

# Evaluationsstudien für ein tatsächlich wirkungsorientiertes NPM

**Theo Haldemann/Daniel Marek** | *Noch orientieren sich Evaluationen im NPM zu stark an Leistungsmengen und Stückkosten. Eine sozialwissenschaftlich orientierte und methodisch reflektierte Evaluationsforschung hingegen kann fundierte Feststellungen über die tatsächlichen Wirkungszusammenhänge von Massnahmen in Politik und Verwaltung machen.*

In den schweizerischen NPM- und WOV-Projekten dominiert vorläufig die Kosten- und Leistungsorientierung. Die geforderte Wirkungsorientierung zu erreichen, erweist sich weitaus schwieriger als ursprünglich angenommen. Die Hindernisse liegen an mehreren Orten. Eines ist zweifellos der normative Gehalt der Wirkungsorientierung. Ohne einen Konsens in Wertfragen werden einzelne Wirkungsziele immer strittig bleiben. Ein anderes Hindernis liegt jedoch auf einer viel tieferen Ebene. Häufig mangelt es bereits an der präziseren Ausformulierung von möglichen Wirkungszielen und von messbaren Wirkungsindikatoren. Beides bildet aber die Voraussetzung, ohne die ein politischer Entscheid über erwünschte und unerwünschte Wirkungen gar nicht erst möglich ist.

Als ein Hilfsmittel zur Überwindung dieses zweiten Hindernisses bietet sich die sozialwissenschaftlich orientierte Evaluationsforschung an, weil sie Wirkungsziele und Wirkungsmodelle selbst zum Gegenstand der Untersuchung macht. Sie unterscheidet sich damit von herkömmlichen Controlling- und Monitoring-Instrumenten, die sich primär mit Effekten und weniger mit den zugrundeliegenden kausalen Annahmen auseinandersetzen. Der vorliegende Artikel versucht nun, das Potenzial der Evaluationsmethode für eine verstärkte Wirkungsorientierung der Verwaltungsführung und der politischen Steuerung auszuleuchten. Gleichzeitig sollen auch praktische Fragen, wie die inhaltliche Ausrichtung und die organisatorische Ansiedlung von Evaluationsstudien, zur Sprache kommen.

## 1 Ausgangslage, Problemstellung und Zielsetzung

Von den NPM- und WOV-Projekten in der Schweiz liegen nun die ersten Evaluationsergebnisse vor; sie dienen der Vorbereitung der politischen Entscheidung über die flächendeckende Einführung der Reformen, die Verlängerung der Pilotphase oder den Abbruch des Versuchsbetriebs. Gerade die

Erfolgs- und Wirkungskontrolle des Projekts FLAG (Bund) sowie die von der Arbeitsgruppe Verwaltungsreform der SEVAL initiierte vergleichende Evaluation der NPM- und WOV-Projekte der Kantone Aargau, Luzern, Solothurn, Wallis und Zürich zeigen uns, wie schwierig es ist, die Wirkungen staatlichen Handelns in Gesellschaft, Wirtschaft und Umwelt zu konzipieren, zu erfassen und zu steuern.<sup>1</sup>

Trotz wirkungsorientierten Zielsetzungen sind die Instrumente des New Public Managements (NPM) und der wirkungsorientierten Verwaltungsführung (WOV) in erster Linie für die verwaltungsinterne Kosten- und Leistungssteuerung entwickelt worden: Die neuen und zusätzlichen Informationen über die staatliche und kommunale Aufgabenerfüllung bewegen sich meist auf der Leistungsebene (Outputs) und nicht auf der Wirkungsebene (Impacts und Outcomes).<sup>2</sup> Noch dominieren also viel zu detaillierte Angaben von Leistungsmengen, Stückkosten und Produkterträgen, welche oft weder von der jeweiligen Organisationseinheit betrieblich steuerbar noch auf der jeweiligen Staatsebene politisch beeinflussbar sind. Wie lässt sich die geforderte Wirkungsorientierung im Rahmen von NPM und WOV erreichen? Was ist konkret zu tun?

Diese Fragen nach der *praktischen Umsetzung der Wirkungsorientierung* von NPM und WOV gewinnen zusätzliche Aufmerksamkeit und Relevanz durch weitere Entwicklungen und Innovationen im staatlichen Bereich:

- Die neue schweizerische Bundesverfassung verlangt die Überprüfung der Wirksamkeit staatlichen Handelns: «Die Bundesversammlung sorgt dafür, dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden» (Art. 170 nBV). Der Kanton Genf hat mit seiner verwaltungsexternen *Commission externe de l'évaluation de la politique publique* bereits vor einigen Jahren ein geeignetes Organ für diese Aufgabe geschaffen. Der Kanton Aargau schreibt in seiner Verfassung die «rechtmässige und wirksame Tätigkeit des Staates» (§68) bzw. seiner Verwaltung (§90) vor. In anderen Kantonen ist die Erfolgskontrolle in den Staatsbeitragsgesetzen zwingend vorgeschrieben.
- Die Methoden der sozialwissenschaftlichen Evaluation werden auf verschiedenen Staatsebenen und in unterschiedlichsten Politikbereichen vermehrt angewendet: Auf Bundesebene sind dies z. B. der Energie-, Gesundheits- und Sozialversicherungsbereich, auf kantonaler Ebene z. B. der Bildungsbereich und auf kommunaler Ebene z. B. der Kultur- und Verkehrsbereich. Die Evaluation entwickelte sich hier zum Standardinstrument der Vollzugs- und Wirkungskontrolle, welches die Wirksamkeit von staatlichen Rechtsnormen, finanziellen Fördermassnahmen oder

Infrastruktur-Projekten überprüft.<sup>3</sup> Ähnliche Methoden, die sehr hohen Anforderungen an Genauigkeit und Zuverlässigkeit genügen müssen, kommen seit langem bei der Erfolgskontrolle von psychologischen Interventions- und Therapieformen zur Anwendung.<sup>4</sup>

- Die Methoden des betriebswirtschaftlichen Controllings von Kosten und Leistungen, Finanzen und Personal erhalten verstärkten Einzug in Politik und Verwaltung, solche Stellen wurden vor allem in Regierungsstäben, Departementen und Geschäftsleitungen von (grösseren) Verwaltungsabteilungen geschaffen. Die neuen Controllerinnen und Controller nutzen bei ihrer Führungsunterstützung des Managements auch vermehrt die Methoden des Monitoring und der Evaluation.
- Die neuen und geplanten Rechnungslegungsnormen für die öffentliche Hand sowie die Arbeitsteilung zwischen Controlling und Revision verstärken den Modernisierungsdruck auf die Finanzaufsicht beträchtlich – und dies zusätzlich zu NPM und WOV. Die Entwicklung der Finanzkontrolle geht dabei in ganz verschiedene Richtungen: Der Prüfungsbereich wird von den Ordnungsmässigkeits- und Rechtmässigkeitsprüfungen über die Wirtschaftlichkeits- und Wirkungsprüfungen bis zu System- und Managementsprüfungen ausgeweitet. Interne Reorganisationen, insbesondere neue Matrix-Organisationen (Bund), die Aufstockung der Mitarbeiterzahl (Kanton Waadt), der Einbezug von externen Fachleuten für EDV-Revisionen, Risikoanalysen von Beteiligungen und Eventualverpflichtungen oder Evaluationen (Kantone Bern und Waadt) sowie die Einführung von Qualitätsmanagementsystemen (Kantone Solothurn und Zürich) zeigen mögliche Entwicklungsrichtungen an.<sup>5</sup>
- Die institutionelle Diskussion über das Verhältnis von Finanzkontrolle zu Exekutive und Legislative dreht sich um den optimalen Rechtsstatus einer fachlich und organisatorisch unabhängigen Finanzkontrolle. Beim Bund wurde die Schaffung eines Rechnungshofes als 4. Staatsgewalt bei der Revision des Finanzkontrollgesetzes (FKG) von 1994 und 1999 explizit abgelehnt. Das neue Finanzkontrollgesetz des Kantons Zürich sieht die administrative Zuordnung der Finanzkontrolle unter die Geschäftsleitung des Kantonsrates vor; damit wird sie zusätzlich zur bisherigen fachlichen Unabhängigkeit auch organisatorisch unabhängig werden.<sup>6</sup>

Unsere Fragestellungen und Überlegungen stammen zum grossen Teil aus Referaten und Diskussionen, welche wir im Rahmen der *Arbeitsgruppe Verwaltungsreform* der Schweizerischen Evaluationsgesellschaft SEVAL durch-

geführt haben.<sup>7</sup> Mit diesem Artikel möchten wir die Frage nach der inhaltlichen und der organisatorischen Ausrichtung auf die Evaluation NPM und WOV diskutieren und fokussieren.

