

Klare Ziele, messbare Wirkung: Der neue Koalitionsvertrag muss wirkungsorientiert sein

Der Koalitionsvertrag von SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP (2021-2025) umfasste 141 Seiten - doch die schiere Länge eines Koalitionsvertrags ist kein Indikator für seine Wirksamkeit. Vielmehr gilt es, staatliches Handeln nicht nur ambitioniert, sondern effektiv zu gestalten. Dazu müssen Ziele im Koalitionsvertrag eindeutig, nachvollziehbar und vor allem wirkungsorientiert formuliert werden.

Staatliches Handeln wird oft an reinem Output gemessen: wie viele Gesetze wurden erlassen, wie viele Mittel verausgabt, wie viele Strategien geschrieben. Doch ob diese Maßnahmen tatsächlich die gewünschten Wirkungen erzielen, bleibt häufig unklar. Wirkungsziele bieten eine Lösung, um politische Maßnahmen von Beginn an auf den geplanten Mehrwert für die Menschen im Land auszurichten und damit eine evidenzbasierte Steuerung zu ermöglichen.

Daher müssen Wirkungsziele bereits im Koalitionsvertrag verankert werden. Statt sich auf eine Sammlung von Einzelmaßnahmen zu beschränken, sollte ein Koalitionsvertrag definieren, welche konkreten gesellschaftlichen Veränderungen erreicht werden sollen – und wie deren Erfolg gemessen werden kann. Ein solcher Ansatz steigert nicht nur die Effektivität staatlichen Handelns, sondern verbessert auch Transparenz und Rechenschaftspflicht gegenüber der Gesellschaft.

Wirkungsziele zeichnen sich durch vier Kernelemente¹ aus:

Zielzustand: Sie beschreiben eindeutig einen zukünftigen, aber realistischen Zustand.

Zielgruppe: Sie definieren eine Veränderung (Wirkung) und ihren Nutzen für eine eindeutige Zielgruppe

Zeit: Sie definieren eindeutig, bis wann der Zielzustand eingetreten sein soll.

Zielüberprüfung: Sie werden mit Indikatoren bzw. Kennzahlen messbar gemacht, sodass datenbasiert überprüft werden kann, ob die gewünschte Wirkung eingetreten ist.

Den Unterschied zwischen Zielen und Wirkungszielen erläutern wir an zwei Beispielen zu Verwaltungsdigitalisierung und Sicherheit aus dem Koalitionsvertrag von SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP (2021-2025) und zeigen, wie diese in den anstehenden Koalitionsverhandlungen formuliert werden können.

¹ Göller (2025), S. 6



Beispiel 1: Verwaltungsdigitalisierung

Ziel KoaV2021
S.9:

„Die Verwaltung soll agiler und digitaler werden. Sie muss auf interdisziplinäre und kreative Problemlösungen setzen. Wir werden sie konsequent aus der Nutzungsperspektive heraus denken. Wir wollen das Silodenken überwinden und werden feste ressort- und behördenübergreifende agile Projektteams und Innovationseinheiten mit konkreten Kompetenzen ausstatten.“

Zielzustand	●	• Formulierung fokussiert ausschließlich auf Output-Ziele anstatt auf die gewünschten Wirkungen.
Zielgruppe	●	• Die Verwaltung ist keine Zielgruppe jenseits der Output-Ziele, da Verwaltungsdigitalisierung kein Selbstzweck ist. • Bürger:innen als Zielgruppe nur implizit („Nutzungsperspektive“)
Zeit	●	• Nicht genannt.
Zielüberprüfung	●	• Nicht genannt.

