eine *Einschätzung der Wirksamkeit der Bodenordnung* erbeten. Hierbei treten die bereits thematisierten Überschneidungen zu den Outcomes auf, die subjektiven Nutzenvorstellungen einzelner Leistungsempfänger können bei ausreichender Repräsentativität der Erhebung auch zur Bewertung gesamtgesellschaftlicher *Auswirkungen* herangezogen werden.⁸²⁹



Abbildung 56: Konzeption und Rücklauf der Befragung

⁸²⁹ Vgl. Kapitel 4.2.1.

Die inhaltliche Konzeption der Fragebögen folgte dem *direkten merkmalsorientierten Ansatz*, wobei die wahrgenommene Dienstleistungsqualität durch eine direkte Frage nach der Zufriedenheit des Kunden erhoben wurde.⁸³⁰ Allen Fragebögen lag dabei ein einheitliches, fünf-stufiges Antwortschema zugrunde, welches durch einfaches Ankreuzen beantwortet werden konnte, beispielsweise von „sehr zufrieden“ bis „sehr unzufrieden“ bzw. von „trifft voll zu“ bis „trifft nicht zu“. Neben anspruchsruppenspezifischen Fragestellungen enthielten die Fragebögen auch zahlreiche gleichartige Abfragen, was entsprechende *Querschnittsvergleiche* zwischen den Akteuren ermöglicht.

Die Kundenbefragung fand im Zeitraum November 2004 bis Februar 2005 statt, wobei *insgesamt 608 Fragebögen* an die vier unterschiedlichen Kundengruppen verschickt wurden. Die deutliche Mehrheit der Fragebögen entfiel dabei auf die betroffenen Grundstückseigentümer von fünf zufällig ausgewählten Unternehmensflurbereinungsverfahren in NRW mit insgesamt 443 Fragebögen. Je 36 Fragebögen wurden an die Gruppe der Projektträger und die Vorstände der Teilnehmergeinschaften versandt. Insgesamt 93 Fragebögen gingen an die Träger öffentlicher Belange. Im Gegensatz zu den Grundstückseigentümern konnten aufgrund des geringeren Umfangs bei den anderen Kundengruppen sämtliche laufenden Unternehmensverfahren in NRW berücksichtigt werden.

Der Rücklauf betrug 286 Fragebögen und damit durchschnittlich 47% (vgl. *Abbildung 56*). Die Mehrheit entfiel mit 150 Fragebögen auf die Grundstückseigentümer.⁸³¹ Von den Projektträgern wurden 25, von den Vorständen der Teilnehmergeinschaften 35 Fragebögen zurückgesandt. Die Träger öffentlicher Belange schickten 76 ausgefüllte Bögen zurück. Die hohen Rücklaufquoten, insbesondere in den kleineren Segmenten, sichern die *repräsentative Aussagequalität* der Daten. Hierdurch gewinnen die Befragungsergebnisse empirische Evidenz, so dass die Aussagen der Befragten zur Wirksamkeit der betreffenden Bodenordnungsverfahren auch Rückschlüsse für eine Wirkungsanalyse der Bodenordnung zulassen.⁸³²

Ein wichtiges *Ergebnis des allgemeinen Befragungsteils* ist beispielsweise die Feststellung, dass eine große Mehrheit der betroffenen Grundstückseigentümer (72,7%) die eingebrachten Eigentumsflächen im Rahmen des Verfahrens *nicht veräußert*.⁸³³ Bei 38% der befragten Eigentümer handelte es sich um landwirtschaftliche Betriebe, die die betroffenen Eigentumsflächen selbst bewirtschaften und meist zusätzlich Pachtflächen im Verfahrensgebiet bewirtschaften. Nur eine Minderheit der Eigentümer ist in der Regel an einer Flächenveräußerung interessiert. Hiermit lassen sich auch die teilweise erheblichen Nutzungskonflikte erklären, die durch eine begleitende Bodenordnung abgemildert werden sollen.

⁸³⁰ Vgl. hierzu ausführlich Kapitel 4.2.4.2.

⁸³¹ Eine vollständige Auswertung sämtlicher Fragebögen findet sich in der Anlage der Projektdokumentation. Vgl. BMS Consulting (2005).

⁸³² Vgl. hierzu auch Kapitel 4.2.2.

⁸³³ Dies wurde auch durch die Expertengespräche bestätigt. Eine deutliche Mehrzahl der betroffenen Eigentümer möchte demnach die bestehenden Eigentumsflächen behalten. Vgl. BMS Consulting (2005), S. 125 ff.

5.2.3 Befragungsergebnisse zur Dienstleistungs- und Servicequalität

In diesem Abschnitt werden die Befragungsergebnisse des zweiten Themenkomplexes zur Servicequalität der Agrarordnungsverwaltung vorgestellt. Im Fokus der Betrachtung steht insbesondere der *Wahrnehmungsvergleich der Dienstleistungsqualität* aus den unterschiedlichen Perspektiven der Kundengruppen.⁸³⁴

Zu Beginn des Themenkomplexes wurden die Kunden der Ämter für Agrarordnung um die *Einschätzung der Verfahrensabwicklung*, und hier insbesondere um die Beurteilung der Informations- und Kommunikationspolitik, gebeten. Wichtig ist in diesem Kontext, inwieweit sich die Befragten zu Beginn über Ablauf und Ziele des Verfahrens von den Ämtern informiert fühlten und welche Mitwirkungsmöglichkeiten an den Entscheidungen des jeweiligen Amtes bestanden. *Abbildung 57* zeigt die entsprechenden Befragungsergebnisse der Kunden.

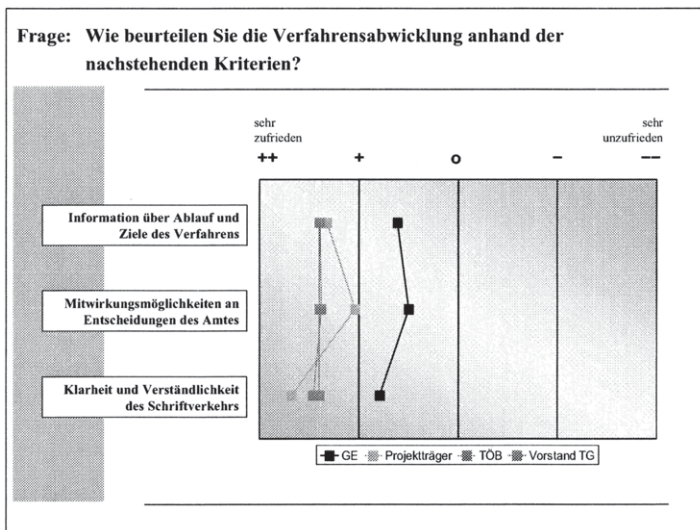


Abbildung 57: Beurteilung der Abwicklungsqualität

Generell lässt sich feststellen, dass sämtliche Kundengruppen die Verfahrensabwicklung in allen Kriterien positiv beurteilen. Hierbei fällt jedoch auf, dass die Grundstückseigentümer im Vergleich zu den anderen Kundengruppen die Abwicklung insgesamt etwas schlechter beurteilen. Hervorzuheben ist, dass die *Klarheit und Verständlichkeit des Schriftverkehrs* – trotz des juristisch komplexen Verfahrensablaufs – von allen Kriterien am besten bewertet wird. Die *Mitwirkungsmöglichkeiten an den Entscheidungen des Amtes* werden dagegen von den Projektträgern und den Grundstücks-

⁸³⁴ Zu den vorgestellten Ergebnissen vgl. insbesondere BMS Consulting (2005), S. 112 ff.

eigentümern etwas kritischer gesehen. Möglicherweise besteht für diese Gruppen ein besonderes Interesse zur Durchsetzung der eigenen Zielsetzungen im Verfahrensablauf, so dass über das Ergebnis tendenziell eher Anlass zur Unzufriedenheit besteht.

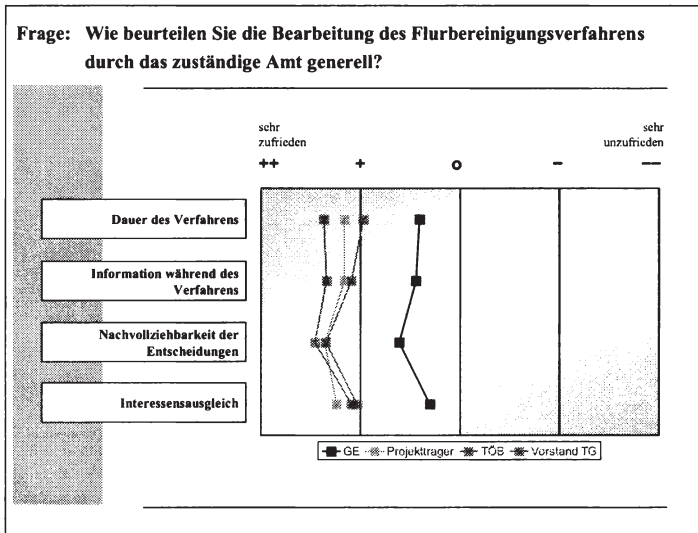


Abbildung 58: Beurteilung der Bearbeitungsqualität

Ein vergleichbares Gesamtbild ergibt sich auch bei der Betrachtung des zweiten Fragenblocks. Die *Bearbeitungsqualität des Bodenordnungsverfahrens* durch die zuständigen Ämter für Agrarordnung wurde durchweg positiv beurteilt. Die Befragten bewerteten die Verfahrensbearbeitung anhand der Merkmale »Dauer des Verfahrens«, »Information während des Verfahrens«, »Nachvollziehbarkeit von Entscheidungen« sowie »Interessenausgleich« zwischen den Beteiligten. Auch hier fällt das Urteil der Grundstückseigentümer insgesamt ungefähr eine Abstufung schlechter aus als bei den anderen Kundengruppen. Auffällig ist zudem, dass alle Kundengruppen die Nachvollziehbarkeit der Entscheidungen des Amtes am besten bewerten. Die Gesamtdauer des Verfahrens wird dagegen eher kritischer beurteilt. Viele Kunden wünschen sich demnach eine schnellere Abwicklung des Flurbereinigungsverfahrens (vgl. *Abbildung 58*).

In einem weiteren Fragenblock sollten die Kundengruppen die *Servicequalität der Mitarbeiter* der Ämter für Agrarordnung bewerten (vgl. *Abbildung 59*). Im Einzelnen wurden dabei die Kriterien Freundlichkeit, Sachverstand, Engagement, Erreichbarkeit sowie Information und Beratung abgefragt. Auch hier ergibt sich ein sehr positives Gesamtbild, welches tendenziell besser ausfällt als die bisherigen Ergebnisse. Gleichzeitig beurteilen die Grundstückseigentümer auch in diesem Befragungsabschnitt wiederum sämtliche Kriterien etwas kritischer. Im direkten Merkmalsvergleich wird der

Aspekt *Information und Beratung* von allen Kunden am Besten bewertet, was auf eine recht hohe Kundenorientierung der Mitarbeiter der Ämter für Agrarordnung hindeutet.

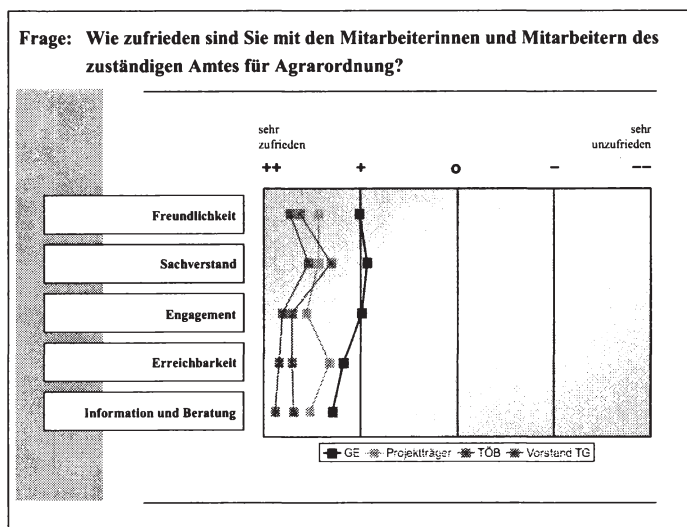


Abbildung 59: Beurteilung der Servicequalität der Mitarbeiter

Eine Einzelbetrachtung der Grundstückseigentümer macht deutlich, dass ein Sockel unzufriedener Eigentümer existiert. Diese beurteilen sämtliche Kriterien der Verfahrensabwicklung und -bearbeitung sowie die Servicequalität der Mitarbeiter durchgängig negativ. Das Antwortverhalten ist bei den Grundstückseigentümern daher stark zweigeteilt, eine Mehrheit von ca. 80% urteilt in der Regel positiv, eine Minderheit von knapp 20% dagegen durchgängig negativ. Belegt wird diese Beobachtung durch Korrelationen im Antwortverhalten der Grundstückseigentümer, die sich zwischen Werten von 0,75 bis 0,80 bewegen. Somit lässt sich auch die durchgängig festgestellte negative Abweichung im Antwortverhalten bei der Kundengruppe der Grundstückseigentümer erklären.

Die insgesamt gute Beurteilung der Arbeit der Ämter für Agrarordnung spiegelt sich auch in der abschließenden Fragestellung nach der *generellen Zufriedenheit* mit dem zuständigen Amt wider, welche in diesem Zusammenhang als »Globalzufriedenheit« interpretiert werden kann. Von den Grundstückseigentümern geben mehr als zwei Drittel der Befragten an, mit dem zuständigen Amt für Agrarordnung zufrieden bzw. sehr zufrieden zu sein (vgl. *Abbildung 60*). Bei den anderen Kundengruppen fällt das Ergebnis noch deutlicher aus. Hier geben fast alle Befragten an, mit dem zuständigen Amt für Agrarordnung entweder sehr zufrieden zu sein bzw. zufrieden zu sein.

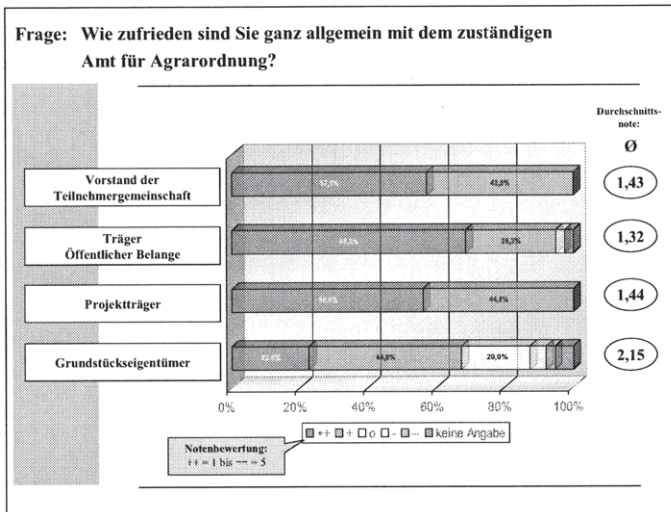


Abbildung 60: Beurteilung der Globalzufriedenheit

Insgesamt lässt sich somit eine recht positive Beurteilung des Themenkomplexes *Dienstleistungs- und Servicequalität* durch die Kunden der Agrarordnungsverwaltung in Nordrhein-Westfalen feststellen. Sicherlich gibt es in der Gesamtbetrachtung auch teilweise negative Beurteilungen und kritische Stimmen. Die Gesamtergebnisse sind allerdings immer vor dem *Hintergrund einer Vollzugsbehörde* zu bewerten, die wesentlich in die Eigentumsrechte der betroffenen Grundstückseigentümer eingreift. Zudem zeigen die freien Kommentare der Eigentümer – immerhin ein Drittel der Befragten hat diese Möglichkeit genutzt – dass die negative Beurteilung sich häufig auf die Infrastrukturmaßnahme selbst bezieht und nicht auf das Flächenmanagement der Bodenordnung.

5.2.4 Befragungsergebnisse zu Verfahrenszielen und Wirkungen

Im dritten Themenkomplex *Verfahrensziele und Wirkungen* wurde von den einzelnen Anspruchsgruppen erfragt, für wie wichtig sie die verschiedenen möglichen Zielsetzungen von Flurbereinigungsverfahren erachten. Des Weiteren sollten die Kunden beurteilen, inwieweit diese Zielsetzungen in ihrem Verfahren auch erreicht werden konnten. Die Betrachtung folgt damit einer direkten *zielbezogenen Wirksamkeitsbeurteilung* – im Sinne eines Soll-Ist-Vergleichs.⁸³⁵ Die Wirkungen werden damit aus der jeweiligen *subjektiven Sicht des Leistungsempfängers* beurteilt, aufgrund der Repräsentativi-

⁸³⁵ Alternativ lässt sich die Wirksamkeit staatlichen Handelns auch anhand des Beitrags zur allgemeinen Wohlfahrt – verstanden als gesamtgesellschaftlicher Wertschöpfungsbeitrag für die Gesellschaft – bewerten. Vgl. Mosiek/Gerhardt (2003), S. 293 f.; Pieper et al. (2006) und insbesondere Kapitel 4.1.1.1 dieser Arbeit.

tät der Befragung lassen sich die Ergebnisse aber auch für eine Wirkungsanalyse nutzbar machen.⁸³⁶ Weiterhin wurden von spezifischen Kundengruppen auch *Einschätzungen zu speziellen Wirkungskomponenten* eingeholt, beispielsweise zur Form, Größe und Erreichbarkeit landwirtschaftlicher Nutzflächen durch die Landwirtschaft. Hierdurch können die in der Wirkungsanalyse vorzunehmenden Hypothesen zu bestimmten gesellschaftlichen Auswirkungen schrittweise *empirische Evidenz* erfahren.

Als *Gründe für die Initiierung* eines Flurbereinigungsverfahrens werden seitens des Trägers des Bauprojektes eine erwartete *Zeitersparnis* und die deutlich *höhere Akzeptanz für das Bauprojekt* in der Region genannt (jeweils 64,0%). Für immerhin die Hälfte der Befragten Projektträger spielt auch die *Erwartung einer Kostenersparnis*, beispielsweise beim Grunderwerb, eine wichtige Rolle. Wichtigster Grund für die Verfahrenseinleitung ist aber der *Wunsch der Träger öffentlicher Belange* nach einer begleitenden Bodenordnung (76,0%). Bei den Trägern öffentlicher Belange handelt es sich um die örtlich zuständigen Stellen bei den Gemeinden, Städten oder Kreisen. Dies deckt sich auch mit den entsprechenden Befragungsergebnissen. Mehr als 95% der Träger öffentlicher Belange halten die Flurbereinigung für ein sehr gutes bzw. gutes Instrument zur Flächenbeschaffung für das anstehende Bauprojekt.⁸³⁷

Im Fragenkomplex zur generellen *Wichtigkeit unterschiedlicher Verfahrensziele* wurden den vier Kundengruppen acht mögliche Ziele zur Auswahl gestellt:

- Vermeidung von Verlusten an Eigentumsfläche
- Behebung der durch das Bauprojekt entstandenen Bewirtschaftungsnachteile
- Erhalt landwirtschaftlicher Betriebe
- Verbesserung der Erreichbarkeit und der Bewirtschaftungsmöglichkeiten landwirtschaftlicher Nutzflächen
- Allgemeine Akzeptanz des Bauprojektes
- Beschleunigung des Bauprojektes
- Naturschutz und Landschaftspflege
- Berücksichtigung des Bodenschutzes (z.B. Reduzierung Bodenerosionen)

Dabei ist im Ergebnis festzuhalten, dass von den Befragten sämtliche Ziele im Durchschnitt als wichtig bis sehr wichtig eingestuft wurden. Dennoch lässt sich aus dem Antwortverhalten eine *Zielpräferenz für jede Anspruchsgruppe* ableiten. *Abbildung 61* zeigt entsprechend die jeweils wichtigsten Ziele der Akteure. Auffällig ist in diesem Zusammenhang, dass das Ziel des *Erhaltes landwirtschaftlicher Betriebe* sich bei allen Anspruchsgruppen unter den drei wichtigsten Zielen wieder findet. Insgesamt wird Zielsetzungen, welche die Landwirtschaft betreffen, von allen Beteiligten eine hohe Bedeutung eingeräumt.

⁸³⁶ Vgl. Kapitel 4.2.2.

⁸³⁷ Vgl. BMS Consulting (2005), S. 110 ff.

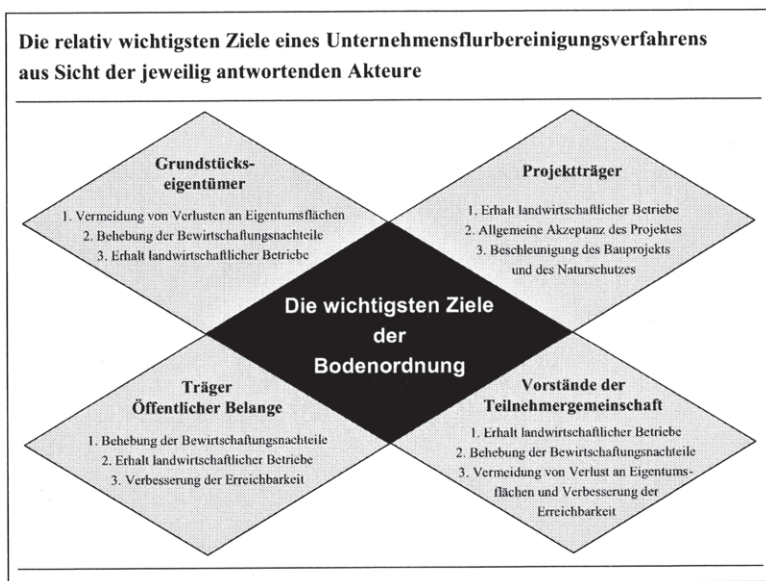


Abbildung 61: Die wichtigsten Verfahrensziele aus Kundensicht

Bei den Trägern Öffentlicher Belange und den Vorständen der Teilnehmergeinschaft besitzen entsprechende Ziele ausnahmslos die höchste Priorität. Für die Grundstückseigentümer stellt zudem die *Vermeidung von Verlusten an Eigentumsflächen* das wichtigste Verfahrensziel dar. Bei einer deutlichen Mehrheit der Fälle sind die vom Infrastrukturprojekt betroffenen Eigentümer also nicht bereit, sich von Eigentumsflächen zu trennen.⁸³⁸ Für den Projektträger stehen daher auch Verfahrensziele im Vordergrund, die der *Realisierung des Projektes* zuträglich sind. Dies ist zum einen die allgemeine Akzeptanz des Projektes vor Ort. Zum anderen betrifft dies Belange des Naturschutzes – auch um hier Widerstände zu reduzieren – sowie der Erhalt landwirtschaftlicher Betriebe, die durch das Bauprojekt ansonsten in ihrer Existenz bedroht sind und mit hohen Entschädigungen abgefunden werden müssten.

Von Interesse ist allerdings nicht nur die Priorisierung einzelner Zielsetzungen, sondern auch, inwieweit diese Ziele im jeweiligen Verfahren auch erreicht werden konnten. Zur Verdeutlichung des Sachverhaltes wurde sich in *Abbildung 62* einer sog. *Portfolio-darstellung* bedient. Dieser Darstellung liegt die grundsätzliche Hypothese zugrunde, dass jedes Ziel auch nur entsprechend seiner relativen Wichtigkeit erfüllt werden sollte. D.h. die Zielerfüllung durch das zuständige Amt für Agrarordnung entspricht genau der jeweiligen Wertzumessung durch den Kunden. Bei einer *idealtypi-*

⁸³⁸ Dies führt gerade bei großen Bauvorhaben, mit hohem Flächenbedarf, die ohne begleitende Bodenordnung durchgeführt werden, immer wieder zu erheblichen Konflikten, gerichtlichen Auseinandersetzungen und damit zu Verzögerungen des Projektes.

schen Zielerreichung wären demnach sämtliche Verfahrensziele auf einer Geraden durch den Ursprung (45-Grad-Linie) angeordnet. Ergeben sich stattdessen größere Abweichungen, kann dies auf zwei Ursachen zurückgeführt werden. Zum einen besteht die Möglichkeit, dass Ziele in höherem Maße erfüllt wurden, als ihnen vom Kunden an Bedeutung zukam (*Zielübererfüllung*). Zum anderen besteht die Möglichkeit, dass Ziele nicht entsprechend ihrer Wichtigkeit erfüllt wurden (*Zieluntererfüllung*).⁸³⁹

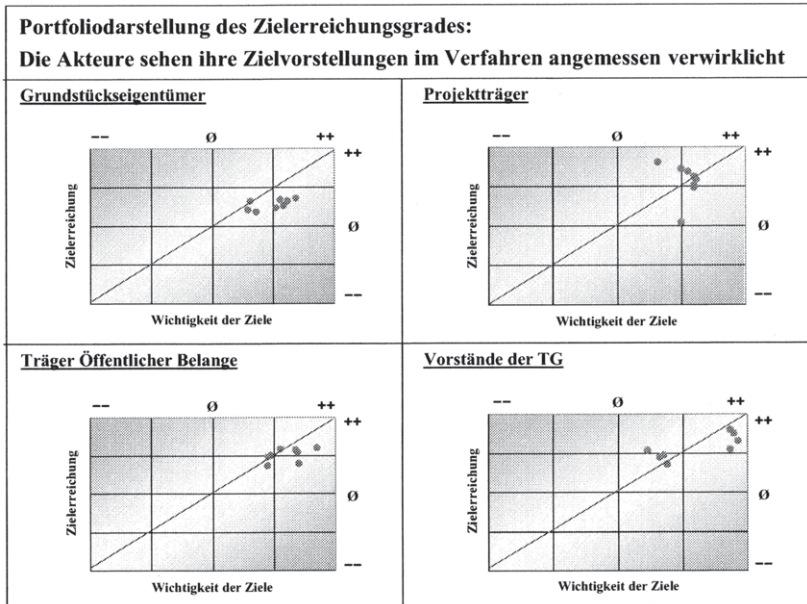


Abbildung 62: Portfoliodarstellung der relativen Zielerfüllung allgemeiner Zielsetzungen

Wie sich den einzelnen Portfolios in *Abbildung 62* entnehmen lässt, ergeben sich für die Kunden der Agrarordnungsverwaltung keine wesentlichen Abweichungen von den dargestellten Geraden, d.h. *die Zielerfüllung entspricht weitestgehend ihrer Wichtigkeit*. Kleinere Auffälligkeiten zeigt einmal das Portfolio der Projektträger, mit einer leichten Zielübererfüllung im Bereich der Flächenerreichbarkeit und einer Zieluntererfüllung im Bereich Bodenschutz.⁸⁴⁰ Zum anderen zeigt das Portfolio der Vorstände der Teilnehmergemeinschaft, gemessen an der relativen Wichtigkeit, eine deutliche Häufung zweier Zielgruppen. Dies sind einerseits Ziele, die primär den Grundstückseigen-

⁸³⁹ Vgl. BMS Consulting (2005), S. 121 f.

⁸⁴⁰ Es ist jedoch wenig überraschend, dass aus Sicht der Projektträger das Ziel einer Verbesserung der Flächenerreichbarkeit in Bodenordnungsverfahren regelmäßig übererfüllt wird. Der Nutzen aus verstärktem Wegebau kommt primär den regionalen Landwirten zugute, die Kosten verbleiben i.d.R. beim Projektträger.

tümern bzw. der Landwirtschaft zugute kommen sowie andererseits die sonstigen Verfahrensziele.⁸⁴¹ Die letzte Auswertung betrifft schließlich die Kundenbeurteilung, inwieweit die originären *gesetzlichen Zielsetzungen im Verfahren* erreicht werden konnten. Als die intendierten Zielsetzungen des Gesetzgebers, bei der Ausarbeitung der entsprechenden Regelungen, kommt diesen Zielen natürlich besondere Bedeutung zu. Die Analyse der gesetzlich verankerten Zielsetzungen sind Ausdruck des politischen Willens und damit auch Ausgangspunkt der Wirkungsanalyse.

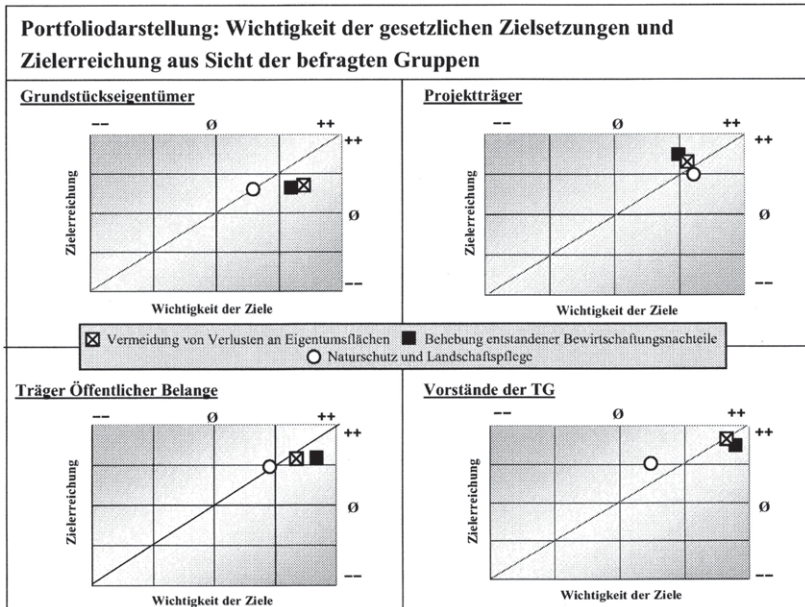


Abbildung 63: Portfoliodarstellung der relativen Zielerfüllung gesetzlicher Zielsetzungen

Einen ersten Überblick über die *intendierten Wirkungen* einer Unternehmensflurbereinigung bietet die entsprechende Gesetzesgrundlage. Gemäß §87 FlurbG wird mit der Verfahrenseinleitung zum einen die Verteilung des im Zuge der Realisierung des Infrastrukturvorhabens entstehenden Landverlustes auf einen größeren Kreis von Eigentümern bezweckt.⁸⁴² Zum anderen sollen Nachteile für die allgemeine Landeskultur vermieden werden. Während klassische Bodenordnungen primär auf eine geringe Be-

⁸⁴¹ Auch diese Ergebnisse sind wenig überraschend. Beim Vorstand der Teilnehmergemeinschaft handelt es sich um ein gewähltes Organ, welches die Interessen der Grundstückseigentümer und damit die Belange vieler Landwirte vertritt. Ziele, die dieser Gruppe nutzen, besitzen daher eine sehr hohe Bedeutung. Andere Ziele, wie z.B. die allgemeine Akzeptanz des Bauprojektes oder des Naturschutzes stehen dahinter zurück.

⁸⁴² Vgl. §87 FlurbG.

einrächtigung der landwirtschaftlichen Nutzungs- und Bewirtschaftungsmöglichkeiten ausgerichtet waren, spielen im Zuge des gestiegenen Umweltbewusstseins heute auch ökologische Überlegungen eine bedeutende Rolle.⁸⁴³ Um aussagekräftige Befragungsergebnisse zu erhalten, wurden auf Grundlage des Gesetzes drei Teilziele formuliert – die Vermeidung von Verlusten an Eigentumsflächen, die Behebung der durch das Bauprojekt entstandenen Bewirtschaftungsnachteile sowie Naturschutz und Landschaftspflege (vgl. auch *Abbildung 63*).⁸⁴⁴

Im Rahmen der Kundenbefragung wurde ermittelt, welche Bedeutung die Anspruchsgruppen diesen gesetzlichen Zielsetzungen beimessen und inwieweit diese das Bodenordnungsverfahren erfüllen konnte. Wie die Ergebnisse in *Abbildung 63* zeigen, beurteilen alle befragten Gruppen den Zielerreichungsgrad in Bezug auf die gesetzlich induzierten Wirkungen als hoch bis sehr hoch, so dass die Agrarordnungsverwaltung aus Sicht ihrer Kunden ihren gesetzlichen Auftrag äußerst zufriedenstellend erfüllt. Als *Gesamtergebnis* lässt sich feststellen, dass die schriftliche Kundenbefragung ein positives Bild der Agrarordnungsverwaltung in Nordrhein-Westfalen zeichnet. Dies betrifft sowohl die Qualität der Verfahrensbearbeitung als auch die Servicequalität der Mitarbeiter. Die von den Kunden in die Verwaltung gerichteten Erwartungen über Ziele und Wirkungen eines Bodenordnungsverfahrens werden von der Agrarordnungsverwaltung in hohem Maße erfüllt.

Die *Nutzenanalyse von Bodenordnungsverfahren* zeigt, dass das Urteil der Kunden eine aussagekräftige und damit steuerungsrelevante Größe für die öffentliche Verwaltung darstellt. Im Rahmen regelmäßiger Messungen sollte das Controlling daher auch zukünftig ein überschaubares *Set von Indikatoren* erheben. Die Vielzahl individueller Wahrnehmungen der Verfahrenswirkungen durch einzelne Leistungsempfänger ermöglicht bei einer entsprechenden Repräsentativität letztlich auch eine objektive Einschätzung gesellschaftlicher Wirkungen. Durch die Ausweitung der Betrachtung auf die gesamtgesellschaftlich ausgelösten Wirkungen lassen sich im Rahmen der *Wirkungsanalyse* auch Rückschlüsse auf die Effektivität, d.h. die Wirksamkeit des Verwaltungshandelns, gewinnen.

5.3 Wirkungsanalyse in der Konzeptionsphase: Aufbau der Analyse- und Bewertungsschemata

5.3.1 Ausgangssituation und Zielsetzung des Projektes

Konzeption und Verfahren der Wirkungsanalyse sollen im Folgenden anhand eines Projektes zum staatlichen Flächenmanagement durch Bodenordnung in Rheinland-Pfalz ausführlich vorgestellt werden.⁸⁴⁵ Auf Grundlage der im theoretischen Teil der Arbeit *vorgestellten Methodik*, wurde innerhalb des Projektes eine Wirkungsanalyse

⁸⁴³ Vgl. Hegele et al. (1992), S. 357.

⁸⁴⁴ Für eine detaillierte Beschreibung der Vorgehensweise vgl. BMS Consulting (2005), S. 136ff.

⁸⁴⁵ Vgl. hierzu ausführlich Mosiek/Pieper/Kasten (2006) sowie Lorig/Kasten/Mosiek/Pieper (2006), S. 458 ff.

von Bodenordnungsverfahren vorgenommen. Wesentliche Zielsetzung des Projektes war die weitgehende und möglichst umfassende Identifikation, Systematisierung und Bewertung der *gesamtgesellschaftlichen Auswirkungen der Bodenordnung*. Weiterhin war es ein erklärtes Projektziel, sämtliche gesetzliche Verfahrenstypen der Bodenordnung in die Analyse einzubeziehen.⁸⁴⁶ Die zentralen Ergebnisse stellt die folgende Fallstudie vor.

Das *Bundesland Rheinland-Pfalz* betreibt seit mehreren Jahren eine konsequente Modernisierung der Verwaltungsprozesse. In diesem Kontext ist das Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau des Landes Rheinland-Pfalz (MWVLW) unter anderem verantwortlich für die Verwaltungsmodernisierung der in seinem Geschäftsbereich ressortierenden sechs Dienstleistungszentren Ländlicher Raum (DLR). Der Gesamtprozess der Neuausrichtung wird unterstützt und begleitet durch die Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion Trier (ADD), welche die Dienstaufsicht über die DLRs inne hat.⁸⁴⁷ Das MWVLW Rheinland-Pfalz ist bestrebt, nicht nur die Effizienz, sondern auch die *Effektivität des eigenen Verwaltungshandelns* weiter zu erhöhen, insb. im Rahmen der strategischen Führung der ihm unterstellten Verwaltungsbereiche. Dazu soll im Geschäftsbereich »Bodenordnung« der Dienstleistungszentren Ländlicher Raum ein *funktionsfähiges Wirkungsmanagement* etabliert werden. Bodenordnungsverfahren stoßen allerdings ein komplexes Gefüge aus ökonomischen, ökologischen, sozialen und kulturellen Wirkungen an. Die Komplexität wirkungsorientierter Steuerungsprozesse macht es daher erforderlich, durch ein wirkungsorientiertes Controlling eine *sachgerechte Führungsunterstützung* zu implementieren. Mit Hilfe der Wirkungsanalyse müssen sämtliche Auswirkungen der Bodenordnung identifiziert und durch geeignete Messverfahren operationalisiert werden, um sie im Rahmen der Wirkungsrechnung einer Steuerung zugänglich zu machen. Das MWVLW Rheinland-Pfalz beabsichtigt, auf dieser Grundlage eine *kombinierte Kosten- und Wirkungsprognose* einzuführen und so zur Wirkungsoptimierung des Verwaltungshandelns beizutragen. Aufgrund des umfangreichen Adressatenkreises und der hohen individuellen Verfahrenskomplexität ist eine transparente Darstellung der relevanten Wirkungsbeiträge in der Bodenordnung besonders geboten – die Mitarbeiter der Verwaltung können erheblichen Einfluss auf die gesamtgesellschaftlichen Wirkungen nehmen.⁸⁴⁸

Die *Fallstudie zur Wirkungsanalyse* folgt dabei der im theoretischen Teil der Arbeit vorgestellten Vorgehenssystematik. Nach einer kurzen Darstellung der organisatorischen Rahmenbedingungen wird zunächst die Methodik der Wirkungsanalyse für Bodenordnungsverfahren erläutert. Der erste Schritt der Konzeptionsphase besteht dann in der Herleitung des *gesamtgesellschaftlichen Wirkungsgefüges* der Bodenordnung, der zweite Schritt in einer Operationalisierung und Bewertung der einzelnen Wirkungskomponenten. Die Anwendung der Wirkungsrechnung erfolgt schließlich anhand eines exemplarischen Beispiels.

⁸⁴⁶ Nach dem Flurbereinigungsgesetz werden fünf wichtige Verfahrenstypen unterschieden. Vgl. Kapitel 5.1.2.

⁸⁴⁷ Vgl. Mosiek/Pieper/Kasten (2006), S. 15 f.

⁸⁴⁸ Zur Typisierung staatlicher Handlungsbereiche und der Eignung einer Wirkungsanalyse vgl. Kapitel 4.2.3.

5.3.2 Bodenordnungsverfahren als Dienstleistung des Landes Rheinland-Pfalz

Nachfolgend werden die aktuellen organisatorischen Rahmenbedingungen und das Aufgabenspektrum der Landesverwaltung in Rheinland-Pfalz vorgestellt. Von besonderem Interesse im Rahmen dieser Untersuchung ist dabei das Aufgabenfeld des staatlichen Flächenmanagements durch Bodenordnung als ein wesentlicher Bestandteil der *Landespolitik zur integrierten ländlichen Entwicklung*. Die Landesverwaltung in Rheinland-Pfalz gliedert sich in oberste Landesbehörden (Staatskanzlei und Ministerien), in obere Landesbehörden (z.B. Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion, Struktur- und Genehmigungsdirektionen oder das Landesuntersuchungsamt) und in untere Landesbehörden (z.B. Finanzämter, Vermessungsämter, Forstämter oder Dienstleistungszentren Ländlicher Raum). Daneben gibt es eigenständige Landesbetriebe, die spezielle Aufgaben der Landesverwaltung erfüllen (z.B. Landesbetrieb Straßen).⁸⁴⁹

Als *oberste Landesbehörde* ist das Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau mit Sitz in Mainz für Bodenordnungsverfahren zuständig. Insgesamt besitzt das MWVLW die folgenden Aufgaben:⁸⁵⁰

- Wirtschaftspolitik und -ordnung, berufliche Bildung und Europa
- Wirtschaftsförderung, Mittelstand, Tourismus, Außenwirtschaft
- Innovation, Informations-/ Kommunikationswirtschaft, Energieaufsicht
- Weinbau, Landwirtschaft, Verbraucherschutz
- Landentwicklung, Agrarpolitik und Markt
- Verkehr und Straßenbau

Das MWVLW ist in diesem Kontext die für die Bodenordnung nach dem Flurbereinigungsgesetz zuständige *oberste Flurbereinigungsbehörde*.⁸⁵¹ Die Zuständigkeit für diese Funktion ist in der Abteilung 6 »Landentwicklung, Agrarpolitik und Markt« angesiedelt. Darüber hinaus ist in der Abteilung 6 des MWVLW auch eine Spruchstelle für Flurbereinigung eingerichtet. Sie entscheidet über Widersprüche gegen die Feststellungen im Rahmen von Bodenordnungsverfahren, wie z.B. die Ergebnisse der Wertermittlung oder über Widersprüche gegen den Flurbereinigungsplan.

Die Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion mit Sitz in Trier ist *obere Landesbehörde* und zuständig für die Bereiche:⁸⁵²

- Kommunale und hoheitliche Aufgaben, Soziales
- Schulen
- Landwirtschaft, Weinbau und Wirtschaftsrecht

⁸⁴⁹ Zur Organisation und zum strukturellen Aufbau des öffentlichen Sektors vgl. auch Kapitel 2.1.2.

⁸⁵⁰ Stand: Februar 2007.

⁸⁵¹ Vgl. §2 FlurbG.

⁸⁵² Stand: Februar 2007.

Hinsichtlich des Aufgabenspektrums der Bodenordnung ist die Abteilung 4 der Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion *Mittelbehörde* für die Bereiche Landwirtschaft, Weinbau und Wirtschaftsrecht. Sie nimmt damit auch die Aufgabe als *obere Flurbereinigungsbehörde* nach dem FlurbG wahr.⁸⁵³ Diese Zuständigkeit ist im Referat 44 »Ländliche Entwicklung/ Ländliche Bodenordnung« angesiedelt. Entsprechend dem mehrstufigen Verwaltungsaufbau sind die Dienstleistungszentren Ländlicher Raum *untere Flurbereinigungsbehörden* nach dem FlurbG und damit für die operative Leistungserstellung im Bereich des staatlichen Flächenmanagements durch Bodenordnung zuständig (vgl. *Abbildung 64*).

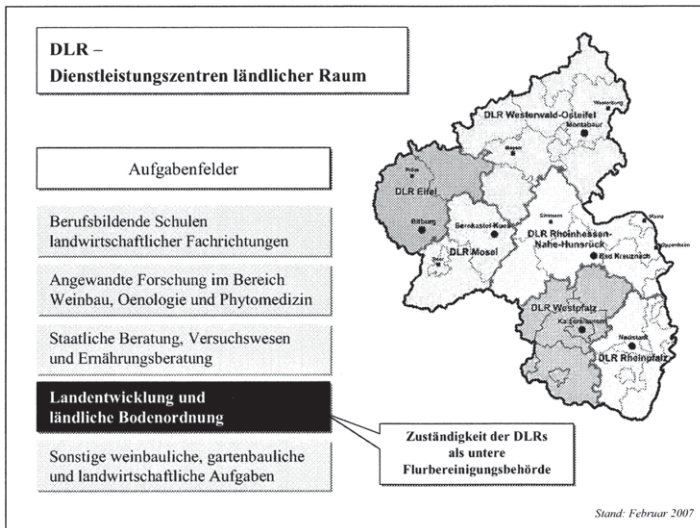


Abbildung 64: Struktur und Aufgaben der DLR

Im Rahmen der rheinland-pfälzischen Agrarverwaltungsreform wurden im Jahr 2003 zahlreiche untere Landesbehörden aufgelöst und zu den sechs DLRs zusammengefasst.⁸⁵⁴ Die Dienstleistungszentren Ländlicher Raum verfügen daher über ein *breites Aufgabenfeld* mit den Schwerpunkten »Ländliche Entwicklung« und »Agrarwirtschaft«. Im Einzelnen sind sie zuständig für die Bereiche Landentwicklung, ländliche Bodenordnung und Siedlung, die Berufsbildenden Schulen landwirtschaftlicher Fachrichtung, die staatliche Beratung, das Versuchswesen, die Ernährungsberatung, die angewandte Forschung im Weinbau, Oenologie, Phytomedizin sowie für andere weinbauliche, gartenbauliche und landwirtschaftliche Aufgaben.⁸⁵⁵

⁸⁵³ Vgl. §2 FlurbG.

⁸⁵⁴ Vgl. Mosiek/Pieper/Kasten (2006), S. 29.

⁸⁵⁵ Stand: Februar 2007.

Die Amtsbezirke der DLRs decken die gesamte Landesfläche in Rheinland-Pfalz ab. Es handelt sich um *selbständig agierende Behörden*, deren Größe von einem eher kleinen Amt mit gut einhundert Beschäftigten bis zu einem großen Amt mit mehr als dreihundert Beschäftigten reicht. Insgesamt sind derzeit ca. 1.250 Mitarbeiter bei den Dienstleistungszentren beschäftigt, wobei ca. 530 Mitarbeiter in der Abteilung Landentwicklung angesiedelt sind.⁸⁵⁶ Der Tätigkeitsschwerpunkt der Abteilung Landentwicklung liegt in der Zuständigkeit als untere Flurbereinigungsbehörde in der *operativen Durchführung von Bodenordnungsverfahren*.