Wir möchten dabei aufzeigen, welchen Beitrag die sozialwissenschaftliche Methode der Evaluation im Rahmen einer wirkungsorientierten Verwaltungsführung zu leisten vermag, welche definitiv und flächendeckend eingeführt werden soll: Nach der (vergleichenden) Erfolgs- und Wirkungskontrolle der verschiedenen NPM- und WOV-Pilotprojekte geht es nun um die fundierte Erhebung und die zeitgerechte Aufbereitung von Wirkungsinformationen für Politik und Verwaltung. Damit die politischen und strategischen Herausforderungen der wirkungsorientierten Verwaltungsführung in Parlament, Regierung, Departementen und Verwaltungsabteilungen tatsächlich angenommen werden können, gilt es unseres Erachtens die Evaluationsmethode dauerhaft und nachhaltig zu nutzen.

Dieser Beitrag ist wie folgt aufgebaut:

- Anhand von bisherigen Einsatzmöglichkeiten und ausgewählten Ergebnissen wird in Kapitel 2 das Potenzial der Evaluationsmethode im Kontext von NPM und WOV aufgezeigt und beurteilt.
- Anhand der Phasen des politischen Prozesses werden in Kapitel 3 die inhaltliche Ausrichtung und die geeigneten Anwendungsmöglichkeiten der Evaluationsmethode im Kontext von NPM und WOV im Detail diskutiert und beurteilt.
- Anhand der methodischen Schwierigkeiten werden in Kapitel 4 optimale Anwendungsvoraussetzungen und geeignete organisatorische Einordnungen der Evaluationsmethode im Kontext von NPM und WOV thesenartig aufgezeigt und diskutiert.

Folgende Arbeitshypothese hat uns dabei stets die Diskussionsrichtung gewiesen: Aufgrund der methodischen Ausrichtung sowie der praktischen Grenzen des Instruments erscheint ein verstärkter Evaluationseinsatz auf der politisch-strategischen – nicht auf der betrieblich-operativen – Ebene von NPM und WOV sinnvoll. Es sollen ja die politischen Steuerungsvorgaben verbessert werden – idealerweise mit ausformulierten Wirkungszielen und messbaren Wirkungsindikatoren für ganze Aufgabenbereiche. Weiter sollen die realisierbaren Massnahmen zur Umsetzung ex ante untersucht sowie die erreichten Ergebnisse dieser Massnahmen ex post überprüft werden.

Auf der betrieblich-operativen Ebene haben Evaluationen gegenüber dem Kosten-Leistungs-Controlling von ausgewählten Produktgruppen

und einzelnen Produkten kaum Vorteile, weil die Beziehungen zwischen den Kosten und den Leistungen bei der Leistungserstellung viel klarer zu Tage treten als die Zusammenhänge zwischen den Leistungen der Verwaltung und ihren (Aus-)Wirkungen in Gesellschaft, Wirtschaft und Umwelt. Auch gegenüber dem Monitoring haben Evaluationen kaum Vorteile, weil das Monitoring qualitativ gute Prozessdaten für den betrieblich-operativen Gebrauch zur Verfügung stellt und auch erste Zusammenhänge zwischen den Leistungen und ihren unmittelbaren (Aus)Wirkungen oft direkt ersichtlich sind.

## **2 Potenzial der Evaluationsmethode**

In Anlehnung an die Vereinigten Staaten haben nun auch die staatlichen Akteure in Europa begonnen, die Wirksamkeit staatlicher Massnahmen systematisch zu überprüfen, sei es im Voraus (*ex ante*) oder im Nachhinein (*ex post*). In der Schweiz begründete das Thema Evaluation das Nationale Forschungsprogramm *Wirksamkeit staatlicher Massnahmen* (NFP 27) des Schweizerischen Nationalfonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung.<sup>8</sup> Zusätzlich hat die Verknappung öffentlicher Mittel der Evaluation zu grösserer Beachtung verholfen: Nach mehreren Jahren sinkender oder stagnierender Einnahmen sowie steigender Verschuldung der öffentlichen Hand bedürfe vor allem neue Ausgaben und Massnahmen oder teure Investitionsprojekte sorgfältigerer Überprüfung und verstärkter Legitimation, um im Prozess der politischen Auseinandersetzung bestehen zu können. Ähnlich verhält es sich mit veränderten Verhaltensvorschriften, wo jeder neue Eingriff in die Handlungsfreiheit der betroffenen Einzelpersonen oder Zielgruppen einer verstärkten Rechtfertigung bedarf.

Bei der Analyse bedient sich die Evaluationsmethode eines so genannten Wirkungsmodells. Ob explizit genannt oder implizit mitgemeint, am Beginn jeder Evaluation steht die Konstruktion oder Rekonstruktion einer (oder mehrerer) Wirkungshypothese(n) zwischen staatlichen Massnahmen und beabsichtigten Wirkungen in Gesellschaft, Wirtschaft und Umwelt. Dieses Wirkungsmodell kann durchaus sehr komplex sein, und eine Wirkungshypothese kann sich auf eine gesamte Kausalkette beziehen. Im Verlauf der Arbeit versucht die Evaluation diese Wirkungshypothese(n) mit Hilfe geeigneter Verfahren (z. B. Fallstudie, Quasiexperiment) zu bestätigen oder zu widerlegen. Häufig zeigt sich erst bei der Konstruktion des Wirkungsmodells, welche Annahmen über die Wirklichkeit und die Art der Ziele hinter einer bestimmten Massnahme stehen.

Genau mit diesem Ansatz kann die Evaluationsmethode zu einer verstärkten Wirkungsorientierung im Rahmen des New Public Managements beitragen. Die Evaluation stellt eine Verbindung zwischen den Leistungen der Verwaltung (Output) und ihren Wirkungen in Gesellschaft, Wirtschaft und Umwelt (Outcome) in Form einer kausalen Ursache-Wirkungs-Hypothese her. Sie kann sowohl die strategische Frage «Machen wir die richtigen Dinge?» als auch die operative Frage «Machen wir die Dinge auch richtig?» beantworten. Sie stellt somit in denjenigen Bereichen ein geeignetes Führungsinstrument dar, in welchen keine Formalziele wie z. B. Umsatz oder Gewinn und auch keine Standardindikatoren wie z. B. Umsatzrendite oder Verzinsung des Eigenkapitals ein rasches Urteil über die unmittelbaren Auswirkungen erlauben.

