

Erfahrungen mit und aus WOV-Evaluationen

Barbara Haering | *econcept AG hat in den Kantonen Luzern, Aargau und Zürich Evaluationen zu einer wirkungsorientierten Verwaltungsführung (WOV) durchgeführt. Ziel dieser WOV-Evaluationen ist eine vermehrt output-orientierte Steuerung der Verwaltungstätigkeit. Erste methodologische Erfahrungen und zentrale Evaluationsergebnisse liegen nun vor.*

1 Vorbemerkungen

Die folgenden Darlegungen zu Erfahrungen mit und aus WOV-Evaluationen¹ basieren insbesondere auf den Evaluationen wirkungsorientierter Verwaltungsführung, welche *econcept AG* (Wirtschafts- und Politikberatung in Ökonomie, Ökologie und Infrastrukturentwicklung, Zürich) in den drei Kantonen Luzern, Aargau und Zürich durchführte respektive zur Zeit noch durchführt. Die Evaluationen in den Kantonen Luzern und Aargau wurden 2000 fertig erstellt; die Evaluation im Kanton Zürich wird im Jahre 2002 abgeschlossen. In unseren Ausführungen gehen wir einleitend auf die Zielsetzungen sowohl von WOV als auch von WOV-Evaluationen ein. Anschliessend werden methodologische Erfahrungen mit WOV-Evaluationen sowie zentrale Evaluationsergebnisse diskutiert. Den Abschluss machen Überlegungen zur Frage der Lerneffektive von WOV-Evaluationen.

2 Zielsetzungen wirkungsorientierter Verwaltungsführung

New Public Management (NPM) und Wirkungsorientierte Verwaltungsführung (WOV) sind weder einheitliche Programme noch von der Theorie her klar definierte Methoden. Allen WOV-Projekten gemeinsam sind jedoch die grundlegenden Ziele einer vermehrt output-orientierten Steuerung der Verwaltungstätigkeit mittels Leistungsauftrag, Globalbudget und Controlling. Wenn wir WOV-Projekte miteinander vergleichen, so finden wir grosse Übereinstimmungen sowohl in den explizit formulierten Zielsetzungen als auch in ihren Prioritäten. Folgende Ziel-Elemente sind für das «Schweizer WOV-Modell»² konstitutiv:

1. Eine vermehrte Ziel- und Wirkungsorientierung der Verwaltungsführung.
2. Das Trennen von strategischer und operativer Führung.

3. Das Einführen von Leistungsvereinbarungen, Globalbudgets und Controlling als Instrumente der Verwaltungsführung.
4. Eine verstärkte KundInnen- und BürgerInnennähe der Verwaltungstätigkeit.
5. Ein Kulturwandel innerhalb der Verwaltung sowie in deren Verhältnis zur Aussenwelt.

Was die Umsetzung dieser Ziele konkret bedeutet und wieweit diese Ziele mit den aktuellen WOV-Projekten erreicht werden, wird im Folgenden diskutiert.

3 Unterschiedliche Vorgehensweisen

Die Einführung wirkungsorientierter Verwaltungsführung wird von den Kantonen auf unterschiedliche Art und Weise angegangen. Die meisten Kantone (und Gemeinden) starten mit einer mehrjährigen Versuchsphase und erproben die Instrumente einer wirkungsorientierten Verwaltungsführung mit einzelnen WOV-Pilotabteilungen, wobei sie darauf bedacht sind, unterschiedliche Bereiche der Verwaltung einzubeziehen. In der Regel werden diese Pilotversuche auf Initiative der Politik ausgelöst. Mit Evaluationen werden anschliessend die Erfahrungen der Pilotphasen erhoben und ausgewertet. Dies liefert Grundlagen für die politischen Entscheide im Hinblick auf eine allfällige Ausweitung des WOV-Modells auf die gesamte Verwaltung.

Im Kanton Zürich hingegen wurde die Einführung einer wirkungsorientierten Verwaltungsführung von Anbeginn als unumkehrbarer Prozess konzipiert und mit einer Volksabstimmung politisch legitimiert. Verschiedene themenspezifische Evaluationen sowie eine umfassende Gesamtevaluation nach der ersten Reformphase sollen dazu beitragen, das WOV-System zu optimieren und Erfahrungen aus Pilotabteilungen für andere Verwaltungsabteilungen fruchtbar zu machen.

