

## Inhaltsverzeichnis

**Themenschwerpunkt: Politikevaluation und Evaluationspolitik  
(Herausgeber: Holger Straßheim und Oliver Schwab)**

<i>Holger Straßheim</i> <i>Oliver Schwab</i>	Politikevaluation und Evaluationspolitik .....	3
<i>Wolfgang Meyer</i> <i>Reinhard Stockmann</i>	Institutionalisierung der Evaluation in den politischen Systemen Europas. Eine vergleichende Analyse .....	24
<i>Thomas Widmer</i>	Wechselwirkungen von Politik und Evaluation: Befunde aus der Schweiz .....	44
<i>Jörg Faust</i>	Rigoreuse Wirkungsevaluierung – Genese, Debatte und Nutzung in der Entwicklungszusammenarbeit ....	61
<i>Petra Kaps</i>	Formen der Evaluierung experimenteller Politikgestaltung .....	81
<i>Cornelia Schendzielorz</i> <i>Martin Reinhart</i>	Die Regierung der Wissenschaft im Peer Review .....	101
<i>Regine Paul</i>	Analyse and rule? A conceptual framework for explaining the variable appeals of ex-ante evaluation in policymaking .....	124

## Abhandlungen

<i>Jens Weiß</i> <i>Dino Schubert</i>	Doppelte Reform mit geteiltem Erfolg: Zur Wirkung der DOPPIK-Reform auf Haushaltsführung und Verwaltungssteuerung in den Kommunen .....	143
<i>Svenja Bauer- Blaschkowski</i>	Politik nach Präferenzlage oder pragmatisches Problemlösen? Landesregierungen und die Unterbringung von Asylbewerbern (1995-2016) ...	165
<i>Christian Person</i> <i>René Geißler</i>	Ein Fass ohne Boden? Vier Jahrzehnte kommunaler Schuldenhilfen in Deutschland .....	191
<i>Sandra Stötzer</i> <i>Michaela Stangl</i> <i>Christian Brödl</i>	Auswirkungen von Gemeindestrukturreformen – Eine Einzelfallstudie einer Gemeindefusion in der österreichischen Steiermark .....	217

## Rezensionen

<i>Manfred Röber</i>	Vom Staat zum Markt. Privatisierung aus politikwissenschaftlicher Sicht (Detlef Sack) .....	241
<i>Werner Jann</i>	Handbuch Politikberatung (Svenja Falk, Manuela Glaab, Andrea Römmele, Henrik Schober & Martin Thunert (Hrsg.)) .....	245
<i>Nadin Fromm</i>	Public Administration in Times of Transnationalisation and Crisis (Martina McCowan) ..	249
<i>Julia Schwanholz</i>	Legitimität in unsicheren Zeiten. Der demokratische Verfassungsstaat in der Krise? (Alexander Thiele (Hrsg.)) .....	254

*Holger Straßheim, Oliver Schwab*

## Politikevaluation und Evaluationspolitik

### Zusammenfassung

Es gibt inzwischen kaum ein Politikfeld, in dem Evaluierung nicht in irgendeiner Form praktiziert wird. Die Evaluierungslandschaft zeichnet sich dabei sowohl durch Vereinheitlichungs- als auch Pluralisierungstendenzen aus. In unterschiedlichen Evaluierungsarrangements kommen spezifische Akteure, Praktiken und Standards zusammen. Zudem handelt es sich nicht um politikfreie Räume. Vielmehr sind diese „Varieties of Evaluation“ selbst Ausgangspunkt, Medium und Gegenstand von Politiken der Evaluation, also der Auseinandersetzung um legitime Formen der Politikbewertung. Der Themenschwerpunkt unternimmt eine Bestandsaufnahme, indem er die Formen und Folgen von Politikevaluation als Evaluationspolitik sowohl in theoretisch wie empirisch ausgerichteten Beiträgen nachzeichnet. In interdisziplinärer Absicht werden aktuelle Befunde der Politik- und Verwaltungswissenschaft, der Governance- und Policy-Analyse, der politischen Soziologie und der Soziologie der Bewertung vorgestellt.

*Schlagwörter:* Evaluierung, Evaluationspolitik, Wirkungen, Wertungen, Kausalität

### Abstract

*The Evaluation of Politics and the Politics of Evaluation*

Instruments and modes of evaluation are expanding across policy areas and jurisdictions. The emerging landscape can be characterized by dynamics of both standardization and pluralisation. Forming distinct arrangements of evaluation, particular actors, practices and standards are closely interlinked. In and between these “varieties of evaluation”, a multiplicity of actors such as policy makers, administrators, experts, consultants or stakeholders is struggling over legitimate modes of appraising and valuating public policy. This special issue brings together theoretical as well as empirical studies on the politics of policy evaluation. It presents findings from a broad interdisciplinary background including public policy and governance, comparative policy analysis, administration research, political sociology and the sociology of valuation and evaluation.

*Keywords:* Evaluation, Politics of Evaluation, Causality, Valuation, Impact

## 1 Einleitung

Verfahren der Evaluierung haben ursprünglich im Fahrwasser von New-Public-Management-Reformen, in den vergangenen zwanzig Jahren jedoch vor allem im Zuge der Bestrebungen einer „evidenzbasierten Politik“ auf nationaler, internationaler und transnationaler Ebene eine hohe Verbreitung erfahren (Pollitt & Bouckaert, 2011; Straßheim, 2017b; Vedung, 2008). Es gibt inzwischen kaum ein Politikfeld, in dem

Evaluierung nicht in irgendeiner Form praktiziert wird. Die Evaluierungslandschaft zeichnet sich dabei sowohl durch Vereinheitlichungs- als auch Pluralisierungstendenzen aus, in deren Ergebnis sich alleine in Deutschland ein großes Spektrum unterschiedlicher Arrangements<sup>1</sup> herausgebildet hat. Die Bandbreite reicht von der anlassbezogenen Evaluierung experimenteller Politik (z. B. die Evaluierung der Hartz-Reformen in der Arbeitsmarktpolitik, siehe auch Petra Kaps in diesem Band), über die Etablierung von Evaluierungsfunktionen innerhalb von Organisationen (z. B. bei der Evaluierung von Lehre in den Hochschulen oder den Peer-Review-Verfahren der Deutschen Forschungsgemeinschaft (DFG), siehe auch Cornelia Schendzielorz und Martin Reinhardt in diesem Band) und die häufig praktizierte Evaluierung einzelner fachpolitischer Programme bis zur Einrichtung von Strukturen mit spezifischen Evaluierungskompetenzen (z. B. das Deutsche Institut für Entwicklungspolitik, siehe auch Jörg Faust in diesem Band). Mit den Arrangements variieren auch Organisationsformen, Ansätze, Methoden und Designs der Evaluierungen erheblich. Es ist davon auszugehen, dass wir es mit „Varieties of Evaluation“ (Schwab, 2017) zu tun haben, die sich in Wechselwirkung mit ihrem jeweiligen Kontext entwickelt haben und jeweils spezifische Akteurskonstellationen, Evaluierungspraktiken und Standards aufweisen. Diese Evaluierungsarrangements bilden keine politikfreien Räume. Vielmehr sind sie selbst Ausgangspunkt, Medium und Gegenstand von Politiken der Evaluation, also der Auseinandersetzung um legitime Formen der Politikbewertung (Bjørnholt & Larsen, 2014; Boswell, 2018; Bovens, Hart, & Kuipers, 2008; Stephenson, Schoenefeld & Leeuw, 2019; Weiss, 1993 [1973]).

