

Evaluation von Politik- und Verwaltungsreformen: Institutionelle und materielle Auswirkungen von NPM- und WOV-Projekten

THEO HALDEMANN¹

1. Einleitung

Die Mitglieder der Arbeitsgruppe Verwaltungsreform der Schweizerischen Evaluationsgesellschaft (SEVAL) möchten mit diesem Beitrag aufzeigen, wie sich die Interessen nach einer verstärkten *Leistungs- und Wirkungsorientierung* im Rahmen der Philosophie des New Public Management (NPM) und des Steuerungsmodells der wirkungsorientierten Verwaltungsführung (WOV) sowie die Interessen nach einer verbesserten *Vollzugs- und Wirkungskontrolle* in Politik und Verwaltung gegenseitig unterstützen können und zusätzlich verstärken sollen: Die WOV braucht eine verstärkte Evaluationskultur, um ihre eigenen Anliegen umzusetzen; umgekehrt möchte die sozialwissenschaftliche Evaluationsforschung auch in der Schweiz mithelfen, eine transparentere Politik- und Verwaltungskultur zu schaffen.

Die Instrumente von NPM/WOV-Reformen und die Methoden der Vollzugs- und Wirkungskontrolle ergänzen sich nicht nur, sie sind zum Teil

¹ Folgende Mitglieder der Arbeitsgruppe Verwaltungsreform haben mit Anregungen, Hinweisen und Stellungnahmen geholfen, diesen Beitrag zu entwerfen und zu vervollständigen: WERNER BUSSMANN, Bern; RICHARD CRANOVSKY, Meggen; PETER FARAGO, Zürich; MATTHIAS FINGER, Lausanne; ARMIN KÜHNE, Bern; DANIEL MAREK, Bern; PHILIPPE MASTRONARDI, St. Gallen; STEFAN RIEDER, Luzern; MARKUS SCHNEIDER, Solothurn; KARL SCHWAAR, Bern; THOMAS WIDMER, Zürich. Der Leiter und Redaktor der Arbeitsgruppe dankt diesen Personen bestens für das anregende Diskussionsklima und die produktive Zusammenarbeit.

auch aufeinander angewiesen; zusammen eingesetzt sind sie erfolgreicher als einzeln angewendet.

1.1 Adressatenkreis NPM/WOV-Projektleiter/innen

Dieser Beitrag richtet sich in erster Linie an *Projektleiter und Projektleiterinnen und Berater und Beraterinnen* von Politik- und Verwaltungsreformprojekten. Sie werden spätestens nach Ablauf der jeweiligen Versuchsperioden darüber Auskunft geben müssen, ob das von ihnen geleitete Reformprojekt ein Erfolg war oder nicht: Wurden die Reformziele erreicht? Welches sind die Gründe für Abweichungen von den ursprünglichen Zielsetzungen?

Weiter richtet sich dieser Beitrag an diejenigen *Politiker und Politikerinnen*, welche sich für die Umsetzung von NPM/WOV-Reformen interessiert und engagiert haben, sei es als Regierungs- oder Exekutivmitglied in einem Steuerungsausschuss oder als Parlamentsmitglied in einer Reformkommission. Sie alle benötigen zuverlässige Informationen und gesicherte Ergebnisse, um sachkundig darüber befinden bzw. bei Regierung, Parlament oder Souverän beantragen zu können, ob die angelaufenen Reformen im bisherigen oder erweiterten Rahmen - versuchsweise oder definitiv - fortzusetzen oder einzustellen sind.

1.2 Untersuchungsgegenstand NPM/WOV-Projekte

Dieser Beitrag ist auf die Vollzugs- und Wirkungskontrolle von *umfassenden NPM/WOV-Reformprojekten* in Politik und öffentlicher Verwaltung zugeschnitten, welche konzeptuelle Visionen oder politische Ziele, konkrete Instrumente sowie erwartete materielle Ergebnisse der neuen Verwaltungsführung wie folgt miteinander verbinden: ²

- **NPM/WOV-Ziele:** 1) Verbesserte Organisationsstrukturen mittels Agency-Bildung; 2) verbesserte Steuerungsmechanismen zwischen Politik und Verwaltung mittels Leistungsvereinbarungen und Produktgruppenbudgets (Globalbudgets); 3) verbesserte politische Führung

² Siehe HALDEMANN / SCHEDLER 1995, S.101 ff.

und administrative Verantwortung durch klarere Rollentrennung und verbesserte Kontrollmöglichkeiten sowie 4) verbesserte Produkt- und Qualitätsorientierung durch periodische Kundenbefragung und systematische Qualitätssicherung.

- **NPM/WOV-Instrumente:** 1) Neue Personalführung durch moderne Führungskonzepte und anreizorientierte Managementtechniken; 2) neues Finanzmanagement mittels übersichtlichem Produktegruppenbudget und transparenter Kostenrechnung; 3) neues Leistungsmanagement mittels Produktdefinition, Leistungsindikatoren, Mindeststandards und Leistungscontrolling sowie 4) neues Prozessmanagement durch systematische Verfahrensoptimierung zur Leistungs- und Qualitätssteigerung.
- **NPM/WOV-Ergebnisse:** 1) Verbesserte Dienstleistungsqualität durch Kunden-, Mitarbeiter- und Qualitätsorientierung; 2) verbessertes Preis-Leistungs-Verhältnis durch ständige Produkt-, Prozess- und Strukturoptimierungen; 3) Beitrag zur Haushaltssanierung und Entschuldung der öffentlichen Hand sowie 4) Beitrag zur Verstärkung des staatsrechtlichen Wirtschaftlichkeits- und Leistungsfähigkeitsprinzips ohne Abschwächung des Legalitäts- und Legitimitätsprinzips.³

Dieser Beitrag beschränkt sich somit auf diejenigen Ämter und Abteilungen, welche im Versuchsbetrieb als sog. 'Agencies' mit Hilfe von Leistungsvereinbarungen und Produktegruppenbudgets an der "langen Leine" geführt werden.

Für die Evaluation von Reformprojekten mit ausgewählten NPM/WOV-Elementen, oft kombiniert mit Spar-, *Deregulierungs-* oder *Privatisierungs-*Massnahmen sowie für die Evaluation von Reorganisations- oder *Privatisierungsprojekten* in öffentlichen Unternehmungen, wie z.B. Post und SWISSCOM, sind diese Ausführungen entsprechend anzupassen. Gleiches gilt für die Vollzugs- und Wirkungskontrolle der rein betriebswirtschaftlichen Effizienzsteigerungsmassnahmen und Reforminstrumente wie z.B. Total Quality Management (TQM), (Business Process) Reengineering oder Lean Administration: Bei diesen Reformprojekten

³ Vgl. MASTRONARDI 1996, S.1541 ff.

mit NPM/WOV-Elementen lassen sich nicht alle hier entwickelten Fragestellungen und prognostizierten Wirkungen untersuchen, da sie oft unterschiedliche Zielsetzungen verfolgen.⁴

1.3 Mögliche Fragestellungen zu NPM/WOV-Reformen

Die Evaluation, d.h. die Vollzugs- und Wirkungskontrolle, von NPM/WOV-Projekten in Politik und Verwaltung ermöglicht u.a. die systematische Beantwortung folgender Fragen:

- Wurden die geplanten *Prozessveränderungen* durch den Einsatz von neuen Führungsinstrumenten und Steuerungsmechanismen erreicht? Hat sich dadurch die Transparenz von Politik und Verwaltung verbessert?
- Hat der beabsichtigte *Kulturwandel* stattgefunden? Wurde dabei die gewünschte Vertrags- und Vereinbarungskultur verstärkt? Hat die Bevölkerung mehr Vertrauen in die politischen Behörden und Verwaltungsorgane gewonnen? Hat sich die Dienstleistungskultur verstärkt? Hat sich die Zufriedenheit der Kund/innen verbessert?
- Wurden die geplanten *Strukturänderungen* vorgenommen? Haben sich die politischen Behörden und die Verwaltungsorgane schrittweise reorganisiert? Wurden dabei Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortungen delegiert? Hat sich die Zufriedenheit der Mitarbeiter/innen und der Bürger/innen verbessert?
- Wurden die Reformmassnahmen *angemessen, effizient und effektiv* durchgeführt? Werden die staatlichen Aufgaben heute effizienter und effektiver erfüllt?
- Welche direkten und indirekten *Auswirkungen* hatten die NPM/WOV-Reformen z.B. auf die wirtschaftliche Entwicklung, die staatliche Gesetzgebung, den Vollzugsföderalismus oder die direkte Demokratie in der Schweiz?

Anhand dieser und weiterer Fragen sollen sowohl die institutionellen als auch die materiellen *Wirkungen und Nebenwirkungen* der NPM/WOV-

⁴ Siehe HALDEMANN 1995, S. 8 oder SCHEDLER 1995, S.20 ff.

Reformen in Politik und Verwaltung methodisch korrekt ermittelt und beurteilt werden.

1.4 Warum hier und jetzt evaluieren?

Die nationale und vor allem die internationale Evaluationsforschung verfügt über relativ viel gesichertes Wissen zu den *materiellen Reformen* in den einzelnen Politikbereichen, so z.B. über die Wirkungszusammenhänge im Bildungs-, Gesundheits- oder Landwirtschaftsbereich. Über die *institutionellen Reformen* liegt sehr viel weniger gesichertes Wissen vor: Gerade die institutionellen Transformationen im Zuge der NPM-Philosophie wurden in den anglo-amerikanischen Ländern bisher kaum systematisch und umfassend evaluiert.⁵

Nach Abschluss des Nationalen Forschungsprogramms "Wirksamkeit staatlicher Massnahmen" (NFP 27) sind auch in der Schweiz die methodischen Grundlagen der Vollzugs- und Wirkungskontrolle gelegt und die personellen Kapazitäten der Evaluationsforschung aufgebaut. Im Unterschied zu Australien, Neuseeland, USA oder Grossbritannien kennen die meisten NPM/WOV-Reformprojekte in der Schweiz einen *zwei- bis vierjährigen "Versuchsbetrieb"* auf der Grundlage einer experimentellen Gesetzgebung.⁶ Erst nach Ablauf dieser Frist soll beim Bund, bei Kantonen, Städten und Gemeinden über die *definitive Einführung von NPM/WOV* entschieden werden, und zwar aufgrund gesicherter Entscheidungsgrundlagen, welche nur die sozialwissenschaftliche Evaluation der NPM/WOV-Reformprojekte zu liefern vermag. Einzelne Rechtserlasse, welche heute den "Versuchsbetrieb" ermöglichen, schreiben eine Vollzugs- und Wirkungskontrolle der NPM/WOV-Reformprojekte und ihrer Ergebnisse sogar zwingend vor.

In der Schweiz bietet sich jetzt die nahezu ideale Gelegenheit, die politisch begleiteten und wissenschaftlich kontrollierten "Versuche" mit New Public Management-Massnahmen und mit dem Steuerungsmodell der

⁵ Siehe POLLITT 1995, S. 149 ff oder HOLKERI / SUMMA 1996, S. 3.

⁶ Vgl. MADER 1995, S. 163 f; MASTRONARDI 1995, S. 449 ff.

wirkungsorientierten Verwaltungsführung systematisch und umfassend zu evaluieren.

1.5 Aufbau dieses Beitrags

Dieser Beitrag zur Evaluation von NPM/WOV-Projekten umfasst drei Teile:

- Im Kapitel 2: *Grundlagen der Evaluationsforschung* wird die Methode der sozialwissenschaftlichen Evaluation vorgestellt und den betriebswirtschaftlichen Instrumenten Controlling und Monitoring gegenübergestellt.
- Im Kapitel 3: *Evaluation als Instrument der Vollzugs- und Wirkungskontrolle von NPM/WOV-Projekten* werden Wirkungszusammenhänge von institutionellen Transformationsprozessen vorgestellt.
- Im Kapitel 4: *Konkrete Umsetzung* werden die von den NPM/WOV-Projektleiter/innen zu ergreifenden Massnahmen aufgezeigt.

Dabei wurde versucht, die sozialwissenschaftlichen Begriffe so weit als möglich an die NPM/WOV-Terminologie heranzuführen, obwohl die Evaluationsfachleute z.T. an andere Begriffe gewöhnt sind und diese oft recht unterschiedlich gebrauchen.

2. Grundlagen der Evaluationsforschung

2.1 Was ist Evaluation?

Die Evaluationsforschung beschäftigt sich im Kern mit der Ermittlung, Beurteilung und Bewertung von Wirkungen im öffentlichen Bereich, insbesondere mit der Vollzugs- und Wirkungskontrolle von staatlichen Massnahmen und Programmen in sämtlichen Politikbereichen (sog. Politik- oder Programmevaluation). Die Hauptfrage lautet: Erreichen die staatlichen Massnahmen und Programme die gewünschten Wirkungen und politischen Ziele? Durch den systematischen Einsatz sozialwissenschaftlicher Methoden werden die staatlichen Wirkungen in Wirtschaft,

Gesellschaft und Umwelt methodisch korrekt ermittelt und - nach Massgabe der zugrundegelegten Kriterien - auch beurteilt.