Folgende kurz zusammengefassten *Beispiele* sollen den Anwendungsbereich der Evaluationsmethode verdeutlichen helfen:

a. *Energiepolitik: Kommunale Bewilligungspflicht für Elektroheizungen*

Die «Evaluation des Vollzugs und der energetischen Auswirkungen der Bewilligungspflicht für Elektroheizungen (...) zeigt, dass die Delegation der Bewilligungszuständigkeit an die Gemeinden die Effizienz dieser Politik beeinträchtigen kann»<sup>9</sup>: Mangelnde fachliche Kompetenz und Routine, Interessenverflechtungen in kleineren und mittleren Gemeinden sowie weitere Faktoren können zu einer mangelhaften Qualität oder sogar zum Ausbleiben des Vollzugs führen. Spätere Evaluationsstudien zeigten, dass die Bewilligungspflicht starke präventive Wirkung entwickelt hat: Viele Bauherren reichten erst gar nicht erst ein Gesuch ein, als sie sich über das Verfahren informierten und sahen, dass kaum Aussicht auf Erfolg bestand, neue Elektroheizungen zu installieren.<sup>10</sup>

Diagnose: Trotz Vollzugsmängeln wirksame kommunale Politik

b. *Verkehrspolitik: Städtische Anwohnerparkkarten in Basel, Bern und Zürich*

Evaluationsstudien zum Beitrag des Parkkartenmodells in den blauen Zonen zur Reduzierung des (Berufs-)Pendlerverkehrs kommen zum Schluss, dass 70–85% der Autopendler bereits vor der Einführung dieser Massnahme über einen privaten Parkplatz verfügten und also nicht auf den öffentlichen Verkehr umsteigen werden.<sup>11</sup>

Diagnose: Mangels Verhaltensänderung wirkungslos gebliebene Politik

c. *Kommunale Abfallpolitik: Kombination von Kehrichtsackgebühr, Separatsammlungen und Informationskampagne*

Die praktizierten Einzelmassnahmen wurden 1990 auf ihre Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit und auf ihre Kombinierbarkeit hin untersucht. «Die optimale Kombination der Einzelmassnahmen Kehrichtsackgebühr, Separatsammlungen und Information minimiert die Entsorgungskosten pro Tonne gesammelter Werkstoffe .... Seither sind zu diesem Thema zwei weitere Studien veröffentlicht worden, die (mit erheblich besserem Datenmaterial) zu ähnlichen Ergebnissen führten».<sup>12</sup>

Diagnose: Wirtschaftliche kommunale Politik

Das Explizieren von Wirkungszusammenhängen hat aber noch einen weiteren Vorteil: Die Evaluation kann innerhalb einer Wirkungskette aufzeigen, wo welche Indikatoren zur Erfolgskontrolle von Leistungen oder Massnahmen möglich sind. Eine echte Wirkungsorientierung von NPM verlangt ja auch geeignete Zielsetzungen und Indikatoren, die im operativen Tagesgeschäft der Politik und Verwaltung Hinweise auf Wirkungen und Nebenwirkungen von Leistungen oder Massnahmen geben können. Der Schwierigkeit, geeignete Wirkungsindikatoren zu definieren oder zu vereinbaren, kann die Evaluation mit geeigneten Vorschlägen entgegenzutreten.

Bei den schweizerischen Politik- und Verwaltungsreformen mit NPM und WOV wurden die Evaluationen bisher (fast) ausschliesslich zur Vollzugs- und Erfolgskontrolle der Pilotprojekte eingesetzt, so z. B. im Bund, in den Kantonen Aargau, Bern, Luzern, Solothurn, Wallis und Zürich sowie in der Stadt Bern. Das eigentliche Potenzial der Evaluationsmethode dürfte unseres Erachtens mit der definitiven und flächendeckenden Einführung der neuen Verwaltungsführung in sämtlichen Departementen und Verwaltungsabteilungen jedoch erst langsam entdeckt werden.

Neben der Evaluation von Gesetzen und Subventionsprogrammen (beide ex ante oder ex post) werden mit New Public Management folgende Anwendungen der Evaluation verstärkt:

- die Definition von politischen Zielsetzungen und Steuerungsvorgaben, d. h. von empirisch überprüfbaren Erfolgskriterien und Wirkungszielen;
- die Definition von politischen Indikatoren, d. h. von empirisch messbaren Erfolgs- und Wirkungsindikatoren;
- die Überprüfung der politischen Zielerreichung anhand der definierten Erfolgs- und Wirkungsindikatoren;

- die Überprüfung von Leistungsaufträgen der Regierung und von Leistungsvereinbarungen mit Verwaltungsabteilungen und privaten Dritten (sog. Kontrakte).

Die ersten beiden Anwendungen der Evaluation erfolgen ex ante, d. h. im Vorhinein, die beiden letzten Anwendungen der Evaluation hingegen ex post, d. h. im Nachhinein.

### **3 Erweiterte Anwendungsmöglichkeiten**

Einen ersten Anhaltspunkt für die Anwendung von Evaluationen liefern die klassischen Grundfunktionen der Führung, nämlich die vier Phasen: Planung, Entscheidung, Anordnung bzw. Durchführung und Kontrolle.<sup>13</sup>

Auf den ersten Blick scheinen Evaluationen vorwiegend als Instrument der politisch-strategischen Kontrolle zum Einsatz zu kommen, was mit der heutigen Praxis weitgehend übereinstimmt. Wenn nun aber den Führungsfunktionen ein Regelkreis zugrunde gelegt wird, dann münden Evaluationen jeweils in die Planungsphase des nächsten Führungszyklus. Diese Verbindung ist für die wirkungsorientierte Verwaltungsführung von zentraler Bedeutung, weil so die Wirkungsorientierung und die Prozessorientierung miteinander verbunden werden.

Damit aber Ex-post-Studien nicht bloss folgenlose Erklärungen des vergangenen Geschehens bleiben, müssen Evaluationen vermehrt auch neue Steuerungsmassnahmen und Korrekturen von bestehenden Steuerungsmassnahmen aufzeigen und im Voraus bewerten können. Damit geraten Ansätze der Ex-ante-Evaluation und der begleitenden (sog. formativen) Evaluation in den Brennpunkt des Interesses, welche der Beurteilung von Massnahmen im Voraus bzw. während ihrer Umsetzung dienen. Solche Evaluationen sind in der Schweiz zurzeit noch nicht sehr verbreitet. Sie können sich aber auf prominente Anwendungsbeispiele in einzelnen Teilbereichen stützen. So existieren seit längerem die Wohlfahrtsrechnung und die Investitionsrechnung, welche auf makro- bzw. mikroökonomischer Ebene die wirtschaftlichen Effekte einzelner Massnahmen mit Hilfe einer Kosten-Nutzen-Rechnung im Voraus zu ermitteln versuchen. Auch die Umweltverträglichkeitsprüfungen dienen der Ex-ante-Beurteilung von Umweltauswirkungen grosser Investitionsprojekte. Um allerdings mehr Akzeptanz und weitere Verbreitung zu finden, müssen sich Ex-ante-Studien und begleitende Evaluationen auf ausformulierte Verfahrensregeln abstützen, die im Konsens mit den Betroffenen abzusichern sind.

Wenn Evaluationen auf der politisch-strategischen Ebene einen echten Informationswert haben sollen, genügt es nicht, sie in einen betrieblich-operativen Führungszyklus einzubinden. Die Anwendung von Evaluationen bedarf darüber hinaus einer Anpassung an die Informationsbedürfnisse und Entscheidungssituationen im politischen Prozess, der ja – immer gemäss Modell des NPM – die Wirkungsziele der Verwaltung definieren soll. Dabei hilft die Vorstellung eines Lebenszyklus, den politische Themen und die daraus abgeleiteten Massnahmen durchlaufen, selbst wenn die Politikforschung diesen Politikzyklus längst nicht mehr als eine unveränderliche, lineare Abfolge von einzelnen scharf abgrenzbaren Phasen sieht.<sup>14</sup> Dabei ist ausserdem die begrenzte Steuerungsfähigkeit des Staates zu berücksichtigen, der heute im Geflecht einer Vielzahl von privaten und öffentlichen Akteuren, in so genannten Politik-Netzwerken handelt. Trotz aller Einschränkungen besitzt das Modell der «Lebensphasen einer Politik» einen heuristischen Wert, indem es zeigt, welche Entscheidungssituationen und Informationsbedürfnisse auf der Wirkungsebene bei staatlichen Akteuren auftreten können. Die vorliegende Abfolge von 1. Agenda-Setting, 2. Problemdefinition, 3. Politikformulierung, 4. Implementation und 5. Evaluation<sup>15</sup> erhebt also keinen Erklärungsanspruch, sondern soll helfen, mit Hilfe idealtypischer Entscheidungssituationen das Potenzial der Evaluationsmethode zu identifizieren.