Evaluierungsarrangements sind durch eine besondere Positionierung im Verhältnis zur Wissenschaft einerseits und zu Politik und Verwaltung andererseits sowie durch bestimmte Anforderungen gekennzeichnet (DeGEval, 2017): Zum einen sind Evaluierungen durch ein systematisches Vorgehen gekennzeichnet und empirisch fundiert, womit sie anschlussfähig an (fach-)wissenschaftliche Diskurse sind. Zum anderen sind sie auf eine Bewertung des Nutzens im Hinblick auf einen bestimmten Verwertungskontext oder der allgemeiner verstandenen Güte des Gegenstandes ausgerichtet, womit sie mit politisch-administrative Verfahren koppelbar werden.<sup>2</sup> Evaluierungen stellen Transparenz über die Bewertungskriterien her. Sie können sich auf unterschiedliche Gegenstände beziehen (Projekte, Programme, Politiken, Organisationen). Es ist diese besondere Positionierung zwischen Wissenschaft und Politik/Verwaltung, die Evaluierungsprozesse prägt und die Entwicklung von Evaluierungsarrangements für Einflüsse von beiden Seiten öffnet (Bovens, Hart & Kuipers, 2008). Jenseits der normativen Orientierung durch die DeGEval - Gesellschaft für Evaluation (DeGEval) als Fachgesellschaft ist in der Praxis die Verwendung des Begriffs „Evaluierung“ genauso vielfältig wie die sich herausbildenden Evaluierungsarrangements, und die begriffliche Auffächerung ist eng mit dieser Differenzierung verknüpft.

Derzeit gibt es – vor allem im deutschsprachigen Raum – wenig Forschung und damit wenig Erkenntnisse über die institutionelle und kulturelle Einbettung von Evaluationsarrangements einerseits und über die Formen und Folgen von Evaluationspolitiken andererseits. Dies jedoch wäre eine zentrale Voraussetzung, um im inter- und transnationalen Vergleich wie auch im Vergleich von Politikfeldern Aussagen über zukünftige Entwicklungen der Evaluierungslandschaft und über Bedingungen der Lernfähigkeit und Reflexivität von Politikevaluierungen und Evaluierungspolitiken treffen zu können. Unter anderem ergeben sich dabei folgende Forschungsfragen:

Wolfgang Meyer, Reinhard Stockmann

# Institutionalisierung der Evaluation in den politischen Systemen Europas. Eine vergleichende Analyse

## Zusammenfassung

Der Beitrag präsentiert die ersten vergleichenden Ergebnisse eines weltweiten Forschungsprojekts zur Institutionalisierung der Evaluation. Mehr als 30 Autorinnen und Autoren haben sich mit der Situation in 16 Ländern Europas beschäftigt und diese anhand eines einheitlichen Analyseleitfadens untersucht. Bei der Betrachtung der Integration von Evaluation innerhalb des politischen Systems standen drei Aspekte im Vordergrund: Die formalen Verankerungen in der Legislative (z. B. in Form von Gesetzen und Verordnungen) und in der Exekutive (z. B. der Evaluationspraxis in verschiedenen Politikfeldern, Ministerien und Behörden) sowie die Nutzung der Evaluationsergebnisse für evidence-based policies.

Es handelt sich um die erste umfassende systematische Bestandsaufnahme der Institutionalisierung von Evaluation in den politischen Systemen Europas. Herausgearbeitet werden die Gemeinsamkeiten und Unterschiede sowie die unterschiedlichen Einflussfaktoren auf die nationalen Institutionalisierungsprozesse. In die Betrachtung gehen z. B. Spezifika nationaler politischer Systeme, die Einflüsse transnationaler Organisationen (insbesondere der Europäischen Union), die sektoralen Besonderheiten und ihre Leitfunktionen sowie die Rolle der Zivilgesellschaft mit ein.

**Schlagworte:** Institutionalisierung der Evaluation, Politik, Europa, systematischer Vergleich

## Abstract

*Institutionalization of evaluation in European political systems. A comparative analysis*

This paper presents the first comparative results of a global research project on institutionalization of evaluation. More than 30 authors investigated the situation in 16 European countries by using a consistent analytical framework. While observing the integration of evaluation into the political system, three key elements are in focus: the formal anchoring within legislation (e. g. in form of acts, laws and decrees) and within the executive (e. g. the practice of evaluation in various policy fields, ministries and public authorities) as well as the use of evaluation results for evidence-based policies.

This is the first systematic and comprehensive stock-taking of the institutionalization of evaluation within the European political systems. It carves out the similarities and differences (especially for the drivers) of the national institutionalization processes. Among others, the specifics of national political systems, the influence of transnational organizations (notably the European Union), the leading function of particular sectors and the role of civil societies will be mentioned.

**Keywords:** Institutionalization of Evaluation, Politics, Europe, systematic comparison

## 1 Einführung

Dieser Beitrag präsentiert zentrale Befunde zur Institutionalisierung der Evaluation in Europa, welche im Mai 2020 umfassend in einer Buchpublikation vorgestellt werden (Stockmann, Meyer & Taube, 2020a). Buch und Beitrag sind Teil eines globalen Forschungsprojektes Evaluation-GLOBE des Centrums für Evaluation (CEval) an der Universität des Saarlandes mit dem Ziel, den ersten weltweiten systematischen Überblick zu diesem Thema in einer vierbändigen Buchserie zu veröffentlichen. Der zweite Band über Nord- und Südamerika befindet sich ebenfalls bereits in der Endredaktion und soll Anfang 2021 erscheinen (Stockmann & Meyer, 2021). Der vorliegende Artikel zur Lage in Europa konzentriert sich ausschließlich auf die Darstellung der vergleichenden Ergebnisse zum politischen System und verzichtet zugunsten von ersten Erklärungsversuchen auf die im Buch zusätzlich dargestellte Implementierung in der Zivilgesellschaft sowie im System der Professionen. Er stellt damit zugleich den ersten und vorsichtigen Schritt von der reinen Deskription zu einer weitergehenden Analyse dar.

Das Gesamtprojekt ist sowohl hinsichtlich seiner ambitionierten geographischen Ausrichtung als auch hinsichtlich seines Publikationsumfangs bisher einmalig. Am ehesten vergleichbar ist es mit dem 2002 erschienenen „International Atlas of Evaluation“ (Furubo, Rist & Sandahl, 2002), der ebenfalls auf Basis eines einheitlichen Analysekonzepts und mit Hilfe von Expertenratings eine Beurteilung des Stands der Evaluation in einer Vielzahl von Ländern – vorrangig in Nordamerika und Europa – vorgenommen hat. Das GLOBE-Projekt orientiert sich jedoch nur bedingt an diesem Vorbild und bietet keine vergleichbaren, aktualisierten Befunde (siehe hierzu die Studie von Jacob, Speer & Furubo, 2015). Auf die theoretischen wie methodischen Grundlagen des GLOBEs insbesondere auch in Abgrenzung zum *International Atlas* und einigen weiteren Projekten zur Darstellung der Institutionalisierung von Evaluation wird im zweiten Abschnitt dieses Beitrags näher eingegangen.

Die Fokussierung auf die Institutionalisierung im politischen System begründet sich nicht nur durch das Konzept dieses Schwerpunkthefts und die inhaltliche Ausrichtung der Zeitschrift, sondern auch durch dessen besondere Rolle für die Herausbildung, Implementierung und Nutzung von Evaluation in Europa. Während sich in der Privatwirtschaft andere, in ihrer Zielrichtung und Wirkungsweise durchaus vergleichbare Konzepte herausgebildet haben (Stockmann, 2008), ist die Evaluation sehr eindeutig als „Kind der Politik“ zu verorten und kommt primär bei politischen Programmen und Projekten zur Anwendung (hierzu z. B. Pattyn, Voorst, Mastenbrock & Dunlop, 2018; Vedung, 2017). Hieraus ergeben sich einige Spezifika hinsichtlich der Institutionalisierung, die im Rahmen der Vorstellung der Ergebnisse im dritten Abschnitt näher herausgearbeitet werden.

Besonders bemerkenswert ist allerdings die Tatsache, dass weder die unterschiedlichen Charakteristika der politischen Systeme noch die historische Entwicklung die abweichenden Muster der Institutionalisierungsprozesse in den verschiedenen Ländern erklären können. Einige der zentralen Einflussfaktoren und deren Gewichtung werden in der vergleichenden Analyse im vierten Abschnitt vorgestellt.