5.3.3 Methodik der Wirkungsanalyse von Bodenordnungsverfahren

Zielsetzung der vorliegenden Fallstudie ist die vollständige Identifikation und Bewertung der gesamtgesellschaftlichen Auswirkungen von Bodenordnungsverfahren nach dem FlurbG. Dazu ist es notwendig – im Rahmen einer Marginalbetrachtung – sämtliche Effekte zu analysieren, die in der Gesellschaft daraus erwachsen, dass eine Bodenordnung durchgeführt wurde.⁸⁵⁷ Im Fokus der Untersuchung stehen also die *Veränderungen im gesamtgesellschaftlichen Wirkungsgefüge*, die daraus resultieren, dass ein Flurbereinigungsverfahren eingeleitet wurde (vgl. *Abbildung 65*).⁸⁵⁸

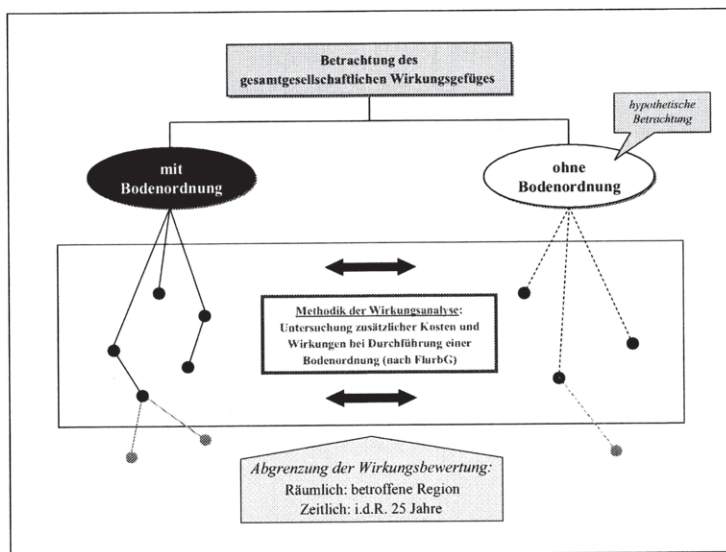


Abbildung 65: Methodik der Wirkungsanalyse von Bodenordnungsverfahren

⁸⁵⁶ Vgl. Mosiek/Pieper/Kasten (2006), S. 28 f.

⁸⁵⁷ Vgl. Mosiek/Pieper/Kasten (2006), S. 34.

⁸⁵⁸ Vgl. hierzu auch Kapitel 4.3.2.1.3.

Grundsätzlich wird damit im weiteren Verlauf der Wirkungsanalyse unterstellt, dass sämtliche staatlichen Vorhaben sowohl mit, als auch ohne ein begleitendes Flurbereinigerungsverfahren realisiert werden könnten. Zielsetzung der folgenden Analyse ist daher, die aus der Bodenordnung resultierenden *zusätzlichen Kosten und Wirkungen* für die Gesellschaft zu ermitteln. Damit basiert die Wirkungsanalyse zu einem großen Teil auf hypothetischen Überlegungen.⁸⁵⁹ Die untersuchungsleitende Fragestellung der Wirkungsanalyse für Bodenordnungsverfahren lautet demnach: „*Welche gesamtgesellschaftlichen Veränderungen haben sich dadurch ergeben, dass ein Bodenordnungsverfahren durchgeführt wurde?*“

Um die Bodenordnung hinsichtlich ihrer Wirksamkeit beurteilen zu können, ist die Herleitung eines möglichst umfassenden, in sich konsistenten *Wirkungsgefüges der Bodenordnung* erforderlich.⁸⁶⁰ Zur Identifikation der gesellschaftlichen Auswirkungen stehen der Wirkungsanalyse unterschiedliche Instrumente zur Verfügung. Neben der reinen *Beobachtung* von Veränderungen im Verfahrensgebiet, können hierzu einerseits die vom Gesetzgeber intendierten Wirkungen und andererseits die Erkenntnisse bereits durchgeführter Studien herangezogen werden (*Dokumentenanalyse*). Weitere Erkenntnisse können auch aus Kundenbefragungen, sofern hier eine Repräsentativität gewährleistet ist, sowie aus flankierenden Mitarbeiter- und Expertengesprächen gewonnen werden (*Befragung*).

Zur Wirkungsbewertung ist das Untersuchungsfeld sowohl in zeitlicher als auch in räumlicher Hinsicht abzugrenzen (vgl. *Abbildung 65*). Beim staatlichen Flächenmanagement durch Bodenordnung handelt es sich um räumliche beschränkte Verfahren, so dass die abgegrenzte Untersuchung der betroffenen Region angemessen erscheint. In zeitlicher Hinsicht wird ein Bewertungshorizont herangezogen, der in der Regel 25 Jahre beträgt.⁸⁶¹ Es wird damit unterstellt, dass die identifizierten Auswirkungen regelmäßig für diesen Zeitraum ihre Wirkung in der Gesellschaft entfalten und danach ihre Wirksamkeit verlieren.

5.3.4 Identifikation der Auswirkungen von Bodenordnungsverfahren

5.3.4.1 Gesetzlich intendierte Wirkungen der Bodenordnung

Die Identifikation der relevanten Wirkungsbeiträge von Bodenordnungsverfahren erfordert zunächst eine *Analyse der gesetzlichen Rahmenbedingungen*. Entsprechend der Modellkonzeption staatlichen Handelns⁸⁶² lassen sich intendierte, am Zielsystem des politisch-administrativen Systems ausgerichtete Wirkungen und nicht intendierte Nebenwirkungen unterscheiden. Ein wichtiger Anhaltspunkt im Hinblick auf die politisch intendierten Zielsetzungen von Bodenordnungsverfahren bietet die entsprechende Ge-

⁸⁵⁹ Zur Bewertungssystematik der Wirkungsanalyse vgl. auch Kapitel 4.3.2.2.1.

⁸⁶⁰ Zur systematischen Herleitung eines gesamtgesellschaftlichen Wirkungsgefüges vgl. Kapitel 4.3.2.1.

⁸⁶¹ Vgl. hierzu auch Kapitel 5.3.6.

⁸⁶² Vgl. ausführlich Kapitel 4.1.2.2.

setzesgrundlage. Hierzu ist eine differenzierte Auseinandersetzung mit dem *Flurbereinigungsgesetz* erforderlich. Die nachfolgenden Ausführungen beziehen sich auf die Regelflurbereinigung nach §1 FlurbG, die Vereinfachte Flurbereinigung nach §86 FlurbG und die Unternehmensflurbereinigung nach §87 FlurbG.⁸⁶³ Hierbei handelt es sich um die gesetzlichen Verfahrensarten, die in der praktischen Anwendung der Flurbereinigungsbehörden sehr häufig genutzt werden.⁸⁶⁴ Diese Verfahrensarten stellen damit den Rahmen der weiteren Untersuchung dar.

Der Hauptzweck der *Regelflurbereinigung* besteht nach §1 FlurbG in der Verbesserung der Produktions- und Arbeitsbedingungen in der Land- und Forstwirtschaft sowie in der Förderung der allgemeinen Landeskultur und der Landentwicklung.⁸⁶⁵ Unter der Verbesserung der Produktions- und Arbeitsbedingungen in der Land- und Forstwirtschaft lassen sich die folgenden gesetzlichen Zielsetzungen subsumieren:⁸⁶⁶

- Verbesserung der Produktions- und Arbeitsleistung
- Steigerung der Produktivität und Wirtschaftlichkeit
- Nachhaltige Stärkung und Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit

Eine weitere gesetzliche Zielsetzung der Regelflurbereinigung besteht darin, die allgemeine Landeskultur sowie die Landentwicklung zu fördern. Traditionelle Bodenordnungsverfahren haben bei der Förderung der allgemeinen Landeskultur fast ausschließlich auf agrarstrukturelle Verbesserungen im ländlichen Raum abgezielt, d.h. im Vordergrund der Planungen stand in erster Linie die nachhaltige Verbesserung der Fruchtbarkeit und Ertragssicherheit landwirtschaftlicher Nutzflächen.⁸⁶⁷ Das inhaltliche Verständnis des Begriffs »Landeskultur« hat sich jedoch insbesondere in den letzten Jahrzehnten entscheidend gewandelt und kann heute folgendermaßen interpretiert werden:⁸⁶⁸

- Landschaftspflege unter Berücksichtigung der ökologischen Ausgleichsfunktion
- Verbesserung der Wohn-, Wirtschafts- und Erholungsfunktion des ländlichen Raumes
- Dauerhafte Verbesserung der Lebensverhältnisse

Das *klassische Aufgabenfeld der Bodenordnung* hat demnach in den letzten Jahren einen starken Wandel erlebt und erfüllt heute vielfach auch ökologische und landespflegerische Zielsetzungen.

⁸⁶³ Zu den gesetzlichen Verfahrensarten der Bodenordnung vgl. Kapitel 5.1.2.

⁸⁶⁴ Vgl. Mosiek/Pieper/Kasten (2006), S. 75.

⁸⁶⁵ Vgl. §1 FlurbG.

⁸⁶⁶ Vgl. Hegele et al. (1992), S. 2 ff. und Mosiek/Pieper/Kasten (2006), S. 76 ff.

⁸⁶⁷ Vgl. Hegele et al. (1992), S. 3.

⁸⁶⁸ Vgl. Hegele et al. (1992), S. 4 und Mosiek/Pieper/Kasten (2006), S. 78 f.

Bodenordnungsverfahren dienen den unterschiedlichsten Zielsetzungen und Maßnahmen der ländlichen Entwicklung.⁸⁶⁹ Die Rahmenbedingungen für die Durchführung solcher Bodenordnungsverfahren sind im zweiten Absatz von §37 FlurbG festgelegt:

- „Die Flurbereinigungsbehörde hat [...] die öffentlichen Interessen zu wahren, vor allem den Erfordernissen der Raumplanung, der Landesplanung und einer geordneten städtebaulichen Entwicklung, des Umweltschutzes, des Naturschutzes und der Landschaftspflege, des Denkmalschutzes, der Erholung, der Wasserwirtschaft einschließlich Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung, der Fischerei, des Jagdwezens, der Energieversorgung, des öffentlichen Verkehrs, der landwirtschaftlichen Siedlung, der Kleinsiedlung, des Kleingartenwesens und der Gestaltung des Orts- und Landschaftsbildes sowie einer möglichen bergbaulichen Nutzung und der Erhaltung und Sicherung mineralischer Rohstoffvorkommen Rechnung zu tragen.“⁸⁷⁰

Die Durchführung der Agrarstrukturverbesserung sowie der in §37 (2) FlurbG genannten Maßnahmen ist gesetzlich nicht vorgeschrieben.⁸⁷¹ Jede einzelne Maßnahme rechtfertigt für sich alleine die Einleitung eines Bodenordnungsverfahrens.⁸⁷² Grundsätzlich gilt es, die verschiedenen Belange gegeneinander abzuwägen und das Wohl der Allgemeinheit zu fördern.⁸⁷³ Dabei sind nicht nur die Interessen der Beteiligten, sondern ebenfalls die Interessen der allgemeinen Landeskultur sowie der Landentwicklung zu berücksichtigen. Zudem schreibt das Gesetz vor, die jeweilige Landesstruktur bei der Neuordnung des ländlichen Raumes zu beachten, d.h. die natürlichen Gegebenheiten der Landschaft sollten aus Gründen des Naturschutzes erhalten werden.⁸⁷⁴ Die Realisierung der in §37 (2) genannten Maßnahmen erfolgt häufig in Verbindung mit der *Vereinfachten Flurbereinigung* entsprechend §86 FlurbG. Das Gesetz sieht bei der Durchführung solcher Flurbereinigungen Vereinfachungen im Verfahrensablauf vor. Das vereinfachte Flurbereinigungsverfahren findet häufig bei *künstlichen Eingriffen in den ländlichen Raum* Anwendung, bspw. bei städtebaulichen Maßnahmen, Infrastrukturprojekten, Maßnahmen des Umweltschutzes und der naturnahen Entwicklung von Gewässern oder im Rahmen von Bodenreform- oder Siedlungsverfahren.⁸⁷⁵ Als wesentliche Zielsetzungen des Gesetzgebers lassen sich die nachfolgenden Punkte festhalten:⁸⁷⁶

- Vermeidung/ Beseitigung der Nachteile für die allgemeine Landeskultur
- Erleichterung der Durchführung der Ausbaumaßnahmen

⁸⁶⁹ Vgl. Kapitel 5.1.

⁸⁷⁰ Vgl. §37 (2) FlurbG.

⁸⁷¹ Vgl. Hegele et al. (1992), S. 145 f.

⁸⁷² Es besteht jedoch kein Rechtsanspruch auf die Durchführung einer bestimmten Einzelmaßnahme zu Gunsten eines einzelnen Teilnehmers. Vgl. Hegele et al. (1992), S. 140.

⁸⁷³ Vgl. §37 (1) FlurbG.

⁸⁷⁴ Vgl. Hegele et al. (1992), S. 139.

⁸⁷⁵ Vgl. §86 FlurbG.

⁸⁷⁶ Vgl. Hegele et al. (1992), S. 349 f. und Mosiek/Pieper/Kasten (2006), S. 83.

Eine weitere Sondervorschrift der Flurbereinigungsgesetzgebung ist die *Unternehmensflurbereinigung* nach §87 FlurbG.⁸⁷⁷ Werden ländliche Grundstücke für im öffentlichen Interesse liegende Großbauprojekte in Anspruch genommen, kann durch Bodenordnung der Landverlust auf einen größeren Kreis von Eigentümern verteilt werden und es lassen sich die landeskulturellen Nachteile des Projektes beseitigen.⁸⁷⁸ Die gesetzlich intendierten Wirkungen der Unternehmensflurbereinigung lassen sich demnach wie folgt beschreiben:⁸⁷⁹

- Verringerung/ Vermeidung von Eigentumsverlusten
- Behebung der entstehenden Bewirtschaftungsnachteile
- Förderung von Naturschutz und Landschaftspflege

Der Gesetzgeber bezweckt also eine möglichst geringe Beeinträchtigung der von den baulichen Planungen betroffenen Grundstückseigentümer, so dass die Unternehmensflurbereinigung für die Betroffenen sicherlich das mildere und verhältnismäßigere Mittel bei Enteignungen darstellt. §87 FlurbG steht folglich im Einklang mit dem Verfassungsgebot des *geringstmöglichen Eingriffs*.⁸⁸⁰ Zusätzlich bezweckt eine Unternehmensflurbereinigung auch die Beseitigung der Nachteile für die allgemeine Landeskultur. Dies bezieht sich einerseits auf Beeinträchtigung der Bewirtschaftungsmöglichkeiten landwirtschaftlicher Nutzflächen sowie andererseits auf Beeinträchtigung der Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushaltes und des Landschaftsbildes.⁸⁸¹

Der Einblick in die intendierten Zielsetzungen des Flurbereinigungsgesetzes lässt bereits erahnen, wie vielfältig die Auswirkungen von Bodenordnungsverfahren sein können. Allerdings ist es Zielsetzung der Wirkungsanalyse, nicht nur die gesetzlich intendierten Wirkungsbeiträge abzubilden, sondern ebenfalls die darüber hinausgehenden Neben- und Folgewirkungen der Bodenordnung zu erfassen.⁸⁸² Deshalb sind weitere Analysen notwendig. Als nächstes werden die *bestehenden Forschungsergebnisse* zu den Auswirkungen der Bodenordnung in den Untersuchungsablauf integriert.

⁸⁷⁷ Vgl. §87 FlurbG oder Kapitel 5.2.

⁸⁷⁸ Vgl. §87 FlurbG oder Hegele et al. (1992), S. 357.

⁸⁷⁹ Vgl. BMS Consulting (2005), S. 136 ff. und Mosiek/Pieper/Kasten (2006), S. 84 f.

⁸⁸⁰ Für die Festsetzung der Höhe der Eigentumsentschädigung gewährt §88 Nr.7 FlurbG den betroffenen Landeigentümern den ordentlichen Rechtsweg, so dass ebenfalls die Konformität des Flurbereinigungsgesetzes mit Artikel 14 Absatz 3 Satz 3 GG gewährleistet ist. Artikel 14 des Grundgesetzes regelt allgemein den besonderen Schutz des Eigentums.

⁸⁸¹ Vgl. hierzu auch die Ausführungen zur Regelflurbereinigung in diesem Kapitel.

⁸⁸² Vgl. auch Kapitel 4.3.2.1.

5.3.4.2 Inhaltsanalyse bestehender Forschungsergebnisse

Der folgende *Literaturüberblick* beschränkt sich auf eine kurze Beschreibung des jeweiligen Untersuchungsgegenstandes einiger ausgewählter Studien.⁸⁸³ Dabei soll im Wesentlichen zwischen Untersuchungen unterschieden werden, die die Auswirkungen von Bodenordnungsverfahren möglichst allgemein analysieren bzw. darauf abzielen, ein allgemeines Bild der durch die Bodenordnung ausgelösten Wirkungen zu zeichnen (vgl. *Tabelle 2*). Weiterhin werden Studien und Forschungsergebnisse betrachtet und in die vorliegende Wirkungsanalyse integriert, die sich auf spezifische Wirkungskomponenten der Bodenordnung fokussieren. In der weiteren Darstellung wird zunächst mit einer *Analyse der relevanten Ergebnisse* der eher allgemein angelegten Wirkungsstudien begonnen.

Studie	Untersuchungsgegenstand/ -ziel
BMS Consulting/ BezReg Münster (2005)	Umfassende Wirkungsanalyse für Bodenordnungsverfahren am Beispiel der Unternehmensflurbereinigung.
FAL (2003)	Bewertung des aktuellen Zielerreichungsgrades des NRW-Programms Ländlicher Raum.
Schulte/Bokermann (2002)	Entwicklung eines Ansatzes zur Bewertung von Projekten der ländlichen Entwicklung.
Bokermann/Buhse/ Kaufmann (2000)	Analyse der Wirksamkeit integrierter ländlicher Entwicklung im Bundesland Hessen.
Schlosser (1999)	Analyse der Wirksamkeit der Flurbereinigung unter Berücksichtigung des zeitlichen Wandels.
Weiss/Kremer/ Strang (1996)	Kombination von Nutzwert- und Kostenwirksamkeitsanalyse zur Effizienzmessung in der Flurbereinigung.
Oberholzer (1993) ⁸⁸⁴	Optimierung der Flurbereinigung als Instrument integrierter Landentwicklung.
Kroés (1971) ⁸⁸⁵	Analyse der sozialökonomischen Auswirkungen und Kosten von Flurbereinigungsmaßnahmen.

Tabelle 2: Übersicht allgemeiner Wirkungsanalysen der Bodenordnung

⁸⁸³ Für eine zusammenfassende Darstellung und Bewertung der Besonderheiten wichtiger Untersuchungen und Gutachten zur Bodenordnung vgl. auch Grüneberger (2003), S. 87 f.

⁸⁸⁴ Für eine prägnante Zusammenfassung der Studie von Oberholzer (1993) vgl. Henkes (1998).

⁸⁸⁵ Für eine prägnante Zusammenfassung der Untersuchung von Kroés (1971) vgl. ebenfalls Henkes (1998).

Ziel der von der BEZIRKSREGIERUNG MÜNSTER bei der BMS CONSULTING (2005) in Auftrag gegebenen Untersuchung war die Herleitung eines möglichst umfassenden Wertschöpfungssystems, auf dessen Grundlage exemplarisch ausgewählte Unternehmensflurbereinigungen in Nordrhein-Westfalen im Hinblick auf ihre Effizienz und Effektivität beurteilt werden können.⁸⁸⁶ Die monetäre Quantifizierung der einzelnen Wirkungsbeiträge bildet dabei den Schwerpunkt der Analyse, um eine weitgehende Vergleichbarkeit von Wirkungen und Kosten der Unternehmensflurbereinigung zu gewährleisten. Die Vorteilhaftigkeit der betrachteten Bodenordnungsverfahren wird schließlich im Rahmen einer sog. Wertschöpfungsbilanz überprüft, indem der notwendige Ressourcenverzehr den monetarisierten Auswirkungen gegenübergestellt wird.

Das NRW-PROGRAMM LÄNDLICHER RAUM zielt primär auf „die Entwicklung einer ökologisch und ökonomisch stabilen Land- und Forstwirtschaft als Grundlage für einen attraktiven ländlichen Raum“⁸⁸⁷ ab. Zur Verwirklichung dieses Hauptziels der integrierten Landentwicklung bedarf es der Verfolgung einer Vielzahl sehr unterschiedlicher, teils sogar konkurrierender Teilziele.⁸⁸⁸ Aufgabe der Studie der FAL (2003) ist es, den bisherigen Erfolg des Programms in Hinblick auf die Erfüllung dieser vielfältigen Teilziele zu überprüfen.

SCHULTE ET AL. (2002) entwickeln zunächst eine verfahrensspezifische Wirkungssystematik, die sowohl ökonomische als auch soziale Zielsetzungen beinhaltet.⁸⁸⁹ Auf Grundlage dieses Zielsystems wird anschließend der Nutzwert eines exemplarisch ausgewählten Projektes der ländlichen Entwicklung ermittelt.

BOKERMANN ET AL. (2000) zeigen das methodische Vorgehen im Rahmen einer Kosten-Wirksamkeits-Analyse für die integrierte Entwicklung am Beispiel ausgewählter Projekte in einer ländlichen Region Hessens auf. Im Zuge dieses Verfahrens werden die gesamtgesellschaftlich ausgelösten Wirkungen der einzelnen Landentwicklungsmaßnahmen entweder in physischen Einheiten ermittelt oder qualitativ beschrieben und den Projektkosten vergleichend gegenüber gestellt. Auf eine monetäre Quantifizierung wird in diesem Zusammenhang dagegen fast gänzlich verzichtet.⁸⁹⁰

SCHLOSSER (1999) untersucht die Auswirkungen von Flurbereinigungsverfahren auf die Entwicklung bayerischer Gemeinden. Dabei berücksichtigt er insbesondere den „Wandel der Flurbereinigung von einem Maßnahmenbündel zur überwiegend agrarischen Förderung zu einem vielseitigen Instrument der Landentwicklung“⁸⁹¹ und zeigt die Verbindung dieses Wandels mit den gesellschaftlichen Veränderungen auf. Seine

⁸⁸⁶ Vgl. BMS Consulting (2005).

⁸⁸⁷ FAL (2003), Kapitel 1, S. 1.

⁸⁸⁸ Vgl. FAL (2003), Kapitel 9.

⁸⁸⁹ Vgl. Schulte/Bokermann (2002).

⁸⁹⁰ Vgl. Bokermann/Buhse/Kaufmann (2000).

⁸⁹¹ Schlosser (1999), S. 134.

Analyse beschränkt sich demnach nicht nur auf den landwirtschaftlichen Sektor, sondern stützt sich zusätzlich auf ökologische Überlegungen.⁸⁹²

WEIß ET AL. (1996) stellen in ihrer Untersuchung ein sehr komplexes Zielsystem auf, das eine Beurteilung „unterschiedlicher Maßnahmen und Maßnahmenbündel in der Flurbereinigung“⁸⁹³ hinsichtlich ihrer Effizienz ermöglichen soll. Zu diesem Zweck werden den einzelnen Teilzielen innerhalb des Systems geeignete Gewichtungsfaktoren und Messkriterien zugeordnet.⁸⁹⁴ Auf dieser Grundlage lassen sich dann umfassende Nutzwertanalysen von Bodenordnungsverfahren durchführen.

FÜR OBERHOLZER (1993) stellt die Bodenordnung mit ihrer „bedeutsamen integralen Gestaltungsaufgabe in Richtung ganzheitlicher Landentwicklung“⁸⁹⁵ eines der wichtigsten Instrumente der Landentwicklungsverwaltung dar. In seinem Beitrag stellt er zahlreiche „Zielkriterien zur ganzheitlichen Simultanplanung der Kulturlandschaft“⁸⁹⁶ auf. Im Rahmen eines Flurbereinigungsverfahrens sollte seiner Ansicht nach unter Berücksichtigung möglicher Zielkonflikte stets eine optimale Zielerfüllung angestrebt werden.

KROÉS (1971) führt sehr umfangreiche Nutzen-Kosten-Analysen für drei exemplarisch ausgewählte Bodenordnungsverfahren in Nordrhein-Westfalen ex-post durch. Im Fokus seiner Untersuchung steht eine möglichst umfassende monetäre Bewertung der flurbereinigungsbedingten gesamtgesellschaftlichen Wirkungsbeiträge.⁸⁹⁷

Alle bisher erwähnten Studien setzen sich in sehr unterschiedlicher Weise mit der Beurteilung von Bodenordnungsverfahren auseinander. Die Bandbreite der verwendeten Verfahren reicht von einer einfachen Wirksamkeitsanalyse über die Nutzwertanalyse bis hin zu einer komplizierten Nutzen-Kosten-Analyse. Kombinationen aus unterschiedlichen Bewertungsansätzen sind dabei nicht ausgeschlossen. Dennoch ist allen Untersuchungen gemein, dass sie eine möglichst *umfassende Identifikation der Wirkungsbeiträge der Bodenordnung* anstreben. Zusätzlich existiert in der Literatur zu Flurbereinigungsverfahren eine Vielzahl von Beiträgen, die sich auf die gezielte Analyse eines ausgewählten Wirkungsbereichs der Bodenordnung fokussieren. In nachfolgender *Tabelle 3* werden einige wichtige dieser Untersuchungen kurz vorgestellt.

Im Ergebnis liefert die im Auftrag der FAL von KLARE ET AL. (2005) durchgeführte Studie Faustzahlen zur Ermittlung der Kosteneinsparungen für landwirtschaftliche Betriebe.⁸⁹⁸ Diese Kosteneinsparungen entstehen durch die Neuordnung und Zusammenlegung von Flächen im Zuge der Bodenordnung. Auf Basis dieser Faustzahlen lassen

⁸⁹² Vgl. Schlosser (1999).

⁸⁹³ Weiß/Kremer/Strang (1996), S. 9.

⁸⁹⁴ Vgl. Weiß/Kremer/Strang (1996), S. 68 ff.

⁸⁹⁵ Oberholzer (1993), S. 7.

⁸⁹⁶ Oberholzer (1993), S. 8.

⁸⁹⁷ Vgl. Kroés (1971).

⁸⁹⁸ Vgl. Klare et al. (2005).

sich beispielsweise die variablen Bewirtschaftungskosten in Abhängigkeit der Schlaglänge, der Schlaggröße und der durchschnittlichen Hof-Feld-Entfernung pauschal für unterschiedliche Regionen in Niedersachsen kalkulieren.⁸⁹⁹

Das BILDUNGSSEMINAR FÜR DIE AGRARVERWALTUNG RHEINLAND-PFALZ (1997) untersucht speziell die Auswirkungen von Bodenordnungsmaßnahmen auf den Steillagenweinbau. Dazu gehören zum einen Effekte, die sich unmittelbar aus der Zusammenlegung unwirtschaftlicher Parzellen ergeben. Die Parzellengröße spielt eine wesentliche Rolle für die Möglichkeit einer rentablen Bewirtschaftung eines Weinanbaugebietes. Zum anderen müssen aber auch die Effekte baulicher Maßnahmen in den Steillagen berücksichtigt werden, die eine stärkere Mechanisierung des Weinanbaus ermöglichen.⁹⁰⁰

Studie	Untersuchungsgegenstand/ -ziel
Klare et al. (2005)	Entwicklung eines Instrumentariums zur Unterstützung bei der Auswahl neuer Flurbereinigungsprojekte.
Bildungsseminar RLP (1997)	Bewertung von Rationalisierungsmaßnahmen im Steillagenweinbau.
Burgmaier/Miersch/Donić (1995)	Ermittlung von flurbereinigungsbedingten Agrarstrukturveränderungen.
MLWF RLP (1991)	Auswirkungen von Bodenordnungsverfahren auf die Bewirtschaftung landwirtschaftlicher Betriebe in RLP.
Keymer/Linhart/Rinteln Stumpf/Widermann (1989)	Auswirkungen von Bodenordnungsverfahren auf die Bewirtschaftung landwirtschaftlicher Betriebe in Bayern.
Karmann (1988)	Bestimmung der Einflussfaktoren der Bodenpreise in der bayerischen Flurbereinigung.
Heinzlmeir (1983)	Einfluss der Flurbereinigung auf den landwirtschaftlichen Bodenmarkt und den Bodenpreis.
Bauer/Franke/Gätschenberger (1979)	Empirische Untersuchung der Auswirkungen der Flurbereinigung auf den Erholungswert einer Landschaft.

Tabelle 3: Übersicht spezifischer Wirkungsanalysen der Bodenordnung

⁸⁹⁹ Unter den Begriffen »Schlaglänge und Schlaggröße« versteht man den Zuschnitt und die Größe von landwirtschaftlichen Nutzflächen.

⁹⁰⁰ Vgl. Bildungsseminar RLP (1997).

BURGMAIER ET AL. (1995) zeigen an einem exemplarischen Beispiel, dass in Folge einer Bodenordnung eine Verbesserung der Agrarstruktur eintritt, wie beispielsweise eine Vergrößerung bzw. Verlängerung der Schlaglänge oder eine Verkürzung der Hof-Feld-Entfernung. Diese positiven agrarstrukturellen Veränderungen führen ihrerseits wiederum zu einer Verbesserung der Einkommenssituation in der Landwirtschaft.⁹⁰¹

Das MINISTERIUM FÜR LANDWIRTSCHAFT, WEINBAU UND FORSTEN RHEINLAND-PFALZ (1991) stellt einen pauschalen Ansatz zur Bewertung flurbereinigungsbedingter Bewirtschaftungsvorteile für das Bundesland Rheinland-Pfalz zur Verfügung. Dabei werden u.a. Veränderungen der Schlaglängen, der Feldrandlängen, der mittleren Hof-Feld-Entfernungen sowie der Ernte- und Ausbringungsmengen berücksichtigt. Zusätzlich werden die Einsparungen bei der Arbeitszeit sowie beim Maschineneinsatz in der Bewertung berücksichtigt.⁹⁰²

KEYMER ET AL. (1989) ermitteln ebenfalls den Einfluss von Flurbereinigungsverfahren auf die Bewirtschaftung landwirtschaftlicher Betriebe. Die Untersuchung beschränkt sich allerdings auf zehn Regelflurbereinigungsverfahren in Bayern.⁹⁰³ Es konnten sowohl positive Effekte in Folge der Flächenzusammenlegung sowie durch die Verbesserung des regionalen Wegenetzes nachgewiesen werden.

KARMANN (1988) bestimmt mit Hilfe ökonomischer Verfahren Faktoren, die sowohl den Bodenpreis als auch den Bodenmarkt landwirtschaftlich genutzter Flächen in der bayerischen Flurbereinigung berücksichtigen. Zu diesen Einflussgrößen⁹⁰⁴ zählen beispielsweise der Zeitpunkt des Landerwerbs, die Art des Flurbereinigungsverfahrens, die Flächengrößen sowie die Betriebsstruktur.

HEINZLMEIR (1983) geht ebenfalls der Frage nach, „ob und in welchem Ausmaß der Verkehrswert des Bodens durch eine Flurbereinigung“⁹⁰⁵ beeinflusst wird. Für den niederbayerischen Landkreis Kelheim findet er beispielhaft heraus, dass sich sowohl der Ertrags- und Verkehrswert des landwirtschaftlich genutzten Bodens, als auch der Pachtpreis in Folge einer Bodenordnung, erhöhen.

BAUER ET AL. (1979) widerlegen in ihrer Untersuchung die auch heute noch weit verbreitete Meinung, dass Landschaften bzw. das Landschaftsbild generell durch bodenordnerische Maßnahmen an Attraktivität verlieren. Den Nachweis erbringen sie, indem sie vergleichbare geordnete und ungeordnete Gebiete hinsichtlich ihrer Vielseitigkeit, Neuartigkeit, Natürlichkeit, Zugänglichkeit und Übersichtlichkeit von Besuchern und Bewohnern beurteilen lassen. Mittels Varianzanalysen kann belegt werden, dass Regionen mit Bodenordnung tendenziell vielfältiger und natürlicher wirken.⁹⁰⁶

⁹⁰¹ Vgl. Burgmaier/Miersch/Donié (1995).

⁹⁰² Vgl. MLWF RLP (1991).

⁹⁰³ Vgl. Keymer/Linhart/Rinteln/Stumpf/Widemann (1989).

⁹⁰⁴ Vgl. Karmann (1988), S. 57.

⁹⁰⁵ Vgl. Heinzlmeir (1983), S. 75.

⁹⁰⁶ Vgl. Bauer/ Franke/Gätschenberger (1979).

Der Literaturüberblick zeigt, dass mittlerweile zahlreiche Untersuchungen über die Wirksamkeit und Effektivität von Flurbereinigungsmaßnahmen vorliegen. Eine einheitliche Vorgehensweise existiert allerdings nicht. Die einzelnen Studien unterscheiden sich in ihren Zielsetzungen, ihrer Methodik und daraus resultierend auch in ihren Ergebnissen. Viele Untersuchungen beschränken sich lediglich auf einen ausgewählten Wirkungsbereich der Bodenordnung, meist im Bereich der Land- und Forstwirtschaft. Andere Studien sind dagegen breiter angelegt. Die *Erkenntnisse der vorgestellten Forschungsergebnisse* werden gezielt in den weiteren Untersuchungsaufbau der Wirkungsanalyse integriert.

5.3.4.3 Durchführung von Befragungen

Zur instrumentellen Unterstützung der Wirkungsanalyse und insbesondere der Wirkungsidentifikation wurden im betrachteten Projekt auch *unterschiedliche Erhebungsmethoden der Befragung* angewendet:⁹⁰⁷

- *Mitarbeiterbefragungen*: Im Rahmen des Projektes wurden eine Vielzahl informeller Einzelgespräche und zahlreiche Gruppendiskussionen mit den für die Bearbeitung von Bodenordnungsverfahren zuständigen Mitarbeitern der DLR geführt. Mitarbeitergespräche stellen in diesem Zusammenhang ein wichtiges und unverzichtbares Instrument zur explorativen Erkundung möglicher Auswirkungen im gesellschaftlichen Umfeld dar.
- *Expertengespräche*: Darüber hinaus wurden zahlreiche Gespräche mit Sachverständigen zur Bodenordnung bzw. zu spezifischen Themenstellungen geführt und die Ergebnisse in die Wirkungsanalyse integriert. Durch die Strukturierung der Interviews mit einem Gesprächsleitfaden lässt sich eine Expertenbefragung so gestalten, dass valide und substantielle Ergebnisse für die Untersuchung gewonnen werden können. In Anknüpfung an die Ergebnisse der Expertengespräche zur Unternehmensflurbereinigung⁹⁰⁸ in NRW lag der Schwerpunkt der Gespräche in Rheinland-Pfalz in den Bereichen Straßenbau, Wasserwirtschaft sowie Naherholung und Tourismus.⁹⁰⁹
- *Kundenbefragungen*: Im Gegensatz zum NRW-Projekt wurde im Rahmen des Projektes in Rheinland-Pfalz keine Kundenbefragung durchgeführt. Zur Beurteilung der Servicequalität konnte allerdings auf die Ergebnisse einer älteren Befragung aus dem Jahr 2002 zurückgegriffen werden.⁹¹⁰ Für die Wirkungsanalyse sind zudem die umfassenden Ergebnisse der Kundenbefragung in NRW⁹¹¹ nutzbar und werden daher in den Untersuchungsablauf integriert.

⁹⁰⁷ Zum Instrument der »Befragung« in der Wirkungsanalyse vgl. auch Kapitel 4.3.2.1.4.

⁹⁰⁸ In NRW wurden 12 Expertengespräche geführt. Zu den Ergebnissen vgl. BMS Consulting (2005), S. 125 ff.

⁹⁰⁹ Zu den Ergebnissen der Gespräche in Rheinland-Pfalz vgl. Mosiek/Pieper/Kasten (2006), S. 67 f.

⁹¹⁰ Zu den Ergebnissen der Kundenbefragung vgl. Mosiek/Pieper/Kasten (2006), S. 62 ff.

⁹¹¹ Vgl. hierzu ausführlich Kapitel 5.2.

Mit Hilfe der Analyse der intendierten Wirkungen des Flurbereinigungsgesetzes, des Literaturüberblicks bestehender Wirkungsuntersuchungen sowie umfangreicher Befragungen erfolgt nun die systematische Identifikation der Auswirkungen der Bodenordnung. Dazu wird im folgenden Kapitel das *gesamtgesellschaftliche Wirkungsgefüge der Bodenordnung* hergeleitet, indem zunächst eine geeignete Strukturierung der Auslöser- und Empfängerebene vorgenommen wird.

5.3.5 Herleitung eines Wirkungsgefüges der Bodenordnung

5.3.5.1 Systematisierung der Auslöserbene

Der erste Schritt zur Herleitung eines gesamtgesellschaftlichen Wirkungsgefüges der Bodenordnung besteht in einer geeigneten Systematisierung der Auslöserbene.⁹¹² Da es sich bei Bodenordnungsverfahren um sehr umfangreiche staatliche Maßnahmen handelt, mit Bearbeitungszeiten von teilweise mehr als zehn Jahren, wird der »Produktbereich Ländliche Bodenordnung nach dem FlurbG« in wichtige Teilprozesse gegliedert. *Abbildung 66* gibt einen Überblick über die vorgenommene *Strukturierung der Auslöserbene*.

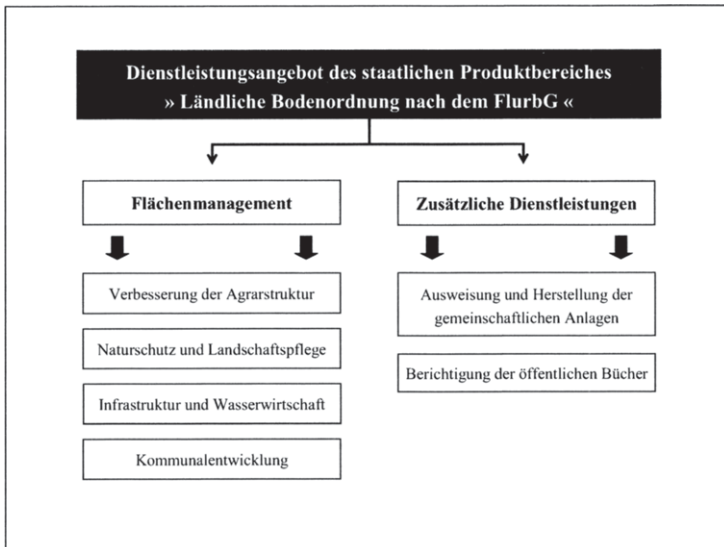


Abbildung 66: Auslöserbene der Bodenordnung

Demnach werden die Teilprozesse im Bereich der Bodenordnung zunächst in Dienstleistungen des *Flächenmanagements* und in *zusätzliche Dienstleistungen* der Verwal-

⁹¹² Zum pragmatischen Analysemodell der Auslöserbene vgl. Kapitel 4.3.2.1.1.

zung eingeteilt.⁹¹³ Aufgabe des Flächenmanagements durch Bodenordnung ist nicht die isolierte Entwicklung und Förderung von Teilbereichen, wie bspw. der Landwirtschaft, dem Verkehrswesen oder der Wasserwirtschaft. Die Aufgabe besteht vielmehr darin, die verschiedenen – teilweise stark konkurrierenden – Fachplanungen und Zielsetzungen im ländlichen Raum nach Möglichkeit zu harmonisieren und miteinander zu vereinbaren. Entsprechend werden die Dienstleistungen des Flächenmanagements nach den wesentlichen Zielsetzungen von Projekten im ländlichen Raum strukturiert. Dies betrifft insbesondere Agrarstrukturverbesserungen, Naturschutz und Landschaftspflege, Infrastruktur und Wasserwirtschaft sowie die Kommunalentwicklung.⁹¹⁴ Zusätzlich zu diesen Hauptdienstleistungen leistet die Verwaltung noch Unterstützung bei der Herstellung und Ausweisung gemeinschaftlicher Anlagen sowie bei der Berichtigung und Bereinigung der öffentlichen Bücher (z.B. Grundbuch).

Die Strukturierung der Auslöseebene gewährleistet eine *bessere Übersichtlichkeit* bei der Zuordnung von Wirkungskomponenten zu einzelnen Dienstleistungen der Verwaltung. Ansätze zur Prozessverbesserung und zu einer *gesteigerten Wirksamkeit des Verwaltungshandelns* werden transparent. Gleichzeitig lässt sich die vorgenommene Strukturierung flexibel ergänzen oder erweitern, so dass der Komplexität und den Spezifika einzelner Bodenordnungsverfahren in der Wirkungsanalyse angemessen Rechnung getragen werden kann.

5.3.5.2 Systematisierung der Empfängerebene

Der zweite Schritt zur Herleitung eines gesamtgesellschaftlichen Wirkungsgefüges der Bodenordnung besteht in der Systematisierung der Empfängerebene.⁹¹⁵ Entsprechend dem pragmatischen Analysemodell der Empfängerebene werden auf der *Makroebene* zunächst die zentralen gesellschaftlichen Subsysteme differenziert – Bürger, Wirtschaft, Staat und Umwelt. In *Abbildung 67* ist die weitere Aufgliederung dieser gesellschaftlichen Subsysteme auf der *Mesoebene* dargestellt. Um den notwendigen Analyseumfang zu begrenzen, wurde auf eine Untersuchung der *Mikroebene* verzichtet. Bodenordnungsverfahren zeichnen sich in der Regel durch eine sehr hohe Zahl einzelner Wirkungsempfänger aus, so dass die Betrachtung der Mikroebene den Komplexitätsgrad der Wirkungsanalyse unangemessen erhöht hätte.⁹¹⁶

Unter dem Begriff *Bürger* werden im Zusammenhang mit der Bodenordnung zum einen die betroffenen Grundstückseigentümer und zum anderen die regional betroffene Allgemeinheit differenziert. Der regionalen Allgemeinheit werden alle Wirkungskomponenten zugeordnet, die sich auf keine spezifische gesellschaftliche Bürgergruppe auswirken, sondern die Region als Gesamtheit betreffen – im Sinne der Auswirkungen

⁹¹³ Vgl. auch Mosiek/Pieper/Kasten (2006), S. 92 ff.

⁹¹⁴ Vgl. hierzu auch die gesetzlichen Zielsetzungen der Bodenordnung in Kapitel 5.3.4.1.

⁹¹⁵ Zum pragmatischen Analysemodell der Empfängerebene vgl. Kapitel 4.3.2.1.2.

⁹¹⁶ Exemplarisch kann hier auf die Ergebnisse der Kundenbefragung in NRW zurückgegriffen werden, in der konkrete Wirkungsbeurteilungen auf der Mikroebene vorgenommen wurden. Vgl. auch Kapitel 5.2.4.

auf das Gemeinwohl. Im Bereich *Wirtschaft* werden bei der Bodenordnung der land- und forstwirtschaftliche Sektor⁹¹⁷ sowie der Industrie- und Dienstleistungssektor separat betrachtet.⁹¹⁸

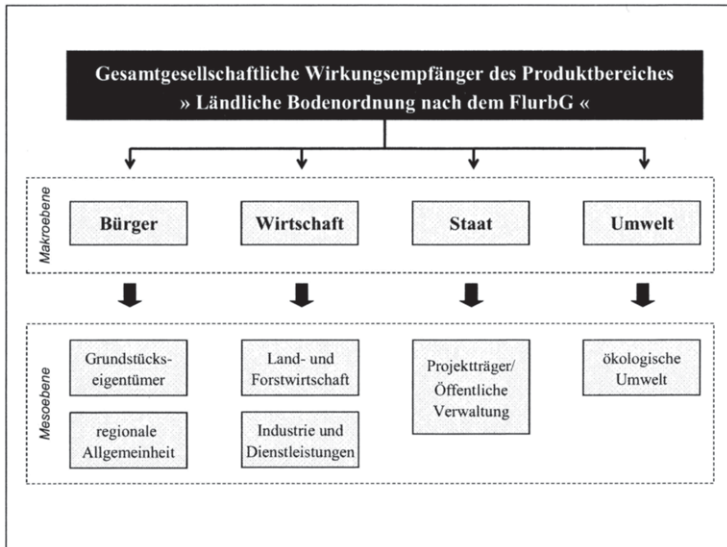


Abbildung 67: Empfängerebene der Bodenordnung

Der *Staat* fungiert im Rahmen der Bodenordnung häufig als Träger von Projekten, beispielsweise als Träger von Straßenbauprojekten oder von Hochwasserschutzmaßnahmen. Der Staat umfasst dabei begrifflich sämtliche Ausführungsebenen, d.h. sowohl den Bund, die Länder als auch die Kommunen.⁹¹⁹ Sind im Zusammenhang mit der Bodenordnung Auswirkungen auf staatliche Vollzugsebenen bzw. einzelne Behörden zu erwarten, werden sie an dieser Stelle in die Untersuchung integriert. Die letzte wesentliche Empfängerebene stellt die *Umwelt* dar, wo sämtliche ökologischen Effekte auf die regionale Flora, Fauna oder das allgemeine Landschaftsbild erfasst werden.