Je nach «Versuchsordnung» beziehungsweise nach Art der Einführung von WOV finden somit auch die Evaluationen mit unterschiedlichen Zielsetzungen sowie unter unterschiedlichen Bedingungen statt. Geht es bei einer Evaluation darum, eine Versuchsphase im Hinblick auf anstehende politische Grundsatzentscheide auszuwerten, so überwiegt der summative Charakter der Evaluation. Ist dieser Grundsatzentscheid jedoch bereits gefällt, so nimmt der formative Charakter evaluativer Projekte zu.³ Tabelle 1 stellt diese beiden Ausrichtungen von WOV-Evaluationen einander gegenüber.

	<i>Evaluation im Hinblick auf einen anstehenden WOV-Grundsatzentscheid (ex ante)</i>	<i>Evaluation vor dem Hintergrund eines bereits gefällten WOV-Grundsatzentscheids (ex post)</i>
<i>Zielsetzung</i>	<ul style="list-style-type: none"> – Auswerten der Erfahrungen der Pilotphase – Wissenschaftliche Fundierung eines politischen Entscheids 	<ul style="list-style-type: none"> – Auswerten der Erfahrungen einer ersten Reformphase – Empfehlungen für die nächste Reformphase
<i>Adressaten / Adressatinnen</i>	<p><i>Primär:</i> Entscheidungstragende in Exekutive und Parlament</p> <p><i>Sekundär:</i> Umsetzende in Exekutive und Verwaltung</p>	<p><i>Primär:</i> Umsetzende in Exekutive und Verwaltung</p> <p><i>Sekundär:</i> Entscheidungstragende in Exekutive und Parlament</p>
<i>Charakter</i>	Evaluation mit stark summativem Charakter	Evaluation mit stärker formativem Charakter

Bereits aus dieser Gegenüberstellung wird deutlich, dass die unterschiedlichen Zielsetzungen, Voraussetzungen und Rahmenbedingungen von WOV-Evaluationen direkte Auswirkungen auch auf die Evaluationsfragen und auf das Evaluationsdesign haben. Der unterschiedliche Kontext legt zudem bereits weitgehend fest, wer am Ende was aus den Evaluationen lernen kann. Erfahrungsgemäss führt jedoch in beiden Fällen allein schon die Tatsache, dass eine Evaluation stattfindet, zu einem Meinungsbildungsprozess im Kreise der am WOV-Projekt Beteiligten.

4 Einige methodologische Erfahrungen

Das Erarbeiten eines Evaluationskonzepts ist immer wieder ein einmaliger und netzartig verwobener Optimierungsprozess. Die von econcept AG durchgeführten WOV-Evaluationen verlaufen jedoch in der Regel nach einer vergleichbaren Methodik, aus welcher wir folgende Erfahrungen ziehen können:

4.1 Die Zielsetzungen von WOV definieren die Evaluationsfragen

In allen von econcept AG durchgeführten WOV-Evaluationen gaben die Kantone die zentralen Evaluationsfragen vor. Diese Fragen bezogen sich auf die Zielsetzungen der WOV-Projekte und widerspiegelten gleichzeitig die unterschiedlichen «Versuchsanlagen», das heisst die Art und Weise, mit der WOV eingeführt wurde. Mit anderen Worten: Die WOV-Evaluationen bezogen ihre Evaluationsfragen, Beurteilungskriterien und Beurteilungsmassstäbe aus den ursprünglichen Zielsystemen der WOV-Projekte sowie aus den antizipierten Wirkungen der Massnahmen.

Bei der Ausdifferenzierung und Konkretisierung dieser generellen Fragestellungen gehen wir von einem Wirkungsmodell für die Evaluation institutioneller Reformen gemäss Haldemann (1997, 63-109) aus. Demgemäss führen Reformziele in einer ersten Phase zu einem institutionellen Wandel. In einer zweiten Phase wirken sich diese institutionellen Veränderungen auch auf die Effektivität und Effizienz der Verwaltungstätigkeit aus.