Schließlich bleibt zum Schluss noch ein Ausblick auf die potentielle weitere Entwicklung der Evaluation in Europa, die in den letzten Jahrzehnten angesichts der exponentiellen Verbreitung in höchst unterschiedlichen Politikfeldern zweifellos als eine

Thomas Widmer

## Wechselwirkungen von Politik und Evaluation: Befunde aus der Schweiz

### Zusammenfassung

Der Beitrag stellt ein Forschungsprogramm vor, das sich mit den Wechselwirkungen zwischen der Evaluation und der Politik in der Schweiz befasst. Zuerst weist der Artikel auf ausgewählte Merkmale des schweizerischen politischen Systems hin, die für die weitere Diskussion besonders relevant sind. Danach geht der Beitrag in knapper Form auf die Entwicklung der Evaluation in der Schweiz ein. Im Anschluss wird die übergreifende Fragestellung und der analytische Rahmen des Sinergia-Forschungsprogramms «Policy Evaluation in the Swiss Political System – Roots and Fruits (SynEval)» des Schweizerischen Nationalfonds vorgestellt. Die vier, in diesem Rahmen realisierten Forschungsprojekte zu Evaluations- und Verwaltungskulturen, zu Evaluationsklauseln, zur Bedeutung von Evaluationsbefunden in direktdemokratischen Kampagnen sowie zur Rolle der Evaluation in den schweizerischen Parlamenten werden in knapper Form mit ausgewählten Befunden zum Verhältnis von Evaluation und Politik präsentiert. Der Beitrag schliesst mit einigen weiterführenden Überlegungen zur Forschung über Evaluation und zur Entwicklung der Evaluation in der Schweiz.

*Schlagworte:* Evaluationskultur, Evaluationsklauseln, direkte Demokratie, Parlamente, Evaluation, Schweizer Politik

### Abstract

*Interactions between policy and evaluation: findings from Switzerland*

The contribution presents a research programme that deals with the interaction between evaluation and politics in Switzerland. First, the article highlights selected features of the Swiss political system that are particularly relevant for further discussion. Then the article briefly describes the development of evaluation in Switzerland. Subsequently, the overarching question and the analytical framework of the Sinergia research program "Policy Evaluation in the Swiss Political System - Roots and Fruits (SynEval)" of the Swiss National Science Foundation are presented. The four research projects carried out within this framework 1) on evaluation and administrative cultures, 2) on evaluation clauses, 3) on the importance of evaluation findings in direct-democratic campaigns and 4) on the role of evaluation in Swiss parliaments are summarised concisely with selected findings on the relationship between evaluation and politics. The article concludes with some further reflections on research on evaluation and the development of evaluation in Switzerland.

*Keywords:* Evaluation Culture, Evaluation Clauses, Direct Democracy, Parliaments, Evaluation, Swiss Politics

## 1 Einleitung<sup>1</sup>

Wie gestaltet sich das wechselseitige Verhältnis von Politik auf der einen und Evaluation auf der anderen Seite? Dieser Frage geht der nachfolgende Beitrag anhand des Beispiels der Schweiz und gestützt auf neuere Forschungsbefunde nach. Hierzu sind

einige Präliminarien erforderlich: Zum einen ist die Begrifflichkeit zu klären. Unter *Politik* sollen nachfolgend sowohl strukturelle Rahmenbedingungen der Politik (auch als *polities* bezeichnet), als auch politische Prozesse (auch *politics*) und Politikinhalte (auch *policies*) verstanden werden. Der Begriff *Evaluation* meint hier in Anlehnung an etablierte Definitionen die wissenschaftliche Dienstleistung zur systematischen und transparenten Bewertung eines Gegenstandes, wobei hier Gegenstände der Politik im oben umrissenen Sinne im Zentrum stehen.

Zum anderen ist aber auch die Differenz der beiden Konzepte zu klären, ließe sich doch durchaus überzeugend argumentieren, dass Evaluation (Teil der) Politik und Politik (Teil der) Evaluation ist, wodurch die Debatte zu deren Verhältnis obsolet würde. Stattdessen wird aber im Folgenden von der Prämisse ausgegangen, dass es sich dabei um zwei unterscheidbare Subsysteme handeln soll, die miteinander interagieren und sich gegenseitig prägen können.

Der Beitrag ist wie folgt aufgebaut: Im nachfolgenden Kapitel werde ich zur Kontextualisierung in kurzer Form zentrale Merkmale des schweizerischen politischen Systems skizzieren, die für die nachfolgende Diskussion relevant sind. Im Anschluss folgt im dritten Kapitel eine knappe Darstellung des Entwicklungsstandes der Evaluation in der Schweiz. Das vierte Kapitel umschreibt die Fragestellung und den analytischen Rahmen eines Forschungsprogramms sowie dessen Organisationsstruktur. Es handelt sich dabei um das Sinergia-Forschungsprogramm «Policy Evaluation in the Swiss Political System – Roots and Fruits (SynEval)», das dank der Förderung durch den Schweizerischen Nationalfonds in den Jahren 2013 bis 2016 unter meiner Leitung an fünf Schweizer Universitäten realisiert werden konnte.<sup>2</sup> Kapitel 5 geht sodann auf Inhalte und ausgewählte Befunde des Forschungsprogramms ein. Der Beitrag schliesst mit einem kurzen Fazit.

## 2 Das politische System der Schweiz

Das schweizerische politische System verfügt über eine Reihe von Besonderheiten, die es bei der Diskussion um das Verhältnis von Evaluation und Politik zu beachten gilt. In der gebotenen Kürze möchte ich fünf zentrale Merkmale kurz vorstellen (Widmer, 2017, S. 53-54).

Die *direkte Demokratie* spielt eine zentrale Rolle in der politischen Entscheidungsfindung in der Schweiz. Die Möglichkeit der Bürgerinnen und Bürger, direkt und rechtsverbindlich über politische Sachfragen entscheiden zu können, ist auf allen Staatsebenen stark verankert. Im Gegensatz zu Diskussionen in anderen politischen Systemen, in denen derzeit (wieder) über die Ergänzung der repräsentativen Demokratie mit direkt-demokratischen Elementen diskutiert wird, wird in der Schweiz eher die repräsentative Demokratie als Ergänzung zur direkten Demokratie empfunden. Die repräsentativen Instanzen sind in der Schweiz lediglich soweit legitimiert, wie dies das Volk zulässt – das in der Schweiz auch als «der Souverän» bezeichnet wird.

Die Schweiz ist äusserst kleinteilig organisiert mit etwa 2200 Gemeinden in 26 Kantonen – bei einer ständigen Wohnbevölkerung von lediglich rund 8,5 Millionen Personen. Dabei verfügen die subnationalen Einheiten im schweizerischen *Föderalismus* über außergewöhnlich stark ausgebaute Kompetenzen. Es kommt hinzu, dass die Kantone und die Gemeinden sehr unterschiedlich groß sind. Weil auch die *Dezentralisierung* ausge-

Petra Kaps

## Formen der Evaluierung experimenteller Politikgestaltung

### Zusammenfassung

Die Reformen der Arbeitsmarktpolitik der letzten 20 Jahre wurden von einer Reihe politischer Experimente begleitet, die jeweils anlassbezogen evaluiert wurden. An drei Beispielen – den Kombilohn-Experimenten, Experimenten zur Pauschalierung einmaliger Leistungen in der Sozialhilfe und am Wettbewerb zwischen Optionskommunen und Arbeitsagenturen in Arbeitsgemeinschaften mit den Kommunen – werden Evaluierungsarrangements als Kombinationen von Evaluierungsgegenständen, Evaluierungsaufträgen und Evaluierungspraktiken untersucht. Dabei wird nach Unterschieden und Gemeinsamkeiten zwischen diesen Arrangements, nach „varieties of evaluation“ (Schwab, 2017, S. 201), gefragt. Und es wird der Zusammenhang zwischen den institutionellen Rahmenbedingungen innerhalb des politisch-administrativen Systems und der Gestaltung dieser Evaluierungsarrangements untersucht. Dabei wird auch skizziert, welcher „politische Gehalt von Evaluierungsprozessen“ (ebd., S. 212) im Vergleich der Beispiele sichtbar wird.