1. *Problemdefinition*: In der Phase der Problemwahrnehmung und –formulierung<sup>16</sup> geht es darum, dass anhand von Beobachtungen und Monitoring-Ergebnissen erst einmal eine Lücke, ein Defizit oder ein unerwünschter Zustand wahrgenommen wird, was per se eine Normfrage darstellt. Jedoch ist nicht jede Differenz von Norm und Wirklichkeit ein Policy-Problem. Erst wenn auch Handlungsmöglichkeiten bestehen, kann ein gesellschaftlich unerwünschter Zustand überhaupt zu einem politischen Thema (Issue) werden. In diesem Prozess der Problemformulierung beginnen sich auch gleichzeitig die Konturen politischer Handlungsmodelle abzuzeichnen, deren Überprüfung später zum Hauptgegenstand von Evaluationen werden wird. Explorative Ansätze und Ex-ante-Evaluationen, die mögliche Zusammenhänge und Interventionsmöglichkeiten breit abklären, mögen bei heiklen Fragen zur Anwendung kommen und gegenüber dem status quo des Beobachtens und Nicht-Handelns abgewogen werden. Insgesamt dürfte aber das Einsatzpotenzial von Evaluationen in dieser Phase gering bleiben. Auf jeden Fall sollten aber derartige Untersuchungen wegen ihrer hohen normativen

Bedeutung bei Parlamenten oder allenfalls bei der Regierung verankert sein, sofern sie nicht gänzlich in den Bereich der wissenschaftlichen Grundlagenforschung fallen.

2. *Agenda-Setting*: In der Phase der Positionierung auf der politischen Traktandenliste konkurrieren verschiedene politische Themen um die Anerkennung durch die politischen Behörden. Nicht jedes politische Thema mündet in eine Gesetzesvorlage oder in ein staatliches Massnahmenpaket.<sup>17</sup> Die Bestimmung der politischen Traktandenliste unterliegt einer Aushandlung in inner- und ausserparlamentarischen Arenen. Eine Ex-ante-Evaluation kann in dieser Phase dazu beitragen, Handlungsbedarf festzustellen und allfällige Kosten oder Folgen einer Nicht-Intervention gegenüber ausgewählten Massnahmen zu bewerten. Ihr Ergebnis fliesst in die strategische Planung (Legislaturplan) ein. Vorabklärungen, Studien und Gutachten gehören freilich in einzelnen Politikfeldern längstens zur gängigen Praxis, die auch dazu geführt hat, dass Evaluationen zum Parteigutachten im politischen Wettbewerb geworden sind. Eine völlig wertfreie Evaluationspraxis erweist sich besonders in dieser Phase als Illusion. Wenn es überhaupt allseits akzeptierte Auftraggeber gibt, so sind sie vorwiegend bei den politischen Behörden, Parlament und Regierung, zu suchen.
  
3. *Politikformulierung*: Ist einmal ein Thema auf die politische Traktandenliste geraten, so geht es in dieser Phase, in der auch der Einfluss der Verwaltung zunimmt, um Entwicklung und Auswahl von Massnahmen zu einem Politikproblem bzw. einem Wirkungsfeld.<sup>18</sup> Einzelne Modelle von Politikzyklen trennen hier zwischen Politikformulierung und Entscheid, wobei hinsichtlich des Einsatzes von Evaluationen wenig Unterschiede bestehen. Insgesamt dürften in dieser Phase wohl die grössten unausgeschöpften Potenziale der Evaluation zugunsten einer wirkungsorientierten Verwaltungsführung liegen. Bei der Politikformulierung kommt die Ex-ante-Evaluation zum Tragen, welche den Beitrag einzelner Massnahmen zu einem gegebenen Wirkungsziel abzuschätzen vermag. Allerdings kann auch die Operationalisierung von Wirkungszielen selbst zum Gegenstand der Evaluation werden, da selten objektive Wirkungsziele bestehen. Fragen, wie ein gewünschter Endzustand aussieht oder wann ein Problem als gelöst gilt, sind in aller Regel Gegenstand intensiver politischer Auseinandersetzungen. Es sei nur einmal auf die Diskussion um die gesellschaftlich zulässige Höhe der Arbeitslosenrate oder

anderer makroökonomischer Steuerungsgrößen hingewiesen. Die Definition des Zielzustands und der Massnahmen bestimmt ferner die Wahl der Wirkungsindikatoren. Dabei erhält die differenzierte Beurteilung von Output (Massnahme, Produkt), Impact (Wirkung bei den Betroffenen) und Outcome (Zielbeitrag) ihr volles Gewicht. Alle diese Steuerungsinformationen, die eine Evaluation in dieser Phase liefern kann, werden sich vermutlich vor allem auf die Leistungsaufträge auswirken, da in diesem Instrument die Wirkungsziele, die Grundformen von Massnahmenpaketen (Anreizsteuerung, Verhaltensvorschrift, Information) und Wirkungsindikatoren festgehalten sind. Eine präzise Eingrenzung der Wirkungsziele und ihrer Beurteilungsgrundlagen verhindert eine nachträgliche Auseinandersetzung um die Gewinnung und Interpretation von Daten während der Implementation. Evaluationen vermögen allerdings keine Wertfragen zu beantworten, und so dürften Auseinandersetzungen um die Schlussfolgerungen aus einer Evaluation nie vollständig aus der Welt zu schaffen sein.

4. *Implementation (Vollzug, Umsetzung)*: Die Phase der Umsetzung oder des Vollzugs von Massnahmen eröffnet ein sehr bedeutendes Einsatzgebiet von Evaluationen in der wirkungsorientierten Verwaltung. Die Einbindung der Evaluation in den Führungsprozess wird dabei zur kritischen Erfolgsvoraussetzung. Inhaltlich kann die Evaluation dazu beitragen, die Ausgestaltung von Einzelmassnahmen zu steuern. Nicht zuletzt stellt sich ja in der Implementationsphase die Frage, ob die Verwaltung im Hinblick auf das einmal definierte Wirkungsziel die richtigen Produkte in der richtigen Dosierung (Schärfe, Menge, räumliche Verteilung etc.) herstellt. Der Nutzen der Evaluation liegt in der Bereitstellung mittelfristiger Steuerungsinformationen, bei denen der schlüssige und vor allem quantifizierbare Nachweis eines Wirkungszusammenhangs zwischen Output, Impact und Outcome zur zentralen Frage wird. In diesen Bereich fallen zum Beispiel auch die Evaluationen von einzelnen «Produzenten» (Implementationsträgern). Die Steuerungsinformationen, die Evaluationen in dieser Phase liefern können, beziehen sich vorwiegend auf die Leistungsaufträge. Vom methodischen Ansatz her bieten sich begleitende (formative) Evaluationen oder Ex-post-Überprüfungen in Teilschritten an. In der Implementationsphase dürften Regierungen und Departemente zu den wichtigsten Auftraggebern von Evaluationen werden.
5. *Bewertung (Evaluation)*: In der Phase der Bewertung und ggf. Neuauflage von Massnahmen entscheiden die politischen Behörden über Fortset-

zung, Abbruch oder Modifikation eines bestimmten Massnahmenpakets. Das Haupteinsatzgebiet der Evaluation besteht in der effektiven Erfolgskontrolle, wobei aber nicht nur einzelne Massnahmen, sondern auch die Definition der Wirkungsziele und der zugrunde liegenden Wirkungs- oder Handlungsmodelle erneut zur Disposition stehen. Also geht es wiederum darum, Informationen zur Ausgestaltung der strategischen Planung (neuer Legislaturplan) und zu deren Verknüpfung mit der operativen Planung (mehrjähriger oder jährlich aktualisierter Massnahmenplan, neue Leistungsaufträge) zu erhalten. Hier besteht das traditionelle Einsatzgebiet der Ex-post-Evaluation, deren Aussagen sich auch zur Aufgabenüberprüfung des Staates heranziehen lassen. Wegen des hohen normativen Gehalts dieser Entscheidungen sollten Evaluationen in dieser Phase wieder von den politisch Verantwortlichen ausgehen, in erster Linie von den Parlamenten und in zweiter Linie von den Regierungen.