Die Evaluationsergebnisse bilden die *Grundlage für die spätere politische Bewertung des untersuchten staatlichen Handelns*. Sie helfen mit, die Möglichkeiten und Grenzen bisherigen und zukünftigen staatlichen Handelns in Wirtschaft, Gesellschaft und Umwelt aufzuzeigen, indem die staatlichen Einflüsse von allen anderen Einflussfaktoren möglichst isoliert und getrennt dargestellt werden. So werden meist nicht die Auswirkungen eines Massnahmenbündels oder eines Medikamenten-Cocktails untersucht, sondern die Wirkung und Nebenwirkung einer einzelnen staatlichen Massnahme oder eines einzelnen medizinischen Medikaments möglichst isoliert betrachtet. Darauf aufbauend lässt sich eine verwaltungsinterne oder -externe *wissenschaftliche Beratung der politisch Verantwortlichen* vornehmen: Evaluationen im Nachhinein (ex post) dienen der Vollzugs- und Wirkungskontrolle aus- oder weiterlaufender staatlicher Massnahmen und Programme, Evaluationen im Voraus (ex ante) ermöglichen eine Bedürfnisabschätzung und Wirkungsprognose geplanter oder neuer staatlicher Massnahmen und politischer Programme. Diese wissenschaftliche Beratung kann mittels *Vollzugsbeobachtung* (Policy-Monitoring) auch kontinuierlich erfolgen.

Die Politik- oder Programmevaluation unterscheidet - wie früher auch die Politikfeldanalyse (Policy-Analyse) - mehrere *Phasen des politischen Prozesses*, welche sich bei staatlichen Massnahmen und politischen Programmen grob in Politikformulierung, Politikvollzug und Politikwirkungen unterteilen lassen:⁷

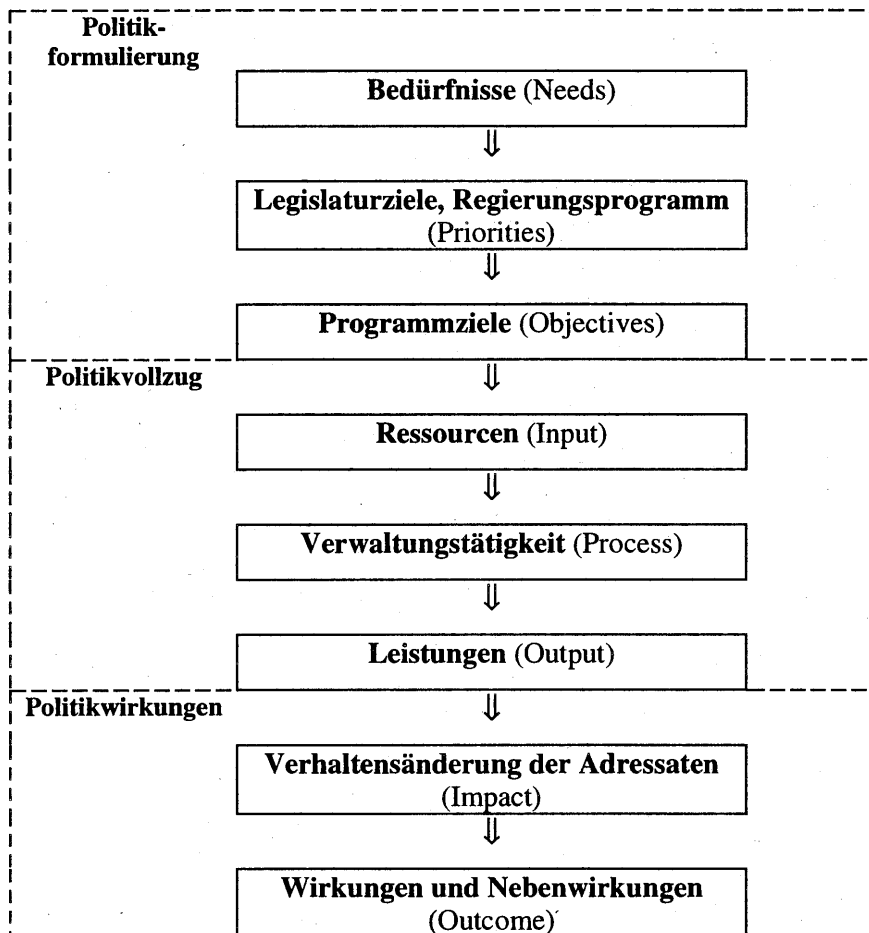
- Die *Politikformulierung* umfasst 1) die Äusserung der gesellschaftlichen Bedürfnisse und politischen Probleme, 2) die Formulierung der Legislatur- und Regierungsziele sowie der Programmziele.
- Der *Politikvollzug* umfasst 1) die Vollzugsplanung, 2) den Mittel- oder Ressourceneinsatz (Input), d.h. die Bereitstellung der rechtlichen, finanziellen und organisatorischen bzw. personellen Voraussetzungen für die Umsetzung des Programms sowie 3) die Leistungen und Produkte der Verwaltung (Output) als Schnittstelle zwischen

⁷ Siehe DEPARTMENT OF FINANCE 1994, S. 8.

staatlichem und gesellschaftlichem, wirtschaftlichem oder ökologischem Bereich.

- Die Politikwirkungen bestehen 1) aus der Verhaltensänderung des angesprochenen Adressatenkreises (Impact) sowie 2) aus den Wirkungen und Nebenwirkungen staatlicher Massnahmen und politischer Programme (Outcome).

Abbildung 1: Phasen des politischen Prozesses



Quelle: BUSSMANN 1995:53; DEPARTMENT OF FINANCE 1994:8; KNOEPFEL / BUSSMANN 1997:70.

Die Begriffe *staatliche Massnahmen* und *politische Programme* können jetzt durch die Phasen des politischen Prozesses noch genauer erklärt werden: Die politischen Programme umschreiben ein zusammengehörendes, staatliches Massnahmenbündel. Dieses soll mit bestimmten Ressourcen (Inputs), Verwaltungsaktivitäten (Processes) und Leistungen (Outputs) sowie mit Verhaltensänderungen der Programmadressaten (Impacts) die - explizit oder implizit formulierten - politischen Zielsetzungen erreichen und die gewünschten Wirkungen (Outcomes) in Wirtschaft, Gesellschaft oder Umwelt erzielen.⁸

Im Vordergrund jeder Politik- oder Programmevaluation steht somit die schrittweise *Ermittlung der kausalen Wirkungszusammenhänge* zwischen Input → Process → Output → Impact → Outcome und die *Analyse der Programmlogik* in Zusammenarbeit mit Auftraggebern und Adressaten von Evaluationen, z.B. so:⁹

1. Nach der *Beschreibung des Programms* bzw. der Massnahme sowie nach
2. der *Klärung der Programmziele* bzw. Massnahmenziele folgt
3. die versuchsweise Erklärung der kausalen Wirkungszusammenhänge.
4. Dann werden die gewünschten *SOLL-Wirkungen* sowie
5. Messzeitpunkt und Messniveau der effektiven *IST-Wirkungen* festgelegt.
6. So kann der *Zielerreichungsgrad* (Erfolg) eines Programms bzw. einer Massnahme festgestellt und gefragt werden, welche
7. *sonstigen Faktoren* den Erfolg ebenfalls positiv oder negativ beeinflusst haben.

Damit die im SOLL-IST-Vergleich festgestellten Differenzen zwischen gewünschten und effektiven Wirkungen auch kausal erklärt werden können, sind insbesondere die Vollzugs- und Wirkungsprozesse eines Programms bzw. einer Massnahme genau zu analysieren. Während die

⁸ Siehe BUSSMANN 1995, S. 52; ROSE 1984, S. 7 ff.

⁹ DEPARTMENT OF FINANCE 1994, S. 15 ff.

obenstehenden Arbeitsschritte eher für eine sog. *Selbstevaluation* durch die Programmleitung selbst geeignet sind, lassen sich die Arbeitsschritte für eine sog. *Fremdevaluation* durch einen externen Evaluator oder wie folgt unterteilen: ¹⁰

- 1) *Problem* benennen, d.h. Forschungsfrage eingrenzen und Evaluationskontext festlegen;
- 2) *Machbarkeit* prüfen, d.h. Motive der Auftraggeber und Materialzugang abklären;
- 3) *Wirkungsmodell* formulieren, d.h. explizite und implizite Wirkungsmechanismen gewinnen und formulieren;
- 4) *Untersuchungsdesign* festlegen, d.h. Anlage der Untersuchung festlegen und insbesondere Vergleichsebenen definieren;
- 5) *Evaluation* durchführen, d.h. Wirkungen und Nebenwirkungen ermitteln und beurteilen;
- 6) *Umsetzung der Evaluationsergebnisse* vorbereiten, d.h. adressatengerecht aufbereiten.

Mit Hilfe der einzelnen Phasen des politischen Prozesses lassen sich die drei *Schlüsselfragen der Politik- oder Programmevaluation* bereits anhand möglicher Evaluationskriterien formulieren: ¹¹

- *Angemessenheit* (Appropriateness, Effektivität im prospektiven Sinne): Eignet sich das Programm zur Lösung der anstehenden politischen Probleme? Existiert der zugrundeliegende Wirkungszusammenhang zwischen Mitteleinsatz und Problemlösung tatsächlich? Gibt es noch wirksamere Vorgehensweisen? Ergeben die einzelnen Massnahmen eine kohärente und konsistente staatliche Politik oder widersprechen sich politische Ziele und eingesetzte Mittel im Grunde?
- *Effektivität* (Effectiveness, Effektivität im retrospektiven Sinne): Haben die Programme bzw. Massnahmen die gesteckten Ziele und die geplanten Wirkungen (Outcomes) in Wirtschaft, Gesellschaft und Umwelt erreicht?

¹⁰ Siehe BALTHASAR 1997, S. 173 ff.

¹¹ DEPARTMENT OF FINANCE 1994, S. 7ff.

- *Effizienz* (Efficiency): Wurden die erstellten Leistungen (Outputs) und die erzielten Wirkungen (Outcomes) auch wirtschaftlich erstellt, d.h. mit einem minimalen Ressourceneinsatz (Input) erreicht? Wie sieht das Kosten-Nutzen-Verhältnis bei jedem einzelnen Programm und jeder einzelnen Massnahme aus?

Jede Programm-Evaluation sollte sich auf eine solche Schlüsselfrage konzentrieren: Die Schlüsselfrage nach der Angemessenheit politischer Programme stellt sich jeweils fallweise, nämlich vor dem Beschluss neuer Programme oder nach dem Eintreten von relevanten wirtschaftlichen, sozialen oder ökologischen Veränderungen. Die Schlüsselfrage nach der Effektivität sollte ebenfalls periodisch, d.h. alle drei bis fünf Jahre, gestellt werden. Und die Schlüsselfrage nach der Effizienz politischer Programme sollte regelmässig, d.h. alle zwei bis drei Jahre, gestellt werden.

Die Beantwortung der Evaluations-Fragenstellungen dient somit auch mehreren *Adressaten*:

- Die *Verwaltung* erhält Anregungen zur Verbesserung des Programm-Managements.
- Die *Regierung* erhält genauere politische Entscheidungsgrundlagen und Führungsinformationen sowie eine umfassendere Rechenschaftsablage.
- Das *Parlament* und das *Volk* erhalten eine genauere politische Entscheidungsgrundlage sowie eine umfassendere Rechenschaftsablage.

Die Politik- und Programmevaluation stellt somit eine systematische *Strategie der Informationsbeschaffung und -auswertung* für staatliche Behörden und öffentliche Verwaltungen dar. Die ihr zugrundeliegenden Datenstrukturen sowie die Instrumente der Datenerhebung und Datenanalyse werden nun in den drei folgenden Abschnitten vorgestellt.