*Schlagerworte:* Evaluationsforschung; politische Experimente; Arbeitsmarktpolitik; Verwaltungsforschung; Advokaten-Koalitionen

### Abstract

*Forms of evaluation in cases of experimental policy making*

The reform of labour market policies over the past 20 years has been accompanied by a series of political experiments. Each of these experiments has been evaluated. For three of these evaluation arrangements are studied as combinations of evaluation objects, assignments and practices. Cases are the evaluation of the wage subsidy experiments, of experiments with flat-rate payments for irregularly required benefits in social assistance and of the competition between two administrative models of jobcenters. Questions are asked about “varieties of evaluation” (Schwab, 2017, S. 201) and the connection between the institutional framework and the design of evaluation arrangements. In addition, “politics of evaluation” (Taylor & Balloch, 2005) visible in the comparison of the three examples are discussed.

*Keywords:* politics of evaluation; policy experiments; labour market policy; public administration; advocacy coalitions

## 1 Einleitung<sup>1</sup>

Die Reformen der Arbeitsmarktpolitik der letzten 20 Jahre wurden in einer Reihe von Themenfeldern von politischen Experimenten eingeleitet oder durch solche Experimente überhaupt erst ermöglicht. Diese Experimente wurden anlassbezogen evaluiert und zumindest formal als Instrument zur Evidenzbasierung von politischen Entscheidungen eingesetzt.

Am Beispiel von drei Evaluationen experimenteller Politikgestaltung unterschiedlicher instrumenteller und institutioneller Tragweite im Feld der Arbeitsmarktpolitik – der Evaluation verschiedener Kombilohn-Experimente (1998-2005), der Experimente zur Pauschalierung einmaliger Leistungen in der Sozialhilfe (1999-2004) und des Experiments zur Erprobung alternativer Modelle der Eingliederung von Arbeitsuchenden im Wettbewerb zwischen Optionskommunen und Arbeitsagenturen in Arbeitsgemeinschaften mit Kommunen (2005-2008) – werden hier Antworten auf die folgenden Fragen skizziert:

- Lassen sich für diese in ihrer institutionellen Reichweite unterscheidbaren Beispiele experimenteller Politik distinkte Evaluierungsarrangements identifizieren?
- Lässt sich dabei ein Zusammenhang zwischen den institutionellen Rahmenbedingungen und der Gestaltung von Evaluierungsarrangements erkennen?
- Welche politischen Deutungskämpfe wurden im Prozess der Evaluierung geführt?

Damit möchte der Artikel im Anschluss an Oliver Schwab (2017) Evaluierungsarrangements und deren Beeinflussung durch ihren politisch-administrativen Kontext systematisch untersuchen und damit einen Beitrag zum Verständnis von „varieties of evaluation“ (Schwab, 2017) leisten.

Evaluierungsarrangements werden hier verstanden als Kombinationen von Evaluierungsgegenständen, Evaluierungsaufträgen und Evaluierungspraktiken, die durch institutionell eingebettete Advokaten-Koalitionen (Sabatier, 1988) gestaltet werden. Es wird davon ausgegangen, dass diese Arrangements unterscheidbar sind und sich die Unterschiede zwischen ihnen, die hier als „varieties of evaluation“ verstanden werden, sowohl aus unterschiedlichen institutionellen Rahmenbedingungen als auch aus unterschiedlichen Interessen der sie prägenden Advokaten-Koalitionen erklären lassen.

## 2 Drei Beispiele experimenteller Arbeitsmarktpolitik und ihrer Evaluierung

### 2.1 Kombilohn-Experimente (1998 bis 2005)

In den 1990er Jahren hatte sich angesichts anhaltend hoher Arbeitslosigkeit eine intensive Debatte darum entwickelt, wie neue Beschäftigungsmöglichkeiten auch unterhalb tariflicher Entlohnung geschaffen werden könnten.

Mikroökonomisch orientierte Marktliberale argumentierten, die Zuverdienst-Regeln in der Sozial- und Arbeitslosenhilfe seien beschäftigungsbehindernd ausgestaltet, weshalb von diesen Leistungen abhängige Arbeitslose in einer Anreizfalle säßen (Boss, 1994; Siebert, 1996). Diese hindere die Menschen daran, existierende Niedriglohnbeschäftigung auszuüben. Deshalb müsse ein sogenannter Lohnabstand gewährleisten, dass auch mit gering entlohnter Tätigkeit mehr Einkommen erzielt werde als ausschließlich mit sozialen Sicherungsleistungen. Dieser Abstand könne entweder durch eine allgemeine Reduktion der Fürsorgeleistungen (Siebert, 1996) oder durch eine gezielte Subventionierung gering entlohnter Tätigkeiten (Spermann, 1996) erzielt werden.

Vertreter einer makroökonomischen Perspektive argumentierten hingegen, dass nicht ausreichend Beschäftigungsmöglichkeiten für gering qualifizierte Personen zur

*Cornelia Schendzielorz, Martin Reinhart*

## Die Regierung der Wissenschaft im Peer Review

### Zusammenfassung

Dieser Beitrag widmet sich der fallvergleichenden Analyse des unübersichtlichen Evaluierungsphänomens *Peer Review*. Ausgehend von der Vielfalt des Peer Review als Gegenstand der Soziologie des Bewertens wird eine Untersuchungsperspektive entwickelt, die Peer Review als Entscheidungsmechanismus über knappe Ressourcen in seiner Verfahrenförmigkeit und Steuerungsfunktion einer empirisch vergleichenden Verfahrensanalyse zugänglich macht. Der Forschungsansatz kombiniert die praxeologischen (Stefan Hirschauer) und funktionalistischen Verfahrensanalysen (Niklas Luhmann) mit konzeptionellen Ansätzen aus der Soziologie des Bewertens und ermöglicht es, relevante Parameter zur Differenzierung und Typologisierung von Peer Review in der Wissenschaft zu bestimmen. Anhand dessen werden spezifische Tätigkeiten herausgearbeitet, die als elementare Bestandteile von Peer-Review-Verfahren identifizierbar sind. Unterschiedliche Peer-Review-Prozesse lassen sich damit anhand ihres Komplexitätsgrades bestimmen und im Spannungsverhältnis von Selbst- und Fremdsteuerung als Evaluationspolitik verorten.

*Schlagwörter:* Peer Review, Legitimation durch Verfahren, Soziologie der Bewertung, Evaluationspolitik, Wissenschaft

### Abstract

#### *Governing Science Through Peer Review*

This article deals with the comparative analysis of peer review as a complex evaluation phenomenon. Starting from the variety of peer review as an object for the sociology of evaluation, we develop a research perspective that makes peer review in its procedural form and control function accessible to an empirical comparative procedural analysis comprehending it as a decision-making mechanism for scarce resources. Our research approach combines the praxeological (Stefan Hirschauer) and functionalist analyses of processes (Niklas Luhmann) with the conceptual approaches from the sociology of evaluation and enables to determine relevant parameters for differentiating and typologising peer review in science. This allows the identification of specific activities that can be identified as elementary components of peer review procedures. Differing peer review processes can thus be determined according to their degree of complexity and positioned as evaluation policy between internal and external forms of control.