Diese Beurteilung nach Politikphasen zeigt, dass die Anwendungsmöglichkeiten der Evaluation von den unterschiedlichen Informationsbedürfnissen und Entscheidungssituationen bestimmt werden. Je nach Politikphase variiert die Wahl der Fragestellung und damit des Evaluationsansatzes. In der wirkungsorientierten Verwaltung verliert zudem der reine Kontrollaspekt einer Evaluation an Bedeutung, und zwar zugunsten der Definition von politischen Zielsetzungen und dazu passenden politischen Indikatoren sowie zugunsten der Begleitung von staatlichen Massnahmen bei ihrer Umsetzung.

Entscheidungsphase	Fragestellungen	Steuerungsinstrumente von NPM und WOV	Auftraggeber von Evaluationen	Geeignete Ansätze	Heutige Anwendung, Tendenz	Potential-Beurteilung
<b>Problemdefinition</b>	Überwachung / Monitoring von Politik- und Problemfeldern sowie von Handlungsmöglichkeiten	Parlamentarische Anfragen und Aufträge; Anträge und Berichte von Regierung und Verwaltung	Artikulierer, d.h. Leistungsbesteller, (Leistungseinkäufer)	Explorative Ex-ante-Studien	Wenig verbreitet, Tendenz offen	Geringes Potential
<b>Agenda-Setting</b>	Kosten einer Intervention bzw. Folgekosten einer Nicht-Intervention	Legislativplan	Terminierer, d.h. Leistungsbesteller, Leistungseinkäufer	Vergleichende Ex-ante-Studien	Kaum verbreitet, Tendenz offen	Geringes Potential
<b>Politikformulierung</b>	Abschätzen des Beitrags von Massnahmen zur Zielerreichung und auch Unterstützung bei der Definition von Wirkungszielen und -indikatoren	Massnahmenplan, Leistungsaufträge	Formulierer, d.h. Leistungsbesteller, Leistungseinkäufer, (Leistungsersteller)	Detaillierte Ex-ante-Studien	Wenig verbreitet, Tendenz steigend	Hohes Potential
<b>Implementation</b>	Ausgestaltung und Dosierung von Einzelmassnahmen, Einbindung in den Führungsprozess	Kontrakte, Projekte, Zielvereinbarungen	Umsetzer, d.h. Leistungseinkäufer, Leistungsersteller	Begleitende Evaluation, Ex-post-Studien	Sehr verbreitet, Tendenz gleichbleibend oder fallend	Hohes Potential
<b>Bewertung</b>	Fortsetzung oder Abbruch der Massnahmen, neue Wirkungsziele	Legislativplan, Massnahmenplan, Leistungsaufträge	Überprüfer, d.h. Leistungsbesteller, Leistungseinkäufer	Ex-post-Studien	Wenig verbreitet, Tendenz offen	Hohes Potential

#### 4 Optimale Anwendungsvoraussetzungen

Folgende methodischen Schwierigkeiten ergeben sich beim breiteren und häufigeren Einsatz von Evaluationsstudien im Rahmen einer wirkungsorientierten Politik und Verwaltungsführung:

- Evaluationen sind schwieriger durchzuführen, wenn eine staatliche Massnahme bzw. eine Verwaltungsleistung als Instrument gleichzeitig mehrere Zielsetzungen – vielleicht sogar aus unterschiedlichen Politikfeldern – erfüllen muss oder die politischen Absichten – vielleicht sogar von Auftraggebern auf unterschiedlichen Staatsebenen – gar nie explizit als (Wirkungs-)Ziele formuliert wurden.
- Evaluationen sind kostenintensiv, weil ihre Ergebnisse einen Umfang, eine Genauigkeit und eine Zuverlässigkeit aufweisen müssen, die später im politischen Prozess Bestand haben sollen. Begleitende Evaluationsstudien zur periodischen Standortermittlung und zur laufenden Verbesserung des Vollzugs sind nicht weniger anspruchsvoll, weil sie oft mit den verschiedensten Beteiligten über einen längeren Zeitraum hinweg erfolgen.
- Evaluationen verlangen nur schon für die Bereitstellung der Datengrundlagen ein hohes zeitliches und persönliches Engagement der Beteiligten aus Politik, Verwaltung und Gesellschaft; die anschliessenden Probleme der richtigen Interpretation und der adäquaten Umsetzung der Evaluationsergebnisse sind dabei noch gar nicht angesprochen. Nicht selten entstehen die grössten Schwierigkeiten einer Evaluation bei der Datenbeschaffung und bei Konflikten mit den verschiedenen Beteiligten.

Anhand dieser Schwierigkeiten formulieren wir folgende Thesen für einen optimalen Gebrauch der Evaluationsmethode im Kontext von NPM und WOV:

##### *These 1:*

*Evaluationsstudien sollen stets in Absprache von zwei Funktions- oder Hierarchiestufen erfolgen, nämlich a) als gemeinsamer Auftrag von Leistungsbesteller (Legislative) und Leistungseinkäufer (Exekutive) oder b) als gemeinsamer Auftrag von Leistungseinkäufer (Departement) und Leistungsersteller (Verwaltungsabteilung, Dritte).*

Evaluationsstudien können zusätzliche Informationen und Entscheidungsgrundlagen für den verbesserten wirkungsorientierten Gebrauch der beiden Steuerungsinstrumente Produktgruppenbudget und Leistungsvereinbarung (Kontrakt) liefern. Aus materiellen Gründen macht es keinen

Sinn, dass die Leistungsbesteller (Legislative), die Leistungseinkäufer (Exekutive bzw. Departemente) sowie die Leistungsersteller (Verwaltungsabteilung, Dritte) jeweils ihre eigenen Evaluationen in Auftrag geben. Sowohl die Auswahl der Politikfelder und Produktgruppen, die Formulierung und Gewichtung der interessierenden Fragestellungen als auch der Zeitpunkt der Auftragserteilung und der Ergebnispräsentation werden nie übereinstimmen können. Weder konkurrierende Evaluationsstudien noch Streitigkeiten unter Gutachtern helfen hier weiter. Auch aus finanziellen und zeitlichen Gründen empfiehlt sich hier eine gemeinsame oder mindestens abgesprochene Auftragserteilung für Evaluationen, so wie es die Vereinbarungskultur des NPM ja auch für das Produktgruppenbudget und für den Kontrakt vorsieht. Dies erfordert ein hohes Engagement aller Beteiligten – insbesondere aus Legislative, Exekutive und den Departementen. Doch nur so kann verhindert werden, dass die leistungserstellenden Verwaltungen, Non-Profit-Organisationen und Privatfirmen den Fokus und den Zeitpunkt der Evaluationen allein bestimmen.