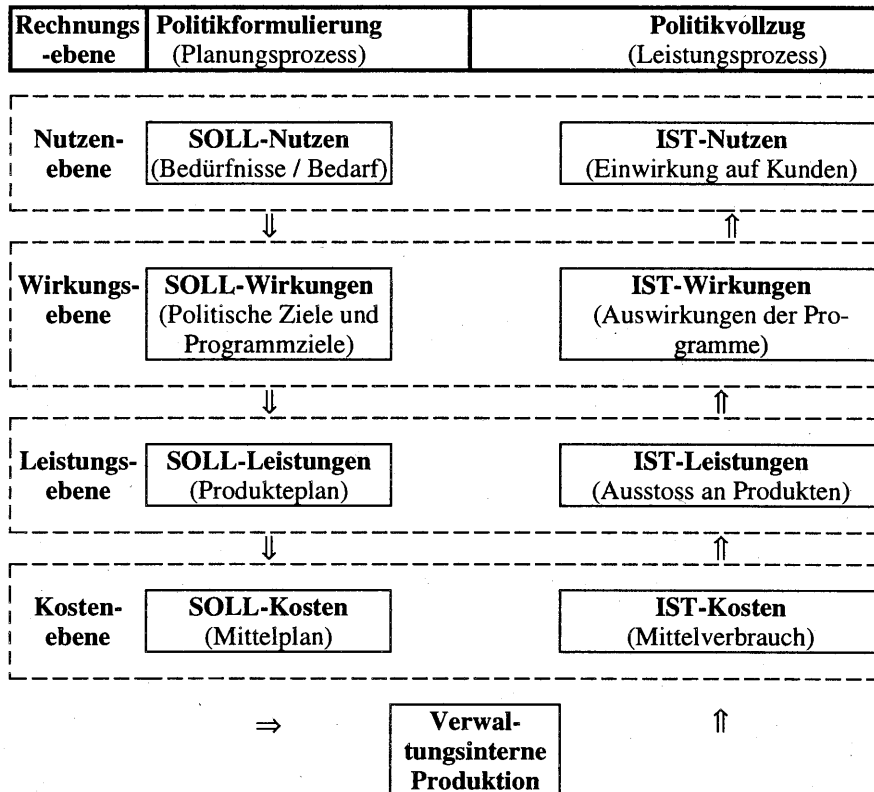
2.2 Kosten, Leistungen, Wirkungen und Nutzen

Die Phasen des politischen Prozesses, wie sie von der Evaluationsforschung unterschieden werden, sind in der schweizerischen NPM/WOV-Literatur bereits aufgenommen und weiterentwickelt worden, nämlich im politisch-administrativen *Produktionsprozess* von MÄDER / SCHEDLER.¹² Dort werden die SOLL-Nutzen, SOLL-Wirkungen, SOLL-Leistungen und SOLL-Kosten auf der Planungsseite den IST-Kosten, IST-Leistungen, IST-Wirkungen und IST-Nutzen auf der Leistungsseite einander systematisch gegenübergestellt, und zwar wie folgt:

- Auf der *Kostenenebene* werden der Mittelplan und der tatsächliche Mittelverbrauch verglichen, d.h. SOLL-Kosten und IST-Kosten (Ebene der Kostenrechnung).
- Auf der *Leistungsebene* werden der Produktplan und der tatsächliche Ausstoss an Produkten verglichen, d.h. SOLL-Leistungen und IST-Leistungen (Ebene der Kosten-Leistungs-Rechnung).
- Auf der *Wirkungsebene* werden politische Ziele und Programmziele mit den Auswirkungen (Wirkungen und Nebenwirkungen) der Programme verglichen, d.h. SOLL-Wirkungen und IST-Wirkungen (Ebene der Kosten-Wirkungs-Rechnung).
- Auf der *Nutzenebene* werden schliesslich die Bedürfnisse der Bevölkerung bzw. der Bedarf der Kunden mit der Einwirkung auf die Kunden, Interessengruppen, Stimmbürger/innen usw. verglichen, d.h. SOLL-Nutzen und IST-Nutzen (Ebene der Kosten-Nutzen-Rechnung).

¹² MÄDER / SCHEDLER 1994, S. 355 oder SCHEDLER 1995, S. 73.

Abbildung 2: Rechnungsebenen im politisch-administrativen Produktionsprozess



Quelle: MÄDER/SCHEDLER 1994:355; SCHEDLER 1995:73; HALDEMANN 1997:122.

Im Unterschied zum Phasenschema des politischen Prozesses wird hier nicht mehr zwischen allgemeinen Legislaturzielen und Regierungsprogrammen (Priorities) sowie spezifischen Programmzielen (Objectives) unterschieden. Auch die Verhaltensänderung der Adressaten (Impact), welche die verwaltungsinterne Leistungserstellung ausserhalb der Verwaltung fortsetzt und komplettiert, ist nicht mehr separat aufgeführt. Deshalb sind die politischen Ziele (SOLL-Wirkungen) und die Auswirkung der Programme (IST-Wirkungen) für die Evaluation entsprechend

zu unterscheiden. Die SOLL- und IST-Nutzen können hier als individuell und monetär bewertete SOLL- und IST-Wirkungen betrachtet werden.

Die drei *Schlüsselfragen* der Evaluationsforschung nach der Angemessenheit, Effizienz und Effektivität politischer Programme lassen sich hiermit noch genauer formulieren:

- *Angemessenheit* (Appropriateness): Entsprechen die formulierten SOLL-Wirkungen dem gewünschten SOLL-Nutzen? Sind die geplanten SOLL-Kosten und SOLL-Leistungen voraussichtlich in der Lage, die gewünschten SOLL-Wirkungen und SOLL-Nutzen zu erreichen?
- *Effektivität* (Effectiveness): Genügt der tatsächliche IST-Nutzen dem gewünschten SOLL-Nutzen? Erreichen die tatsächlichen IST-Wirkungen die gesteckten SOLL-Wirkungen? Beinhaltendie tatsächlichen IST-Leistungen die geplanten SOLL-Leistungen? Entsprechen die tatsächlichen IST-Kosten den geplanten SOLL-Kosten?
- *Effizienz* (Efficiency): Wurden die tatsächlich erreichten IST-Wirkungen und IST-Nutzen mit möglichst geringen IST-Kosten und möglichst wenigen IST-Leistungen erreicht? Wurden die tatsächlich erstellten IST-Leistungen mit möglichst geringen IST-Kosten erstellt?

Angemessenheit, Effektivität und *Effizienz* bilden somit die drei Hauptgruppen von Relationen, d.h. quantitativen Kennzahlen und qualitativen Aussagen, welche Politikformulierung und Politikvollzug zu charakterisieren vermögen: Die Angemessenheit lässt sich als vertikale Relation bei der Politikformulierung (Planungsprozess) definieren, die Effizienz als vertikale Relation beim Politikvollzug (Leistungsprozess) sowie die Effektivität als horizontale Relation zwischen Politikformulierung und -vollzug (Planungs- und Leistungsprozess).

2.3 Controlling, Monitoring und Evaluation

Die *Instrumente zur Informationsbeschaffung* müssen für die Politik- oder Programmevaluation nicht gänzlich neu aufgebaut werden; die Evaluationsdaten müssen auch nicht in jedem Fall neu erhoben werden, denn sie beruhen z.T. auf den Daten des betriebs- und sozialwissenschaftlich geprägten Kosten-, Leistungs- und Wirkungs-Controlling

(kurz: Controlling) sowie der betriebs- und naturwissenschaftlich geprägten, permanenten Unternehmens- bzw. Umweltbeobachtung (kurz: Monitoring). In den öffentlichen Verwaltungen hat das finanziell und führungsmässig orientierte Verwaltungs-Controlling bereits vor dem Beginn der NPM/WOV-Reformprojekte eine gewisse Verbreitung gefunden; im Zuge der NPM/WOV-Reformprojekte wird es jetzt massiv aufgewertet und ausgebaut. Das Policy-Monitoring wird in der Literatur zum einen Teil als integraler Bestandteil des Projekt-Controllings, zum anderen Teil auch als integraler Bestandteil der Policy-Evaluation bezeichnet.¹³

Die drei Instrumente Controlling, Monitoring und Evaluation können anhand folgender Kriterien voneinander unterschieden werden: 1) Kontinuierlich mitlaufende versus situative Datenerhebung; 2) periodische oder einmalige Datenanalyse; 3) verwaltungsinterne versus verwaltungs-externe, d.h. gesamtgesellschaftliche, Perspektive; 4) kosten-, leistungs-, wirkungs- oder nutzenorientierte Sichtweise sowie 5) Eignung als Planungs-, Steuerungs- oder Kontrollinstrument in Politik und Verwaltung.

- Das *Controlling* beruht auf einer laufenden Datenerhebung und einer periodischen Datenanalyse, welche je nach Berichtsrhythmus monatlich, trimesterweise, halbjährlich oder jährlich erfolgen kann. Aus verwaltungsinterner Perspektive werden bis heute hauptsächlich Kosten- und Leistungsdaten gesichtet. Im Zuge der NPM/WOV-Reformen ist jedoch in Theorie und Praxis vorgesehen, die neuen Kosten-Leistungs-Rechnungen künftig in Richtung einer Kosten-Wirkungs-Rechnung und einer Kosten-Nutzen-Rechnung zu erweitern.¹⁴ Das Controlling ist in erster Linie ein Führungs- und Steuerungsinstrument für Politik und Verwaltung.
- Das *Monitoring* beruht ebenfalls auf einer laufenden Datenerhebung und einer periodischen Datenanalyse. Im Unterschied zum Controlling wird nicht die verwaltungsinterne, sondern die verwaltungs-externe Perspektive eingesetzt, um Kosten-, Leistungs- und zusätzlich Wirkungsdaten grob zu sichten und routinemässig zu kontrollieren, wie z.B. die Entwicklung der Zielgrössen 'Arbeitslosenrate' oder 'Staatsverschuldung'. Hier werden nicht produktbezogene Daten ange-

¹³ Siehe KISSLING-NÄF / WILDI-BALLABIO 1993, S. 279.

¹⁴ Siehe BUSCHOR 1994, S. VIII ff; BUSCHOR / LÜDER 1994, S. 178ff.

sehen, sondern politikbereichsspezifische Informationen miteinbezogen. Im Unterschied zur Evaluation werden die kausalen Wirkungszusammenhänge jedoch nicht systematisch ermittelt, obwohl der Auswahl der Messgrößen und der Bildung von Indikatoren stets auch hypothetische Wirkungszusammenhänge zu Grunde liegen.¹⁵ Das Monitoring kann sowohl als aussenbezogenes Controlling als auch als begleitende "Evaluation ohne Wirkungsanalyse" bezeichnet werden; es ist daher in erster Linie ein Überwachungs- und Kontrollinstrument für Politik und Verwaltung.

- Die *Evaluation* beruht zwar auf laufenden und auf situativen Datenerhebungen, jedoch oft auf einmaligen Datenanalysen. Sie kann rein verwaltungsintern erfolgen, von internen oder externen Experten oder Expertinnen angeleitet und betreut sein sowie ausschliesslich von verwaltungsexternen Fachleuten vorgenommen werden. In allen drei Fällen berücksichtigt sie neben den produktbezogenen Kosten- und Leistungsdaten auch weitergehende Wirkungs- und Nutzeninformationen. Im Rahmen der Politikformulierung eignet sich die sog. ex-ante-Evaluation als Führungs- und Planungsinstrument, im Rahmen der Vollzugskontrolle wird die sog. ex-post-Evaluation zum Überwachungs- und Kontrollinstrument von Politik und Verwaltung, aber auch von Medien und Öffentlichkeit.

Obwohl die Evaluation die bereits vorhandenen Controlling- und Monitoring-Daten für die Vollzugs- und Wirkungskontrolle zu einem grossen Teil heranziehen kann, ist sie stets auch auf eigene Primärdaten, d.h. auf neue quantitative und qualitative Erhebungen, angewiesen.

2.4 Vergleichen und Beurteilen

Die meisten *Informationsauswertungen* beinhalten einen expliziten oder impliziten Vergleich, so auch die Evaluation.¹⁶ Eine einzige, blosser Zahl sagt ja noch nichts aus! Die Auswahl der Vergleichsebenen sowie die Festlegung der Breite und Tiefe der Wirkungserfassung prägen die späteren Evaluationsergebnisse in entscheidender Art und Weise: Während

¹⁵ Siehe KISSLING-NÄF / KNOEPFEL 1997, S. 143 ff.

¹⁶ Siehe BUSSMANN 1995a, S. 345 f.

der Längs- und der Querschnittvergleich feststellen und erklären, was sich verändert hat und was bereits da ist, wird beim Soll-Ist-Vergleich auch überprüft, was eigentlich da sein sollte, um die angestrebten Reformziele zu erreichen: ¹⁷

- Der *Längsschnittvergleich* (sog. Vorher-Nachher-Vergleich) erlaubt es, die Entwicklung von Kosten-, Leistungs-, Wirkungs- oder Nutzen-daten im Zeitablauf zu analysieren. Bei der Beurteilung der Entwicklungen muss zwischen den strukturellen Komponenten, z.B. Trends oder Zyklen, und dem Massnahmenanteil einer Veränderung unterschieden werden: Sinkende Strassenbaukosten pro Quadratmeter sind heute nicht bloss das Ergebnis eines verbesserten Projekt-Managements, sondern auch die Folge sinkender Baupreise.
- Beim *Querschnittvergleich* werden Verwaltungseinheiten, welche Reformen in einem bestimmten Politik- oder Programmbereich durchgeführt haben, mit anderen Verwaltungseinheiten verglichen, welche diese Reformen (noch) nicht durchgeführt haben. Bei der Beurteilung der Unterschiede muss zwischen dem Reformanteil und dem Strukturanteil unterschieden werden: Die Kantone, Bezirke oder Städte mit neuen, regionalen Arbeitsvermittlungszentren können zwar den vergleichbaren Körperschaften mit traditionellen Arbeitsämtern gegenübergestellt werden, weichen jedoch auch hinsichtlich der sozio-ökonomischen Rahmenbedingungen sowie der politisch-administrativen Strukturen und Prozesse von ihnen ab. Als Ausweg bietet sich ein kombinierter Längs- und Querschnitt an.
- Der *Soll-Ist-Vergleich* kombiniert - wie das Controlling - die empirische und die normative Dimension und kann als Längsschnitt- und/oder als Querschnitt angelegt sein: Bei der Beurteilung des Zielerreichungsgrades können sowohl das Vorher und Nachher in einer Körperschaft als auch die Streuung zwischen vergleichbaren Bezirken, Städten und Gemeinden miteinander verglichen werden: Hat die Einführung der Kehrrichtsackgebühr zur gewünschten Reduktion der Abfallmenge geführt oder nicht? Und wie hoch ist die prozentuale Reduktion im Vergleich zu früheren oder gleichzeitigen Einführungen in anderen Körperschaften ausgefallen?

