



Regionale
Open Government
Labore



Open Government und Wirkungs-
orientierung. Erkenntnisse und
Erfahrungen am Beispiel der
Regionalen Open Government Labore

Herausgeber

Bundesministerium des Inneren und für Heimat



Autor

Prof. Dr. Jürgen Stember
Hochschule Harz | www.hs-harz.de

Version

Version 4.62, 28. November 2022

Titelillustration

Elisabeth Deim | www.elisabethdeim.com

Dieses Dokument ist Teil der Ergebnisdokumentation der Initiative *Regionale Open Government Labore (2020–2022)*. Die Initiative gehört zum Bundesprogramm *Region gestalten* und wird vom Bundesministerium des Inneren und für Heimat (BMI) sowie dem Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen (BMWSB) gemeinsam getragen.

Die Initiative *Regionale Open Government Labore* stellt eine Selbstverpflichtung der Bundesrepublik Deutschland im Rahmen des *Zweiten Nationalen Aktionsplans* in der *Open Government Partnership* dar.



Die Ergebnisdokumentation zum Programm *Regionale Open Government Labore* umfasst die nachfolgend genannten Dokumente.

- Regionale Open Government Labore 2020–2022. Projektbericht
- Ermutigung zur offenen Kommune. Praxisleitfaden Open Government
- Open Government und Wirkungsorientierung. Erkenntnisse und Erfahrungen am Beispiel der Regionalen Open Government Labore
- Kommunales Open Government. Von der Utopie zur Kulturtechnik

1	OPEN GOVERNMENT UND WIRKUNG – HINTERGRUND UND ZIELSETZUNG	4
2	DIE INITIATIVE REGIONALE OPEN GOVERNMENT LABORE (ROGL).....	5
2.1	Das Vorgängerprojekt »Open-Government-Modellkommunen«	5
2.2	Die Initiative Regionale Open Government Labore (ROGL).....	5
3	THEORETISCHE GRUNDLAGEN - WIRKUNGSORIENTIERUNG ALS LEITIDEE UND MODELLIERUNG FÜR DEN ÖFFENTLICHEN DIENST.....	8
3.1	Wirkungsorientierung. Die Grundphilosophie	8
3.2	Wirkungsorientierte Steuerung im öffentlichen Bereich	10
3.3	Wirkungsorientierung in der Projektarbeit	12
4	WIRKUNGSORIENTIERUNG IN DER ROGL-INITIATIVE.....	14
4.1	Die Erarbeitung eines Umsetzungsmodells der Wirkungsorientierung.....	14
4.2	Methodischer Ansatz	18
4.3	Grundlegende Erfahrungen mit Wirkungen in der Projektarbeit	20
	4.3.1 Allgemeine positive Bewertung der Wirkungsthematik.....	20
	4.3.2 Herausforderungen und Probleme.....	21
5	VORSCHLÄGE UND HANDLUNGSEMPFEHLUNGEN – TRANSFERFÄHIGE ERGEBNISSE.....	25
6	FAZIT.....	29
7	LITERATUR UND QUELLENVERZEICHNIS.....	30

1 Open Government und Wirkung – Hintergrund und Zielsetzung

Hinter dem Konzept »Open Government« steht das Ziel, die Arbeit von Politik, Regierung, Verwaltung und Justiz offener, transparenter, partizipativer und kooperativer zu gestalten. Der zeitliche Startschuss für diese Initiative wird dem ehemaligen amerikanischen Präsidenten Obama zugesprochen, der sein »President's Memorandum on Transparency and Open Government – Interagency Collaboration« am 24. Februar 2009 für die amerikanischen Behörden verbindlich machte und damit die drei zentralen Schlagworte

- Transparenz (»Transparency«),
- Beteiligung (»Participation«) und
- Zusammenarbeit (»Collaboration«)

als zentrale Kernbotschaften für moderne Demokratien formulierte, die nicht zuletzt in der Vergangenheit großen Zuspruch und vor allem viel Vertrauen bei den Bürgerinnen und Bürgern verloren hatten. Open Government wird seitdem als ein wichtiges Element eines modernen, effektiven und zeitgemäßen Managements auf kommunaler Ebene angesehen.

Doch treten mit der Umsetzung von Open-Government auch die beabsichtigten positiven Wirkungen ein? Nicht nur die Veränderungen sozioökonomischer Rahmenbedingungen, der damit einhergehende Aufgabenwandel und die weiterhin engen finanziellen Handlungsspielräume sowie die aktuellen nationalen und internationalen Krisen sind dafür verantwortlich, dass bei der Erstellung kommunaler Leistungen wie auch bei dem beschriebenen Reformkonzept Open Government die erzielbaren Wirkungen und Nebenwirkungen zunehmend Gewicht gewinnen. Wer wirkungsorientierte Steuerung im kommunalen Leistungsprozess konsequent vom Outcome und Impact her analysiert, wird viele kommunale Produkte neu bewerten und spüren, dass für die Umsetzung mitunter nicht nur immer mehr Geld, sondern auch Kreativität und Engagement gebraucht wird.

Ganz gleich, ob es um die Verbesserung der öffentlichen Sicherheit, des gesellschaftlichen Miteinanders oder um die Umsetzung von Open Government in einer Kommune geht, das Rathaus kann es oftmals nicht allein richten. Wirkungsorientierte Analyse und Steuerung bedeutet daher immer auch, dem Dialog mit den Zielgruppen, der Zivilgesellschaft und Stakeholdern einen besonderen und höheren Rang einzuräumen. Kommunen erschließen durch neue transparente Formen der Zusammenarbeit mit strategisch wichtigen Zielgruppen neue Ressourcen und lernen kommunale Leistungsprozesse neu zu betrachten und auch neu zu organisieren.

Wie Open Government als grundlegendes Element der politischen und gesellschaftlichen Steuerung gestaltet und möglichst nachhaltig implementiert werden kann, ist eine wichtige Zielfunktion des Projekts ROGL gewesen. Gleichzeitig ist auch damit der Nachweis der Wirksamkeit verbunden, d. h. es gilt die konkrete These zu verifizieren, dass Open Government sich positiv auf die Gesellschaft, die Politik und die Verwaltung auswirkt und daher ein universell anwendbares Konzept kommunaler Innovationen für die Zukunft darstellt.

Ob dieser Nachweis wissenschaftlich, praktisch und methodisch gelingen konnte und welche grundlegenden Erfahrungen damit gemacht worden sind, soll Gegenstand dieses Dokumentes sein.

2 Die Initiative Regionale Open Government Labore (ROGL)

2.1 Das Vorgängerprojekt »Open-Government-Modellkommunen«

Schon das Vorgängerprojekt »Open-Government-Modellkommunen« von 2017 bis 2019 beschäftigte sich unter der Leitung des BMI mit der wichtigen und entscheidenden Frage, ob und wie Open-Government sich in den Alltag von Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung integrieren lässt.¹ In diesem Projekt wurden wichtige Grundlagenarbeiten erarbeitet und Erfahrungen gesammelt, u.a. eine zentrale Definition, was unter Kommunalem Open Government eigentlich zu verstehen ist:

»Kommunales Open Government bezeichnet die bewusste und systematische Öffnung von Lokalpolitik und Kommunalverwaltung für die Interessen, Anforderungen und Fähigkeiten der vielfältigen, mobilen, digitalen und zunehmend globalisierten Gesellschaft in den Gemeinden, Städten und Kreisen.«²

Die damals beteiligten neun Modellkommunen – Groß- und Kleinstädte, eine Gemeinde und zwei Landkreise – waren davon überzeugt, dass sich offenes Verwaltungshandeln lohnt und dass Kommunen besser dazu in der Lage sind, die vielfältigen Herausforderungen aus Strukturwandel, demografischen Wandel, Klimawandel, Globalisierung und Digitalisierung zu bewältigen, wenn Bürgerinnen und Bürger sowie weitere zivilgesellschaftliche Partner aktiv in die Politikgestaltung und -umsetzung einbezogen werden. Die Modellkommunen wissen, die empfohlene Öffnung erfordert einen grundlegenden Kulturwandel und stellt das Selbstverständnis der althergebrachten Verwaltungsarbeit in den Grundzügen infrage. Die Modellkommunen wollten am Ende Mut machen, Open Government zu wagen und in der Verwaltungspraxis anzuwenden.

2.2 Die Initiative Regionale Open Government Labore (ROGL)

Die aktuell noch bis Ende 2022 laufenden *Regionale Open Government Labore* als Initiative des Bundesministeriums des Innern und für Heimat und des Bundesministeriums für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen geht in vielerlei Hinsicht über die vorherige Projektkonfiguration hinaus, weniger im Hinblick auf die Zahl der beteiligten Kommunen als vielmehr hinsichtlich des Laborcharakters, der Ziele und Aufgaben sowie der Zahl der beteiligten Projektpartner und der zugrunde liegenden Themen. Seit dem Sommer 2019 erproben nun bundesweit dreizehn Laborprojekte, wie das Leitbild einer kommunalen Öffnung für die Zivilgesellschaft in Gemeinden, Städten, Kreisen und Regionen umgesetzt werden kann.

Hinter jedem *Regionalen Open Government Labor* stehen Teams aus vielfältigen kommunalen und zivilgesellschaftlichen Organisationen. In ihrer Laborarbeit thematisieren sie unterschiedliche Handlungsfelder im kommunalen Open Government – von Transparenz bis Partizipation, von Co-Creation bis offene Informationstechnik, von Innovation bis offene Organisationskultur.

¹ Siehe: <https://www.bmi.bund.de/DE/themen/moderne-verwaltung/open-government/modellkommune/modellkommune-node.html>, abgerufen am 1.10.2022

² Vgl. umfassend: Siehe: Matthias Neutzner: Kommunales Open Government. Gebrauchsanleitung für eine Utopie. Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat, 2019. S. 27ff.

In den Regionalen Open Government Laboren arbeiten in acht Bundesländern

- 42 Kommunen und kommunale Einrichtungen,
- 59 zivilgesellschaftliche Organisationen und
- sechs Hochschulen und eine Universität zusammen.

Ausgangspunkt für die Initiative ist das kommunale Bekenntnis zu den Prämissen des Open Governments als systematische Öffnung für die Interessen, Anforderungen und Fähigkeiten der Zivilgesellschaft vor Ort. Mit den Regionalen Open Government Laboren sollen Räume entwickelt werden, in denen die vielfältigen Ansätze und Werkzeuge dieses Öffnungsprozesses anhand unterschiedlicher kommunaler Aufgaben und in unterschiedlichen Akteurskonstellationen erprobt werden können. Die Vernetzung der Labore untereinander soll die Möglichkeit schaffen, Erfahrungen auszutauschen, Erkenntnisse abzuleiten und Synergien zwischen den einzelnen Projekten zu erschließen. Im Ergebnis wird die mit Open Government verbundene Öffnung von Lokalpolitik und Kommunalverwaltung praktisch demonstriert, in ihren Wirkungen hinterfragt, motiviert und methodisch gestärkt.