*These 2:*

*Ex-ante-Evaluationsstudien helfen der Legislative und der Exekutive, durch Wirkungsorientierung neuen politischen Handlungsspielraum bei der Politikformulierung auf der strategischen Ebene zu gewinnen.*

Sowohl bei der Problemdefinition und dem Agenda-Setting als auch bei der Politikformulierung können alternative Wirkungsziele und Handlungsmöglichkeiten mit Hilfe von explorativen oder vergleichenden Evaluationsstudien im Voraus überprüft werden. Damit wird es besser möglich sein, voraussichtliche Kosten, wahrscheinliche Leistungen und zu erwartende Wirkungen unterschiedlicher Massnahmen von vornherein gegeneinander abzuwägen.

*These 3:*

*Damit die Legislative und die Exekutive die benötigten Informationen über die Wirkungen des Umsetzungsgrades ihrer politischen Schwerpunkt-massnahmen termingerecht erhalten, sollten die Massnahmenpläne und die dazugehörenden Leistungsaufträge von Anfang an ausformulierte Wirkungsziele und Wirkungsindikatoren sowie eine Verpflichtung zur Durchführung einer geeigneten Evaluation bzw. eines aussagekräftigen Monitorings enthalten.*

Die Definition von Wirkungszielen und Wirkungsindikatoren soll bereits in der Phase der Politikformulierung erfolgen. Evaluatorinnen und

Evaluatoren können diesen Teil des politischen Prozesses wirksam unterstützen. Die Ergebnisse ihrer Arbeit sind in den Massnahmenplan der Regierung bzw. Exekutive sowie in die daraus abgeleiteten Leistungsaufträge an die Verwaltungsabteilungen bzw. an Dritte aufzunehmen. Den grössten Effekt wird eine Verpflichtung zur Durchführung einer Evaluation bzw. eines Monitorings der Auswirkungen der politischen Massnahmen in Gesellschaft, Wirtschaft und Umwelt zeigen, welche von Anfang an in den Massnahmenplan sowie in die dazugehörenden Leistungsaufträge integriert wird. Das bedeutet jedoch nicht, dass jetzt sämtliche Leistungsaufträge mit einem Evaluationsauftrag versehen werden müssen: Nur bei Leistungsaufträgen, welche die Schwerpunkte der Legislaturplanung betreffen, empfiehlt sich die Aufnahme einer solchen Evaluationsverpflichtung, um so den Vollzug während und gegen Ende der Legislaturperiode besser überprüfen zu können.

*These 4:*

*Damit Legislative und Exekutive die richtigen Entscheidungsgrundlagen auch termingerecht erhalten, benötigen sie eine gemeinsame oder eine verbindende Organisation, welche die Ex-ante-Evaluationen unabhängig vorschlagen, korrekt ausschreiben und professionell begleiten kann.*

Für diese Aufgabe kommt nur eine planende und koordinierende Organisation der Exekutive in Frage, so wie sie zum Beispiel der Kanton Zürich mit dem departementsübergreifenden Stab *Politische Planung und Koordination* kennt, welcher die Regierung bei der Erstellung von Legislaturplan und Massnahmenplan – hier konsolidierter Entwicklungs- und Finanzplan, KEF genannt – unterstützt und die beiden Pläne mit den parlamentarischen Vorstössen zur politischen Planung koordiniert. Bei den Ex-ante-Evaluationen schliesst sich also die Legislative im Normalfall – nicht im Konfliktfall – der Exekutive und deren spezialisierter Planungs- und Koordinationsstelle an. Nur damit kann sichergestellt werden, dass die politischen Prioritäten richtig gesetzt und die kritische Masse für Ex-ante-Evaluationen erreicht werden.

*These 5:*

*Begleitende Evaluationsstudien und Ex-post-Teilstudien helfen den Departementen und Verwaltungsabteilungen bzw. Dritten, sowohl neuen betrieblichen Handlungsspielraum als auch Wirkungsorientierung bei der Politikimplementierung bzw. bei der konkreten Leistungserstellung auf der operativen Ebene zu gewinnen.*

Hier sind insbesondere die Departemente herausgefordert, geeignete Evaluationsansätze für die Verbesserung des Vollzugs in den Verwaltungsabteilungen wie bei den beauftragten Dritten auszuwählen, die Evaluation zu begleiten und zu koordinieren und die Evaluationsresultate im Rahmen von Leistungsvereinbarungen (Kontrakten), Projekten und Zielvereinbarungen bestmöglich zu nutzen.

*These 6:*

*Begleitende Evaluationsstudien und Ex-post-Teilstudien über die Erreichung von einzelnen Vollzugsetappen oder Projekt-Meilensteinen sind stets vorgängig im Kontrakt zwischen dem Leistungseinkäufer und dem Leistungsersteller zu vereinbaren, Abgabetermine und Zuständigkeiten müssen im Voraus festgelegt werden, damit die Resultate der Evaluationsstudien rechtzeitig vorliegen und von den Departementen, Verwaltungsabteilungen bzw. Dritten bei den nächsten Kontraktverhandlungen richtig genutzt werden können.*

Je nach Schwerpunkt der Fragestellungen – Effektivität der Massnahme, Effizienz des Vollzugs oder Lernen in Organisationen – kann die Federführung der Evaluation im beteiligten Departement, in der leistungserstellenden Verwaltungsabteilung, Non-Profit-Organisation, Privatfirma oder einer spezialisierten Fachstelle angesiedelt werden.

*These 7:*

*Ex-post-Evaluationsstudien helfen der Legislative und der Exekutive, alten (oder verloren geglaubten) politischen Handlungsspielraum zurückzugewinnen, weil fundierte Wirkungsinformationen als Entscheidungsgrundlage über die Einstellung, die Fortsetzung oder die Korrektur von bereits laufenden staatlichen Massnahmen auf der strategischen Ebene zur Verfügung gestellt werden.*

Da die Analyseergebnisse von richtig terminierten Ex-post-Evaluationsstudien jeweils vor Ablauf einer zeitlich befristeten Massnahme oder einer stets neu zu definierenden Leistung vorliegen, gilt hier These 2 analog: Alternative Wirkungsziele und Handlungsmöglichkeiten können so auch zu einer Anpassung von Legislaturzielen, Massnahmenplänen und Leistungsaufträgen führen.

*These 8:*

*Damit Legislative und Exekutive bei ihren Vollzugs- und Wirkungskontrollen auch die richtigen Ex-post-Evaluationsstudien erhalten, benötigen sie*

eine gemeinsame oder eine verbindende Organisation, welche Ex-post-Evaluationen unabhängig vorschlagen, korrekt ausschreiben und professionell begleiten kann.

Die unabhängige Finanzkontrolle, welche die Verwaltung im Auftrag der Legislative und/oder der Exekutive mit immer moderneren Instrumenten kontrolliert und revidiert, wäre eine geeignete Stelle, Empfehlungen zur Durchführung von Evaluationen abzugeben: Eine moderne Finanzkontrolle kann abschätzen, wann und in welchen Fällen die vorhandenen Controlling- und Monitoring-Informationen durch welche Arten von Ex-post-Evaluationsstudien ergänzt und vertieft werden können und sollen. Diese Ex-post-Evaluationen können hier über die Erreichung der politischen Zielsetzungen (Wirkungen und Nebenwirkungen) sowie über die Effizienz (Wirtschaftlichkeit) und die Effektivität (Wirksamkeit) der im Hinblick auf diese Zielsetzung realisierten Massnahmen Auskunft geben. Erst auf dieser Basis kann ein Vergleich mit anderen geeigneten Massnahmen für die Folgeperiode überhaupt durchgeführt werden. Hier schliesst sich also tendenziell die Exekutive der Legislative und deren spezialisiertem Kontrollorgan an.

