

# Koproduktion mit Bürgern und gemeinnützige Öffentlich-Private Partnerschaften

## Ein transsektoraler Ansatz für eine wirkungsorientierte Verwaltungswissenschaft

Elke Löffler

Neue gesellschaftliche Herausforderungen wie Migration und Integration können nicht mehr allein durch die öffentliche Verwaltung bewältigt werden. An die Stelle von Abgrenzung treten neue Formen der Zusammenarbeit von öffentlichen Verwaltungen mit Bürgerinnen und Bürgern durch Koproduktion und gemeinnützige Öffentlich-Private Partnerschaften, um gemeinsam die Lebensqualität, das gesellschaftliche Miteinander und die Resilienz von Organisationen und der Zivilgesellschaft zu verbessern. Eine wirkungsorientierte Verwaltungswissenschaft regt eine normative Diskussion an um eine kommunale Leitbilderweiterung in der Wissenschaft und ist zugleich zukunftsorientiert. Insbesondere öffnet sie den Blick für soziale Innovationen und lädt ein, in Zusammenarbeit mit den Praktikern die Entwicklung, Umsetzung und Skalierung sozialer Innovationsprozesse zu erforschen.

Ein Bild sagt mehr als tausend Worte. Die ursprünglich von Gerhard Banner<sup>1</sup> entwickelte Grafik bildet den Wandel der Kommunalverwaltung seit den 1980er Jahren idealtypisch stilisierend ab und erklärt ihn als sukzessive Leitbilderweiterung. Die partizipativ ausgerichtete Bürgerkommune ist zugleich eine moderne serviceorientierte Dienstleistungskommune

und eine auf Rechtsstaatsprinzipien beruhende Ordnungskommune. Der Wandel im Selbstbild der Kommunen – von der Ordnungskommune über die Dienstleistungskommune (Neues Steuerungsmodell) zur Bürgerkommune – bildet zugleich den Wandel eines zentralen Forschungsgegenstands der Verwaltungswissenschaft ab. Da es sich um eine Leitbilderweiterung und nicht um einen Leitbildwandel handelt, geht es nicht um einen Bruch mit der Vergangenheit, sondern darum, die Analyse inhaltlich und methodisch zu erweitern, ohne den gelegentlichen Blick in den Rückspiegel zu vergessen. Dabei ist die Entwicklung nicht bei der so genannten Bürgerkommune<sup>2</sup> stehengeblieben, wenngleich die Entwicklung von Bürgerkommunen längst nicht abgeschlossen ist, ja sogar heute, im Jahr 2015, vielerorts erst

in den Anfängen steckt bzw. noch nicht einmal begonnen hat.

Der aktuelle Diskurs in Theorie und Praxis um Begrifflichkeiten wie etwa Smart City<sup>3</sup> und flexible Stadt<sup>4</sup> zeigt die Notwendigkeit einer Neuinterpretation und strategischen Weiterentwicklung<sup>5</sup> der kommunalen Leitbilder. Dabei erscheint der Autorin insbesondere das vom Arnberger Bürgermeister Hans-Josef Vogel gebrauchte Konzept der Mehrwertverwaltung aufgrund seiner Vielschichtigkeit relevant und entwicklungsfähig. In der „MehrwertStadt“ geht es nicht primär um das Rathaus, sondern darum, wie Organisationen des öffentlichen, privaten und gemeinnützigen Sektors mit Bürgerinnen und Bürgern, Gruppen und Netzwerken innerhalb von Strukturen zusammenarbeiten, um unter Beachtung wichtiger Governance-Prinzipien öffentliche Wirkungen auf lokaler Ebene zu beeinflussen.<sup>6</sup> Nach dieser Definition zeichnet sich die MehrwertStadt durch folgende Charakteristiken aus:<sup>7</sup>



**Dr. Elke Löffler**  
Geschäfts-

führerin der Nonprofit-Organisation Governance International und Associate der University of Birmingham.

- 1 Banner (2002).
- 2 Bogumil, Holtkamp und Schwarz (2003).
- 3 Jil-Garcia et al. (2015).
- 4 Siehe dazu den Blog am 14. Juni 2015 von Franz-Reinhard Habel.
- 5 Siehe dazu den programmatischen Aufsatz von Hill (2015), S. 214 ff.
- 6 Zu Public Governance Konzepten, s. Löffler (2016).
- 7 Vgl. die Gegenüberstellung von Local Government und Local Governance in Bovaird/Löffler (2002).

- Gesellschaftliche Herausforderungen können nicht mehr vom Rathaus alleine bewältigt werden, sondern bedürfen der Zusammenarbeit mehrerer Akteure. In der MehrwertStadt ist jedoch das Rathaus nicht unbedingt immer der zentrale Akteur (community leader), der soziale Innovationen anstößt und umsetzt. Vielmehr hat das Rathaus als community developer die Aufgabe, soziale Innovationen in der Gesellschaft zu ermöglichen, zu fördern und zu verstetigen, insofern sie gesellschaftlich und politisch gewünschte Wirkungen erzeugen.
- Um ein funktionierendes Miteinander zu gewährleisten, bedarf es der Beachtung und nicht Wirkungsbewertung verwendet.
- Die Verbesserung von Wirkungen ist allerdings mit dem Einsatz von Ressourcen verbunden, die in der MehrwertStadt begrenzt und gleichzeitig oftmals ungenutzt sind. Dabei sind sowohl öffentliche Ressourcen wie der kommunale Haushalt und die öffentliche Infrastruktur als auch der Einsatz von Ressourcen anderer Akteure wie die Verwendung von Zeit durch ehrenamtliches Engagement in den Blick zu nehmen. Insofern muss sich die Wirkungsbewertung an ökonomischen Kriterien ausrichten (‘value for money’ und ‘value for time invested’), aber

Priorisierung öffentliche Anliegen wie wirtschaftliche Entwicklung und Beschäftigung, Bildung, Mobilität, Barrierefreiheit und gesellschaftliche Integration gesellschaftlich bearbeitet, um unter Beachtung von ‘Spielregeln’ Wirkungsverbesserungen zu erzielen. D.h. es geht nicht nur um ‘mitreden’, sondern auch um ‘mitmachen’. Insbesondere werden damit die bereits geleisteten und zukünftig möglichen Beiträge so genannter benachteiligter Gruppen zur Verbesserung der Lebensqualität deutlich. In der MehrwertStadt soll auch dediziert die Widerstands- und Regenerationsfähigkeit von Gesellschaften und Organisationen im Umgang mit Veränderungen – Umweltveränderungen und von Menschen verursachte Sicherheitsrisiken – verbessert werden, was mit der Zielsetzung Resilienz zum Ausdruck gebracht wird. Wie Klaus Lenk es treffend auf den Punkt bringt, geht es im Kern um eine lebenswerte Stadt.<sup>11</sup>

## **»In der MehrwertStadt geht es nicht nur um die Verwirklichung bestimmter Governance-Prinzipien, sondern auch um das Erzielen von Wirkungsverbesserungen durch das gemeinsame Handeln von Öffentlicher Hand, Wirtschaft und Gesellschaft.«**

tung formaler (z.B. des Grundgesetzes) und informeller Regeln (z.B. Respekt im Umgang mit Minderheiten). Jedoch können die Interaktionen zwischen Akteuren, die ihren Einfluss geltend machen, die Deutung und den Stellenwert von gesellschaftlichen Werten verändern. D.h. in der MehrwertStadt sind gesellschaftliche Werte und soziale Interaktionsprozesse ein Wert an sich.