*Keywords:* Peer review, legitimation by procedures, sociology of evaluation, evaluation policy, science

## 1 Einleitung

Dieser Beitrag richtet das Augenmerk auf die „varieties of evaluation“, die aktuell in der Wissenschaft vorzufinden sind. Gegenstand der Analyse sind die Evaluierungsarrangements des wissenschaftlichen Peer Reviews unter Berücksichtigung der wissen-

schaftspolitischen Dimension dieser Evaluationsverfahren, die sich u. a. darin zeigt, dass sie über die Verteilung knapper Güter eine Steuerungsfunktion ausüben. Das Peer Review ist nicht nur das zentrale Verfahren wissenschaftlicher Wertbestimmung und damit „one of the fundamental conditions of possibility of academic knowledge and the construction of its value“ (Biagioli, 2002, p. 11). Es ist zudem gleichermaßen bemerkenswert stabil, wie es in seinen konkreten Ausprägungen in spezifischen Prozeduren erstaunlich divers erscheint. Es ist einerseits vielseitig einsetzbar und lässt sich andererseits an den jeweiligen Bedarf anpassen. So sind sowohl Entscheidungsprozesse über Publikationsplatz als auch über Fördermittel oder Stellen mittels Peer Review organisierbar, weil sich dieses an die jeweiligen Erfordernisse anpassen lässt, bspw. durch verschiedene Formen der Verblindung, Arbeitsteilung und Rollentrennung oder durch mehrstufige Entscheidungsprozesse (Biagioli, 2002; Baldwin, 2018). Ähnlich der Evaluierungslandschaft anderer Felder ist es einerseits von Homogenisierungs- andererseits von Heterogenisierungstendenzen geprägt, die nicht zuletzt mit den diversen organisationalen Rahmenbedingungen – Verlag, Zeitschrift, Förderorganisation, Hochschule – zusammenhängen dürften. Somit konstatieren wir angesichts seiner Erfolgsgeschichte als Evaluationsform in der Wissenschaft eine „Metastabilität des Peer Reviews“ (Reinhart, 2012, S. 193), die empirisch mit einer Vielfalt von Peer-Review-Formaten einher geht.

Diese Vielfalt spiegelt sich auch in der Peer-Review-Forschung wider, die sich in großen Teilen dem Zeitschriften-Peer-Review widmet und zur quantitativen Analyse und Prüfung der Reliabilität, Fairness und Validität der Verfahren neigt (Weller, 2001; Hirschauer, 2005; Reinhart, 2012; Neidhardt, 2016). Diese Ausrichtung ist maßgeblich durch die nur selektiv und selten im synchronen oder diachronen Vergleich zugänglichen Daten bedingt. Der mitunter von den Organisationen, die Peer Review nutzen und mitorganisieren - konkret der Wissenschaftsverlage, Förderorganisationen und Hochschulen - begrenzte oder gar verweigerte Zugang zu Daten, die im Laufe jener Evaluationsarrangements generiert werden, stellt seinerseits einen evaluationspolitisch relevanten Befund dar. Dennoch ist angesichts der Bedeutsamkeit des Peer Reviews in und für die Wissenschaft ausgehend von den vielfältigen Fallstudien mit entsprechend fallspezifischen Ergebnissen eine Systematisierung mit Blick auf eine mögliche Theoretisierung wünschenswert. Vor diesem Hintergrund folgt dieser Beitrag dem Desiderat einer fallvergleichenden Analyse des unübersichtlichen Evaluierungsphänomens Peer Review. Dabei wird auf der Basis von Sekundäranalysen umfangreicher empirischer Studien zu Forschungsförderprogrammen ein konzeptionelles Argument zur Differenzierung und Typologisierung von Peer-Review-Prozessen entwickelt.

Dabei ist zu berücksichtigen, dass Peer Review neben der Qualitätssicherung durch wissenschaftliche Expertenurteile auch ein wesentlicher Bestandteil der Evaluierungsarrangements ist, mit denen Wissenschaft beansprucht, sich selber zu steuern. Die politische Dimension jener Selbststeuerung manifestiert sich darin, dass zur Rechtfertigung einer Autonomie und Selbstverwaltung der Wissenschaft auf Peer-Review-Verfahren zurückgegriffen wird (Wilholt, 2012). Gleichwohl wird Peer Review beispielweise im Zuge themenbezogener, kompetitiver Vergabe von Förder- und Forschungsgeldern ebenso zur Fremdsteuerung genutzt. Die Funktionalität und Stabilität des Peer Review gründet offenbar gerade darin, dass es ermöglicht zwischen Selbst- und Fremdsteuerung zu vermitteln und hier eine Art Scharnier bildet. Dies hat in der Forschungsliteratur überwiegend dazu geführt, diese Steuerungskonstellation unter dem Begriff der

Regine Paul

## Analyse and rule? A conceptual framework for explaining the variable appeals of ex-ante evaluation in policymaking

### Abstract

This article integrates disparate explanations for increasing (but variable) turns to ex-ante policy evaluation, such as risk analysis, across public administrations. So far unconnected silos of literature – on policy tools, policy instrumentation, the politics of evaluation and the political sociology of quantification – inconsistently portray ex-ante evaluation as rational problem-solving, symbolic actions of institutional self-defence, or (less often) political power-seeking. I synthesise these explanations in an interpretivist and institutionalist reading of ex-ante evaluation as contextually filtered process of selective meaning-making. From this methodological umbrella emerges my unified typology of ex-ante evaluation as instrumental problem-solving (I), legitimacy-seeking (L) and power-seeking (P). I argue that a) these ideal-types co-exist in policymakers' reasoning about the expected merits of ex-ante evaluation, whilst b) diverse institutional contexts will favour variable weightings of I, L and P in policymaking. By means of systematisation the typology seeks to inspire an interdisciplinary research agenda on varieties of ex-ante evaluation.

**Keywords:** policy tools, policy evaluation, politics of evaluation, institutionalism, interpretive policy analysis

### Zusammenfassung

*Ein integrierter Erklärungsansatz für die variable Hinwendung zu ex-ante Evaluierungstools in der Politikgestaltung*

Der Beitrag entwirft einen integrierten Analyserahmen für das Phänomen der zunehmenden und zugleich variablen Hinwendung zu Instrumenten der ex-ante Politikevaluation, beispielsweise der risikobasierten Entscheidungsvorbereitung, in vielen politisch-administrativen Systemen. Bisher unverbundene und oft kontrastierende Literaturen – zu *policy tools*, *policy instrumentation*, Evaluationspolitik, aber auch der politischen Soziologie der Quantifizierung – konzeptualisieren ex-ante Evaluation als rationale Problemlösung, symbolische Handlung institutioneller Selbstverteidigung oder (seltener) politisches Machtspiel. Der Beitrag synthetisiert solche scheinbar konträren Erklärungsansätze in einer interpretivistischen und institutionalistischen Lesart, nach welcher Akteure des politisch-administrativen Systems den *Toolkits* der ex-ante Evaluation drei verschiedene Leistungsversprechen – instrumentelle Problemlösung, Legitimitätsbeschaffung und Machtgewinn (*ILP-Typologie*) – zumessen. Der Beitrag argumentiert, dass a) diese drei Idealtypen in der Bedeutungszuweisung an ex-ante Evaluationsinstrumente immer ko-existieren, b) diverse institutionelle Kontextbedingungen allerdings eine unterschiedliche Gewichtung der respektiven I-, L- und P-Interpretationsrahmen in der Politikgestaltung begünstigen. Durch Systematisierung bisher nebeneinanderstehender Forschungsstränge soll die integrierte Typologie eine interdisziplinäre Forschungsagenda zu Variation von Politikevaluation und Evaluationspolitik inspirieren.

**Schlagworte:** Politikinstrumente, Politikevaluation, Evaluationspolitik, Institutionalismus, interpretative Policyanalyse

## 1 Introduction

For some decades now, governments and public administrations across the globe have invested heavily in analytical tool-sheds for assessing policy options *before* decision-making. Famous examples include President Reagan's Executive Order 12291 of 1981, requiring that all US legislation be pre-examined with cost-benefit analysis (CBA) (Posner, 2001), or the English demand that all regulatory enforcement activities be prioritised through systematic risk analysis (Hampton, 2005). There is also increased promotion of such tools by international organisations (for risk analysis see: Organisation for Economic Co-Operation and Development, 2010).