¹⁷ Siehe BUSSMANN 1995, S. 71 ff.

Die Kombination von Längs- und Querschnittvergleich sowie Soll-Ist-Vergleich wird auch als *Methoden-Mix* bezeichnet: Unterschiedliche Forschungstechniken wie z.B. Dokumentenanalysen, Fallstudien, Interviews oder sekundärstatistische Analysen werden hier miteinander kombiniert, um rascher und kostengünstiger zu aussagekräftigen Evaluationsergebnissen zu gelangen.¹⁸

2.5 Fokussierung der Evaluationsfragestellung

Je gezielter die Wissensbedürfnisse und die Fragestellungen formuliert werden können, desto ertragsreicher und kostengünstiger werden die Evaluationsergebnisse i.d.R. ausfallen.¹⁹ Deshalb werden hier die Möglichkeiten zur Fokussierung der Evaluationsfragestellung anhand der verschiedenen **Evaluationsarten** kurz vorgestellt:

- Je nach Politikphase lässt sich zwischen *prospektiven und retrospektiven Evaluationen* unterscheiden. Erstere, die sog. ex-ante-Evaluationen oder Prognosen, dienen der Politikformulierung, letztere, die sog. ex-post-Evaluationen oder Erfolgskontrollen, der Politikumsetzung und Rechenschaftslegung: Sollen die mutmasslichen Wirkungen einer staatlichen Massnahme oder eines politischen Programms im voraus abgeschätzt oder die effektiven Wirkungen im Nachhinein überprüft werden?
- Je nach Politikphase lässt sich zudem zwischen *formativen und summarischen Evaluationen* unterscheiden. Bei ersteren steht das Ziel der laufenden Verbesserung der Wirkungen von staatlichen Massnahmen oder politischen Programmen im Vordergrund; bei letzteren dasjenige einer kritischen Bilanz im Hinblick auf die Beantwortung der Frage, ob die Massnahmen oder Programme im SOLL-IST-Vergleich ausreichend "gut" gewesen sind.
- Je nach Fokus lässt sich zwischen *Vollzugs- und Wirkungsevaluationen* unterscheiden. Erstere ermitteln und beurteilen primär die korrekte Leistungserstellung durch die öffentliche Verwaltung, letztere vor allem die erreichten Wirkungen und Nebenwirkungen staatlicher

¹⁸ BUSSMANN 1995, S. 89f.

¹⁹ BUSSMANN 1995, S. 15f.

Programme in Wirtschaft, Gesellschaft und Umwelt: Soll eher der Vollzug oder eher der Ergebnis einer staatlichen Massnahme oder eines politischen Programms überprüft werden?

- Je nach Detaillierungsgrad der Wirkungszusammenhänge lässt sich zwischen *Black-box-Evaluationen* und *erklärenden Evaluationen* unterscheiden. Erstere kennen keine detaillierten Wirkungszusammenhänge, sondern nur die direkte Beziehung Input → [Process → Output → Impact] → Outcome; letztere weisen komplexe Wirkungszusammenhänge zwischen diesen Grössen auf: Interessieren nur die Endergebnisse oder auch die Zwischenschritte beim Vollzug einer staatlichen Massnahme oder eines politischen Programms?
- Je nach Schlüsselfrage lässt sich zwischen *Angemessenheits-, Effizienz- und Effektivitätsevaluationen* unterscheiden (siehe oben Abschnitte 2.1 und 2.2): Soll in erster Linie die Angemessenheit, die Effektivität oder die Effizienz einer staatlichen Massnahme oder eines politischen Programms überprüft werden?
- Je nach Evaluationsobjekt lässt sich zwischen der *Evaluation substantieller und institutioneller Reformen* unterscheiden. Erstere beinhalten die Vollzugs- und/oder Erfolgskontrolle von materiellen Veränderungen bei staatlichen Massnahmen und politischen Programmen, letztere die Vollzugs- und/oder Erfolgskontrolle von Veränderungen der politischen und/oder administrativen Prozesse, Kulturen und Organisationen: Diese Unterschiede zwischen der Evaluation von substantiellen und institutionellen Reformen werden unten im Kapitel 3 weiter ausgeführt.

Weitere Einengungen der Evaluationsfragestellungen können auch durch die organisatorischen Rahmenbedingungen der Evaluation selbst bedingt sein:

- Je nach Ort der Evaluation lässt sich zwischen (verwaltungs)*internen* und (verwaltungs)*externen Evaluationen* unterscheiden. Erstere werden von dienststellen- oder verwaltungsinternen Evaluationsfachleuten durchgeführt, letztere von privaten Evaluator/innen, die nicht der evaluierten Verwaltungsstelle angehören.
- Je nach Steuerungsinstanz der Evaluation lässt sich zudem zwischen (angeleiteter) *Selbstevaluation* und *Fremdevaluation* unterscheiden.

Erstere werden von dienststelleninternen Programmleitungen unter Anleitung einer/eines verwaltungsinternen oder -externen Evaluationsfachleuten selbst gesteuert, während letztere von dienststellenfremden Evaluatoren/innen gesteuert werden, welche sowohl aus spezialisierten Verwaltungsabteilungen als auch aus privaten Evaluationsbüros stammen können.

- Je nach Evaluationseinheit der Regierung bzw. Exekutive lässt sich weiter nach *dezentraler und zentraler Evaluation* unterscheiden: Erstere werden von dezentralen Evaluationsabteilungen der Ämter bzw. Departemente in Auftrag gegeben, letztere von zentralen Evaluationsstellen der Regierung bzw. des Parlaments.

Diese und weitere Fragen müssen von Auftraggeber/in und Auftragnehmer/in vor Beginn jeder Evaluationsstudie konkretisiert und geklärt werden.

2.6 Lernen in Politik und Verwaltung

Die Vollzugs- und Wirkungskontrolle staatlicher Massnahmen und politischer Programme soll ja nicht nur eine politische Bewertung des staatlichen Handelns ermöglichen, sondern auch zu Verhaltensänderungen der Adressatinnen und Adressaten von Evaluationsergebnissen führen, also *Lernprozesse* in Politik und Verwaltung auslösen und unterstützen: "Lernen ... ist darauf gerichtet, bei den Adressatinnen und Adressaten kognitive Strukturen zu verändern mit dem Ziel, deren konkretes Handeln entsprechend anzupassen und zu verändern".²⁰

Jedes Handeln verfügt dabei über ein *implizites oder explizites Wirkungsmodell*, d.h. über mehr oder weniger präzise Vorstellungen, was dieses Handeln in Wirtschaft, Gesellschaft und Umwelt voraussichtlich bewirkt.²¹ Somit können sich Politik und Verwaltung aus prinzipiellen Gründen gar nicht darauf beschränken, den Politikerfolg und die Verwaltungstätigkeit lediglich anhand von Kosten- und Leistungsinformationen (Output Information) zu beurteilen und zu bewerten; bereits vor der Pro-

²⁰ BINDER 1994, S. 75.

²¹ FREIBURGHANUS 1994, S. 137.

klamation einer wirkungsorientierten Verwaltungsführung waren dazu immer auch Wirkungs- und Nutzeninformationen (Outcome Information) über die objektiv feststellbaren bzw. subjektiv wahrnehmbaren Auswirkungen der staatlichen Massnahmen und politischen Programme nötig. Das *Lernen von Individuen, Gruppen und sozialen Systemen* innerhalb und ausserhalb von Politik und Verwaltung ist daher zu einem grossen Teil für den Erfolg staatlicher Massnahmen und politischer Programme mitverantwortlich.²²

Die Evaluator/innen sind deshalb nicht bloss objektive und unbestechliche Forscher/innen, sondern wachsen auch vermehrt in die Rolle von Animator/innen und Moderator/innen der Kommunikations- und Lernprozesse in Politik und Verwaltung hinein. Die Lernprozesse bilden das eigentliche Ziel einer sog. *interaktiven Evaluationsstrategie*, welche neben der Politik und der Verwaltung auch Wissenschaft und interessierte Öffentlichkeit, insbesondere die Medien, frühzeitig in (idealerweise diskursive) Verfahren der Konsensbildung einzubinden versucht²³. Die sozialwissenschaftliche Evaluation könnte also ihren Teil zum Aufbau einer neuen Diskussions- und Streitkultur in Gesellschaft, Politik und Verwaltung beitragen.

3. Evaluation als Instrument der Vollzugs- und Wirkungskontrolle von NPM/WOV-Projekten

3.1 Besonderheiten der Evaluation institutioneller Reformen

Nun geht es darum, die Methoden der Evaluation substantieller Politik, d.h. der Evaluation von staatlichen Massnahmen und politischen Programmen in den einzelnen Politikbereichen, auf die Evaluation von institutionellen Reformen oder Transformationen im Zuge des NPM und der WOV zu übertragen und anzupassen. Die Besonderheiten der Evaluation institutioneller Reformen oder Transformationen, wie sie NPM und

²² RIST in Leeuw / Rist et al 1994, S. 204.

²³ Vgl. MADER 1996, S. 138 ff.

WOV darstellen, lassen sich entlang der möglichen *Unterschiede* zur Evaluation substantieller Politiken oder Reformen aufzeigen:

- Die politischen und administrativen Zielsetzungen, welche mit NPM/WOV-Projekten erreicht werden sollen, sind oft breiter und diffuser formuliert als bei substantiellen Reformen: Volk, Parlament, Regierung, Projektleitung, Departemente, Amtsleitungen und Mitarbeiter/innen verfolgen oft einander widersprechende Absichten. Die Evaluation institutioneller Reformen erfordert also eine *umfassendere Zielanalyse*, welche ohne Einbezug sämtlicher Beteiligter und Betroffener nicht zu leisten sein wird.
- Die NPM/WOV-Reformen beinhalten nicht bloss sog. "harte" Elemente und quantitative Zielvorgaben, sondern insbesondere auch sog. "weiche" Elemente und qualitative Zielvorgaben: Es geht einerseits um die Optimierung des Preis-Leistungs-Verhältnisses bei öffentlichen Gütern und staatlichen Dienstleistungen, andererseits um eine neue Politik- und Verwaltungskultur, d.h. um ein neues Rollenverständnis der führenden Politiker/innen und der administrativen Manager/innen. Die Evaluation institutioneller Reformen weist somit oft einen *breiteren und auch diffuseren Zielkatalog* auf.
- Die Komplexität eines NPM/WOV-Reformprojekts ist in der Regel grösser als bei einer substantiellen Reform von staatlichen Massnahmen und politischen Programmen innerhalb eines einzigen Politikbereichs. Da meist mehrere Politikbereiche in die NPM/WOV-Reform einbezogen sind, gilt es auch die Wechselwirkungen zwischen diesen Politikbereichen zu untersuchen. Weiter werden mit NPM und WOV auch "grössere" politische Themen angeschnitten, wie z.B. das Verhältnis zwischen Legalitäts- und Wirtschaftlichkeitsprinzip, die Kompetenzverteilung zwischen Parlament, Regierung (Exekutive) und Verwaltung (Departement, Amt). Die Konsequenzen der institutionellen Transformation durch NPM und WOV dürften zudem gleichzeitig weitreichender und tiefgreifender ausfallen als bei den substantiellen Politikreformen. Die Evaluation von institutionellen Reformen zeichnet sich somit durch ein *deutlich komplexeres und weniger präzises Wirkungsgefüge* (siehe Abschnitt 3.2) aus.
- Bei den NPM/WOV-Reformprojekten befasst sich die Evaluation sowohl mit der Prozessanalyse der institutionellen Transformation als auch mit der Ergebnisanalyse der materiellen Auswirkungen von

NPM/WOV: Somit ist nicht bloss nach den ursprünglichen Zielsetzungen der Beteiligten und Betroffenen zu fragen, sondern auch nach der Veränderung ihrer jeweiligen Zielsetzungen im Projektverlauf. Auch die politischen und ökonomischen Rahmenbedingungen verändern sich dabei laufend. Deshalb ist bei der Evaluation institutioneller Reformen der *Untersuchungsgegenstand meist weiter zu definieren* als bei der Evaluation substantieller Politiken.

- Die NPM/WOV-Projekte weisen alle eine langjährige Umsetzungsperiode auf, sie gleichen eher einem zeitlich offenen Reformprozess als einer zeitlich befristeten Reorganisation. Der Gegenstand der Vollzugs- und Wirkungskontrolle verändert sich dabei kontinuierlich und erfordert eine *dynamische und mitlaufende Untersuchungsmethode*, welche zusätzlich zu den bestehenden Controlling- und Monitoring-Daten laufend oder periodisch die notwendigen Evaluationsdaten erfasst und beurteilt.

Die Evaluation von NPM/WOV-Reformprojekten benötigt daher wohl mehr Zeit und Geld als die Programmevaluation, weil sowohl institutionelle Reformprozesse als auch materielle Reformergebnisse im Detail analysiert werden sollen.