- Die Umsetzung von Governance-Prinzipien wie Partizipation ist jedoch in der MehrwertStadt nicht hinreichend. Zur Verbesserung der Lebensqualität vor Ort bedarf es der Zusammenarbeit von Akteuren durch einen Mix an marktwirtschaftlichen, hierarchischen und netzwerkorientierten Governance-Mechanismen. Mit anderen Worten ‘outcomes matter’. Wirkungsorientierung heißt jedoch nicht ‘Governance by numbers’, d.h. es geht nicht darum, alle Wirkungsziele in Zahlen zu fassen und zu messen. Deshalb wird im Folgenden bewusst der Begriff Wirkungs-

gleichzeitig sozialen Kriterien (‘social value’) Rechnung tragen, um den geschaffenen Nutzen aus Sicht verschiedener Akteure zu erfassen.<sup>8</sup>

Die MehrwertStadt setzt also am Konzept Bürgerkommune an und fokussiert insbesondere auf die Verbesserung der Lebensqualität, des gesellschaftlichen Miteinanders und der Resilienz der Organisationen und der Zivilgesellschaft. Die ersteren beiden Ziele waren zwar bereits im Konzept Bürgerkommune<sup>9</sup> enthalten, aber in der Praxis hatten die Verbesserung der Legitimität und Stärkung der lokalen Demokratie durch Bürgerbeteiligung, die von der Kommune initiiert bzw. zugelassen wurde, und die Förderung von bürgerschaftlichem Engagement Priorität. In der MehrwertStadt geht es hingegen nicht nur um die Verwirklichung bestimmter Governance-Prinzipien, sondern auch um das Erzielen von Wirkungsverbesserungen durch das gemeinsame Handeln von Öffentlicher Hand, Wirtschaft und Gesellschaft.<sup>10</sup> Dabei werden je nach politischer

Natürlich funktionieren solche Netzwerke aus Rat, Verwaltung, Drittem Sektor, Privatwirtschaft, Bürgerinnen und Bürgern nicht konfliktfrei; vielmehr fordern sie allen Beteiligten Lernprozesse ab. Rat und Verwaltung sind besonders gefordert, nicht nur durch die Bereitstellung öffentlicher Leistungen zu steuern, sondern einen Beitrag in einer Vielzahl unterschiedlicher Netzwerke zu leisten, um die gewünschten Wirkungen zu erreichen. Dies betrifft insbesondere Organisationen, mit denen Kommunen hohe Synergieeffekte erzielen können, so dass eine engere partnerschaftliche Zusammenarbeit wünschenswert ist. Des Weiteren sind Kommunen aufgefordert, ihre Rolle als Partner von Bürgerinnen und Bürgern erfolgreich zu spielen, indem sie ihre Kompetenz zur Koproduktion öffentlicher Wirkungen mit Bürgerinnen und Bürgern verbessern.

<sup>8</sup> Vgl. Löffler 2016.

<sup>9</sup> Banner, 2002; Bogumil/Holtkamp/Schwarz 2003, S. 8.

<sup>10</sup> Der Begriff Public Value lenkt die Aufmerksamkeit auf die Wechselbeziehung zwischen der Verwirklichung von Governance-Prinzipien und der Verbesserung von öffentlichen Wirkungen. Vgl. Moore 1995.

<sup>11</sup> Die Autorin dankt Klaus Lenk für die hilfreichen Kommentare zu diesem Aufsatz.

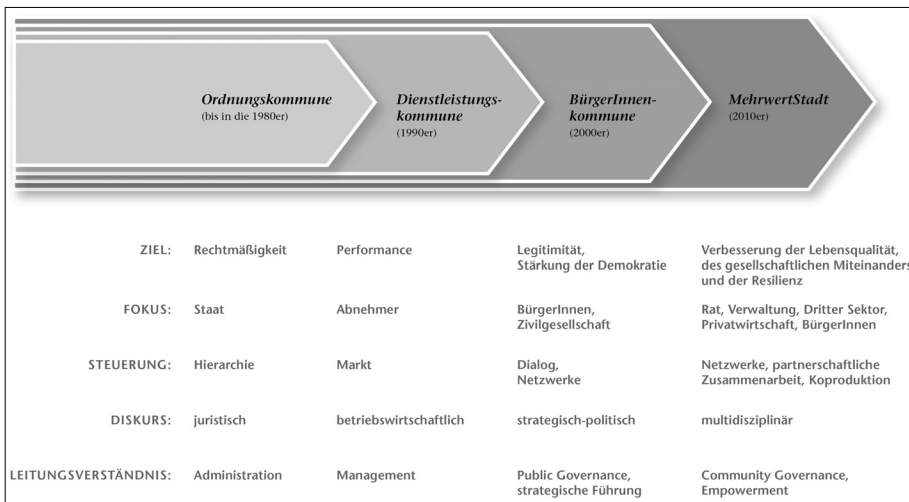


Abb. 1: Leitbilderweiterung auf kommunaler Ebene (Quelle: Weiterentwicklung der Grafik von Banner 2002)

Das Leitungsverständnis in der MehrwertStadt ist geprägt durch Community Governance. Damit kommt eine neue Zusammenarbeit von Organisationen des öffentlichen, privatwirtschaftlichen und gemeinnützigen Sektors mit der Zivilgesellschaft zum Ausdruck. Dazu bedarf es Strategien und Maßnahmen der Ermächtigung („Empowerment“), die den Grad an Autonomie und Selbstbestimmung im Leben von Menschen oder Gemeinschaften erhöhen. Kommunen stehen also vor der Herausforderung, so genannte benachteiligte Gruppen durch soziale Lernformen und Anerkennung zu ermächtigen und Bereitschaft zu zeigen, Freiräume zur Ausübung von Selbstbestimmung zu schaffen und zu wahren. Der Diskurs zwischen den beteiligten Akteuren ist zwangsläufig multidisziplinär, womit die Verwaltungswissenschaft auf den Plan gerufen ist.

## Ein transsektoraler Ansatz für eine wirkungsorientierte Verwaltungswissenschaft

### Koproduktion der Öffentlichen Hand mit Bürgerinnen und Bürgern

Koproduktion ist weder in der Empirie noch in den englischsprachigen Verwaltungswissenschaften ein neues Konzept.<sup>12</sup> In den deutschen Verwaltungswissenschaften wird dem Thema hingegen bislang relativ wenig Beachtung geschenkt.

Für die Herkunft des Konzepts der Koproduktion lassen sich zwei Entwicklungslinien identifizieren.<sup>13</sup> So ist der Begriff Koproduktion mit Dienstleistungen

eng verwoben. Diese zeichnen sich dadurch aus, dass Produktion und Konsum oft untrennbar sind. Daher sind auch öffentliche Dienstleistungen stets auf ein Minimum an „Koproduktion“ der Bürgerinnen und Bürger angewiesen. Beispielsweise bedarf es für gute Examen nicht nur gut ausgebildeter Dozentinnen und Dozenten, die den Lehrstoff lebendig vermitteln, sondern auch interessierter Studierender, die an den Lehrveranstaltungen teilnehmen und den Lehrstoff mit anderen Studierenden diskutieren. Insofern ist Koproduktion die andere (und oft unsichtbare) Seite der Medaille von Qualitätsmanagement<sup>14</sup>, die in der herkömmlichen Literatur unzureichend berücksichtigt ist.