4.2 Ein Wirkungsmodell fasst Arbeitshypothesen und Indikatoren zusammen

Aufgrund der Evaluationsfragen formulieren wir Arbeitshypothesen, welche in einem Wirkungsmodell zusammengefasst werden. Dieses Wirkungsmodell umfasst alle im Voraus bekannten Hypothesen und Wirkungsvermutungen, welche durch die Evaluation abgeklärt werden sollen. Die einzelnen Arbeitshypothesen müssen dabei mit messbaren quantitativen Indikatoren oder aber mit nachprüfbaren qualitativen Kriterien versehen werden.

Das Formulieren von Arbeitshypothesen schärft das Verständnis sowohl der Evaluatorinnen und Evaluatoren als auch der Auftraggeberinnen und Auftraggeber für die Fragestellungen der Evaluation und erlaubt es, unklare Fragestellungen rechtzeitig zu erkennen.

4.3 Eine Evaluationsmatrix legt die Basis für das Evaluationsprogramm

Mit einer Evaluationsmatrix verknüpfen wir anschliessend die Evaluationsfragen und ihre Arbeitshypothesen auf der einen mit den Evaluationsobjekten auf der anderen Seite. Diese Evaluationsmatrix bildet die Grundlage für das Evaluationsprogramm, welches die Erhebungsmethoden fragen- und objektspezifisch zusammenfasst.⁴

Eine anspruchsvolle Aufgabe ist es, den Erhebungsaufwand auf die jeweils unterschiedliche Komplexität der einzelnen Untersuchungsfragen und -objekte abzustimmen. Im Hinblick auf eine Multiperspektivität der Evaluationsergebnisse messen wir zudem einer gezielt eingesetzten Methodenvielfalt grosse Bedeutung zu. Dies bedingt allerdings eine erfahrene Projektleitung, welche in der Lage ist, die notwendige inhaltliche Koordination sowie eine Synthesearbeit ausgehend von unterschiedlichen Qualitäten von Erhebungsdaten zu leisten.

4.4 Vielfältige Erhebungen erhöhen die Stabilität der Ergebnisse

Grundsätzlich ist festzuhalten, dass WOV-Evaluationen – ungeachtet ihrer spezifischen Zielsetzungen und unterschiedlichen Adressaten und Adressatinnen – immer möglichst viele Informationsquellen einbeziehen müs-

sen. Aufgrund der von *econcept* AG durchgeführten Projekte stellen wir allerdings fest, dass bei Evaluationen, welche anstehende politische Entscheide mitbegründen sollen⁵, die geforderte Anzahl Interviews mit den politischen Akteuren zunimmt. Bei diesen Evaluationen ist es von besonderer Bedeutung, die Vielfalt der antizipierten Wirkungen des WOV-Projekts sorgfältig einzubeziehen. Und selbst wenn die Struktur der Evaluationsergebnisse oft bereits nach einigen zentralen Interviews mit Schlüsselpersonen festzustehen scheint, führen zusätzliche Gespräche zu einer präziseren Sicht und vor allem zu einer besseren Unterscheidung von Fakten und Meinungen. Dies erhöht die Stabilität der Ergebnisse und ermöglicht den Schritt von der Arbeitshypothese zur Erkenntnis.

Erfahrungsgemäss liefern präzis vorbereitete Befragungen den grösseren Erkenntnisgewinn als umfangreiche Dokumentanalysen. Dokumentanalysen werden am wirkungsvollsten eingesetzt, um Interviews vorzubereiten sowie um spezifische Einzelfragen und –ergebnisse zu verifizieren. Im Weiteren liefern Befragungen von Kundinnen und Kunden nur dann relevante Erkenntnisse, wenn sie in statistisch signifikantem Umfang durchgeführt werden können.

4.5 Auswertungen sollen eine Systematisierung auf mittlerer Ebene anstreben

Die Systematisierung stellt bei der abschliessenden Auswertung des Evaluationsprogrammes und der immer sehr heterogenen Erhebungsergebnisse eine spezifische Herausforderung dar. Mit der Systematisierung gehen zwangsläufig Informationen verloren. Ziel muss es deshalb sein, Erkenntnisse auf einer mittleren Systematisierungsebene anzustreben – um nicht bei allgemeinen Aussagen mit impressionistischen Illustrationen zu landen.