5.3.5.3 Identifikation der relevanten Wirkungskomponenten

Nachfolgend sollen die *gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen der Bodenordnung* möglichst umfassend identifiziert und dabei detailliert hergeleitet und beschrieben werden. Zur besseren Nachvollziehbarkeit der einzelnen Wirkungskomponenten orien-

⁹¹⁷ Zum land- und forstwirtschaftlichen Sektor werden nicht nur die Agrar- und Forstwirtschaft, sondern auch der Weinbau gezählt, welcher in Rheinland-Pfalz eine bedeutende Rolle spielt.

⁹¹⁸ Vgl. Mosiek/Pieper/Kasten (2006), S. 94 f.

⁹¹⁹ Zum Aufbau des öffentlichen Sektors in Deutschland vgl. Kapitel 2.1.2.

tiert sich die Reihenfolge der Darstellung an der Empfängerdimension des gesellschaftlichen Wirkungsgefüges der Bodenordnung. Die inhaltlichen Ausführungen fassen die *Erkenntnisse der vorausgegangenen Untersuchungsschritte* – Analyse der intendierten Zielsetzungen des Gesetzgebers, Integration der bisherigen Forschungsergebnisse und die erzielten Befragungsergebnisse – zusammen.

5.3.5.3.1 Auswirkungen der Bodenordnung auf die Bürger

<i>Wirkung:</i>	Verringerung oder Vermeidung von Eigentumsverlusten sowie Einsparung ansonsten anfallender Transaktionskosten
<i>Empfänger:</i>	Grundstückseigentümer
<i>Wirkungstyp:</i>	gesetzlich intendierte Wirkung

Der Gesetzgeber legt fest, dass bei der Neugestaltung eines Flurbereinigungsgebietes die Interessen aller Beteiligten zu berücksichtigen bzw. gegebenenfalls gegeneinander abzuwägen sind.⁹²⁰ Daraus ergibt sich die Forderung, Beeinträchtigungen der betroffenen Grundstückseigentümer zu minimieren. Die Durchführung einer Unternehmensflurbereinigung setzt sogar explizit die Möglichkeit voraus, den bei Großprojekten „den Betroffenen entstehenden Landverlust auf einen größeren Kreis von Eigentümern verteilen zu können“⁹²¹.

Häufig gelingt es im Rahmen der Bodenordnung sogar, *Verluste an Eigentumsflächen gänzlich zu vermeiden*, indem den betroffenen Eigentümern gleichwertige oder unter Umständen sogar qualitativ hochwertigere Ersatzflächen beschafft werden. Ohne die Unterstützung der Flurbereinigungsverwaltung ist ein derartiger Landtausch zwischen den Eigentümern und den Trägern der geplanten Maßnahmen in der Regel nicht möglich, insbesondere nicht, wenn die Umsetzung der Planung mit einem hohen Flächenbedarf verbunden ist. Dies ist vor allem für im öffentlichen Interesse liegende Infrastrukturprojekte, beispielsweise im Straßenbau, der Fall.

Seitens der Grundstückseigentümer besteht jedoch häufig der Wunsch nach Ersatz der entzogenen Flächen.⁹²² Diesem Wunsch kann bei Verzicht auf eine begleitende Bodenordnung nur durch den Kauf neuer Flächen entsprochen werden. Beim käuflichen Erwerb von Flächen fallen grundsätzlich Notargebühren und Gebühren für Grundbucheintragungen an. Beim Kauf von Teilflächen entstehen zusätzlich Vermessungsgebühren und teilweise sind auch noch Maklergebühren zu entrichten. Als positive Folgewirkung eines Bodenordnungsverfahrens können entsprechende Gebühren durch die Bereitstellung von Ersatzland häufig eingespart werden.

⁹²⁰ Vgl. §1 FlurbG.

⁹²¹ §87 (1) FlurbG.

⁹²² Zu den Ergebnissen der Befragung der Grundstückseigentümer im Projekt in Nordrhein-Westfalen vgl. Kapitel 5.2 dieser Arbeit.

<i>Wirkung:</i>	Erhöhung der Rechtssicherheit des Eigentums sowie Verringerung hieraus resultierender Rechtsstreitigkeiten
<i>Empfänger:</i>	Grundstückseigentümer
<i>Wirkungstyp:</i>	positive Folgewirkung

Zur Festlegung der exakten Besitzstücke werden die Gebiete in der Bodenordnung in der Regel komplett neu vermessen. Die Ergebnisse werden in modernen Karten- und Vermessungswerken dargestellt, die als Grundlage für die Berichtigung der öffentlichen Bücher dienen.⁹²³ Die ursprünglichen Grundbuch- und Katasterunterlagen weisen häufig erhebliche Ungenauigkeiten auf, insbesondere wenn ihre Erstellung noch auf Urvermessungen basiert. Diese Ungenauigkeiten können zu zeitintensiven und kostspieligen Rechtsstreitigkeiten zwischen den Eigentümern führen, die durch eine *zeitgemäße Aktualisierung der Bücher* im Rahmen der Flurbereinigung in großem Umfang vermieden werden können. Das genaue Ausmaß dieses Effektes hängt jedoch zweifellos entscheidend von der Qualität des zugrunde liegenden Liegenschaftskatasters ab.⁹²⁴ Festzuhalten bleibt damit, dass die Durchführung von Bodenordnungsverfahren im Allgemeinen eine wesentliche Erhöhung der Rechtssicherheit in Bezug auf die Eigentumsverhältnisse an Grund und Boden zur Folge hat und so zu einer *Verringerung hieraus resultierender Rechtsstreitigkeiten* beiträgt.

<i>Wirkung:</i>	Steigerung bzw. Sicherung des Bodenwertes
<i>Empfänger:</i>	Grundstückseigentümer
<i>Wirkungstyp:</i>	gesetzlich intendierte Wirkung/ positive Nebenwirkung ⁹²⁵

Der Wert des Bodens und damit eng verbunden auch der Pachtpreis ländlicher Grundstücke hängen entscheidend von der gegenwärtigen und der zukünftig zu erwartenden Nutzbarkeit der Grundstücke ab:

- „Der Verkehrswert (Marktwert) wird durch den Preis bestimmt, der in dem Zeitpunkt, auf den sich die Ermittlung bezieht, im gewöhnlichen Geschäftsverkehr nach den rechtlichen Gegebenheiten und tatsächlichen Eigenschaften, der sonstigen Beschaffenheit und der Lage des Grundstücks und des sonstigen Gegenstands der Wertermittlung ohne Rücksicht auf ungewöhnliche oder persönliche Verhältnisse zu erzielen wäre.“⁹²⁶

⁹²³ Vgl. Keymer et al. (1989), S. 12.

⁹²⁴ Vgl. BMS Consulting (2005), S. 159 ff.

⁹²⁵ Der Wirkungstyp ist vom konkreten gesetzlichen Verfahrenstyp der Bodenordnung abhängig. Nur bei der Regelflurbereinigung kann direkt von einer gesetzlich intendierten Steigerung des Ertragswertes und damit des Bodenwertes der landwirtschaftlichen Nutzflächen gesprochen werden. Vgl. auch Kapitel 5.1.2.

⁹²⁶ §194 Baugesetzbuch (BauGB).

Die Regelflurbereinigung hat explizit die „Verbesserung der Arbeits- und Produktionsbedingungen in der Land- und Forstwirtschaft“ zum Ziel.⁹²⁷ Die Wirtschaftlichkeit und Wettbewerbsfähigkeit land- und forstwirtschaftlicher Betriebe wird sicherlich von zahlreichen Einflussfaktoren bestimmt. Eine besondere Bedeutung besitzt jedoch die rationelle Gestaltung landwirtschaftlicher Nutzflächen in Bezug auf ihre Form und Größe sowie ihrer Erschließbarkeit. Dies bildet die Grundlage für eine effiziente Flächenbewirtschaftung. Der positive Einfluss der Bodenordnung auf die Bewirtschaftung landwirtschaftlicher Betriebe wurde bereits im Rahmen zahlreicher Untersuchungen nachgewiesen.⁹²⁸ Im Zuge der Neuordnung des Flurbereinigungsgebietes werden in der Regel die Schlaggröße und die Schlagform der Nutzflächen optimiert, die bestehenden Hof-Feld-Entfernungen reduziert sowie neue Wirtschaftswege angelegt oder das bestehende Wegenetz ausgebaut. Dadurch wird der Arbeitsaufwand bei der Bewirtschaftung des landwirtschaftlichen Bodens vermindert und sein *Ertragswert langfristig gesichert* und in der Regel sogar erhöht. In der Folge lassen sich aufgrund des gesteigerten Ertragswertes auch *höhere Boden- oder Pachtpreise* erzielen. Bodenordnungsmaßnahmen tragen somit grundsätzlich zur Sicherung/Steigerung des Bodenwertes bei.

<i>Wirkung:</i>	Allgemeine Beschäftigungs- und Einkommenseffekte
<i>Empfänger:</i>	regionale Allgemeinheit
<i>Wirkungstyp:</i>	positive Folgewirkung

Wie bereits im Zusammenhang mit der Steigerung des Bodenwertes erläutert, führt eine Bodenordnung meist zu agrarstrukturellen Verbesserungen. Mit einer aus betriebswirtschaftlicher Sicht optimalen Flächengestaltung und der Verbesserung der Wegequalität sind i.d.R. erhebliche Arbeitszeitsparungen verbunden, insbesondere wenn durch die Neugestaltung der Grundstücke der Einsatz größerer Maschinen ermöglicht wird. In Verbindung mit weiteren Rationalisierungsmaßnahmen in Folge einer Bodenordnung wird nicht selten eine höhere Effizienz in der Flächenbewirtschaftung erzielt, die sich wiederum positiv auf die *allgemeine Einkommens- und Beschäftigungssituation im regionalen Agrarsektor* auswirkt. Durch die Möglichkeit einer effizienteren Bewirtschaftung kann das jährliche Betriebseinkommen erhöht und im Zuge einer verbesserten Wettbewerbsfähigkeit können Arbeitsplätze gesichert oder gegebenenfalls sogar neu geschaffen werden. Die flexible Flächenausweisung in der Bodenordnung kann zusätzlich zum *Erhalt von existenzbedrohten Betrieben sowie der hiermit verbundenen Arbeitsplätze* beitragen. Teilweise werden Flächen sogar erst im Zuge der Bodenordnung neu erschlossen und damit erstmalig einer wirtschaftlichen Nutzung zugänglich.

⁹²⁷ Vgl. §1 FlurbG.

⁹²⁸ Vgl. beispielsweise Keymer et al. (1989), Burgmaier et al. (1995) oder Klare et al. (2005).

<i>Wirkung:</i>	Beschleunigung oder Realisierung von Infrastrukturprojekten
<i>Empfänger:</i>	regionale Allgemeinheit
<i>Wirkungstyp:</i>	intendierte gesetzliche Wirkung/ positive Nebenwirkung

Die Realisierung öffentlicher Infrastrukturprojekte kann sich in vielerlei Hinsicht positiv auf eine Volkswirtschaft auswirken.⁹²⁹ Der Neu- und Ausbau von Straßen- oder Schienenwegen kann beispielsweise zu verringerten Fahrtzeiten, geringerer Staugefahr, verminderter Unfallgefahr, weniger Lärmbelästigung und reduzierten Immissionsbelastungen führen.⁹³⁰ Im Allgemeinen ist die Einleitung eines Bodenordnungsverfahrens jedoch keine notwendige Bedingung für die Durchführung von Infrastrukturmaßnahmen, insbesondere dann nicht, wenn es sich um große Bauvorhaben handelt, die im Interesse der Öffentlichkeit liegen.

Durch die Unterstützung der Flurbereinigungsverwaltung kann die Umsetzung der Planungen jedoch in der Regel *beschleunigt* werden. Dieser Beschleunigungseffekt ergibt sich im Wesentlichen daraus, dass die Bodenordnung eine flexiblere Gestaltung des Flächenerwerbs für das Infrastrukturvorhaben ermöglicht. Während die Flurbereinigungsverwaltung die Möglichkeit zur kompletten Neugestaltung des Verfahrensgebietes und zum freihändigen Tausch der Grundstücke hat, ist der Projektträger ansonsten gezwungen, die direkt in der Trasse liegenden Eigentumsflächen zu kaufen. Die Wahrscheinlichkeit, dass sich die Projektverwirklichung durch eventuelle Einsprüche oder Klagen der Grundeigentümer verzögert, ist bei Verzicht auf die Durchführung einer Flurbereinigung demnach wesentlich höher. Falls sogar ein gerichtliches Enteignungsverfahren notwendig ist, kann diese Verzögerung beträchtliche Dimensionen annehmen.⁹³¹

Eine Befragung der Grundstückseigentümer hat ergeben, dass die Einleitung eines begleitenden Bodenordnungsverfahrens zudem zu einer *Erhöhung der Akzeptanz von Infrastrukturmaßnahmen* führt.⁹³² Demnach ist davon auszugehen, dass durch geringere Widerstände und das Flächenmanagement der Bodenordnung Bauprojekte früher realisiert werden können. Der aus einer früheren Projektrealisierung resultierende gesellschaftliche Wert kann aber nicht in vollem Umfang der Bodenordnung zugerechnet werden. Als Wirkungsbeitrag ist lediglich der Teil der Auswirkungen zu bewerten, der auf die beschleunigte Flächenbereitstellung für das Infrastrukturprojekt zurückzuführen ist. In Einzelfällen ist aber auch denkbar, dass die Umsetzung von Infrastrukturmaßnahmen erst durch eine begleitende Bodenordnung *ermöglicht* wird, vor allem wenn es sich um kleinere, sehr spezifische Planungen handelt. In diesen Fällen könnte sogar der gesamte gesellschaftliche Projektwert der Bodenordnung zugerechnet werden.

⁹²⁹ Vgl. BMS Consulting (2005), S. 155.

⁹³⁰ Zu den positiven Wirkungen des Verkehrs vgl. Hartwig et al. (2005).

⁹³¹ Ein Enteignungsverfahren dauert i.d.R. drei bis fünf Jahre. Vgl. Mosiek/Pieper/Kasten (2006), S. 100 f.

⁹³² Vgl. BMS Consulting (2005), S. 104 ff.

<i>Wirkung:</i>	Unterstützung oder Realisierung von Naturschutzprojekten
<i>Empfänger:</i>	regionale Allgemeinheit
<i>Wirkungstyp:</i>	intendierte gesetzliche Wirkung/ positive Nebenwirkung

Die Umsetzung von Naturschutzmaßnahmen ist im Vergleich zu Infrastrukturprojekten wesentlich häufiger an die Durchführung eines Bodenordnungsverfahrens gebunden, da außerhalb des Flächenmanagements einer Bodenordnung eine *ökologisch sinnvolle Flächenausweisung* sehr schwierig ist. Falls ökologische Planungen allerdings auch ohne die Unterstützung der Flurbereinigungsverwaltung verwirklicht werden können, ist jedoch im Rahmen der Bodenordnung zumindest von einer kostengünstigeren Umsetzung auszugehen.⁹³³ Hier wirken wiederum die *Dienstleistungen des Flächenmanagements*.

<i>Wirkung:</i>	Beschleunigung oder Realisierung kommunaler Projekte
<i>Empfänger:</i>	regionale Allgemeinheit
<i>Wirkungstyp:</i>	intendierte gesetzliche Wirkung/ positive Nebenwirkung

Für kommunale Planungen gelten in Abhängigkeit der Projektart die vorangegangenen Ausführungen zur Ermöglichung, Beschleunigung und Unterstützung von Infrastruktur- und Naturschutzprojekten. Es muss stets zwischen Maßnahmen unterschieden werden, die im Zuge der Flurbereinigung *unterstützt oder beschleunigt* werden und solchen, die ohne begleitende Bodenordnung nicht durchgeführt werden könnten. Im ersten Fall ist nur der Wirkungsbeitrag aus der Beschleunigung in Ansatz zu bringen. Im zweiten Fall können die gesamten gesellschaftlichen Effekte aus der Projektrealisierung der Bodenordnung zugerechnet werden.

<i>Wirkung:</i>	Vorteile aus der Verbesserung des regionalen Wegenetzes
<i>Empfänger:</i>	regionale Allgemeinheit
<i>Wirkungstyp:</i>	intendierte gesetzliche Wirkung

Planung und Ausbau der gemeinschaftlichen Anlagen und damit des Wegenetzes gehören zu den gesetzlich intendierten Zielsetzungen der Bodenordnung.⁹³⁴ Die flurbereinigungsbedingte *Verbesserung der Wegequalität* wirkt sich im Wesentlichen auf drei verschiedene Bereiche aus. Zum einen sind durch den Aus- und Neubau des Wegenetzes positive Effekte für die Allgemeinheit, insbesondere für die Bewohner der betreffenden Region, zu erwarten. Zu diesen positiven Effekten können beispielsweise die

⁹³³ Vgl. Mosiek/Pieper/Kasten (2006), S. 101.

⁹³⁴ Vgl. §41 FlurbG.

Steigerung des Freizeit- und Erholungswertes gehören, da die Kulturlandschaft in Ausflügen bereist werden kann. Zudem können die Anwohner *Zeitersparnisse durch Umwegeinsparungen* realisieren. Diese Auswirkungen der Bodenordnung werden an dieser Stelle in Ansatz gebracht. Zum anderen ist die Verbesserung des Wegenetzes häufig mit *Zeitvorteilen für die Landwirte* bei der Bewirtschaftung verbunden.⁹³⁵ Des Weiteren profitiert in der Regel auch die *regionale Tourismusbranche* von einer Erneuerung des Wegenetzes, da Gäste die Kulturlandschaft bereisen können.⁹³⁶ Im Allgemeinen kann davon ausgegangen werden, dass die Wegebaumaßnahmen ohne bodenordnerische Unterstützung nicht durchgeführt worden wären, so dass die daraus resultierenden positiven Effekte in vollem Umfang als Wirkung der Bodenordnung gezählt werden kann. Um eine Über- bzw. Doppelbewertung der Effekte zu vermeiden, wird unterstellt, dass sich die Wirkung zu etwa gleichen Teilen auf die genannten Bereiche – regionale Allgemeinheit, Land- und Forstwirtschaft sowie Tourismus – verteilen.

<i>Wirkung:</i>	Qualitätsverbesserung der Kataster- und Grundbuchunterlagen
<i>Empfänger:</i>	regionale Allgemeinheit
<i>Wirkungstyp:</i>	positive Nebenwirkung

Die Neuordnung eines Flurbereinigungsgebietes macht in der Regel eine vollständige Neuvermessung des Verfahrensgebietes erforderlich, damit die rechtlichen Ansprüche der betroffenen Grundstückseigentümer auf Sicherung der gesetzlichen Landabfindungsansprüche gewahrt werden können. Darüber hinaus muss sichergestellt sein, dass die Flurbereinigung den Ansprüchen genügt, um vorübergehend als amtliches Verzeichnis der Grundstücke zu dienen.⁹³⁷ Der hiermit einhergehenden „Erneuerung des Liegenschaftskatasters kommt insbesondere in Zeiten, in denen eine systematische Katastererneuerung durch die Kataster- und Vermessungsverwaltungen kaum noch betrieben wird, eine erhebliche Bedeutung zu“.⁹³⁸ Der Gesetzgeber fordert jedoch, das Liegenschaftskataster entsprechend den gesellschaftlichen Anforderungen regelmäßig zu aktualisieren.⁹³⁹ Die Bodenordnung leistet einen wesentlichen Beitrag zur Erfüllung des gesetzlichen Auftrags nach dem Vermessungs- und Katastergesetz.⁹⁴⁰ Daher kann ein Teil der entstehenden Vermessungskosten als Wirkungskomponente der Bodenordnung angesehen werden.

⁹³⁵ Vgl. hierzu detailliert die Auswirkungen des Wegenetzes auf die Landwirtschaft in Kapitel 5.3.5.3.2.

⁹³⁶ Vgl. hierzu detailliert die Auswirkungen des Wegenetzes auf die Tourismusbranche in Kapitel 5.3.5.3.2.

⁹³⁷ Vgl. §2 (2) Grundbuchordnung (GBO).

⁹³⁸ Vgl. Prell et al. (2003), S. 30.

⁹³⁹ Vgl. §1 (3) Vermessungs- und Katastergesetz (VermKatG).

⁹⁴⁰ Vgl. BMS Consulting (2005), S. 183 ff.

<i>Wirkung:</i>	Beschäftigungs- und Einkommenseffekte durch Infrastrukturinvestitionen in die gemeinschaftlichen Anlagen
<i>Empfänger:</i>	regionale Allgemeinheit
<i>Wirkungstyp:</i>	positive Folgewirkung

Infrastrukturinvestitionen wirken sich im Allgemeinen positiv auf die Einkommens- und Beschäftigungssituation in einer Volkswirtschaft aus.⁹⁴¹ Zu unterscheiden sind im Wesentlichen *direkte Einkommens- und Beschäftigungseffekte* für die mit der Umsetzung des Bauvorhabens beauftragten Unternehmen sowie *indirekte Auswirkungen* auf ihre Vorleistungs- und Investitionsgüterlieferanten. Die Einkommenssteigerung in der Baubranche kann zusätzlich positive Wachstumseffekte im produzierenden Gewerbe auslösen, wenn davon ausgegangen wird, dass ein höheres verfügbares Einkommen einen erhöhten Konsum zur Folge hat.⁹⁴² Der gesamte hieraus resultierende gesellschaftliche Vorteil lässt sich nur bei den Investitionen in die gemeinschaftlichen Anlagen direkt der Bodenordnung zuschreiben. Ansonsten ist ein Ansatz nur in Ausnahmefällen möglich, nämlich genau dann, wenn das Bauprojekt ohne Unterstützung der Bodenordnung nicht realisiert werden könnte.

<i>Wirkung:</i>	Verbesserung des überregionalen Hochwasserschutzes
<i>Empfänger:</i>	regionale Allgemeinheit
<i>Wirkungstyp:</i>	intendierte gesetzliche Wirkung/ positive Nebenwirkung

§1 i.V.m. §37 (2) FlurbG bestimmt, dass bei der Neuordnung und Entwicklung des ländlichen Raumes die *Belange der Wasserwirtschaft* zu berücksichtigen sind.⁹⁴³ Dies beinhaltet ebenfalls die mit der Verabschiedung des Wasserhaushaltsgesetzes (WHG) hinzugekommenen Bestimmungen. §31d WHG legt fest, dass in Abhängigkeit der Erforderlichkeit Hochwasserschutzpläne mit dem Ziel aufzustellen sind, „die Gefahren, die mindestens von einem statistisch einmal in 100 Jahren zu erwartenden Hochwasser ausgehen, so weit wie möglich und verhältnismäßig zu minimieren“.⁹⁴⁴ „In die Hochwasserschutzpläne sind insbesondere Maßnahmen zum Erhalt und zur Rückgewinnung von Rückhalteflächen, zu deren Flutung und Entleerung nach den Anforderungen des optimierten Hochwasserabflusses in Flussgebietseinheiten, zur Rückverlegung von Deichen, zum Erhalt oder zur Wiederherstellung von Auen sowie zur Rückhaltung von Niederschlagswasser, aufzunehmen.“⁹⁴⁵ Die Bodenordnung kann vor allem in Hinblick auf eine sinnvolle und zeitnahe Flächenausweisung einen wertvollen Beitrag zur Um-

⁹⁴¹ Vgl. Hartwig et al. (2005), S. 48 ff.

⁹⁴² Vgl. Hartwig et al. (2005), S. 52 ff.

⁹⁴³ Vgl. §1 und §37 (2) FlurbG.

⁹⁴⁴ Vgl. §31d Wasserhaushaltsgesetz (WHG).

⁹⁴⁵ Vgl. §31d Wasserhaushaltsgesetz (WHG).

setzung dieser überregionalen Hochwasserschutzmaßnahmen leisten. Die wasserwirtschaftlichen Belange rechtfertigen auch für sich alleine die Einleitung und Durchführung eines Bodenordnungsverfahrens. Grundsätzlich sind wieder zwei alternative flurbereinigungsbedingte Effekte zu erwarten. Entweder ein *Beschleunigungseffekt* bei der Projektrealisierung oder im Extremfall sogar die *Ermöglichung* der geplanten wasserwirtschaftlichen Maßnahmen durch das Flächenmanagement innerhalb der Bodenordnung.⁹⁴⁶

<i>Wirkung:</i>	Vermeidung örtlicher Hochwasserschäden
<i>Empfänger:</i>	regionale Allgemeinheit
<i>Wirkungstyp:</i>	positive Nebenwirkung

Wie bereits im Rahmen des verbesserten überregionalen Hochwasserschutzes erläutert, hat die Flurbereinigung die *Interessen wasserwirtschaftlicher Planungen* zu wahren. In diesem Zusammenhang bestehen die wesentlichen Aufgaben der Bodenordnung darin, unter Berücksichtigung des deutschen Wasserhaushaltsgesetzes nachhaltige Veränderungen des mengenmäßigen und chemischen Zustands des Grundwassers zu vermeiden sowie ein Gleichgewicht zwischen Wasserentnahme und -neubildung zu gewährleisten.⁹⁴⁷ Aus einer nachteiligen Grundwassersituation resultieren örtlich häufig gravierende finanzielle Schäden. Die Nutzbarkeit betroffener Flächen kann stark eingeschränkt sein oder nur unter erheblichem finanziellen Aufwand erfolgen. Des Weiteren zieht ein zu feuchter Untergrund Gebäudeschäden nach sich. Zudem verursachen starke Regenfälle und Überschwemmungen in den Ortslagen nicht unerhebliche Schäden. Durch gezielte Maßnahmen trägt die Bodenordnung dazu bei, derartige Gefahren zu beseitigen bzw. sie beschleunigt ihre Beseitigung. Beispielsweise werden lokal Rückhalteräume ausgewiesen, so dass entsprechende *örtliche Hochwasserschäden nicht mehr auftreten* oder zumindest verringert werden.⁹⁴⁸

<i>Wirkung:</i>	Erhalt und Förderung der Kulturlandschaft und des allgemeinen Landschaftsbildes
<i>Empfänger:</i>	regionale Allgemeinheit
<i>Wirkungstyp:</i>	gesetzlich intendierte Wirkung

Die traditionelle Bodenordnung war primär auf die Verbesserung der agrarstrukturellen Gegebenheiten in ländlichen Gebieten ausgerichtet.⁹⁴⁹ Ökologische und land-

⁹⁴⁶ Vgl. Mosiek/Pieper/Kasten (2006), S. 103 f.

⁹⁴⁷ Vgl. Wasserhaushaltsgesetz (WHG).

⁹⁴⁸ Vgl. Mosiek/Pieper/Kasten (2006), S. 105.

⁹⁴⁹ Zum Aufgabenwandel der Bodenordnung vgl. ausführlich Kapitel 5.1.1.

schaftspflegerische Zielsetzungen spielten damals eher eine untergeordnete Rolle. Mit zunehmendem Umweltbewusstsein hielten sie jedoch Einzug in die Flurbereinigungsgesetzgebung. Mittlerweile gehören Maßnahmen zum Schutz des Naturhaushaltes und zum Erhalt oder der Wiederherstellung des ökologischen Gleichgewichts sowie zur Landschaftspflege zu den wichtigsten Aufgaben der Bodenordnung. Es kann also von positiven Wirkungen der Bodenordnung auf den *Erlebniswert einer Landschaft* ausgegangen werden, insbesondere wenn die vielfältigen, oftmals konträr wirkenden Fachplanungen in einer Region optimal aufeinander abzustimmen sind. Durch Unterstützung der Flurbereinigungsverwaltung können die negativen ökologischen Auswirkungen dieser Projekte in der Regel vermieden werden. Zusätzlich erleichtert bzw. ermöglicht das Flächenmanagement unmittelbar die Verwirklichung landschaftspflegerischer und ökologischer Maßnahmen. BAUER ET AL. (1979) konnten mittels Varianzanalysen sogar quantitativ nachweisen, dass Regionen nach einer Bodenordnung tendenziell als natürlicher und in landschaftlicher Hinsicht vielfältiger empfunden werden als vergleichbare Gebiete ohne Bodenordnung.⁹⁵⁰

<i>Wirkung:</i>	Verbesserung der Naherholung und des Freizeitwertes
<i>Empfänger:</i>	regionale Allgemeinheit
<i>Wirkungstyp:</i>	positive Folgewirkung

Mit den positiven Auswirkungen der Flurbereinigung auf die natürliche Umwelt, die regionale Kulturlandschaft und das allgemeine Landschaftsbild, ist im Regelfall auch eine *Steigerung des Naherholungs- und Freizeitwertes* verbunden. Attraktivität und Erlebniswert der Landschaft werden durch den Ausbau des regionalen Rad- und Wanderwegenetzes zusätzlich erhöht. Entsprechende Maßnahmen würden ohne Unterstützung der Bodenordnung nicht realisiert.

5.3.5.3.2 Auswirkungen der Bodenordnung auf die Wirtschaft

<i>Wirkung:</i>	Bewirtschaftungsvorteile durch Flächenneuordnung
<i>Empfänger:</i>	Land- und Forstwirtschaft
<i>Wirkungstyp:</i>	intendierte gesetzliche Wirkung/ positive Nebenwirkung

Der wirtschaftliche Erfolg landwirtschaftlicher Betriebe hängt entscheidend von der rationellen Gestaltung der zu bearbeitenden Nutzfläche ab. Die gesetzliche Hauptzielsetzung der Regelflurbereinigung besteht in einer Flächenneuordnung, um *Bewirtschaftungsvorteile für die ansässigen landwirtschaftlichen Betriebe* zu realisieren.⁹⁵¹

⁹⁵⁰ Vgl. Bauer et al. (1979), S. 56 ff.

⁹⁵¹ Vgl. §1 FlurbG.

Ein weiteres Aufgabenfeld der Bodenordnung ist die *Beseitigung der agrarstrukturellen Beeinträchtigungen* bei der Umsetzung großer Infrastrukturvorhaben im ländlichen Raum.⁹⁵² Bei entsprechenden Verfahren können die Produktions- und Arbeitsbedingungen im Zuge der Flächenneuordnung häufig sogar über den vorherigen Zustand hinaus verbessert werden.⁹⁵³ Im Rahmen der Flächenneuordnung werden die Flurstücke im Verfahrensgebiet durch Zusammenlegen nach Form und Größe optimiert und so der Einsatz größerer und effizienterer Maschinen ermöglicht. In Rheinland-Pfalz spielt zudem die Weinbergflurbereinigung eine bedeutende Rolle.⁹⁵⁴ Im Weinbau werden durch die Bodenordnung oftmals erst die Voraussetzungen für eine maschinelle Bewirtschaftung geschaffen. Der Ersatz der Handarbeit hat erhebliche Rationalisierungseffekte zur Folge, ohne die der Weinbau allerdings nicht mehr wettbewerbsfähig wäre.

<i>Wirkung:</i>	Bewirtschaftungsvorteile durch das verbesserte Wegenetz
<i>Empfänger:</i>	Land- und Forstwirtschaft
<i>Wirkungstyp:</i>	intendierte gesetzliche Wirkung

Zusätzliche Arbeitszeiterparnisse bei der Flächenbewirtschaftung ergeben sich durch die *Verbesserung des Wegenetzes*. Im Rahmen des Bodenordnungsverfahrens wird die Qualität des Wegenetzes verbessert, so dass die durchschnittliche Hof-Feld-Entfernung sinkt und sich die Felderschließung verbessert, weshalb auch größere und schwerere Maschinen zum Einsatz kommen können.⁹⁵⁵

<i>Wirkung:</i>	Optimierung der Flächenränder
<i>Empfänger:</i>	Land- und Forstwirtschaft
<i>Wirkungstyp:</i>	positive Nebenwirkung

Im Zuge der flurbereinigungsbedingten Neuordnung der Flächen kommt es nicht nur durch die Vergrößerung der Schläge zu Bewirtschaftungsvorteilen, sondern häufig können auch *Feldrandverluste vermieden* werden. Insbesondere die Optimierung von Waldrändern spielt eine bedeutende Rolle, da Rheinland-Pfalz ein sehr waldreiches Bundesland ist. Infolge der Realteilung ist das Landschaftsbild häufig durch lang gezogene schmale Waldstücke geprägt.⁹⁵⁶ Die Gefahr, dass sich an den langen Grenzen der schmalen bewaldeten Landstreifen astige Randstämme bilden, die die Arbeitsbedingungen erschweren und dadurch die Erträge schmälern, ist enorm hoch. Zusätzlich

⁹⁵² Vgl. beispielsweise §87 FlurbG.

⁹⁵³ Vgl. BMS Consulting (2005), S. 149.

⁹⁵⁴ Vgl. Mosiek/Pieper/Kasten (2006), S. 106.

⁹⁵⁵ Vgl. Weiß (1982), S. 100 ff.

⁹⁵⁶ Bei der Realteilung handelt es sich um eine Erbfolgeregelung, bei der die Eigentumsflächen gleichwertig unter den Erben aufgeteilt werden. Hierdurch entsteht tendenziell eine Zersplitterung des Grundbesitzes.

verhindern lange Grenzlinien eine effiziente Nutzung der Flächen, da die Einhaltung bestimmter Abstände zwischen den Grenzen gesetzlich vorgeschrieben ist. Mit Hilfe der Bodenordnung können derartige Probleme erheblich reduziert werden. Die *Verbreiterung und Begradigung von Gehölzstreifen* wirkt sich auch positiv auf die Nutzbarkeit angrenzender Ackerflächen aus, da es zu einer Verminderung der Schattenwirkung führt.⁹⁵⁷

<i>Wirkung:</i>	Verringerung der Bürokratiekosten bei Prämienkontrollen
<i>Empfänger:</i>	Land- und Forstwirtschaft
<i>Wirkungstyp:</i>	positive Folgewirkung

Der strukturelle Anpassungsprozess der Landwirtschaft wird von der EU, Bund und Ländern mit öffentlichen Mitteln gefördert. Die Beantragung der Fördermittel setzt einen genauen Flächennachweis der landwirtschaftlichen Betriebe voraus. Dabei ist der Antragsteller grundsätzlich verpflichtet, die Unternehmensfläche bei Kontrollen durch Katasterunterlagen nachzuweisen. Durch die qualitative Verbesserung und Verkleinerung der Katasterunterlagen reduziert sich der *zeitliche Aufwand der Prämienbeantragung* bei gleichzeitig erhöhter Rechtssicherheit. Die Rechtmäßigkeit der Vergabe der Fördermittel wird zudem stichprobenartig überprüft. Diese *Prämienkontrollen* sind mit einem nicht unerheblichen Zeitaufwand verbunden, welcher von der Qualität der Katasterunterlagen und der Anzahl der betroffenen Flurstücke abhängt.

<i>Wirkung:</i>	Positive wirtschaftliche Effekte durch Folgeinvestitionen
<i>Empfänger:</i>	Industrie- und Dienstleistungsunternehmen
<i>Wirkungstyp:</i>	positive Folgewirkung

Die agrarstrukturellen Verbesserungen in der Land- und Forstwirtschaft haben nicht unerhebliche Ertragswertsteigerungen der landwirtschaftlichen Nutzflächen zur Folge. Um die Arbeitszeiteinsparungen in vollem Umfang zu realisieren, ist häufig der Einsatz größerer und leistungsfähigerer Maschinen notwendig. Erst durch die Bodenordnung sind Investitionen in entsprechende Maschinen oder in Kapazitätsausweitungen für die Land- und Forstwirtschaft wieder rentabel. Im Weinanbau wird durch eine Bodenordnung der maschinelle Einsatz überhaupt erstmalig ermöglicht und damit eine längerfristige wettbewerbsfähige Existenzgrundlage geschaffen. In Folge von Bodenordnungsverfahren ist daher mit Investitionen der betroffenen land- und forstwirtschaftlichen Betriebe zu rechnen, mit den entsprechenden positiven Folgewirkungen⁹⁵⁸

⁹⁵⁷ Vgl. Mosiek/Pieper/Kasten (2006), S. 106 f.

⁹⁵⁸ Experten gehen in diesem Zusammenhang von flurbereinigungsbedingten Wachstumseffekten in Höhe von 10-15% aus. Der genaue Beitrag der Bodenordnung zur Förderung des Wirtschaftswachstums im produzierenden Bereich des landwirtschaftlichen Maschinensektors lässt sich allerdings nicht genau erfassen.

für die in diesem Sektor tätigen Industrie- und Dienstleistungsunternehmen. Durch die verbesserte Auftragslage kann das jährliche Betriebseinkommen erhöht und damit Arbeitsplätze gesichert oder gegebenenfalls sogar neu geschaffen werden.

<i>Wirkung:</i>	Flächenbereitstellung für die regionale Wirtschaft
<i>Empfänger:</i>	Industrie- und Dienstleistungsunternehmen
<i>Wirkungstyp:</i>	positive Nebenwirkung

Das Flächenmanagement der Flurbereinigungsverwaltung kann sich positiv auf die *Umsetzung privatwirtschaftlicher Planungen* der regionalen Industrie- und Dienstleistungsunternehmen auswirken. Die Ausweisung der benötigten Flächen zur Realisierung dieser Planungen wird in der Regel beträchtlich vereinfacht oder im Extremfall sogar erst ermöglicht. Grundsätzlich ist davon auszugehen, dass privatwirtschaftliche Unternehmen beim Flächenenerwerb innerhalb einer Bodenordnung von Kosteneinsparungen profitieren. Im Regelfall können Personalkosten für den Grunderwerb, Entschädigungsleistungen, Vermessungsgebühren, Gebühren für Notar und Grundbucheintragungen, eingespart werden.⁹⁵⁹

<i>Wirkung:</i>	Offenhaltung und Aufwertung der Kulturlandschaft
<i>Empfänger:</i>	regionale Tourismusunternehmen
<i>Wirkungstyp:</i>	gesetzlich intendierte Wirkung

Ein strukturiertes Landschaftsbild und eine interessante Kulturlandschaft gehören zu den wichtigsten Voraussetzungen für die *Entwicklung der Tourismusbranche im ländlichen Raum*. Durch die Offenhaltung und Aufwertung der Kulturlandschaft leistet die Bodenordnung demnach auch einen Beitrag zum Erfolg des regionalen Tourismus in Rheinland-Pfalz. Wie bereits erläutert, kann sich durch die Bodenordnung der Freizeit- und Erholungswert einer Region bedeutend erhöhen.⁹⁶⁰ Mit einem erhöhten Freizeit- und Erholungswert gewinnt das betreffende Gebiet häufig auch an Attraktivität für den Fremdenverkehr.

⁹⁵⁹ Vgl. BMS Consulting (2005), S. 155.

⁹⁶⁰ Vgl. hierzu die Ausführungen zum Landschaftsbild in Kapitel 5.3.5.3.1.

<i>Wirkung:</i>	Realisierung spezieller touristischer Attraktionen
<i>Empfänger:</i>	regionale Tourismusunternehmen
<i>Wirkungstyp:</i>	positive Nebenwirkung

Zudem können mit Hilfe der Bodenordnung unter Umständen auch direkte Effekte auf die regionalen Besucherzahlen von Touristen erzielt werden, indem die Umsetzung besonderer *verfahrensspezifischer touristischer Attraktionen* ermöglicht wird, die dann Besucher in die Region locken.⁹⁶¹

<i>Wirkung:</i>	Vorteile für den Rad- und Wanderwegetourismus
<i>Empfänger:</i>	regionale Tourismusunternehmen
<i>Wirkungstyp:</i>	positive Nebenwirkung

Ein weiterer touristischer Vorteil ergibt sich aus dem *Aus- und Neubau des regionalen Wegenetzes*. Ein verbessertes Wegenetz kommt nicht nur der Allgemeinheit und der Landwirtschaft zu Gute, sondern fördert vor allem auch den Rad- und Wanderwegetourismus, welcher in Rheinland-Pfalz eine bedeutende Rolle spielt. Es wird in diesem Zusammenhang davon ausgegangen, dass die Allgemeinheit der Region, die Landwirtschaft und die regionale Tourismusbranche zu je einem Drittel vom realisierten Wegennetz profitieren.

5.3.5.3.3 Auswirkungen der Bodenordnung auf den Staat

<i>Wirkung:</i>	Vereinbarkeit unterschiedlicher Projekte und Erhöhung der Realisierungschancen der Gesamtplanung
<i>Empfänger:</i>	Projekträger der öffentlichen Verwaltung
<i>Wirkungstyp:</i>	gesetzlich intendierte Wirkung

Die Realisierungschancen von unterschiedlichen Projekten in ländlichen Gebieten können sich durch das Flächenmanagement im Rahmen eines begleitenden Bodenordnungsverfahrens beträchtlich erhöhen. Die Möglichkeit einer flexiblen Flächenausweisung erleichtert die *notwendige Flächenbeschaffung* der Projektträger für Infrastruktur, Hochwasserschutz, Naturschutz sowie für kommunale Planungen. Im Extremfall wird die Umsetzung einzelner Maßnahmen sogar erst durch die Einleitung eines Bodenordnungsverfahrens ermöglicht, da ansonsten die *notwendige Akzeptanz der betroffenen Eigentümer* für das Projekt fehlt. Es gehört zu den gesetzlichen Zielen der Flurbereinigung, die vielfältigen, teils miteinander konkurrierenden Fachplanungen in einer Region bestmöglich miteinander in Einklang zu bringen.

⁹⁶¹ Dies ist vor allem in landschaftlich attraktiven und touristisch erschlossenen Regionen von Bedeutung.

<i>Wirkung:</i>	Kostensparnisse im Zuge der Flächenbereitstellung
<i>Empfänger:</i>	Projektträger der öffentlichen Verwaltung
<i>Wirkungstyp:</i>	positive Nebenwirkung

Erfolgt das Flächenmanagement und damit die *Flächenbereitstellung* für geplante Projekte durch die Flurbereinigungsverwaltung, lassen sich an anderer Stelle der öffentlichen Verwaltung nicht unerhebliche *Kostensparnisse* realisieren.⁹⁶² Diese werden nachfolgend detailliert aufgeführt und beschrieben:

- *Grunderwerbskosten:* Wie bereits erläutert, können den vom Landezug betroffenen Grundstückseigentümern im Rahmen einer Flurbereinigung häufig Ersatzflächen angeboten werden. Diese werden vom Projektträger oder der Teilnehmergemeinschaft der Bodenordnung an beliebiger Stelle des Verfahrensgebietes erworben. Innerhalb der Bodenordnung lässt sich der Flächenerwerb also wesentlich flexibler gestalten, da in größerem Ausmaß potenzielle Verkaufsflächen zur Verfügung stehen und damit auch die Wahrscheinlichkeit höher ist, verkaufswillige Landeigentümer zu finden. Im Gegensatz dazu wäre der Projektträger ohne Bodenordnung dazu gezwungen, genau die benötigten (Trassen-)Flächen zu erwerben. Hierdurch steigt in der Regel auch der Verkaufspreis der Flächen, da ein Aufschlag auf den üblichen Verkehrswert der Flächen bezahlt wird. Die Bodenordnung ermöglicht also in der Regel einen kostengünstigeren Grunderwerb für den Projektträger.⁹⁶³
- *Entschädigungsleistungen:* Die Beeinträchtigung landwirtschaftlicher Nutzflächen, vor allem An- und Durchschneidungen zusammenhängender Besitzstücke, die bei der Umsetzung öffentlicher Bauvorhaben – insbesondere bei der Realisierung großer Trassenprojekte – auftreten, lassen sich mit Hilfe der Bodenordnung häufig wesentlich verringern bzw. im Idealfall sogar vollständig vermeiden.⁹⁶⁴ Diese An- und Durchschneidungsschäden dienen als Grundlage zur Berechnung der zu entrichtenden Entschädigungszahlungen an die betroffenen Eigentümer. Dem stehen allerdings die im Bodenordnungsverfahren anfallenden Nutzungsausfallentschädigungen gegenüber. Außerhalb der Flurbereinigung werden Nutzungs- und Eigentumsentzug im Regelfall zeitgleich vollzogen. Im Rahmen der Bodenordnung erfolgt typischerweise zuerst der Nutzungsentzug, um den Projektträger frühzeitig in den Besitz der Flächen zu bringen. Falls bis dahin nicht in ausreichendem Maße Ersatzflächen zur Verfügung stehen, sind an die betroffenen Landwirte Nutzungsausfallentschädigungen zu zahlen. In der Regel sind die zu leistenden Entschädigungszahlungen jedoch wesentlich geringer, wenn eine begleitende Bodenordnung durchgeführt wird.⁹⁶⁵
- *Personal- und Sachkosten für den Grunderwerb:* Bei Verzicht auf eine begleitende Bodenordnung liegt die Zuständigkeit für den Grunderwerb ausschließlich bei den Projektträgern. Diese verfügen entweder über eine eigene Grunderwerbsabteilung,

⁹⁶² Vgl. BMS Consulting (2005), S. 151 ff.