Die *Laborsituation* ist eine zentrale »Marke des Projekts« und dient als Metapher für vielfältige Formen der Zusammenarbeit, d.h. für konkrete Orte, virtuelle Arbeitsformen, Netzwerke etc. Sie ermöglicht in jeder Ausprägung eine zielgerichtete, intensive, partnerschaftliche Arbeit »auf Augenhöhe« und soll Open Government direkt und unmittelbar erlebbar machen und auf die lokale Gesellschaft und in die kommunalen Strukturen ausstrahlen. Darüber hinaus sollen die einzelnen Labore so untereinander vernetzt sein, um eine gemeinsame Reflektion und das Erschließen von Synergien zu ermöglichen.

Die *Regionalität* bedeutet vor allem das Beibehalten des kommunalen, lokalen und regionalen Fokus in der Entwicklung von Open Government auf der einen, jedoch auch eine räumliche und soziale Erweiterung auf Nachbarschaften und Regionen auf der anderen Seite. Bedingt durch die Einordnung in das Bundesprogramm »Region gestalten« und der Finanzierung aus Mitteln des Bundesprogramms Ländliche Entwicklung (BULE) liegt der regionale Schwerpunkt nicht auf den urbanen Zentren, sondern besonders auf den ländlichen Regionen bzw. auch auf den vielfältigen Stadt-Umland-Beziehungen.

Mit dem *Labor als Lernraum* sind vor allem wichtige Erkenntnisinteressen und Fragen von höchster Relevanz gewesen, die in einer wirkungsorientierten Versuchsanordnung (vgl. Abb. 1) organisiert wurden:

- Sind die theoretischen Grundsätze in den vielfältigen kommunalen Aufgabenbereichen implementierbar? Wie gelingt die Implementierung?
- Welche Wirkungen sind tatsächlich erlebbar und auch nachweisbar?
- Wie ist die systematische und bewusste Entwicklung (Vertiefung, Verbreiterung) des Öffnungsprozesses möglich?

Vor diesem Hintergrund muss an die Aufgabe des Programms und an den Auftrag an die Forschungsassistenten erinnert werden. Denn es ging in dieser Projektinitiative um die Erforschung und um das Ausprobieren und Experimentieren, wie Open Government auf kommunaler Ebene implementiert und wie entsprechende Wirkungen messbar und sichtbar gestaltet werden können. Diese Aufgabenstellung verweist damit deutlich auf den innovativen und explorativen Charakter des Gesamtprojektes, der kaum Vorbilder oder Checklisten zum Ausgangspunkt nehmen konnte.

Zur Implementierung dieser Wirkungsthematik erfolgte in einer ersten Stufe die allgemeine Sensibilisierung für die Wirkungsthematik in den Laboren durch den Aufbau entsprechender Wirkungslogiken (vgl. auch Kap. 4). In einer zweiten Stufe folgte der Versuch einer Messung von Wirkungen unter Nutzung unterschiedlichster Instrumentarien, die während des Projektablaufs gewissermaßen auch einer praktischen und wissenschaftlichen Eignungsprüfung unterzogen worden sind. Das praktische Ausprobieren dieser Elemente war damit auch ein wichtiger Teil des Projektes, um daraus gemeinschaftlich zu lernen und um dadurch auch der intellektuellen Herausforderung der großen inhaltlichen und formalen Komplexitätsbewältigung gerecht zu werden.

Labornetzwerk: Unsere Versuchsanordnung

Um die angenommenen Wirkungsbeziehungen zu untersuchen, arbeiten die Regionalen Open Government Labore mit folgender Versuchsanordnung.

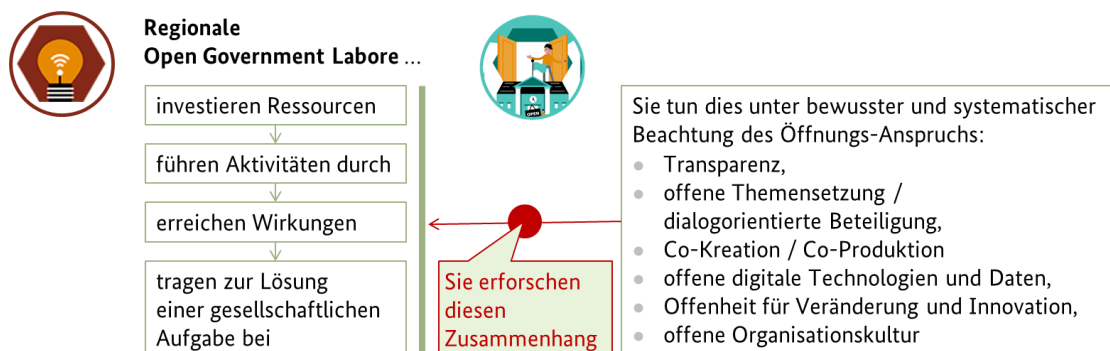


Abb. 1: Versuchsanordnung des Labor-Netzwerkes
(Quelle: ROGL-Forschungsassistenz)

3 Theoretische Grundlagen - Wirkungsorientierung als Leitidee und Modellierung für den öffentlichen Dienst

3.1 Wirkungsorientierung. Die Grundphilosophie

Die Diskussion der Wirkungsorientierung in Wissenschaft und Praxis ist keinesfalls neu und kann schon auf viele wissenschaftliche Studien und praktische Umsetzungsbeispiele verweisen. Das grundlegende theoretische Strukturmodell basiert auf vier Stufen und beschreibt die wesentlichen Aktivitätsspektren (IOOI-Modell):

- **Input** als das Bereitstellen von Ressourcen,
- **Output** als direkte Maßnahmen und Aktivitäten, die auf der Basis der zur Verfügung gestellten Ressourcen erfolgen (konkrete Zielerreichungen),
- **Outcome** als Wirkungen, die über die reinen Zielerreichungen hinausgehen und letztlich
- **Impact** als Bezeichnungen für einen deutlich erweiterten Wirkungsbereich in die gesamte Gesellschaft oder das allgemeine Gesamtumfeld.

Zentrales Element dieses Modells gegenüber der reinen Input-Output-Beziehung ist die Fokussierung auf den erweiterten Wirkungsbereich des eigenen oder institutionellen Handelns, der vor allem durch die komplexer werdende Welt und vielen dynamischen und nicht kontrollierbaren Umfeldbedingungen entstanden und forciert worden ist. Somit wurde auch die logische Folge abgekoppelt, dass man mit der Zielerreichung automatisch auch die gewünschten Wirkungen erreicht. Die Ausrichtung des Modells für die Steuerung von Organisationen und Projekten wird damit nicht einfacher und klarer, sondern deutlich ambivalenter und auch anspruchsvoller. Darüber hinaus geht das Modell von zahlreichen praktisch erfahrbaren oder empirisch nachzuweisenden Grundannahmen aus, z. B. dass es sich um lineare Zusammenhänge handelt und nicht um chaotische Systembeziehungen, z.B. wie beim Wetter.

Die unbestrittenen Vorteile einer wirkungsorientierten Steuerung liegen vor allem in der langfristig ausgerichteten Anlage, die es erlauben soll, sich über Wahlperioden und kurzfristige Reaktionen hinwegzusetzen und damit adäquat auch auf langfristige Herausforderungen reagieren zu können.³

Hinsichtlich der unterschiedlichen Arten von Wirkungen, die in Tabelle 1 mit ihren Herausforderungen und Problemen aufgelistet sind, gibt es weitere praktische und methodische Herausforderungen, u.a.

- Messprobleme und Messbarkeit von Zielen,
- die Identifikation geeigneter Indikatoren und die dadurch erfolgte modellhafte Reduzierung der Realität (Komplexität und Quantität/Qualität),
- die mögliche Informationsüberlastung der Akteure,
- die teils nur vermutete Stringenz der Zuordnung (Kausalitätsketten: Aktivität – Ergebnis - Wirkung (Nebenwirkung) sowie nicht zuletzt
- die Problematik des Zeithorizonts mit zum Teil nicht klaren zeitlichen Erfolgs- und Ergebnisvorstellungen.

³ Vgl. dazu auch Bundeskanzleramt Österreich 2014, S. 23

Tab. 1: Arten von Wirkungen und ihre Problematik

Arten von Wirkungen	Problematik / Herausforderungen
kurz-, mittel- und langfristige Wirkungen	Wann treten Wirkungen überhaupt ein und wie und wann sollte man sie messen?
direkte und indirekte Wirkungen	Wie Zuordnung kann man direkte und indirekte Wirkungen zuordnen? Wie kann man sie voneinander trennen?
beabsichtigte Wirkungen und unbeabsichtigte Nebenwirkungen	Wie kann man unbeabsichtigte Nebenwirkungen identifizieren und vermeiden?
positive und negative Wirkungen	Aus welcher Perspektiven werden die Qualität und der Erfolg bewertet? Welche Indikatoren gibt es?
temporäre und nachhaltige Wirkungen	Sind die beabsichtigten Wirkungen von Dauer und nachhaltig oder handelt es sich nur um »Strohfeuer«?
subjektiv erlebte und objektiv nachweisbare Wirkungen	Wie stehen die Wirkungen im Verhältnis zu den eigenen Vorstellungen und Erwartungen oder sind sie davon unabhängig?

Quelle: Eigener Entwurf erweitert nach Phineo 2021.

In der Praxis hat sich das IOOI-Modell auch konzeptionell erweitert und aus den 4 markanten Bereichen des IOOI-Modells haben sich 7 Stufen der Wirkungsorientierung durchgesetzt, die auch in der Vorstellung einer Wirkungstreppe angeordnet sind (vgl. Abb. 2). Während der Input als feste Größe erhalten bleibt, differenzieren sich die Output- und Wirkungsbereiche im Hinblick auf die Zielgruppen deutlich aus.

So besteht der traditionelle Output-Bereich nun aus

- den umgesetzten Aktivitäten,
- dem Erreichen der Zielgruppen sowie
- der Akzeptanz der Angebote und Aktivitäten durch die Zielgruppe.