Das erste Beispiel aus dem Koalitionsvertrag 2021-2025 macht die Nachteile reiner Output-Ziele deutlich. Sie fokussieren zwar auf zukünftige Ergebnisse oder Produkte (hier: agile, digitale Verwaltung, ressort- und behördenübergreifende agile Projektteams), lassen aber unbeantwortet, warum diese wichtig sind und welche gesamtgesellschaftliche Veränderung durch sie erreicht werden soll. Mit anderen Worten: Welche Wirkung soll mit damit für welche Zielgruppe erreicht werden? Auch der Zeitrahmen für das Erreichen der gewünschten Wirkungen sowie Kennzahlen zur Überprüfung, dass das Ziel erreicht wurde, werden nicht genannt.

Als Wirkungsziel könnte das Beispiel folgendermaßen formuliert werden:

Wirkungsziel

Im Jahr 2030 sind 80% der Verwaltungsdienstleistungen des Bundes, der Länder und Kommunen für die Bürger:innen Ende-zu-Ende digitalisiert. Die Zufriedenheit der Bürger:innen bei den 50% meistgenutzten Verwaltungsservices ist sehr hoch.

Zielzustand	●	• Zufriedenheit der Bürger:innen als gewünschte Wirkung.
Zielgruppe	●	• Verwaltungsmitarbeitende und Bürger:innen als klar benannte Zielgruppen mit unterschiedlichen Verhaltensänderungen und Mehrwerten, die sich aus dem Zielzustand ergeben.
Zeit	●	• Bis 2030 sind 80% der Verwaltungsdienstleistungen online und die Zufriedenheit mit der Hälfte davon ist sehr hoch.
Zielüberprüfung	●	• Mindestens eine Kennzahl/Indikator pro Ziel (Verwaltungsdigitalisierung, Zufriedenheit) genannt.



Beispiel 2: Sicherheit

Das zweite Beispiel aus dem Koalitionsvertrag kommt aus dem Bereich Sicherheit. Hier ist zwar ein konkreter Zeitpunkt genannt, dieser bezieht sich jedoch auf einen einzelnen Umsetzungsschritt und nicht auf das Eintreten der gewünschten Wirkung. Auch hier ist das eigentliche Ziel, die Verbesserung der Auswirkungen und Effektivität von Sicherheitsgesetzen, nur implizit vorhanden. Der Fokus der Formulierung liegt stattdessen auf der Evaluation. Zielgruppen und Kennzahlen zur Zielüberprüfung werden auch in diesem Beispiel nicht genannt.

Ziel KoalV 2021 S.86:

„Die Sicherheitsgesetze wollen wir auf ihre tatsächlichen und rechtlichen Auswirkungen sowie auf ihre Effektivität hin evaluieren. Deshalb erstellen wir eine Überwachungsgesamtrechnung und bis spätestens Ende 2023 eine unabhängige wissenschaftliche Evaluation der Sicherheitsgesetze und ihrer Auswirkungen auf Freiheit und Demokratie im Lichte technischer Entwicklungen.“

Zielzustand		<ul style="list-style-type: none"> • Evaluation ist kein Selbstzweck, das eigentliche Ziel bezieht sich vermutlich auf die Verbesserung der Auswirkungen und Effektivität von Gesetzen. • Verknüpfung mit Umsetzungsschritten
Zielgruppe		<ul style="list-style-type: none"> • Nicht genannt.
Zeit		<ul style="list-style-type: none"> • Zeitpunkt der Evaluation genannt. Dies bezieht sich jedoch auf einen Umsetzungsschritt, anstatt auf das Eintreten der Wirkung.
Zielüberprüfung		<ul style="list-style-type: none"> • Nicht genannt.

Wirkungsziel

Bis Ende 2023 werden die bestehenden Sicherheitsgesetze durch eine unabhängige wissenschaftliche Evaluation auf ihre tatsächlichen und rechtlichen Auswirkungen sowie ihre Effektivität geprüft und eine Überwachungsgesamtrechnung erstellt. Auf Grundlage der Evaluation werden Gesetze auf den Weg gebracht, um die Sicherheit in Deutschland (gemessen an einem Rückgang der Kriminalitätst Statistik) in Deutschland, im Einklang mit den Freiheitsrechten für die Bürgerinnen zu verbessern.