⁹⁶³ Vgl. Mosiek/Pieper/Kasten (2006), S. 109.

⁹⁶⁴ Vgl. BMS Consulting (2005), S. 152.

⁹⁶⁵ Vgl. Hegele et al. (1997), S. 361.

wie zum Beispiel die Straßenbauverwaltung, oder beauftragen externe Ingenieurbüros mit dieser Aufgabe. Innerhalb einer begleitenden Bodenordnung werden häufig wesentliche Teile des Grunderwerbs von der zuständigen Flurbereinigungsverwaltung übernommen. Hieraus resultieren beim Projektträger Einsparungen von ansonsten anfallenden Personal- und Sachkosten bzw. externer Kosten für das beauftragte Ingenieurbüro. Der Umfang dieser Kosteneinsparungen hängt im Wesentlichen vom Zeitpunkt der Einleitung des Bodenordnungsverfahrens ab. Je frühzeitiger die Einbindung der Flurbereinigungsverwaltung in den Planungsprozess erfolgt, desto höher ist im Regelfall die Kostenersparnis.⁹⁶⁶

- *Kataster- und Notargebühren:* Im Rahmen von Bodenordnungsverfahren ist der Grunderwerb durch die Flurbereinigungsbehörde gemäß §52 FlurbG ohne Beteiligung eines Notars möglich, die entsprechenden Gebühren entfallen daher.⁹⁶⁷ Des Weiteren gilt gemäß §108 (1) Flurbereinigungsgesetz die Gebührenfreiheit für Eintragungen in das Grundbuch und Liegenschaftskataster.⁹⁶⁸
- *Kosten der Vermessung:* Die für die Umsetzung der geplanten Maßnahmen benötigten Flächen gehen normalerweise in das Eigentum der Projektträger über. Um einen sicheren und rechtmäßigen Eigentumsübergang gewährleisten zu können, sind die betreffenden Flächen genau zu identifizieren. Ohne Bodenordnung sind dafür regelmäßig Fortführungsvermessungen notwendig, für die die Projektträger die entsprechenden Kosten zu tragen haben. Da innerhalb der Bodenordnung eine komplette Neuvermessung des Verfahrensgebietes durchgeführt wird, entfallen die Kosten für Fortführungsvermessungen. Die Vermessungskosten der Bodenordnung sind Bestandteil der Ausführungs- und Verfahrenskosten und sind beim Ressourcenverzehr des Verfahrens berücksichtigt. Aus diesem Grund müssen die ansonsten entstehenden Kosten für potenzielle Fortführungsvermessungen als Wirkungsbeitrag der Bodenordnung gewertet werden.⁹⁶⁹

<i>Wirkung:</i>	Baukostenersparnisse durch eine beschleunigte Projektrealisierung
<i>Empfänger:</i>	Projektträger der öffentlichen Verwaltung
<i>Wirkungstyp:</i>	positive Folgewirkung

Wenn zur Unterstützung öffentlicher Bauvorhaben ein Bodenordnungsverfahren eingeleitet wird, kann durch das Flächenmanagement und die vorzeitige Besitzeinweisung in der Regel *zeitnäher* mit dem Bau begonnen werden.⁹⁷⁰ Grds. steigen die inflationsbereinigten Baupreise im Zeitverlauf, so dass eine beschleunigte Projektrealisierung letztlich auch *geringere reale Baukosten* für den ausführenden Träger zur Folge hat.

⁹⁶⁶ Vgl. BMS Consulting (2005), S. 153.

⁹⁶⁷ Vgl. §52 FlurbG.

⁹⁶⁸ Vgl. §108 (1) FlurbG.

⁹⁶⁹ Vgl. BMS Consulting (2005), S. 153 f.

⁹⁷⁰ Zum Ablauf eines Bodenordnungsverfahrens und zur vorläufigen Besitzeinweisung vgl. Kapitel 5.1.4.

<i>Wirkung:</i>	Baukostensparnisse durch spezielle Maßnahmen der Bodenordnung
<i>Empfänger:</i>	Projektträger der öffentlichen Verwaltung
<i>Wirkungstyp:</i>	positive Nebenwirkung

Durch das Flächenmanagement der Bodenordnung lassen sich einzelne Fachplanungen im ländlichen Raum *flexibler und effektiver gestalten* sowie meist besser aufeinander abstimmen. Hierdurch lässt sich teilweise die Anzahl anzulegender Wege, Brücken oder Mauern reduzieren oder eine finanziell vorteilhaftere Bauweise wählen.⁹⁷¹ So können bei Straßenbauprojekten durch den flexiblen Flächentausch innerhalb der Bodenordnung nicht selten ansonsten notwendige Wirtschaftswegebrücken eingespart werden.⁹⁷² Die sich daraus ergebenden Kosteneinsparungen müssen im Rahmen der Wirkungsanalyse als Wirkungskomponente der Bodenordnung berücksichtigt werden.

<i>Wirkung:</i>	Kostensparnisse bei der Unterhaltung gemeinschaftlicher Anlagen
<i>Empfänger:</i>	Projektträger der öffentlichen Verwaltung
<i>Wirkungstyp:</i>	positive Folgewirkung

Unter Umständen wird die Unterhaltung gemeinschaftlicher Anlagen in einem Flurbereinigungsgebiet zeitweise von der zuständigen Teilnehmergeinschaft übernommen. Die in diesem Fall von der Kommune *eingesparten Unterhaltungskosten* können als Wirkungsbeitrag der Bodenordnung bewertet werden.⁹⁷³ Zudem ist es möglich, dass im Zuge der Flächenneuordnung und des Umbaus des Wegenetzes die Unterhaltungskosten für bestimmte gemeinschaftliche Anlagen *dauerhaft gesenkt* werden, beispielsweise in Folge einer naturnäheren Gestaltung eines Baches.⁹⁷⁴ Diese dauerhaften Kosteneinsparungen müssen ebenfalls als positive Auswirkung der Bodenordnung berücksichtigt werden.

⁹⁷¹ Vgl. Mosiek/Pieper/Kasten (2006), S. 111.

⁹⁷² Vgl. BMS Consulting (2005), S. 154.

⁹⁷³ Vgl. Mosiek/Pieper/Kasten (2006), S. 111.

⁹⁷⁴ Vgl. Mosiek/Pieper/Kasten (2006), S. 111.

<i>Wirkung:</i>	Verringerung der Verwaltungskosten Kataster- und Grundbuchamt
<i>Empfänger:</i>	Projektträger der öffentlichen Verwaltung
<i>Wirkungstyp:</i>	positive Folgewirkung

Als ein positiver Wirkungsbeitrag der Bodenordnung wurde bereits die Verbesserung der Qualität der öffentlichen Bücher identifiziert.⁹⁷⁵ Im Rahmen der Flurbereinigung erfolgt eine *Aktualisierung und Berichtigung der öffentlichen Bücher*. Die hierzu notwendigen Arbeiten werden komplett von der Flurbereinigungsverwaltung übernommen, die vorübergehend die amtlichen Verzeichnisse führt. Durch die Zusammenlegung der Flächen wird der Umfang der zu führenden Bücher zudem verkleinert, so dass in der Folge mit einer Verringerung des Verwaltungsaufwandes in den entsprechenden Ämtern und Behörden zu rechnen ist.⁹⁷⁶ In den Katasterämtern ist im Vergleich zu den Grundbuchämtern aufgrund des hohen Automatisierungsgrades eher mit geringen *Einsparungen an Verwaltungskosten* zu rechnen, so dass im Rahmen der Wirkungsanalyse lediglich die Ersparnisse bei der Grundbuchführung berücksichtigt werden.⁹⁷⁷

<i>Wirkung:</i>	Verringerung der Verwaltungskosten der Katasternutzer
<i>Empfänger:</i>	Projektträger der öffentlichen Verwaltung
<i>Wirkungstyp:</i>	positive Folgewirkung

Die Vorteile der Landwirtschaft bei der Einsparung von Bürokratiekosten im Zuge der Prämienkontrollen wurden bereits als Wirkungsbeitrag der Bodenordnung identifiziert.⁹⁷⁸ Wie bereits erläutert, hängt der Aufwand der Antragsstellung entscheidend von der Anzahl und Größe der einzelnen Parzellen der landwirtschaftlichen Betriebe sowie von der Qualität der zugrunde liegenden Katasterunterlagen ab. Im Zuge von *Prämienkontrollen* profitieren daher nicht nur die Landwirte von der Qualitätsverbesserung und Verringerung der Katasterunterlagen, sondern auch der staatliche Prüfdienst, der die Kontrollen durchführt. In der Regel werden die Kontrollen von jeweils zwei Prüfern – einem Erstprüfer, der über eine fundierte landwirtschaftliche oder weinbauliche Ausbildung verfügt und einem Zweitprüfer, der als Vermesser ausgebildet ist – durchgeführt. Analog zu den betroffenen Landwirten ergibt sich auch beim Prüfdienst eine Zeitersparnis und damit eine *Reduzierung bürokratischer Kosten*.

Des Weiteren kommt die flurbereinigungsbedingte Berichtigung der öffentlichen Bücher auch noch einer *Vielzahl weiterer Katasternutzer* zu Gute. *Tabelle 4* gibt einen Überblick über die potenziellen Katasternutzer, für die durch die verbesserte Qualität

⁹⁷⁵ Vgl. hierzu Kapitel 5.3.5.3.1.

⁹⁷⁶ Vgl. Kroés (1971), S. 80 f.

⁹⁷⁷ Vgl. Mosiek/Pieper/Kasten (2006), S. 112.

⁹⁷⁸ Vgl. Kapitel 5.3.5.3.2.

der Unterlagen und die Reduzierung der Flurstücke eine Verringerung des eigenen Verwaltungsaufwandes zu erwarten ist.

Katasternutzer

Kommunalverwaltung (Zweitkataster)
 Kreisverwaltung (Führung der Verzeichnisse)
 untere Bauaufsichtsbehörde (Baulastenverzeichnis)
 untere Landwirtschaftsbehörde (Flächennachweise)
 untere Wasserbehörde (Wasserschutzgebiete)
 untere Landespflegebehörde (Schutzgebiete)
 untere Fischereibehörde (Fischereirechte)
 untere Jagdbehörde (Jagdkataster)
 untere Denkmalschutzbehörde (Denkmalkataster)
 Bundesvermögensamt
 Forstamt
 Straßen- und Verkehrsamt
 Bergamt
 Deutsche Bahn Netz AG
 Telekom (Netze, Leitungen) und Versorgungsunternehmen (Elektrizität, Gas, Wärme)
 Wehrbereichsverwaltung (Nato-Pipeline)
 Landwirtschaftskammer
 Geologisches Landesamt
 Örtliche Wasser- und Bodenverbände
 Naturparks
 Forstbetriebsgemeinschaft/ Waldbauernverband
 Jagdgenossenschaft
 Fischereigenossenschaft

Tabelle 4: Übersicht potenzieller Katasternutzer

5.3.5.3.4 Auswirkungen der Bodenordnung auf die Umwelt

<i>Wirkung:</i>	Förderung naturnaher Lebensräume und Entwicklung ökologisch werthaltiger Biotopenverbundsysteme
<i>Empfänger:</i>	Ökologische Umwelt
<i>Wirkungstyp:</i>	intendierte gesetzliche Wirkung

Insbesondere in den letzten Jahrzehnten hat sich in der Gesellschaft ein stärkeres Umweltbewusstsein entwickelt. Neben der ökonomischen Nutzbarkeit der natürlichen Umwelt wird zunehmend auch der *ökologische Wert als gesellschaftlich förderungs-*

würdig erkannt.⁹⁷⁹ Im Zuge dieser Entwicklung haben sich auch die Anforderungen an die Bodenordnung geändert. Seit der Novellierung des Flurbereinigungsgesetzes im Jahr 1976 werden landschaftspflegerische und ökologische Maßnahmen gezielt gefördert.⁹⁸⁰ Durch die Flächenneuordnung im ländlichen Raum können in der Regel bessere Voraussetzungen für die Umsetzung von Planungen zum Erhalt oder der Wiederherstellung des natürlichen Gleichgewichts sowie zur Förderung naturnaher Lebensräume geschaffen werden. Die ökologischen Kompensationsflächen für Infrastrukturvorhaben lassen sich im Rahmen einer Bodenordnung meist bündeln, so dass die Entwicklung ökologisch werthaltiger *Biotopenverbundsysteme* ermöglicht wird.⁹⁸¹

<i>Wirkung:</i>	Verringerung der Bodenerosion
<i>Empfänger:</i>	Ökologische Umwelt
<i>Wirkungstyp:</i>	positive Folgewirkung

Die Bodenordnung ermöglicht jedoch nicht nur eine funktionellere Ausweisung von Kompensationsflächen zum Zwecke des Naturschutzes, sondern sie fördert ebenfalls den *Bodenschutz* und leistet damit einen bedeutenden Beitrag zur Vermeidung von Bodenerosionen. Natur- und Bodenschutz bedingen sich häufig gegenseitig. Die Qualität des Bodens ist ausschlaggebend für die Schaffung eines ökologisch sinnvollen Biotopenverbundsystems. Umgekehrt beeinflusst der Zustand der natürlichen Umgebung und die Schaffung naturnaher Lebensräume auch die Qualität des Bodens.⁹⁸²

<i>Wirkung:</i>	Verbesserung der Gewässerstrukturgüte und der Gewässerqualität
<i>Empfänger:</i>	Ökologische Umwelt
<i>Wirkungstyp:</i>	intendierte gesetzliche Wirkung

Gemäß §37 (2) FlurbG sind bei der Durchführung von Bodenordnungsverfahren auch *wasserwirtschaftliche Belange* zu berücksichtigen.⁹⁸³ Das Bundesnaturschutzgesetz legt klare Grundsätze zum Schutz natürlicher und naturnaher Gewässer fest. In §2 (1) Nr. 4 BNatSchG heißt es dazu:

- „[...] Natürliche und naturnahe Gewässer sowie deren Uferzonen und natürliche Rückhaltebecken sind zu erhalten, zu entwickeln oder wiederherzustellen. Änderungen des Grundwasserspiegels, die zu einer Zerstörung oder nach-haltigen Beeinträchtigungen schutzbedürftiger Biotope führen können, sind zu vermeiden [...]“⁹⁸⁴

⁹⁷⁹ Vgl. Bauer et al. (1979), S. 2.

⁹⁸⁰ Vgl. FlurbG.

⁹⁸¹ Vgl. Mosiek/Pieper/Kasten (2006), S. 112.

⁹⁸² Vgl. Mosiek/Pieper/Kasten (2006), S. 113.

⁹⁸³ Vgl. §37 (2) FlurbG.

⁹⁸⁴ §2 (1) Nr.4 BNatSchG.

Zu den Aufgaben der Bodenordnung zählt demnach auch der Schutz des Wassers als unverzichtbare Lebensgrundlagen sowie die nachhaltige Sicherung der Nutzungsfähigkeiten von Gewässern. Dazu gehören insbesondere der Schutz vor Verunreinigungen, die Bewahrung der natürlichen Eigenschaften sowie die Sicherstellung eines in Menge und Qualität funktionsfähigen Wasserhaushaltes. Bodenordnerische Maßnahmen sind somit nicht ausschließlich auf die Verbesserung der allgemeinen *Wasserqualität* ausgerichtet, sondern können auch *Strukturgüteverbesserungen an Gewässern*, z.B. in Folge von Sohlanhebungen, Laufverlängerungen oder durch das Entfernen oder den Umbau von Rohrdurchlässen, zum Ziel haben.⁹⁸⁵

Nach einer ausführlichen Herleitung und Beschreibung der einzelnen Wirkungskomponenten der Bodenordnung, gilt es nun, diese den auslösenden Dienstleistungen der Flurbereinigungsverwaltung zuzuordnen und damit das *gesamtesellschaftliche Wirkungsgefüge der Bodenordnung* abbilden zu können. Das Wirkungsgefüge enthält sämtliche potenzielle Auswirkungen von Bodenordnungsverfahren und dient damit als *Analyseinstrument der Identifikation* der tatsächlichen Auswirkungen konkret betrachteter Verfahren in der Anwendungsphase der Wirkungsanalyse.⁹⁸⁶

⁹⁸⁵ Vgl. Mosiek/Pieper/Kasten (2006), S. 113.

⁹⁸⁶ Zur Anwendungsphase der Wirkungsanalyse von Bodenordnungsverfahren vgl. Kapitel 5.4.

5.3.5.4 Abbildung des gesamtgesellschaftlichen Wirkungsgefüges

Die Dienstleistungen der Flurbereinigungsverwaltung bilden die horizontale Zuordnungsebene und die Empfängerebene stellt die vertikale Dimension dar. Die komplette Systematik des Wirkungsgefüges ist in *Abbildung 68* dargestellt.

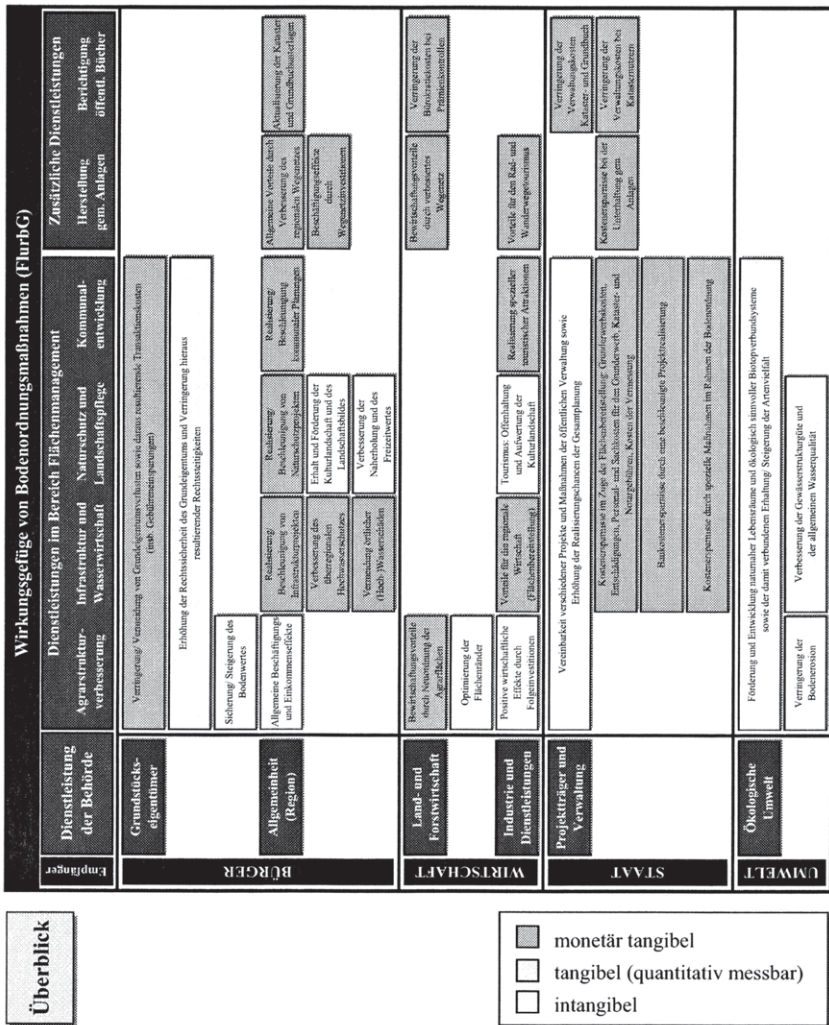


Abbildung 68: Gesellschaftliches Wirkungsgefüge der Bodenordnung

5.3.6 Bewertung der Wirkungskomponenten der Bodenordnung

Der zweite Schritt einer Wirkungsanalyse besteht in der Operationalisierung und Bewertung der identifizierten Wirkungsbeiträge. Der Literaturüberblick bestehender Forschungsergebnisse macht deutlich, dass es *bislang keinen umfassenden Ansatz zur Bewertung* der Maßnahmen der ländlichen Bodenordnung gibt. Lediglich in Teilbereichen, wie zum Beispiel für die Bewirtschaftungsvorteile der Landwirtschaft, sind ausgereifte Bewertungsansätze entwickelt worden, auf die die Wirkungsanalyse der Bodenordnung zurückgreifen kann.⁹⁸⁷ Soweit möglich, werden diese Untersuchungsergebnisse zur Operationalisierung einzelner Wirkungsbeiträge in den weiteren Analyse-schritten berücksichtigt bzw. übernommen. Ansonsten stellen Befragungen, und hier insbesondere Expertengespräche, ein geeignetes Mittel dar, die zur Bewertung notwendigen Annahmen und Prämissen zu validieren.⁹⁸⁸

Bei der Darstellung des gesamtgesellschaftlichen Wirkungsgefüges der Bodenordnung (vgl. *Abbildung 68*) ist bereits die *Trennung der Bewertungsformen* der einzelnen Wirkungsbeiträge vorgenommen worden.⁹⁸⁹ Grundsätzlich können in diesem Zusammenhang drei Bewertungsformen unterschieden werden. Soweit möglich, sind die einzelnen Wirkungskomponenten der Bodenordnung durch *monetäre Bewertungsansätze* zu quantifizieren. Den Wirkungsbeiträgen wird dazu mit Hilfe abgesicherter Nahrungs- und Umrechnungsverfahren ein gesellschaftlich akzeptierter Marktpreis zugeordnet.⁹⁹⁰ Gelingt die monetäre Bewertung tangibler Wirkungen nicht, sind alternativ geeignete *Wirkungsindikatoren* zu erheben. Diese machen die zuvor theoretisch beschriebenen Sachverhalte quantitativ messbar und damit einer wirkungsorientierten Steuerung zugänglich. Bei *intangiblen Wirkungsbeiträgen* gelingt auch dies nicht. Ausprägung und Intensität der Auswirkungen müssen dann so präzise wie möglich verbal beschrieben werden.

Nachfolgend werden die unterschiedlichen Bewertungsansätze und Operationalisierungen der identifizierten Auswirkungen der Bodenordnung detailliert erläutert. In diesem Zusammenhang wurde besonderes Augenmerk darauf gelegt, *vorsichtige Bewertungsansätze* zur Monetarisierung der einzelnen Wirkungsbeiträge zu wählen. Die im Folgenden ausgewiesenen Bewertungen stellen daher tendenziell Untergrenzen dar.

⁹⁸⁷ Vgl. Grüneberger (2003), S. 87 und die Ausführungen des Kapitels 5.3.4.2.

⁹⁸⁸ Zu den durchgeführten Befragungen vgl. Kapitel 5.3.4.3.

⁹⁸⁹ Zu den Bewertungsformen der Auswirkungen staatlichen Handelns vgl. Kapitel 4.3.2.2.2.

⁹⁹⁰ Zu den monetären Bewertungsansätzen vgl. ausführlich Kapitel 4.3.2.2.3.

5.3.6.1 Bewertung der Auswirkungen auf den Bürger

<i>Wirkung:</i>	Verringerung oder Vermeidung von Eigentumsverlusten sowie Einsparung ansonsten anfallender Transaktionskosten
<i>Empfänger:</i>	Grundstückseigentümer
<i>Bewertung:</i>	monetär tangibel [Alternativkostenmethode]

Die Grundstückseigentümer profitieren vom Flächenmanagement der Bodenordnung durch eine Verringerung bzw. die vollständige Vermeidung von Eigentumsverlusten. Außerhalb einer Bodenordnung würden ansonsten *Transaktionskosten für den Erwerb von Ersatzflächen* anfallen.⁹⁹¹ Als Gebühreneinsparungen in Folge einer Bodenordnung werden in diesem Zusammenhang pauschal 3% der Re-Investitionssumme⁹⁹² angesetzt. Es wird angenommen, dass durchschnittlich Zweidrittel der landwirtschaftlichen Nutzfläche des Verfahrensgebietes zum Betriebsvermögen der betroffenen Landwirte gehören und sich die restlichen Nutzflächen im Privatbesitz befinden (vgl. *Abbildung 69*).

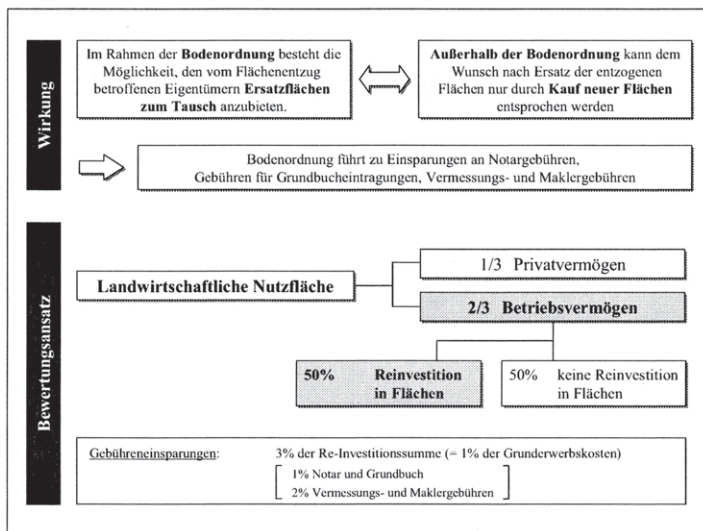


Abbildung 69: Eingesparte Transaktionskosten der Eigentümer

Weiterhin wird angenommen, dass die Hälfte der Grundstückseigentümer mit Nutzflächen im Betriebsvermögen nach einem erzwungenen Landverkauf außerhalb der Bo-

⁹⁹¹ Vgl. BMS Consulting (2005), S. 169 f. sowie die Ausführungen in Kapitel 5.3.5.3.1.

⁹⁹² Es wird dabei unterstellt, dass durchschnittlich 1% der Grunderwerbskosten für Notargebühren und Gebühren für Grundbucheintragungen anfallen sowie 2% der Grunderwerbskosten als notwendige Vermessungs- und Maklergebühren.

denordnung die Verkaufssumme in neue Flächen reinvestiert.⁹⁹³ Damit beträgt die Re-Investitionssumme genau ein Drittel der Grunderwerbskosten für den Flächenankauf. Als Einsparung der Transaktionskosten (Tk^c) sind demnach *1% der Grunderwerbskosten* in Ansatz zu bringen, welche als Flächenverbrauch für Infrastruktur- oder Natur-schutzprojekte benötigt werden.

<i>Wirkung:</i>	Erhöhung der Rechtssicherheit des Eigentums sowie Verringerung hieraus resultierender Rechtsstreitigkeiten
<i>Empfänger:</i>	Grundstückseigentümer
<i>Bewertung:</i>	intangibel [Wirkungsindikator: Landentzug in %]

Zur *Operationalisierung der erhöhten Rechtssicherheit* in Bezug auf das Grundeigentum innerhalb einer Bodenordnung kann die Kennzahl »Landabzug in %« als Wirkungsindikator herangezogen werden. Dabei ist von der Flurbereinigungsverwaltung ein möglichst geringer Landabzug anzustreben, welcher im Idealfall sogar 0% beträgt. Als Vergleichswert könnte zudem der Anteil des erzwungenen Landverkaufs außerhalb der Bodenordnung angegeben werden.

<i>Wirkung:</i>	Sicherung bzw. Steigerung des Bodenwertes
<i>Empfänger:</i>	Grundstückseigentümer
<i>Bewertung:</i>	intangibel

Eine Steigerung bzw. Sicherung des Bodenwertes resultiert aus der Neuordnung des Verfahrensgebietes und der hiermit verbundenen Zusammenlegung der Flurstücke. Hieraus erwachsen bei der landwirtschaftlichen Flächennutzung Kosteneinsparungen bei der Bewirtschaftung, was wiederum den Ertragswert und damit den *Gesamtwert des Bodens* steigert oder sich in *steigenden Pachtpreisen* ausdrückt. Die monetäre Bewertung erfolgt allerdings nicht an dieser Stelle, sondern bei der Quantifizierung der Bewirtschaftungsvorteile. Um den Gesamteffekt nicht zu überschätzen, bleibt die Bewertung an dieser Stelle intangibel.

⁹⁹³ Einerseits haben die Befragungsergebnisse gezeigt, dass eine deutliche Mehrzahl der Grundstückseigentümer nicht an einer Flächenveräußerung interessiert ist. Vgl. Kapitel 5.2. Andererseits bestehen auch steuerliche Anreize, den finanziellen Mittelzufluss der Flächenveräußerung zu reinvestieren.

<i>Wirkung:</i>	Allgemeine Beschäftigungs- und Einkommenseffekte
<i>Empfänger:</i>	regionale Allgemeinheit
<i>Bewertung:</i>	intangibel

Die Bodenordnung verbessert die *Wettbewerbsfähigkeit der regionalen Landwirtschaft*. Dies wirkt sich positiv auf die allgemeine Einkommens- und Beschäftigungssituation im Agrarsektor und damit auch auf die örtlichen Wirtschaftsbereiche aus. Aufgrund der schwierigen Quantifizierbarkeit dieses Wirkungsbeitrags wird nur eine intangible Bewertung vorgenommen.

<i>Wirkung:</i>	Beschleunigung oder Realisierung von Infrastrukturprojekten
<i>Empfänger:</i>	regionale Allgemeinheit
<i>Bewertung:</i>	monetär tangibel [Zeitersparnisse]

Bei der Bewertung des Beitrags der Bodenordnung zur *Unterstützung geplanter Infrastrukturprojekte* sind grundsätzlich zwei Fälle zu unterscheiden:

- Trassenfläche des Infrastrukturprojektes liegt im Verfahrensgebiet, so dass die Bodenordnung zu einer *unmittelbaren Beschleunigung* beiträgt.
- Trassenfläche des Infrastrukturprojektes liegt außerhalb des Verfahrensgebietes, allerdings werden Flächen für notwendige ökologische Ausgleichsmaßnahmen beschafft und das Projekt *mittelbar beschleunigt*.

Die Quantifizierung dieses Beitrags erfolgt auf der Grundlage von verkehrsträgerspezifischen Nutzen-Kosten-Faktoren für den Straßen-, Schienenwege- und Wasserwegebau (NKF_j mit $j = \text{Straße, Schiene, Wasserweg}$). Diese wurden im Rahmen einer von HARTWIG ET AL. (2005) durchgeführten Analyse der „Volkswirtschaftlichen Effekte unterlassener Verkehrsinfrastrukturinvestitionen“ ermittelt.⁹⁹⁴ Auf Basis dieser durchschnittlichen Nutzen-Kosten-Relationen lassen sich in Abhängigkeit der jeweiligen Investitionen (I_j) in das Infrastrukturprojekt j die entsprechenden Barwerte des Projektnettonutzens wie folgt berechnen:⁹⁹⁵

$$\text{Barwert des Nettonutzens} = I_j \cdot NKF_j$$

Als *Wirkungsbeitrag der Bodenordnung* ist jedoch lediglich der Teil des Projektnettonutzens in Ansatz zu bringen, der auf die frühzeitige Inanspruchnahme der verbesser-

⁹⁹⁴ Vgl. Hartwig et al. (2005), S. 43. Als Ergebnis weisen HARTWIG ET AL. für Straßenbauprojekte einen durchschnittlichen NKF = 4,2 aus. Für Schienenwegeprojekte beträgt der NKF = 2,1, für Wasserwege beträgt der NKF = 3,9. Die Ergebnisse sind aus dem Bundesverkehrswegeplan abgeleitet.

⁹⁹⁵ Vgl. auch Pieper et al. (2006), S. 251.

ten Infrastruktur zurückzuführen ist und damit dem Zinsertrag aus dieser Beschleunigung (ZE_j) entspricht:

$$ZE_j = (I_j \cdot NKF_j) \cdot (1 + i)^b - (I_j \cdot NKF_j)$$

Hierbei stellt i den Zinssatz zur Diskontierung und b die durchschnittliche Beschleunigung in Jahren dar. Analog zu den der Untersuchung von HARTWIG ET AL. zugrunde liegenden Berechnungen im Bundesverkehrswegeplan wird an dieser Stelle der Wirkungsanalyse eine Diskontierungsrate von $i = 3\%$ unterstellt. Was die *Einschätzung der durchschnittlichen Beschleunigung* betrifft, werden für die Wirkungsanalyse die folgenden Annahmen getroffen:⁹⁹⁶

- Erfolgt die Bodenordnung unmittelbar und begleitend zum Infrastrukturprojekt, wird eine Beschleunigung von 6 Monaten unterstellt ($b = 0,5$).⁹⁹⁷
- Erfolgt die Bodenordnung erst nach Abschluss der infrastrukturellen Planungen, beispielsweise um landschaftliche Durchschneidungen zu heilen, wird kein Beschleunigungseffekt in Ansatz gebracht ($b = 0$).
- Erfolgt die Bodenordnung mittelbar, bspw. für spezielle ortsgebundene ökologische Kompensationsmaßnahmen, wird eine Beschleunigung von 3 Jahren angenommen ($b = 3$).⁹⁹⁸
- Erfolgt die Bodenordnung mittelbar für ortsungebundene ökologische Kompensationsmaßnahmen, ist lediglich von einer Beschleunigung von 3 Monaten auszugehen ($b = 0,25$).

⁹⁹⁶ Die Kundenbefragung im Rahmen des NRW-Projektes ergab bei der Befragung der Projektträger eine Beschleunigung zwischen 6 und 24 Monaten. Es wurde ein Durchschnittswert von 9,4 Monaten ermittelt. Vgl. BMS Consulting (2005), S. 181.

⁹⁹⁷ Da hierzu keine Befragungsergebnisse in Rheinland-Pfalz vorlagen, wurde vereinfachend der Mindestwert der NRW-Untersuchung unterstellt. Zudem werden in Rheinland-Pfalz fast sämtliche größeren Infrastrukturprojekte von Bodenordnungsverfahren begleitet, so dass die Annahme eher vorsichtig eingeschätzt ist.

⁹⁹⁸ Expertengespräche haben bestätigt, dass insbesondere die Flächenbeschaffung für ortsgebundene Kompensationsmaßnahmen mit hohen Widerständen verbunden ist. Vgl. Mosiek/Pieper/Kasten (2006), S. 67 f. Bei mittelbaren Beschleunigungen durch ökologische Kompensationsmaßnahmen außerhalb des Verfahrensgebietes wird nur der Teil der Investitionssumme in Ansatz gebracht, der auch dem Flächenanteil der Kompensationsmaßnahme im Verhältnis zu den gesamten Kompensationsflächen entspricht.

<i>Wirkung:</i>	Unterstützung oder Realisierung von Naturschutzprojekten
<i>Empfänger:</i>	regionale Allgemeinheit
<i>Berechnung:</i>	monetär tangibel [Zeitersparnisse]

Die Umsetzung von Naturschutzmaßnahmen ist im Vergleich zu Infrastrukturprojekten noch stärker an eine begleitende Bodenordnung gebunden. Dementsprechend kann auch hier ein monetärer Zinsertrag (ZE_j) aus der *Beschleunigung von Naturschutzprojekten* geltend gemacht werden. Analog zur Ausweisung ortsgebundener Kompensationsmaßnahmen wird hier eine Beschleunigung von 3 Jahren unterstellt ($b = 3$). Als Barwert des Nettonutzens kann in diesem Zusammenhang hilfsweise die Investitionssumme (I_j) angesetzt werden.⁹⁹⁹

<i>Wirkung:</i>	Beschleunigung oder Realisierung kommunaler Projekte
<i>Empfänger:</i>	regionale Allgemeinheit
<i>Bewertung:</i>	monetär tangibel [Zeitersparnisse]

Da auch kommunale Planungen in der Regel infrastrukturelle oder naturschutzfachliche Maßnahmen umfassen, kann wiederum der *Zinsertrag aus der Projektbeschleunigung* in Ansatz gebracht werden (ZE_j). Abhängig vom spezifischen kommunalen Projekt sind die Einschätzungen zum Projektnettonutzen sowie der Beschleunigung zu treffen. Grundsätzlich können sich die Annahmen an den bereits dargestellten Werten orientieren. In spezifischen Fällen lassen sich aber auch Werte aus Expertengesprächen mit Vertretern der Kommunen herleiten.¹⁰⁰⁰

<i>Wirkung:</i>	Vorteile aus der Verbesserung des regionalen Wegenetzes
<i>Empfänger:</i>	regionale Allgemeinheit
<i>Bewertung:</i>	monetär tangibel [Zeitersparnisse]

Die Investitionen in den *Aus- und Neubau des regionalen Wegenetzes* haben positive Wirkungen für die regionale Allgemeinheit, z.B. durch Umwegeeinsparungen. Unter der Annahme einer Nutzen-Kosten-Relation von 1:1 entspricht die Gesamtwirkung genau der Summe aus den getätigten Investitionen in den Aus- und Neubau der Wirtschaftswege (I_{wgc}) und den hierfür entstehenden Planungskosten (PLK_{wgc}).¹⁰⁰¹ Diese Gesamtwirkung wird allerdings nur zu einem Drittel der regionalen Allgemeinheit zu-

⁹⁹⁹ Im Vergleich zu Infrastrukturprojekten wird damit ein Nutzen-Kosten-Verhältnis von 1:1 unterstellt.

¹⁰⁰⁰ Vgl. ausführlich Mosiak/Pieper/Kasten (2006), S. 117 f.

¹⁰⁰¹ Alternativ zur Investitionssumme kann auch der Sachwert der Wirtschaftswege in Ansatz gebracht werden. In der Wirkungsanalyse wurden die Sachwerte nach der Sachwertmethode (§§21-25 WertV) bestimmt.

gerechnet (VV_{Wege}). Ein weiteres Drittel dieser Summe gilt als Vorteil der regionalen Tourismusbranche aus der Nutzung des Wegenetzes für den Rad- und Wanderweg-tourismus. Das letzte Drittel wird bei der Land- und Forstwirtschaft in Ansatz gebracht, die erhebliche Zeiteinsparungen bei der verbesserten Anfahrt der Nutzflächen realisiert.

$$VV_{Wege} = \frac{1}{3} \cdot (I_{Wege} + PLK_{Wege})$$

Zur Ermittlung der beim Wegebau anfallenden Planungskosten (PLK_{Wege}) wird die Verordnung über die Honorare und Leistungen der Architekten und der Ingenieure (HOAI), Teil VII „Leistungen bei Ingenieurbauwerken und Verkehrsanlagen“, herangezogen.¹⁰⁰² Planungsleistungen beim Wirtschaftswegebau fallen gemäß §54 (2) HOAI allgemein in die Honorarzone I.¹⁰⁰³ Die Planung von landwirtschaftlichen Wirtschaftswegen im Rahmen der Bodenordnung ist den in §55 (1) HOAI kodifizierten Leistungsphasen 1 bis 5 und 9 zuzuordnen.¹⁰⁰⁴ Diese Leistungen umfassen ca. 70% des Gesamthonorars der Architekten und Ingenieure. Um auch die Planungskosten für Ausgleichsmaßnahmen abzudecken, werden bei der Kalkulation der Gesamtplanungskosten die in §56 (2) HOAI hinterlegten Höchstsätze in Ansatz gebracht.¹⁰⁰⁵ Diese Höchstsätze werden in Abhängigkeit der Herstellungskosten der Wirtschaftswege (HK_{Wege}), die im Gesetzestext als anrechenbare Kosten bezeichnet werden, festgelegt. Um die Herleitung der Planungshonorare (H) zu erleichtern, werden die anrechenbaren Kosten der Höhe nach in vier Kategorien eingeteilt. Diesen Kategorien ist jeweils ein pauschaler Prozentwert (p) für das Planungshonorar zugeordnet:¹⁰⁰⁶

- Kategorie I: bis 75.000 € ; p = 11,50%
- Kategorie II: 75.000 € – 750.000 €; p = 7,25%
- Kategorie III: 750.000 € – 7,5 Mio. €; p = 4,00%
- Kategorie IV: ab 7,5 Mio. €; p = 2,75%

Bei Herstellungskosten für das Wegenetz bis einschließlich 75.000 € sind die Planungshonorare beispielsweise mit 11,5% dieser Kosten in Ansatz zu bringen, bei Herstellungskosten über 7,5 Mio. € allerdings nur noch mit 2,75%. Wie bereits erwähnt, fallen beim Wegebau im Rahmen der Bodenordnung rund 70% dieser Honorare an, so dass sich *Planungskosten in folgender Höhe* ergeben:

$$PLK_{Wege} = 0,7 \cdot HK_{Wege} \cdot p$$

¹⁰⁰² Vgl. HOAI (Verordnung über die Honorare und Leistungen der Architekten und der Ingenieure).

¹⁰⁰³ Vgl. §54 (2) HOAI.

¹⁰⁰⁴ Vgl. §55 (1) HOAI.

¹⁰⁰⁵ Eine zusätzliche Ermittlung der Planungshonorare für die Ausgleichsmaßnahmen kann somit entfallen.

¹⁰⁰⁶ Die Ermittlung der Kategorien und Prozentwerte erfolgt auf Basis von Modellrechnungen.

<i>Wirkung:</i>	Qualitätsverbesserung der Kataster- und Grundbuchunterlagen
<i>Empfänger:</i>	regionale Allgemeinheit
<i>Bewertung:</i>	monetär tangibel [Alternativkostenmethode]

Die Bodenordnung leistet einen Beitrag zur *Erneuerung der Katasterunterlagen im Verfahrensgebiet* und damit zur Erfüllung des gesetzlichen Auftrags der regelmäßigen Aktualisierung des Liegenschaftskatasters.¹⁰⁰⁷ Die monetäre Quantifizierung dieses Wirkungsbeitrags (A_k) erfolgt auf Grundlage der Kosten, die außerhalb der Bodenordnung für eine Katastererneuerung angefallen wären (VK). Es wird dabei unterstellt, dass das gesellschaftliche Interesse an einer Erneuerung des Liegenschaftskatasters und die damit verbundene Zahlungsbereitschaft wesentlich durch den *Zustand der zugrunde liegenden Unterlagen* bestimmt werden. Da das gesellschaftliche Interesse an einer regelmäßigen und systematischen Erneuerung der Katasterunterlagen jedoch aufgrund der relativ hohen Kosten eher gering ist, werden höchstens 50% der ermittelten Vermessungskosten angesetzt. Dies ist der Fall, wenn das vorhandene Kataster noch auf Urvermessungen beruht, ansonsten werden höhere Abschläge vorgenommen.¹⁰⁰⁸

- | | |
|---|-----|
| ▪ Urvermessung: | 50% |
| ▪ Neuvermessung vor 1960: | 30% |
| ▪ Neuvermessung zwischen 1960 und 1980: | 20% |
| ▪ Neuvermessung nach 1980: | 10% |

Die Kosten zur Aktualisierung der Katasterunterlagen werden auf Grundlage der *Vermessungskosten* (VK) ermittelt, die außerhalb der Bodenordnung im Rahmen einer Erneuerung der öffentlichen Bücher anfallen würden. Hierzu sind die entsprechenden Tagessätze (ts_k) für den Außendienst der Vermessung für Ingenieure ($k = 1$) und Messgehilfen ($k = 2$) zu berechnen.¹⁰⁰⁹ Unter Berücksichtigung des notwendigen Zeitaufwandes (ZA) für die Neuvermessung pro Tag und ha sowie die Neuvermessungsfläche in ha (FL_{neu}) ergeben sich die Kosten des Außendienstes. Zuzüglich eines 15%igen Aufschlags für die Arbeiten im Innendienst ergeben sich die Kosten einer Katastererneuerung wie folgt:¹⁰¹⁰

$$VK = 1,15 \cdot \left[\sum_{k=1}^2 ts_k \cdot ZA \cdot FL_{neu} \right]$$

¹⁰⁰⁷ Vgl. §1 (3) VermKatG und Kapitel 5.3.5.3.1.