Eine normative Entwicklungslinie kommt aus der Bürgerrechtsbewegung. Der amerikanische Bürgerrechtler Edgar Cahn sieht in Koproduktion einen Ansatz, um das Potenzial so genannter benachteiligter Menschen zu heben, wie er in seiner Publikation „No More Throw Away People“<sup>15</sup> fordert. Aber auch Vereinigungen, die sich für die Gleichberechtigung von Menschen mit Behinderungen einsetzen, sehen in Koproduktion einen Ansatz zur Inklusion.

Elinor Ostrom und Gordon Whitaker<sup>16</sup> haben das Konzept in der empirischen Forschung eingesetzt, um zu erklären, warum in einigen Stadtvierteln Chicagos die Kriminalität anstieg, als die Polizei Fußstreifen durch schnelle Einsatzfahrzeuge ersetzte, wodurch die Polizisten den Kontakt zu den Bewohnern verloren. Die Nobelpreisträgerin Elinor Ostrom<sup>17</sup> hat das

Konzept ökonomisch weiterentwickelt, um den Gebrauch gemeinsamer Güter im globalen Kontext zu erklären.

Der Begriff Koproduktion wird allerdings unterschiedlich definiert.<sup>18</sup> Das Präfix „Ko“ deutet darauf hin, dass es um das Zusammenwirken von mindestens zwei Akteuren geht, nämlich einerseits öffentliche Verwaltungen und andererseits Bürgerinnen und Bürger. Auf einen Nenner gebracht: Es braucht ein Paar, um Tango zu tanzen. Insofern sind Formen der Selbsthilfe oder Selbstorganisation von Bürgerinnen und Bürgern keine Koproduktion. Koproduktion bietet hingegen die Chance, in der Zivilgesellschaft weit verbreitete Formen der Selbsthilfe bzw. Selbstorganisation wirksamer zu gestalten, um Synergien zu erzielen. Koproduktion bedeutet daher nicht unbedingt, dass bezahlte Arbeit teilweise durch unbezahlte substituiert wird (sog. substitutive Koproduktion), sondern dass der öffentliche Sektor einen Beitrag leistet, um die Wirkungen von Selbsthilfe und Selbstorganisation zu erhöhen (sog. additive Koproduktion). Setzt man mit dem Begriff Koproduktion bei öffentlichen Wirkungen und nicht bei Dienstleistungen an, dann vermeidet man auch Tautologien („alles ist Koproduktion“) und öffnet den Blick für die Beiträge der Zivilgesellschaft: Danach umfasst Koproduktion wirkungsorientierte Formen der Zusammenarbeit zwischen öffentlichen Verwaltungen und Bürgerinnen und Bürgern, die darauf angelegt sind, die Fähigkeiten, Potenziale und Stärken aller Beteiligten besser zur Entfaltung zu bringen, um gemeinsam die Lebensqualität vor Ort zu heben oder Effizienzgewinne zu erzielen.<sup>19</sup>

Eine wirkungsorientierte Perspektive richtet den Blick auf Beiträge, die die Zi-

<sup>12</sup> Vgl. etwa Bovaird 2007; Alford 2009; Bovaird/Stoker/Loeffler 2016.

<sup>13</sup> Vgl. dazu Löffler/Birk 2010, S. 510 ff. und Timm-Arnold/Löffler 2014, S. 3 ff.

<sup>14</sup> Löffler 2010, S. 293 ff.

<sup>15</sup> Cahn 2004.

<sup>16</sup> Ostrom/Whitaker 1997.

<sup>17</sup> Ostrom 1996, S. 1073 ff.

<sup>18</sup> Einen guten Überblick vermittelt der Aufsatz von Branden/Honigh 2015.

<sup>19</sup> Löffler 2014.

**Bitte sagen Sie mir jeweils, wie oft Sie die folgenden Dinge in den letzten zwölf Monaten in Ihrer Freizeit getan haben.** Familienmitglieder und Verwandtschaft zählen immer mit.

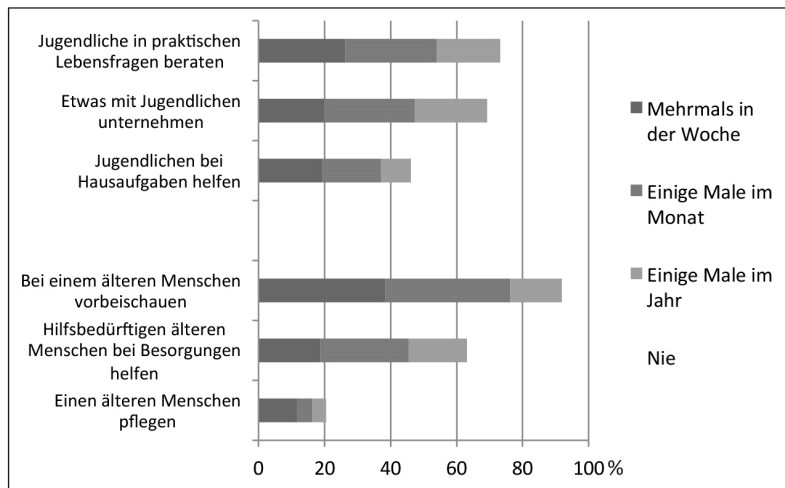


Abb. 2: Ausmaß der Unterstützung Jugendlicher und älterer Menschen durch die Zivilgesellschaft (Quelle: Bertelsmann Stiftung; Löffler et al. 2015, S. 34).

Haben Sie in den letzten 12 Monaten in Ihrer Freizeit ...

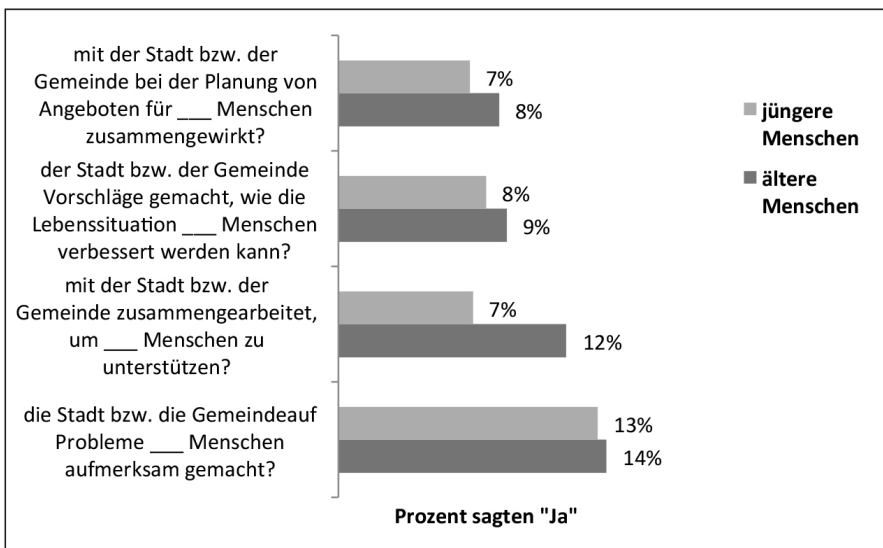


Abb. 3: Das Ausmaß von Koproduktion auf kommunaler Ebene zur Verbesserung der Lebenssituation Jugendlicher und älterer Menschen (Quelle: Bertelsmann Stiftung; Löffler et al. 2015, S. 35).