Der ehemalige Outcome-Bereich besteht nun aus

- Veränderungen von Fähigkeiten und Bewusstsein der Zielgruppe,
- der Veränderungen des Handelns der Zielgruppe sowie
- den grundlegenden Veränderungen von Lebenslagen.

Die Wirkungstreppe wird letztlich mit den gesamtgesellschaftlichen Veränderungsprozessen (Impact) abgeschlossen. Wirkungen sind in diesem Verständnis also ausschließlich Veränderungen bei Zielgruppen, die infolge von Aktivitäten oder Produkten entstehen.

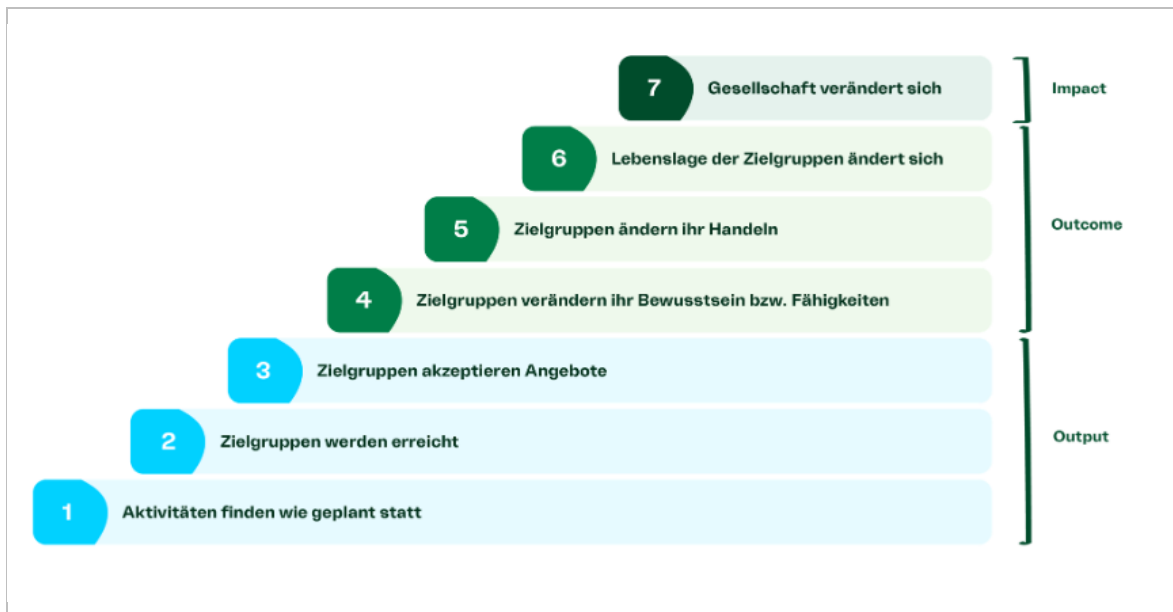


Abb. 2: Die Wirkungstreppe (Quelle: <https://www.skala-campus.org>)

3.2 Wirkungsorientierte Steuerung im öffentlichen Bereich

Auch im öffentlichen Bereich ist die Wirkungsorientierung nicht neu. Zahlreiche Ansätze und Studien verweisen auf den Anfang der 2000er Jahre.⁴ Im deutschsprachigen Nachbarland Österreich gab es bereits 2011 eine umfassende Handreichung für die öffentlichen Behörden mit dem Titel »Handbuch Wirkungsorientierte Steuerung. Unser Handeln erzeugt Wirkung«, in dem alle relevanten Steuerungsbezüge und -formate als konkrete Handlungsempfehlung enthalten sind.⁵ In diesem Sinne werden hier die staatlichen und kommunalen Steuerungsansätze in einem tiefgreifenden Wandel beschrieben, der sich modellhaft von der Input- zur Wirkungsorientierung verschiebt.⁶

Public Administration - INPUT-Orientierung (Ressourcen)

Das traditionelle Steuerungsmodell beruht immer noch zumeist auf dem Bürokratiemodell nach Max Weber und ist stark auf die Ressourcen und den finanziellen Input ausgerichtet. Das dazu gehörige Steuerungsmodell wurde und wird als »Public Administration« oder auch bürokratische Verwaltungssteuerung bezeichnet.

Public Management - Output-Orientierung (Ziele)

Durch veränderte sozioökonomische Rahmenbedingungen stieg der Druck auf Veränderungen auch im öffentlichen Dienst, was zu einer zunehmenden Betonung von Wirtschaftlichkeit und Zielorientierung geführt hat. In dem neuen Modell des »New Public Management« wurden diese Ansätze

⁴ Vgl. z.B. Pieper 2009.

⁵ Bundesministerin für Frauen und öffentlicher Dienst (2011).

⁶ Vgl. u.a. dazu Pieper 2009, S. 24 und Schedler 2007, S. 254.

integriert, die sich nun nicht mehr nur auf den Input, sondern auch auf den zielorientierten Output verlagerten.

Public Governance - Outcome-/Impact-Orientierung (Wirkungen)

Public Governance schließlich wird verstanden als die Organisation der Willensbildung zu Entscheidungsfindung über und Erfüllung von öffentlichen Aufgaben. Dieses Steuerungsmodell enthält damit einen deutlich erweiterten Kreis von inhaltlichen Bezügen und schließt damit den erweiterten Themenkreis der Wirkungen explizit mit ein.

Die Entwicklungen in den öffentlichen Verwaltungen, aber auch in den Verwaltungswissenschaften zeigen, dass diese keine homogenen und einheitlichen Entwicklungsprozesse darstellen, sondern im großen Maße auf vermehrte Einzelansätze, aber auch auf entsprechende Denkmodelle abheben. Und die Wirkungen sind nach der Zielorientierung ein in der Bedeutung wachsendes Steuerungselement im öffentlichen Bereich geworden. Unter anderem lässt sich das auch an den zahlreichen Ansätzen zu wirkungsorientierten Haushalten ablesen. Insbesondere die Umwelt-, Klima- und allgemein die Nachhaltigkeitsdiskussion sowie die umfassende Digitalisierung haben in Deutschland diesen Trend der Wirkungsorientierung erheblich beeinflusst und in den letzten Jahren wieder deutlich verstärkt.⁷

Kommunale Wirkungsorientierung in der Diskussion

»Wirkungen sind die Grundlage für die Ausrichtung und die Ziele des eher langfristigen Handelns in der Kommune. Wirkung ist das, was bei der Zielgruppe durch das kommunale Handeln erreicht werden soll. Die Zielgruppe verfügt z. B. über neues Wissen, neue Fertigkeiten, es gibt erwünschte Veränderungen im Handeln, die Lebenslage der erreichten Personen wurde positiv verändert.«⁸ So definiert die KGSt 2019 die Eigenschaften von Wirkungen und verweist auf die deutlich längeren Zeithorizonte in allen Bereichen, in denen Programme oder Projekte ihre Wirkung erst über einen Zeitraum von mehr als vier Jahren – also deutlich über die jeweiligen Wahlperioden hinaus – entfalten können.⁹

Die Frage nach den Wirkungen des kommunalen Handelns stellt aber auch bisherige Denk- und Lenkmuster in Frage. Es geht eben nicht mehr nur um das Bereitstellen von Geld und die kurzfristigen Zielerreichungen, sondern um eine neue Form der Steuerung mit der expliziten Berücksichtigung von Effektivitäts- und Effizienzmaßstäben (»Tun wir die richtigen Dinge richtig?«). In diesem Zusammenhang ergibt sich ein neuer Steuerungskreislauf auf kommunaler Ebene, der gedanklich und konzeptionell nicht mit den Ressourcen beginnt, sondern eben mit den Wirkungen, die Politik und Verwaltung erreichen will (vgl. Abb. 3).

Grundlegende Voraussetzung ist auch hier die Konfiguration von Wirkungszusammenhängen (»Wirkungslogiken«) und die Definition so genannter Wirkungsziele, die mit entsprechenden Wirkungsindikatoren gemessen werden sollen. Daraus entspringen dann idealerweise breite

⁷ Vgl. dazu u.a. Riedel 2020 oder Partnerschaft Deutschland 2019.

⁸ KGSt 2019, S.7 und 13.

⁹ Vgl. KGSt 2019, S.7

Handlungsfelder, konkretere Programme oder Projekte sowie abschließend Maßnahmen mit den Effizienzgesichtspunkten.¹⁰

Inwieweit sich die wirkungsorientierte Steuerung bereits durchgesetzt hat, bleibt anderen Untersuchungen vorbehalten. Die KGSt selbst drückt sich sehr vorsichtig aus, in dem sie »in der jüngeren Reformdiskussion« eine »leichte Verschiebung« hin zur Wirkungsorientierung wahrnimmt.¹¹ In breiter Form angekommen sei der Ansatz jedoch noch lange nicht.



Abb. 3: Wirkungsorientierter Steuerungskreislauf der KGSt (Quelle: KGSt 2019, S. 23)

3.3 Wirkungsorientierung in der Projektarbeit

Die Wirkungsorientierung ist seit einigen Jahren auch in der Realität der Projektarbeiten angekommen, weil man nicht nur die spezifischen formalen oder inhaltlichen Ziele des Projekts erreichen will, sondern ja eigentlich die Wirkungen der Ideen, Aktivitäten oder Ansätze. Das zentrale Problem bei Projekten ist jedoch im Gegensatz zu kontinuierlichen Steuerungsprozessen, dass ein Projekt fest abgegrenzte Zeiten und damit einen definierten Anfangs- und Endzeitpunkt hat. Dies hat zur Folge, dass Projekte oftmals ihre eigentlichen Wirkungen gar nicht mehr erleben, sondern dass die beabsichtigten Wirkungen sich erst (sehr) viel später entwickeln und auch gemessen werden können.

Insofern erfordern die Methoden des Projektmanagements in dieser Weise eine erhebliche Erweiterung. Wirkungsplanungen, Wirkungslogiken und Wirkungsanalysen müssen nicht nur frühzeitig konfiguriert, sondern auch ggfs. über das Projektende hinaus konzipiert werden. Breit angelegte Wirkungslogiken beschreiben dabei, wie und in welcher Weise ein Projekt eine Wirkung

¹⁰ Vgl. KGSt 2019, S. 18.

¹¹ Vgl. KGSt 2019, S. 7.

erzielen und welche Wirkziele verfolgt werden sollen. Grundsätzlich gilt es die Wirkungen des Projekts von Anfang an im Blick zu behalten. Dies hilft dabei, das Projekt so auszurichten, dass maximale Wirkungen entfaltet und dass Fehler rechtzeitig erkannt werden können.