¹⁰⁰⁸ Vgl. BMS Consulting (2005), S. 185.

¹⁰⁰⁹ Die Tagessätze für Ingenieurleistungen und Messgehilfen sind in der HOAI geregelt.

¹⁰¹⁰ Vgl. Mosiek/Pieper/Kasten (2006), S. 120 f.

<i>Wirkung:</i>	Beschäftigungs- und Einkommenseffekte durch Infrastrukturinvestitionen in die gemeinschaftlichen Anlagen
<i>Empfänger:</i>	regionale Allgemeinheit
<i>Bewertung:</i>	monetär tangibel [Alternativkostenmethode]

Investitionen in die Infrastruktur und das regionale Wegenetz haben in der Regel *positive Einkommens- und Beschäftigungseffekte* zur Folge. HARTWIG ET AL. haben auf Grundlage der Input-Output-Analysen des Statistischen Bundesamtes die durchschnittlichen Beschäftigungseffekte ermittelt, die durch eine Infrastrukturinvestition in Höhe von 1 Mrd. € ausgelöst werden.¹⁰¹¹ Demnach führt eine Investition von 1 Mrd. € für die Auftragnehmer der Bauwirtschaft zu einem Beschäftigungseffekt in Höhe von durchschnittlich 11.860 Erwerbstätigenjahren (direkter Effekt). Im Bereich der Vorleistungs- und Investitionsgüterlieferanten können im Mittel 6.480 Arbeitsplätze (indirekter Effekt) und in sonstigen Bereichen 3.204 Arbeitsplätze (induzierter Effekt) geschaffen werden.¹⁰¹² Daraus ergibt sich ein Gesamteffekt von 21.544 Erwerbstätigenjahren.¹⁰¹³ Der Beschäftigungseffekt aus der Bodenordnung lässt sich anhand der Investitionen in die örtliche Infrastruktur und das regionale Wegenetzes (I_{gesamt}) wie folgt ermitteln:

$$\text{Beschäftigungseffekt} = \frac{I_{\text{gesamt}}}{1.000.000.000} \cdot 21.544$$

Die monetäre Bewertung dieses Wirkungsbeitrags erfolgt auf Grundlage der *gesamtfiskalischen Kosten der Arbeitslosigkeit* in Deutschland.¹⁰¹⁴ BACH ET AL. berücksichtigen im Rahmen ihrer Modellrechnung sowohl die Ausgabenseite des Staates, als auch die Belastungen der öffentlichen Haushalte auf der Einnahmeseite. Dabei wählen sie einen Minimalkostenansatz, der die direkten Ausgaben für Arbeitslosengeld und -hilfe sowie andere Sozialleistungen berücksichtigt und auch Mindereinnahmen an Steuern und Sozialbeiträgen kalkuliert. Andere Mindereinnahmen, wie z.B. bei der Mehrwertsteuer, bleiben unberücksichtigt.¹⁰¹⁵ Im Durchschnitt ergeben sich damit staatliche Gesamtkosten der Arbeitslosigkeit in Höhe von 18.986 € pro Person und Jahr.¹⁰¹⁶ Auf dieser Grundlage lässt sich der monetäre Beschäftigungseffekt einer Infrastruktur- oder Wegenetzinvestition (BESCH) wie folgt ermitteln:

$$BESCH = \frac{I_{\text{gesamt}}}{1.000.000.000} \cdot 21.544 \cdot 18.986€$$

¹⁰¹¹ Vgl. Hartwig et al. (2005), S. 54 ff.

¹⁰¹² Die Anzahl der Arbeitsplätze ist auch jeweils in Erwerbstätigenjahren gemessen.

¹⁰¹³ Hierbei wurden lediglich neu geschaffene Arbeitsplätze berücksichtigt. Vgl. Hartwig et al. (2005), S. 48 ff.

¹⁰¹⁴ Vgl. Bach et al. (2003).

¹⁰¹⁵ Eine hohe Arbeitslosenquote ist im Allgemeinen mit einer Reduktion der Kaufkraft verbunden, was wiederum zu Mindereinnahmen im Bereich der Mehrwertsteuer führt. Vgl. Bach et al. (2003), S. 5.

¹⁰¹⁶ Die Kalkulation der Durchschnittskosten basiert auf den entsprechenden Daten des IAB für die Jahre 1998 bis 2004. Vgl. IAB (2004).

<i>Wirkung:</i>	Verbesserung des überregionalen Hochwasserschutzes
<i>Empfänger:</i>	regionale Allgemeinheit
<i>Bewertung:</i>	monetär tangibel [schadenskompensierende Güter]

Die Realisierung wasserrechtlicher Planungen zum überregionalen Hochwasserschutz wird mit Hilfe von Bodenordnungsverfahren *wesentlich beschleunigt*, im Extremfall wird die Realisierung überhaupt erst ermöglicht.¹⁰¹⁷ Im Rahmen der Wirkungsanalyse wird ein vorsichtiger Ansatz gewählt und eine durchschnittliche Beschleunigung von drei Jahren ($b = 3$) unterstellt.¹⁰¹⁸ Der Wirkungsbeitrag der Bodenordnung (BE_{HW}) besteht somit in der frühzeitigen Verbesserung des Hochwasserschutzes und die damit verbundene vorzeitige Schadensvermeidung (S^e). Das jährliche Einsparpotenzial an vermiedenen Hochwasserschäden (S^e) ergibt sich aus der Multiplikation der Schadenseintrittswahrscheinlichkeit mit dem verfahrensspezifischen Erwartungswert für Hochwasserschäden. Diese lassen sich aus speziellen Untersuchungen zu den Schadenspotenzialen von 100-jährigen Hochwassern in den betroffenen Regionen in Rheinland-Pfalz ermitteln.¹⁰¹⁹

$$BE_{HW} = b \cdot S^e$$

<i>Wirkung:</i>	Vermeidung örtlicher Hochwasserschäden
<i>Empfänger:</i>	regionale Allgemeinheit
<i>Bewertung:</i>	monetär tangibel [schadenskompensierende Güter]

Kleinere, *lokal wirkende Hochwasserschutzmaßnahmen* können häufig nur im Rahmen eines Flurbereinigungsverfahrens realisiert werden, so dass der gesamte Barwert der vermiedenen Schäden bzw. der Barwert der Schadensbeseitigungskosten (BW^S) als Wirkungskomponente der Bodenordnung gewertet werden kann. Die Höhe der durchschnittlich jährlich vermiedenen Schäden bzw. die durchschnittlichen Kosten der Schadensbeseitigung (S) können in der Regel von Vertretern der örtlichen Kommunen abgeschätzt werden. Die Kalkulation des monetären Wirkungsbeitrags erfolgt unter der Annahme einer Gesamtwirkungsdauer von 50 Jahren ($T = 50$) und einer Diskontierungsrate in Höhe von 4% ($i = 0,04$).¹⁰²⁰

$$BW^S = S \cdot \sum_{t=0}^{T-1} (1+i)^{-t}$$

¹⁰¹⁷ Vgl. das Expertengespräch mit Vertretern der Wasserwirtschaft in Mosiek/Pieper/Kasten (2006), S. 67.

¹⁰¹⁸ Der Zeitansatz orientiert sich damit wiederum an der Mindstdauer gerichtlicher Enteignungsverfahren.

¹⁰¹⁹ Zu den jeweiligen Schadenspotenzialen vgl. detailliert Mosiek/Pieper/Kasten (2006), S. 122 ff.

¹⁰²⁰ Entsprechend den üblichen Kalkulationsverfahren in der Wasserwirtschaft wurde an dieser Stelle eine Wirkungsdauer von 50 Jahren sowie eine Diskontrate von 4% unterstellt.

<i>Wirkung:</i>	Erhalt der Kulturlandschaft und des Landschaftsbildes/ Verbesserung der Naherholung und des Freizeitwertes
<i>Empfänger:</i>	regionale Allgemeinheit
<i>Bewertung:</i>	intangibel

Die positiven Auswirkungen der Bodenordnung auf den Erhalt der Kulturlandschaft und die Verbesserung der Naherholung und des Freizeitwertes wurde in Studien nachgewiesen.¹⁰²¹ Aufgrund des subjektiven Charakters dieser Wirkungen muss die Bewertung allerdings intangibel bleiben.

5.3.6.2 Bewertung der Auswirkungen auf die Wirtschaft

<i>Wirkung:</i>	Bewirtschaftungsvorteile durch Flächenneuordnung
<i>Empfänger:</i>	Land- und Forstwirtschaft
<i>Bewertung:</i>	monetär tangibel [Kosten- und Zeitersparnisse]

Zur monetären Bewertung der Bewirtschaftungsvorteile, die sich im Zuge der *Flächenneuordnung und -zusammenlegung* in der Bodenordnung ergeben, sind in Rheinland-Pfalz grundsätzlich drei Bereiche zu unterscheiden:

- Bewirtschaftungsvorteile in der Landwirtschaft
- Bewirtschaftungsvorteile im Weinbau
- Bewirtschaftungsvorteile in der Forstwirtschaft

Im *Bereich der Landwirtschaft* erfolgt die Bewertung auf Grundlage der Ergebnisse einer im Auftrag des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz durchgeführten Studie zur „Effizienz staatlich geförderter Flurneuerungsverfahren nach dem Flurbereinigungsgesetz“.¹⁰²² Im Rahmen dieser Untersuchung wurden Pauschalwerte für die Kosteneinsparungen bei der Bewirtschaftung von Acker- und Grünflächen hergeleitet. Dabei wurde in insgesamt neun Flurbereinigerungsverfahren auf einzelbetrieblicher Ebene das Einsparpotenzial an variablen Maschinenkosten, Feldrandverlusten und Arbeitszeit analysiert.¹⁰²³ Die Gesamteinsparung (EP) ist abhängig vom Zusammenlegungsverhältnis in der Bodenordnung, so dass drei Kategorien unterschieden werden:

- | | | |
|-------------------------------------|------------------|-----------------|
| ▪ geringe Zusammenlegung (bis 2:1) | Ackerland: 51 € | Grünland: 137 € |
| ▪ mittlere Zusammenlegung (bis 3:1) | Ackerland: 86 € | Grünland: 232 € |
| ▪ hohe Zusammenlegung (ab 3:1) | Ackerland: 107 € | Grünland: 287 € |

¹⁰²¹ Vgl. Bauer et al. (1979), S. 56 ff. sowie die Ausführungen des Kapitels 5.3.5.3.1.

¹⁰²² Vgl. BMELV (2006).

¹⁰²³ Vgl. BMELV (2006), S. 58 f. und S. 74 f.

Als Gesamtvorteil der Flächenneuordnung wird der Barwert des jeweiligen Einsparpotenzials ($EP \times NFL$ mit $NFL =$ landwirtschaftliche Nutzfläche in ha) in Ansatz gebracht, wobei eine Wirkungsdauer von 25 Jahren ($T = 25$) sowie die in der Landwirtschaft übliche Diskontierung von 4% ($i_L = 0,04$) unterstellt wird:

$$BV_{Land} = EP \cdot NFL \cdot \sum_{t=0}^{T-1} (1 + i_L)^{-t}$$

Im Bereich des Weinbaus, welcher in Rheinland-Pfalz ein bedeutender Wirtschaftsfaktor ist, erfolgt die Bewertung ebenfalls auf Grundlage von einzelbetrieblichen Untersuchungen.¹⁰²⁴ Bei der Ermittlung der Bewirtschaftungsvorteile (BV_{Wein}) die aus einer Rebflurbereinigung resultieren, ist eine Unterscheidung zwischen Weinbau in der Ebene, Weinbau in Hanglagen, Weinbau in Steillagen und Steillagenweinbau in Flusstälern notwendig. Für die vier unterschiedlichen Anbaugebiete werden somit Durchschnittswerte für das jährliche Einsparpotenzial (EP) durch die Bodenordnung je ha hergeleitet:¹⁰²⁵

- Weinbau in der Ebene: 475 € pro Jahr und ha
- Weinbau in Hanglagen: 600 € pro Jahr und ha
- Weinbau in Steillagen (Zweitbereinigung): 600 € pro Jahr und ha
- Steillagenweinbau in Flusstälern: 2.500 € pro Jahr und ha

Der monetäre Bewirtschaftungsvorteil entspricht dem Barwert der Gesamtkostenersparnis ($EP \times RFL$ mit $RFL =$ Rebfläche in ha). Dabei wird analog zu den landwirtschaftlichen Effekten eine Wirkungsdauer von 25 Jahren ($T=25$) sowie eine Diskontierungsrate von 4% ($i_L=0,04$) unterstellt:

$$BV_{Wein} = EP \cdot RFL \cdot \sum_{t=0}^{T-1} (1 + i_L)^{-t}$$

Im Bereich der Forstwirtschaft ist es Aufgabe der Bodenordnung, den Wald sowohl für eine forstwirtschaftliche Nutzung zugänglich zu machen, als auch ihn in seiner Schutz- und Erholungsfunktion zu stärken. Die Förderung dieser Funktionen hat wiederum positive Folgewirkungen auf die regionale Beschäftigungssituation, die Erschließung des Waldes, die regionale Tourismusbranche und auf den Naturschutz bzw. die Landschaftspflege.

¹⁰²⁴ Vgl. Adams (1995) und Bildungsseminar der Agrarverwaltung Rheinland-Pfalz (1997).

¹⁰²⁵ Dabei wurden auch die Arbeitskostenersparnisse in Folge einer Verbesserung des Wegenetzes berücksichtigt. Zu den monetären Ergebnissen vgl. Adams (1995), S. 35 ff. und Bildungsseminar der Agrarverwaltung Rheinland-Pfalz (1997), S. 68 f.

Der *Wirkungsbeitrag der Waldflurbereinigung* (BV_{Wald}) hängt zum einen vom Erschlossenheitsgrad des Waldes ab. Zum anderen ist es für die Ermittlung der monetären Effekte aber auch von zentraler Bedeutung, ob der Wald bereits vor der Durchführung der Bodenordnung bewirtschaftet oder erst im Zuge der Flurbereinigung einer wirtschaftlich sinnvollen Nutzung zugänglich gemacht wurde. Zudem hat der Waldtyp einen wichtigen Einfluss auf die Höhe des monetären Wirkungsbeitrags der Bodenordnung. Der Bewertungsansatz wurde in Zusammenarbeit mit Fachvertretern aus dem Bereich der Forstwirtschaft entwickelt. Demnach können folgende Bewertungen (EP) in Ansatz gebracht werden:¹⁰²⁶

- Unerschlossener Laubwald: 120 € pro Jahr und ha
- Unerschlossener Nadelwald: 108 € pro Jahr und ha
- Teilerschlossener Wald: 72 € pro Jahr und ha

Der monetäre Bewirtschaftungsvorteil entspricht dem Barwert der Gesamtkostenersparnis ($EP \times WFL$ mit $WFL = \text{Waldfläche in ha}$). Dabei wird analog zu den bisherigen Einschätzungen eine Wirkungsdauer von 25 Jahren ($T=25$) sowie eine Diskontierungsrate von 4% ($i_L=0,04$) unterstellt:

$$BV_{\text{Wald}} = EP \cdot WFL \cdot \sum_{t=0}^{T-1} (1 + i_L)^{-t}$$

<i>Wirkung:</i>	Bewirtschaftungsvorteile durch das verbesserte Wegenetz
<i>Empfänger:</i>	Land- und Forstwirtschaft
<i>Bewertung:</i>	monetär tangibel [Zeitersparnisse]

Aus der Verbesserung des regionalen Wegenetzes resultieren Kostenersparnisse für die Land- und Forstwirtschaft.¹⁰²⁷ Diese Kostenersparnisse sind grundsätzlich zur monetären Bewertung geeignet. Die aus der Verbesserung des Wegenetzes resultierenden *Bewirtschaftungsvorteile* sind allerdings bereits in den oben beschriebenen Bewertungsansätzen für die Land- und Forstwirtschaft sowie den Weinbau berücksichtigt, so dass ein differenzierter Ausweis der Effekte im Rahmen dieser Wirkungsanalyse unterbleibt.

¹⁰²⁶ Für die weitestgehend unerschlossenen und nicht bewirtschafteten Waldflächen führt eine Waldflurbereinigung zu einem erwartenden Ertrag von 6 Festmetern Holz pro Jahr und ha. Bei teilerschlossenen Waldflächen reduzieren sich die Bewirtschaftungskosten durch kürzere Transportwege sowie einer verbesserten Erschließung der Grundstücke. Zudem erfolgt eine Zusammenlegung von Streuparzellen, so dass der Wald in Summe wirtschaftlich genutzt werden kann. Die Werte der Kosteneinsparungen sind nach Abzug der Holzermtekosten ausgewiesen.

¹⁰²⁷ Vgl. Kapitel 5.3.5.3.2.

<i>Wirkung:</i>	Optimierung der Flächenränder
<i>Empfänger:</i>	Land- und Forstwirtschaft
<i>Bewertung:</i>	tangiblel [Wirkungsindikator: opt. Flächenränder in %]

Zur *Operationalisierung der optimierten Flächenränder* innerhalb einer Bodenordnung kann als Kennzahl der Anteil der »opt. Flächenränder in %« als Wirkungsindikator herangezogen werden. Dabei ist von der Flurbereinigungsverwaltung ein möglichst hoher Anteil optimierter Flächenränder anzustreben.

<i>Wirkung:</i>	Verringerung der Bürokratiekosten bei Prämienkontrollen
<i>Empfänger:</i>	Land- und Forstwirtschaft
<i>Bewertung:</i>	monetär tangiblel [Kostensparnisse]

Aus der *Qualitätsverbesserung der öffentlichen Bücher* im Rahmen eines Bodenordnungsverfahrens resultieren für die Landwirtschaft im Wesentlichen zwei positive Effekte und zu einer Entlastung an Bürokratiekosten:

- geringere Bürokratiekosten bei der Beantragung von Flächenprämien (VA_{Lw}^c)
- geringere Bürokratiekosten bei der staatlichen Prämienkontrolle (VA_{PK}^c)

Der zeitliche Aufwand der Landwirte bei der *Beantragung von Flächenprämien* hängt entscheidend von der Betriebsgröße, von der Anzahl und Größe der einzelnen Parzellen sowie von der Nutzungsart der Flächen ab. Das spezifische Einsparpotenzial wird daher mit durchschnittlich einem Arbeitstag pro Jahr und Landwirt (Lw) angenommen.¹⁰²⁸ Zugleich wird eine tägliche Arbeitszeit von 8h und ein Kostensatz von 15 € in Ansatz gebracht. Auf dieser Grundlage ergibt sich bei einer unterstellten Wirkungsdauer von 25 Jahren ($T = 25$) und einer Diskontierungsrate von 4% ($i = 0,04$) folgender Gesamteffekt (VA_{Lw}^c):

$$VA_{Lw}^c = [Lw \cdot 8h \cdot 15\text{€} / h] \cdot \sum_{t=1}^{T-1} (1+i)^{-t}$$

Zusätzlich verringert sich auch im Rahmen von *Prämienkontrollen* der zeitliche Aufwand der Landwirte. In Rheinland-Pfalz werden nach Angaben des zuständigen Prüfdienstes jedes Jahr ungefähr 8% aller landwirtschaftlichen Betriebe kontrolliert. Nach Abschätzung des Prüfdienstes dauert die Prüfung eines Betriebes im Mittel einen Tag, d.h. in etwa acht Stunden.¹⁰²⁹ Aufgrund der Flächenzusammenlegung und der Verbesserung der Katasterunterlagen ist im Durchschnitt eine Zeitersparnis von 50% bzw.

¹⁰²⁸ Die Annahme beruht auf Expertenschätzungen.

¹⁰²⁹ Dabei handelt es sich um einen Referenzbetrieb in Rheinland-Pfalz mit 40 ha Nutzfläche.

von 4 Stunden pro Betrieb zu erwarten. Da die Landwirte den Prüfern während der Kontrolle zur Verfügung stehen müssen, ist auch ihnen diese zeitliche Ersparnis als Wirkungsbeitrag anzurechnen (VA_{PK}^c). Zur Ermittlung der Anzahl der landwirtschaftlichen Betriebe wird die Nutzfläche des Verfahrensgebietes (NFL) durch die Größe eines Referenzbetriebes (40 ha) geteilt. Der Gesamteffekt lässt sich bei einer unterstellten Wirkungsdauer der Flurbereinigung von 25 Jahren ($T = 25$), einer Diskontierungsrate von 4% ($i = 0,04$) und einem Stundenkostensatz von 15 € wie folgt ermitteln:

$$VA_{PK}^c = [0,08 \cdot \frac{NFL}{40} \cdot 4h \cdot 15€ / h] \cdot \sum_{t=1}^{T-1} (1+i)^{-t}$$

Wirkung:	Positive wirtschaftliche Effekte durch Folgeinvestitionen
Empfänger:	Industrie- und Dienstleistungsunternehmen
Bewertung:	intangibel

Die agrarstrukturellen Verbesserungen in der Land- und Forstwirtschaft machen in der Regel den Einsatz größerer und leistungsfähigerer Maschinen rentabel. Die nicht unerheblichen Folgeinvestitionen in die entsprechende *Mechanisierung und Kapazitätsausweitung* haben positive Einkommens- und Beschäftigungseffekte in Vorleistungsbranchen zur Folge. Der Gesamteffekt ist jedoch schwierig quantifizierbar, weshalb der Wirkungsbeitrag im Rahmen der Wirkungsanalyse nur intangibel bewertet wird.

Wirkung:	Flächenbereitstellung für die regionale Wirtschaft
Empfänger:	Industrie- und Dienstleistungsunternehmen
Bewertung:	monetär tangibel [Kostensparnisse]

Im Rahmen des *Flächenmanagements* der Bodenordnung werden häufig auch benötigte Flächen für Unternehmen beschafft, beispielsweise für Umsiedlungen oder für Erweiterungen. In der Regel profitiert das Unternehmen in diesem Zusammenhang von denselben Kostensparnissen (FBK^c) wie ein Projektträger der öffentlichen Verwaltung. Dies sind Ersparnisse bei den Grunderwerbskosten, bei den eigenen Personal- und Sachkosten für den Grunderwerb, bei den Kataster- und Notargebühren und eventuell entstehenden Vermessungskosten. Da in der Regel jedoch staatliche Projekte durch Bodenordnungsverfahren begleitet werden, sollen die einzelnen Bewertungsansätze zur Ermittlung dieser Einspareffekte bei der staatlichen Empfängerebene näher erläutert werden.¹⁰³⁰

¹⁰³⁰ Vgl. Kapitel 5.3.6.3.

<i>Wirkung:</i>	Offenhaltung und Aufwertung der Kulturlandschaft
<i>Empfänger:</i>	regionale Tourismusunternehmen
<i>Bewertung:</i>	intangibel

Ein strukturiertes Landschaftsbild stellt eine der *Grundvoraussetzungen für eine wettbewerbsfähige regionale Tourismusbranche* dar. Die Bodenordnung leistet im Allgemeinen einen wertvollen Beitrag zur Offenhaltung und Aufwertung der regionalen Kulturlandschaft und fördert damit auch den Erfolg der regionalen Tourismusbranche.¹⁰³¹ Eine Quantifizierung dieses Wirkungsbeitrags zum wirtschaftlichen Erfolg der regionalen Tourismusunternehmen ist allerdings außerordentlich schwierig, so dass die Bewertung zunächst intangibel bleibt.

<i>Wirkung:</i>	Realisierung spezieller touristischer Attraktionen
<i>Empfänger:</i>	regionale Tourismusunternehmen
<i>Bewertung:</i>	monetär tangibel [Abfrage der Zahlungsbereitschaft]

Die Wirkungen spezieller touristischer Attraktionen (TV_{Projekte}) lassen sich ausschließlich verfahrensspezifisch bewerten. Die monetäre Quantifizierung dieses Wirkungsbeitrags sollte vorzugsweise über eine *Abfrage der Zahlungsbereitschaft* erfolgen. Entweder werden direkt Eintrittsgelder (z.B. Museumsstätte) verlangt oder Nutzer werden danach befragt. In Abhängigkeit der Besucherzahlen lässt sich so ein monetärer Gesamtwert bestimmen. Alternativ können auch komplementäre Privatleistungen in Ansatz gebracht werden, bspw. indem man die Anfahrtkosten der Besucher auswertet.¹⁰³² Nur in Ausnahmefällen sollte als approximativer Wert die *Investitionssumme des touristischen Projekts* herangezogen werden. Hierbei wird ein Nutzen-Kosten-Verhältnis von 1:1 unterstellt, so dass der Barwert der positiven Effekte die Kosten deckt. Grundsätzlich liegt allen Ansätzen die zentrale Annahme zugrunde, dass die touristischen Planungen ohne Unterstützung der Bodenordnung nicht realisiert worden wären.¹⁰³³

<i>Wirkung:</i>	Vorteile für den Rad- und Wanderwegetourismus
<i>Empfänger:</i>	regionale Tourismusunternehmen
<i>Bewertung:</i>	monetär tangibel [substituive Leistungen]

Der *Neu- und Ausbau des regionalen Wegenetzes* hat positive Auswirkungen auf den Rad- und Wanderwegetourismus und damit auf die regionalen Tourismusunternehmen.

¹⁰³¹ Vgl. Kapitel 5.3.5.3.2.

¹⁰³² Zu den monetären Bewertungsansätzen der Wirkungsanalyse vgl. ausführlich Kapitel 4.3.2.2.3.

¹⁰³³ Falls diese Annahme nicht zutrifft, lässt sich zumindest ein Beschleunigungseffekt in Ansatz bringen.

Es wird in diesem Zusammenhang die Annahme getroffen, dass die Nutzung der erschlossenen Wege zu etwa einem Drittel auf touristische Zwecke zurückzuführen ist. Bei einem Nutzen-Kosten-Verhältnis von 1:1 lässt sich demnach ungefähr ein Drittel der Summe aus den Investitionen (I_{Wege}) und Planungskosten (PLK_{Wege}) in das Wegenetz als touristischer Wirkungsbeitrag (TV_{Wege}) der Bodenordnung in Ansatz bringen:¹⁰³⁴

$$TV_{\text{Wege}} = \frac{1}{3} \cdot (I_{\text{Wege}} + PLK_{\text{Wege}})$$

5.3.6.3 Bewertung der Auswirkungen auf den Staat

<i>Wirkung:</i>	Erhöhung der Realisierungschancen der Gesamtplanung
<i>Empfänger:</i>	Projektträger der öffentlichen Verwaltung
<i>Bewertung:</i>	intangibel

Ein besonders wichtiger Wirkungsbeitrag der Bodenordnung ist Vereinbarkeit verschiedener – teilweise um den Flächenbedarf konkurrierender – Projekte im ländlichen Raum und die Erhöhung der Realisierungschancen der Gesamtplanung. Eine Quantifizierung dieser Wirkungskomponente erscheint allerdings sehr schwierig, so dass die Bewertung intangibel bleibt.

<i>Wirkung:</i>	Kostenersparnisse im Zuge der Flächenbereitstellung
<i>Empfänger:</i>	Projektträger der öffentlichen Verwaltung
<i>Bewertung:</i>	monetär tangibel [Kostenersparnisse]

Die *Flächenbereitstellung für geplante Projekte* durch die Flurbereinigungsverwaltung führen an anderer Stelle der öffentlichen Verwaltung zu Kostenersparnissen. Diese können wie folgt monetär bewertet werden:¹⁰³⁵

- **Grunderwerbskosten:** Der Grunderwerb lässt sich im Rahmen einer Bodenordnung in der Regel flexibler, zeitnäher und kostengünstiger vollziehen.¹⁰³⁶ Konkrete empirische Ergebnisse zur Höhe der Einsparungen liegen allerdings bislang nicht vor. Da aber sowohl sachliche Gründe, als auch Expertenbefragungen das Einsparpotenzial bei den Grunderwerbskosten (GK^c) bestätigen, wird in der Wirkungsanalyse ein

¹⁰³⁴ Vgl. hierzu auch die Bewertung des Wegenetzes bei der regionalen Allgemeinheit in Kapitel 5.3.6.1.

¹⁰³⁵ Vgl. Kapitel 5.3.5.3.3.

¹⁰³⁶ Vgl. BMS Consulting (2005), S. 170 und Mosiek/Pieper/Kasten (2006), S. 135 f.

vorsichtiger Ansatz in Höhe von 10% der anfallenden Grunderwerbskosten (GK) gewählt.

$$GK^e = 0,1 \cdot GK$$

- **Entschädigungsleistungen:** Die Einsparung an Entschädigungen (E^e) ergibt sich als Differenz der Entschädigungsleistungen (E_{kalk}), die die Träger der jeweiligen Planung bei Verzicht auf die Einleitung einer Flurbereinigung zu entrichten hätten, und den tatsächlich geleisteten Entschädigungen (E) innerhalb der Bodenordnung. Grundlage der Kalkulation der potenziellen Entschädigungsleistungen außerhalb der Bodenordnung bildet die Entschädigungsrichtlinie (EntschR) für Rheinland-Pfalz. Im Wesentlichen werden dabei Entschädigungen für An- und Durchschneidungsschäden der Grundstücke sowie für Um- bzw. Mehrwege berücksichtigt. Je kleingliedriger die Grundstücksstruktur, desto höher sind die Einsparungen an Entschädigungsleistungen:¹⁰³⁷

$$E^e = E_{kalk} - E$$

- **Personal- und Sachkosten für den Grunderwerb:** Für die Kalkulation der Personal- und Sachkosten für den Grunderwerb wird unterstellt, dass ein Mitarbeiter in der Grunderwerbsabteilung eines Projektträgers, wie z.B. dem Landesbetrieb Straßenbau in Rheinland-Pfalz, im Durchschnitt 80 Grunderwerbsfälle pro Jahr (KV_{Jahr}) bearbeitet, d.h. es gilt $KV_{Jahr} = 80$. Der Quotient aus der Anzahl der innerhalb der Bodenordnung getätigten Grunderwerbsfälle (KV) und der durchschnittlichen Anzahl an Kaufverträgen pro Jahr und Mitarbeiter (KV_{Jahr}) stellt den Personalbedarf (PB) dar, der sich für den jeweiligen Projektträger bei Verzicht auf eine Bodenordnung ergeben würde. Die monetäre Quantifizierung dieses potenziellen Personalbedarfs basiert auf den durchschnittlichen laufbahnbezogenen Jahrespersonalkosten des gehobenen Dienstes (55.000 €) zuzüglich einer Vorleistungsquote von 30% für Zentralbereiche und einer Sachkostenquote von 20%. Insgesamt ergeben sich daraus im Durchschnitt Personalkosten (PK) in Höhe von 85.800 €. ¹⁰³⁸ Die Einsparungen an Personal- und Sachkosten berechnen sich auf dieser Grundlage wie folgt:

$$PK^e = PB \cdot PK \quad \text{mit} \quad PB = \frac{KV}{KV_{Jahr}}$$

- **Kataster- und Notargebühren:** Im Rahmen von Bodenordnungsverfahren erfolgt der Grunderwerb auf Grundlage von Landverzichtserklärungen gemäß §52 FlurbG. Nach §52 (3) FlurbG wird zur Absicherung dieses Grunderwerbs ein Verfügungs-

¹⁰³⁷ Vgl. hierzu auch Mosiek/Pieper/Kasten (2006), S. 137.

¹⁰³⁸ Zur Herleitung dieser Kostenwerte vgl. BMS Consulting (2005), S. 172 f.

verbot in das Grundbuch gebührenfrei eingetragen.¹⁰³⁹ Beim Grunderwerb außerhalb der Bodenordnung würden sowohl Notarkosten als auch Gebühren für notwendige Grundbucheintragungen anfallen. Die Gebühreneinsparungen (Gb^e) können demnach als Wirkungsbeitrag der Bodenordnung betrachtet werden. Der Umfang der Einsparungen beträgt nach detaillierten Untersuchungen im Rahmen des NRW-Projektes durchschnittlich 1% des jeweiligen Kaufpreises und wird entsprechend in Ansatz gebracht.¹⁰⁴⁰

$$Gb^e = 0,01 \cdot GK$$

- **Kosten der Vermessung:** Außerhalb von Bodenordnungsverfahren fallen zusätzliche Vermessungskosten für Fortführungsvermessungen an, beispielsweise bei der Schlussvermessung eines Straßenbauwerkes. Diese Kosten werden durch die Bodenordnung eingespart.¹⁰⁴¹ Die Kalkulation des Einspareffektes erfolgt auf Grundlage der Landesverordnung über Gebühren der Vermessungs- und Katasterbehörden des Landes Rheinland-Pfalz. Die durchschnittlichen Kosten für Fortführungsvermessungen betragen demnach für langgestreckte Anlagen 17.500 € pro km.¹⁰⁴² Als Wirkungsbeitrag der Bodenordnung können die gesamten Kosten der Fortführungsvermessung in Ansatz gebracht werden, die sich aus der Multiplikation der Durchschnittskosten pro km und der Gesamtlänge der Anlage in km (L) ergeben:

$$VK_{Fort} = 17.500\text{€} / \text{km} \cdot L$$

Wirkung:	Baukostensparnisse durch eine beschleunigte Projektrealisierung
Empfänger:	Projektträger der öffentlichen Verwaltung
Bewertung:	monetär tangibel [Kostensparnisse]

Durch eine begleitende Bodenordnung können große Bauprojekte in der Regel *beschleunigt* werden. Da Baukosten im Zeitverlauf *realen Steigerungsraten* unterworfen sind, entstehen dem Projektträger Kostensparnisse. Zur Bestimmung der Kosteneinsparung in Folge des zeitnäheren Baubeginns (K_{Bau}^e) wird die Differenz zwischen den tatsächlich gezahlten Baukosten (K_{Bau}) und den um die geschätzten sechs Monate ($b = 0,5$) abgezinsten Baukosten gebildet.¹⁰⁴³ Als Diskontierungssatz wird die durchschnitt-

¹⁰³⁹ Vgl. §52 (3) FlurbG.

¹⁰⁴⁰ Vgl. BMS Consulting (2005), S. 174.

¹⁰⁴¹ Vgl. auch Kapitel 5.3.5.3.3.

¹⁰⁴² Vgl. auch LVO-GebVKat (Landesverordnung über Gebühren der Vermessungs- und Katasterbehörden).

¹⁰⁴³ Vgl. Mosiek/Pieper/Kasten (2006), S. 139 f.

liche Wachstumsrate der realen Baupreise ($w = 0,46\%$) im Zeitraum von 1999 bis 2005 gewählt.¹⁰⁴⁴

$$K_{Bau}^e = K_{Bau} - \frac{K_{Bau}}{(1+w)^b}$$

<i>Wirkung:</i>	Baukostensparnisse durch spezielle Maßnahmen
<i>Empfänger:</i>	Projektträger der öffentlichen Verwaltung
<i>Bewertung:</i>	monetär tangibel [Kostensparnisse]

Für die Kostensparnisse durch *spezielle Maßnahmen der Bodenordnung* lässt sich kein standardisierter Bewertungsansatz festlegen, da sie wesentlich durch die Struktur und Eigenschaften des jeweiligen Flurbereinigungsgebietes sowie durch verfahrensspezifische Besonderheiten bestimmt werden.¹⁰⁴⁵ Die monetäre Bewertung des Effektes (K_{Bo}^c) kann daher immer nur anhand des speziellen Projektes vorgenommen werden. Eine Abschätzung der Kostensparnisse sollte da-bei in Zusammenarbeit mit den Trägern der betroffenen Projekte erfolgen.

<i>Wirkung:</i>	Kostensparnisse bei der Unterhaltung gemeinschaftlicher Anlagen
<i>Empfänger:</i>	Projektträger der öffentlichen Verwaltung
<i>Bewertung:</i>	monetär tangibel [Kostensparnisse]

Bei der Unterhaltung gemeinschaftlicher Anlagen treten im Rahmen von Bodenordnungsverfahren sowohl *temporäre*, als auch *dauerhafte Kostensparnisse* auf. Die temporären Kostensparnisse (UK^c) durch die zeitweise Unterhaltung der gemeinschaftlichen Anlagen durch die zuständige Teilnehnergemeinschaft ergeben sich als Produkt aus der Dauer der Unterhaltung (d) in Monaten und dem monatlichen Pflege- bzw. Unterhaltungskosten (UK):¹⁰⁴⁶

$$UK^e = d \cdot UK$$

Werden dagegen dauerhaft Unterhaltungskosten eingespart, bspw. durch ein neu gestaltetes Wegenetz, wird der Barwert der Kosten (BW^{UK}) in Ansatz gebracht:

$$BW^{UK} = UK^e \cdot \sum_{t=0}^{T-1} (1+i)^{-t}$$

¹⁰⁴⁴ Dies entspricht der durchschnittlichen realen Verteuerung der Baupreise auf Bundesebene.

¹⁰⁴⁵ Vgl. Kapitel 5.3.5.3.3.

¹⁰⁴⁶ Vgl. Mosiek/Pieper/Kasten (2006), S. 141.

<i>Wirkung:</i>	Verringerung der Verwaltungskosten im Grundbuchamt
<i>Empfänger:</i>	Projektträger der öffentlichen Verwaltung
<i>Bewertung:</i>	monetär tangibel [Kostensparnisse]

Die Ersparnisse durch einen verringerten Verwaltungsaufwand im Grundbuchamt werden auf Grundlage der Untersuchungsergebnisse von KROÉS berechnet. Demnach ergeben sich in Folge der *Bereinigung des Grundbuches im Rahmen der Bodenordnung* durchschnittliche jährliche Einsparungen im Grundbuchamt in Höhe von 1,75 € pro ha Verfahrensfläche (VFL).¹⁰⁴⁷ Auf eine inflationsbereinigte Anpassung des ermittelten Wertes wurde bewusst verzichtet, da unterstellt wird, dass sich die Verteuerungsrate und Effizienzgewinne durch den gestiegenen Automatisierungsgrad ungefähr ausgleichen. Als Wirkungsbeitrag wird der Barwert der eingesparten Verwaltungskosten ($BW^{\text{Grundbuch}}$) angesetzt. Dabei wird ein Diskontierungssatz i von 3% und eine Laufzeit T von 25 Jahren unterstellt:

$$BW^{\text{Grundbuch}} = 1,75 \cdot VFL \cdot \sum_{t=0}^{T-1} (1+i)^{-t}$$

<i>Wirkung:</i>	Verringerung der Verwaltungskosten der Katasternutzer
<i>Empfänger:</i>	Projektträger der öffentlichen Verwaltung
<i>Bewertung:</i>	monetär tangibel [Kostensparnisse]

Die Bürokratiekostensparnisse der Landwirte bei *Prämienkontrollen* führen auch bei der kontrollierenden Verwaltungseinheit zu Kostensparnissen.¹⁰⁴⁸ In Rheinland-Pfalz ist der *Agrarförderungsdienst der ADD* für die Prämienkontrollen zuständig. Jährlich werden 8% aller Betriebe kontrolliert. Die Prüfung eines 40 ha-Referenzbetriebes durch ein Prüfteam, bestehend aus einem Erst- und einem Zweitprüfer, dauert durchschnittlich acht Stunden. In Folge einer Bodenordnung lässt sich der *Zeitbedarf auf vier Stunden halbieren*.¹⁰⁴⁹ Die monetäre Bewertung der Zeitersparnis des Prüfdienstes erfolgt auf Grundlage der durchschnittlichen Personalkostensätze des öffentlichen Dienstes. Für den Erstprüfer wird ein durchschnittlicher Tagessatz für den gehobenen Dienst (ts_{gD}) und für den Zweitprüfer für den mittleren Dienst (ts_{mD}) in Ansatz gebracht, wobei der Tagessatz im gehobenen Dienst derzeit bei 289 € und im mittleren Dienst bei 216 € liegt. Bei einer Wirkungsdauer von 25 Jahren ($T = 25$) und einer Diskontierungsrate von 4% ($i = 0,04$) ergeben sich folgende Kostensparnisse (KK^c_{PD}):

$$KK^c_{PD} = \left[\frac{1}{2} \cdot \left(0,08 \cdot \frac{NFL}{40} \cdot (ts_{gD} + ts_{mD}) \right) \right] \cdot \sum_{t=0}^{T-1} (1+i)^{-t}$$

¹⁰⁴⁷ Vgl. Kroés (1971), S. 109.

¹⁰⁴⁸ Vgl. Kapitel 5.3.6.2.

¹⁰⁴⁹ Die Annahme beruht auf Expertenschätzungen des Agrarförderungsdienstes der ADD.

5.3.6.4 Bewertung der Auswirkungen auf die Umwelt

<i>Wirkung:</i>	Förderung naturnaher Lebensräume und Entwicklung ökologisch werthaltiger Biotopenverbundsysteme
<i>Empfänger:</i>	Ökologische Umwelt
<i>Bewertung:</i>	intangibel

Die Bodenordnung leistet einen bedeutenden Beitrag zur Umsetzung von Naturschutzplanungen sowie zur Förderung naturnaher Lebensräume. Zugleich werden Kompensationsflächen für Infrastrukturvorhaben zu ökologisch werthaltigen *Biotopenverbundsystemen* entwickelt.¹⁰⁵⁰ Der Naturschutz besitzt heute eine hohe gesellschaftliche und politische Wertschätzung, dennoch lassen sich Effekte nur schwierig quantifizieren, so dass die Bewertung zunächst intangibel bleibt.

<i>Wirkung:</i>	Verringerung der Bodenerosion
<i>Empfänger:</i>	Ökologische Umwelt
<i>Bewertung:</i>	intangibel

Die Bodenordnung verbessert den *Bodenschutz* und leistet damit einen bedeutenden Beitrag zur Vermeidung von Bodenerosionen.¹⁰⁵¹ Doch auch dieser Wirkungsbeitrag lässt sich nur schwierig quantifizieren und bleibt damit intangibel.

<i>Wirkung:</i>	Verbesserung der Gewässerqualität
<i>Empfänger:</i>	Ökologische Umwelt
<i>Bewertung:</i>	tangibel [Wirkungsindikator: Gewässerstrukturgüte]

Bodenordnungsverfahren führen häufig zu einer Verbesserung der Strukturgüte sowie der allgemeinen Qualität von Gewässern. Die Naturnähe bzw. der ökologische Wert eines Gewässers lässt sich mit Hilfe einer 7-stufigen Skala tangibel bewerten. Die Skala der *Gewässerstrukturgüte* kann so als Wirkungsindikator zum Einsatz kommen. Unveränderte Gewässerabschnitte werden dabei in Güteklasse I und vollständig veränderte Abschnitte in Klasse VII eingestuft.¹⁰⁵²

¹⁰⁵⁰ Vgl. Mosiek/Pieper/Kasten (2006), S. 112.

¹⁰⁵¹ Vgl. Kapitel 5.3.5.3.4.

¹⁰⁵² Vgl. Mosiek/Pieper/Kasten (2006), S. 187.

5.3.7 Anwendung der hergeleiteten Analyse- und Bewertungsschemata

Die zweite Säule einer Wirkungsanalyse bildet die *Anwendungsphase*.¹⁰⁵³ Nach dem Aufbau der allgemeinen Analyse- und Bewertungssystematik für den staatlichen Produktbereich »Bodenordnung« innerhalb der Konzeptionsphase, ist es Aufgabe der Anwendungsphase einer Wirkungsanalyse, die laufende *operative Erfolgskontrolle* im Rahmen eines systematischen Controllingprozesses vorzunehmen. Dementsprechend verfolgt die Flurbereinigungsverwaltung in Rheinland-Pfalz¹⁰⁵⁴ das Ziel, auf Grundlage der vorgestellten Systematik, für sämtliche Bodenordnungsverfahren das *Verfahren der Wirkungsrechnung* fest zu etablieren.¹⁰⁵⁵ So soll zukünftig vor Einleitung eines Flurbereinigungsverfahrens regelmäßig eine Wirkungsprognose erfolgen. Die Ergebnisse der Wirkungsprognose werden mit den geplanten Kosten des Verfahrens verglichen, um auf dieser Grundlage weitere Entscheidungen zur Gestaltung und Priorisierung der bodenordnerischen Maßnahmen zu treffen.

In einem derart gestaltenden wirkungsorientierten Controllingprozess kann es gelingen, die Wirkungen des staatlichen Handelns *fortlaufend und systematisch* transparent zu machen. Im Gegensatz zu den eher einzelfallbezogenen Untersuchungen im Bereich der Evaluation, handelt es sich hierbei erstmalig um eine *flächendeckende Wirkungsanalyse* sämtlicher durchgeführter bzw. durchzuführender Bodenordnungsverfahren. Anstatt im Rahmen einer Outcome-Evaluation die Wirksamkeit einiger weniger, exemplarisch ausgewählter Bodenordnungsverfahren durch externe Institute beurteilen zu lassen, zeichnen sich interne Controllingprozesse durch eine vollständige Erfassung sämtlicher Flurbereinigungsverfahren aus. Zudem unterstützt das Controlling die Verwaltungsführung, indem kontinuierlich *entscheidungsrelevante Wirkungsinformationen* zur Verfügung gestellt werden. Damit entfaltet die Wirkungsanalyse direkten Steuerungsnutzen in der Flurbereinigungsverwaltung und stellt nicht nur den wirtschaftlichen, sondern zugleich auch den wirksamen Einsatz der staatlichen verwendeten Ressourcen sicher.