5 Zentrale Evaluationsergebnisse

Die folgenden Ausführungen zu einigen zentralen Evaluationsergebnissen basieren vor allem auf den Evaluationen der WOV-Projekte der Kantone Luzern und Aargau, da die Evaluation im Kanton Zürich noch in Bearbeitung ist. Wir blenden dabei die spezifischen Probleme, welche sich im Rahmen von Pilotversuchen zwischen WOV-Piloten und übriger Verwaltung zwangsläufig ergeben, aus.

5.1 Die Trennlinie zwischen strategischer und operativer Führung bleibt unklar

Die mit allen WOV-Projekten angestrebte Trennung von strategischen und operativen Funktionen ist nur zum Teil möglich. Wird dieses Begriffspaar

als Leitschnur für die Zuordnung von Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten verwendet, so entstehen insbesondere auf und zwischen den Ebenen der Kantonsparlamente und der kantonalen Exekutiven Abgrenzungsprobleme. Unklar bleibt die Anwendung der WOV-Instrumente zwischen den Departementen und der Gesamtregierung einerseits sowie zwischen der Regierung und dem Parlament andererseits. Welche Funktionen und Zuständigkeiten diesen Staatsebenen unter WOV zukommen, ist noch nicht vollends geklärt.

Die Zuständigkeiten von Dienststellen und Departementen lassen sich hingegen deutlicher definieren und voneinander abgrenzen. Zudem lassen sich allfällige Unsicherheiten zwischen Departement und Dienststelle durch die grundsätzlich klare Kompetenzzuordnung und die dichte Kommunikation im Alltag klären.

Es ist jedoch festzuhalten, dass eine wirkungsorientierte Verwaltungsführung mit ihren Instrumenten der Leistungsvereinbarung, des Globalbudgets und der Kostenträgerrechnungen explizite Prioritätensetzungen auch innerhalb der Verwaltungstätigkeit ausdrücklich fördert. Dies ist unumgänglich, da Gesetze politische Aufträge nicht mit entsprechenden Ressourcen verknüpfen. Angesichts der limitierten finanziellen und personellen Mittel der Verwaltung bedeuten Prioritätensetzungen immer auch Posterioritäten und Defizite im Gesetzesvollzug. WOV macht diese Prioritäten und Vollzugsdefizite – und damit die strategischen Anteile der Verwaltungstätigkeit – transparenter, als dies mit den bisher durch Mittelallokation implizit gesetzten Schwerpunkten der Fall war.

Wir gelangen somit zur Ansicht, dass im Rahmen der Diskussionen über wirkungsorientierte Verwaltungsführung das Augenmerk weniger auf die Debatte «strategisch versus operativ» zu legen, ist als vielmehr auf klar abgegrenzte und entsprechend kommunizierte Zuständigkeiten.

5.3 Verwaltungsreform bedingt und benötigt Politikreform

Verwaltung, Regierung, Parlament, Stimmbürgerinnen und Stimmbürger bilden ein miteinander verflochtenes Gesamtsystem mit vielfältigen Interdependenzen. Finden in einem dieser Teilsysteme markante Veränderungen statt, hat dies Auswirkungen auf die anderen Bereiche. Diese Konsequenzen müssen analysiert werden, wenn es nicht zu unerwünschten Machtverschiebungen zwischen den Teilsystemen des Staats kommen soll.

Im System der halbdirekten Demokratie ist das Parlament zwangsläufig relativ schwach. Die politische Macht liegt entweder bei der Exekutive und ihrer Verwaltung oder aber bei der Stimmbevölkerung, der bei wichtigen

oder umstrittenen Fragen das letzte Wort zusteht.⁶ Die mit WOV einhergehende zusätzliche Professionalisierung der Verwaltungstätigkeit muss deshalb ihr Gegenstück auch in der Reform der politischen Führung und dabei insbesondere der Parlamentstätigkeit finden. Verwaltungsreform und Parlamentsreform gehören deshalb zusammen und müssen aufeinander abgestimmt werden. Dies bedeutet insbesondere:

– *Parlamentsreform*

Parlamentsstrukturen und –abläufe müssen eine verbindliche Behandlung und ein wirkungsvolles Controlling von Leistungsaufträgen und Globalbudgets sicherstellen. Die Evaluationen der bisherigen WOV-Projekte haben gezeigt, dass für das Zusammenwirken von Geschäftsprüfungskommissionen, Finanzkommissionen und Spezialkommissionen unter WOV noch keine optimalen Lösungen gefunden wurden. Funktion und Arbeitsweise dieser im Verlaufe des letzten Jahrhunderts entstandenen Parlamentsgremien und -abläufe müssen deshalb überprüft werden.

– *Aufgaben und Finanzplan*

Auch wenn sich die Jährlichkeit von Staatshaushalten – als eines der Kernstücke politischer Führung – aller Voraussicht nach erhalten wird, brauchen Regierung und Parlament einen integrierten Aufgaben- und Finanzplan mit Legislaturbezug, um die Lücke zwischen Gesetz und Ressourcen zu schliessen.

Das Fokussieren der Parlamentstätigkeit auf die zentralen Aspekte eines Leistungsauftrags und das Erkennen der dabei relevanten Indikatoren bedingt vertiefte Sachkenntnis. Für Milizparlamentarier und -parlamentarierinnen bedeutet dies eine zunehmende Konzentration ihres Engagements auf einige wenige Themen. Gleichzeitig benötigen sie bessere Unterstützung durch ausgebauten Parlamentsdienste mit spezifischem Fachwissen. Dies insbesondere, da Parlamentarier und Parlamentarierinnen trotzdem immer wieder unter dem inneren und äusseren «Gegen-Druck» stehen werden, elektoral interessante Einzelaspekte der Regierungs- und Verwaltungstätigkeit auf die parlamentarische Bühne und an die Öffentlichkeit zu bringen.

5.3 Regierung steht zwischen Politik und Verwaltungsmanagement

Für die Kommunikation zwischen der Gesamtregierung und den einzelnen DepartementsvorsteherInnen fehlen Controllinginstrumente. Dies führt insbesondere im Bereich des Verwaltungsmanagements – im Sinne einer

bürokratischen Aufgabe – teilweise zu einer schlechten Wahrnehmung einer Gesamtregierungs- und Gesamtverwaltungssicht. Und dies, obwohl in den Kantonen (und Gemeinden) die Mitglieder der Exekutive durch ihre Volkswahl über eine eigene politische Legitimationsbasis verfügen, welche ihnen eine eigenständige Position gegenüber ihren Parlamentsfraktionen ermöglicht und damit eine Gesamtregierungssicht begünstigen könnte.

5.4 Innerhalb der Verwaltung bewährt sich das WOV-Instrumentarium

Auf Stufe der Departemente und Amtsstellen, das heisst auf und zwischen jenen Ebenen, welche durch klare Führungsstrukturen und Kompetenzabgrenzungen gekennzeichnet sind, bewähren sich die zentralen Instrumente von WOV. Dort, wo Leistungsaufträge, Globalbudgets, Kostenrechnungen, Reportingsysteme und eine zielorientierte Personalführung eingeführt wurden, sind diese Instrumente wirkungsvoll. Sie ermöglichen eine klare Verwaltungsführung und ein entsprechendes Controlling innerhalb der Linie. Offen sind unter WOV allerdings noch Fragen im Verhältnis zwischen Stabs- und Linienfunktionen – so insbesondere das Verhältnis zwischen Finanzkontrolle und Dienstabteilungen resp. Departementen.

Der vergrösserte Handlungsspielraum der Verwaltungsabteilungen wird von den Beteiligten selbst als eine der wichtigsten Errungenschaften von WOV hervorgehoben. Dabei kommt dem Globalbudget zentrale Bedeutung zu. Es erlaubt den Dienststellen ein flexibleres und stärker zielgerichtetes Handeln. Die mit WOV einzuführenden Kostenträgerrechnungen ermöglichen im Allgemeinen präzise Angaben der Kosten bestimmter Leistungen. Diese Transparenz wird von den Mitarbeitenden meistens als positiv und motivierend empfunden. Sie fördert nicht nur das interne Kosten-, sondern gleichzeitig auch das Wertbewusstsein.