Zusammenfassend können die *Hauptanwendungsbereiche von Evaluationen* für die fünf Phasen des politischen Prozesses und die drei Grundfunktionen der wirkungsorientierten Verwaltungsführung grafisch wie folgt dargestellt werden:

Politikphasen	Leistungsbesteller (Volk, Parlament)	Leistungseinkäufer (Regierung, Departement)	Leistungsersteller (Verwaltungsabteilungen, Dritte)
Problemdefinition			
Agenda-Setting			
Politikdefinition			
Implementation			
Bewertung			

Legende: graue Felder = hauptsächliche Anwendungsbereiche von Evaluationen

Die Hauptanwendungsbereiche der Evaluation verschieben sich somit im Laufe des politischen Prozesses langsam vom politischen Bereich (Volk, Parlament, Regierung) in den betrieblichen Bereich (Departement, Verwaltungsabteilungen, Dritte). Erst in der letzten Phase, d. h. bei der Bewertung der Massnahmen, schwenken sie wieder in den politischen Bereich zurück.

## 5 Fazit

Politisch aussagekräftige Ursache-Wirkungs-Informationen für Politik und Verwaltung sind ohne Evaluationsstudien nicht zu bekommen. Wohl kann ein gut ausgebautes Monitoring der politisch-administrativen Systemumwelt über relevante Entwicklungen in Gesellschaft, Wirtschaft und (natürlicher) Umwelt informieren. Eine kausale Verknüpfung von Ursache und Wirkung nach dem Wenn-Dann-Schema bzw. von korrigierender Massnahme und veränderter Entwicklung kann das Monitoring jedoch nicht leisten. Die fundierte Reflexion über die ursprünglich handlungsleitenden Wirkungsannahmen in der Phase der Politikformulierung und die tatsächlich beobachteten Wirkungsbeziehungen in der Phase der Umsetzung der Politik bleibt somit der sozialwissenschaftlichen Evaluationsmethode vorbehalten. Um sicherzustellen, dass die neue Politiksteuerung und Verwaltungsführung die gewünschten Wirkungen in ausgewählten Politikfeldern auch tatsächlich mit den von ihr bestellten und eingekauften Leistungen auslöst, braucht es zwingend Evaluationsstudien.

Diese Evaluationen können je nach politischem Thema einmal breit und vergleichend angelegt sein, ein anderes Mal fokussiert und punktuell erfolgen. Flächendeckende Evaluationen der gesamten Staatstätigkeit von Bund, Kantonen, Städten, Gemeinden sind in einer (halb)direkten Demokratie mit einem föderalistischen Staatsaufbau weder prinzipiell wünschbar noch überhaupt machbar. Die Lage ist jedoch alles andere als hoffnungslos: Durch eine verbesserte Abstimmung der einzelnen Evaluationsthemen in einem staatlichen Aufgabenbereich – wie z. B. in der Verkehrspolitik – kann durch so genannte Evaluationssynthesen ein ganzheitliches Bild dieser Politik gewonnen werden.<sup>19</sup>

Auch eine stärkere institutionelle Verankerung der Evaluationsprojekte in Politik und Verwaltung sowie eine angemessene Qualitätssicherung dieser Evaluationsaufträge können mithelfen, dass Evaluationsergebnisse stärker verbreitet und genutzt werden. So liessen sich das Lernen in einzelnen Organisationen sowie der Mentalitätswandel in Politik und Verwaltung insgesamt als kontinuierliche Prozesse in Gang setzen und auch in Gang halten.<sup>20</sup>

Der Einsatz von Evaluationen und die Umsetzung der Evaluationsergebnisse entscheiden letztlich über den Stellenwert der politisch relevanten (Wirkungs-)Informationen bei NPM und WOV – also über die tatsächliche Wirkungsorientierung der neuen Verwaltungsführung.

## Anmerkungen

- 1 Vgl. Rieder/Ritz, 2000.
- 2 Vgl. Zürcher, 1999, insb. S. 112f.
- 3 Z.B. Balthasar, 2000; Frey-Eigenmann, 1996.
- 4 Vgl. Wottawa/Thierau, 1998 sowie auch Bortz/Döring, 1995.
- 5 Vgl. Probst, 2000; Krüttli, 1996; Fey, 1998; Brügger, 2000; Grüter, 1999; Ethenoz/Noël, 1998; Graber, 2000; Jauslin/ Sommer, 1998; Hard/Oppliger, 2000; Sommer/Witschi, 2000.
- 6 Vgl. Probst (1998); Regierungsrat des Kantons Zürich, 2000.
- 7 Die Autoren verdanken die Referate von Jacqueline Badran, Stéphane Decoutère, Valérie Eggimann-Lanz, Guy Fracheboud, Brigitte Guggisberg, Dr. Armin Kühne, Stefan Rieder und Ralf Treuthardt sowie die Anregungen, Ergänzungen und Korrekturen von Werner Bussmann, Lorenz Frey-Eigenmann, Markus Haussmann, Liselotte Käser Felder, Stefan Rieder, Thomas Widmer, Hanspeter Zimmermann.
- 8 Vgl. Bussmann et al., 1997, S. 26.
- 9 Bussmann et al., 1997, S. 107 über die Evaluationsstudie von Aebischer et al. 1993.
- 10 Vgl. Bundesamt für Energiewirtschaft, 1996.
- 11 Bussmann et al., 1997, S. 108 über die Evaluationsstudien von Schneider, 1990 und 1995.
- 12 Bussmann et al., 1997, S. 115 über die Evaluationsstudie von INFRAS, 1999.
- 13 Vgl. Thommen, 1996, S. 671ff. Auch die Grundfunktionen des Controllings könnten sich dazu eignen, nämlich die fünf Phasen 1) Zieldefinition, 2) Planung und Etappierung, 3) Durchführung und Feinsteuerung, 4) Überprüfung der Zielerreichung sowie 5) Berichtswesen.
- 14 Vgl. zum Policy-Zyklus und seiner Kritik: Windhoff-Héritier, 1987, S. 65ff. sowie Héritier, 1993, S. 11.
- 15 Vgl. Windhoff-Héritier, 1987, S. 65ff.; vor allem in den ersten Abschnitten des Zyklus bestehen unterschiedliche Modelle, so etwa von Howlett/Ramesh, 1995, S. 107ff., die zwischen Agenda-Setting, Policy-Formulierung, Entscheidung, Implementation und Evaluation bzw. Politik-Lernen unterscheiden. Siehe auch Widmer et al., 2000.
- 16 Windhoff-Héritier, 1987, S. 67f.
- 17 Windhoff-Héritier, 1987, S. 69ff.
- 18 Windhoff-Héritier, 1987, S. 74ff.
- 19 Vgl. Balthasar, 2000; Balthasar/Bächtiger, 2000.
- 20 Vgl. Frey-Eigenmann, 1996; S. 15; Weder, 2000, S. B 25.