vilgesellschaft zur Verbesserung der Lebensqualität erbringt, die aber von der öffentlichen Verwaltung oftmals kaum wahrgenommen, anerkannt oder zur Verbesserung des Gesamtergebnisses genutzt werden. Beispielsweise zeigt die aktuelle Herausforderung – Versorgung und Integration von Geflüchteten – wie wichtig ehrenamtliches Engagement ist, um die Lebensqualität dieser Menschen vor Ort zu verbessern. Vor allem gilt es, die Fähigkeiten, Kompetenzen und Potenziale von Geflüchteten zu heben und zu entwickeln, ihre Lebensqualität und das gesellschaftliche Miteinander zu verbessern. Gleichzei-

tig wird deutlich, dass viele Kommunen Schwierigkeiten haben, ehrenamtliches Engagement effektiv zu koordinieren bzw. Synergien zur Verbesserung der Lebensqualität anderer Gruppen zu erzielen und

ehrenamtliche Angebote an Koproduktionsprinzipien auszurichten, um das Entstehen von Abhängigkeiten zu vermeiden. Die Koproduktionsprinzipien Kollaboration und Empowerment betonen hingegen, dass es nicht darum geht, Probleme für andere Menschen zu lösen, sondern gemeinsam mit Betroffenen Problemlösungen zu entwickeln und umzusetzen. Auf diese Weise werden so genannte Bedarfsträger zu aktiven Koproduzenten.

Damit sind Staat und Zivilgesellschaft gleichermaßen gefordert. Der Staat kann sich nicht mehr auf das Zuhören beschränken, sondern muss Freiräume für soziale Innovationen schaffen. An dieser Stelle sind vor allem die Rechtswissenschaften gefordert, die in Zusammenarbeit mit den Sozialwissenschaften die rechtlichen Implikationen von Koproduktion zu durchleuchten und an konzeptionelle Arbeiten zum Gewährleistungsstaat<sup>20</sup> anzuknüpfen haben. Gleichmaßen werden auch Verhaltensmuster in der Zivilgesellschaft, die auf Abhängigkeit und auf vorgefertigten Lösungen beruhen, in Frage gestellt. John Alford<sup>21</sup> weist auf die Bedeutung von intrinsischer Motivation für die Förderung von Koproduktion hin, wobei weitere Forschungsbeiträge der Verhaltenswissenschaften zu Motivations- und Anreizfaktoren notwendig sind, um politischen Entscheidern und Street Level Bureaucrats Handlungsempfehlungen zu geben.

So zeigte eine repräsentative Bürgerbefragung<sup>22</sup> im Auftrag der Bertelsmann Stiftung, dass sich die Mehrzahl der Deutschen durchaus engagiert, um die Lebensqualität Jugendlicher bzw. älterer Menschen zu verbessern. 92 Prozent der Befragten<sup>23</sup> haben in den letzten zwölf Monaten wenigstens einige Male im Jahr bei einem älteren Menschen vorbeigeschaut, Familienmitglieder und Verwandtschaft eingeschlossen. 63 Prozent

20 Eine sehr gute Zusammenfassung zum Stand der Diskussion findet sich in einem Referat von Christoph Reichard 2003.

21 Alford 2009.

22 Bei der repräsentativen bundesweiten Bürgerbefragung im Auftrag der Bertelsmann Stiftung handelt es sich um eine telefonische Befragung von ca. 1000 Bürgerinnen und Bürgern zur Erfassung des Ausmaßes und Potenzials von

Koproduktion zu den Themen Lebensqualität älterer Menschen, Entwicklung und Berufsfähigkeit junger Menschen. Vgl. Löffler et al. 2015.

23 Zu Formen der Koproduktion zur Verbesserung der Lebensqualität Jugendlicher wurden Bürgerinnen und Bürger unter 66 Jahren befragt, zu Formen der Koproduktion zur Verbesserung der Lebensqualität älterer Menschen Bürgerinnen und Bürger ab 25 Jahren.

der Befragten haben hilfsbedürftigen älteren Menschen bei Besorgungen geholfen. Allerdings haben nur 20 Prozent der Befragten in den letzten zwölf Monaten einen älteren Menschen durch Pflege unterstützt. Das Engagement für Jugendliche ist ebenfalls sehr hoch. So haben 73 Prozent der Befragten in den letzten zwölf Monaten Jugendliche in praktischen Lebensfrage beraten, 69 Prozent gemeinsam mit Jugendlichen Freizeitaktivitäten unternommen und 46 Prozent Jugendlichen bei den Hausaufgaben geholfen.

Zugleich zeigte die Umfrage, dass zentrale Formen von Koproduktion im Sinne von Mit-Steuern, Mit-Entwickeln, Mit-

tenmodelle wie das Augsburger Familienpatenprogramm, bei dem ausgebildete Paten Familien in Schwierigkeiten zeitlich befristet begleiten, oder die Bewertung der Kinderfreundlichkeit des Berliner Bezirks Marzahn-Hellersdorf durch 8- bis 14-jährige ‚Kiezdetektive‘.

Dabei handelt es sich meist noch um zarte Pflänzchen in Form von Einzelprojekten. Was in der Regel fehlt, sind qualitative und quantitative Wirkungs- und Governance-Evaluierungen von Koproduktionsprozessen im kommunalen Steuerungskreislauf und in der Zivilgesellschaft. Des Weiteren bedarf es auch qualitativer Forschung, wie die identifi-

Partnerschaften zwischen der öffentlichen Hand und Nonprofit-Organisationen.<sup>26</sup> Dabei rücken zum einen Partnerschaften zwischen den Kommunalverwaltungen und den Institutionen des lokalen Vereinswesens und zum anderen Formen der Zusammenarbeit mit Nonprofit-Organisationen im sozialen Bereich in den Blickpunkt<sup>27</sup>. Trotz des fast zwanzig Jahre alten Leitbilds der wirkungsorientierten Verwaltungsführung ist die Wirkungsbewertung sozialer Angebote, wie etwa quartierbezogene Bewohnerarbeit, eher die Ausnahme als die Regel.<sup>28</sup> Der Begriff Wirkungsbewertung macht deutlich, dass es nicht nur um quantitative Wirkungsbewertungen geht, sondern auch qualitative Bewertungen etwa durch Storytelling notwendig sind, um einen Diskurs über Wirkungen zu ermöglichen. Aus einer aktuellen Studie geht hervor, dass nur ein Drittel der großen sozialen Dienstleistungsorganisationen in Deutschland wirkungsorientiert steuern. Die gute Nachricht ist allerdings, dass sich ein weiteres Drittel auf gutem Weg befindet, insofern dies nicht mit dem Ehrgeiz verbunden ist, alles messen zu wollen. Es ist davon auszugehen, dass mit zunehmender Ressourcenknappheit im öffentlichen Bereich der Nachweis von günstigen gesellschaftlichen Wirkungen für Nonprofit-Organisationen immer wichtiger wird. Von besonderem Forschungsinteresse ist das Zusammenspiel zwischen öffentlicher Hand, Nonprofit-Organisationen und sogenannten Bedarfsträgern, wie dies im Rahmen einer Wirkungsevaluierung zur Jugendarbeit des Surrey County untersucht wurde (s. Kasten).<sup>29</sup>