5.5 Wirkungen der Verwaltungstätigkeit sind schwer messbar

Aufgrund unserer Evaluationen gehen wir davon aus, dass das WOV-Instrumentarium innerhalb der Verwaltungen erfolgreich eingeführt werden kann. In welchem Ausmass damit eine Verstärkung der Ziel- und Wirkungsorientierung der Verwaltungstätigkeit erreicht wird, ist jedoch eine andere Frage. Im Zentrum steht dabei das Problem der Messbarkeit der Verwaltungstätigkeit und ihrer Wirkungen über die reine Kostenwahrheit hinaus. Bis heute liegen noch wenig brauchbare Indikatoren für ein wirkungsorientiertes Controlling der Verwaltungstätigkeit vor. Ihre Leistungen lassen sich zwar zum Teil quantifizieren⁷ – von tatsächlichen Wirkungsmessungen sind wir jedoch noch weit entfernt. Auch die Zufriedenheit von

Kundinnen und Kunden kann nicht als alleiniger Indikator für die Wirkung einer Verwaltung als öffentliche Institution herangezogen werden, dies insbesondere nicht für jene Tätigkeitsbereiche, in denen die Verwaltung hoheitliche Funktionen zu erfüllen hat. Erst wenn diese Fragen geklärt sind, werden die Ziel- und Wirkungsorientierung der Verwaltungsführung sichergestellt werden können. Dies halten auch Haldemann und Marek fest, wenn sie konstatieren, dass die Instrumente des New Public Managements und der wirkungsorientierten Verwaltungsführung – trotz wirkungsorientierter Zielsetzungen – in erster Linie für die verwaltungsinterne Kosten- und Leistungssteuerung entwickelt worden sind (siehe Haldemann/Marek, undatiert).

5.6 WOV stellt nicht nur die Aufgabenerfüllung, sondern auch Sinn und Zweck von Aufgaben zur Diskussion

Aufgrund unserer Evaluationen und anderer Projektarbeiten im Bereich des NPM⁸ stellen wir fest, dass WOV-Reformprozesse alle Beteiligten unweigerlich zur Kernfrage bezüglich ihrer eigentlichen Tätigkeiten führen. Die Frage lautet nicht nur «Wie tun wir etwas?» sondern immer auch «Was tun wir? Und warum tun wir es?». Mit anderen Worten: Nicht nur Effektivität und Effizienz der Aufgabenerfüllung werden mit WOV zur Debatte gestellt, sondern – in einem zweiten Schritt – immer auch Aufgabe und Ziel an sich. WOV führt zudem zu einer präziseren Auseinandersetzung mit den Zielgrößen der Verwaltungstätigkeit, was angesichts des bereits angesprochenen Mangels an konsolidierten Indikatoren für ein wirkungsorientiertes Controlling von Bedeutung ist.

5.7 Kulturwandel ist ein Schlüssel zur Nachhaltigkeit von WOV

WOV führt innerhalb der öffentlichen Verwaltung zu markanten Veränderungen der Führungsstrukturen, -instrumente und -abläufe. Als Reformprozess an sich initiiert WOV zudem ein inhaltliches Überdenken der Verwaltungstätigkeit. Inwiefern diese institutionellen Veränderungen und die prozessbezogene Dynamik nachhaltige Wirkungen im Selbstverständnis der Verwaltungen zeigen werden und damit den angestrebten «Kulturwandel» mit sich bringen, bleibt abzuwarten. Dieses Selbstverständnis wird überdies nicht nur durch Strukturen und Abläufe, sondern in noch stärkerem Ausmass durch die Menschen, welche in der Verwaltung führen und geführt werden, geprägt. Auch sie müssen sich ändern mit WOV.

Das Verhältnis der öffentlichen Verwaltung zu ihrer Umwelt ist zudem ein wechselseitiges. Mit anderen Worten: Die Aussensicht sowie die Anfor-

derungen und Erwartungen der Gesellschaft an öffentliche Verwaltungen und deren Mitarbeitende müssen sich mit WOV ebenfalls ändern, wenn der Kulturwandel innerhalb der Verwaltungen nachhaltig sein soll.