Scholars have recently started examining ex-ante evaluation tools, too (e.g., Atkinson, 2015; Black, 2005; Dunlop & Radaelli, 2016; Radaelli, 2005; 2010; Rothstein, Borraz & Huber, 2013) and thus revive their foundational role in the birth of the policy sciences in the tradition of Harold D. Lasswell<sup>1</sup>. And yet: we so far find rather contradictory and scattered conceptual answers to the question why exactly such tools appeal to policymakers and how their appeal varies across contexts:

- On the one hand, standard definitions of so-called “policy-analytical methods” (I adopt the term from Turnpenny, Jordan, Benson & Rayner, 2015, p. 4) in policy studies suggest they fulfil a predominantly instrumental role in policymaking far off political attention or infighting<sup>2</sup>. CBA and its cousins count as precursors for policy formulation and adoption. By analysing policy problems and proposed solutions *before* decision-making they “[generate] options about what to do about a public problem” (Howlett, 2011, p. 29).
- On the other hand, such a technocratic and instrumental conceptualisation of the appeal of ex-ante evaluation is fiercely contradicted in the literature on policy evaluation and instrumentation (Weiss, 1973, 1993; Linder & Peters, 1989; Peters, 2002; Lascoumes & Le Galès, 2007; Kassim & Le Galès, 2010; Raimondo, 2018). Scholars in these fields have amply highlighted the political nature of the design, choice and use of evaluation and policy tools. Read jointly, as this article will, these literatures suggest that ex-ante evaluation involves what I call *positional struggles* over organisational legitimacy, power and political influence in a policy domain.
- In addition, both the policy studies and the policy tools literature disregard insights from the political sociology of quantification, though it offers great analytical mileage for specifying the argumentative underpinnings of legitimacy and power-oriented turns to ex-ante evaluation among public administration actors.

This article argues that we need a systematic integration of insights from across these so far unconnected silos of literature to explain the increasing but contextually variable rise of ex-ante evaluation. Building on the issue's reflections on ‘varieties of evaluation’, I contribute a unified analytical framework for explaining the adoption of policy-analytical methods as stemming from administrators'/policymakers'<sup>3</sup> contextualised perceptions of their likely ability to pursue different sets of goals. I propose a unified typology<sup>4</sup> of instrumental problem-solving (I), legitimacy-seeking (L) and power-seeking (P) to capture the duality of instrumental and more political adoptions of ex-ante evaluation frameworks. My interpretivist premise is that to adopt ex-ante evaluative tools is a powerful act of interpreting and pre-structuring the socio-political world as it is to be known and governed against existing structural conditions.

*Jens Weiß, Dino Schubert*

## Doppelte Reform mit geteiltem Erfolg: Zur Wirkung der DOPPIK-Reform auf Haushaltsführung und Verwaltungssteuerung in den Kommunen

### **Zusammenfassung**

Die DOPPIK-Reform war für die kommunalen Verwaltungen in Deutschland eines der zentralen Modernisierungsprojekte der letzten 20 Jahre. Dieser Beitrag untersucht den aktuellen Stand der Implementierung des doppischen Rechnungswesens und managerialistischer Steuerungsinstrumente. Auf Basis einer Sichtung der internationalen Literatur zur Implementierung managerialistischer Formen der Steuerung wird vertiefend untersucht, in welchem Umfang Ansätze des Performance Managements und des Strategischen Managements in Kommunen implementiert wurden und welche Faktoren hierfür relevant sind. Empirische Grundlage ist eine Befragung der Kommunen in Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Sachsen-Anhalt. Die Ergebnisse zeigen, dass die Umstellung auf eine doppische Rechnungsführung weitgehend vollzogen ist. Eine managerialistische Form der Steuerung wurde dagegen nur in sehr wenigen der untersuchten Kommunen eingeführt. Gleichzeitig ist festzustellen, dass die derzeit verfügbaren theoretischen Modelle zur Erklärung der Implementierung managerialistischer Instrumente in deutschen Kommunen nicht ausreichen.

*Schlagerworte:* Verwaltungssteuerung, Performance Management, Strategisches Management, DOPPIK

### **Abstract**

*Double the reform, half the success? The implementation of accrual accounting and managerial instruments through the DOPPIK reforms in German local governments*

The implementation of a double-entry full accrual accounting system combined with ideas of output- or impact-oriented management—known as DOPPIK—has been the most important reform project for German local governments within the last 20 years. Based on a review of international literature on the use of managerial instruments in the public sector, this article analyses the present state of the reform focusing on the implementation of Performance Management and Strategic Management. The dissemination of managerial instruments and the main factors influencing their adoption are examined using data from a survey of local governments in the federal states of Lower Saxony, North Rhine-Westphalia and Saxony-Anhalt. Whereas many local governments implemented accrual accounting, only very few have implemented managerial ideas and instruments. Moreover, public management concepts and models cannot explain the variations in the implementation of managerial practices.

*Keywords:* Performance Management, Strategic Management, Local Government Management, DOPPIK

## 1 Einleitung

Die Einführung der als DOPPIK bekannt gewordenen Variante einer produkt- und ressourcenorientierten, doppelten Buchführung war für die kommunalen Verwaltungen in Deutschland eines der zentralen Reformprojekte der letzten 20 Jahre. Der der DOPPIK-Reform zu Grunde liegende Beschluss der *Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder* (IMK) (2003) verknüpfte zwei bis dahin weitgehend unabhängig voneinander geführte Reform-Vorhaben: Einerseits Ideen zur Erneuerung des kommunalen Rechnungswesens (Lüder, 1996) und andererseits das Konzept zur outputorientierten Steuerung über einen Produkthaushalt, das – basierend auf Ideen des *New Public Management* – von der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmodernisierung (KGSt) (1993) mit dem *Neuen Steuerungsmodell* propagiert wurde. Entsprechend finden sich im IMK-Beschluss zwei Ziele der Reform: Erstens sollte mit der Reform „das kommunale Haushalts- und Rechnungswesen von der bislang zahlungsorientierten Darstellungsform auf eine ressourcenorientierte Darstellung umgestellt“ werden und zweitens sollte zukünftig „die Steuerung der Kommunalverwaltungen statt durch die herkömmliche Bereitstellung von Ausgabeermächtigungen (Inputsteuerung) durch die Vorgabe von Zielen für die kommunalen Dienstleistungen (Outputsteuerung)“ erfolgen (Ständige Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder, 2003, S. 2).

16 Jahre nach diesem Beschluss ist schon formal ein äußerst heterogener Entwicklungsstand zu konstatieren (Mühlenkamp & Glöckner, 2009; Böhme & Heindl, 2014; Böhme, 2017; Adam & Mahnke, 2018): In Bayern, Schleswig-Holstein und Thüringen können die Kommunen zwischen einer kameralistischen und einer doppischen Haushaltsführung wählen; diese Regelung gilt derzeit unbefristet. In Baden-Württemberg, einst Pionier der doppischen Haushaltsführung (Lüder, 1996; 2001), wurde die Frist zur Umstellung auf einen doppischen Haushalt auf den 01.01.2020 verschoben. Für die Kommunen der anderen Bundesländer galten zur Umstellung auf eine doppische Haushaltsführung Fristen zwischen dem 01.01.2009 (Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und Saarland) und dem 01.01.2015 (Hessen). Die rechtlichen Grundlagen zur Umsetzung der doppischen Haushaltsführung weisen darüber hinaus nicht nur zu den Details des Rechnungswesens, sondern auch hinsichtlich der Regelungen zur Implementierung einer outputorientierten Steuerung über Ziele und Kennzahlen eine erhebliche Heterogenität auf.