Die konkrete Anwendung der hergeleiteten Analyse- und Bewertungsschemata zur Untersuchung der Auswirkungen von Bodenordnungsverfahren soll im Folgenden anhand der *Wirkungsrechnung eines exemplarisch ausgewählten Flurbereinigungsverfahrens* aufgezeigt werden.

¹⁰⁵³ Vgl. hierzu auch Kapitel 4.2.3.

¹⁰⁵⁴ Zum derzeitigen Aufbau der Flurbereinigungsverwaltung in Rheinland-Pfalz vgl. Kapitel 5.3.2.

¹⁰⁵⁵ Vgl. auch Mosiek/Pieper/Kasten (2006), S. 193 ff.

5.4 Wirkungsanalyse in der Anwendungsphase: Wirkungsrechnung eines exemplarisch ausgewählten Bodenordnungsverfahrens

5.4.1 Beschreibung des betrachteten Bodenordnungsverfahrens

Für den Ausbau der Autobahn A63 und die Umsetzung der geforderten naturschutzrechtlichen Kompensationsmaßnahmen wurden in großem Umfang ländliche Grundstücke in Anspruch genommen. Um den Landverlust auf einen größeren Kreis betroffener Eigentümer zu verteilen und die aufgrund der baulichen Maßnahmen entstehenden Nachteile für die allgemeine Landeskultur zu beseitigen, wurde am 19. November 1999 die *Unternehmensflurbereinigung Kaiserslautern-Ost-Mehlingen* nach §87ff. FlurbG eingeleitet. Nebenzweck des Verfahrens ist die Unterstützung des Baus der Landstraße L382 sowie die Umsetzung landschaftspflegerischer Begleitmaßnahmen, insbesondere aus dem Bereich der Wasserwirtschaft. Die Planfeststellung erfolgt voraussichtlich im Laufe des Jahres 2007. Die Ausführungsanordnung des Verfahrens ist für 2009 geplant. *Tabelle 5* stellt die wichtigsten Verfahrensdaten zusammen.

Allgemeine Verfahrensdaten	
Verfahrensart:	Unternehmensflurbereinigung nach §87 FlurbG
Zuständiges Amt:	DLR Westpfalz
Hauptgrund des Verfahrens:	Flächenmanagement für die Autobahn A63
Nebenziele des Verfahrens:	Agrarstrukturverbesserung/ Landespflege/ Flächenmanagement für die Landstraße L383
Datum der Verfahrenseinleitung:	19. November 1999
Größe des Verfahrensgebietes:	1.370 ha
Anzahl der legitimierten Eigentümer:	1.020
Anzahl der betroffenen Flurstücke:	1.685
Qualität des vorgefundenen Katasters:	überwiegend Urkataster
Geschäftsvorfälle im Grunderwerb:	90 Grunderwerbsfälle
Kosten des Grunderwerbs:	ca. 3.300.000 €
Neugeordnete Ackerflächen:	600 ha
Neugeordnete Grünlandflächen:	123 ha
Lokaler Hochwasserschutz:	Bau zweier Rückhaltebecken
Naturschutz und Landespflege:	Ausweisung eines Gewässerrandstreifens

Tabelle 5: Verfahrensbrief »Kaiserslautern-Ost-Mehlingen«

5.4.2 Ergebnisse der Kostenanalyse

Für das Bodenordnungsverfahren »Kaiserslautern-Ost-Mehlingen« soll im Folgenden eine *umfassende Kosten- und Wirkungsanalyse* vorgenommen werden. Entsprechend dem Modell der Ziel- und Ergebnisebenen öffentlicher Leistungserstellung besteht der erste Untersuchungsschritt in einer Bewertung des gesamten staatlichen Ressourceneinsatzes. Hierzu sind zunächst die *relevanten Kostenbestandteile* abzugrenzen, welche in die Analyse einbezogen werden müssen. Im Rahmen der Flurbereinigung unterscheidet man in diesem Zusammenhang zwischen Verfahrens- und Ausführungskosten (vgl. *Abbildung 70*).¹⁰⁵⁶

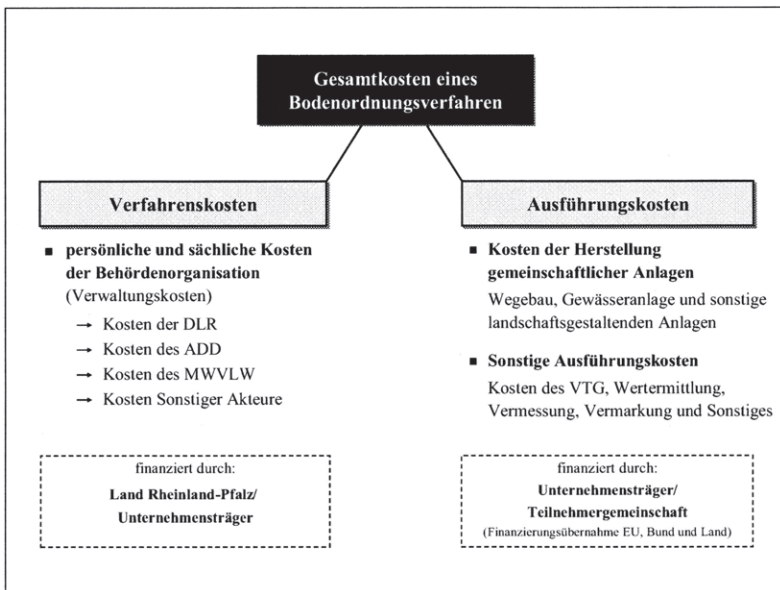


Abbildung 70: Verfahrens- und Ausführungskosten der Bodenordnung

Bei den *Verfahrenskosten* handelt es sich um die persönlichen und sächlichen Kosten der Behördenorganisation, dies sind insbesondere Verwaltungskosten. Hierbei ist zu beachten, dass sämtliche, an der Verfahrensausführung direkt bzw. indirekt beteiligten staatlichen Vollzugsebenen in die Analyse einbezogen werden müssen. Dazu zählen in der Flurbereinigungsverwaltung Rheinland-Pfalz die operativ verantwortlichen Dienstleistungszentren Ländlicher Raum, die zuständige Mittelinstanz, die ADD in Trier sowie das zuständige Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau.¹⁰⁵⁷ Die *Ausführungskosten* sind Kosten für die Herstellung der sog. gemeinschaft-

¹⁰⁵⁶ Vgl. Mosiek/Pieper/Kasten (2006), S. 43 f.

¹⁰⁵⁷ Vgl. hierzu auch Kapitel 5.3.2.

lichen Anlagen¹⁰⁵⁸ sowie Kosten im Zusammenhang mit der Vermessung, Vermarkung und Wertermittlung der vom Verfahren betroffenen Grundstücke. Zusätzlich fällt eine Kostenumlage für den Verband der Teilnehmergeinschaften (VTG) an, welcher für die Bauausführung der gemeinschaftlichen Anlagen verantwortlich ist.

Zur *Bestimmung der Verfahrenskosten* der Bodenordnung »Kaiserslautern-Ost-Mehlingen« werden zunächst die Verwaltungskosten des zuständigen DLR analysiert. Hierzu werden die Personalkapazitäten für einzelne Bearbeitungsschritte über den gesamten Zeitraum des Bodenordnungsverfahrens erfasst. Da das Verfahren noch nicht abgeschlossen ist, enthalten die ausgewiesenen Beträge anteilige Planwerte. Auf Grundlage der Laufbahngruppen der beteiligten Mitarbeiter ergeben sich für die direkte Bearbeitung prognostizierte 2.300 Personeneinsatztage¹⁰⁵⁹ mit Personalkosten in Höhe von 611.875 €. Zusätzlich ist ein Personalgemeinkostenzuschlag in Höhe von 12,1% zu berücksichtigen, der die indirekten Bereiche der allgemeinen Amtsverwaltung enthält. Weiterhin ergibt sich im DLR Westpfalz eine Sachkostenquote von 16,7%, die auf das Bodenordnungsverfahren verrechnet wird, so dass die folgenden Gesamtkosten entstehen:¹⁰⁶⁰

- Verfahrenskosten des DLR Westpfalz: 863.837 €

Neben dem DLR sind die übergeordneten Verwaltungsebenen der ADD und des MWVLW in die Ressourcenbetrachtung aufzunehmen. Die hier entstehenden Verfahrenskosten der Bodenordnung werden als Gemeinkostenzuschlag auf das Verfahren »Kaiserslautern-Ost-Mehlingen« umgelegt. Der Zuschlagssatz der ADD beträgt in diesem Zusammenhang 4,48% und der Zuschlagssatz des MWVLW beträgt 2,63%, so dass die folgenden Verfahrenskosten entstehen:¹⁰⁶¹

- Verfahrenskosten der ADD: 38.700 €
- Verfahrenskosten des MWVLW: 22.719 €

Die *Ausführungskosten* der Bodenordnung können verfahrensspezifisch erhoben werden. Sie betragen für das Verfahren »Kaiserslautern-Ost-Mehlingen« gemäß Finanzplan 1,5 Mio. € für die Herstellung der gemeinschaftlichen Anlagen und 490.000 € sonstige Ausführungskosten, wobei es sich im Wesentlichen um die Kosten der Vermessung im Verfahrensgebiet handelt:¹⁰⁶²

- Ausführungskosten des Verfahrens: 1.990.000 €

¹⁰⁵⁸ Bei den gemeinschaftlichen Anlagen handelt es sich insb. um kleine Nebenstraßen bzw. befestigte Feldwege, welche im Flurbereinigungsgebiet angelegt werden und sonstige landschaftsgestaltende Maßnahmen.

¹⁰⁵⁹ In der Kapazitätsanalyse wurden Fehlzeiten, wie z.B. Krankheit oder Urlaub, berücksichtigt.

¹⁰⁶⁰ Vgl. Mosiek/Pieper/Kasten (2006), S. 46 ff.

¹⁰⁶¹ Vgl. Mosiek/Pieper/Kasten (2006), S. 51 ff.

¹⁰⁶² Vgl. Mosiek/Pieper/Kasten (2006), S. 55 f.

5.4.3 Ergebnisse der Wirkungsanalyse

5.4.3.1 Identifikation der verfahrensspezifischen Auswirkungen

Der zweite Untersuchungsschritt besteht in einer umfassenden Wirkungsanalyse des Bodenordnungsverfahrens. Zur Identifikation der gesellschaftlichen Auswirkungen des ausgewählten Flurbereinigungsverfahrens kann das zuvor erarbeitete allgemeine *Wirkungsgefüge der Bodenordnung* herangezogen werden.¹⁰⁶³ Das Bodenordnungsverfahren »Kaiserslautern-Ost-Mehlingen« stellt mit insgesamt 1.370 ha Fläche und 1.020 legitimierten Eigentümern ein eher großes Flurbereinigungsverfahren im Land Rheinland-Pfalz dar. Da die Unternehmensflurbereinigung erst nach dem Ausbau der A63 durchgeführt wurde, sind keine nennenswerten Einsparungen an Entschädigungsleistungen zu erwarten. Von einem *Beschleunigungseffekt durch das Bodenordnungsverfahren* ist dennoch auszugehen, da durch die Bekanntgabe der Durchführung einer Unternehmensflurbereinigung mit großer Wahrscheinlichkeit Enteignungen vermieden werden konnten. Diese hätten den Bau einiger Teilstücke der A63 erheblich verzögert. Für den Bau der Landstraße L382 ist in Folge des Flächenmanagements der Bodenordnung ebenfalls ein positiver zeitlicher Effekt zu erwarten.

Die *wasserrechtlichen Schutzmaßnahmen*, die im Rahmen der Unternehmensflurbereinigung »Kaiserslautern-Ost-Mehlingen« realisiert wurden, bestehen zum einen in der Flächenausweisung für einen 10 m breiten Gewässerrandstreifen und zum anderen in der Anlage zweier Rückhaltebecken, zur Sicherung der Ortslage Mehlingen. Letztere Maßnahme trägt unmittelbar zur *Hochwasserschadensvermeidung* bei und kann daher auf Basis der durchschnittlichen Kosten der Schadensbeseitigung monetär bewertet werden. Der Wirkungsbeitrag des Gewässerrandstreifens liegt insbesondere in der *Verbesserung der Gewässerstrukturgüte* und der allgemeinen Wasserqualität. Die Ausweisung des Randstreifens ermöglicht eine konfliktfreie Entwicklung des Gewässers, da die Bewirtschafter angrenzender Nutzflächen gezwungen sind, einen größeren Abstand zum Gewässer einzuhalten. Infolgedessen werden Schadstoffeinträge durch Düngemittel und Spritzmittel reduziert. Insgesamt leistet die Flurbereinigung damit einen wertvollen Beitrag zur Landschaftspflege. Die Ausweisung eines Gewässerrandstreifens macht zudem Bepflanzungen mit ausreichenden Grenzabständen möglich. Hierdurch sinken die *Unterhaltungskosten des Gewässers*, da an Uferstücken keine Abtragungen mehr entstehen.

Das Flächenmanagement der Bodenordnung trägt in dieser Weise zur *Erhöhung der Realisierungschancen der Gesamtplanung* und zu einer konfliktfreien Umsetzung der Teilplanungen in den Bereichen Infrastruktur, Wasserwirtschaft und Naturschutz bei. Die Projektträger profitieren von der Flächenbeschaffung innerhalb der Bodenordnung. So wurden für den Bau der Landstraße und für die Kompensationsflächen der Autobahn insgesamt neunzig Grunderwerbsfälle mit einem Gesamtvolumen von 3,3 Mio. € abgewickelt. Hierdurch entstehen den Projektträgern *Kostenersparnisse im Zusammenhang mit dem Grunderwerb*.

¹⁰⁶³ Vgl. Kapitel 5.3.5.4.

Für die Grundstückseigentümer ist das Unternehmensflurbereinigungsverfahren mit einer *Verringerung von Eigentumsverlusten* verbunden. Ansonsten entstehende Transaktionskosten zum Flächenneuerwerb fallen nicht an. Die *Rechtssicherheit des Eigentums* wird insgesamt erhöht, insbesondere können Rechtsstreitigkeiten, bis hin zu gerichtlichen Enteignungsverfahren, vermieden werden.

Wirkungsgefüge des Bodenordnungsverfahrens »Kaiserslautern-Ost-Mehlingen«		
Dienstleistung der Behörde	Dienstleistungen im Bereich Flächenmanagement	Zusätzliche Dienstleistungen
Empfänger	<p>Dienstleistungen im Bereich Flächenmanagement</p> <p>Agrarstrukturverbesserung Wasserwirtschaft Landschaftspflege Naturschutz und Infrastrukturaufbau Kommunalentwicklung</p>	<p>Herstellung gem. Anlagen</p> <p>Berichtigung öffentl. Bücher</p>
GRÜNDSTÜCKSEIGENTÜMER	<p>Verringerung/ Vermiedung von Grundeigentumsverlusten sowie daraus resultierende Transaktionskosten (insb. Gebälloberengparagen)</p> <p>Erhöhung der Rechtssicherheit des Grundeigentums und Verringerung hieraus resultierender Rechtsstreitigkeiten</p>	<p>Allgemeine Vorteile durch Verbesserung des regionalen Wegenetzes</p> <p>Beschäftigungseffekte durch Weganzwinstsituationen</p> <p>Modernisierung der Kataster- und Grundbuchunterlagen</p>
BÜRGER	<p>Beschleunigung von Infrastrukturprojekten (AG3 und L382)</p> <p>Erhalt und Förderung der Kulturlandschaft und des Landschaftsbildes</p> <p>Verminderung (etlicher Hochwasserschäden (Blätkahlschäden))</p> <p>Verbesserung der Naherholung und des Freizeitwertes</p>	
LAND- UND FORSTWIRTSCHAFT	<p>Bewirtschaftungsvorteile durch Neuordnung der Agrarflächen</p> <p>Optimierung der Flächenländer</p> <p>Positive wirtschaftliche Effekte durch Folgeinvestitionen</p>	<p>Betrachtungsvorteile durch verbessertes Wegenetz</p> <p>Präventionskosten bei Blaustrahlenschäden</p>
INDUSTRIE UND DIENSTLEISTUNGEN		
STAAT	<p>Verbesserung der Realisierungschancen der Gesamtplanung</p> <p>Kostenersparnis im Zuge der Flächenbereitstellung für Infrastruktur und Kompensations (AG3 und L382)</p> <p>Binokostenersparnis durch eine sozialökologische Projektrealisierung (AG3 und L382)</p>	<p>Vorteile für den Rad- und Wanderwegtourismus</p> <p>Verringerung der Verwaltungskosten Kataster- und Grundbuch</p> <p>Verringerung der Verwaltungskosten bei Katastermodernem</p> <p>Kostenersparnis bei der Umrüstung gem. Anlagen</p>
Umwelt	<p>Förderung und Entwicklung naturnaher Lebensräume (Gewässerrandstreifen)</p> <p>Verbesserung der Gewässerstrukturgüte und der allgemeinen Wasserqualität (Gewässerrandstreifen)</p>	

Abbildung 71: Gesellschaftliches Wirkungsgefüge des Verfahrens »Kaiserslautern-Ost-Mehlingen«

Durch eine komplette Neuvermessung des Verfahrensgebietes wird zudem die *Qualität des Liegenschaftskatasters verbessert*. In Folge der Flächenneuordnung und Flächenzusammenlegung reduzieren sich die *Verwaltungskosten bei den Kataster- und Grundbuchämtern*. Auch die Landwirtschaft profitiert von der Berichtigung der öffentlichen Bücher. Hier *verringern sich Bürokratiekosten* bei der Beantragung und der Kontrolle von Flächenprämien. In gleicher Weise reduziert sich auch der notwendige staatliche *Verwaltungsaufwand bei den Katasternutzern*.

Durch die Verbesserung der Agrarstruktur und den Ausbau des Wegenetzes entstehen den Landwirten *Bewirtschaftungsvorteile*. Die Schläge wurden auf 7 ha vergrößert und damit der Einsatz von Lohnunternehmen ermöglicht. Gleichzeitig konnten die Voraussetzungen für eine Aussiedlung eines Haupterwerbsbetriebes geschaffen und so dessen Existenz gesichert werden. Positive Effekte für den *regionalen Rad- und Wanderwegetourismus* ergeben sich im Zuge der Bodenordnung »Kaiserslautern-Ost-Mehlingen« in erster Linie aufgrund des Aus- und Neubaus des Wegenetzes. Gleichzeitig profitieren auch die Anwohner von der *Verbesserung des Wegenetzes*, indem Umwege eingespart werden. Die durch den Straßenbau entstehenden Nachteile für das Landschaftsbild wurden innerhalb des Verfahrens beseitigt und ein Beitrag zum *Erhalt der Kulturlandschaft* geleistet. Das Wegenetz ermöglicht den Bewohnern der Region zudem die Nutzung der Landschaft zur *Naherholung*. Das gesellschaftliche Wirkungsgefüge des Verfahrens ist in *Abbildung 71* dargestellt.

5.4.3.2 Bewertung der verfahrensspezifischen Auswirkungen

Nachdem die Wirkungen des Verfahrens »Kaiserslautern-Ost-Mehlingen« vollständig erfasst wurden, ist in einem weiteren Schritt die verfahrensspezifische Bewertung der einzelnen Wirkungsbeiträge vorzunehmen. Hierzu wird auf die *hergeleiteten Bewertungsansätze* der Bodenordnung zurückgegriffen.¹⁰⁶⁴

Empfängerebene: Bürger

Im Bodenordnungsverfahren »Kaiserslautern-Ost-Mehlingen« wurden Flächen für insgesamt 3,3 Mio. € vom DLR erworben und den unterschiedlichen Projektträgern zur Verfügung gestellt. Annahmegemäß können die betroffenen Grundstückseigentümer 1% dieser Summe als *Transaktionskosten* einsparen:

- Einsparung an Transaktionskosten (TK[€]): 33.000 €

Zum Schutz der Gemeinde Mehlingen vor *Hochwasser* wurden im Rahmen des Verfahrens zwei Rückhaltebecken angelegt. Hierdurch wird nach Aussage der Kommune ein durchschnittlicher jährlicher Schaden (S) in Höhe von 7.000 € vermieden. Bei einer unterstellten Laufzeit von 50 Jahren und einer Diskontierungsrate von 4% resultiert daraus der folgende Wirkungsbeitrag:

- Vermeidung lokaler Hochwasserschäden (BW[€]): 156.390 €

¹⁰⁶⁴ Vgl. hierzu und im Folgenden Kapitel 5.3.6.

Aufgabe der betrachteten Bodenordnung ist es, den Bau der A63 sowie den Bau der L382 zu unterstützen. Die verfahrensbezogenen Investitionen (I_j) in den Bau der A63 umfassen 50 Mio. €, in den Ausbau der L382 insgesamt 47.000 €. Unter der Annahme, dass die baulichen Maßnahmen durch das Flurbereinigungsverfahren *beschleunigt* wurden, kann ein gesellschaftlicher Zinsertrag aus der frühzeitigen Inanspruchnahme geltend gemacht werden. Das Flächenmanagement für die Kompensationen haben den Autobahnbau um drei Monate ($b = 0,25$) und den Ausbau der Landstraße um ein halbes Jahr ($b = 0,5$) beschleunigt. Unter Beachtung der spezifischen Nutzen-Kosten-Faktoren und einer Diskontierungsrate von 3% ergibt sich folgender Gesamteffekt:

- Beschleunigung des Baus der A63 (ZE_{A63}): 1.557.585 €
- Beschleunigung des Ausbaus der L382 (ZE_{L382}): 2.939 €

In den *Neu- und Ausbau des regionalen Wegenetzes* werden im Verfahren »Kaiserslautern-Ost-Mehlingen« insgesamt 1.158.000 € investiert ($I_{W_{ge}}$). Die reinen Herstellungskosten des Wegenetzes ($HK_{W_{ge}}$) betragen in etwa 1,1 Mio. €, so dass Planungskosten ($PLK_{W_{ge}}$) in Höhe von 30.800 € geltend gemacht werden können. Ein Drittel des Gesamtbetrages entspricht annahmegemäß dem gesellschaftlichen Vorteil der regionalen Allgemeinheit:

- Allgemeiner Vorteil des ausgebauten Wegenetzes ($VV_{W_{ge}}$): 396.267 €

Weiterhin resultieren aus den Investitionen in das regionale Wegenetz *Einkommens- und Beschäftigungseffekte*. Die Investitionen in den Neu- und Ausbau des Wegenetzes in Höhe von 1.158.000 € haben einen zusätzlichen Beschäftigungseffekt von 24,95 Erwerbstätigenjahren. Unter Beachtung der gesamtfiskalischen Kosten der Arbeitslosigkeit in Höhe von 18.986 € pro Person und Jahr in Deutschland ergibt sich folgender Wirkungsbeitrag der Bodenordnung:

- Beschäftigungseffekte aus Wegenetzinvestitionen (Besch): 473.662 €

Durch die komplette Neuvermessung des Verfahrensgebietes trägt die Bodenordnung zur *Qualitätsverbesserung der Katasterunterlagen* bei. Die Kosten einer Neuvermessung außerhalb der Bodenordnung (VK) würden für das Verfahren »Kaiserslautern-Ost-Mehlingen« insgesamt 402.666 € betragen. Da die Qualität der vorgefundenen Katasterunterlagen überwiegend aus Urkataster besteht, können als gesellschaftlicher Wirkungsbeitrag 50% dieser Summe in Ansatz gebracht werden:

- Aktualisierung Kataster- und Grundbuch (A_K): 201.333 €

Für die *Empfängerebene Bürger* ergibt sich hiermit ein monetär bewerteter Gesamtwirkungsbeitrag in Höhe von 2.821.176 €.

Empfängerebene: Wirtschaft

Die Neuordnung des Verfahrensgebietes und die Verbesserung des regionalen Wegenetzes führen zu einer *Verbesserung der Agrarstruktur* und damit zu Bewirtschaftungsvorteilen für die ansässige Landwirtschaft. Insgesamt wurden innerhalb des Verfahrens 600 ha Ackerland und 123 ha Grünland neu geordnet. Dabei konnte ein Zusammenlegungsverhältnis von 3:1 erzielt werden, wodurch die jährlichen Kosteneinsparungen 107 € je Hektar Ackerfläche und 287 € je Hektar Grünlandfläche betragen. Bei einer unterstellten Laufzeit von 25 Jahren und einer Diskontierung mit 4% resultiert daraus der folgende Wirkungsbeitrag:

- Bewirtschaftungsvorteile Ackerland (BV_{Acker}): 1.043.055 €
- Bewirtschaftungsvorteile Grünland ($BV_{\text{Grün}}$): 573.534 €

Die Flächenzusammenlegung und die Verbesserung des Katasters verringern die *Bürokratiekosten der Landwirte*. Im vorliegenden Verfahren profitieren 35 Betriebe (Lw) von diesen Kosteneinsparungen. Dies betrifft zum einen Einsparungen bei der jährlichen Beantragung der Flächenprämie, zum anderen Einsparungen bei Prämienkontrollen. Bei einer unterstellten Wirkungskdauer von insgesamt 25 Jahren und einem Stundenlohn von 15 € ergeben sich folgende Effekte:

- Bürokratiekosteneinsparung Prämienbeantragung ($VA_{\text{LW}}^{\text{c}}$): 68.237 €
- Bürokratiekosteneinsparung Prämienkontrolle ($VA_{\text{PK}}^{\text{c}}$): 1.413 €

Der Aus- und Neubau des Wegenetzes wirkt sich zudem positiv auf den *regionalen Rad- und Wanderwegetourismus* aus. Annahmegemäß kann ein Drittel des Gesamtbeitrages aus Investitions- und Planungskosten des Wegenetzes als Wirkungsbeitrag für die regionale Tourismusbranche in Ansatz gebracht werden:

- Vorteil des Rad- und Wanderwegetourismus (TV_{Wege}): 396.267 €

Für die *Empfängerebene Wirtschaft* ergibt sich hiermit ein monetär bewerteter Gesamtwirkungsbeitrag in Höhe von 2.082.506 €.

Empfängerebene: Staat

Durch den *Grunderwerb im Rahmen der Bodenordnung* profitieren die Projektträger von unterschiedlichen Kosteneinsparungen. Die Grunderwerbskosten im Verfahren »Kaiserslautern-Ost-Mehlingen« belaufen sich auf 3,3 Mio. €, wobei 90 Erwerbsfälle vorliegen. Annahmegemäß betragen die Einsparungen bei den Grunderwerbskosten 10% dieser Summe und bei den Notargebühren 1% dieser Summe. Entschädigungsleistungen an die Grundeigentümer wurden nicht eingespart, allerdings Personal- und Sachkosten für die 90 Kaufverträge sowie die Kosten der ansonsten notwendigen Fortführungsvermessung (20 km):

- Grunderwerbskosten (Gk^{c}): 330.000 €
- Notar- und Katastergebühren (Gb^{c}): 33.000 €

- Personal- und Sachkosten für den Grunderwerb (Pk^c): 96.525 €
- Kosten der Fortführungsvermessung (VK_{For}): 350.000 €

Durch den beschleunigten Baubeginn der A63 und der L382 können die Projektträger *Baukosten einsparen*. Die verfahrensbezogenen Baukosten betragen für den Bau der Autobahn 50 Mio. € und für den Ausbau der Landstraße 47.000 €. Bei einer unterstellten jährlichen Kostensteigerung (real) von $w=0,46\%$ und einer Beschleunigung von drei Monaten bzw. einem halben Jahr ergeben sich die folgenden Gesamteinsparungen:

- Baukosteneinsparung A63 (K^c_{Bau}): 57.335 €
- Baukosteneinsparung L382 (K^c_{Bau}): 108 €

Die *Unterhaltungskosten* der gemeinschaftlichen Anlagen im Verfahrensgebiet betragen ungefähr 5.000 € pro Jahr. Diese Unterhaltungskosten wurden für ein halbes Jahr vom zuständigen DLR übernommen:

- Einsparung temporärer Unterhaltungskosten (UK^c): 2.500 €

Durch die Maßnahmen im Rahmen der Bodenordnung wird der *Verwaltungsaufwand der Grundbuchführung* dauerhaft reduziert. Bei einer Verfahrensgesamtfläche (VFL) von 1.370 ha und einer Laufzeit von 25 Jahren ergibt sich bei einem Diskontierungssatz von 3% folgender Wirkungsbeitrag:

- Verwaltungskosteneinsparung Grundbuch ($BW^{\text{Grundbuch}}$): 43.009 €

Schließlich reduzieren sich durch die Neuordnung und Zusammenlegung der Flächen auch die *Verwaltungskosten der Katasternutzer*. Bei einer landwirtschaftlichen Nutzfläche von insgesamt 723 ha befinden sich ungefähr 18 Referenzbetriebe im Verfahrensgebiet, von denen jährlich 8% geprüft werden. Die Kontrollkosten des Agrarförderungsprüfdienstes reduzieren sich in Folge eines Bodenordnungsverfahrens annahm gemäß um die Hälfte:

- Verwaltungskosten der Prämienkontrolle (KK^c_{PD}): 5.930 €

Für die *Empfängerebene Staat* ergibt sich hiermit ein monetär bewerteter Gesamtwirkungsbeitrag in Höhe von 918.407 €.

Empfängerebene: Umwelt

Für die *Empfängerebene Umwelt* ergibt sich kein monetär bewerteter Wirkungsbeitrag. Die Ergebnisse der Kostenanalyse und der Wirkungsanalyse der Unternehmensflurbereinigung »Kaiserslautern-Ost-Mehlingen« sollen im Folgenden anhand einer *Wert schöpfungsbilanz* übersichtlich dargestellt werden.¹⁰⁶⁵

¹⁰⁶⁵ Vgl. hierzu ausführlich Kapitel 4.4.3.

5.4.4 Wertschöpfungsbilanz des Bodenordnungsverfahrens

Aus *Abbildung 72* wird ersichtlich, dass das betrachtete Unternehmensflurbereinigungsverfahren »Kaiserslautern-Ost-Mehlingen« Gesamtkosten von insgesamt gut 2,9 Mio. € verursacht hat. Der staatliche Ressourcenverzehr entsteht in diesem Zusammenhang hauptsächlich auf der Ebene des zuständigen DLR. Zudem wird deutlich, dass im betrachteten Verfahren die Ausführungskosten die Verfahrenskosten deutlich übersteigen. Den staatlichen Vorleistungen steht ein monetärer Wirkungsbeitrag in Höhe von 5,82 Mio. € gegenüber – intangible Wirkungsbeiträge sind hier noch nicht enthalten, wobei die gesellschaftliche Wertzumessung dieser Wirkungen eine höhere Bedeutung besitzen kann. Damit hat das betrachtete Bodenordnungsverfahren einen *positiven Wertschöpfungsbeitrag für die Gesellschaft* erbracht. Hieraus ergibt sich ein bewerteter gesellschaftlicher Kosten-Wirkungsfaktor von ungefähr 2. Die Hauptwirkungsempfänger der betrachteten Unternehmensflurbereinigung sind die regionale Allgemeinheit, die Landwirtschaft und die Träger der Straßenbauprojekte.

WERTSCHÖPFUNGSBILANZ					
Vorleistungen		-	+	Wirkungen	
				tangibel	intangiblel
Verfahrenskosten DLR	863.837 €		2.821.176 €	Bürger	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Verringerung des Landabzugs auf 2% ▪ Positive Beschäftigungs- und Einkommenseffekte ▪ Verbesserung der Naherholung und des Freizeitwertes ▪ Verbesserung der Wasserqualität und der Strukturgüte ▪ Erhöhung der Realisierungschancen der Gesamtplanung
Verfahrenskosten ADD	38.700 €		2.082.506 €	Wirtschaft	
Verfahrenskosten MWVLW	22.719 €		918.407 €	Staat	
Ausführungskosten	1.990.000 €		---	Umwelt	
Summe	2.915.256 €		5.822.089 €		

Abbildung 72: Wertschöpfungsbilanz »Kaiserslautern-Ost-Mehlingen«

Abbildung 72 zeigt zudem, welche *intangiblen Wirkungsbeiträge* im betrachteten Verfahren von Relevanz sind. Zu diesen Effekten gehören allgemeine Einkommens- und Beschäftigungseffekte, die Verbesserung der Wasserqualität und der Gewässerstrukturgüte durch den ausgewiesenen Gewässerrandstreifen sowie der Erhalt der Kulturlandschaft. Die Investitionen in das Wegenetz schaffen weiterhin Verbesserungen im Naherholungs- und Freizeitbereich. Grundsätzlich hat das Flächenmanagement der Bodenordnung auch die Realisierungschancen der Gesamtplanung im Verfahrensge-

biet erhöht. Bei den quantitativ messbaren *Wirkungsindikatoren* konnte der Landverlust der Eigentümer im Rahmen der Bodenordnung auf 14 ha bzw. 2% der landwirtschaftlichen Nutzfläche begrenzt werden. Weiterhin ist es gelungen, die Anzahl der ungeklärten Eigentumsverhältnisse von 54 auf 4 zu reduzieren.¹⁰⁶⁶

Die *bilanzielle Gegenüberstellung von Kosten und Wirkungen* einer Bodenordnungsmaßnahme zeigt das Potenzial eines systematischen wirkungsorientierten Controllingprozesses, bei den Akteuren im politisch-administrativen System Sensibilität für angemessene Kosten-Wirkungsrelationen zu schaffen. Durch die Identifikation der bestimmenden Kostentreiber und Wirkungshebel werden direkte Anknüpfungspunkte zur Steigerung der Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit staatlicher Maßnahmen aufgezeigt. Die Wirkungsanalyse des Bodenordnungsverfahrens »Kaiserslautern-Ost-Mehlig« macht deutlich, dass es auch ohne aufwändige einzelfallbezogene Evaluierungen und hochanalytische Messverfahren gelingen kann, den *Wertschöpfungsbeitrag staatlichen Handelns* transparent zu machen. Mit Hilfe pragmatischer Ansätze und eher standardisierter Analyse- und Bewertungsschemata werden im Rahmen einer Wirkungsanalyse wichtige Kausalzusammenhänge in einem fortlaufenden Controllingprozess identifiziert und beurteilt.

Die Wertschöpfungsbilanz bietet zugleich das Potenzial, ein *wichtiges Informationsinstrument der politischen Ebene* darzustellen. Der Politik werden relevante Wirkungsinformationen in einem hohen Verdichtungsgrad zugänglich gemacht. Die operative Verwaltungsebene hat gleichzeitig die Möglichkeit, die gesellschaftliche Wertschöpfung ihres Handelns zu dokumentieren und in dieser Form *analytische Politikberatung* zu betreiben. Inwieweit die bereitgestellten Wirkungsinformationen tatsächlich Eingang in den politischen Zielbildungsprozess finden, bleibt indes abzuwarten. Die Flurbereinigungsverwaltung in Rheinland-Pfalz hat zumindest die Voraussetzungen hierfür geschaffen, so dass in diesem konkreten Fall zu hoffen bleibt, dass sich auch die politische Ebene der Erkenntnisse annimmt und in ihren Entscheidungen angemessen berücksichtigt.

¹⁰⁶⁶ Vgl. Mosiek/Pieper/Kasten (2006), S. 186.

6 Schlussbetrachtung

Staaten stehen als Anbieter von Standorten in einem weltweiten Wettbewerb um Unternehmensansiedlungen, Kapitalinvestitionen und Wissen. Ein entscheidendes Wettbewerbsselement ist in diesem Zusammenhang die *Leistungsfähigkeit des öffentlichen Sektors*. Staatliches Handeln steht daher – national wie international – unter dem Druck *fortlaufender Modernisierungsbestrebungen*. Bisherige Reformansätze beschränken sich allerdings vielfach auf die einseitige Verbesserung der *Wirtschaftlichkeit* des öffentlichen Ressourceneinsatzes, mit dem Ziel, die Verwaltungsleistungen so effizient wie möglich anzubieten. Grundsätzliche Legitimation erfahren öffentliche Leistungen aber nicht durch eine möglichst günstige Erstellung, sondern durch das Auslösen objektiver Wirkungen in der Gesellschaft, d.h. durch ihre *Wirksamkeit*. Werden Wirkungen nicht in die Entscheidungsprozesse einbezogen, besteht permanent die Gefahr, die falschen – da unwirksamen – Verwaltungsprodukte äußerst effizient herzustellen. Zur Steigerung seiner Leistungsfähigkeit muss der Staat sein Handeln daher systematisch an den daraus resultierenden Wirkungen in der Gesellschaft ausrichten.

Sowohl die bisherigen Erfahrungen der *Wirkungsorientierung* in der Praxis, als auch die theoretische Aufarbeitung der Thematik offenbaren aber die bestehenden *Herausforderungen*. Hierzu gehört die geringe Bereitschaft der Politik, klare und messbare Wirkungsziele zu vereinbaren. Weiterhin existieren methodische Herausforderungen zur Messung der Wirkungszielerreichung und die korrekte Dokumentation, welche Verwaltungsprodukte welche Wirkungen erzeugen. Eine wesentliche Problemstellung ist also die Beschaffung der fehlenden Informationen zur wirkungsoptimierenden Steuerung des staatlichen Handelns.

Das *Ziel dieser Arbeit* ist daher, einen Beitrag zur Entwicklung eines praktikablen Instrumentariums zur systematischen und strukturierten Analyse der durch staatliches Handeln im gesellschaftlichen Umfeld ausgelösten Wirkungen zu leisten. Hierzu wird durch die *Konstruktion eines allgemeinen Beschreibungsmodells* einerseits eine aus theoretischer Sicht wünschenswerte Strukturierung der wesentlichen Modellvariablen der Wirkungen staatlichen Handelns vorgenommen. Andererseits wird auf dieser Grundlage eine aus praktischer Sicht wünschenswerte *Methodik der Wirkungsanalyse* entwickelt, welche mit Hilfe geeigneter Instrumente eine möglichst umfassende Identifikation und Bewertung der gesamtgesellschaftlichen Auswirkungen konkret betrachteter Verwaltungsprodukte erlaubt. In dieser Weise leistet die Arbeit einen Beitrag, die bestehenden methodischen Probleme und Defizite bei der Analyse der Wirkungen staatlicher Maßnahmen – zumindest in Ansätzen – zu überwinden. Die Ausführungen dienen damit der Vervollständigung einer umfassenden *wirkungsorientierten Controllingkonzeption* zur sachgerechten Unterstützung der wirkungsoptimierenden Steuerung staatlichen Handelns. Letztlich wird mit einer solchen Controllingkonzeption die Absicht verfolgt, nicht nur die *Wirtschaftlichkeit*, sondern auch die *Wirksamkeit des öffentlichen Ressourceneinsatzes* zu erhöhen.

Zu diesem Zweck wird auf Grundlage der Problemstellung in Kapitel 1 zunächst die Zielsetzung der vorliegenden Arbeit spezifiziert, bevor die hieraus abzuleitende Vorgehensweise zur Überwindung der Problemstellung erläutert wird. In diesem Kontext wird vom Verfasser ein *zweistufiger Forschungsprozess* angestrebt. Die erste Stufe orientiert sich an einer theoretisch ausgerichteten Grundlagenforschung, mit dem Ziel, dass methodische Grundlagenwissen im Bereich der Wirkungsanalyse staatlichen Handelns zu verbreitern. Die zweite Stufe beinhaltet die Anwendung der theoretischen Erkenntnisse im Rahmen einer praktischen Fallstudie, welche die systematische Identifikation und Bewertung der gesellschaftlichen Wirkungen für einen spezifischen staatlichen Leistungsbereich vornimmt.

In *Kapitel 2* werden die relevanten Grundlagen des öffentlichen Sektors in Deutschland und *ausgewählte Aspekte des staatlichen Handelns* dargestellt. Durch die Analyse der allgemeinen Rahmenbedingungen sowie der bestehenden Steuerungsansätze im politisch-administrativen System wird damit zu Beginn der Arbeit ein *einheitliches Grundverständnis* der Thematik sichergestellt. Hierzu werden die grundlegenden Ursachen und Aufgaben der Staatstätigkeit erläutert, wie zum Beispiel die Schaffung eines einheitlichen Ordnungsrahmens, die Sicherstellung eines fairen Wettbewerbs oder der Eingriff bei Marktversagen. Staatliches Handeln ist in diesem Zusammenhang auf eine *Steigerung des Gemeinwohls* bezogen und daher primär an Sachzielen orientiert, d.h. an der Erzielung bestimmter Wirkungen in der Gesellschaft. Zur Durchsetzung seiner Ziele trifft der Staat rechtliche Regelungen, erhebt Steuern und Abgaben und stellt mit Hilfe dieser Ressourcen (Inputs), Güter und Dienstleistungen bereit (Outputs), welche wiederum die gewünschten Wirkungen (Outcomes) in der Gesellschaft auslösen sollen – verstanden als Prozess der öffentlichen Leistungserstellung.

Die *Steuerung öffentlicher Leistungserstellungsprozesse* unterliegt derzeit einem hohen Wandel und einem fortlaufenden Modernisierungsdruck. Doch obwohl sich die öffentliche Verwaltung im Zuge des *New Public Management* seit Beginn der 90er Jahre im Umbruch befindet, sind Bürokratie als administratives Steuerungsmodell und Kameralistik als Instrument der Finanzmittelallokation nach wie vor die dominierenden Systeme im deutschen Staatswesen. Auf dem bürokratischen Verwaltungsmodell lastet allerdings ein hoher Veränderungsdruck, da es bei den heutigen gesellschaftlichen Erfordernissen und Umweltbedingungen zunehmend Schwächen zeigt. Im Kontext internationaler Entwicklungen wird auch in Deutschland zunehmend ein *neues Steuerungsleitbild* umgesetzt, mit einer Neubewertung notwendiger Staatsaufgaben und der Neuorganisation der Aufgabenerledigung. Wichtige Elemente dieses Leitbildes sind die Etablierung dezentraler Führungs- und Organisationsstrukturen, die Einführung einer Outputsteuerung über definierte Verwaltungsprodukte, die Schaffung von Wettbewerb und Marktdruck sowie die Reorganisation des öffentlichen Rechnungswesens und die Einführung von Kosten- und Leistungsrechnungen.

Ein entsprechend ausgestalteter Steuerungsansatz des politisch-administrativen Systems besitzt ein hohes Potenzial, die *Wirtschaftlichkeit des staatlichen Ressourceneinsatzes* zu erhöhen. Die möglichst effiziente Erstellung von öffentlichen Leistungen

stellt allerdings keinen Selbstzweck dar, denn die hierdurch ausgelösten Wirkungen in der Gesellschaft sind das eigentliche Ziel der Leistungserstellung. Die Realisierung eines wirkungsorientierten Steuerungsansatzes ist für das politisch-administrative System mit vielfältigen Chancen verbunden, weshalb auch in Deutschland der *Pfad zur Wirkungsorientierung* eingeschlagen werden sollte. Neben den Verwaltungsprodukten sollten zunehmend auch die hiermit verbundenen Wirkungen in das Zentrum des Interesses rücken, d.h. es wird vermehrt nach der eigentlichen *Wirksamkeit des staatlichen Ressourceneinsatzes* gefragt.

Das die *Wirkungsorientierung* bislang faktisch noch keinen Eingang in die bestehenden Steuerungskreisläufe von Politik und Verwaltung gefunden hat, ist auf bisher *ungelöste Problembereiche* zurückzuführen. Im Rahmen dieser Arbeit wurden sowohl methodische Bewertungshindernisse, als auch die klare Zuweisung von Verantwortlichkeiten sowie die Einbindung der politischen Ebene als zentrale Problembereiche der Wirkungsorientierung identifiziert. Der Erfolg der wirkungsorientierten Steuerung als *praxistaugliches Konzept* und die Realisierung der damit verbundenen Chancen liegt demnach in einer schrittweisen Überwindung der aufgezeigten Problemstellungen. Ein hohes Potenzial – zumindest die *methodischen Herausforderungen* ansatzweise zu überwinden – wird in diesem Zusammenhang dem Verwaltungscontrolling zugesprochen. Die Frage nach den Wirkungen staatlichen Handelns bildet damit den Ausgangspunkt zur Weiterentwicklung des Verwaltungscontrollings zu einem *wirkungsorientierten Controlling*. Entsprechend setzt sich *Kapitel 3* intensiv mit den bestehenden Bezugsrahmen wirkungsorientierter Controllingkonzeptionen auseinander. Eine vergleichende Bewertung der Modellkonzeptionen führt zu dem Schluss, dass insbesondere das *Modell der Ziel- und Ergebnisebenen öffentlicher Leistungserstellung* hinsichtlich Umfang und Differenzierungsgrad der berücksichtigten Analyseperspektiven einen geeigneten Bezugsrahmen zur Ausgestaltung des wirkungsorientierten Controllings darstellt.