3.2 NPM/WOV-Wirkungszusammenhänge

Die Analyse der Wirkungszusammenhänge stellt sowohl bei der Evaluation von substantiellen Reformen als auch bei der Evaluation von institutionellen Reformen das Kernstück der jeweiligen Vollzugs- und Wirkungskontrolle dar: Bei den substantiellen Reformen gilt es die Programmlogik und die materiellen Auswirkungen aufzudecken, bei den institutionellen Reformen die Transformationslogik und die materiellen Auswirkungen von NPM/WOV-Reformen aufzuzeigen. Die angestrebten Wirkungen (Outcomes) lassen sich dabei wie folgt abstufen und miteinander in Verbindung setzen:

Abbildung 3: Wirkungsgefüge der institutionellen und materiellen Auswirkungen

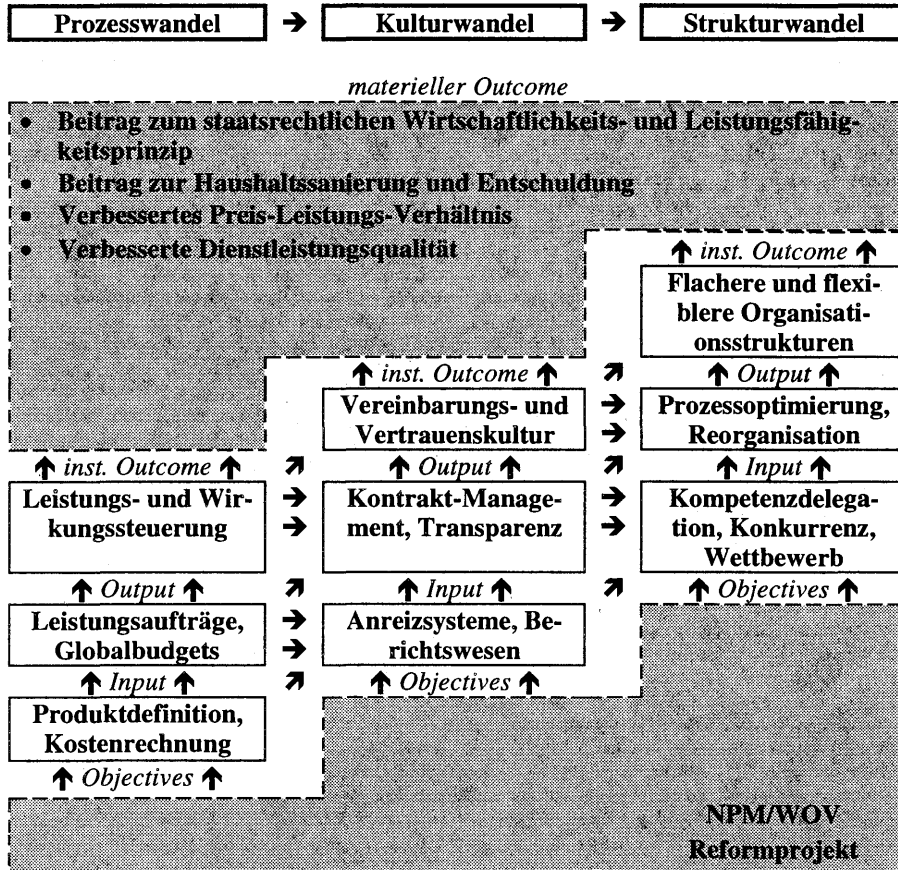


Die angestrebten Wirkungen (Outcomes) von NPM/WOV-Reformen lassen sich auf der institutionellen Seite zusätzlich wie folgt abstufen:

- Der *Prozesswandel* beinhaltet den Wechsel von der Ressourcen- zur Leistungs- und Wirkungssteuerung in Politik und Verwaltung (Outcome auf der unteren Outcomeebene), welcher durch Leistungsaufträge oder Leistungsvereinbarungen sowie Globalbudgets und Produktgruppenbudgets (Output) auf der Grundlage von Produktdefinitionen, Leistungs- und Wirkungsindikatoren sowie Kosten(träger)-rechnungen (Input) zustandekommt.
- Der *Kulturwandel* beinhaltet den Aufbau einer Vereinbarungs- und Vertrauenskultur in Politik und Verwaltung (Outcome auf der mittleren Outcomeebene), welcher durch das Kontrakt-Management und die Kosten-, Leistungs- und Wirkungstransparenz (Output) auf der Grundlage neuer Anreizsysteme und eines verbesserten Berichtswesens (Input) erfolgt.
- Der *Strukturwandel* beinhaltet die Einführung flacherer und flexiblerer Organisationsstrukturen in Politik und Verwaltung (Outcome auf der oberen Outcomeebene), welche durch eine permanente Prozessoptimierung und eine bürger-, kunden- und mitarbeiterorientierte Reorganisation (Output) auf der Grundlage von verstärkten Kompetenzdelegationen auf allen Stufen sowie kontrolliertem Einsatz von Konkurrenz- und Wettbewerbsmechanismen (Input) ausgelöst wird.

Dies alles lässt sich - stark vereinfacht und zusammengefasst - graphisch wie folgt darstellen, wenn man davon ausgeht, dass bei NPM und WOV der Kulturwandel bereits vor einem allfälligen Strukturwandel einsetzt:

Abbildung 4: Wirkungsmodell zum Prozess-, Kultur- und Strukturwandel



Quelle: Department of Finance 1994:22 (Teil des formalen Schemas).

3.3 Fragen und Interessen der Beteiligten und Betroffenen

Politiker/innen und Verwaltungsmitarbeiter/innen sowie Bürger/innen, Kund/innen, Steuerzahler/innen und viele mehr haben als Beteiligte an bzw. als Betroffene von NPM/WOV-Projekten ganz unterschiedliche Interessen und höchst spezifische Fragestellungen, welche an die Evaluation der NPM/WOV-Reformprojekten herangetragen werden:

- Die *Projektleitung* muss wissen, ob die NPM-Philosophie bzw. das WOV-Modell tatsächlich funktioniert und ob damit ein nachhaltiger Beitrag zur Kostensenkung und/oder Leistungsverbesserung in der öffentlichen Verwaltung erbracht werden konnte.
- Die *Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter* der beteiligten NPM/WOV-Dienststellen, aber auch der nicht direkt am Versuch beteiligten Ämter und Abteilungen, verlangen Auskünfte, welche Veränderungen ihnen NPM/WOV hinsichtlich quantitativen und qualitativen Arbeitsinhalten, Anreizsystemen und Beschäftigungsverhältnissen sowie hierarchischer Einordnung ihrer Stellen bringt.
- Die *Amtsleiterinnen und Amtsleiter* der beteiligten NPM/WOV-Dienststellen, der Querschnittsämter wie der nicht direkt am Versuch beteiligten Ämter und Abteilungen, wünschen Aufschluss darüber, ob sie mit den neuen NPM/WOV-Steuerungsinstrumenten selbständiger führen sowie ob sie die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zusätzlich motivieren können.
- Die *Querschnittsämter* für Finanzen, Personal, Organisation, Informatik, Liegenschaften usw. müssen wissen, welche Veränderungen der horizontalen Arbeitsteilung zwischen NPM/WOV-Dienststellen und Querschnittsämtern nötig sind, damit die verwaltungsinterne Koordination sowie die Durchsetzung einheitlicher Mindeststandards und Vorgaben weiterhin gewährleistet ist.
- Die *Departementsleitung und die Gesamtregierung* interessieren sich vor allem für die Veränderungen der vertikalen Aufgaben-, Kompetenz- und Verantwortungsverteilung zwischen Parlament, Gesamtregierung, Departementsvorsteher/in, Generalsekretariat und Amtsleitung sowie für die neuen horizontalen Koordinationsmechanismen zwischen den Dienststellen und den Politikbereichen. Weiter interessiert, ob die Arbeitsbelastung der Exekutivmitglieder dabei zu- oder abnimmt.
- Die *Parlamentarierinnen und Parlamentarier* benötigen Antworten, wie sie unter NPM/WOV sowohl politische Grundsatzfragen als auch spezifische Detailprobleme beraten und entscheiden können. Weiter muss geklärt werden, wie weit die konkrete Verwaltungstätigkeit künftig vorbestimmt und periodisch überprüft werden soll.

- Die *Bürgerinnen und Bürger* sowie die *Interessengruppen und Parteien* möchten wissen, ob und wie sich ihre politischen Einflussmöglichkeiten verändern werden und ob sie unter NPM/WOV mehr oder weniger mitzubestimmen haben als heute. Braucht es für ein Definitivum eine Veränderung der Volksrechte und des vorparlamentarischen Verfahrens?
- Die *Einwohner/innen, Kund/innen und Steuerzahler/innen*, d.h. Privatpersonen wie Unternehmungen als Abnehmer staatlicher Leistungen, interessieren sich in erster Linie für das Preis-Leistungs-Verhältnis der öffentlichen Güter, für die Dienstleistungsqualität der öffentlichen Verwaltung sowie für die allgemeine und spezifische Steuerbelastung durch Bund, Kantone, Städte und Gemeinden.
- Die *Privatwirtschaft* interessiert sich als Anbieter von Leistungen, ob und zu welchen Konditionen unter NPM/WOV vermehrt Güter und Dienstleistungen öffentlich ausgeschrieben und tatsächlich privat vergeben werden, die bisher ausschliesslich von verwaltungsinternen Leistungsanbietern hergestellt und geliefert wurden.
- Die *Medien* müssen wissen, welchen Zugang sie zu den Informationen von Politik und Verwaltung unter NPM/WOV haben werden, insbesondere ob sie die interessierte Öffentlichkeit künftig rascher und umfassender informieren können als heute oder nicht.
- Die *Wissenschaft* interessiert sich aufgrund ihrer Forschungsprojekte ebenfalls für den Informationszugang unter NPM/WOV sowie für den zukünftigen Bedarf nach wissenschaftlichen Beratungsleistungen.

Diese breite Palette von retrospektiven und prospektiven *Fragestellungen der Beteiligten und Betroffenen*, welche im Rahmen der NPM/WOV-Reformprojekte direkte und indirekte Auswirkungen auslösen, mitgestalten oder erfahren, lassen sich anhand der Unterscheidung von institutionellen Auswirkungen (Prozesswandel, Kulturwandel und Strukturwandel) und von materiellen Auswirkungen der NPM/WOV-Reformprojekte noch detaillierter besprechen:

- Die *institutionellen Auswirkungen* beinhalten sämtliche Wirkungen und Nebenwirkungen des Prozess-, Kultur- und Strukturwandels auf das interne Funktionieren der politischen Institutionen und der administrativen Organisationen selbst.

- Die *materiellen Auswirkungen* beinhalten sämtliche Wirkungen und Nebenwirkungen der NPM/WOV-Reformprojekte auf die staatlichen Massnahmen und politischen Programme für Wirtschaft, Gesellschaft, und Umwelt, d.h. die Auswirkungen der institutionellen Transformation auf die Leistungsqualität und das Wirkungsergebnis (substantielles Politikergebnis) wie auf das öffentliche Interesse an einer staatlichen Leistungsbestellung und -erstellung (Service public).

Diese *Veränderungen* lassen sich in Verwaltung, Politik, Gesellschaft, Wirtschaft und Umwelt oft nicht als objektiv feststellbare Wirkungen, sondern lediglich als subjektiv wahrnehmbare Nutzen erfassen und beurteilen. Hier gilt es also, "harte", quantitative Leistungsdaten und "weiche", qualitative Befragungsdaten sinnvoll miteinander zu kombinieren.

a) **Fragestellungen der Projektleiter/innen**

Aus der Sicht der Projektleiterinnen und Projektleiter eines NPM/WOV-Gesamtprojekts interessieren u.a. folgende Fragestellungen:

- *Prozesswandel*: Welche Auswirkungen zeigen NPM/WOV-Projekte auf politische und administrative Steuerung? Funktioniert die Kosten-Leistungs- und Wirkungssteuerung?
- *Kulturwandel*: Welche Auswirkungen zeigen NPM/WOV-Projekte auf das Verhältnis Parlament, Regierung, Departement und Amt? Wer nimmt wie Einfluss mit den neuen Steuerungsinstrumenten?
- *Strukturwandel*: Welche Auswirkungen zeigen NPM/WOV-Projekte auf die Handlungsspielräume und auf die Zusammenarbeit von Parlament, Regierung, Departement und Amt?
- *Materielle Wirkungen*: Welche Auswirkungen zeigen NPM/WOV-Projekte auf Effizienz (Wirtschaftlichkeit) und Effektivität (Wirksamkeit) der staatlichen Leistungserbringung? Wie hoch ist das geschätzte und das bereits realisierte Optimierungspotential dank NPM/WOV?

b) Fragestellungen der Mitarbeiter/innen

Aus der Sicht der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von *NPM/WOV-Dienststellen* sowie von Dienststellen ausserhalb des *NPM/WOV-Versuchs* interessieren u.a. folgende Fragestellungen:

- *Prozesswandel*: Welche Auswirkungen zeigen *NPM/WOV-Projekte* auf Arbeitsinhalte, Arbeitsqualifikationen, Arbeitszeiten und Beschäftigungsvolumen? Bringen *NPM/WOV* mehr oder weniger "Bürokratie", d.h. Papier und Reglemente? Kommt es zu Job Enrichment und Zusatzqualifikationen? Wie verändern sich Arbeitslast, Arbeitszeit und Personalstruktur?
- *Kulturwandel*: Welche Auswirkungen zeigen *NPM/WOV-Projekte* auf Arbeitsformen und Vertragsbeziehungen? Kommt es zum vermehrten Projektmanagement, zur verbesserten Teamarbeit? Bleibt der Beamtenstatus bestehen?
- *Strukturwandel*: Welche Auswirkungen zeigen *NPM/WOV-Projekte* auf Abteilungshierarchien und Abteilungsstrukturen? Kommt es zu flacheren Hierarchien und flexibleren Organisationsstrukturen?
- *Materielle Wirkungen*: Welche Auswirkungen zeigen *NPM/WOV-Projekte* auf Produktkosten, Dienstleistungsqualität, Kund/innen- und Mitarbeiter/innenzufriedenheit? Welche Unterschiede ergeben sich hier zu den Dienststellen ausserhalb des *NPM/WOV-Versuchs*?

c) Fragestellungen der Amtsleiter und leiterinnen

Aus Sicht der Amtsleiterinnen und Amtsleiter von *NPM/WOV-Versuchsdienststellen* sowie der Querschnittsämter (z.B. Finanzverwaltung, Personalamt, Liegenschaftsverwaltung, Organisations- und Informatikdienst oder Drucksachen- und Materialzentrale) und der Dienststellen ausserhalb des *NPM/WOV-Versuchs* interessieren u.a. folgende Fragestellungen:

- *Prozesswandel*: Welche Auswirkungen zeigen *NPM/WOV-Projekte* auf Budgetierung und Rechnungsablage? Kommt es zur Ablösung der Input-Steuerung oder zu Doppelspurigkeiten zwischen Input- und Output-bzw. Outcome-Steuerung? Kommt es zur Trennung von ho-

heitlicher Aufgabenerfüllung und kommerziellem Auftragsgeschäft?
Was bewirken die internen Verrechnungen für die anderen Ämter?

- *Kulturwandel:* Welche Auswirkungen zeigen NPM/WOV-Projekte auf Betriebsklima und Mitarbeitermotivation? Sind die Mitarbeiter/innen zufriedener und motivierter? Wird das Führen dank Zielvereinbarungen, Anreizmechanismen und Belieferungsverträgen einfacher? Wird es ohne diese neuen Instrumente schwieriger?
- *Strukturwandel:* Welche Auswirkungen zeigen NPM/WOV-Projekte auf die Führungs- und Management-Strukturen? Wie verschieben sich die Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortungen? Wer stellt die amtsinterne und -externe Koordination sicher?
- *Materielle Wirkungen:* Welche Auswirkungen zeigen NPM/WOV-Projekte auf Produktkosten, Dienstleistungsqualität und Kund/innen-zufriedenheit? Welche Unterschiede ergeben sich hier zu den Dienststellen ausserhalb des NPM/WOV-Versuchs?

d) Fragestellungen der Querschnittsämter

Aus der Sicht der Querschnittsämter interessieren uns u.a. folgende Fragestellungen:

- *Prozesswandel:* Welche Auswirkungen zeigen NPM/WOV-Projekte auf die finanziellen und personellen Führungs- und Steuerungsinstrumente? Lassen sich dadurch die Leistungen und Wirkungen besser steuern?
- *Kulturwandel:* Welche Auswirkungen zeigen NPM/WOV-Projekte auf die Entwicklung von Anreizmechanismen und Mitarbeiterbeurteilungen? Kommt es tatsächlich zur angestrebten Vereinbarungs- und Vertrauenskultur?
- *Strukturwandel:* Welche Auswirkungen zeigen NPM/WOV-Projekte nach der Delegation von Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortungen an die Versuchsdienststellen? Entstehen dadurch flachere und flexiblere Organisationsstrukturen?
- *Materielle Wirkungen:* Welche Auswirkungen zeigen NPM/WOV-Projekte auf die Funktionen der Querschnittsämter? Kommt es zur or-

organisatorischen Trennung von eher hoheitlichen und eher unterstützenden Funktionen der Querschnittsämter?

e) Fragestellungen der Departementsleitung und der Gesamtregierung

Aus Sicht der *Departementsvorsteher/innen*, der *Generalsekretariate* sowie der *Gesamtregierung* interessieren u.a. folgende Fragestellungen:

- *Prozesswandel*: Welche Auswirkungen zeigen NPM/WOV-Projekte auf Planung, Steuerung und Kontrolle der Versuchsdienststellen? Wird die politische Schwerpunktbildung und die administrative Prioritätensetzung erleichtert?
- *Kulturwandel*: Welche Auswirkungen zeigen NPM/WOV-Projekte auf das Rollenverständnis der Departemente? Halten sich Departemente und Ämter an die mit ihnen geschlossenen Vereinbarungen? Welche Auswirkungen und Sanktionen hat die Nicht-Erfüllung eines Leistungsauftrages bzw. Management-Vertrags?
- *Strukturwandel*: Welche Auswirkungen zeigen NPM/WOV-Projekte auf Arbeitsteilung und Koordination? Kommt es zur funktionalen Trennung der Rollen von Leistungsbestellern, Leistungskäufern und Leistungsanbietern? Wie erfolgt die departementsinterne und -externe Koordination?
- *Materielle Wirkungen*: Welche Auswirkungen zeigen NPM/WOV-Projekte auf Standortattraktivität, Steuerbelastung und Verschuldungssituation der politischen Körperschaft?

f) Fragestellungen der Parlamentarier und Parlamentarierinnen

Aus der Sicht der Parlamentarier und Parlamentarierinnen interessieren uns u.a. folgende Fragestellungen:

- *Prozesswandel*: Welche Auswirkungen zeigen NPM/WOV-Projekte auf die parlamentarischen Steuerungsinstrumente Legislaturpro-

gramm, Finanzplan, Budget, Postulat und Gesetzgebung? Wird die parlamentarische Arbeit auf- oder abgewertet?

- *Kulturwandel:* Welche Auswirkungen zeigen NPM/WOV-Projekte auf Transparenz und Kontrollierbarkeit der Regierungs- und Verwaltungstätigkeit?
- *Strukturwandel:* Welche Auswirkungen zeigen NPM/WOV-Projekte auf die Kompetenzverteilung zwischen Parlament und Regierung bzw. Verwaltung? Welche organisatorischen Anpassungen muss das Parlament selbst vornehmen? Wie verändert sich die Aufgabenteilung zwischen Staat und Privatwirtschaft?
- *Materielle Wirkungen:* Welche Auswirkungen zeigen NPM/WOV-Projekte auf die Politikformulierung und den Politikvollzug durch Regierung und Verwaltung? In welchen Politikbereichen kommen Verbesserungen, in welchen Verschlechterungen zustande?

g) Fragestellungen der Bürger und Bürgerinnen, Interessengruppen und Parteien

Aus der Sicht der Bürger, Bürgerinnen und Interessengruppen sowie den Parteien interessieren uns u.a. folgende Fragestellungen:

- *Prozesswandel:* Welche Auswirkungen zeigen NPM/WOV-Projekte auf die individuellen Zugänge zu Politik und Verwaltung? Wird die Kontaktaufnahme erleichtert und die Antwortzeit verkürzt?
- *Kulturwandel:* Welche Auswirkungen zeigen NPM/WOV-Projekte auf das Informationsverhalten der Verwaltung, der Regierung und des Parlaments gegenüber dem Souverän?
- *Strukturwandel:* Welche Auswirkungen zeigen NPM/WOV-Projekte auf die Einheitlichkeit und Übersichtlichkeit der Verwaltungsorganisation sowie die Zuständigkeitsverteilung der politischen Organe?
- *Materielle Wirkungen:* Welche Auswirkungen zeigen NPM/WOV-Projekte beim Informationsverhalten der Regierung und des Parlaments sowie bei den politischen Eingriffsmöglichkeiten der Bürger/innen, Interessengruppen und Parteien feststellen?

h) Fragestellungen der Kunden und Kundinnen, der Einwohner und Einwohnerinnen, der Steuerzahler und Steuerzahlerinnen

Aus der Sicht der Kunden und Kundinnen, der Einwohner und Einwohnerinnen sowie der Steuerzahler und Steuerzahlerinnen interessieren uns u.a. folgende Fragestellungen:

- *Prozess- Kultur- und Strukturwandel:* Welche Auswirkungen zeigen NPM/WOV-Projekte auf den täglichen Umgang mit der Verwaltung und den politischen Behörden?
- *Materielle Wirkungen:* Welche Auswirkungen zeigen NPM/WOV-Projekte auf die Dienstleistungsqualität der Verwaltung, das Preis-Leistungs-Verhältnis ihrer Produkte sowie die Steuerbelastung natürlicher und juristischer Personen?

i) Fragestellungen der Privatwirtschaft

Aus der Sicht der Privatwirtschaft interessieren uns u.a. folgende Fragestellungen:

- *Prozess- Kultur- und Strukturwandel:* Welche Auswirkungen zeigen NPM/WOV-Projekte auf das Einkaufs-, Vertrags- und Zahlungsverhalten der öffentlichen Hand gegenüber der Privatwirtschaft?
- *Materielle Wirkungen:* Welche Auswirkungen zeigen NPM/WOV-Projekte auf das Auftragsvolumen der privaten Leistungsanbieter?

j) Fragestellungen der Medien

Aus der Sicht der Medien interessieren uns u.a. folgende Fragestellungen:

- *Prozess- Kultur- und Strukturwandel:* Welche Auswirkungen zeigen NPM/WOV-Projekte auf den Umgang von Politik und Verwaltung mit den Medienschaffenden?

- *Materielle Wirkungen:* Welche Auswirkungen zeigen NPM/WOV-Projekte auf die Informationsmengen und -qualitäten von Politik und Verwaltung?

k) Fragestellungen und Interessen der Wissenschaft

Aus der Sicht der Wissenschaft interessieren uns u.a. folgende Fragestellungen:

- *Prozess- Kultur- und Strukturwandel:* Welche Auswirkungen zeigen NPM/WOV-Projekte auf den Umgang von Politik und Verwaltung mit den Wissenschaftlern?
- *Materielle Wirkungen:* Welche Auswirkungen zeigen NPM/WOV-Projekte auf die Zugänglichkeit der Unterlagen der Politik und Verwaltung sowie den Bedarf an wissenschaftlicher Beratung?

Je nach Besteller und Adressat von Evaluationen muss hier zwingend eine andere *Auswahl und Schwerpunktsetzung* für die zu beantwortenden Fragestellungen stattfinden: Während Bürger/innen, Parlamentarier/innen und Wissenschaftler/innen aus einer übergeordneten Sicht die NPM- und WOV-Projekte wohl eher als Ganzes betrachten werden, interessieren sich die Projektleiter/innen wohl stärker für die Wirkungsweise der einzelnen NPM/WOV-Instrumente bzw. -Massnahmen. Aus diesen Gründen ist das Wirkungsmodell für den Prozess-, Kultur- und Strukturwandel im Rahmen von NPM- und WOV-Projekten vor der konkreten Durchführung einer Evaluation institutioneller Reformen noch notwendigerweise zu reduzieren und weiter zu vereinfachen.

4. Konkrete Umsetzung

4.1 Evaluationen planen, begleiten und nutzen

Um die Evaluation eines NPM/WOV-Reformprojekts erfolgreich zu planen, zu begleiten und zu nutzen, kann nach denselben Arbeitsschritten vorgegangen werden, die auch für die Programm-Evaluation von staatli-

chen Massnahmen und politischen Programmen benutzt werden.²⁴ Dabei sind folgende Fragen zu beantworten:

1. *Wissensproblem erkennen und benennen:* Welche politischen und administrativen Fragen können mit den Controlling- und Monitoring-Daten allein nicht schlüssig beantwortet werden? Wo braucht es dienststellen- oder verwaltungsexternes Methoden-Know-How, um Evaluationsfragen anzugehen?
2. *Reformkontext umschreiben und Evaluationsfragestellung eingrenzen:* Welche Reformprojekte laufen gleichzeitig zu NPM und WOV? Welche Beteiligten und Betroffenen sollen in die Untersuchung einbezogen werden? Soll das Schwergewicht der Evaluation eher beim Prozess oder beim Erfolg der NPM/WOV-Reformprojekte liegen? Wie lassen sich die offenen Fragen in eine wissenschaftliche Fragestellung umwandeln?
3. *Evaluation planen:* Welcher finanzielle und zeitliche Rahmen ist aufgrund der Untersuchungssanordnung einzuhalten? Welche Personen sind anzufragen, um die Evaluation zu begleiten und die Ergebnisse später auch zu nutzen?
4. *Pflichtenheft erstellen, Offerten einholen und prüfen, Auftrag erteilen:* Welche Vorgaben gehören ins Pflichtenheft? Braucht es zuerst eine Machbarkeitsprüfung für die Evaluation von NPM/WOV-Reformprojekten? Wo sollen die Offerten eingeholt werden? Sind diese Offerten vollständig? Wer erhält den Zuschlag anhand welcher Auswahlkriterien?
5. *Evaluationsprozess begleiten:* Welche Steuerungsgruppe kann den Kontakt zwischen den internen Adressaten der Evaluationsergebnisse und den externen Evaluationsfachpersonen kontinuierlich aufrechterhalten sowie Lernprozesse in Politik und Verwaltung zur richtigen Zeit initiieren?
6. *Evaluationsergebnisse kommunizieren und nutzen:* Haben NPM und WOV den Praxistest bestanden? Wurden die gesetzten Reformziele erreicht? Lassen sich die bisherigen Kosten und Leistungen rechtfertigen?