Zielzustand		<ul style="list-style-type: none"> • Verbesserung der Sicherheit konkreter als Ziel formuliert
Zielgruppe		<ul style="list-style-type: none"> • Bürger:innen konkret als Zielgruppe benannt
Zeit		<ul style="list-style-type: none"> • Ende 2023 als konkreter Zeitpunkt für die Ergebnisse der Evaluation. Eintreten des Zielzustand darüber hinaus durch Berücksichtigung der Evaluationsergebnisse sichergestellt.
Zielüberprüfung		<ul style="list-style-type: none"> • Für die verschiedenen Kriminalitätsbereiche müssen geeignete Indikatoren aus der Kriminalitätsstatistik abgeleitet werden.



Was ist zu tun?

In den Verhandlungen für einen Koalitionsvertrag gibt es zahlreiche Nuancen, die die Verhandler:innen bedenken müssen – von Versprechen aus dem Wahlkampf, über die Repräsentation der Bundesländer und Geschlechter bis zu unvorhersehbaren Ereignissen in der Zukunft, die politische Spielräume benötigen. Um den Koalitionsvertrag dennoch schlank zu halten und auf echte Mehrwerte für die Menschen und Unternehmen im Land auszurichten, sollte er möglichst viele Wirkungsziele enthalten. Um das zu erreichen, sollte jedes Themengebiet anhand der folgenden Leitfragen gegengeprüft werden:

Zielzustand: Welche gesellschaftliche Verbesserung soll eintreten? Was genau ist das Problem, das gelöst werden muss?

Zielgruppe: Welche Zielgruppen müssen ihr Verhalten ändern, damit das gesellschaftliche Ziel erreicht wird?

Zeit: Bis wann soll das Ziel erreicht werden?

Zielüberprüfung: Anhand welcher Kennzahlen erkennt man, dass das Ziel erreicht ist?

Die Formulierung von Wirkungszielen anhand dieser Leitfragen ist der erste Schritt zu einer wirkungsorientierten Umsetzung von Gesetzen, Maßnahmen und Strategien. Daneben gilt es für die Ministerien, die Zielerreichung kontinuierlich datenbasiert zu überprüfen und das Vorgehen zur Zielerreichung bei Bedarf anzupassen.

Anhang: Template zur Formulierung von Wirkungszielen

Wirkungsziel	<i>Text ergänzen</i>	
	<hr/> <hr/>	
	Bewertung	
Zielzustand		• <i>Text ergänzen</i>
Zielgruppe		• <i>Text ergänzen</i>
Zeit		• <i>Text ergänzen</i>
Zielüberprüfung		• <i>Text ergänzen</i>



Literaturverzeichnis

Göller, Benedikt (2025). *Wirkungsorientierung als Weg zu echten Digitalstrategien der Bundesregierung*. Berlin: Agora Digitale Transformation gGmbH. DOI: 10.5281/zenodo.14987873

SPD, Bündnis 90/Die Grünen & FDP. (2021). *Mehr Fortschritt wagen: Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit*. Koalitionsvertrag 2021–2025.

Ansprechpersonen bei der Agora Digitale Transformation



Dr. Vivien Benert

Data Scientist

vivien.benert@agoradigital.de



Benedikt Göller

Innovation Lead - Wirkung und Daten

benedikt.goeller@agoradigital.de



Dieser Beitrag unterliegt einer CreativeCommons-Lizenz (CC BY-SA). Die Vervielfältigung, Verbreitung und Veröffentlichung, Veränderung oder Übersetzung von Inhalten der Agora Digitale Transformation, die mit der Lizenz „CC BY-SA“ gekennzeichnet sind, sowie die Erstellung daraus abgeleiteter Produkte sind unter den Bedingungen „Namensnennung“ und „Weiterverwendung unter gleicher Lizenz“ gestattet. Ausführliche Informationen zu den Lizenzbedingungen finden Sie hier: <http://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/>

Agora Digitale Transformation | März 2025