6 Lernen aus Evaluationen

Wenden wir uns nun abschliessend der Frage zu, welchen Beitrag WOV-Evaluationen zu Meinungsbildungs-, Lern- und Reformprozessen innerhalb von Verwaltung und Politik beitragen können. Dabei fliessen sowohl unsere Sicht als externe Evaluatorinnen und Evaluatoren als auch eigene Erfahrungen aus der Politik ein. Wir kommen zum Schluss, dass WOV-Evaluationen folgende Lerneffekte nach sich ziehen können:⁹

6.1 Rationalisierung des Diskurses

Externe WOV-Evaluationen können einen Beitrag zur Rationalisierung der Diskurse in Verwaltung und Politik leisten. Sie tun dies, indem sie mit ihrer Aussensicht eine Überprüfung der bereits vorhandenen Innensichten ermöglichen – und dies sowohl im Sinne von Korrekturen als auch von Bestätigungen der Wahrnehmungen direkt Involvierter. Aufgabe der «Externen» ist es, aus der Vielzahl spezifischer Einzelfragen in und zwischen den einzelnen Dienstabteilungen und Verwaltungsebenen grundlegende Wirkungsstrukturen von WOV-Erfolgen und WOV-Problemen zu identifizieren. Von zentraler Bedeutung ist zudem, dass externe Evaluationen sich dabei bewusst der Herausforderung einer Multiperspektivität stellen und die unterschiedlichen Sichten aus verschiedenen Blickwinkeln und (Verwaltungs-) Ebenen herauschälen.

6.2 Lernprozess für alle an der Evaluation Beteiligten

Gesprächs- und Interviewpartnerinnen und -partner sind nicht nur Informationsquellen für die externen Evaluatoren und Evaluatorinnen. Im Gegenteil: Evaluationen führen zu einem Lernprozess auch bei den Befragten. Wir messen deshalb dem aktiven Einbezug der WOV-Verantwortlichen und Projektbeteiligten einen Eigenwert zu – auch wenn wir als externe Evaluatorinnen und Evaluatoren die späteren Auswirkungen dieser durch die Evaluation initiierten Lernprozesse nicht abschätzen und verfolgen können.

6.3 Fundieren politischer Entscheide

Das Ziel, politische Entscheide mit wissenschaftlich erarbeiteten Fakten stützen zu können, ist Ausgangspunkt der meisten WOV-Evaluationen. Was Evaluationen zu den anschliessenden politischen Entscheiden beitragen,

wäre allerdings eine weitere Evaluation wert, denn selbstredend fließen in die politischen Entscheidungen immer auch Fakten und Meinungen ein, deren Begründungen ausserhalb der Systemgrenze der Evaluation liegen. Aufgrund unserer Erfahrungen gehen wir jedoch davon aus, dass WOV-Evaluationen für die politischen Entscheidungstragenden zumindest folgende Leistungen erbringen können:

- *Leitplanken*: Läuft das WOV-Projekt grundsätzlich in die richtige oder in die falsche Richtung?
- *Warnlichter*: Wo liegen Risiken und Unwägbarkeiten?
- *Hinweise*: In welchen Bereichen kann/muss das WOV-Projekt präzisiert oder ausgebaut werden?

6.4 Konkrete Empfehlungen für spezifische Fragen

Die formativen Teile von WOV-Evaluationen können unterschiedlichste WOV-Aspekte ansprechen. Allerdings wird die Reichweite entsprechender Empfehlungen durch die fach- und themenspezifische Kompetenz der Evaluatorinnen und Evaluatoren bestimmt und begrenzt. Evaluationen können jedoch spezifische Einzelprobleme erkennbar machen und zumindest Vorgehensweisen zur Problemlösung anbieten. Inwiefern diese anschliessend umgesetzt werden, hängt jedoch vom verwaltungsinternen Follow-up der Evaluation im Sinne eines umfassenden Führungskreislaufs ab.