In diesem Zusammenhang ist auch eine verstärkte Zusammenarbeit der Verwaltungswissenschaften in Deutschland mit Verwaltungswissenschaftlern in der Schweiz angesagt, die im Bereich Wirkungsorientierung forschen. Beispielswei-

## **»Trotz des fast zwanzig Jahre alten Leitbilds der wirkungsorientierten Verwaltungsführung ist die quantitative, aber auch die qualitative Wirkungsbewertung sozialer Angebote, wie etwa quartierbezogene Bewohnerarbeit, eher die Ausnahme als die Regel.«**

Umsetzen und Mit-Bewerten öffentlicher Leistungen und Wirkungen zur Verbesserung der Lebensqualität Jugendlicher bzw. älterer Menschen schwach ausgeprägt sind. Weniger als zehn Prozent der Befragten haben in den letzten zwölf Monaten mit ihrer Gemeinde bei Planungsfragen oder der Entwicklung neuer Lösungen für Jugendliche zusammengearbeitet bzw. in Zusammenarbeit mit ihrer Gemeinde Jugendliche unterstützt. Im Bereich älterer Menschen ist die Koproduktion zwischen Kommunen und Bürgern etwas stärker ausgeprägt.

Die Fallstudienbank von Governance International<sup>24</sup> zeigt jedoch, dass es in Deutschland bereits eine Reihe von Koproduktionsansätzen gibt. Dazu zählen viele Formen des ehrenamtlichen Engagements, das nicht auf Selbstorganisation beruht: Streetwatchers in Weyhe, die präventiv mit Jugendlichen in Dialog treten, um nächtliche Unruhen zu vermeiden, Pa-

zierten Barrieren in Politik, Verwaltung und Zivilgesellschaft überwunden werden können, um wirksame Koproduktionsprozesse zur Lösung neuer gesellschaftlicher Herausforderungen umzusetzen.

### **Die sektorenübergreifende Zusammenarbeit der öffentlichen Hand mit gewinnorientierten und Nonprofit-Organisationen**

Eine wirkungsorientierte Perspektive lenkt den Blick auch auf öffentliche Leistungen, die nicht vom (Leistungs-)Staat selbst, sondern von Organisationen aus dem privatwirtschaftlichen oder Nonprofit-Bereich in Zusammenarbeit mit dem Staat erbracht werden. Während der Erkenntnisstand zur Institutionalisierung und den Ergebnissen von Öffentlich-Privaten Partnerschaften mit gewinnorientierten Unternehmen<sup>25</sup> in Deutschland recht konsolidiert ist, bedarf es einer stärkeren Fokussierung auf die Wirkungen von

24 <http://www.govint.org/good-practice/case-studies/> (Zugriff am 12. Oktober 2015)

25 Vgl. dazu die umfangreichen Forschungsarbeiten von D. Budäus und P. Eichhorn 1997.

26 Vgl. die Forschungsarbeiten von Annette Zimmer zu diesem Themenfeld. Vgl. Zimmer/Priller 2001.

27 Andeßner 2002, S. 277 ff.

28 Landeshauptstadt München 2014.

29 Bovaird/Loeffler 2014.

**Mini-Fallstudie:**<sup>30</sup> Wirkungsverbesserungen durch Koproduktion mit benachteiligten Jugendlichen und wirkungsorientierte Formen der Zusammenarbeit mit Nonprofit-Organisationen im Surrey County

Der Surrey County (ca. 1 Million Einwohner im Großraum London) nahm eine 25-prozentige Ausgabenkürzung bei den freiwilligen Leistungen für Jugendarbeit zum Anlass, ein neues, wirkungsorientiertes und auf die Befähigung benachteiligter Jugendlicher zu Kompetenzträgern ausgerichtetes Steuerungsmodell zu entwickeln und umzusetzen.

Trotz zahlreicher Fördermaßnahmen für benachteiligte Jugendliche verzeichnete Surrey seit etwa zehn Jahren konstant ungefähr 1000 Jugendliche, die weder über eine Schulausbildung noch eine Beschäftigung noch über eine Berufsausbildung verfügten (NEET = Not in Education, Employment or Training). Der Change-Management-Prozess begann mit intensiven Planungen von April 2009 bis Dezember 2011. Kernelemente waren ein kreativer Dialog mit als NEET kategorisierten Jugendlichen und eine Analyse bestehender Kennzahlen. Darauf aufbauend wurde ein Indikatorensystem entwickelt, das stark vom Wirkungsziel „Verbesserung der Berufs- und Ausbildungschancen von Jugendlichen“ bestimmt war. In der ersten Umsetzungsphase von Januar 2012 bis Dezember 2013 wurde ein neues integriertes Leistungsmodell entwickelt, Leistungen wirkungs- und koproduktionsorientiert neu ausgeschrieben und freie Träger in Wirkungsbewertung und Koproduktion geschult. Viele Leistungen, die bisher hausintern erbracht wurden, sind in der Folge an freie Träger vergeben worden. Mit dieser Verlagerung auf den Dritten Sektor war die Erwartung verbunden, dass dieser die angestrebten Wirkungen günstiger erbringen und innovative Ideen leichter umsetzen könne. Vor allem wurde die Betreuung von stark benachteiligten Jugendlichen intensiviert.

Besonders innovativ war die Arbeit des County mit Jugendlichen bei der Vergabe von Leistungsverträgen zu Präventionsmaßnahmen. Die Anbieter aus dem Dritten Sektor mussten sich in Bewerbungsrunden vor Jugendlichen, Gemeinderäten und Verwaltungsmitarbeitern präsentieren und darlegen, wie sie mit den Jugendlichen zusammenarbeiten würden, um deren Lebensqualität zu verbessern. Gleichzeitig wurde die Zusammenarbeit mit örtlichen Schulen verstärkt, um gefährdete Jugendliche zu identifizieren. Dazu wurde ein Indikator entwickelt, der mittlerweile auf nationaler Ebene verbreitet ist. Insbesondere wurden gefährdete 15- bis 16-Jährige beim Übergang von der Schule ins Berufsleben für ca. ein halbes Jahr durch einen Sozialarbeiter unterstützt.

Im Ergebnis zeigte sich ein 59-prozentiger Rückgang Jugendlicher ohne Ausbildung oder Arbeitsplatz innerhalb von zwei Jahren. Auch die Zahl der jugendlichen Erststraftäter ging signifikant um 90 Prozent zurück. Des Weiteren waren innerhalb von zwölf Monaten ca. 40 Prozent der Jugendhausbesucher an der Steuerung ihres Jugendhauses beteiligt. Die Ergebnisse der externen Wirkungsevaluierung durch die Universität Birmingham und Governance International wurden mit Akteuren des County Surrey diskutiert, um gemeinsam Handlungsempfehlungen zu entwickeln, die in der weiteren Reformphase bereits umgesetzt werden.

se wäre es interessant, die Auswirkungen der Einführung von Wirkungsindikatoren in Schweizer Kommunen zu bewerten, oder in Österreich die Umsetzung der Verankerung der Wirkungsorientierung als neuen Grundsatz der Haushaltsführung in der Bundesverfassung zu untersuchen.