Umfangreiche praktische Hilfen gibt es bei der Projektplanung vor allem durch die Ergebnisse der PHINEO und ihrer Projektpartner, der Bertelsmann Stiftung und der Skala-Campus. Hier werden sehr praktische Tipps und Checklisten für die Wissenschaft, aber vor allem auch für die Praxis sehr übersichtlich und mit Webinaren zur Verfügung gestellt.¹²

¹² Vgl. dazu ausführlich Phineo 2012, <https://www.phineo.org/> und <https://www.skala-campus.org/>.

4 Wirkungsorientierung in der ROGL-Initiative

4.1 Die Erarbeitung eines Umsetzungsmodells der Wirkungsorientierung

Wie in Kapitel 2 bereits beschrieben, war es eine zentrale Zielsetzung des ROGL-Projektes, die Umsetzung von Open-Government anhand der konkreten Laborarbeit auszuprobieren und einen entsprechenden transferfähigen Lernprozess mit den zahlreichen Partnern zu organisieren. Die Ermittlung der Wirkungen sollten sich aber auch auf unterschiedliche Projektperspektiven fokussieren, die durch vier zentrale Ebenen gebildet wurden (vgl. Abb. 4):

- die Ebene der gesamtgesellschaftlichen Ziele der Labor-Initiative als zusammenhängendes Gesamtprojekt (Welche Wirkungen ergeben sich im Rahmen des Gesamtprojekts?),
- die Ebene der Ziele der ländlichen Entwicklung, die sich aus dem Förderkontexts der ländlichen Entwicklung ergab (Welche Wirkungen ergeben sich für den ländlichen Raum und für ländliche Initiativen?),
- die Ebene des kommunalen Open Governments, innerhalb der viele Einzelbereiche des Open Governments (vgl. Abb. 1), wie Transparenz, Kooperation, digitale Öffnung, offene Organisationskultur eine wichtige Rolle spielen, und nicht zuletzt
- die Ebene der gesellschaftlichen Ziele, Inhalte und Ausrichtungen der einzelnen Labore mit ihren unterschiedlichsten inhaltlichen Anliegen (Welche Wirkungen entfaltet das jeweilige Labor mit seinen Ansätzen?).

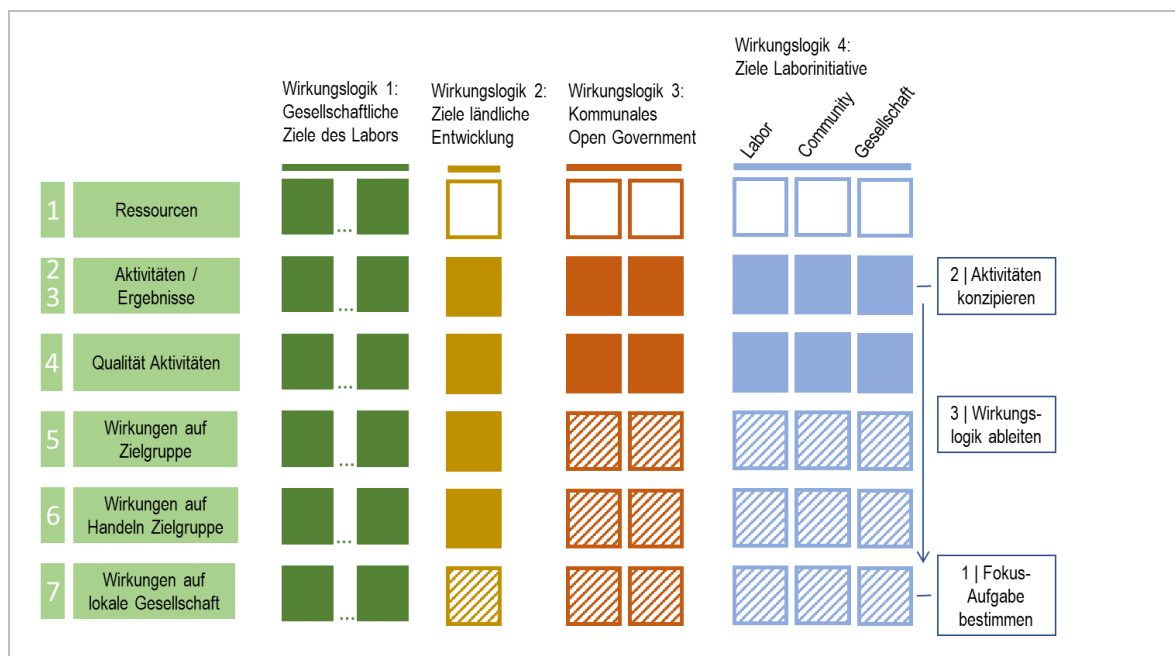


Abb. 4: Projektperspektiven und Wirkungslogiken der regionalen Open-Government-Labore (Quelle: ROGL-Forschungsassistenz 2022)

Zur konzeptionellen Einordnung und zur Klärung vieler offener Fragen in diesem umfangreichen Ebenen-Konstrukt wurde im November 2020 – also parallel zur bereits beginnenden Projektarbeit in den Laboren - eine »AG Wirkungen« ins Leben gerufen, die sich aus interessierten Mitgliedern und der Forschungsassistenten zusammensetzte. Die AG hatte zur Aufgabe, für die Konzeption, Messung und Systematisierung von Wirkungen einen theoretisch fundierten, gleichzeitig gangbaren und pragmatischen Weg zu finden. In zahlreichen und fachlich nicht immer einfachen Sitzungen verständigte man sich schließlich auf ein Modell von Wirkungsstufen, das dem Phineo-Modell mit einer Einschränkung nahezu gleicht (vgl. Abb. 5), gegenüber dem IOOI-Modell jedoch deutlich erweitert wurde. Dieser Ansatz wurde im dritten Workshop der Laborinitiative im März 2021 diskutiert und beschlossen.

IOOI-Modell	Phineo-Modell	ROGL-Modell
Input (Ressourcen)	Input - Ressourcen	Input - Ressourcen
Output (Ergebnisse)	Erbrachte Leistungen	Durchgeführte Aktivitäten
	Nutzung der Leistungen	Ergebnis der Aktivitäten
	Zufriedenheit mit den Leistungen	Inanspruchnahme und Bewertung der Aktiv.
Outcomes (Wirkungen Zielgruppe)Input -	Neues Wissen der Zielgruppe	Wirkungen auf Einstellungen
	Verhaltensänderung der Zielgruppen	Wirkungen der Aktivitäten auf die Zielgruppe
	Veränderung der Lebenslage	
Impact	Gesamtgesellschaftliche Veränderungen	Wirkungen auf die lokale Gesellschaft

Abb. 5: Vergleich von Modellierungen der Wirkungszusammenhänge
(Quelle: Eigener Entwurf 2022)

Auf dieser Basis wurden anschließend von jedem einzelnen Labor die bereits beschriebenen Wirkungslogiken – zumeist für ausgewählte Teilbereiche der Laborarbeit – entwickelt und innerhalb des Gesamtprogramms abgestimmt. Dort wurde versucht, einerseits die Wirkungsmechanismen des Open Governments, andererseits aber auch die Wirkungsmechanismen der eigenen Aktivitäten in den Betrachtungsfokus zu nehmen.

Gleichzeitig dienten diese Wirkungslogiken auch dazu, die ebenfalls dort skizzierten Wirkungsziele zu messen, zumeist durch Befragungen vor Ort. Diese Ergebnisse und Erkenntnisse sind im jeweiligen Projektbericht einsehbar und werden an dieser Stelle nicht tiefer thematisiert.

Die Integration von Wirkungslogiken sowie von Ergebnis- und Wirkungsdarstellungen wird beispielhaft durch die Wirkungszusammenhänge des Labors in Bremen mit dem inhaltlichen Schwerpunkt der »Seniorinnen und Senioren im Land Bremen und in den Umlandgemeinden« illustriert (vgl. Tab. 2).

Gut zu erkennen sind die einzelnen Ebenen, die aus pragmatischen Gründen in Teilen zusammengefasst worden sind:

- Ebene 1: Ressourcen,
- Ebene 2/3: Aktivitäten und Ergebnisse,
- Ebene 4: Inanspruchnahme und Bewertung der Aktivitäten durch die Zielgruppe
- Ebene 5/6: Wirkungen der Aktivitäten auf die Zielgruppe
- Ebene 7: Wirkung der Aktivitäten auf der Ebene der lokalen Gesellschaft.

Auf den einzelnen Ebenen werden konkrete Ressourcen und Ergebnisse beschrieben, die dort nicht haltmachen, sondern auf dieser Basis die entsprechenden praktischen und erweiterten Wirkungen durch Mess- und sonstige Aktivitäten sondieren. Diese Beschreibung erfolgt durch die Darstellungen der genutzten Instrumente, z. B. einer Bevölkerungsbefragung, mit ganz konkreten Ergebnissen, die einen Rückschluss, z.B. über die Inanspruchnahme von Angeboten, erlauben. Auf der Ebene der Ergebnisse (2/3), sieht man auch, wie zumindest Teile der kommunalen Handlungsfelder in Bezug auf das Open Government integriert worden sind, in diesem Falle die Transparenz.

Auch zum Ende auf der abschließenden Ebene 7 können zumindest für dieses Labor nachvollziehbare und auch valide Aussagen zu den positiven Wirkungen auf die lokale Gesellschaft getätigt werden. Dadurch ist das Labor dem klar formulierten Ziel, der Verbesserung der lokalen Demokratie, nachweislich ein deutliches Stück nähergekommen.