²⁴ Siehe BUSSMANN 1995, S. 13 ff.

tigen? Was kann künftig anders und besser gemacht werden? Wie lassen sich die Evaluationserkenntnisse nachhaltig umsetzen?

7. *Evaluationsvoraussetzungen verbessern*: Wie kann die Evaluierbarkeit der NPM/WOV-Reformen in Politik und Verwaltung zukünftig verbessert werden? Wo müssen andere oder zusätzliche Projekt- oder Vollzugsdaten durch Controlling bzw. Monitoring erhoben werden?

Damit sind auch die konkreten *Arbeitsschritte der Auftraggeber/in von institutionellen Evaluationen*, sei es NPM/WOV-Projektleitung, Regierung oder Parlament, umschrieben.

4.2 Projektdokumentation, Kosten- und Zeitplanung

Damit eine Evaluatorin oder ein Evaluator ihre/seine Arbeit rasch aufnehmen kann, sollten folgende Informationen von Anfang an bereitstehen:

- *Beschreibende Darstellung des Reformumfeldes*, insbesondere der neusten finanziellen und personellen Entwicklung der zu untersuchenden Verwaltungsbereiche sowie der politisch-administrativen Körperschaft insgesamt; der kürzlich abgeschlossenen und parallel laufenden Politikreformen und Reorganisationsprojekte in den beteiligten NPM/WOV-Versuchsdienststellen; der spezifischen Aufgaben-, Kompetenz- und Verantwortungsverteilungen sowie der Kundenbedürfnisse.
- *Auflistung der Machtpromotoren und promotorinnen*, die tatkräftig Beteiligten und hauptsächlich Betroffenen der NPM/WOV-Reformen in Politik und Verwaltung, Wissenschaft und Gesellschaft sollten dabei mit Namen oder als Institution bezeichnet werden.
- *Vollständige NPM/WOV-Projektunterlagen*, in welchen die wichtigsten Bestandteile der Reform dargestellt sind: Dazu gehören insbesondere die Beschreibung der expliziten und impliziten Zielsetzungen des Reformprojekts, die Auflistung der einzelnen Massnahmen und der neuen Instrumente für den Prozess-, Kultur- und Strukturwandel in Politik und Verwaltung.

- *Sämtliche Leistungsaufträge, Globalbudgets und Jahresrechnungen* der NPM/WOV-Dienststellen für die gesamte Versuchsperiode, um deren Entwicklung von Jahr zu Jahr beurteilen zu können.
- *Sämtliche Quartals-, Semester- und Jahresberichte* der NPM/WOV-Dienststellen, welche die grundlegenden Controlling- und Monitoring-Daten zur Leistungs- und Wirkungsmessung während der Versuchsperiode beinhalten.
- *Zwischenberichte, Umfragen und Studien der NPM/WOV-Projektleitung*, welche Auskunft über den Einsatz der neuen Instrumente Produktdefinition, Leistungsindikatoren, Kostenträgerrechnung, Leistungsauftrag und Globalbudget geben.

Die *Kosten einer institutionellen Evaluation* hängen u. a. von folgenden Faktoren ab:

- Je länger die *Vorbereitungs- und Realisierungszeit* der NPM/WOV-Reformen ausfällt, desto stärker drängt sich eine sog. Nullmessung zu Beginn des Projekts und ein Zwischenbericht alle zwei Jahre auf, denn verlässliche Evaluationsergebnisse sind nur dann zu erwarten, wenn der von den Beteiligten und Betroffenen zu beurteilende Erinnerungszeitraum nicht grösser als zwei Jahre ist.
- Je komplexer die *Untersuchungsanlage* (Design) der institutionellen Evaluation ausfällt - d.h. je nach Art der gewünschten Befragungen, der nötigen Erfassungstiefe, der Komplexität des NPM/WOV-Reformprojekts, der Anzahl und Unterschiedlichkeit der beteiligten Pilotdienststellen usw. - , desto höher werden die Evaluationskosten steigen.
- Je grösser die *Eigenleistungen* der Projektleitung, der Dienststellen und der Querschnittsämter Finanzen und Personal hinsichtlich Dokumentation und Materialbeschaffung ist, desto geringer fallen die Evaluationskosten aus.
- Je kleiner die *Kreditsumme* der NPM/WOV-Reformprojekte ist, desto stärker können die Evaluationskosten im Verhältnis zu den gesamten Projektkosten ins Gewicht fallen.

Die Evaluation von substantiellen Politiken und erst recht die Evaluation von institutionellen Reformen stellen in der Schweiz noch lange *keine Routinetätigkeiten* dar, die bereits "ab Stange" eingekauft werden können. Auch die heute laufenden NPM/WOV-Reformprojekte sind für eine standardisierte Evaluation des Reformvollzugs und des Reformerfolgs viel zu unterschiedlich ausgeprägt. Vorläufig muss deshalb jede Evaluation den jeweiligen Charakteristiken des NPM/WOV-Projekts sowie den konkreten Informationsbedürfnissen der Projektleitung, der Regierung und des Parlaments noch separat angepasst werden.

Mangels Richtzahlen für ein Kostendach der institutionellen Evaluation empfehlen wir den NPM/WOV-Projektleitungen, genügend Mittel für eine Evaluation mit aussagekräftigen Resultaten bereitzustellen und für unterschiedliche Leistungspakete jeweils detaillierte Offerten von verschiedenen Evaluationsteams einzuholen und zu vergleichen. Eine *öffentliche Ausschreibung der Evaluationsaufträge* erscheint uns hier angebracht und zweckmässig. Um einen raschen Zugang und kurzen Überblick über die schweizerischen Anbieter/innen von institutionellen und substantiellen Evaluationen zu gewinnen, kann beim Sekretariat der SEVAL eine Liste der Mitgliedspersonen und -institutionen, ihren Tätigkeitsschwerpunkten und methodischen Spezialitäten bezogen werden.²⁵

4.3 Inhaltliche Koordination der Evaluationsstudien

In den meisten schweizerischen NPM/WOV-Projekten werden mit vergleichbaren Instrumenten recht ähnliche Reformziele verfolgt. Auch die Auswahl der Pilotbereiche und Versuchsdienststellen folgt vergleichbaren Kriterien. Innerhalb eines Kantons, einer Stadt oder Gemeinde ist es hingegen kaum möglich, "Gleiches mit Gleichem" zu vergleichen, so lange nicht zwei Gerichte, zwei Schulen, zwei Spitäler oder zwei Werkhöfe in den NPM/WOV-Versuch integriert wurden. Um auch hier den Vollzug und die Wirkung von institutionellen Reformen analysieren und beurteilen zu können, drängt sich der *Projektvergleich* auf.

²⁵ Adresse: SEVAL c/o CETEL, Université de Genève, 102, Bd. Carl Vogt, 1211 Genève 4.

Damit die Umsetzung und der Erfolg von NPM/WOV-Reformprojekten dennoch systematisch und umfassend ermittelt und beurteilt werden kann, schlagen wir eine *inhaltliche Koordination der Evaluationsstudien* vor: Kantone, Städte und Gemeinden, welche ähnliche NPM/WOV-Reformen gleichzeitig gestartet haben und im selben Budgetjahr mit Globalbudgets und Leistungsaufträgen zu arbeiten begonnen haben, sind eingeladen, ja aufgefordert, ihre Evaluationsstudien aufeinander abzustimmen und von Anfang an vergleichend anzulegen.

Aufgrund der uns näher bekannten NPM/WOV-Reformprojekte schlagen wir vorerst folgende *vergleichenden Evaluationsstudien* vor:

- Vergleich von Kantonen mit Globalbudgets und Leistungsaufträgen ab 1996, z.B. vergleichende Evaluation der Kantone Bern, Luzern, Solothurn und Wallis;
- Vergleich von Kantonen mit Globalbudgets und Leistungsaufträgen ab 1997, z.B. vergleichende Evaluation der Kantone Schaffhausen und Zürich;
- Vergleich von Kantonen mit Globalbudgets und Leistungsaufträgen ab 1998, z.B. vergleichende Evaluation der Kantone Aargau und Basel-Stadt;
- Vergleich von Städten und Gemeinden mit Globalbudgets und Leistungsaufträgen ab 1996, z.B. vergleichende Evaluation der Berner Städte Bern, Köniz, Thun und der Gemeinden Aarberg, Dürrenroth, Lengnau, Saanen, Sigriswil, Wohlen und Worb
- Vergleich von Städten und Gemeinden mit Globalbudgets und Leistungsaufträgen ab 1996, z.B. vergleichende Evaluation der Zürcher Städte Zürich, Winterthur, Uster, Bülach und Adliswil.

Die Arbeitsgruppe Verwaltungsreform der SEVAL meldet hiermit ihr Interesse an, diese Evaluationsstudien möglichst vergleichbar zu machen und erklärt sich bereit, dafür einen gewissen Koordinationsaufwand zu leisten und insbesondere gleichlautende Fragestellungen für sämtliche NPM/WOV-Reformprojekte auszuwählen und konkret zu formulieren.²⁶

²⁶ Adresse: Arbeitsgruppe Verwaltungsreform, c/o IFF-HSG, Universität St. Gallen, Varnbühlstrasse 19, 9000 St. Gallen.

5. Ergebnis: Lernen mit NPM und WOV

Um die Führungs- und Management-Philosophie des Controlling-Ansatzes als moderne, betriebswirtschaftlich inspirierte Denkhaltung in Politik und Verwaltung tatsächlich zu verankern, benötigen das NPM wie die WOV ein angepasstes Berichtswesen, welches Controlling-Informationen, Monitoring-Daten und Evaluations-Ergebnisse stufengerecht aufzubereiten und übersichtlich darzustellen vermag:

- Das *politische Controlling* (Regierungs- und Parlaments-Controlling) benötigt ein Berichtswesen, welches die Planung, Feinsteuerung und Überwachung der "politischen", d.h. der normativ-strategischen Zielsetzungen aus Legislaturplanung oder Regierungsprogramm ermöglicht.
- Das *administrative Controlling* (Departements- und Amts-Controlling) benötigt ein Berichtswesen, welches die Planung, Feinsteuerung und Überwachung der "administrativen", d.h. der strategisch-operativen Zielsetzungen aus Leistungsauftrag oder Leistungsvereinbarung ermöglicht.

Damit wird das Controlling als Führungs-Verantwortung und Management-Aufgabe von Parlament, Regierung und Verwaltung begriffen, welche insbesondere die *Prioritätensetzung und Zielerreichung* in Politik und Verwaltung verstärken möchte.

Diese Unterscheidung von politischem und administrativem Controlling führt uns wieder zur Frage des Lernens in Politik und Verwaltung sowie schliesslich zur Abschätzung des künftigen Evaluationsbedarfs und der organisatorischen Einordnung von Evaluation, Monitoring und Controlling im Rahmen von NPM/WOV-Steuerungsmodellen. Um den programmatischen Anspruch einer wirkungsgeführten oder wirkungsorientierten Verwaltungsführung²⁷ durch die Politik tatsächlich einzulösen, benötigen die politischen Entscheidungsträger/innen in Zukunft nicht bloss die Kosten- und Leistungsinformationen aus der öffentlichen Verwaltung, sondern in stark zunehmendem Masse auch *Wirkungs- und Nutzeninformationen* aus Wirtschaft, Gesellschaft und Umwelt.

²⁷ BUSCHOR 1995 bzw. SCHEDLER 1995.

Diese gewünschten Informationen können das Verwaltungs-Controlling und das Vollzugs-Monitoring nur (sehr) beschränkt allein liefern; in der Regel wird dazu sowohl die Informationen als auch die Synthesearbeiten der *Politik- und Programmevaluation* benötigt. Es ist deshalb bereits heute absehbar, dass sich mit

- a) grösserer *Verbreitung* von NPM/WOV-Reformprojekten,
- b) definitiver *Umstellung* auf die neuen NPM/WOV-Steuerungsinstrumente,
- c) steigender *Hierarchiestufe* der politischen Entscheidungsträger/innen,
- d) höherer *Staatsebene* der politisch-administrativen Körperschaft,
- e) vermehrter *Kostenintensität* des Politikbereichs oder Programms,
- f) zunehmender politischer *Umstrittenheit* der Leistungen und Wirkungen,
- g) rascherem gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und ökologischen *Wandel*,
- h) internationaler *Angleichung* der politisch-administrativen Strukturen

ein *stark zunehmender Evaluationsbedarf* in der Schweiz einstellen wird.