## Die Entwicklung von Wirkungsmodellen durch experimentelles Design

Wirkungsorientierte Verwaltungswissenschaften sind jedoch nicht notwendig vergangenheitsorientiert. Wie Klaus Lenk in seiner Eröffnungsbilanz konstatiert, ist die Verwaltungswissenschaft auch durch normative und prognostische Elemente gekennzeichnet.

Während es in Großbritannien fast schon eine wissenschaftliche Industrie gibt, die mit Log-Frames, Strategy Maps, Policy Maps oder Theories of Change arbeitet, um das Bedürfnis nach Ursache-Wirkungsketten im Gesundheits- und So-

zialbereich zu befriedigen, stößt die Einführung von wirkungsorientierter Steuerung, wenn man von Ausnahmen wie Mannheim absieht, in Deutschland noch an (politische) Grenzen. Dennoch steigt in Zeiten knapper werdender öffentlicher Budgets die Nachfrage nach wissenschaftlichen Nachweisen der Wirksamkeit von öffentlichen Leistungen und Regulierungen. Vor allem so genannte Haushaltssicherungskommunen müssen nachweisen, welche Wirkungen die Ausgaben für freiwillige Leistungen haben. Ein gutes Beispiel sind die „frühen Hilfen“. Dabei geht es um präventive Maßnahmen, die Gefährdungslagen im kindlichen Entwicklungsprozess langfristig verbessern und kostenintensives „spätes Krisenmanagement“ reduzieren sollen. Durch eine Wirkungsevaluation des Familienhebammenprojekts „Keiner fällt durch das Netz“ konnte mit einer aufwendigen Längsschnittstudie<sup>31</sup> nachgewiesen werden, dass Familienhebammenunterstützung wirkt, zugleich aber weitere Optimierungsmöglichkeiten bestehen. Damit ist jedoch nur

ein kleiner Baustein in einem komplexen Wirkungsmodell nachgewiesen und noch nicht die Frage beantwortet worden, ob es für eine Kommune sinnvoller ist, Mittel in eine kurzfristige, aber intensive Unterstützung durch eine Familienhebamme oder in den Aufbau eines langfristiger angelegten Selbsthilfenetzwerks mit professioneller Unterstützung zu investieren, oder beide Ansätze miteinander zu kombinieren.

Das Beispiel zeigt jedoch, dass es sich bei vielen der aktuellen Schwerpunktthemen im Bereich der öffentlichen Angelegenheiten um so genannte wicked issues handelt, deren Komplexität nicht mit herkömmlichen Methoden bearbeitet werden kann. Vielmehr erfordert die Entwicklung effektiver Wirkungsmodelle

<sup>30</sup> Die ausführliche Fassung wurde in einer Publikation der Bertelsmann Stiftung abgedruckt (vgl. Hellmann 2015). Vgl. Timm-Arnold/Löffler 2015.

<sup>31</sup> Renner 2012.

- die Bildung von interdisziplinären und internationalen Forschungsteams, die gemeinsam unterschiedliche Cluster bearbeiten und sich regelmäßig austauschen, um Wirkungsmodelle iterativ zu entwickeln.
- eine intensive Zusammenarbeit mit Zielgruppen, wobei teilweise die Zielgruppen befähigt werden müssen, selbstständig Daten zu erheben und die Forschungsergebnisse zu diskutieren.
- ein experimentelles Forschungsdesign, das eine iterative Vorgehensweise zulässt und Korrekturen bzw. Anpassungen ermöglicht, um neuen Fragestellungen nachzugehen, die bei Forschungsbeginn noch nicht absehbar waren.

Anwendung von Wirkungsmodellen noch eingeübt werden muss.

### **Ausblick: Verwaltungswissenschaft neu gedacht**

Eine wirkungsorientierte Verwaltungswissenschaft hat zwangsläufig eine sektorenübergreifende Perspektive. An die Stelle von Grenzziehungen treten gemeinsame Verantwortungsbereiche für Wirkungen, die durch öffentliche Verwaltungen in Kooperation mit anderen Verwaltungsorganisationen, privaten gewinnorientierten und Nonprofit-Organisationen und Koproduktion mit Bürgerinnen und Bürgern erzeugt werden. Aber nicht nur die

Medien und wirtschaftliche Entwicklung stellen den Verwaltungswissenschaften neue Fragen und erfordern ein experimentelles Forschungsdesign.

Um die Verwaltungswissenschaft neu zu denken, könnten die folgenden Zugänge hilfreich sein:

- Die Verwaltung „von hinten nach vorne“ denken, das heißt bei den Wirkungen beginnen, um den Blick für unterschiedliche Pfade zur Wirkungsverbesserung zu öffnen und experimentell zu testen.
- Die Verwaltung „außen nach innen“ denken, das heißt Verwaltungshandeln aus der Sicht vieler verschiedener Akteure zu betrachten.
- Verwaltungsreformen von „unten nach oben“ zulassen, das heißt durch experimentelles Forschungsdesign die Ideen und Potenziale von BürgerInnen und Street Level Bureaucrats zur Entwicklung, Umsetzung und Skalierung sozialer Innovationen zu nutzen.

Der nächste Schritt? Fangen wir damit an.

## **»Eine wirkungsorientierte Verwaltungswissenschaft öffnet auch den Blick für soziale Innovationen und lädt ein, die Voraussetzungen für die Entwicklung, Umsetzung und Skalierung sozialer Innovationsprozesse zu erforschen.«**

- die Erkenntnis, dass nicht jede Wirkung messbar ist und die Bereitschaft, mit qualitativen Methoden wie Storytelling zu arbeiten.
- die Akzeptanz der Grenzen von Ursache-Wirkungsketten in komplexen und insbesondere chaotischen Wissensgebieten, die eher ein iteratives ‚Trial and Error‘-Verfahren erfordern.

Zu guter Letzt bedarf der effektive Wissenstransfer von Wirkungsmodellen eines konstruktiven Dialogs mit der Praxis, um die falsche Interpretation beziehungsweise den falschen Einsatz von Wirkungsmodellen zu vermeiden.<sup>32</sup> Beispielsweise betont der Leitfaden des nationalen Gesundheitsdienstes (NHS) in Großbritannien, dass der NHS Rechenschaft über Wirkungen ablegt, die nur er alleine beeinflussen kann.<sup>33</sup> Dieses Beispiel ist zwar ideal, um Studierenden das Zurechenbarkeitsproblem zu vermitteln, zeigt jedoch, dass selbst im britischen Gesundheitsdienst die

Erstellung von Leistungen, um günstige Wirkungen in der Gesellschaft zu erzielen, sondern auch die politische Steuerung im Rahmen der rechtlichen Vorgaben wird zu einer Gemeinschaftsaufgabe von Politikern, Verwaltung, Bürgerschaft und weiteren Akteuren, die je nach Politikfeld und Kontext in unterschiedlichem Maß an der Vorbereitung, Umsetzung und Bewertung von Entscheidungen beteiligt sind.<sup>34</sup> Damit ist auch die normative Frage verbunden, welche Good-Governance-Prinzipien Priorität haben und wie diese inhaltlich auszugestalten sind.