Tab. 2: Beispiel einer Wirkungslogik: Das Labor Bremen

Ebene 1: Ressourcen, die in das Vorhaben eingebracht werden

personelle Ressourcen	Begleitung und Steuerung durch die Ressorts Soziales, Finanzen und Senatskanzlei in Bremen sowie den Magistrat der Stadt Bremerhaven. 1,66 Stellen für die Koordination in Bremen und Bremerhaven. Personelle Ressourcen seitens der Netzwerkpartner zur Teilnahme an Aktivitäten im Netzwerk etc.
finanzielle Ressourcen	Eigene Haushaltsmittel i.H.v. bis zu 298.300 € bis Ende 2022 Fördergelder im Rahmen der ROGL i.H.v. bis zu 180.000 € bis Ende 2022 Damit stehen dem Projekt insgesamt finanzielle Ressourcen von 478.300 € für den Zeitraum 2020 bis 2022 zur Verfügung. Der Anteil der Eigenmittel liegt bei 62,37 %.
materielle und technische Ressourcen	Arbeitsplätze für Koordinationsstellen, Bremisches Baukastensystem für den Aufbau der Netzwerkplattform, Ressourcen des Statistischen Landesamtes Bremen für die Haushaltsbefragung, Landesdruckerei für Druck der Fragebögen und der Netzwerkflyer,
kulturelle Ressourcen	Erfahrungen in der Netzwerkarbeit, Professionalität, Kooperations- und Entwicklungsbereitschaft, Öffentlichkeitsarbeit, Kommunikationsfähigkeit, gesellschaftliche Assimilationsbereitschaft seitens der Senior:innen in Bezug auf digitale Angebote
soziale Ressourcen	Bereitschaft zum Austausch von Kenntnissen, Begleitung und Beratung, Empathie, Vernetzungswille, Bereitschaft zum Verlassen der Komfortzone

Ebenen 2 und 3: Durchgeführte Aktivitäten und ihre Ergebnisse

Aktivitäten und Ergebnisse	Bezug zu Handlungsfeldern im Kommunalen Open Government
Aufbau einer gemeinsamen Homepage und Corporate Identity mit gemeinsamem Logo und einem speziellen Informationsbereich für	Transparenz

Senior:innen. Dort finden sich Informationen zu allen Anbietern im Netzwerk und ihren Angeboten nach Format, Stadtteil und Datum sowie Informationsmaterialien für Selbstlernende

Telefonische Hotline unter einer gemeinsamen Rufnummer als erste Kontaktstelle mit Weiterleitung an die jeweils passenden Angebote in Kooperation mehrerer Netzwerkpartner

Zwei repräsentative Haushaltsbefragungen im Frühsommer 2021 und Herbst 2022 um die Bedarfe der Senior:innen, die Veränderung des Anteils der Offliner und die Bekanntheit des Netzwerks zu ermitteln

Erprobung neuer Formate für ältere Menschen mit besonderem Unterstützungsbedarf

Über die Homepage werden die Angebote aller Anbieter in Bremen und Bremerhaven für die älteren Menschen transparent gemacht. Sie können nach Formaten, Anbietern und Terminen durchsucht werden und über die Stadtteile verteilt auf einem Stadtplan angezeigt werden.

Die Ergebnisse der Haushaltsbefragung werden den älteren Mitbürger:innen zugänglich gemacht

Ebene 4: Inanspruchnahme und Bewertung der Aktivitäten durch die Zielgruppe

Inanspruchnahme und Bewertung der Aktivitäten durch die Zielgruppe	Spezifische Qualitätsaspekte in Bezug auf Kommunales Open Government
<p>Der Bereich »Senior:innen« auf der Homepage wird intensiv genutzt (Besucher:innen und Besuche werden laufend erfasst).</p> <p>In der zweiten Bevölkerungsumfrage im Herbst 2022 wird das Angebot als hilfreich bewertet.</p> <p>Die in Bremen und Bremerhaven entwickelten Angebote der Netzwerkpartner werden von den älteren Mitbürger:innen gut angenommen. Oftmals ist die Nachfrage größer als die nach dem Betreuungsverhältnis geplante Obergrenze von Teilnehmenden.</p> <p>Die telefonische Hotline wird intensiv in Anspruch genommen (statistische Angaben).</p>	<p>In der zweiten Bevölkerungsumfrage im Herbst 2022 hat sich gezeigt, dass die Befragten älteren Menschen das Netzwerk kennen und die Informationen auf der Homepage die vielen unterschiedlichen Angebote für sie transparenter gemacht haben.</p>

Ebene 5 und 6: Wirkungen der Aktivitäten auf die Zielgruppe

Wirkung der Aktivitäten in Bezug auf die Zielgruppe	Wirkungen der spezifischen Open-Government-Aktivitäten auf die Zielgruppe
<p>in Bezug auf Einstellungen, Wissen, Fertigkeiten der Zielgruppe</p> <p>Die älteren Menschen in Bremen und Bremerhaven sind über die Unterstützungsangebote zur Nutzung digitaler Medien besser informiert. Diese Angebote wurden durch die Zusammenarbeit der Anbieter differenzierter und zielgruppenspezifischer.</p> <p>Durch die Öffentlichkeitsarbeit und die Mund zu Mund Propaganda wurde auch das Interesse von älteren Menschen geweckt, die bisher eine skeptische oder ablehnende Haltung hatten.</p> <p>Insgesamt haben mehr ältere Menschen digitale Kompetenzen erworben.</p>	<p>Die höhere Transparenz der Angebote hat zu einer stärkeren Nachfrage und Teilnahme geführt.</p> <p>Digitale Services der Verwaltungen können aufgrund der größeren Nutzergruppe unter den älteren Mitbürgerinnen erhöht werden, ohne dass die älteren Mitbürger:innen ausgegrenzt werden.</p>
<p>in Bezug auf Rahmenbedingungen der Zielgruppe</p> <p>Durch das Netzwerk gibt es mehr quartiernahe Angebote, die den individuellen Bedürfnissen und Möglichkeiten sowie Grenzen der älteren Menschen in Bremen und Bremerhaven entsprechen.</p>	
<p>in Bezug auf Verhalten und Handeln der Zielgruppe</p>	

Mehr Senior:innen als bisher nutzen die Unterstützungsangebote und im Ergebnis die digitalen Medien selbst, gewinnen Selbstbewusstsein im Umgang mit Medien und Verwaltungen und können ihre Interessen selbstbewusster aufgrund der verbesserten Kenntnisse vertreten.	
---	--

Ebene 7: Wirkung der Aktivitäten auf der Ebene der lokalen Gesellschaft

Wirkung der Aktivitäten auf der Ebene der lokalen Gesellschaft	Gesellschaftliche Wirkungen der spezifischen Open-Government-Aktivitäten
<p>Wirkung der Aktivitäten in Bremen:</p> <p>Das kontinuierlich gewachsene Netzwerk erstreckt sich zum Projektende mit seinen Anbietern und deren Angeboten gut verteilt auf das gesamte Stadtgebiet von Bremen und Bremerhaven. Die differenzierten aufzusuchenden und aufsuchenden Angebote sowie die in Pflegeeinrichtungen und Einrichtungen zum Wohnen mit Service decken die verschiedenen Bedarfslagen angemessen ab.</p> <p>Die Unterstützungsleistungen sind weitgehend in die verschiedenen Formen der Altenhilfe integriert, so dass die Hürden für die älteren Menschen deutlich gesenkt wurden. Wer Nachbarschaftshilfe benötigt, weil der eigene Haushalt nicht mehr alleine bewältigt werden kann, kann damit auch digitale Assistenz erhalten. Wer in betreutem Wohnen lebt, kann neben den bisherigen Freizeit- und Unterhaltungsangeboten auch digitale Angebote kennenlernen und nutzen.</p> <p>Die Unterstützungsleistungen für digitale Medien sind ein Stück weit Teil der Daseinsvorsorge geworden.</p>	<p>Ziel: bessere lokale Demokratie</p> <p>Es gibt in Bremen und Bremerhaven mehr Informationsangebote, die für ältere Menschen relevante politische Entscheidungen transparenter machen (z.B. Altenhilfeplan u. ä.).</p> <p>Es gibt in Bremen und Bremerhaven mehr Projekte, die für ältere Menschen relevant sind, in die diese selbst oder über zivilgesellschaftliche Organisationen und Interessenvertretungen ihre Interessen einbringen können.</p> <p>Ziel: bessere kommunale Leistungen</p>

Quelle: Labor Bremen 2022.

4.2 Methodischer Ansatz

Eng mit der Erforschung neuer Wirkungszusammenhänge und dem Ausprobieren von adäquaten Wirkungsmechanismen ist der Einsatz von entsprechenden Instrumenten innerhalb der gesamten Projektinitiative, aber auch in den einzelnen Laboren selbst. Angesichts der bereits mehrfach genannten Komplexität des Ansatzes und der Vielzahl an Ebenen, Inhalten und Akteuren, war schnell klar, dass eine Fokussierung auf ein zentrales passendes Instrument unmöglich war.

Der methodische Ansatz wurde anschließend nicht nur hinsichtlich der konkreten Instrumentarien, sondern auch in Bezug auf die Ebenen ausdifferenziert. So entstand ein multi-instrumenteller Ansatz (Mix-Method-Ansatz), der die Wirkungsforschung konzeptionell hinterlegen und beide Ebenen, die des Gesamtansatzes wie auch der Einzelprojekte, berücksichtigen sollte.

Mit dem methodischen Ansatz sollten alle Aspekte der empirischen Organisationsforschung (quantitativ – qualitativ, strukturiert – offen, mündlich – schriftlich, explorativ – standardisiert) abgedeckt werden, um einerseits möglichst die Eignung der Instrumente ausprobieren zu können und um andererseits eine möglichst hohe Validität der Ergebnisse herstellen zu können.

Zum Einsatz kamen folgende konkrete Instrumente, die in Tabelle 3 nochmals strukturiert dargestellt worden sind, u.a.

- Online-Befragungen,
- schriftliche und mündliche Berichte,
- schriftliche und mündliche Wirkungsberichte,
- qualitative Interviews,
- Workshop-Diskussionen.

Tab. 3: Methodenbaukasten des ROGL-Projektes

	Standardisierte Methoden	Offene Methoden
Persönlich	<ul style="list-style-type: none"> • Workshops (Abfragen) 	<ul style="list-style-type: none"> • Interviews • Workshops
Schriftlich	<ul style="list-style-type: none"> • Online-Befragen der Labor-Initiative (Gesamtprojekt) • Befragungen der einzelnen Labore • Geschlossene, standardisierte Berichtsteile 	<ul style="list-style-type: none"> • Berichte (teilstandardisiert), • Wirkungsberichte (offen Teile)

Quelle: Eigener Entwurf 2022.

Alle genannten und zeitlich aufeinander abgestimmten Instrumente hatten unterschiedliche Möglichkeiten, aber eben auch Grenzen, die nur durch eine gemeinsame Auswertung ein valides Bild innerhalb der Projekte haben erzielen können. Die tatsächlichen Erfolge in den Einsatzbereichen zeigen sich in den einzelnen Laboren allerdings sehr unterschiedlich.

Und gerade bei den schriftlich-standardisierten Instrumenten, wie bei den Online-Befragungen, wo Messungen und repräsentative Erkenntnisse eigentlich erwünscht sind, zeigten sich nicht ganz überraschend die größten Herausforderungen, die u.a. durch folgende Faktoren geprägt waren:

- eine schwer definierbare bzw. unklare Grundgesamtheit,
- eine oft zu kleine Stichprobe bzw. ein zu geringer Rücklauf sowie
- eine Vielzahl von Akteuren, die in den Projekten unterschiedliche Rollen spielen.