Mit einem solchen Bezugsrahmen gelingt es zunächst, den komplexen Prozess der öffentlichen Leistungserstellung sowie die *relevanten Betrachtungsebenen und Bewertungskriterien* angemessen zu strukturieren. Fraglich ist nun, inwieweit das auf den einzelnen Ziel- und Ergebnisebenen bereitgestellte Controlling-Instrumentarium die beteiligten Akteure dazu in die Lage versetzt, die Bewertungsebenen des Leistungsprozesses sachgerecht abzubilden. Eine eingehende Analyse der Modellkonzeptionen offenbart bestehende *methodische und instrumentelle Gestaltungsdefizite* bei der systematischen Identifikation und Bewertung der Wirkungen staatlichen Handelns. Zwar wird in diesem Zusammenhang häufig der Einsatz von Evaluationen vorgeschlagen. Da es sich hierbei aber in der Regel um eher wissenschaftlich geprägte Einzelfalluntersuchungen durch externe Institute handelt, die zudem mit einem hohen Kosten- und Zeitaufwand verbunden sind, wird sich das wirkungsorientierte Verwaltungscontrolling in der Breite nicht hierauf stützen können. Darüber hinaus verhindert der *geringe Standardisierungsgrad von Evaluationen* die Etablierung eines kontinuierlichen und systematischen Controllingprozesses, welcher regelmäßig steuerungsrelevante Wirkungsdaten zur Verfügung stellt.

Zur Überwindung der aufgezeigten methodischen Defizite wird in *Kapitel 4* eine eigene *Methodik der Wirkungsanalyse* staatlichen Handelns entwickelt. Das Ziel besteht darin, dem Verwaltungscontrolling ein möglichst praktikables Instrumentarium bereitzustellen, welches die systematische Analyse und Bewertung der in der Gesellschaft ausgelösten Wirkungen erlaubt. Dazu wird zunächst ein *allgemeines Beschreibungsmodell der Wirkungen staatlichen Handelns* entwickelt, um die hochkomplexen Wirkungszusammenhänge der Realität beherrschbar zu machen. Ausgangspunkt der Betrachtung ist eine staatliche Maßnahme als verursachende, erklärende Variable und die gesamtgesellschaftlichen Wirkungen als anhängige, zu erklärende Variablen. Staatliches Handeln wird in diesem Kontext einer *Auslöseebene*, die ausgelösten Wirkungen einer *Empfängerebene* zugeordnet. Das Gesamtmodell ist weiter ausdifferenziert und berücksichtigt auf der Auslöseebene unterschiedliche staatliche Maßnahmen und exogene Effekte als erklärende Faktoren. Auf der Empfängerebene werden sämtliche intendierte, am Zielsystem ausgerichtete Wirkungen sowie alle erwünschten und unerwünschten Nebenwirkungen und wesentliche Folgewirkungen als zu erklärende Faktoren erfasst. Zwischen diesen Strukturelementen der Modellkonzeption bestehen zudem vielfältige *statische und dynamische Wirkungsbeziehungen*. Als statische Aspekte lassen sich die Wirkungsrelevanz, die Wirkungsstärke und die Wirkungsinteraktion beschreiben, als dynamische Aspekte Wirkungsketten, die Wirkungsverzögerung und die Wirkungsdauer.

Mit Hilfe dieses Beschreibungsmodells gelingt zunächst eine sinnvolle Strukturierung der für die Wirkungsanalyse relevanten Elemente und Wirkungsbeziehungen. Weiterhin ist eine eindeutige *Abgrenzung der Analyseperspektiven* vorzunehmen. Die Charakteristik staatlichen Handelns bringt es mit sich, dass hierbei mit dem Impact und dem Outcome zwei unterschiedliche Wirkungsdimensionen von Relevanz sind. Die *Perspektive des Impact* bewertet Wirkungen als subjektive Anspruchserfüllung aus Sicht der Leistungsempfänger. Im Rahmen einer Nutzenanalyse werden die Einwirkungen öffentlicher Leistungen auf die Kunden aus einer individuellen personalen Perspektive analysiert, in der Regel durch Kundenbefragungen. Die *Perspektive des Outcome* beurteilt Wirkungen dagegen als eher objektive gesamtgesellschaftliche Auswirkungen öffentlicher Leistungen, verstanden als Beitrag zum Gemeinwohl der Gesellschaft. Hier ist es Aufgabe der Wirkungsanalyse, diese Auswirkungen möglichst umfassend zu erfassen und zu bewerten.

Hieran anknüpfend wird eine eigene *Vorgehenssystematik der Wirkungsanalyse* vorgestellt, die der systematischen Identifikation und Bewertung der ausgelösten Wirkungen staatlichen Handelns dient. Der erste Schritt dieser Vorgehenssystematik besteht in einer sog. *Konzeptionsphase*. Innerhalb der Konzeptionsphase werden die notwendigen Analyse- und Bewertungsschemata eines betrachteten staatlichen Handlungsbereiches entwickelt. Hierzu stellt die Arbeit dem Controlling *pragmatische Strukturierungshilfen* der Auslöser- und Empfängerebene zur Verfügung, welche sich zu einer übersichtlichen Darstellung in Form einer Analysematrix – dem gesamtgesellschaftlichen Wirkungsgefüge – verbinden lassen. Mit Hilfe des Wirkungsgefüges soll eine möglichst umfassende Identifikation der ausgelösten Wirkungen gelingen. Zur Operationalisie-

rung der identifizierten Wirkungskomponenten werden dem Controlling zudem *unterschiedliche Bewertungsinstrumente* zur Verfügung gestellt. In Abhängigkeit von der Bewertungsform kann so entweder eine monetäre Quantifizierung durch geeignete Bewertungsansätze, eine Quantifizierung durch Wirkungsindikatoren oder eine qualitativ-verbale Beschreibung der einzelnen Wirkungsbeiträge erfolgen.

Der zweite Schritt der Vorgehenssystematik besteht in einer sog. *Anwendungsphase*. Nach dem Aufbau der Analyse- und Bewertungsschemata für einen bestimmten staatlichen Produktbereich, findet innerhalb der Anwendungsphase die eigentliche *operative Erfolgskontrolle des Verwaltungsausgaben* im Rahmen eines systematischen Controllingprozesses statt. Hierbei handelt es sich um die verschiedenen *Verfahren der Wirkungsrechnung*. In Abhängigkeit vom Einsatzzeitpunkt im Rahmen des Controllingprozesses lassen sich hier die Wirkungsprognose (ex-ante), das Wirkungsmonitoring (on-going) und die Wirksamkeitsanalyse (ex-post) unterscheiden. Fundierte Kenntnisse über tatsächlich eingetretene Wirkungen sowie das zunehmende Verständnis der Wirkungszusammenhänge erfordern zusätzlich *kontinuierliche Rückkopplungsschleifen* aus dem operativen Einsatz. Hierdurch kann eine laufende Anpassung der verwendeten Analyse- und Bewertungsschemata erfolgen, ausgebildet als Lernschleife zwischen der Konzeptions- und Anwendungsphase.

Der theoretische Teil der Arbeit endet mit einer *Eingliederung der Wirkungsanalyse* in die bestehenden Controllingprozesse. Die institutionelle Ausgestaltung eines wirkungsorientierten Controllings muss sich an den jeweiligen Informationserfordernissen der Entscheidungsträger im politisch-administrativen System orientieren. Auf der Ebene der operativen Leistungserstellung ist das *operativ-taktische Wirkungscontrolling* zur Sicherstellung eines wirksamen und wirtschaftlichen Verwaltungshandelns angesiedelt. Controlling bezieht sich im politisch-administrativen System zusätzlich auf die Exekutive und die Legislative, wobei im Führungszyklus allerdings eine spezielle politische Rationalität beachtet werden muss. Hieraus ergibt sich die Notwendigkeit zur Abgrenzung eines *strategischen Controllings*, welches eher der administrativen Regierungsebene zuzuordnen ist und eines *politischen Controllings*, welches eher der politischen Ebene zuzuordnen ist.

Kapitel 5 beinhaltet die Anwendung der theoretischen Erkenntnisse im Rahmen einer Fallstudie. Die theoretisch erarbeiteten Inhalte zur Wirkungsanalyse staatlichen Handelns werden so an einem praktischen Anwendungsfall auf ihre Eignung überprüft. Die Fallstudie beschäftigt sich ausführlich mit der adressatenbezogenen Systematisierung und Bewertung der Wirkungsbeiträge des staatlichen *Flächenmanagements durch Bodenordnung*. Die Ergebnisse der Fallstudie verdeutlichen das Potenzial, durch einen systematischen wirkungsorientierten Controllingprozess, Sensibilität für angemessene Kosten-Wirkungsrelationen zu schaffen. Durch die *Identifikation der bestimmenden Kostentreiber und Wirkungshebel* werden innerhalb des operativ-taktischen Wirkungscontrollings direkte Anknüpfungspunkte zur Steigerung der Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit der staatlichen Maßnahme aufgezeigt. Das strategische Wirkungscontrolling erhält zudem die notwendigen Informationen zur *Priorisierung staatlicher Maß-*

nahmen und zur Verteilung der Budgets an die Verwaltungseinheiten. Zugleich muss sich das politische Wirkungscontrolling der Politik zuwenden und relevante Wirkungsinformationen in einem hohen Verdichtungsgrad zugänglich machen. In diesem Zusammenhang bleibt zu hoffen, dass die bereitgestellten Informationen auch tatsächlich *Eingang in den politischen Zielbildungsprozess* finden und angemessen in politischen Entscheidungen berücksichtigt werden.

Die *Komplexität wirkungsorientierter Steuerungsprozesse* zeigt aber auch, dass in der Praxis eine schrittweise Umsetzung erfolgen sollte, im Sinne organisch aufeinander aufbauender Evolutionsstufen. Bevor den Akteuren des politisch-administrativen Systems Verantwortung für das Erreichen bestimmter Wirkungen zugewiesen werden kann, sollten die zugrunde liegenden Analyse- und Bewertungsschemata eine *hohe Evidenz* aufweisen. Das wirkungsorientierte Controlling sollte zunächst umfangreiche Erfahrungen mit den identifizierten Wirkungen sowie den zugrunde liegenden Messmethoden sammeln. Erst bei hinreichender Bewährung der erarbeiteten Wirkungshypothesen trifft die Wirkungsorientierung auf die *notwendige Akzeptanz der Akteure* im politisch-administrativen System – sowohl bei den Mitarbeitern und der Verwaltungsführung, als auch bei der Politik und dem interessierten Bürger.

Für den *weiteren Forschungsprozess* ergeben sich auf Grundlage dieser Arbeit verschiedene Anknüpfungspunkte. In näherer Zukunft bedarf es vor allem der inhaltlichen Auseinandersetzung mit dem wirkungsorientierten Controlling und der Methodik der Wirkungsanalyse durch *weitere Fallstudien*. Durch Kooperation von wissenschaftlicher Forschung und der Verwaltungspraxis sind in gemeinsamen Projekten weitere Erfahrungen mit der Wirkungsorientierung zu sammeln. Diese Projekte können später als Referenzmodelle für einen verbreiteten Einsatz in der Verwaltungspraxis dienen und gleichzeitig den weiteren *methodischen Forschungsbedarf* aufzeigen. In diesem Kontext ist es auch von Bedeutung, zunächst die *staatlichen Handlungsfelder* zu identifizieren, die sich für die Durchführung systematischer Wirkungsanalysen besonders gut eignen. Die im Rahmen dieser Arbeit vorgenommene grobe Typisierung staatlicher Aufgabenbereiche kann dazu nur erste Hinweise geben. Zukünftig müssen hier *eindeutige Kriterien* entwickelt werden, aus den sich strukturiert ableiten lässt, ob eine Leistungs-, Nutzen- oder Wirkungsanalyse zum Einsatz kommen sollte bzw. einer geeignete Kombination aus diesen Instrumenten.

Weiterhin besteht ein großer *Bedarf an theoretischer Forschung* zur Methodik der Wirkungsanalyse. So ist zunächst eine weitere Ausdifferenzierung des entwickelten Beschreibungsmodells denkbar, um den Realitätsbezug zu erhöhen. Die entwickelten Strukturierungshilfen zur Wirkungsidentifikation, d.h. die Systematisierung der Auslöser- und Empfängerebene und das gesamtgesellschaftliche Wirkungsgefüge sind auf ihre Tauglichkeit in unterschiedlichen staatlichen Handlungsbereichen zu überprüfen. Zudem wäre der Aufbau einer *Systematik der Wirkungsarten*, beispielsweise in Abhängigkeit des gesellschaftlichen Vorteils, wünschenswert sowie vertiefende Forschungen zur Wirkungsbewertung mit Hilfe von Wirkungsindikatoren und monetärer Bewertungsansätze.

Schließlich ist grundsätzlich in allen Bereichen der Gefahr der *einseitigen Fokussierung auf monetär bewertete Wirkungsbeiträge* zu begegnen. Es ist davon auszugehen, dass in einem großen Teil der staatlichen Handlungsfelder bedeutende Wirkungskomponenten intangibel bleiben und daher nur verbal beschrieben werden können. Wichtig ist daher, dass diese Wirkungsbeiträge bei einer Beurteilung der staatlichen Maßnahme nicht untergehen. Hier sind einerseits Ansätze zu entwickeln, wie intangible Wirkungen in einem Berichtswesen angemessen gewürdigt werden können. Andererseits sind auch Methoden – vergleichbar einer Nutzwertanalyse – denkbar, die eine *Zusammenführung intangibler Wirkungsbeiträge und monetärer Bewertungsansätze* unterstützen.

Literaturverzeichnis

- Adam, D. (2000): *Investitionscontrolling*, 3., völlig neu bearb. und wesentlich erw. Aufl., München/Wien 2000.
- Adam, D./Backhaus, K./Bauer, M./Dinge, A./Johannwille, U./Voeth, M./Welker, M. (1998): *Koordination betrieblicher Entscheidungen*, 2. Auflage, Berlin et al. 1998.
- Adams, K. (1995): *Die Auswirkungen der Bodenordnung im Weinbau (Rebflurbereinigung) auf die Rebflächenstruktur, die Mechanisierung, die Kosten der Arbeitserledigung und die Wirtschaftlichkeit der Weinbaubetriebe: Abschlussbericht*, Mainz 1995.
- Albert, H. (1980): *Traktat der kritischen Vernunft*, 4. Auflage, Tübingen 1980.
- Amshoff, B. (1993): *Controlling in deutschen Unternehmen: Realtypen, Kontext und Effizienz*, 2. Aufl., Wiesbaden 1993.
- Andel, N. (1977): *Nutzen-Kosten-Analysen*, in: Andel, N./Haller, H./Neumark, F. (Hrsg.): *Handbuch der Finanzwissenschaft*, Band I, 3. Aufl., Tübingen 1977, S. 475-518.
- ARGE Landentwicklung (2006): *Leitlinien Landentwicklung – Zukunft im ländlichen Raum gemeinsam gestalten*, Schriftenreihe der Bund-Länder-Arbeitsgemeinschaft ARGE Landentwicklung, Heft 18, Münster 2006.
- von Arnim, H.H. (1989): *Finanzkontrolle im Wandel: Vorträge und Diskussionsbeiträge der 15. Verwaltungswissenschaftlichen Arbeitstagung 1988 des Forschungsinstituts für öffentliche Verwaltung der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer*, Berlin 1989.
- Arnold, V. (1980): *Nutzen-Kosten-Analyse II: Anwendung*, in: Albers, W. (Hrsg.): *Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaften*, Band 5, Stuttgart et al. 1980, S. 382-399.
- Aucoin, P. (1995): *The New Public Management – Canada in Comparative Perspective*, Montreal 1995.
- Bähr, U. (2002): *Controlling in der öffentlichen Verwaltung*, Sternenfels 2002.
- Bach, H.-U./Spitznagel, E. (2003): *Gesamtfiskalische Modellrechnungen – Was kostet uns die Arbeitslosigkeit?*, IAB Kurzbericht, Ausgabe Nr. 10, Nürnberg 2003.

- Bals, H./Reichhard, C. (2000): Das neue kommunale Haushalts- und Rechnungswesen, in: Budäus, D./Küpper, H.-U./Streitferdt, L. (Hrsg.): Neues öffentliches Rechnungswesen. Stand und Perspektiven. Festschrift für Klaus Lüder zum 65. Geburtstag, Wiesbaden 2000, S. 203-233.
- Balzer, K. (2005): Produkte als Informationsträger, in: Blanke, B. et al. (Hrsg.): Handbuch zur Verwaltungsreform, 3. Aufl., Wiesbaden 2005, S. 422-430.
- Banner, G. (2001): Kommunale Verwaltungsmodernisierung: Wie erfolgreich waren die letzten 10 Jahre, in: Schröter, E. (Hrsg.): Empirische Policy- und Verwaltungsforschung, Opladen 2001, S. 279-303.
- Baßeler, U./Heinrich, J./Utecht, B. (2006): Grundlagen und Probleme der Volkswirtschaft, 18., überarbeitete Auflage, Stuttgart 2006.
- Bauer, F./Franke, J./Gätschenberger, K. (1979): Flurbereinigung und Erholungslandschaft – Empirische Studie zur Wirkung der Flurbereinigung auf den Erholungswert der Landschaft, Schriftenreihe des Bundesministers für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, Reihe B: Flurbereinigung, Heft 68, Münster-Hiltrup 1979.
- Baumgärtner, S. (2003): Warum Messung und Bewertung biologischer Vielfalt nicht unabhängig voneinander möglich sind, in: Weimann, J./Hoffmann, A./Hoffmann, S. (Hrsg.): Messung und ökonomische Bewertung von Biodiversität, Marburg 2003, S. 43-66.
- Beck, J. (2002): Wirkungsorientiertes Management in der Landesverwaltung zur Optimierung von Förderprogrammen, in: Rechnungswesen und Controlling in der öffentlichen Verwaltung, Loseblattsammlung 3/2002, Berlin, S. 260-291.
- Becker, B. (1997): Entscheidungen in der öffentlichen Verwaltung, in: König, K./Siedentopf, H. (Hrsg.): Öffentliche Verwaltung in Deutschland, Baden-Baden 1997.
- Beesley, M. E. (1965): The value of time spent in travelling: Some new evidence, in: *Economica*, 32 (1965), S. 174-185.
- Behrendt, H. (1995): Wirkungsanalyse von Technologie- und Gründerzentren in Westdeutschland, Heidelberg 1995.
- Berens, W./Bertelsmann, R. (2002): Controlling, in: Küpper, H.-U./Wagenhofer, A. (Hrsg.): Handwörterbuch Unternehmensrechnung und Controlling, 4. Auflage 2002, Sp. 280-288.
- Berens, W./Bücker, H.-H./Finken, T. (1998): Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung in Landesbildungseinrichtungen Nordrhein-Westfalens, in: *kfp*, 42. Jg. (1998), Heft 6, S. 373-380.

- Berens, W./Budäus, D./Buschor, E./Fischer, E./Lüder, K./Streim, H. (2005): Eckpunkte für die Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung im öffentlichen Haushalts- und Rechnungswesen auf Basis der Integrierten Verbundrechnung, in: Die Wirtschaftsprüfung, 58. Jg. (2005), Heft 16, S. 887-890.
- Berens, W./Delfmann, W. (1995): Quantitative Planung: Konzeption, Methoden und Anwendungen, 2. überarb. Aufl., Stuttgart 1995.
- Berens, W./Hoffjan, A. (2004): Controlling in der öffentlichen Verwaltung: Grundlagen, Fallstudien, Lösungen, Stuttgart 2004.
- Berens, W./Hoffjan, A./Strack, M. (1995): Ökologiebezogenes Controlling: Umweltorientierte Koordination in kommunalen Versorgungsunternehmen, in: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen, Bd. 18 (1995), S. 143-160.
- Berens, W./Mosiek, T./Röhrig, A./Gerhardt, B. (2004): Outcome-orientiertes Management in der öffentlichen Verwaltung: Evolutionspfade zu einem wirkungsorientierten Controlling, in: BFuP, Heft 4/2004, S. 323-341.
- Bertelsmann, R. (2005): Entwicklung einer Controlling-Konzeption im verallgemeinerten Neuen Steuerungsmodell in Trägerorganisationen der gesetzlichen Unfallversicherung, Frankfurt a.M. 2005.
- Beyer, L./Kienzle, H.G. (2005): Öffentliches Rechnungswesen: Kameralistik oder Doppik?, in: Blanke, B. et al. (Hrsg.): Handbuch zur Verwaltungsreform, 3. Auflage, Wiesbaden 2005, S. 351-360.
- Bildungsseminar für die Agrarverwaltung Rheinland-Pfalz (1997): Chancen im Steillagenweinbau durch Rationalisierung, Emelshausen 1997.
- BMELV (2006): Effizienz staatlich geförderter Flurneuerungsverfahren nach dem Flurbereinigungsgesetz (FlurbG), Tiersdorf 2006.
- BMS Consulting (2004): Wirkungsorientiertes Controlling: Entwicklung eines Konzeptes zur Wertschöpfungsanalyse der Bezirksregierung Münster/ Versorgungsverwaltung NRW, Düsseldorf 2004.
- BMS Consulting (2005): Wirkungsorientiertes Controlling: Gesamtwirtschaftliche Wertschöpfungsanalyse von Bodenordnungsverfahren der Verwaltung für Agrarordnung am Beispiel der Bodenordnung nach §87 FlurbG (Unternehmensflurbereinigung), Düsseldorf 2005.
- Böhret, C./Konzendorf, G. (2000): Moderner Staat – Moderne Verwaltung, Leitfaden zur Gesetzesfolgenabschätzung, Bundesministerium des Innern (Hrsg.), Berlin 2000.

- Böhret, C./Konzendorf, G. (2001): Handbuch Gesetzesfolgenabschätzung (GFA) – Gesetze, Verordnungen, Verwaltungsvorschriften; im Auftrag des Bundesministeriums des Inneren (Hrsg.), Berlin 2001.
- Böllhoff, D./Wewer, G. (2002): Zieldefinition in der Verwaltung, in: Eichhorn et al. (Hrsg.): Verwaltungslexikon, 3. neu bearbeitete Auflage, Baden-Baden 2002.
- Bogumil, J. (1999): Modernisierung der Landesverwaltung – Institutionelle Ausgangslage, Implementationsstand und Zukunftsperspektiven, in: Bogumil, J. (Hrsg.): Modernisierung der Landesverwaltungen, polis Nr. 42, Hagen 1999, S. 5-14.
- Bogumil, J. (2001): Modernisierung lokaler Politik. Kommunale Entscheidungsprozesse im Spannungsfeld zwischen Parteienwettbewerb, Verhandlungszwängen und Ökonomisierung, Baden-Baden 2001.
- Bogumil, J./Holtkamp, L./Wollmann, H. (2003): Öffentlicher Sektor und private Akteure in der Stadt der Zukunft, Berlin, Hagen 2003.
- Bogumil, J./Kuhlmann, S. (2004): Zehn Jahre kommunale Verwaltungsmodernisierung: Ansätze einer Wirkungsanalyse, in: Jann, W. et al (Hrsg.): Status-Report Verwaltungsreform: Eine Zwischenbilanz nach zehn Jahren, Berlin 2004, S. 51-63.
- Bokermann, R./ Kaufmann, J./Buhse, B. (2000): Ausprägung und Wirksamkeit integrierter Entwicklung in einer ländlichen Region Hessens, in: Zeitschrift für Kulturtechnik und Landentwicklung, Heft 2 (2000), S. 62-67.
- Borins, S./Grüning, G. (1998): New Public Management – Theoretische Grundlagen und problematische Aspekte der Kritik, in: Budäus, D./Conrad, P./Schreyögg, G. (Hrsg.): New Public Management, Managementforschung 8, Berlin/New York 1998, S. 11-53.
- Bortz, J./Döring, N. (2006): Forschungsmethoden und Evaluation für Human- und Sozialwissenschaftler, 4., überarbeitete Auflage, Heidelberg 2006.
- Bräunig, D. (2004): Rechnungswesen und Steuerung öffentlicher Verwaltungen, in: Controlling in der Verwaltung und in öffentlich-rechtlichen Unternehmen, BFuP 4/2004, S. 309-322.
- Bräunlein, T. (2004): Integration der Gesetzesfolgenabschätzung in das politisch-administrative System der Bundesrepublik Deutschland, Frankfurt am Main 2004.
- Bramsemann, R./Köster, M. (1998): Controlling in der öffentlichen Verwaltung, Münster 1998.

- Braun, G. (1988): Ziele in öffentlicher Verwaltung und privatem Betrieb - Vergleich zwischen öffentlicher Verwaltung und privatem Betrieb sowie eine Analyse der Einsatzbedingungen betriebswirtschaftlicher Planungsmethoden in der öffentlichen Verwaltung, Baden-Baden 1988.
- Brecht, U. (1999): Potentiale und Blockaden der kommunalen Leistungserstellung: eine Kritik des Neuen Steuerungsmodells, München 1999.
- Brede, H. (2001): Grundzüge der öffentlichen Betriebswirtschaftslehre, München 2001.
- Brinckmann, H. (1995): Strategien für eine effektivere und effizientere Verwaltung, in: Naschold, F./Pröhl, M. (Hrsg.): Produktivität öffentlicher Dienstleistungen, 3. Aufl., Gütersloh 1995, S. 167-242.
- Brockhaus (2006a): Brockhaus Enzyklopädie, Nr. 19, 21., völlig neu bearbeitete Auflage, Leipzig/Mannheim 2006.
- Brockhaus (2006b): Brockhaus Enzyklopädie, Nr. 21, 21., völlig neu bearbeitete Auflage, Leipzig/Mannheim 2006.
- Brockhaus (2006c): Brockhaus Enzyklopädie, Nr. 24, 21., völlig neu bearbeitete Auflage, Leipzig/Mannheim 2006.
- Broekmate, L./Dahrendorf, K./Dunker, K. (2001): Qualitätsmanagement in der öffentlichen Verwaltung, München 2001.
- Brüggemeier, M. (1998): Controlling in der öffentlichen Verwaltung: Ansätze, Probleme und Entwicklungstendenzen eines betriebswirtschaftlichen Steuerungskonzeptes, 3. Aufl., München 1998.
- Brüggemeier, M. (2004): Von der Kunst, erfolgreich zu scheitern - Wirkungsorientiertes Controlling in öffentlichen Verwaltungen, in: Kuhlmann, S./ Bogumil, J./Wollmann, H. (Hrsg.): Leistungsmessung und -vergleich in Politik und Verwaltung: Konzepte und Praxis, Wiesbaden 2004.
- Brühlmeier, D./Haldemann, T./Mastronardi, P./Schedler, K. (2001): Politische Planung: Mittelfristige Steuerung in der wirkungsorientierten Verwaltungsführung, Bern/Stuttgart/Wien 2001.
- Brümmerhoff, D. (1988): Finanzwissenschaft, 3. völlig überarb. und erw. Aufl., München 1988.
- Bruhn, M. (2007): Marketing: Grundlagen für Studium und Praxis, 8., überarbeitete Auflage, Wiesbaden 2007.

- Bühler, B. M. (2002): Von Outputs zu Outcomes: Internationale Erfahrungen mit outcome-orientierter Steuerung, in: *Verwaltung und Management*, 8. Jg. (2002), Heft 5, S. 273-278.
- Buchholtz, K. (2000): *Controllingorientierte Kosten- und Leistungsrechnung für ein Neues Public Management*, Wiesbaden 2000.
- Buchholtz, K. (2001): *Verwaltungssteuerung mit Kosten- und Leistungsrechnung: Internationale Erfahrungen, Anforderungen und Konzepte*, Wiesbaden 2001.
- Budäus, D. (1995): *Public Management: Konzepte und Verfahren zur Modernisierung öffentlicher Verwaltungen*, 3. Auflage, Berlin 1995.
- Budäus, D. (1998): Von der bürokratischen Steuerung zum New Public Management – Eine Einführung, in: Budäus, D./Conrad, P./Schreyögg, G. (Hrsg.): *New Public Management, Managementforschung 8*, Berlin/New York 1998, S. 1-9.
- Budäus, D. (1999a): Von der Dominanz der Sachziele im Öffentlichen Sektor zum System von Formalzielen als Grundlage zukünftiger Reformentwicklungen, in: Bräunig, D./Greiling, D. (Hrsg.): *Stand und Perspektiven der Öffentlichen Betriebswirtschaftslehre, Festschrift für Prof. Dr. Peter Eichhorn zur Vollendung des 60. Lebensjahres*, Berlin 1999, S. 55-65.
- Budäus, D. (1999b): Neues Öffentliches Rechnungswesen – Notwendigkeiten, Probleme und Perspektiven, in: Budäus, D./Gronbach, P. (Hrsg.): *Umsetzung neuer Rechnungs- und Informationssysteme in innovativen Verwaltungen*, Freiburg i. Br. 1999, S. 321-341.
- Budäus, D. (2000a): Vom Neuen Kommunalen Rechnungswesen zum öffentlichen Management-Informationssystem: Grundlage eines Verwaltungscontrolling, in: *Verwaltung und Management*, 6. Jg. (2000), Heft 2, S. 68-76.
- Budäus, D. (2000b): Aktuelle Bestrebungen um Leistungserfassung und leistungsorientierte Ressourcensteuerung in öffentlichen Verwaltungen, in: Budäus, D. (Hrsg.): *Leistungserfassung und Leistungsmessung in öffentlichen Verwaltungen*, Wiesbaden 2000, S. 11-21.
- Budäus, D. (2001): *Public Management Grundlagen für die Reform des öffentlichen Sektors aus ökonomischer Sicht – Kompendium der neuen BWL*, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, Nr. 233 vom 8. Oktober 2001.
- Budäus, D. (2002a): Operatives und strategisches Verwaltungscontrolling im aktuellen Reformprozess des öffentlichen Sektors (Teil 1), in: *Controlling*, 14. Jg. (2002), Heft 4/5, S. 205-211.

- Budäus, D. (2002b): Operatives und strategisches Verwaltungscontrolling im aktuellen Reformprozess des öffentlichen Sektors (Teil 2), in: *Controlling*, 14. Jg. (2002), Heft 7, S. 389-394.
- Budäus, D. (2004): Modernisierung des öffentlichen Haushalts- und Rechnungswesens, in: Jann, W. et al. (Hrsg.): *Status-Report Verwaltungsreform: Eine Zwischenbilanz nach zehn Jahren*, Berlin 2004, S. 75-86.
- Budäus, D. (2005): Umsetzung gesellschaftlicher Verantwortung von Unternehmen durch Kooperation mit dem öffentlichen Sektor im Zeitalter der Globalisierung, in: *Governance von Profit- und Nonprofit-Organisationen in gesellschaftlicher Verantwortung*, Wiesbaden 2005.
- Budäus, D./Buchholtz, K. (1997): Konzeptionelle Grundlagen des Controlling in öffentlichen Verwaltungen, in: *Die Betriebswirtschaft*, Jg. 57 (1997), Heft 3, S. 322-337.
- Budäus, D./Eichhorn, P. (1997): *Public Private Partnership*, Baden-Baden 1997.
- Budäus, D./Grüning, G. (1998): New Public Management – Entwicklung und Grundlagen einer „Revolution“ des öffentlichen Sektors, in: *Zeitschrift Führung + Organisation*, 67 Jg. (1998), S. 4-9.
- Bundesrechnungshof (1998): *Erfolgskontrolle finanzwirksamer Maßnahmen in der öffentlichen Verwaltung*, Stuttgart 1998.
- Burgmaier, K./Miersch, K./Donié, M. (1995): Auswirkungen einer Flurbereinigung auf agrarstrukturelle Faktoren der Flurstruktur, in: *Zeitschrift für Kulturtechnik und Landentwicklung*, Heft 1 (1995), S. 18-21.
- Burr, W./Seidlmeier, H. (1998): Benchmarking in der öffentlichen Verwaltung: Anwendungspotenziale und Grenzen aus theoretischer und empirischer Sicht, in: Budäus, D./Conrad, P./Schreyögg, G. (Hrsg.): *New Public Management, Managementforschung 8*, Berlin/New York 1998, S. 55-92.
- Buschor, E. (1993): Zwanzig Jahre Haushaltsreform – Eine verwaltungswissenschaftliche Bilanz, in: Brede, H./Buschor, E. (Hrsg.): *Das neue Öffentliche Rechnungswesen*, Baden-Baden 1993, S. 199-269.
- Buschor, E. (2002): Evaluation und New Public Management, in: *Zeitschrift für Evaluation*, 1. Jg. (2002), Heft 1, S. 61-73.
- Buschor, E./Lüder, K. (1994): Thesen zur künftigen Gestaltung des öffentlichen Rechnungswesens, in: Lüder, K. (Hrsg.): *Öffentliches Rechnungswesen 2000*, Berlin 1994, S. 163-188.

- Bussmann, W. (1995): Instrumente der Erfolgskontrolle, in: *Verwaltungs-Organisation-Personal*, 17. Jg. (1995), Heft 6, S. 345-351.
- Caiden, G.E./Caiden, N.J. (1999): Überwachung, Messung und Evaluierung der Leistung öffentlicher Programme: Ansätze und Maßstäbe, in: *Verwaltung und Management*, 5. Jg. (1999), Heft 3, S. 138-146.
- Chan, M./Nizette, M./La Rance, L./Broughton, C./Russell, D. (2002) : Australia, in: *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 1, No. 4 (2002), S. 35-69.
- Chelimsky, E. (1995): New dimensions in evaluation, in: *World Bank Operations Evaluations Department (Hrsg.): Evaluation and Development: Proceedings of the 1994 World Bank Conference*, Washington D.C. 1995, S. 3-11.
- Chmielewicz, K. (1985): Anmerkungen zur Öffentlichen Betriebswirtschaftslehre, in: *Eichhorn, P. (Hrsg.): Betriebswirtschaftliche Erkenntnisse für Regierung, Verwaltung und öffentliche Unternehmen*, Baden-Baden 1985, S. 27-33.
- Conings, V. (2006): Are state structure and form of political executive indicators for content and functions of budget reform?: Conclusions from the Belgian, Dutch and Swedish cases, Paper for the conference: 2nd Transatlantic Dialogue, Leuven (Belgium) 2006.
- Cooter, R./Ulen, T. (1988): *Law and Economics*, Glenview (Illinois) 1988.
- Corsten, H. (1990): *Betriebswirtschaftslehre der Dienstleistungsunternehmen*, 2. Aufl., München/Wien 1990.
- Cranach, M./Frenz, H.G. (1969): Systematische Beobachtung, in: *Graumann, C.F. (Hrsg.): Handbuch der Psychologie: Sozialpsychologie*, Göttingen 1969, S. 269-330.
- Curristine, T. (2005): Performance Information in the Budget Process: Results of the OECD 2005 Questionnaire, in: *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 5, No. 2 (2005), S. 87-132.
- Daschmann, H.-A. (1994): *Erfolgsfaktoren mittelständischer Unternehmen: Ein Beitrag zur Erfolgsfaktorenforschung*, Stuttgart 1994.
- DeGEval (2002): *Deutsche Gesellschaft für Evaluation: Standards für Evaluation*, Köln 2002.
- Diamond, P.A./ Hausman, J.A. (1994): Contingent Valuation: Is Some Number Better than No Number?, in: *The Journal of Economic Perspectives*, Vol. 8 (1994), S. 45-64.

- Diederich, H. (1989): Ziele öffentlicher Unternehmen, in: Chmielewicz, K./Eichhorn, P. (Hrsg.): Handwörterbuch der öffentlichen Betriebswirtschaft, Stuttgart 1989, Sp. 1856-1867.
- DIN (1997): Deutsche Industrie Norm: Leittechnik – Regelungstechnik und Steuerungstechnik, Berlin/Wien/Zürich 1997.
- Downs, A. (1967): Inside Bureaucracy, Boston 1967.
- Duden (2002): Duden: Das Bedeutungswörterbuch, 2., neu bearbeitete und erweiterte Auflage, Band 10, Mannheim/Leipzig/Wien/Zürich 2002.
- Eckstein, O. (1961): Water-Resource Development. The Economics of Project Evaluation, Harvard Economic Studies, Vol. CIV, Harvard University Press, Cambridge 1961.
- Econcept (2002): Evaluation der Verwaltungsreform wifl, Schlussbericht im Auftrag des Regierungsrats des Kantons Zürich, 2002.
- Egli, H.-P./ Käch, U. (1995): Instrumente der neuen Verwaltungsführung im Projekt Wirkungsorientierte Verwaltung (WOV) des Kantons Luzern, in: Hablützel et al. (1995), S. 165-184.
- Eichhorn, P. (1987): Allgemeine und Öffentliche Betriebswirtschaftslehre, insbesondere Doppik und Kameralistik; in: Eichhorn, P. (Hrsg.): Doppik und Kameralistik, Baden-Baden 1987, S. 48-62.
- Eichhorn, P. (1991): Immaterielle Leistungsanreize im öffentlichen Dienst, in: VOP 3/1991, S. 152-156.
- Eichhorn, P. (1997): Öffentliche Betriebswirtschaftslehre: Beiträge zur BWL der öffentlichen Verwaltungen und öffentlichen Unternehmen, Baden-Baden 1997.
- Eichhorn, P. (1999): Verwaltungen im Umbruch, Klagenfurt 1999.
- Eichhorn, P. (2002): Öffentliche Verwaltung, in: Eichhorn et al. (Hrsg.): Verwaltungsllexikon, 3. neu bearbeitete Auflage, Baden-Baden 2002.
- Eichhorn, P./Wiechers, M. (2001): Strategisches Management für Kommunalverwaltungen, Baden-Baden 2001.
- Ellis, K./Mitchell, S. (2002): Outcome-focused Management in the United Kingdom, in: OECD Journal on Budgeting, Vol. 1, No. 4 (2002), S. 111-128.
- Faber, M. (1986): Mikroökonomische Methoden der Präferenzfassung bei Freizeiteinrichtungen, München 1986.

- FAL: Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft (2003): Halbzeitbewertung des NRW-Programms Ländlicher Raum, Braunschweig 2003.
- Fiedler, J./Vernau, K. (2001): Strategisches Management als fehlendes Teilchen im Puzzle des Neuen Steuerungsmodells, in: Eichhorn, P./Wiechers, M. (Hrsg.): Strategisches Management für Kommunalverwaltungen, Baden-Baden 2001, S. 28-51.
- Forsthoff, E. (1973): Verfassungsrechtliche Grenzen einer Reform des öffentlichen Dienstrechts, in: Forsthoff et al. (Hrsg.): Verfassungsrechtliche Grenzen einer Reform des öffentlichen Dienstrechts, Baden-Baden 1973.
- Frantzeke, A. (1999): Grundlagen der Volkswirtschaftslehre: Mikroökonomische Theorie und Aufgaben des Staates in der Marktwirtschaft, in: Praxisnahes Wirtschaftsstudium, Pietschmann, B. P./Vahs, D. (Hrsg.), Stuttgart 1999.
- Franz, K.-P. (2004): Die Ergebniszielorientierung des Controlling als Unterstützungsfunktion, in: Scherm, E./Pietsch, G. (Hrsg.): Controlling: Theorien und Konzeptionen, München 2004, S. 271-288.
- Frey, H.-E. (1994): Agonie des Bürokratiemodells?, in: Steger, U. (Hrsg.): Lean Administration – die Krise der öffentlichen Verwaltung als Chance, Frankfurt/New York 1994, S. 23-47.
- Friedrichs, J. (1973): Methoden empirischer Sozialforschung, Reinbek 1973.
- Gans, O./Marggraf, R. (1997): Kosten-Nutzen-Analyse und ökonomische Politikbewertung: Wohlfahrtsmessung und betriebswirtschaftliche Investitionskriterien, Band 1, Berlin u.a. 1997.
- Gornas, J. (1992): Grundzüge einer Verwaltungskostenrechnung: Die Kostenrechnung als Instrument zur Planung und Kontrolle der Wirtschaftlichkeit in der öffentlichen Verwaltung, 2. Aufl., Baden-Baden 1992.
- Groszyk, W. (2002): Outcome-focused Management in the United States, in: OECD Journal on Budgeting, Vol. 1, No. 4 (2002), S. 129-148.
- Grüneberger, U. (2003): Zur Quantifizierung von Wertschöpfungsbeiträgen der Flurneuordnungsbehörde, in: Nachrichtenblatt, Heft 39 (2003), S. 87-109.
- Grüning, G. (2000): Grundlagen des New Public Management: Entwicklung, theoretischer Hintergrund und wissenschaftliche Bedeutung des New Public Management aus der Sicht der politisch-administrativen Wissenschaften der USA, Münster/Hamburg/London 2000.

- Günther, T./Niepel, M./Schill, O. (2002): Herausforderungen an die Umsetzung des Neuen Steuerungsmodells aus der Perspektive des Controlling, in: Controlling, 14. Jg. (2002), Heft 4/5, S. 219-231.
- Haenecke, H. (2002): Methodenorientierte Systematisierung der Kritik an der Erfolgsfaktorenforschung, in: ZfB, 72. Jg. (2002), Heft 2, S. 166-183.
- Haiber, T. (1997): Controlling für öffentliche Unternehmen: Konzeption und instrumentelle Umsetzung aus der Perspektive des New Public Management, München 1997.
- Haldemann, T. (1998): Zur Konzeption wirkungsorientierter Planung und Budgetierung in Politik und Verwaltung, in: Budäus, D./Conrad, P./Schrey-ögg, G. (Hrsg.): New Public Management, Managementforschung 8, Berlin/New York 1998, S. 191-215.
- Haldemann, T./Marek, D. (2001): Evaluationsstudien für ein tatsächliches NPM, in: LesGes: Gesetzgebung und Evaluation, Nr. 2 (2001), S. 41-62.
- Hanusch, H. (1994): Nutzen-Kosten-Analyse, 2., überarbeitete Aufl., München 1994.
- Hanusch, H./Kuhn, Th./Cantner, U. (2002): Volkswirtschaftslehre 1 - Grundlegende Mikro- und Makroökonomik, 6. Auflage, Berlin 2002.
- Hartwig, K.-H./Armbrecht, H. (2005): Volkswirtschaftliche Effekte unterlassener Infrastrukturinvestitionen: Studie im Auftrag des Bundesverbandes der deutschen Zementindustrie, des Hauptverbandes der Deutschen Bauindustrie und des Verbandes der Automobilindustrie, Düsseldorf 2005.
- Hatry, H.P. (1999): Performance Measurement: Getting Results, Washington 1999.
- Hatry, H.P./Morley, E./Rossman, S.B./Wholey, J.S. (2003): How Federal Programs Use Outcome Information: Opportunities for Federal Managers, in: IBM Endowment for the Business of Government (Hrsg.): Managing for Results Series, May 2003.
- Hegele, H./Schoof, E./Schwantag, F. (1992): Flurbereinigungsgesetz – Kommentar, 6. durchgesehene Auflage, Münster 1992.
- Heinz, R. (2000): Kommunales Management: Überlegungen zu einem KGSt-Ansatz, Stuttgart 2000.
- Heinzlmeir, A. (1983): Landwirtschaftlicher Bodenpreis – ein Beitrag zur Klärung des Einflusses der Flurbereinigung, München 1983.
- Henkes, E. (1998): Wirkungen der Verfahren nach dem FlurbG, in: Nachrichten aus der Landeskulturverwaltung Rheinland-Pfalz, 17. Jg. (1998), Heft 29, S. 23-34.