Eine wirkungsorientierte Verwaltungswissenschaft öffnet auch den Blick für soziale Innovationen und lädt ein, die Voraussetzungen für die Entwicklung, Umsetzung und Skalierung sozialer Innovationsprozesse zu erforschen. Insbesondere komplexe (und chaotische) Entwicklungen in den Bereichen Migration und Integration, demografischer Wandel, digitale

32 Bovaird 2012, S. 10 ff.

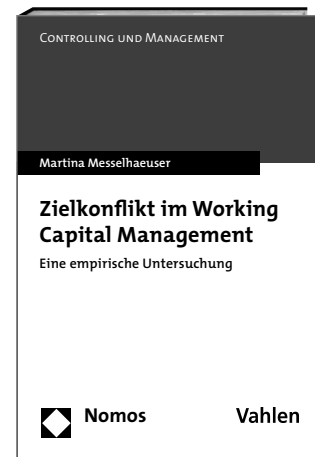
33 Department of Health 2010.

34 Löffler 2005, S. 36.

## Literatur

- Alford, J. (2009), *Engaging Public Sector Clients. From Service Delivery to Co-production*, London.
- Andeßner, R.C. (2002), Lokale Vereine als Partner von Kommunalverwaltungen, in: Witt, D./Purtschert, R./Schauer, R. (Hrsg.): *Funktionen und Leistungen von Nonprofit-Organisationen*, Wiesbaden, S. 272-292.
- Banner, G. (2002), Zehn Jahre kommunale Verwaltungsmodernisierung – was wurde erreicht, was kommt danach?, in: Meurer, E./Stephan, G. (Hrsg.), *Rechnungswesen und Controlling 4* (Juni), Freiburg, S. 313-342.
- Bogumil, J./Holtkamp, L./Schwarz, G. (2003), *Das Reformmodell Bürgerkommune. Leistungen – Grenzen – Perspektiven*. Berlin: Edition SIGMA (Band 22).
- Bovaird, T./Löffler, E. (2002), Moving from local excellence models of local service delivery to benchmarking of 'good local governance', *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 67 (Issue 1), S. 9-24.
- Bovaird, T. (2007), Beyond engagement and participation – user and community co-production of public services, *Public Administration Review*, H. 67 (5), S. 846-860.
- Bovaird, T. (2012), Attributing Outcomes to Social Policy Interventions – 'Gold Standard' or 'Fool's Gold' in Public Policy and Management? *Social Policy and Administration*. Vol. 48 (1): 1-23.
- Bovaird, T./Loeffler, E. (2014), *The new commissioning model of services for young people in Surrey. Evaluierungsbericht von Governance International und der University of Birmingham*, Birmingham.
- Bovaird, T./Stoker, G./Löffler, E. (2016), *Activating Collective Co-production for Public Services: Influencing Citizens to Participate in Complex Governance Mechanisms*, *International Review of Administrative Sciences*, (part of Special Issue on Co-production, Vol. 82 (1) 2016 (i.E.)).
- Branden, T./Honingh, M. (2015), Distinguishing Different Types of Coproduction: A Conceptual Analysis based on the Classical Definitions, *Public Administration Review*.
- Budäus, D./Eichhorn, P. (1997), *Public Private Partnerships – Neue Formen öffentlicher Aufgabenerfüllung*. Baden-Baden: Nomos Verlag.
- Cahn, E. (2004), *No more Throw-Away People: The Co-Production Imperative*, Washington D.C. Department of Health (2010), *Liberating the NHS: Transparency in outcomes – a framework for the NHS*, London.
- Ostrom, E. (1996), Crossing the great divide: co-production, synergy and development. *World Development* 24(6), 1073-1087.
- Gil-Garcia, J.R. et al. (2015), What makes a city smart? in: *Information Polity 20* (2015), S. 61-87, DOI 10.3233/IP-150354.
- Hill, H. (2015), Strategische Perspektiven der Verwaltungsentwicklung. Die öffentliche Verwaltung, Heft 6, März 2015, S. 214-220.
- Habbel, F.-R. (2015), Die flexible Stadt, [www.jenapolis.de/2015/06/14/franz-reinhard-habbel-die-flexible-stadt/](http://www.jenapolis.de/2015/06/14/franz-reinhard-habbel-die-flexible-stadt/) (Zugriff am 19. 10.2015).
- Hellmann, T. (2015) (Hrsg.), *Was machen europäische Kommunen anders? Neue Impulse für Kommunen in Deutschland*, Gütersloh, S. 20-27.
- Landeshauptstadt München (2014) (Hrsg.), *Wirkungsanalyse. Quartiersbezogenen Bewohnerarbeit – Nachbarschaftstreffe*.
- Lenk, K. (2015), „Auf ein Wort“. Eine neue Eröffnungsbilanz, in: *Verwaltung und Management*, Heft 6/2015.
- Löffler, E. (2010), Qualitätsmanagement, in: Blanke, B./Nullmeier, F./Reichard, C./Wewer, G. (Hrsg.), *Handbuch zur Verwaltungsreform*, 4. Auflage, S. 392-501.
- Löffler, E./Birk, F. (2010), Koproduktion, in: Blanke, B./Nullmeier, F./Reichard, C./Wewer, G. (Hrsg.), *Handbuch zur Verwaltungsreform*, 4. Auflage, S. 510-516.
- Löffler, E./Bovaird, T. (2005), Politische Steuerung neu gedacht: Eine governanceorientierte Konzeption des Verhältnisse von Politik und Verwaltung, in: Bauer, H./Biwald, P./Dearing, E. (Hrsg.), *Public Governance. Öffentliche Aufgaben gemeinsam erfüllen und effektiv steuern*, Wien, S. 30-39.
- Löffler, E. (2014), *Koproduktion durch Profi + Bürger, Rechnungswesen und Controlling in der öffentlichen Verwaltung*, Loseblattwerk, hrsg. von Böhmer, R./Kegelman, J./Kientz, J., Freiburg.
- Löffler, E./Timm-Arnold, P./Bovaird, T./Van Ryzin, G. (2015), *Koproduktion in Deutschland. Studie zur aktuellen Lage und den Potenzialen einer partnerschaftlichen Zusammenarbeit zwischen Kommunen und Bürgerinnen und Bürgern*, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.
- Loeffler, E. (2016), Public Governance in a Network Society, in: Bovaird, T./Loeffler, E. (eds.), *Public Management and Governance*, third edition, Abingdon and New York, S. 207-222.
- Moore, M.H. (1995), *Creating Public Value: Strategic Management in Government*. Cambridge, MA.
- Ostrom, E./Whitaker, G. (1997), "Community Control and Governmental Responsiveness: The Case of Police in Black Communities," in Rogers, D./Hawley, W. (eds.), *Improving the Quality of Urban Management*, Vol. 8, *Urban Affairs Annual Review* (Beverly Hills, CA., 1974), S. 303-334.
- Phineo gAG (2013) (Hrsg.), *Wirkungsorientierte Steuerung in Non-Profit-Organisationen*, Berlin.
- Reichard, C. (2003), *Das Konzept des Gewährleistungsstaates. Referat auf der Jahrestagung 2003 des Wissenschaftlichen Beirats der GÖW*, [orwell-staat.de/cms/files/gewaehrleistungsstaats.pdf](http://orwell-staat.de/cms/files/gewaehrleistungsstaats.pdf) (Zugriff am 28. September 2015).
- Renner, I. (2012), *Wirkungsevaluation „Keiner fällt durchs Netz!“ – Ein Modellprojekt des nationalen Zentrums Frühe Hilfen*.
- Timm-Arnold, P./Löffler, E. (2013), Vom Vater Staat zum Partner Staat: BürgerInnen als Koproduzenten öffentlicher Leistungen und Wirkungen, *Verwaltung und Management*, Heft 4/2013, S. 3-8.
- Timm-Arnold, P./Löffler, E. (2015), *Wirkungsorientierte Ausgabensteuerung und Koproduktion mit Jugendlichen im Landkreis Surrey/Großbritannien*, KGSt-Newsletter, November 2015.
- Zimmer, A./Priller, E. (2001), *Der Dritte Sektor: Wachstum und Wandel. Aktuelle deutsche Trends*. The John Hopkins Comparative Nonprofit Project. Phase II. Gütersloh.