Hinzu kommen die zeitlichen und materiellen Ressourcen als limitierende Faktoren einer empirischen Analyse, die bei diesen Ansätzen und mutmaßlich längeren Wirkungszeiten besonders ins Gewicht gefallen sind.

Vor diesem Hintergrund sind die Erfahrungen mit den Instrumentarien gemischt. Valide Aussagen und belastbare Ergebnisse sind angesichts der längerfristigen Wirkungshorizonte in großen Teilen noch nicht möglich gewesen. Durch das Ausprobieren dieser unterschiedlichen methodischen Ansätze konnten jedoch insgesamt gute Erfahrungen gemacht werden, weil einzelne Defizite der einen Instrumentenpalette, durch die Vorteile anderer Instrumente ausgeglichen werden konnten.

4.3 Grundlegende Erfahrungen mit Wirkungen in der Projektarbeit

Wie angesichts der Vielzahl der Beteiligten unschwer zu erahnen ist, gibt es eine Vielzahl an Einzelerfahrungen mit der Initiative insgesamt und in den Laboren. Diese Erfahrungen entspringen dabei nicht nur den unterschiedlichen fachlichen und methodischen Ansätzen in den einzelnen Laboren, sondern auch den unterschiedlichen gesamten organisatorischen und ressourcentechnischen Voraussetzungen sowie den unterschiedlichen Ergebnissen in der **Planung, der konkreten Umsetzung und den eigenen evaluatorischen Zielen und Vorstellungen**.

4.3.1 Allgemeine positive Bewertung der Wirkungsthematik

Besonders bemerkenswert waren und sind die grundsätzlichen und umfassend positiven Meinungen zur Wirkungsorientierung. Das Modell der Wirkungsorientierung wird laborübergreifend sehr geschätzt, alle Vertreter sehen das entsprechende Instrumentarium als sehr hilfreich und nützlich an.

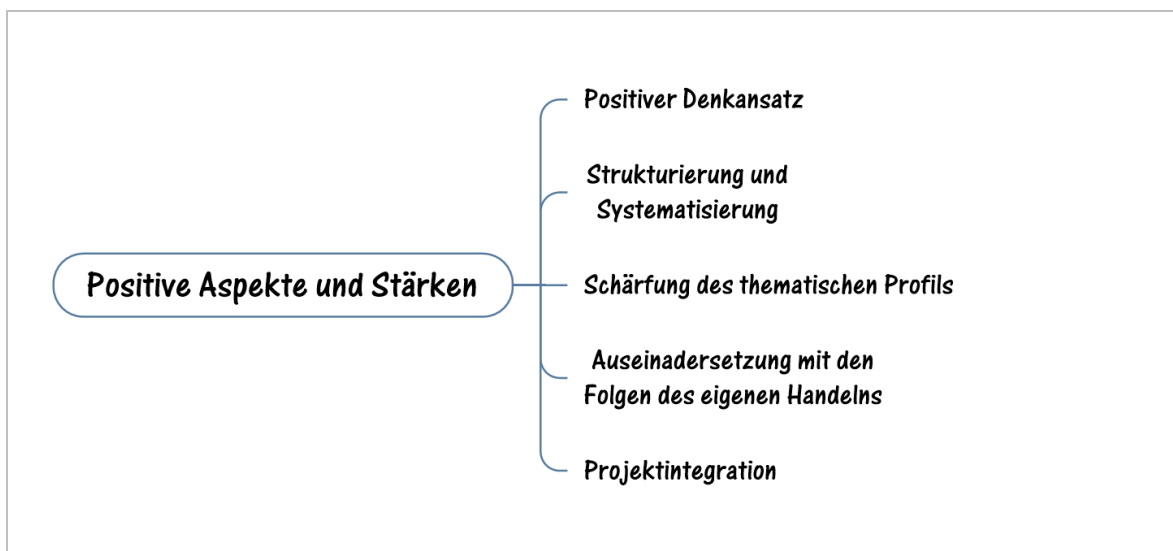


Abb. 6: Positive Faktoren für die Wirkungsthematik
(Quelle: Eigener Entwurf 2022)

Positive Effekte durch die Strukturierung und Schärfung der Themen, Ziele und Wirkungen

Die Effekte der besprochenen und abgestimmten »Wirkungslogiken« zeigten sich vor allem in einem nachvollziehbaren Aufbau und konnten so eine hohe innere Motivation für die Bewältigung eines komplexen Themas herstellen. Dabei betonten die Vertreter der Labore vor allem die mit der intensiven Beschäftigung erfolgte Profilschärfung der Themen und Zielsetzungen. Die hier diskutierten Themen in Bezug auf die Wirkungen haben maßgeblich dazu beigetragen, die Themen besser, klarer und intensiver zu gestalten und zu strukturieren.

Auseinandersetzung mit dem Thema »Wirkungen« des Handelns

Darüber hinaus brachte die Intensive Auseinandersetzung mit dem Projekt und den möglichen und gezielten Wirkungen des Handelns eine deutliche Klärung dessen, was man eigentlich in dem Labor-Projekt anstrebt und erreichen will. Besonders wichtig ist es aber, dies möglichst frühzeitig zu tun, um die gesamte Projektkonzeption auch darauf abstimmen und ausrichten zu können.

Integration in ein Projekt

Die Wirkungsthematik in ein Projekt zu integrieren, wurde ebenfalls übereinstimmend als ein gutes Instrument nicht nur für die Projektbegleiter, sondern auch für die Projektumsetzer gewertet, gleichwohl die eigentliche Evaluationsthematik der Wirkungen wohl besser in externe Hände gelegt werden sollte. Der wissenschaftliche Anspruch wurde ebenfalls übergreifend als Bereicherung der (Projekt-)Arbeit gesehen und sollte als ein verbindendes Element bei der Diskussion der Ergebnisse genutzt werden.

4.3.2 Herausforderungen und Probleme

Aufgrund der spezifischen Situation und Entwicklungen im ROGL-Projekt gab es eine Reihe von Herausforderungen und Problemen, die in diesem Kontext zu verstehen und zu werten sind. Grundsätzlich unterscheiden sie sich allerdings nicht grundlegend von anderen Erfahrungen, die beispielsweise auf der Phineo-Plattform aufgeführt worden sind (vgl. <https://www.wirkung-lernen.de/>).

Konzeption der Wirkungsbeziehungen und wirkungsbezogener Instrumente parallel zur praktischen Projektarbeit

Die konzeptionelle Auseinandersetzung mit Wirkungsbeziehungen musste, dem Layout des Programms folgend, parallel zur Arbeit in den Laborprojekten erfolgen. Die oben bereits erwähnte »AG Wirkungen« legte ihre Ergebnisse im März 2021, also acht Monate nach Programmstart vor. An der Arbeit der Arbeitsgruppe wirkten mehr als die Hälfte der Laborteams mit, darunter diejenigen Labore, die wissenschaftliche Institutionen in ihre Labororganisation integriert hatten. Die Abstimmungen zur Wirkungsthematik – sowohl der konzeptionellen Grundlagen als auch der praktischen Erfahrungen – erfolgten ausführlich in fünf der sechs Workshops des Labornetzwerkes.

Aus dem Programmansatz ergaben sich zwei grundlegende Schwierigkeiten: Erstens waren in der Mehrzahl der Projektorganisationen keine personellen Ressourcen zur systematischen Auseinandersetzung mit Wirkungen geplant worden. Zweitens mussten die wirkungsbezogenen Konzepte und Instrumente parallel zur teilweise bereits laufenden Projektarbeit implementiert werden, was erneute Ressourcenprobleme aufzeigte.

Darüber hinaus vertreten einige der Laborteilnehmenden die Auffassung, dass die Wirkungslogiken für befristete Projekte möglicherweise an ihre Grenzen kommen. Auch seien diese Logiken eher ein gutes Instrument für Begleiter und Berater, aber nicht für die Projektumsetzer selbst. Und nicht zuletzt wurde der explorative Charakter der ROGL betont, dass nicht oder nur bedingt für diese Art der Analyse geeignet sei, allenfalls für ein Kernteam.

Zeitliche Problematik – Wirkungsdimensionen

Die zeitliche Problematik wurde auch als grundsätzliches Problem der Projektarbeit herausgearbeitet. So würden die Wirkungsdimensionen nicht einer Evaluation entsprechen, sondern nach einer wissenschaftlich angelegten (Langzeit-)Untersuchung verlangen. Innerhalb der bestehenden Verfahren werden Wirkungen abgefragt, die im Rahmen eines Labors in dieser Zeit gar nicht hätten entstehen können – abgesehen vom nicht unerheblichen Erhebungsaufwand. Die intendierten Wirkungen würden sich erst über eine längere Zeit einstellen und können dann auch erst gemessen werden. Insofern wurde nochmals unterstrichen, dass die Formulierung der Wirkungsziele zu spät und die Wirkungsanalyse zu früh eingesetzt wurde. So könne man aktuell nur spekulative Ergebnisse vorzeigen. Die wichtigen Berichte müssten eigentlich deutlich nachgelagert und auch gestrafft werden. Ein wie auch immer angelegtes Resümee für das Wirken von Open Government und die damit einhergehenden Aktivitäten sei in jedem Fall noch viel zu früh. Insofern wurden hier auch generell die Herausforderungen des begrenzten Zeithorizonts von Projekten angesprochen.



Abb. 7: Herausforderungen und Probleme
(Quelle: Eigener Entwurf 2022)

Messbarkeit

Auch das Problem der Messbarkeit und der Identifikation von entsprechend aussagekräftigen und pragmatisch verwendbaren Indikatoren wurde seitens der Projektvertreter deutlich skizziert. Darüber hinaus würde es auch an Referenzwerten und Vergleichsdaten fehlen, so dass eigentlich eine groß angelegte wissenschaftliche Analyse für jedes einzelne Labor hätte gestaltet werden müssen. Labore, die eine wissenschaftliche Begleitung aufweisen konnten, hatten hier einen wichtigen Vorteil. Aber auch hier würden sich die nachhaltigen Ergebnisse erst viel später zeigen. Zurück bliebe nur etwas mehr

als das »Gefühl« eines Erfolges. In diesem Zusammenhang erschien die Eignung der Wirkungsthematik nicht wenigen nur sinnvoll zu sein, wenn ein konkret und klar abgrenzbares Thema in den Fokus gerückt werden würde. Das könne man sinnvoll und verständlich bearbeiten.