## Literatur

- Balthasar, Andreas, 2000, Evaluationssynthesen: Bedingungen, Möglichkeiten und Grenzen, *LeGes* 2000/1, S. 13-25.
- Balthasar, Andreas/Bächtiger, Christine, 2000, Evaluationskonzept für die schweizerische Verkehrspolitik. Bestandesaufnahme bisheriger Ex-Post-Evaluationen und Eckpfeiler für die Weiterentwicklung, Bern, EDMZ.
- Bortz, Jürgen/Döring, Nicola, 1995, *Forschungsmethoden und Evaluation*, Berlin etc., Springer, 2. Aufl.
- Brügger, Paul, 2000: Evolution der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK), *Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht* 2000/3, S. 113-128.
- Bundesamt für Energiewirtschaft, 1996, Umsetzung und Wirkung der Bewilligungspflicht für Elektroheizungen nach fünf Jahren Vollzug. Eine Aktualisierung der Evaluation der Bewilligungspflicht für elektrische Widerstandsheizungen, ausgearbeitet von S. Rieder unter Mitarbeit von M. Flamm, Bern, EDMZ.
- Bussmann, Werner, 1995, Evaluationen staatlicher Massnahmen erfolgreich begleiten und nutzen. Ein Leitfaden, Chur/Zürich, Rüegger.
- Bussmann, Werner 1997, Evaluation von NPM-Pilotprojekten, in: *Gesetzgebung heute*, 1997/3, S. 137-151.
- Bussmann, Werner/Klöti, Ulrich/Knoepfel, Peter (Hgg.), 1997, Einführung in die Politikevaluation, Basel/Frankfurt a.M., Helbing & Lichtenhahn.
- Bussmann, Werner, 1999, Verwaltungsleistung messen und steuern: Konzeption, Konsens und Kosten, *Gesetzgebung heute*, 1999/2, S. 62-77.
- Ethenoz, Pierre/Noël, Yves, 1998, Réforme de la fonction de contrôle des finances dans le canton de Vaud. Le canton de Vaud s'est doté d'un instrument de contrôle moderne et adapté, *Der Schweizer Treuhänder*, 1998/1.
- Fey, Manfred, 1998, Verhältnis interne - externe Revision in öffentlichen Verwaltungen - Vergleich USA, Deutschland, Österreich und Schweiz, *Der Schweizer Treuhänder*, 1998/9.
- Frey-Eigenmann, Lorenz, 1996, Die Evaluation staatlicher Massnahmen. Erfahrungen aus der Energiepolitik, *Neue Zürcher Zeitung*, Nr. 263 vom 11. November 1996, S. 15.
- Graber, Konrad, 2000: Finanzkontrollen vor neuen Herausforderungen. Finanzaufsicht im Umfeld der Verwaltungsreform, in: *Der Schweizer Treuhänder* 2000/11, S. 1261-1266.
- Grüter, Kurt, 1999, Die Finanzaufsicht beim Bund im Wandel. Die Neuausrichtung der Eidg. Finanzkontrolle, *Der Schweizer Treuhänder*, 1999/9.

- Héritier, Adrienne, 1993, Policy-Analyse. Elemente der Kritik und Perspektiven der Neuorientierung in: Héritier, Adrienne (Hgg.), *Policy-Analyse, Kritik und Neuorientierung* (PVS-Sonderheft), Opladen, Wetsdeutscher Verlag, S.9-36.
- Haldemann, Theo, 1997, Evaluation von Politik- und Verwaltungsreformen: Institutionelle und materielle Auswirkungen von NPM- und WOV-Projekten, in: *Gesetzgebung heute* 1997/3, S. 63-108.
- Haldemann, Theo, 2000, Vergleichende Evaluation von Politik- und Verwaltungsreformen - Erfolgs- und Wirkungskontrolle der neuen Steuerungsmodelle NPM und WOV, in: Hill, Hermann/Hof, Hagen (Hrsg.), *Wirkungsforschung zum Recht II: Verwaltung als Adressat und Akteur*, Baden-Baden, Nomos, S. 455-462.
- Haldemann, Theo, 2000, New Public Management im Umweltschutzbereich: Erfolgs- und Wirkungskontrolle von institutionellen Reformen und politischen Massnahmen, in: Scholz, Roland W. (Hrsg.), *Erfolgskontrolle von Umweltmassnahmen. Perspektiven für ein integratives Umweltmanagement*, Berlin usw., Springer, S. 111-133.
- Hard, Peter/Oppliger, Markus, 2000, Finanzaufsicht nach ISO 9001. Das Qualitätsmanagement-System der Kantonalen Finanzkontrolle Solothurn, *Der Schweizer Treuhänder* 2000/1-2.
- Howlett, Michael/Ramesh, M., 1995, *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*, Toronto etc., Oxford University Press.
- Jauslin, Kurt/Sommer, Paul, 1998, Zielgerichtete Informatikprüfung durch Zusammenarbeit Interne/Externe Revision. Aufgezeigt am Beispiel des Kantons Bern, *Der Schweizer Treuhänder*, 1998/5.
- Koller, Arnold, 1996, Wirkungsorientierung - Die Herausforderung für Regierung und Verwaltung, *Gesetzgebung heute* 1996/1, S. 11-24.
- Krüttli, Stephan, 1996, Staatswesen als Einsatzbereich des externen Prüfers. Bei der öffentlichen Hand ist die externe Revision Pflicht und nicht Kür, *Der Schweizer Treuhänder*, 1996/10.
- Marek, Daniel, 1997, Reformprojekte überprüfen - oder wie lässt sich in einer Evaluation Komplexität reduzieren?, *Gesetzgebung heute*, 1997/3, S. 173-185.
- Mastronardi, Philippe, 1996, Zur Legitimation des Staates durch die Wirkungen seines Handelns, *Gesetzgebung heute*, 1996/1, S. 25-40.
- Probst, Peter, 1998, Auch Finanzkontrollen brauchen gelegentlich ein Lifting. Gedanken zur Zukunft der öffentlichen Finanzaufsicht, *Der Schweizer Treuhänder*, 1998/12.
- Probst, Peter, 2000, Neue Rechnungslegungsnormen für die öffentliche Hand. IPSAS als neue Standards für Mitte 2000 zu erwarten, *Der Schweizer Treuhänder*, 2000/1-2.
- Rieder, Stefan/Ritz, Adrian, 2000, Evaluation FLAG - Konzept und Ergebnisse im Bereich des betrieblichen Wandels, in: *LeGes*, 2000/1, S. 73-92.
- Sommer, Paul/Witschi, Christoph, 2000, Finanzkontrolle und Risikomanagement. Erhöhung der Transparenz und Risikominimierung in der Staatswirtschaft, *Der Schweizer Treuhänder*, 2000/10, S. 1091-1096.
- Thommen, Jean-Paul, 1996, Managementorientierte Betriebswirtschaftslehre, Zürich, Versus, 5. Aufl.
- Weder, Hans, 2000, Wissenschaft beurteilen. Möglichkeiten und Grenzen der Universitäts-Evaluation, *Neue Zürcher Zeitung*, Nr. 260 vom 7. November 1996, S. B 25.
- Widmer, Thomas/Schenkel, Walter/Hirschi, Christian, 2000, Akzeptanz einer nachhaltigen Verkehrspolitik im politischen Prozess. Deutschland, Niederlande und Schweiz im Vergleich, Bern, EDMZ.
- Wottawa, Heinrich/Thierau, Heike, 1998, *Lehrbuch Evaluation*, Bern usw., Haupt, 2. Aufl.
- Zürcher, Markus, 1999, Wider ein betriebswirtschaftlich verkürztes New Public Management: Über Produkte, Indikatoren und die Wirksamkeit, *Gesetzgebung heute*, 1999/2, S. 105-134.

## **Résumé**

*Jusqu'à présent, les différents instruments de la Nouvelle gestion publique (NGP) ont été utilisés presque exclusivement pour assurer le pilotage des coûts et des prestations des administrations alors qu'ils sont conçus pour permettre un pilotage des activités étatiques en fonction d'effets déterminés. On constate maintenant que ce sont de plus en plus souvent les changements que les projets de NGP peuvent générer dans les domaines de la politique et de l'administration qui sont au centre des intérêts, autrement dit la mise en pratique du pilotage en fonction des effets produits par l'action étatique. La présente contribution expose, au moyen d'exemples concrets, les possibilités et l'utilité des méthodes d'évaluation et énonce les conditions qui doivent être réunies tant du point de vue organisationnel que méthodique pour que l'évaluation des projets de NGP soit réussie.*