Wenn somit WOV-Evaluationen einen Beitrag leisten können zum Schrittwechsel vom «Es geht nicht, weil...» zum «Es geht, wenn...» (Heini, 2001), dann erfüllen sie ihren Auftrag im Interesse einer verbesserten Ziel- und Wirkungsorientierung der Verwaltungstätigkeit.

Anmerkungen

- Dieser Beitrag entstand mit der Unterstützung von Peter Koch und Werner Schlegel.
- 1 Das Kürzel «WOV» wird hier verwendet als zusammenfassende Abkürzung für Projekte wirkungsorientierter Verwaltungsführung.
 - 2 Einschränkend ist darauf hinzuweisen, dass sich unsere Kenntnisse auf die deutsche Schweiz beschränken. In diesem Sinne müsste korrekterweise vom «Deutschschweizer WOV-Modell» gesprochen werden.
 - 3 Summativ = Analyse des bisher Erreichten; Formativ = Feststellen von Reformlücken und Reformbedürfnissen.
 - 4 Schriftliche oder mündliche Befragungen, Dokumentenanalyse, angeleitete Selbstevaluationen.
 - 5 «Ex ante»-Evaluationen, bei welchen die summativen Aspekte die formativen überwiegen.
 - 6 Es entspricht auch dieser Logik, dass die Schweiz selbst auf nationaler Ebene am System des Milizparlaments festhält.
 - 7 Output, wie beispielsweise Anzahl ausgestellter Pässe pro Jahr.
 - 8 Zum Beispiel: effor2, Einführung einer wirkungsorientierten Subventionspolitik im Wald, Pilotprojekt der Eidg. Forstdirektion.
 - 9 Diese Ausführungen gelten in vergleichbarer Form für alle Evaluationsprojekte.

Literaturangaben:

- Brändli, Sebastian, 2000, Staatsfunktionen revidieren. Plädoyer für ein neues Gleichgewicht von Demokratie und Expertise in Parlament, Regierung und Volksrechte, Zürich, S. 7–40.
- Haldemann, Theo/Marek, Daniel, undatiert, Evaluationsstudien für ein tatsächlich wirkungsorientiertes NPM.
- Haldemann, Theo, 1997, Evaluation von Politik und Verwaltungsreformen: Institutionelle und materielle Auswirkungen von NPM- und WOV-Projekten, LeGes Gesetzgebung heute 1997/3, S. 63–109, Bern.
- Heini, H.-P., 2001, WOV/LOS, Bulletin 10, Luzern.

econcept-Arbeiten:

- Regierungsrat des Kantons Luzern, 2000, Evaluation des WOV-Versuches Kt. Luzern, Luzern.
- Regierungsrat des Kantons Aargau, 2000, Schlussbericht WOV Kanton Aargau, in: Wirkungsorientierte Verwaltungsführung (WOV): Flächendeckende Einführung der neuen Führungsmethodik, Aarau.
- Regierungsrat Kanton Zürich, 2001, Gesamtevaluation wif! – Detailkonzept Gesamtevaluation wif! und weiterer Projektverlauf, Zürich.
- effor2, 2001, Schlussbericht Pilotphase effor2, Bern.

Résumé

Les expériences qui peuvent être faites grâce aux évaluations de la NGP sont influencées par les choix stratégiques opérés pour introduire la Nouvelle gestion publique. S'il s'agit d'évaluer un projet-pilote afin de prendre des décisions de principe au niveau politique, c'est l'aspect des prestations qui retiendra l'attention. Si, par contre, l'introduction de la NGP a déjà été décidée, l'intérêt portera plutôt sur les enseignements à tirer des expériences faites. Dans les deux cas, l'évaluation contribue à rationaliser le débat et permet aux diverses parties prenantes d'acquérir de nouvelles connaissances. Elle peut servir à motiver des décisions ou à énoncer des recommandations sur des questions particulières. Selon les évaluations menées jusqu'à présent, les instruments NGP ont fait leurs preuves dans l'administration. Cependant, les indicateurs font encore défaut pour vérifier les effets ainsi que l'efficacité de l'activité administrative. Si l'on ne veut pas changer les rapports de force entre les politiques et l'administration, il apparaît que la professionnalisation de l'administration devra conduire à une professionnalisation de la politique.