Wirkungslogiken

Grundsätzlich wurden die Wirkungslogiken sehr begrüßt, weil sie Klarheit und eine Profilschärfung ermöglichen. Doch die notwendigerweise damit einhergehende Reduktion der komplexen Realität in Form von Zielen, Messgrößen, Indikatoren und Zeiten führt zu einem eher starren System, das die teils notwendige Flexibilität vor allem in einem Innovationsprojekt, z. B. teamorientierte Veränderungen, nicht mehr zulässt, ohne diesen Rahmen zu verlassen. Dadurch würden im schlechtesten Fall zwei Realitäten entstehen, die der Wirkungslogiken und die der praktischen Projektumsetzung. In der konkreten Praxis haben die Logiken indes nur ganz wenige Personen bzw. den engeren Akteurskreis der Leitungen betroffen.

Berichterstattung und Evaluation

Auch wenn die beschriebenen Wirkungslogiken einen in sich nachvollziehbaren Aufbau haben, wurde die Art der Berichterstattung für ein »Labor« für inhaltlich nicht passend und zum Teil viel zu aufwendig empfunden. Viele waren der Auffassung, dass die darin zum Ausdruck kommenden inhaltlichen und formalen Erwartungen im Labor-Kontext vor Ort nicht erfüllt werden konnten bzw. nicht machbar waren, zumal nicht in einem relativ klein dimensionierten Projektteil. Die Wirkungsdimensionen würden nicht einer Evaluation entsprechen, sondern nach einer wissenschaftlich angelegten (Langzeit-)Untersuchung verlangen. Und weil die abgefragten allgemeinen Aussagen zum Teil nicht seriös zu treffen sind, wenn man nur mit einem nicht repräsentativen Bruchteil einer riesigen Zielgruppe arbeitet, ergeben sich auch weitere Unschärfen und Unsicherheiten in der Ergebnisauswertung. Und nicht zuletzt wurden die umfangreichen Berichtsformen oftmals als zu enges Korsett und deshalb als problematisch angesehen.

Umgang mit Wirkungen

Der Umgang mit Wirkungen wurde grundsätzlich als sehr positiv beurteilt. Ein großes Problem ergab sich jedoch vor allem durch den großen Kontrast zum Arbeits- und Projektalltag, in dem die Wirkungsthematik augenscheinlich keine große Rolle spielt. Vor dem Projekt gab es keine breite Beschäftigung mit dem Thema, wodurch es große Herausforderungen bezüglich des gedanklichen und praktischen Zugangs zur Gesamthematik nach dem Start des Projekts gab. Die daraus resultierenden Verständnis- und Zugangsprobleme müssten eigentlich durch eine größer angelegte Sensibilisierung und Fortbildung einhergehen und u.a. die entsprechenden inhaltlichen Zusammenhänge und Zielsetzungen thematisieren. Darüber hinaus würde ein entsprechend notwendiges methodisches und konzeptionelles Handwerkszeug in den Kommunen fehlen. Dies müsse erst schrittweise aufgebaut und könne nicht sofort abgerufen werden.

Aufwand der Wirkungsforschung

Nicht zuletzt wurde die hohe organisatorische und inhaltliche Belastung identifiziert, die in der Praxis sehr häufig nur auf wenige Personen oder die Projektleitung begrenzt war. Die Komplexität des Projekts, die hohen inhaltlichen und formalen Anforderungen, der große Aufwand der Nachvollziehbarkeit und die hohe Auslastung mit praktischen Dingen der Projektarbeit haben zu einer erheblichen Anspannung geführt. Nicht selten entstand auch der Eindruck einer rein wissenschaftlich-theoretischen Diskussion. Darüber hinaus haben die zum Teil sehr zahlreichen Zielgruppen den Aufwand für die Erhebung und die Auswertung, aber auch für die Gesamtdiskussion noch deutlich erhöht. Insofern zeigt sich, dass die gesamte Projektabwicklung in einem »laufenden System« und die damit verbundenen zusätzlichen Arbeitsbelastungen nur durch Akteure mit hoher intrinsischer Motivation und einem festen Glauben an die Sinnhaftigkeit des Projekts gemeistert werden können. Glücklicherweise war das bei den meisten Projekten auch der Fall.

5 Vorschläge und Handlungsempfehlungen – Transferfähige Ergebnisse

Nicht nur in der Berücksichtigung und der Diskussion der zentralen Herausforderungen wurden einige Faktorenkomplexe identifiziert, die hier als Vorschläge, Handlungsempfehlungen oder auch transferfähige Ergebnisse für zukünftige Projekte dienen können.

Frühzeitige Beschäftigung mit Wirkungen

Der erste Praxistipp bezeichnet die möglichst frühzeitige Beschäftigung mit dem Wirkungsthema, was für das Projektmanagement bedeutet, dies Thema möglichst sogar schon im Antrag bzw. bei der Beantragung aufzunehmen. Spätestens nach der Projektgenehmigung sollte aber schon für dieses Thema sensibilisiert und die entscheidenden Akteure fortgebildet werden. Eine breite einführende Beschäftigung ist notwendig, um jeden Teilnehmer in diese Gedankenwelt mitnehmen zu können. Einstiegsworkshops und ähnliche Veranstaltungen konkretisieren und fokussieren dann das Thema weiter.

Die Gestaltung von Wirkungslogiken und Wirkungszielen sollten ebenfalls zu Beginn des Projekts abgestimmt werden. Steht im Projektkontext eine externe Begleitung zur Verfügung, sollten hier frühzeitige Diskussionen zu den Rollen, Ressourcen und Aufgaben bezüglich der Wirkungsanalyse geführt werden.

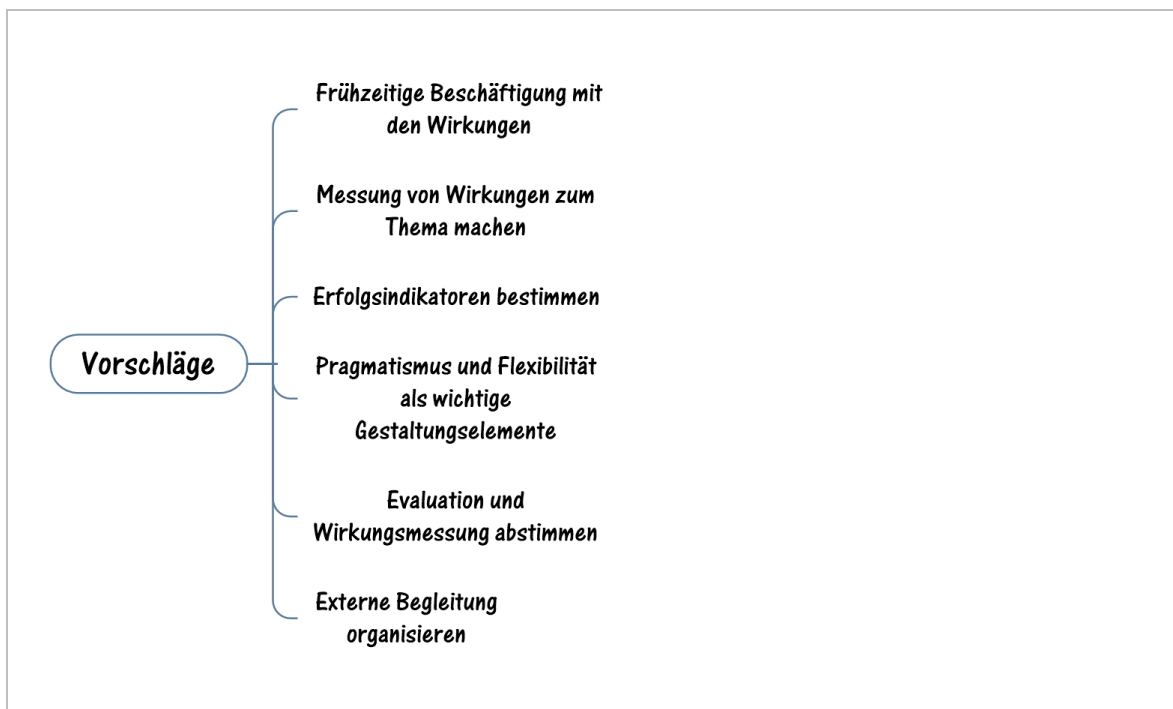


Abb. 8: Vorschläge aus der Praxis und Transfertipps
(Quelle: Eigener Entwurf 2022)

Messung von Wirkungen thematisieren

Doch nicht nur die Thematisierung des Globalthemas der Wirkungsorientierung ist wichtig, sondern auch das zeitgleiche Nachdenken über mögliche Erfolgsindikatoren und die Messbarkeit der beabsichtigten Wirkungen. Im Idealfall sollten diese Zielgrößen und Indikatoren vor dem Projektbeginn festgelegt oder zumindest schon diskutiert worden sein. Im weiteren Verlauf sollte auch ein akzeptierter Kompromiss zwischen Erkenntnisinteresse und einer pragmatischen Berichtserstattung gefunden werden. Ist eine externe Begleitung vorhanden, so kann diese die entsprechenden evaluativen Aufgaben übernehmen und die eigentlichen Projektvertreter von diesen Aufgaben entlasten und Ressourcen schonender die Seriosität und Professionalität des Projekts insgesamt steigern. Darüber hinaus kann damit zu einer professionelleren Begleitung beigetragen werden, die in dieser Form im Arbeitsalltag nicht zu leistbar wäre.

Pragmatismus und Flexibilität

Pragmatismus und Flexibilität waren entscheidende Begrifflichkeiten, die im Kontext des ROGL-Projektes immer wieder diskutiert worden sind. Dabei stellte sich heraus, dass die Inhalte dieser Begrifflichkeiten ein ganz zentrales Gestaltungselement der Projektumsetzung insgesamt sind. Eine wie auch immer rationale und systematische Konfiguration sollte insbesondere bei explorativen und innovativen Projekten nicht den Raum für Flexibilität einengen, z. B. aufgrund von teamorientierten Veränderungen oder Veränderungen politischer Rahmenbedingungen. Es müssen genügend Freiheitsgrade für die Projektumsetzung vorhanden sein.