Der vorliegende Beitrag untersucht den Stand der DOPPIK-Reform insbesondere mit Blick auf Aspekte der Verwaltungssteuerung und leistet einen Beitrag zu einer Bewertung der Reformertolge. Die zentralen Fragestellungen des Beitrags sind erstens, in welchem Umfang managerialistische Instrumente, in diesem Fall die Steuerung über strategische Ziele und Kennzahlen – Performance Management und Strategisches Management –, bisher implementiert wurden, und zweitens, welche Faktoren einen wesentlichen Einfluss auf deren Einführung hatten. Empirische Grundlage ist eine Befragung der 1.003 Kommunen in Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Sachsen-Anhalt, die im Sommer 2019 durchgeführt wurde. Die Ergebnisse zeigen, dass die Umstellung auf eine doppische Rechnungsführung weitgehend vollzogen ist. Eine managerialistische Form der Steuerung wurde dagegen nur in wenigen der untersuchten Kommunen eingeführt. Dort, wo Leistungsinformationen, Kennzahlen und Ziele verfügbar sind, werden diese kaum für operative oder politische Entscheidungen genutzt. Gezeigt

Svenja Bauer-Blaschkowski

## Politik nach Präferenzlage oder pragmatisches Problemlösen? Landesregierungen und die Unterbringung von Asylbewerbern (1995-2016)

### Zusammenfassung

Während asylpolitische Entscheidungen des Bundes als ideologiegetrieben beschrieben werden, gelten die Kommunen seit Jahrzehnten als Vorreiter einer pragmatischen Asylpolitik. Unklar ist bislang, wodurch die Asylpolitiken der Bundesländer geprägt werden. Dieser Fragestellung geht das vorliegende Papier anhand der Einflussfaktoren auf die Unterbringungsart von Asylbewerbern nach. Es wird zunächst angenommen, dass Unterbringungspolitiken durch länderspezifischen sozioökonomischen Problemdruck geprägt werden. Kontrastierend wird ausgehend von der Parteiendifferenzhypothese argumentiert, dass unterschiedliche Landesregierungen die Unterbringungsart von Asylbewerbern gemäß ihren *policy-* und *vote-seeking-*Motiven verschiedenartig ausgestalten, diese im Wählerstimmenwettbewerb mit rechtspopulistischen Parteien aber restriktiver ausrichten. Die Befunde *gepoolter* Zeitreihenanalysen von 1995 bis 2016 zeigen, dass demografischer Problemdruck, steigende Asylbewerberzahlen und wirtschaftliche Ressourcen die Art der Unterbringung nur teilweise erklären. Vielmehr wird sie insbesondere durch SPD und Union entsprechend ihren ideologischen Motiven beeinflusst. Auf asylkritischere Einstellungen ihrer Stammwählerschaft reagieren beide mit einer restriktiveren Unterbringungspolitik. Im Wettbewerb mit der AfD verändern die Unionsparteien ihre Unterbringungspolitik restriktiv, die SPD dagegen permissiv.

**Schlagerworte:** Asylpolitik; Unterbringung von Asylbewerbern; Bundesländer; Parteien

### Abstract

*Party Politics or pragmatic problem-solving? Länder governments and the accommodation of asylum seekers (1995-2016)*

Which motives shape the asylum policies of the German *Länder*? I investigate this question by focusing on accommodation of asylum seekers. First, I assume that accommodation policy depends on socioeconomic pressures and resources. Contrasting this, I argue that *Länder* governments shape accommodation policy according to their respective policy- and vote-seeking preferences. However, in competition with right-wing parties, they uniformly shift towards more restrictive measures. The results of pooled time series analyses (1995-2016) show that demographic pressure, increasing numbers of asylum seekers and economic resources only partly explain different accommodation policies. Rather, SPD and Union basically implement their policy preferences, but react differently to pressure from their electorate and from other parties. If their core electorate is xenophobic, both adopt more restrictive policies. Competing with the AfD, the SPD pursues more permissive policies, while the Union adapts restrictively.

**Keywords:** asylum policy; accommodation of asylum seekers; German *Länder*; party politics

## 1 Einleitung

In der medialen und politischen Debatte rund um die „Flüchtlingskrise“<sup>1</sup> galt die Unterbringung von Asylbewerbern<sup>2</sup> als Paradebeispiel für problemdruckinduziertes Handeln staatlicher Stellen: Angesichts drastisch angestiegener Asylbewerberzahlen, allgegenwärtigen Wohnraummangels und einer finanziellen Überlastung der öffentlichen Haushalte sei eine Unterbringung von Flüchtlingen in großen Sammelunterkünften unumgänglich und eine Unterbringung in kleineren Wohneinheiten schlichtweg nicht realisierbar. Gleichwohl wird die Unterbringung von Asylbewerbern aufgrund ihrer Auswirkungen als Ausdruck unterschiedlicher asylpolitischer Zielvorstellungen angesehen. Die Unterbringung in so genannten „Gemeinschaftsunterkünften“ gilt wegen ihrer separierenden und abschreckenden Wirkung als restriktive Asylpolitik, die sogenannte „dezentrale Unterbringung“ in eigenen Wohneinheiten wegen ihrer integrativen, das Wohlbefinden von Asylbewerbern steigernden Wirkung als permissive Asylpolitik (u. a. Aumüller & Bretl, 2008; Johansson, 2016).

Maßgeblich ausgestaltet wird die Unterbringung von Asylbewerbern durch die Bundesländer. Ein Blick in die Empirie zeigt hierbei erhebliche Unterschiede: Während Asylbewerber in Bundesländern wie Brandenburg oder Bayern seit Jahren überwiegend in Gemeinschaftsunterkünften leben, werden in Niedersachsen oder Schleswig-Holstein mehr als 90% der Asylbewerber dezentral untergebracht. Auch über Zeit lassen sich keine bundesweit einheitlichen Trends in der Art der Unterbringung ausmachen: Während der Anteil dezentraler Unterbringung in Baden-Württemberg oder dem Saarland in den letzten Jahren deutlich sank, ist er in Thüringen oder Bayern angewachsen.

Aber wodurch lässt sich diese Varianz erklären? Eine Betrachtung der Forschungsliteratur zeigt, dass sich bislang keine Antwort auf diese Frage finden lässt. Trotz ihrer Relevanz im asylpolitischen Kompetenzgeflecht ist die Unterbringungspolitik der Bundesländer ein politikwissenschaftlich vernachlässigtes Feld. Bisherige Untersuchungen zu Bestimmungsfaktoren der Asylpolitik der Bundesländer befassen sich mit der Zusammensetzung und Arbeit von Härtefallkommissionen (Wolf, 2011), Asylanerkennungswahrscheinlichkeiten (Riedel & Schneider, 2017), Ausgabenhöhen oder Abschiebequoten (Hörisch, 2018) und, folgt man einem weiteren Verständnis von Asylpolitik als Teil von Migrationspolitik, mit Integration (Münch, 2016; Kostner, 2017; Träger & Neumann, 2017) oder Einbürgerung (Henkes, 2008). Sie liefern unterschiedliche, zum Teil widersprüchliche, Befunde zur Relevanz von Problemdruck und finanziellen Ressourcen oder der parteipolitischen Zusammensetzung von Landesregierungen. Konsens über die Bestimmungsfaktoren von Asylpolitiken besteht bislang lediglich für die kommunale und die Bundesebene: Erstere gilt als pragmatisch und problemlösungsorientiert, letztere als ideologiegetrieben und politisiert.