## Controlling und Management



### Zielkonflikte im Working Capital Management

Eine empirische Untersuchung

Von Dr. Martina Maria Messelhaeuser

2015, ca. 330 S., brosch., ca. 59,- €  
ISBN 978-3-8487-2629-5

(*Controlling und Management*, Bd. 11)

Erscheint ca. Dezember 2015

[www.nomos-shop.de/25961](http://www.nomos-shop.de/25961)

Optimierungsmaßnahmen im Working Capital Management sollten unter Berücksichtigung von Zielkonflikten durchgeführt werden um negative Auswirkungen auf Rentabilität und Unternehmenswert zu vermeiden. Zielkonflikte wurden in Unternehmen analysiert und die Ergebnisse in diesem Buch dargestellt.



**Nomos**



# Karenzzeiten für Politiker: Berufsfreiheit, Tätigkeitsverbote und Sperrfristen

Göttrik Wewer

Mit den gesetzlichen Regelungen, wie sich Bundesminister und Parlamentarische Staatssekretäre bei einem Wechsel in die Wirtschaft zu verhalten haben, hat eine lange Debatte einen vorläufigen Schlusspunkt gefunden. Dass alle mit diesen Vorgaben, die vom Deutschen Bundestag mit breiter Mehrheit verabschiedet worden sind, zufrieden sein würden, war nicht zu erwarten. Sie stellen aber einen akzeptablen Kompromiss und eine ausgewogene Balance zwischen verschiedenen Rechtsgütern dar, die durchaus präventive Wirkungen entfalten dürften. Dass das die Debatte um Wechsel zwischen Politik und Wirtschaft endgültig beendet, ist dennoch nicht zu erwarten.

## Ein Ende der Debatte?

Der Deutsche Bundestag hat am 2. Juli 2015 das Gesetz zur Änderung des Bundesministergesetzes und des Gesetzes über die Rechtsverhältnisse der Parlamentarischen Staatssekretäre beschlossen.<sup>1</sup> Damit gibt es für diesen Personenkreis erstmals Regelungen für die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit oder sonstigen Beschäftigung nach dem Ausscheiden aus dem Amt. Nach der Billigung durch den Bundesrat ist es am 17. Juli in Kraft getreten.<sup>2</sup>

Bei der Einbringung des Gesetzentwurfes in das Parlament am 23. April sagte Innenminister Thomas de Maizière, er markiere das „Ende einer mehr als zehnjährigen Debatte“ über verbindliche Re-

gelungen für den Wechsel von Mitgliedern der Regierung in die Wirtschaft. „Viele der hier vorgesehenen Regelungen wären wohl nicht nötig gewesen, wenn sich manche in der Vergangenheit, gleich welcher Partei sie angehören und welcher Bundesregierung sie angehörten, anders verhalten hätten. Hier würden uns bestimmt aus allen Fraktionen entsprechende Namen einfallen.“ Deswegen biete der Entwurf – das sei sozusagen seine Bitte zum Schluss seiner kurzen Rede – keine Gelegenheit zu parteipolitischen Auseinandersetzungen. Das falle im Zweifel auf den zurück, der etwas in dieser Richtung vortrage. Vielmehr biete er Anlass zu guter Beratung und zu einer breiten Zustimmung. Er hoffe, „dass wir diese sehr komplizierte Angelegenheit damit befrieden können“.<sup>3</sup>

Wenn der Minister wirklich gehofft haben sollte, mit diesem Entwurf eine Debatte, die schon seit Jahren läuft und bei Wechseln von Politikern in die Wirtschaft immer wieder aufflackert, endlich zu beenden, so dürfte er sich getäuscht haben. Schon in den Antworten auf seine Rede klang das an: Während die Vertreter der Koalition den Entwurf lobten, kritisierte die Opposition, er komme viel zu spät

und gehe nicht weit genug.<sup>4</sup> Auch außerhalb des Parlaments zeigten sich nicht alle zufrieden. „Man hätte das strenger machen können, an der SPD hat das nicht gelegen“, erklärte zum Beispiel der stellvertretende Parteivorsitzende Ralf Stegner schon nach dem Beschluss des Kabinetts am 4. Februar, ein solches Gesetz auf den Weg zu bringen. „Aber mit der Union war nicht mehr drin“.<sup>5</sup>

Am Ende ist das Gesetz in einem breiten Konsens, mit den Stimmen aller Fraktionen mit Ausnahme der LINKEN, die sich enthalten haben, in zweiter und dritter Lesung verabschiedet worden.<sup>6</sup> Dabei ist das Parlament der Empfehlung des federführenden Innenausschusses gefolgt, es mit der Maßgabe zu beschließen, dass die Anzeige mindestens einen Monat vor Aufnahme der Tätigkeit erfolgen solle und die Bundesregierung diese für höchstens einen Monat vorläufig untersagen könne, wenn diese Frist nicht eingehalten werde.<sup>7</sup> Keine Mehrheit fand hingegen ein Änderungsantrag der GRÜNEN, eine starre Sperrfrist von achtzehn Monaten und eine verbindliche Evaluation in das Gesetz zu schreiben.<sup>8</sup>

Während es innerhalb des Parlaments – bei unterschiedlichen Bewertungen im Detail – also eine breite Mehrheit für



**Göttrik Wewer**

Vice President  
E-Government bei der  
Deutschen Post, und  
berät u.a. deren gemeinnützige Gründung  
„Deutsches Institut  
für Vertrauen und  
Sicherheit im Internet“  
(www.divisi.de)

- 1 Drucks. 18/4630 vom 15. April.
- 2 BGBl. I, S. 1322.
- 3 Bulletin der Bundesregierung Nr. 54-5, S. 3 f.
- 4 Plenarprotokoll 18/100, S. 9576 ff.
- 5 Deutschlandfunk.
- 6 Plenarprotokoll 18/115, S. 1178 ff.
- 7 Drucks. 18/5419 vom 1. Juli.
- 8 Drucks. 18/5429 vom 1. Juli.