Ein anderer wichtiger Aspekt betrifft die Reduzierung des Komplexitätsgrades. Mitunter ist es sinnvoll, sich auf kleinere, aber konkrete und greifbare Aspekte zu beschränken als den Wirkungsbereich des gesamten Projektansatzes zu verfolgen. Insofern sollte vor dem Hintergrund eines pragmatischen Vorgehens der Fokus auf die Einfachheit und die Konzentration auf die Wirkungen (vs. Aktivitäten) gelegt werden, wodurch auch der Aufwand reduziert werden kann. In Bezug auf die Berichterstattung und die Evaluation wären »bodennähere« und kürzere Fragestellungen mit einem deutlich kürzer getakteten Befragungsrhythmus im Sinne einer »agilen Evaluation mit Sprints« ein adäquates Instrument (vgl. auch Abb. 9).

Zeitliche Aspekte bedenken

Die Eintrittszeit von Wirkungen ist für jedes Projekt von besonderer Relevanz. Kann man die beabsichtigten Wirkungen noch innerhalb der Projektzeit erzielen oder gar nur messen? Wann sollten oder müssten die Wirkungen frühestens oder spätestens eintreten? Die Betrachtung des wahrscheinlichen Eintritts von Effekten und Wirkungen ist sehr schwierig und muss im Projektkontext auch vor dem Hintergrund der Aktivitäten, der Zielgruppen, aber auch der Möglichkeiten der Wirkungsanalysen diskutiert werden.

Externe Begleitung – Rolle und Funktionen

Im ROGL-Projekt wurde immer wieder die bedeutsame Rolle einer externen Begleitung für die Wirkungsorientierung des Projekts im weitesten Sinne betont. Insofern gilt der verstärkte Ressourceneinsatz für eine externe Begleitung hier auch als wichtige Empfehlung. Mit einer externen Begleitung

kann das Thema, aber auch und vor allem die Evaluation und die Messung von Wirkungen professioneller, besser und ehrlicher in der Bewertung umgesetzt werden. Zudem steht hier ein besonderer und im Regelfall erprobter Methodenkoffer zur Verfügung. Hinzu kommt der Vorteil, dass das Projekt grundlegend auch von einer Außenperspektive im Hinblick auf die Wirkungen gesteuert und ausgerichtet werden kann (vs. Selbst-Evaluation).

Evaluation und Wirkungsmessung

Nicht zuletzt ist auch die konsequente Evaluation und Wirkungsmessung ein zentraler Aspekt der gesamten Thematik der Wirkungsorientierung. Aus dem ROGL-Projekt wurden angesichts der Erfahrungen sehr klare Empfehlungen herausgearbeitet. Demnach sollte die Evaluation

- eine einfache und pragmatische Umsetzung organisieren,
- den agilen Fortlauf der Projekte ermöglichen,
- ein integrierter Teil der Arbeit sein, ohne große Zeitressourcen zu verbrauchen,
- laufende, praxisorientierte, kleine Befragungen mit schnellen Rückkopplungen zur Arbeit beinhalten (»Sprints«),
- kleine, fachlich abgrenzbare Teile der Wirkungen und Aktivitäten in den Fokus nehmen,
- pragmatische Befragungen mit einer abgestimmten Detailtiefe aufnehmen und
- vor allem die praktische Nachvollziehbarkeit und Erarbeitung gewährleisten.

Die Integration von so genannten »Sprint-Loops« (»Action runnings«, s.o.) in die längerfristig ausgerichtete Evaluation kann so ein optimales Modell für spätere Projekte werden. Damit können die vermeintlichen oder tatsächlichen Widersprüche und Anforderungen zwischen inhaltlicher Oberfläche und Detailtiefe, kurze- und längerfristige Wirkungsanalysen, Wissenschaftlichkeit und Pragmatismus sowie starre Berichterstattung und Flexibilität der Wirkungsmessung vermieden oder zumindest entschärft werden.

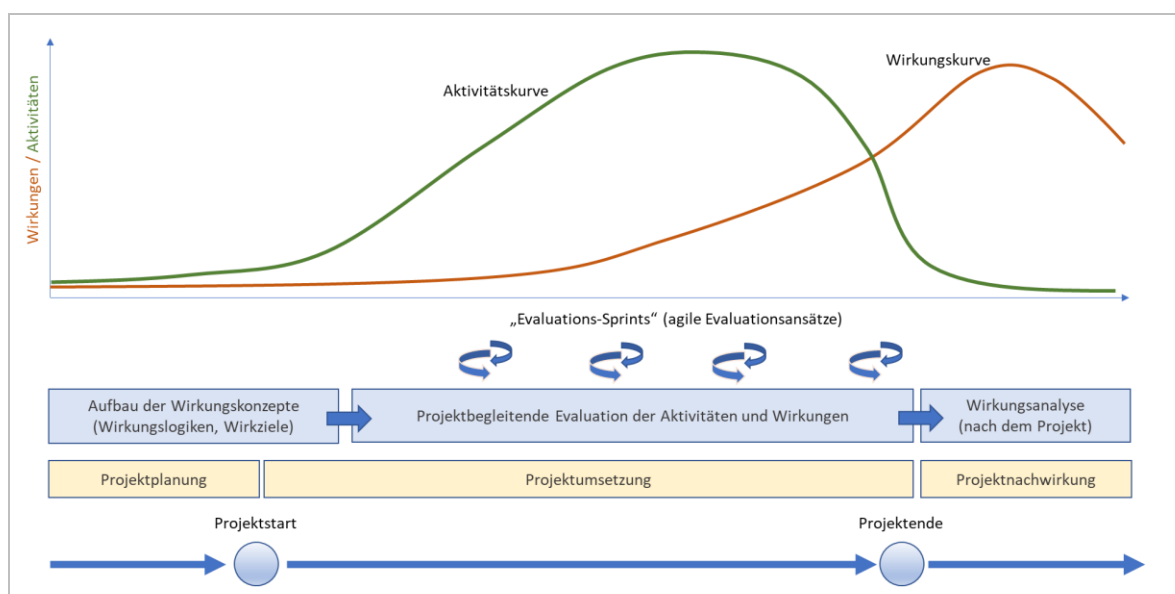


Abb. 9: Modell eines idealen wirkungsorientierten Projektablaufs
(Quelle: Eigener Entwurf 2022)

Ein Idealmodell für eine wirkungsorientierte Projektorganisation

Abbildung 9 zeigt abschließend eine idealtypische Organisation eines Projektes aufgrund der hier skizzierten Vorschläge und Empfehlungen. Grundlage dabei sind die Annahmen, dass die Wirkungen eines Projekts deutlich über das Projektende hinausgehen (Wirkungskurve), die Aktivitäten nach Projektende aufgrund der nicht mehr vorhandenen Ressourcen aber deutlich abfallen (Aktivitätskurve). Im weiteren Verlauf wird ersichtlich, dass die Wirkungsorientierung mit der Erarbeitung von Wirkungslogiken und Wirkungszielen schon deutlich vor dem Projektbeginn gestartet und integriert werden muss, bevor die eigentlichen Projektaktivitäten starten. Anschließend erfolgen die Projektaktivitäten und deren Evaluation, die durch zusätzliche kleine »Sprints« ergänzt werden, um auch direkte, schnelle und aktuelle Rückkopplungen erhalten zu können.

6 Fazit

Gesellschaftliche Veränderungen durch ein Projekt zu bewirken, ist alles andere als trivial und beinhaltet einen sehr hohen Anspruch an alle Beteiligten. Das galt auch für das fast dreijährige Projekt der regionalen Open Government Labore, das zudem durch eine hohe Akteurs- und Themenvielfalt wie auch durch zahlreiche Wirkungsebenen gekennzeichnet war.

Ob das Gesamtprojekt und die 13 Labore ihre Wirkungsziele tatsächlich erreicht haben, konnte bislang nur ansatzweise und mit aller Vorsicht beurteilt werden. Optimismus lassen zumindest die Berichte und Hinweise der Laborverantwortlichen bei einem abschließenden internen Workshop im September wie auch die umfangreichen Wirkungsberichte vermuten. Aber auch in diesem Projekt werden wohl viele Wirkungen erst nach Projektende erkennbar werden. Insofern ist die nachhaltige Weiterführung der zahlreichen Ideen, Gedanken und Aktivitäten Anspruch und Ansporn zugleich.

7 Literatur und Quellenverzeichnis

Literatur

- Bundeskanzleramt Österreich (2014): Einführung der wirkungsorientierten Verwaltungssteuerung. Erfolge – Potenziale – Perspektiven. Wien.
- Bundesministerin für Frauen und öffentlicher Dienst (Hrsg.) (2011): Handbuch wirkungsorientierte Steuerung. Unser Handeln erzeugt Wirkung. Wien.
- Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (Hrsg.) (2019): Wirkungsorientiert steuern. Eine Umsetzungshilfe für kleine Kommunen. Köln.
- Partnerschaft Deutschland (Hrsg.) (2019): Ergebnisbericht Wirkungsmessung von Digitalisierungsvorhaben – Ein Projekt der Städte Aachen und Köln. Berlin.
Download unter: https://www.stadt-koeln.de/mediaasset/content/pdf-dezernat2/ergebnisbericht-wirkungsmessung_digitalisierungsvorhaben_201218.pdf.
- Pineo (Hrsg.) (2021): Kursbuch Wirkung. Das Praxishandbuch für alle, die Gutes noch besser tun wollen. Berlin.
- Pieper, Thorsten (2009): Wirkungsorientiertes Controlling staatlichen Handelns. Systematische Identifikation und Bewertung der gesamtgesellschaftlichen Wirkungen staatlichen Handelns. Frankfurt am Main.
- Riedel, Henrik (2020): Wirkungsorientiertes Nachhaltigkeitsmanagement in Kommunen Einflussfaktoren und Effekte der Nutzung von Indikatoren. Dortmund. (Bertelsmann Stiftung)
- Schedler, Kuno (2007): Public Management und Public Governance. In: Benz, Arthur u.a. (Hrsg.): Handbuch Governace. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder. Wiesbaden, S. 253-267.

Interessante Links

- <https://pme-campus.de/digitale-tools-fuer-wirkungsmodelle>
- <https://www.humanimpact.at/leistungen/wirkungsevaluation>
- <https://www.buergerschaftenwissen.de/blog/wie-wirkt-eigentlich-citizen-science-wirkungsmodelle-und-ziele>
- <https://www.wirkung-lernen.de>
- <https://www.phineo.org/wirkungsanalysen>
- <https://sozialmarketing.de/4-schritte-zur-wirkungsanalyse>
- <https://www.skala-campus.org/thema/wirkungsanalyse>
- <https://pme-campus.de/digitale-tools-fuer-wirkungsmodelle>
- <https://www.humanimpact.at/leistungen/wirkungsevaluation>
- <https://www.buergerschaftenwissen.de/blog/wie-wirkt-eigentlich-citizen-science-wirkungsmodelle-und-ziele>