Ausgehend von diesen möglichen Motiven für Regierungshandeln geht das vorliegende Papier daher folgenden Fragestellungen nach: Reagieren die Länder bei der Unterbringung von Asylbewerbern, ebenso wie die deutschen Kommunen, vorrangig auf regionale Problemlagen, wie Wohnraummangel oder steigende Asylbewerberzahlen, und versuchen diese entsprechend den vorhandenen Ressourcen zu bewältigen? Oder gestalten auch Landesregierungen – ähnlich wie Bundesregierungen – Unterbringungspolitiken gemäß eigenen politischen Zielvorstellungen oder wahlstrategischen Erwägungen permissiv oder restriktiv aus? Zur Beantwortung dieser Fragestellungen

*Sandra Stötzer, Michaela Stangl, Christian Brödl*

## Auswirkungen von Gemeindestrukturreformen – Eine Einzelfallstudie einer Gemeindefusion in der österreichischen Steiermark<sup>1</sup>

### **Zusammenfassung**

Gemeindefusionen sind ein ungebrochen aktuelles Thema, das sowohl in der Praxis als auch in der Wissenschaft rege diskutiert wird. Der Stand der Forschung zeigt, dass die Befunde bezüglich der Auswirkungen von Gebietsreformen heterogen sind und die Reformaktivitäten in Österreich bislang kaum beleuchtet wurden. Dieser Beitrag bietet einen Überblick zu den jüngsten Strukturreformen in Österreich und spezifische Einblicke in eine steirische Fusionsgemeinde als Einzelfallstudie. Hierfür wurden einerseits vor der Fusion mittels Leitfadenterviews die Erwartungen von Vertretern<sup>2</sup> aus Gemeindepolitik und -verwaltung eruiert. Andererseits wurden drei Jahre nach der Fusion (vollzogen per 1.1.2015) erneut Interviews mit Repräsentanten und Mitarbeitern dieser Gemeinde geführt, sodass den ex-ante artikulierten Erwartungen die ex-post wahrgenommenen Auswirkungen gegenübergestellt werden können.

*Schlagerworte:* Auswirkungen, Fallstudie, Gebietsreform, Gemeindefusion, Kommunalverwaltung

### **Abstract**

*Effects of structural reforms – A single case study of a municipal merger in Styria*

Municipal mergers continue to be a current topic actively discussed by both practitioners and scholars. Recent research shows heterogeneous findings concerning the effects of municipal amalgamations and that reform activities in Austria are only sparsely examined. This paper outlines recent structural reforms in Austria and provides an insight into a Styrian case study. Based on guided interviews, we first investigated the expectations of representatives of Styrian municipalities before their merger, which was implemented on 1.1.2015. Second, three years after the reform, we again conducted interviews with politicians and public servants of the merged municipality. Thus, expectations articulated ex-ante are contrasted with the ex-post perceived effects.

*Keywords:* case study, effects, municipal merger, municipal reform, local government

## 1 Einleitung

Gebietsreformen als territoriale Umstrukturierung der (Kommunal-)Verwaltung sind kein neues, jedoch in Theorie und Praxis nach wie vor aktuelles Thema; sie zählen zu den zentralen verwaltungspolitischen Themen. Die Beweggründe für solche Strukturveränderungen inkludieren i. d. R. einen bestehenden oder erwarteten Problemdruck, etwa durch zunehmende und komplexer werdende Aufgaben, steigende Ansprüche der Bürger, Rekrutierungsprobleme (hinsichtlich qualifizierter Fachkräfte oder Bewerber für politische Mandate), demografische Veränderungen, Entsiedelung strukturschwacher Regionen und „Spardruck“ angesichts oft angespannter öffentlicher Haushalte und eingeschränkter fi-

nanzieller Spielräume für Investitionen (Kuhlmann, Seyfried & Siegel, 2018b, S. 13 f.; Pitlik, Wirth & Lehner, 2010, S. 1 f.; Seuberlich, 2017, S. 26 ff.; Tavares, 2018, p. 5). Ebenso vielfältig sind die damit verfolgten Ziele bzw. daran geknüpften Erwartungen, bspw. verbesserte Leistungsfähigkeit, Servicequalität und Standortattraktivität, erhöhte Handlungsspielräume der Kommunen sowie insbesondere Effizienzsteigerungen (Seuberlich, 2017, S. 29; Steiner, Kaiser & Eythórsson 2016, p. 25 ff.; Swianiewicz, 2018, p. 3).

Strukturreformen ziehen intendierte, aber auch unerwartete Effekte auf die Effizienz und Effektivität der kommunalen Leistungserbringung sowie die demokratische Teilhabe nach sich (Tavares, 2018, pp. 8 ff.). Der mittlerweile umfangreiche *State-of-the-Art* bezüglich der Auswirkungen von Gebietsreformen zeigt – sowohl im Ländervergleich als auch hinsichtlich einzelner Wirkungsdimensionen – nicht eindeutige bzw. teils widersprüchliche Befunde (Allers & Geertsema, 2016, pp. 661 ff.; Kuhlmann, Seyfried & Siegel, 2018a, S. 120 ff.; 2018b, S. 17 ff.; Swianiewicz, 2018, pp. 5 ff.), speziell in Bezug auf Einsparungen und Wirtschaftlichkeitsverbesserungen. Vergleichsweise positiv werden Einflüsse auf die Leistungs- und Handlungsfähigkeit von Kommunen eingeschätzt. Auffallend wenig beleuchtet wurden bislang Gebietsreformaktivitäten in Österreich.

Nach langem „Stillstand“ wurde in jüngerer Vergangenheit in Österreich – mit seiner vergleichsweise kleinstrukturierten Gemeindefusionenlandschaft – der Ruf nach Strukturreformen lauter. Seit 2011 intensivierte sich die Reformdiskussion und man setzte Gemeindefusionsprozesse um, primär in der Steiermark und fallweise in Oberösterreich (Heinisch, Lehner, Mühlböck & Schimpf, 2018, pp. 472 f.; Stangl & Stötzer, 2015, S. 89 ff.). Wenngleich die mit diesen Reformen verknüpften Erwartungen (aber auch Vorbehalte) hoch waren und sind, stehen begleitende sowie ex-post durchgeführte Reformevaluatoren bisher aus. Die vorliegende Arbeit untersucht anhand einer Einzelfallstudie von Gemeinden, die im Zuge der Gemeindestrukturreform Steiermark 2015 freiwillig fusionierten, inwieweit sich die vor der Fusion geäußerten, subjektiven Erwartungen aus Sicht kommunaler Akteure erfüllt haben. Konkret waren folgende Fragen forschungsleitend:

- Welche Auswirkungen erwarten ausgewählte Gemeindevertreter und -mitarbeiter durch die Fusion der steirischen Gemeinden Anger, Baierdorf, Feistritz und Naintsch?
- Sind die erwarteten Auswirkungen dieser Fusion aus Sicht ausgewählter Akteure der (neuen) Gemeinde Anger eingetreten? Welche Schlussfolgerungen lassen sich auf Basis dieser vergleichenden ex-ante- und ex-post-Studie ableiten?

Der Beitrag dieser Arbeit liegt darin, dass die (sowohl vor als auch nach der Fusion) analysierte Einzelfallstudie detaillierte Reformeinblicke in die vergleichsweise selten betrachtete Mikroebene (Handlungen, Einstellungen und Wahrnehmungen von Mandatsträgern und Verwaltungspersonal) und teils die Mesoebene (Effekte auf die Organisationen bzw. Fusionsgemeinden) bietet, während vorhandene Untersuchungen meist auf der abstrakteren, aggregierten Makroebene ansetzen. Zudem existieren kaum Forschungsarbeiten, welche ex-ante- und ex-post-Perspektiven verbinden (Kuhlmann, Seyfried & Siegel, 2018b, S. 76 ff.). Der vorliegende Erfahrungsbericht illustriert insbesondere die subjektiv wahrgenommenen Herausforderungen bei der freiwilligen Fusion kleiner, ländlich geprägter Gemeinden und kann auch für Entscheidungsträger in Politik und Verwaltung eine Orientierungshilfe bieten.

Kapitel 2 stellt den Wissensstand zu den Auswirkungen von Gebietsreformen im Überblick dar und skizziert die Gegebenheiten in Österreich. In Kapitel 3 wird das Un-