- Hesse, T./Ellwein, J. (1997): Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 1, 8. Auflage, Wiesbaden 1997.
- Heun, W. (1989): Staatshaushalt und Staatsleitung: Das Haushaltsrecht im parlamentarischen Regierungssystem des Grundgesetzes, Baden-Baden 1989.
- Hieber, F. (1999): Öffentliche Betriebswirtschaftslehre – Grundlagen für das Management in der öffentlichen Verwaltung, 3. Auflage, Berlin 1999.
- Hildebrandt, L. (1992): Kausalanalyse mit Strukturgleichungsmodellen als Untersuchungsansatz, in: Hildebrandt, L./Rudinger, G./Schmidt, P. (Hrsg.): Kausalanalysen in der Umweltforschung: Beiträge eines Methodenworkshops am Wissenschaftszentrum Berlin, Stuttgart 1992, S. 3-14.
- Hildebrandt, L. (1999): Hypothesenbildung und empirische Überprüfung, in: Herrmann, A./Homburg, C. (Hrsg.): Marktforschung: Methoden, Anwendungen, Praxisbeispiele, Wiesbaden 1999, S. 33-57.
- Hill, H. (1996): Strategisches Controlling in der Kommunalverwaltung, in: Controlling, 8. Jg. (1996), Heft 4, S. 232-237.
- Hill, H. (2000): Verwaltung als Adressat und Akteur: Einführung in das 3. Kolloquium, in: Hill, H./Hof, H. (Hrsg.): Wirkungsforschung zum Recht II: Verwaltung als Adressat und Akteur, Baden-Baden 2000, S. 27-39.
- Hill, H. (2002): Indikator Lebensqualität, Gütersloh 2002.
- Hoffjan, A. (1998): Entwicklung einer verhaltensorientierten Controlling-Konzeption für die Arbeitsverwaltung, 2. Auflage, Wiesbaden 1998.
- Hoffjan, A. (1999): Der praktische Fall: Nutzen-Kosten-Untersuchung bei der thermischen Abfallbehandlung, in: Verwaltungsrundschau Nr. 7/99, S. 251-255.
- Homburg, C./Rudolph, B. (1997): Theoretische Perspektiven der Kundenzufriedenheit, in: Simon, H./Homburg, C. (Hrsg.): Kundenzufriedenheit: Konzepte – Methoden – Erfahrungen, 2. Aufl., Wiesbaden 1997, S. 33-51.
- Hood, C. (1991): A Public Management for all Seasons? In: Public Administration Vol. 69, Nr. 1 (1991), S. 3-19.
- Horváth, P. (2001): Controlling, 8. vollständig überarbeitete Auflage, München 2001.
- Horváth, P./Kühnle, B.A. (2002): Die Balanced Scorecard als Konzeption und Instrument zur Umsetzung politischer Programme und Strategien: Am Beispiel eines Bundeslandes, in: Verwaltung und Management, 8. Jg. (2002), Nr. 6, S. 329-334.

- Hunold, C. (2003): *Kommunale Kostenrechnung. Gestaltung, Nutzung und Erfolgsfaktoren*, Wiesbaden 2003.
- IMF (1997): *World Economic Outlook*, International Monetary Fund (Hrsg.), Washington 1997.
- IOFEZ (2004): *Policy Budgets and Policy Accountability: Evaluation Lessons from practice*, Interministerial Consultations for Financial and Economic Affairs (IOFEZ), Ministry of Finance 2004.
- Irwin, T. (1996): *An Analysis of New Zealand's New System of Public Sector Management*, in: *OECD Public Management Occasional Papers No. 9: Performance Measurement in Government – Contemporary Illustrations*, Paris 1996, S. 7-32.
- Jackson, J.H. (1949): *The Comptroller – His Functions and Organization*, Cambridge, Mass 1949.
- Jann, W. (2002): *Neues Steuerungsmodell*, in: Eichhorn, P. (Hrsg.): *Verwaltungslexikon*, 3. neu bearbeitete Auflage, Baden-Baden 2002, S. 74-84.
- Jann, W. (2004): *Einleitung: Instrumente, Resultate und Wirkungen – die deutsche Verwaltung im Modernisierungsschub?*, in: Jann, W. et al. (Hrsg.): *Status-Report Verwaltungsreform: Eine Zwischenbilanz nach zehn Jahren*, Berlin 2004, S. 9-21.
- Jann, W. (2004): *Verwaltungsmodernisierung auf Bundesebene*, in: Jann, W. et al. (Hrsg.): *Status-Report Verwaltungsreform: Eine Zwischenbilanz nach zehn Jahren*, Berlin 2004, S. 100-111.
- Jenner, T. (2000): *Zur Messung des Unternehmenserfolges*, in: *WISU – Das Wirtschaftsstudium*, Heft 3, 29. Jg. (2000), S. 326-331.
- Johannson, P.O. (1993): *Cost-Benefit-Analysis of Environmental Change*, Cambridge 1993.
- Jung, H. (2002): *Allgemeine Betriebswirtschaftslehre*, 8. Auflage, München, Wien 2002.
- Kaplan, R./Norton, D. (1996): *The Balanced Scorecard: translating strategy into action*, Boston/Massachusetts 1996.
- Karmann, H. (1988): *Ökonometrische Bestimmung der Einflußgrößen auf Bodenpreis und Bodenmarkt landwirtschaftlich genutzter Flächen in der bayerischen Flurbereinigung*, München 1988.
- Mc Kevitt, D./Lawton, A. (1994): *Public Sector Management – Theory, Critique & Practice*, London/Thousands Oaks/New Delhi 1994.

- Keymer, U./Linhart, C./Rintelen, P.-M./Stumpf, M./Widermann, R. (1989): Der Einfluss der Flurbereinigung auf die Bewirtschaftung landwirtschaftlicher Betriebe in Bayern; in: Bayerisches Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (Hrsg.): Materialien zur Flurbereinigung; Heft 16, München 1989.
- KGSt (1991): Kommunale Gemeinschaftsstelle (Hrsg.): Dezentrale Ressourcen-Verantwortung: Überlegungen zu einem Neuen Steuerungsmodell, Bericht Nr. 12/1991, Köln 1991.
- KGSt (1993): Kommunale Gemeinschaftsstelle (Hrsg.): Das Neue Steuerungsmodell. Begründung, Konturen, Umsetzung, Bericht Nr. 5/1993, Köln 1993.
- KGSt (1995): Kommunale Gemeinschaftsstelle (Hrsg.): Das Neue Steuerungsmodell – Erste Zwischenbilanz, Bericht Nr. 10/1995, Köln 1995.
- KGSt (2000): Kommunale Gemeinschaftsstelle (Hrsg.): Strategisches Management III: Zielbezogene Budgetierung, Bericht Nr. 10/2000, Köln 2000.
- KGSt (2001): Kommunale Gemeinschaftsstelle (Hrsg.): Steuern mit Zielen: Ziele entwickeln und präzisieren, Bericht Nr. 3/2001, Köln 2001.
- Kibblewhite, A./Ussher, C. (2002): Outcome-focused Management in New Zealand, in: OECD Journal on Budgeting, Vol. 1, No. 4 (2002), S. 85-109.
- Kiesel, B (2005): Wirkungsorientierte Steuerung einer Landesverwaltung: Strategisches Controllingkonzept für ein Bundesland, Wiesbaden 2005.
- Kirsch, W. (1971): Entscheidungsprozesse, Band 3, Entscheidungen in Organisationen, Wiesbaden 1971.
- Kissling-Näf, I./Knoepfel, P. (1993): Kontrollinstrumente zur erfolgreichen Implementation von Politiken: Impulse aus der Umweltbeobachtung für ein integriertes Policy-Monitoring, in: Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft, Nr. 33 (1993), S. 277-294.
- Klages, H. (2003): Nachhaltige Verwaltungsmodernisierung: Eine Bilanz nach zwölf Jahren Neuer Steuerung, in: Verwaltung und Management, 9. Jg. (2003), S. 4-12.
- Klare, K./Roggendorf, W./Tietz, A./ Wollenweber, I. (2005): Untersuchungen über Nutzen und Wirkungen der Flurbereinigung in Niedersachsen, in: FAL: Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft (Hrsg.): Arbeitsberichte des Bereichs Agrarökonomie 01/2005, Braunschweig 2005.
- Klatt, E./Dietrich, R. (1983): Langenscheidts Taschenwörterbuch der englischen und deutschen Sprache, Berlin u.a. 1983.

- Klingebiel, N. (1999): Controlling in öffentlichen Institutionen, in: Die Betriebswirtschaft, 59. Jg. (1999), Heft 3, S. 378-396.
- Klöti, U. (1997): Inhaltliche und methodische Anforderungen an wissenschaftliche Politikevaluationen, in: Bussmann, W./Klöti, U./Knoepfel, P. (Hrsg.): Einführung in die Politikevaluation, Basel 1997, S. 39-57.
- Klöti, U./Widmer, T. (1997): Untersuchungsdesigns, in: Bussmann, W./Klöti, U./Knoepfel, P. (Hrsg.): Einführung in die Politikevaluation, Basel 1997, S. 185-213.
- Kniola, F. (1998): Neue Steuerung für die Landesverwaltung, in: VOP Nr. 7-8/1998, S. 8-10.
- König, K. (1997): Öffentliche Verwaltungen im vereinigten Deutschland, in: König, K./Siedentopf, H. (Hrsg.): Öffentliche Verwaltung in Deutschland, Baden-Baden 1997.
- Konzendorf, G. (2005): Gesetzesfolgenabschätzung, in: Blanke, B. et al. (Hrsg.): Handbuch zur Verwaltungsreform, 3. Auflage, Wiesbaden 2005, S. 460-469.
- Kosiol, E. (1974): Die Unternehmung als wirtschaftliches Aktionszentrum, Reinbek 1974.
- Kosiol, E. (1976): Organisation der Unternehmung, 2. Aufl., Wiesbaden 1976.
- Kramer, U./Neulau, M. (1998): Simulationstechnik, München/Wien 1998.
- Kristensen, J. K./Grozyk, W. S./Bühler, B. (2002): Outcome-focused Management and Budgeting, in: OECD Journal on Budgeting, Vol. 1, No. 4 (2002), S. 7-35.
- Kroés, G. (1971): Der Beitrag der Flurbereinigung zur regionalen Entwicklung: Sozialökonomische Auswirkungen, Kosten, Konsequenzen, in: Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (Hrsg.): Schriftenreihe für Flurbereinigung, Heft 55, Münster-Hiltrup 1971.
- Kroker-Stille, S./Kölling, M. (2001): Pilotprojekt zum Querschnittscontrolling: Praxisbeispiel für wirkungsorientierte Steuerung aus dem Berliner Reformprozess, in: VOP, 23. Jg. (2001), Heft 7/8, S. 32-35.
- Kückelhaus, M. (1999): Ergebnisorientierte Führung in Politik und Verwaltung: ein integratives Modell, Wiesbaden 1999.
- Küpper, H.-U. (1988): Koordination und Interdependenz als Bausteine einer konzeptionellen und theoretischen Fundierung des Controlling, in: Lücke, W. v. (Hrsg.): Betriebswirtschaftliche Steuerungs- und Kontrollprobleme, Wiesbaden 1988, S. 163-183.

- Küpfer, H.-U. (2005): *Controlling: Konzeption, Aufgaben, Instrumente*, 4., überarbeitete Auflage, Stuttgart 2005.
- Küpfer, H.-U./Weber, J./Zünd, A. (1990): Zum Verständnis und Selbstverständnis des Controlling: Thesen zur Konsensbildung, in: *ZfB*, Nr. 3 (1990), S. 281-293.
- Küpfer, H.-U./Winckler, B./Zhang, S. (1990): Planungsverfahren und Planungsinformationen als Instrumente des Controlling, in: *DBW*, 50. Jg. (1990), S. 435-458.
- Laatz, W. (1993): *Empirische Methoden: Ein Lehrbuch für Sozialwissenschaftler*, Thun und Frankfurt am Main 1993.
- Laux, E. (1993): *Vom Verwalten. Beiträge zur Staatsorganisation und zum Kommunalwesen*, Baden-Baden 1993.
- Linder, S.H./Peters, G.B. (1989): Implementation as a guide to policy formulation: a question of "when" rather than "whether", in: *International Review of Administration Sciences*, Vol. 55 (1989), S. 631-652.
- Liner, B. et al. (2001): *Making Results-based State Government Work*, Washington 2001.
- Lingnau, V. (1998): Geschichte des Controllings, in: *WiSt*, 27. Jg. (1998), S. 274-281.
- von Loesch, A. (1997): Die öffentlichen Unternehmen Deutschlands, in: König, K./Siedentopf, H. (Hrsg.): *Öffentliche Verwaltung in Deutschland*, Baden-Baden 1997.
- Lorig, A./ Kasten, T./ Mosiek, T./ Pieper, T. (2006): Zur Objektivierung von Wertschöpfungen, in: *Forum*, Heft 4, 32. Jg. (2006), S. 454-469.
- Lüder, K. (1989): Öffentliche Verwaltung, in: Chmielewicz, K./Eichhorn, P. (Hrsg.): *Handwörterbuch der öffentlichen Betriebswirtschaftslehre*, Stuttgart 1989, S. 1152-1164.
- Lüder, K. (1999): *Konzeptionelle Grundlagen des Neuen Kommunalen Rechnungswesens (Speyerer Verfahren)*, 2. Auflage, Stuttgart 1999.
- Lüder, K. (2001): *Neues öffentliches Haushalts- und Rechnungswesen*, Berlin 2001.
- Luft, M.R. (2006): *Systematik: Die universale Systemtheorie*, Berlin 2006.
- Mäder, H./Schedler, K. (1994): Die Entwicklung des öffentlichen Rechnungswesens in der Schweiz vor dem Hintergrund der spezifischen nationalen Rahmenbedingungen, in: Lüder, K. (Hrsg.): *Öffentliches Rechnungswesen 2000*, Berlin 1994, S. 49-68.

- Männel, W. (1988): Besonderheiten der internen Rechnungslegung öffentlicher Unternehmungen und Verwaltungen, in: ZfB, 58. Jg. (1988), S. 839-857.
- Maurer, H. (2000): Allgemeines Verwaltungsrecht, 13. überarbeitete und ergänzte Auflage, München 2000.
- Mayer, F. (1972): Allgemeines Verwaltungsrecht – Eine Einführung, 3. Aufl., Stuttgart, München, Hannover 1972.
- Mayntz, R. (1978): Soziologie der öffentlichen Verwaltung, Heidelberg 1978.
- Mayntz, R. (1997): Soziologie der öffentlichen Verwaltung, 4. Aufl., Heidelberg 1997.
- Meffert, H./Bruhn, M. (2003): Dienstleistungsmarketing. Grundlagen – Konzepte – Methoden, 4. Auflage, Wiesbaden 2003.
- Mertens, D.M. (1998): Research methods in education and psychology: Integrating diversity with quantitative and qualitative approaches, Thousands Oaks, CA 1998.
- Meyer, A./Dornach, F. (2001): Kundenmonitor Deutschland – Qualität und Kundenorientierung: Jahrbuch der Kundenorientierung in Deutschland 2001, München 2001.
- Mintzberg, H. (1996): Managing Government – Governing Management, in: Harvard Business Review, 1996, S. 75-83.
- MLWF RLP: Ministerium für Landwirtschaft, Weinbau und Forsten Rheinland-Pfalz (1991): Der Einfluß von Bodenordnungsverfahren nach dem Flurbereinigungsgesetz auf die Bewirtschaftung landwirtschaftlicher Betriebe in Rheinland-Pfalz, 2. Auflage, Mainz 1991.
- Mosiek, T. (2002): Interne Kundenorientierung des Controlling, Frankfurt 2002.
- Mosiek, T./Gerhardt, B. (2003): Outcome-orientiertes Verwaltungsmanagement, in: Verwaltung und Management, 9. Jg. (2003), Heft 6, S. 288-294.
- Mosiek, T./Gerhardt, B./Wirtz, A./Berens, W. (2003): Wirkungsorientiertes Controlling: Wertschöpfungsanalyse in der öffentlichen Verwaltung am Beispiel der Bezirksregierung Münster, in: Controlling, Heft 1/2003, S. 27-35.
- Mosiek, T./ Pieper, T./ Kasten, T. (2006): Wirkungsorientiertes Controlling: Entwicklung und Einführung eines Konzeptes zur Wirkungsanalyse und –Prognose für Bodenordnungsverfahren in Rheinland-Pfalz, in: Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau des Landes Rheinland-Pfalz (Hrsg.): Nachrichtenblatt, Sonderheft 17/2006.

- Mühlenkamp, H. (1994): Öffentliche Unternehmen, München, Wien 1994.
- Müller, M. (2005): *Verwaltungsmanagement: Thesen zur Entwicklung der öffentlichen Verwaltung in der Schweiz*, in: UBS outlook: Impulse zur Unternehmensführung, Zürich 2005.
- Müller, U. (1995): *Controlling als Steuerungsinstrument der öffentlichen Verwaltung: Von der Ordnungsmäßigkeitskontrolle zur Bewertung von Controllingverfahren*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, Band 5 (1995), S. 11-19.
- Müller, U. (2004): *Controlling aus verwaltungswissenschaftlicher Perspektive: Ein Beitrag zur Verwaltungsreform*, Wiesbaden 2004.
- Müller, W. (1974): *Die Koordination von Informationsbedarf und Informationsbeschaffung als zentrale Aufgabe des Controlling*, in: *zfbf*, Nr. 26 (1974), S. 683-693.
- Naschold, F. (1995): *Ergebnissteuerung, Wettbewerb, Qualitätspolitik: Entwicklungspfade des öffentlichen Sektors in Europa*, Berlin 1995.
- Naschold, F. et al. (1996): *Leistungstiefe im öffentlichen Sektor: Erfahrungen, Konzepte, Methoden*, Berlin 1996.
- Naschold, F./Bogumil, J. (2000): *Modernisierung des Staates: New Public Management in deutscher und internationaler Perspektive*, 2. Auflage, Opladen 2000.
- Niemand, S./Rassat, T. (1997): *Marktorientiertes Dienstleistungsmanagement – ein qualitäts- und kostenorientierter Ansatz*, in: *krp* 1/1997, S. 41-49.
- Niskanen, W. A. (1971): *Bureaucracy and Representative Government*, Chicago 1971.
- Norman, R. (2006): *Managing for outcomes while accounting for outputs: Defining "public value" in New Zealand's performance management system*, Paper for the conference: 2nd Transatlantic Dialogue, Leuven (Belgium) 2006.
- Nowotny, E. (1999): *Der öffentliche Sektor: Einführung in die Finanzwissenschaft*, 4. neubearb. und erw. Aufl., Berlin 1999.
- Nullmeier, F. (1998): *Input, Output, Outcome, Effektivität und Effizienz*, in: Blanke, B. et al. (Hrsg.): *Handbuch der Verwaltungsreform*, Opladen 1998, S. 314-322.
- Oberholzer, G. (1993): *Landentwicklung als angewandte Systemforschung*, in: *Nachrichten aus der Landeskulturverwaltung Rheinland-Pfalz*, 12. Jg. (1993), Heft 19, S. 3-12.
- OECD (2002): *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 1, No. 4, Paris 2002.
- OECD (2005): *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 5, No. 2, Paris 2005.

- Oettle, K./Thiemeyer, T. (1969): Thesen über die Unterschiede zwischen privatunternehmerischen und öffentlich-wirtschaftlichen Zielen, in: Die öffentliche Wirtschaft, Heft 1, 1969, S. 5-7.
- Osborne, D./Gaebler, T. (1992): Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is transforming the Public Sector, Reading 1992.
- o.V. (2006): Die erstaunliche Wandlung eines häßlichen Entleins, Welt am Sonntag Nr. 31, 30. Juli 2006, S. 20.
- Parsons, W. (1995): Public Policy: An Introduction of the Theory and Practice of Policy-Analysis, Cheltenham 1995.
- Pede, L. (1999): Externe, wirkungsorientierte Prüfung der öffentlichen Verwaltung im Sinne des New Public Managements, St. Gallen 1999.
- Peffekoven, R. (1996): Einführung in die Grundbegriffe der Finanzwissenschaft, 3. überarb. Aufl., Darmstadt 1996.
- Peters, G./Savoie, D. (1994): Civil Service Reform: Misdiagnosing the Patient, in: Public Administration Review, 54. Jg. (1994), S. 418-425.
- Pfohl, H.C./Zettelmeyer, B. (1987): Strategisches Controlling?, in: ZfB, Nr. 2 (1987), S. 145-175.
- Pieper, T./Kasten, T./Mosiek, T./Gerhardt, B. (2006): Wirkungsorientiertes Verwaltungsmanagement und -controlling: Am Beispiel der ländlichen Bodenordnung in Nordrhein-Westfalen, in: Verwaltung und Management, 12. Jg. (2006), Heft 5, S. 245-252.
- Pietsch, G. (2003): Reflexionsorientiertes Controlling: Konzeption und Gestaltung, Wiesbaden 2003.
- Pietsch, G./Scherer, E. (2001): Die Reflexionsaufgabe im Zentrum des Controlling, in: krp, Nr. 45 (2001), S. 307-313.
- Pollitt, C. (2003): Joined-Up Government: a Survey, in: Political Studies Review, Vol. 1 (2003), S. 34-49.
- Pook, M./Fischer, E. (2002): Controlling in der öffentlichen Verwaltung: Entwicklungsstand und Perspektiven für die Kommunalverwaltung, in: Kostenrechnungspraxis, Sonderheft 2 (2002), S. 43-53.
- Pook, M./Tebbe, G. (2002): Berichtswesen und Controlling, Berlin/München 2002.
- Popper, K. R. (2005): Logik der Forschung, 11. Auflage, Tübingen 2005.

- Porter, M. E. (1999): Wettbewerbsvorteile (Competitive Advantage): Spitzenleistungen erreichen und behaupten, 5. Auflage, Frankfurt am Main 1999.
- Prell, K.-M./Rodig, C. (2003): Vermessungen in Flurbereinigungsverfahren und ihr Anteil an der Wertschöpfung der Flurbereinigung, in: DVW-Hessen/ DVW-Thüringen Mitteilungen, Heft 1 (2003), S. 27-31.
- Proeller, I. (2006): Stand der strategischen Steuerung im internationalen Vergleich, in: Bertelsmann Stiftung (Hrsg.): Strategische Steuerung: Dokumentation eines Expertendialogs im Rahmen der Projektinitiative „Staat der Zukunft“, Gütersloh 2006, S. 12-21.
- Promberger, K. (1995): Controlling für Politik und öffentliche Verwaltung, Wien 1995.
- Püttner, G. (1995): Allgemeines Verwaltungsrecht: Ein Studienbuch, 7. Auflage, Düsseldorf 1995.
- Reichard, C. (1987): Betriebswirtschaftslehre der öffentlichen Verwaltung, 2. Aufl., New York 1987.
- Reichard, C. (1994): Internationale Ansätze eines „New Public Management“, in: Hofmann, M./Al-Ani, A. (Hrsg.): Neue Entwicklungen im Management, Heidelberg 1994, S. 135-164.
- Reichard, C. (1995): Von Max Weber zum „New Public Management“ - Verwaltungsmanagement im 20. Jahrhundert, in: Halblützel, P. et al (Hrsg.): Umbruch in Politik und Verwaltung: Ansichten und Erfahrungen zum New Public Management in der Schweiz, Bern/Stuttgart/Wien 1995, S. 57-80.
- Reichard, C. (1996): Die „New Public-Management“-Debatte im internationalen Kontext, in: Reichard, C./Wollmann, H. (Hrsg.): Kommunalverwaltung im Modernisierungsschub?, Basel u.a. 1996, S. 241-274.
- Reichard, C. (2001): Verwaltungsmodernisierung in Deutschland in internationaler Perspektive, in: Wallerath, M. (Hrsg.): Verwaltungserneuerung: Eine Zwischenbilanz der Modernisierung öffentlicher Verwaltungen, Baden-Baden 2001, S. 13-35.
- Reichard, C. (2002): Outcome-based service delivery: Some experiences from Germany and Switzerland, in: Wyk, B./van der Molen, K./Van Rooyen, A. (Hrsg.): Outcome-based Governance: Assessing the Results, Sandown 2002, S. 23-38.
- Reichard, C. (2004): Verwaltungsmodernisierung in den Bundesländern, in: Jann, W. et al. (Hrsg.): Status-Report Verwaltungsreform: Eine Zwischenbilanz nach zehn Jahren, Berlin 2004, S. 87-99.

- Reichmann, T. (1993): Controlling mit Kennzahlen und Managementberichten: Grundlagen einer systemgestützten Controlling-Konzeption, 3. überarb. und erw. Aufl., München 1993.
- Reinermann, H. (1993): Ein neues Paradigma für die öffentliche Verwaltung? – Was Max Weber heute empfehlen würde -, Speyerer Arbeitshefte 97, Speyer 1993.
- Reinermann, H. (2000): Neues Politik- und Verwaltungsmanagement: Leitbild und theoretische Grundlagen, Speyerer Arbeitshefte 130, Speyer 2000.
- Richter, M. (2000): Controlling-Konzeption für öffentliche Verwaltungsbetriebe, Hamburg 2000.
- Rieder, S. (2006): Bilanz der wirkungsorientierten Steuerung in der Schweiz – Ein Erfahrungsbericht, in: Bertelsmann Stiftung (Hrsg.): Strategische Steuerung: Dokumentation eines Expertendialogs im Rahmen der Projektinitiative „Staat der Zukunft“, Gütersloh 2006, S. 22-28.
- Röhrig, A. (2008): Wirkungsorientiertes Controlling im politisch-administrativen System unter besonderer Berücksichtigung der Gestaltungsmöglichkeiten von öffentlichen Verwaltungen, Frankfurt a. M. 2008.
- Roschmann, Ch. (2005): Public-Private-Partnerships: Versuch der Bestimmung eines Begriffes und seiner Operationalisierung, in: Stember, J. (Hrsg.): Public Private Partnerships – Zukunftsmodelle für die öffentliche Verwaltung, Ostbevern 2005, S. 36-53.
- Rossi et al. (1988): Programm Evaluation: Einführung in die Methoden angewandter Sozialforschung, Stuttgart 1988.
- Rossi, P. H./ Freeman, H. (1993): Evaluation: a systematic approach, 5th edition, Newbury Park 1993.
- Rupp, T. (2002): Multiperspektivisches Controlling für öffentliche Verwaltungen, Hamburg 2002.
- Sachverständigenrat (2005): Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Jahresgutachten 2005/06, Stuttgart 2005.
- Schaefer, M. (2003): Wörterbuch der Ökologie, 4. neu bearbeitete und erweiterte Auflage, Heidelberg/Berlin 2003.
- Scharpf, H. (1982): Die ökologische Risikoanalyse als Beitrag zur Umweltverträglichkeitsprüfung in der Landwirtschaft, Hannover 1982.

- Schatz, H. (1991): Lehren aus Ansätzen zu Verwaltungs-Informationssystemen in der Vergangenheit (2), in: Reiner mann, H. (Hrsg.): Führung und Information: Chancen der Informationstechnik für die Führung in Politik und Verwaltung, Heidelberg 1991, S. 49-66.
- Schauer, R. (1984): Öffentliche Verwaltungen, Band 1, Linz 1984.
- Schedler, K. (1993): Anreizsysteme in der öffentlichen Verwaltung, Bern/Stuttgart/Wien 1993.
- Schedler, K. (1996): Ansätze einer wirkungsorientierten Verwaltungsführung: Von der Idee des New Public Management (NPM) zum konkreten Gestaltungsmodell: Fallbeispiel Schweiz, 2. Auflage, Bern/Stuttgart/Wien 1996.
- Schedler, K./Proeller, I. (2000): New Public Management, Bern/Stuttgart/Wien 2000.
- Schedler, K./Proeller, I. (2003): New Public Management, Bern/Stuttgart/Wien 2003.
- Schenker-Wicki, A. (1996): Evaluationen von Hochschulleistungen: Leistungsindikatoren und Performance Measurements, Wiesbaden 1996.
- Scherer, A.G./Alt, J.M. (Hrsg.): Balanced Scorecard in Verwaltung und Non-Profit-Organisationen, Stuttgart 2002.
- Scherm, E./Pietsch, G. (2001): Neue Controlling-Konzeptionen, in: WISU, 30. Jg. (2001), Nr. 2, S. 206-213.
- Schierenbeck, H. (2003): Grundzüge der Betriebswirtschaftslehre, 16., vollständig überarbeitete und erweiterte Auflage, München 2003.
- Schlosser, F. (1999): Ländliche Entwicklung im Wandel der Zeit – Zielsetzungen und Wirkungen, in: Magel, H. (Hrsg.): Materialsammlung der Technischen Universität München, Lehrstuhl für Bodenordnung und Landentwicklung, Heft 21, München 1999.
- Schmidberger, J. (1994): Controlling für öffentliche Verwaltungen, 2. aktualisierte Aufl., Wiesbaden 1994.
- Schmitting, W./Siemes, A. (2003): Konzeption eines Risikomanagement-Modells: Begriffsrahmen und IT-Umsetzung, in: Controller Magazin, Heft Nr. 6 (2003), S. 533-540.
- Schnell, R./Hill, P./Esser, E. (1999): Methoden der empirischen Sozialforschung, 6., völlig überarb. und erw. Aufl., München/Wien 1999.

- Schröder, J./Kettiger, D. (2001): Wirkungsorientierte Steuerung in der sozialen Arbeit: Ergebnisse einer internationalen Recherche in den USA, den Niederlanden und der Schweiz, Schriftenreihe des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Band 229, Stuttgart 2001.
- Schröter, E./Wollmann, H. (2001): New Public Management, in: Blanke, B. et al. (Hrsg.): Handbuch zur Verwaltungsreform, 2. Auflage, Opladen 2001, S. 71-80.
- Schröter, E./Wollmann, H. (2002): New Public Management, in: Eichhorn, P. (Hrsg.): Verwaltungslexikon, 3. neu bearbeitete Auflage, Baden-Baden 2002, S. 63-74.
- Schubert, K./Bandelow, N.C. (2003): Lehrbuch der Politikfeldanalyse, München 2003.
- Schulte, A./Bokermann, R. (2002): Ein Bewertungsansatz für Projekte der ländlichen Entwicklung, in: Landnutzung und Landentwicklung (43), Heft 5 (2002), S. 198-204.
- Schuster, F. (2001): Benchmarking als Ersatz für Wettbewerb: Können interkommunale Leistungsvergleiche ein Motor für Veränderungen sein?, in: Edeling et al. (Hrsg.): Reorganisationsstrategien in Wirtschaft und Verwaltung, Opladen 2001, S. 201-228.
- Scriven, M. (1973): Goal-free Evaluation, in: House, E. (Hrsg.): School Evaluation: The Politics and Process, Berkeley 1973, S. 319-328.
- Seifert, K. (1998): Prozessmanagement für die öffentliche Verwaltung, Wiesbaden 1998.
- Seyer, G./ Pieper, T./Kasten, T./ Mosiek, T. (2006): Gesamtwirtschaftliche Wertschöpfungsbeiträge durch Unternehmensflurbereinigungen, in: fub – Flächenmanagement und Bodenordnung, Heft 1/2006, S. 39-48.
- Siems, C. (2005): Public Target Costing: Zielkostenmanagement als Controllinginstrument für die öffentliche Verwaltung, Frankfurt a.M. 2005.
- Smith, A. (1776): An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations, in: Campbell R.H./Skinner, A.S. (Hrsg.): The Glasgow Edition of the Works and Correspondence of Adam Smith, Vol. II, Oxford 1976.
- Speier, F. (2002): Die Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung in die Kommunalverwaltung: Eine empirische Untersuchung der Auswirkungen auf die Beschäftigten und personeller Erfolgsfaktoren, Verlag im Internet 2002.
- Statistisches Bundesamt (2006): Personal des öffentlichen Dienstes: Jahresdaten der Personalstandsstatistik, Daten zum 30.06.2004, Statistisches Bundesamt 2006.

- Steinle, C./Bruch, H. (2003): Controlling: Kompendium für Ausbildung und Praxis, 3., überarbeitete und erweiterte Auflage, Stuttgart 2003.
- Sterck, M./Bouckaert, G. (2006): The impact of performance budgeting on the role of parliament: a four-country study, Paper for the conference: 2nd Transatlantic Dialogue, Leuven (Belgium) 2006.
- Stiglitz, J.E. (1999): Volkswirtschaftslehre, 2. Auflage, München 1999.
- Stockmann, R. (2004): Evaluation in Deutschland, in: Stockmann, R. (Hrsg.): Evaluationsforschung: Grundlagen und ausgewählte Forschungsfelder, 2., überarbeitete und aktualisierte Auflage, Opladen 2004, S. 13-44.
- Sturm, A. (2000): Performance Measurement und Environmental Performance Measurement: Entwicklung eines Controllingmodells zur unternehmensinternen Messung der betrieblichen Umweltleistung, Verlag im Internet 2000.
- Teubner, A. (2002): Theoretische Grundlagen des Software Engineering, in: WISU – Das Wirtschaftsstudium, Heft 5, 31. Jg. (2002), S. 690-697.
- Teufel, E. (1997): Die wirtschaftliche Bedeutung der Verwaltungsreform, in: VOP Nr. 4/1997, S. 9-11.
- Thieme, W. (1984): Verwaltungslehre, 4. erweiterte und völlig neubearbeitete Auflage, Köln u.a. 1984.
- Thoenig, J. C. (2003): Learning from evaluation practice: The case of public-sector reforms, in: Wollmann, H. (Hrsg.): Evaluation in Public Sector Reforms: Concepts and Practice in International Perspective, Aldershot 2003.
- Ulrich, H./Sidler, F. (1977): Ein Management-Modell für die öffentliche Hand, Bern/Stuttgart 1977.
- Vedung, E. (1999): Evaluation im öffentlichen Sektor, Wien/Köln/Graz 1999.
- Wagener, F. (1983): Diskussionsbeitrag in den Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, Band 41, 1983.
- Weber, J. (2004): Einführung in das Controlling, 10., überarbeitete und aktualisierte Auflage, Stuttgart 2004.
- Weber, J./Schäffer, U. (1999): Sicherstellung der Rationalität von Führung als Aufgabe des Controlling?, in: DBW, Jg. 59 (1999), S. 731-747.
- Weber, J./Schäffer, U. (2002): Herausforderungen für das Dienstleistungscontrolling, in: krp Sonderheft Nr. 2 (2002), S. 5-13.

- Weber, J./Weise, F.-J. (2004): Rolle des Controllings für die Umgestaltung der Bundesagentur für Arbeit, in: BFuP, Heft 4 (2004), S. 355-368.
- Weber, M. (1976): *Wirtschaft und Gesellschaft, Grundriss der verstehenden Soziologie*, 5. Auflage, Tübingen 1976.
- Wegener, A. (2002): Die Kriterien zu Good Governance, in: Pröhl, M. (Hrsg.): *Good Governance für Lebensqualität vor Ort: Internationale Praxisbeispiele für Kommunen*, Gütersloh 2002, S. 16-115.
- Weiß, E. (1982): *Zur Entwicklung der ländlichen Bodenordnung im Lande Nordrhein-Westfalen*, Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Band 63, Hannover 1982.
- Weiß, E./Kremer, S./Strang, H. (1996): *Effizienz der Flurbereinigung – Praxisreife Fortentwicklung der Erfolgskontrolle*, Schriftenreihe des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, Heft 82, Bonn 1996.
- Widmer, T. (2004): *Qualität der Evaluation – Wenn Wissenschaft zur praktischen Kunst wird*, in: Stockmann (Hrsg.): *Evaluationsforschung: Grundlagen und ausgewählte Forschungsfelder*, 2., überarbeitete und aktualisierte Auflage, Opladen 2004, S. 205-231.
- wif! (2002): *Wirkungsorientierte Verwaltungsführung – Die Verwaltungsreform wif! des Kantons Zürich und ihre Instrumente*, Zürich 2002.
- Wilde, K.D. (1989): *Bewertung von Produkt-Markt-Strategien: Theorie und Methoden*, Berlin 1989.
- Wöhe, G. (2005): *Einführung in die Betriebswirtschaftslehre*, 22. neu bearb. Aufl., München 2005.
- Wollmann, H. (2002): *Verwaltungspolitische Reformdiskurse und -verläufe im internationalen Vergleich*, in: König, K. (Hrsg.): *Deutsche Verwaltung in der Wende zum 21. Jahrhundert*, Baden-Baden 2002, S. 489-524.
- Wollmann, H. (2004a): *Leistungsmessung („performance measurement“) in Politik und Verwaltung: Phasen, Typen und Ansätze im internationalen Überblick*, in: Kuhlmann, S./Bogumil, J./Wollmann, H. (Hrsg.): *Leistungsmessung und –vergleich in Politik und Verwaltung: Konzepte und Praxis*, Wiesbaden 2004, S. 21-46.
- Wollmann, H. (2004b): *Evaluation und Verwaltungspolitik: Konzepte und Praxis in Deutschland und im internationalen Kontext*, in: Stockmann (Hrsg.): *Evaluationsforschung: Grundlagen und ausgewählte Forschungsfelder*, 2., überarbeitete und aktualisierte Auflage, Opladen 2004, S. 205-231.

- Zielinski, H. (2000): Lokalpolitische Modernisierungsprozesse in Wissenschaft und Praxis, in: Zielinski, H. (Hrsg.): Die Modernisierung der Städte, Wiesbaden 2000.
- Ziener, M. (1985): Controlling in multinationalen Unternehmen, Landsberg am Lech 1985.
- Zimmermann, H./Henke, K.-D. (1994): Finanzwissenschaft, 7., völlig überarbeitete und erweiterte Aufl., München 1997.
- Zünd, A. (1985): Der Controller Bereich (Controllershship), Randbemerkungen zur Institutionalisierung der Controller Funktion, in: Controlling und Unternehmensführung, Probst, G. J. B./Schmitz-Dräger R. (Hrsg.), Bern 1985, S. 28-40.

Quellenverzeichnis

RECHTSQUELLEN

BauGB: Baugesetzbuch, vom 8. Dezember 1986 (BGB1. I, S. 2253), zuletzt geändert am 23. November 1994 (BGB1. I, S. 3486).

BNatSchG: Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege (Bundesnaturschutzgesetz), vom 25. März 2002, zuletzt geändert durch Gesetz vom 21. Juni 2005 (BGB1. I Nr. 22 S. 1818).

FlurbG: Flurbereinigungsgesetz, in der Bekanntmachung vom 16. März 1976 (BGB1. I S. 546), zuletzt geändert durch Gesetz vom 20. Dezember 2001 (BGB1. I S. 3987).

GB0: Grundbuchordnung, in der Fassung der Bekanntmachung vom 26. Mai 1994 (BGB1. I S. 1114)., zuletzt geändert durch Gesetz vom 09. Dezember 2004 (BGB1. I S. 3220) m.W.v. 01. Januar 2005.

GG: Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23.05.1949 (BGB1. I S. 1), zuletzt geändert durch zwei Gesetze zur Änderung des Grundgesetzes am 26.07.2002 (BGB1. I S. 2862/2863).

HOAI: Verordnung über die Honorare für Leitungen der Architekten und Ingenieure, in der Fassung vom 14. November 2001.

VermKatG: Vermessungs- und Katastergesetz, in der Fassung vom 1. März 2005.

WHG: Gesetz zur Ordnung des Wasserhaushalts – Wasserhaushaltsgesetz, vom 19. August 2002, (BGB1. I Nr. 59, S. 3245).

INTERNETQUELLEN

IAB (2004): Gesamtfiskalische Kosten der Arbeitslosigkeit in Deutschland (http://doku.iab.de/presse/2005/info_kostenALO2004.pdf, Abruf: 12. Februar 2007).

HM Treasury (2006): Public Services Performance Index, (<http://www.hm-treasury.gov.uk>, Abruf: 26. September 2006).

Türke, R. (2002): Strategisches Controlling in Berlin – Konzeption und Umsetzung am Beispiel der Integration von Langzeitarbeitslosen, Präsentationsfolien, Speyer 2002(<http://www.hfv-speyer.de/hill/tagungen/Tagungen-2002/Moderne-Verwaltung.htm>, Abruf: 01. September 2006).

wif! (2006): Die Verwaltungsreform wif! des Kantons Zürich und ihre Instrumente: Offizielle Internetseite der Verwaltungsreform des Kantons Zürich, Zürich 2006 (<http://www.wif.zh.ch>, Abruf: 17. Oktober 2006).

Beiträge zum Controlling

Herausgegeben von Wolfgang Berens

- Band 1 Wolfgang Berens / Joachim Strauch: Due Diligence bei Unternehmensakquisitionen – eine empirische Untersuchung. Unter Mitarbeit von Thorsten Behrens und Julia Lescher. 2002.
- Band 2 Andreas Siemes: Marktorientierte Kreditrisikobewertung. Eine empirische Untersuchung mittels Künstlicher Neuronaler Netze. 2002.
- Band 3 Karl Christoph Heinen: Die Berücksichtigung von Kosten in der Konkurrenzanalyse. 2002.
- Band 4 Thomas Mosiek: Interne Kundenorientierung des Controlling. 2002.
- Band 5 Vera Südmeyer: Wettbewerbsvorteile durch strategisches Betriebsformenmanagement. Ein dynamischer Bezugsrahmen für Einzelhandelsunternehmen. 2003.
- Band 6 Wolfgang Berens / Walter Schmitting (Hrsg.): Controlling im E-Business. Rückkehr zur Rationalität. 2004.
- Band 7 René Bertelsmann: Entwicklung einer Controlling-Konzeption im verallgemeinerten Neuen Steuerungsmodell für Trägerorganisationen der gesetzlichen Unfallversicherung. 2005.
- Band 8 Mirko Tillmann: Risikokapitalbasierte Steuerung in der Schaden- und Unfallversicherung. Konzeption einer modellgestützten Risikoanalyse. 2005.
- Band 9 Andreas Hoffjan: Risikorechnung bei industrieller Auftragsfertigung. Theoretische Konzeption und Anwendung für die Bauwirtschaft. 2006.
- Band 10 Pascal Nevries: Die Marketingwirkungen von Börsengängen. Eine konzeptionelle Analyse. 2006.
- Band 11 Klaus Segbers: Die Geschäftsbeziehung zwischen mittelständischen Unternehmen und ihrer Hausbank. Eine ökonomische und verhaltenswissenschaftliche Analyse. 2007.
- Band 12 Andreas Röhrig: Wirkungsorientiertes Controlling im politisch-administrativen System. Unter besonderer Berücksichtigung der Gestaltungsmöglichkeiten von öffentlichen Verwaltungen. 2008.
- Band 13 Nino Raddao: Potenzialorientierte Kundensegmentierung zur Optimierung des Leistungsportfolios in der Firmenkundenbank. Konzeption und Implementierung einer efficient customization am Beispiel von Genossenschaftsbanken. 2008.
- Band 14 Thorsten Pieper: Wirkungsorientiertes Controlling staatlichen Handelns. Systematische Identifikation und Bewertung der gesamtgesellschaftlichen Wirkungen staatlichen Handelns. 2009.

www.peterlang.de

Andreas Röhrig

Wirkungsorientiertes Controlling im politisch-administrativen System

Unter besonderer Berücksichtigung der Gestaltungsmöglichkeiten von öffentlichen Verwaltungen

Frankfurt am Main, Berlin, Bern, Bruxelles, New York, Oxford, Wien, 2008.
XIX, 291 S., zahlr. Tab. und Graf.

Beiträge zum Controlling. Herausgegeben von Wolfgang Berens. Bd. 12
ISBN 978-3-631-56068-6 · br. € 51.50*

In der Arbeit wird ein wirkungsorientierter Controlling-Bezugsrahmen für das politisch-administrative System entwickelt. Über diesen kann es gelingen, öffentliches Handeln bzw. den öffentlichen Aufgabenvollzug – mittels einer Integration von Wirkungs- und Ressourcenbetrachtung – im Sinne einer gesellschaftlichen Wertschöpfung interpretierbar und im Idealfall steuerbar zu machen. Ein derart verstandenes Controlling kann dazu beitragen, eine bislang fehlende Übersetzungsfunktion zwischen Politik und öffentlicher Verwaltung „auszufüllen“ und damit das Zusammenspiel von Verwaltung und Politik im Sinne des Bürgers zu verbessern.

Aus dem Inhalt: Rahmenbedingungen und strukturelle Besonderheiten im Reformprozess der Verwaltungsmodernisierung · „Wirkung“ als Zieldimension eines Controlling im politisch-administrativen System · Entwicklung und Darstellung des „Erweiterten Ziel- und Ergebnisebenenmodells öffentlicher Leistungserstellung“ als integrierter Bezugsrahmen für ein wirkungsorientiertes Controlling · Integration von Erkenntnissen in den Führungskreislauf des politisch-administrativen Systems



Frankfurt am Main · Berlin · Bern · Bruxelles · New York · Oxford · Wien
Auslieferung: Verlag Peter Lang AG
Moosstr. 1, CH-2542 Pieterlen
Telefax 0041 (0)32/376 17 27

*inklusive der in Deutschland gültigen Mehrwertsteuer
Preisänderungen vorbehalten

Homepage <http://www.peterlang.de>