Wie beim Verwaltungs-Controlling und beim Policy-Monitoring ist dabei sicherzustellen, dass der *Informationsfluss* zwischen internen und externen *Evaluator/innen* und politischen bzw. administrativen *Entscheidungsträger/innen* möglichst direkt, rasch und ungefiltert stattfinden kann: Parlament und Regierung benötigen voraussichtlich eine quasi-externe, zentrale Evaluationsinstanz, welche möglichst unabhängig arbeitet, glaubwürdig Aufträge an Dritte vergibt und für beide politischen Behörden tätig sein kann - vergleichbar mit der heutigen Finanzkontrolle. Die Expertenkommission "Kompetenzverteilung zwischen Bundesversammlung und Bundesrat" der eidgenössischen Räte schlägt dafür die Schaffung einer unabhängigen Evaluationsstelle vor, zu welcher Parlament, Regierung und Verwaltung gleichermassen Zugang haben und welcher keine Entscheidungsbefugnis zukommt.²⁸ Departementsleitun-

²⁸ EXPERTENKOMMISSION 1995, S. 46 ff.

gen und Amtsdirektionen werden - je nach Bedarf - zwischen Fremdevaluationen und angeleiteten Selbstevaluationen, zentralen und dezentralen Evaluationsinstanzen, externen privaten Evaluationsfachleuten und spezialisierten verwaltungsinternen Evaluationsdiensten nach angloamerikanischem Muster (Evaluation Consulting Group) wählen können.

Mit der Umsetzung der NPM-Philosophie und des WOV-Modells zeichnet sich nicht bloss ein steigender Evaluationsbedarf für ein gemeinsames Lernen in Politik und Verwaltung ab, sondern kündigt sich auch ein nachhaltiger Beitrag zur Verstärkung der Evaluationskultur in der Schweiz an.

6. Literaturverzeichnis

- AGEVAL, Die Wirkungen staatlichen Handelns besser ermitteln: Probleme, Möglichkeiten, Vorschläge. Arbeitsgruppe 'Gesetzesevaluation'. Schlussbericht an das Eidg. Justiz- und Polizeidepartement, Bern 1991.
- BALTHASAR Andreas, Arbeitsschritte, in: Busmann Werner / Klöti Ulrich / Knoepfel Peter (Hrsg.), *Einführung in die Politikevaluation*, Basel 1997, Kapitel 10, S. 173-184.
- BINDER Hans-Martin, Lernprozess als Ziel einer interaktiven Evaluationsstrategie, in: Busmann Werner (Hrsg.), *Lernen in Verwaltungen und Policy-Netzwerken* (1994), S. 75-84.
- BUSCHOR Ernst, Der Beitrag der Evaluationen zur wirksameren Verwaltungsführung, in: *Verwaltung und Management* (1996) 2. Jg., Heft 3, S.141-143.
- BUSCHOR Ernst, Wirkungsgeführte Verwaltung. Im Kanton Zürich werden die Behörden definitiv umgestellt, in: *Verwaltung und Management* (1995), 1. Jg., Heft 6, S. 331-333.
- BUSCHOR Ernst, Introduction: From Advanced Public Accounting via Performance Measurement to New Public Management, in: Buschor Ernst / Schedler Kuno (Eds.), *Perspectives on Performance Measurement and Public Sector Accounting* (Schriftenreihe Finanzwirtschaft und Finanzrecht: 71), Bern/Stuttgart/Wien 1994, pp. VII-XVIII.

- BUSCHOR Ernst, LÜDER Klaus, Thesen zur künftigen Gestaltung des öffentlichen Rechnungswesens, in: Lüder K. (Hrsg.), *Öffentliches Rechnungswesen 2000* (Schriftenreihe der Hochschule Speyer: 17), Berlin 1994, S. 163–188.
- BUSCHOR Ernst, SCHEDLER Kuno (Eds.), *Perspectives on Performance Measurement and Public Sector Accounting* (Schriftenreihe Finanzwirtschaft und Finanzrecht: 71), Bern/Stuttgart/Wien 1994.
- BUSSMANN Werner, KLÖTI Ulrich, KNOEPFEL Peter (Hrsg.), *Einführung in die Politikevaluation*, Basel 1997 (im Erscheinen).
- BUSSMANN Werner, Die Lehren aus dem Nationalen Forschungsprogramm, Wirksamkeit staatlicher Massnahmen (NFP 27), in: *Verwaltung und Management* (1996), 2. Jg., Heft 3, S. 132-134.
- BUSSMANN Werner, Evaluationen - Mehr Transparenz über die Wirkungen staatlichen Handelns (Ergebnisse aus dem Nationalen Forschungsprogramm, Wirksamkeit staatlicher Massnahmen (NFP 27; Kurzberichte), Schweizerischer Nationalfonds, Bern 1996, Abt. IV/NFP 27.
- BUSSMANN Werner, Evaluation staatlicher Massnahmen erfolgreich begleiten und nutzen. Ein Leitfaden, Chur/Zürich 1995.
- BUSSMANN Werner, Instrumente der Erfolgskontrolle, in: *VOP* (1995) Nr. 6, S.345-351.
- BUSSMANN Werner, Wirkungsorientierte Verwaltung, NPM und Evaluation, in: Hablützel Peter / Haldemann Theo / Schedler Kuno / Schwaar Karl (Hrsg.), *Umbruch in Politik und Verwaltung. Ansichten und Erfahrungen zum New Public Management in der Schweiz*, Bern/Stuttgart/Wien 1995, S. 367-378.
- BUSSMANN Werner (Hrsg.), *Lernen in Verwaltungen und Policy-Netzwerken*, Chur/Zürich 1994.
- DEPARTEMENT OF FINANCE (Ed.), *Doing Evaluations. A Practical Guide*, Canberra 1994: Australian Government Publishing Service.
- EXPERTENKOMMISSION, Kompetenzverteilung zwischen Bundesversammlung und Bundesrat. Bericht der von den Staatspolitischen Kommissionen der Eidgenössischen Räte eingesetzten Expertenkommission vom 15. Dezember 1995, Bern: Parlamentsdienste.

- FREIBURGHaus Dieter, Lernen in Verwaltungen: Einige Antworten und noch viele Fragen, in: Bussmann Werner (Hrsg.), *Lernen in Verwaltungen und Policy-Netzwerken*, Chur/Zürich 1994, S. 131-139.
- HABLÜTZEL Peter, HALDEMANN Theo, SCHEDLER Kuno, SCHWAAR Karl (Hrsg.), *Umbruch in Politik und Verwaltung. Ansichten und Erfahrungen zum New Public Management in der Schweiz*, Bern/Stuttgart/Wien 1995.
- HALDEMANN Theo, New Public Budgeting. Wie lassen sich gleichzeitig politische Führung und Verwaltungs-Management im Rahmen von schweizerischen NPM-Reformen und WOV-Projekten verbessern? in: Schmid Hans / Slembeck Tilman. (Hrsg.), *Finanz- und Wirtschaftspolitik in Theorie und Praxis*. Festschrift zum 60. Geburtstag von Alfred Meier (Schriftenreihe Finanzwirtschaft und Finanzrecht, 86), Bern/Stuttgart/Wien 1995, S. 117-146.
- HALDEMANN Theo, New Public Management: Ein neues Konzept für die Verwaltungsführung des Bundes? Schulungsunterlage zum internationalen Stand der Verwaltungsforschung und der Verwaltungsreform im Bereich des New Public Management (Schriftenreihe des Eidg. Personalamtes:1), Bern 1995
- HALDEMANN Theo, SCHEDLER Kuno, New Public Management-Reformen in der Schweiz. Aktuelle Projektübersicht und erster Vergleich, in: Hablützel Peter / Haldemann Theo / Schedler Kuno / Schwaar Karl (Hrsg.), *Umbruch in Politik und Verwaltung. Ansichten und Erfahrungen zum New Public Management in der Schweiz*, Bern/Stuttgart/Wien 1995, S. 99-127.
- HAUG Peder, Evaluation of Government Reforms, in: *Evaluation* (1996), Vol. 2, Nr. 4, pp. 417-430.
- HOLKERI Katju, SUMMA Hilka, Evaluation of Public Management Reforms in Finland. From ad hoc Studies to a Programmatic Approach. Paper prepared for OECD meeting on Contemporary Developments in Performance Management 4-5 November 1996, Helsinki: mimeo (Public Management Department, Ministry of Finance, Finland).
- KISSLING-NÄF Ingrid, KNOEPFEL Peter, Evaluation und Monitoring, in: Bussmann Werner / Klöti Ulrich / Knoepfel Peter (Hrsg.), *Einführung in die Politikevaluation*, Basel 1997, Kapitel 8, S. 143-149 (im Erscheinen).

- KISSLING-NÄF Ingrid, WILDI-BALLABIO Elena, Kontrollinstrumente zur erfolgreichen Implementation von Politiken: Impulse aus der Umweltbeobachtung für ein integriertes Policy-Monitoring, in: *Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft* (1993), 33. Jg., Vollzugsprobleme, Bern/Stuttgart/Wien 1993, S. 277-294.
- KLÖTI Ulrich, WIDMER Thomas, Anforderungen an die Evaluationsforschung. Konsequenzen einer Meta-Evaluation", in: *Verwaltung und Management* (1996), 2. Jg./, Heft 3, S.135-137.
- KNOEPFEL Peter, BUSSMANN Werner, Die öffentliche Politik als Evaluationsobjekt", in: Bussmann Werner / Klöti Ulrich / Knoepfel Peter (Hrsg.): *Einführung in die Politikevaluation*, Bern 1997, Kapitel 4, S. 58-77.
- LAUGHLIN Richard, BROADBENT Jane, Redesigning Fourth Generation Evaluation. An Evaluation Model for the Public-sector Reforms in the UK?, in: *Evaluation* (1996), Vol. 2, Nr. 4, pp. 431-451.
- LEEUEW Frans L., RIST Ray C., SONNICHSEN Richard C. (Eds.), Can Governments Learn? Comparative Perspectives on Evaluation & Organizational Learning, New Brunswick/London 1994.
- MADER Luzius, Evaluationen als Mittel des Dialogs zwischen Politik und Wissenschaft", in: *Verwaltung und Management* (1996), 2. Jg., Heft 3, S.138-140.
- MADER Luzius, Responsive Gesetzgebung - Für eine bessere gesellschaftliche Adäquanz gesetzgeberischen Handelns. Flexibilisierung von Gesetzen: Gesetz auf Probe, Verfalldaten für Gesetze?, in: Bechtold Dorothee / Hofmeister Albert (Hrsg.), *Verwaltungsrecht und Management* (Schriftenreihe der Schweiz. Gesellschaft für Verwaltungswissenschaften: 30), Bern 1995.
- MÄDER Hans, SCHEDLER Kuno, Performance Measurement in the Swiss Public Sector – Ready for Take-off!, in: Buschor Ernst / Schedler Kuno (Eds.) 1994, *Perspectives on Performance Measurement and Public Sector Accounting* (Schriftenreihe Finanzwirtschaft und Finanzrecht: 71), Bern/Stuttgart/Wien 1994, S. 345-364.
- MASTRONARDI Philippe, Staatsrecht und Verwaltungsorganisation. Reflexionen am Beispiel des New Public Managements, in: *Aktuelle Juristische Praxis* (1996), 12, S. 1541-1553.

- MASTRONARDI Philippe, Experimentelle Rechtsetzung im Bund, in: *Zeitschrift für Schweizerisches Recht* (1991), NF Bd. 110, 1. Halbband, Heft 4/5, S.449-469.
- PATTON Michael Quinn, Utilization-focused Evaluation. 2nd Edition, Sage, Beverly Hills 1978.
- POLLITT Christopher, Justification by Works or by Faith? Evaluating the New Public Management", in: *Evaluation* (1995), vol. 1, no. 2, pp. 133-154.
- ROSE Richard, Lesson-drawing in Public Policy. A Guide to Learning across Time and Space, Chatham House 1993.
- ROSE Richard, Comparative Policy Analysis: The Program Approach", in: Dogan Mattei (Ed.), *Comparing Pluralist Democracies*, Boulder 1988, pp. 219-241.
- ROSE Richard, The Program Approach to the Growth of Government, in: *British Journal of Political Science* (1984), vol. 15, no. 1, pp. 1-28.
- SCHEDLER Kuno, Ansätze einer wirkungsorientierten Verwaltungsführung. Von der Idee des New Public Managements (NPM) zum konkreten Gestaltungsmodell. Fallbeispiel Schweiz, Bern/Stuttgart/Wien 1995
- SCHEDLER Kuno, Das Modell der Wirkungsorientierten Verwaltungsführung, in: Hablützel Peter / Haldemann Theo / Schedler Kuno / Schwaar Karl (Hrsg.): *Umbruch in Politik und Verwaltung. Ansichten und Erfahrungen zum New Public Management in der Schweiz*, Bern/Stuttgart/Wien 1995, S. 15-29.
- WIDMER Thomas, Meta-Evaluation. Kriterien zur Bewertung von Evaluationen, Bern/Stuttgart/Wien 1996.
- WIDMER Thomas, ROTHMAYR Christine, SERDÜLT Uwe, Kurz und Gut? Qualität und Effizienz von Kurzevaluationen (Zürcher Beiträge zur Politikwissenschaft: 19), Chur/Zürich 1996.